

CONSEIL DES IMPÔTS

**LA CONCURRENCE FISCALE
ET L'ENTREPRISE**

*Vingt-deuxième rapport
au Président de la République*

2004

Le Conseil des impôts est présidé par le premier président de la Cour des comptes.

Il comprend :

M. Gabriel MIGNOT, président de chambre à la Cour des comptes, représentant le premier président de la Cour des comptes,

*M. Gilles BACHELIER, maître des requêtes au Conseil d'Etat,
M. André BARILARI, inspecteur général des finances,
M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités
M. Patrice CAHART, conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation,
M. François CAILLETEAU, inspecteur général des finances,
M. Bernard CHALLE, conseiller à la Cour de cassation,
M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE,
M. Denis MORIN, conseiller maître à la Cour des comptes,
M. Pierre PAUGAM, conseiller maître à la Cour des comptes,
M. Jean-François de VULPILLIÈRES, conseiller d'Etat,
Membres du Conseil des impôts.*

*Le présent rapport, présenté par le rapporteur général,
M. Arnaud OSEREDCZUK, conseiller référendaire à la Cour des comptes,
a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 8 juillet 2004.*

*Les études dont le rapport constitue la synthèse, ont été effectuées par :
M. Stéphane ISRAËL, conseiller référendaire à la Cour des comptes,
M. Bertrand du MARAIS, maître des requêtes au Conseil d'Etat,
M. Gilles MENTRÉ, inspecteur des finances,
M. Sébastien RASPILLER, administrateur de l'INSEE,
M. Daniel TURQUETY, administrateur de l'INSEE,
Rapporteurs,*

M. Manuel VAZQUEZ, administrateur des services du Sénat, chargé d'études.

*Le secrétariat du Conseil des impôts a été assuré par :
M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du Conseil des impôts,
Mme Madeleine GALLO, attachée au secrétariat général du Conseil des impôts.*

INTRODUCTION

Alors que la liberté de circulation des capitaux, des biens, des prestations de service et des travailleurs s'accroît sous l'effet de la globalisation de l'économie, les Etats maintiennent des systèmes fiscaux nationaux différents condamnés à coexister. S'ils sont rationnels, les agents économiques cherchent, lorsqu'ils en ont la possibilité, à être taxés dans les zones où la fiscalité est la plus faible. Tout se passe alors comme si les systèmes fiscaux des Etats étaient plus ou moins directement mis en concurrence par les acteurs qui cherchent à minimiser leur impôt : entreprises, salariés, détenteurs de capitaux. Pour éviter la fuite vers d'autres pays des éléments sur lesquels est assis l'impôt, les Etats seraient contraints de réagir, soit en coordonnant davantage leurs politiques fiscales, soit en modifiant unilatéralement leur système fiscal afin d'attirer ou de retenir ces bases imposables. Dès lors, les choix des Etats en matière d'imposition, à l'origine souverains, sont aujourd'hui mutuellement contraints.

Telle est, résumée à grands traits, la problématique de la concurrence fiscale telle qu'elle est présentée à l'ordinaire. Elle a donné lieu à de nombreux travaux, qui se sont efforcés de préciser le poids comparé de certains aspects de la fiscalité en France par rapport à d'autres pays, ou de caractériser le lien entre la pression fiscale et certains indicateurs de la localisation

des bases imposables¹. A l'occasion de son XXIIème rapport, le Conseil des impôts a souhaité contribuer à ce débat. Il s'agit d'étendre et d'approfondir l'analyse à la fois en amont et en aval des questions les plus fréquemment soulevées.

En amont, il apparaît nécessaire d'identifier plus précisément les mécanismes de la concurrence fiscale et l'ampleur de leurs manifestations. Quels sont concrètement les acteurs concernés par la concurrence fiscale ? Quelles sont les opérations économiques réellement affectées par la disparité des systèmes fiscaux nationaux, et quels sont les paramètres de la fiscalité qui pèsent véritablement sur ces décisions ? Avec quels Etats la France est-elle véritablement en situation de concurrence fiscale ?

S'agissant du cœur du sujet, il convient de bien distinguer la problématique du rôle de la fiscalité dans l'attractivité d'un territoire, et celle, plus large, de la concurrence fiscale. Le débat est compliqué par le fait que les décisions de localisation influençables par la concurrence fiscale peuvent affecter soit les activités économiques elles-mêmes, notamment l'investissement et la production, soit les bases d'imposition, dès lors que la localisation de ces dernières peut être différente de celle des activités économiques qui les produisent. (On entend par base d'imposition les grandeurs utilisées pour l'établissement de l'impôt, et qui tentent d'appréhender le revenu ou le patrimoine des entreprises ou des individus). En effet, l'impact de la coexistence des systèmes fiscaux nationaux est tel que l'imposition peut être légalement localisée dans un autre Etat que celui où se forme le revenu et où se trouve le capital. Cette distinction commande l'examen du sujet et amène à considérer :

¹ Rapport du Sénat "La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat", sénateur Philippe MARINI, 1999

Rapport de l'inspection générale des Finances, "L'entreprise et l'hexagone", 2000

Rapport du député Michel Charzat sur l'attractivité du territoire français, 2001

Rapport du Conseil d'Analyse Economique sur la compétitivité des entreprises françaises, 2003

- la concurrence sur la localisation des activités et de l'emploi : c'est la problématique de l'attractivité du territoire, qui a déjà donné lieu à de nombreux travaux,
- la concurrence sur la localisation de l'imposition, indépendamment de l'activité : c'est la problématique de l'optimisation et de l'évasion fiscale internationales. L'optimisation internationale est précisément l'utilisation des possibilités offertes par la coexistence des systèmes d'imposition nationaux pour minimiser l'imposition, sans nécessairement modifier le lieu d'exercice des activités réelles.

Il importe de bien distinguer les notions. Initialement, la préoccupation était de connaître - et d'utiliser le cas échéant - l'impact de la fiscalité sur la compétitivité des entreprises nationales. Puis, lorsqu'il est apparu que du fait de l'élargissement des marchés le niveau de l'emploi dans un pays n'était plus directement dépendant de la prospérité des entreprises nationales, on s'est intéressé à l'impact de la fiscalité sur l'attractivité des territoires. L'existence d'une possible différence entre la localisation des activités et celle des bases imposables invite à dépasser ce stade.

En aval, il s'agit, une fois connue l'ampleur des phénomènes, de progresser dans la connaissance des possibilités des Etats pour les réguler. Comment peut-on caractériser la stratégie suivie jusque-là par la France et par ses partenaires ? Quelles sont les options possibles au niveau national ? Quelles sont les contraintes et les opportunités suscitées par le système international, en particulier au niveau communautaire ?

Il convient de délimiter le champ de l'étude. En premier lieu, la concurrence fiscale n'affecte que les bases d'imposition mobiles. C'est bien la mobilité de certaines bases d'imposition qui peut permettre aux entreprises de choisir l'Etat dans lequel elles seront imposées de manière à maximiser leur profit. Plusieurs types d'assiette fiscale sont ainsi en mesure de faire jouer la concurrence fiscale entre les Etats. Les entreprises nationales peuvent être en mesure de localiser à l'étranger soit leur production, soit, par le biais de leur organisation en

groupes, filiales et holdings, une partie de leur bénéfice. Les individus peuvent choisir de localiser à l'étranger leur épargne et d'autres éléments de leur patrimoine. Ils peuvent également élire domicile à l'étranger dans la mesure où la fiscalité des revenus et du patrimoine leur serait plus favorable.

L'ordre de grandeur et l'impact de la mobilité des bases imposables des entreprises sont beaucoup plus importants que ceux des phénomènes de délocalisation concernant les personnes. Et ce, d'autant plus que les décisions de localisation des individus sont souvent liées à une problématique d'entreprise. S'agissant des détenteurs de capital, on observe ainsi que les plus importants d'entre eux ont un patrimoine constitué de manière prépondérante de parts d'entreprise. Quant aux salariés à hauts revenus, leur mobilité géographique traduit rarement une décision purement personnelle mais s'inscrit dans le cadre de la stratégie de l'entreprise qui les emploie. Dès lors, ce rapport se concentrera sur les mécanismes où l'entreprise est impliquée à un titre ou à un autre, mais traitera aussi de quelques dispositions fiscales intéressant les particuliers. Par ailleurs, l'étude de la concurrence fiscale sera limitée au niveau inter-étatique. Les effets de la concurrence entre collectivités territoriales, s'ils présentent un intérêt certain, font intervenir les mécanismes très spécifiques des impositions locales, qui appellent une étude particulière, même si, comme on le verra à propos de la taxe professionnelle, la fiscalité locale peut jouer un rôle dans la concurrence fiscale entre Etats.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	5
SOMMAIRE.....	9
CHAPITRE INTRODUCTIF - L'ANALYSE ÉCONOMIQUE	11
I. - SELON LA THÉORIE ÉCONOMIQUE, LA CONCURRENCE FISCALE PEUT ENGENDRER DES EFFETS NON SOUHAITÉS PAR CERTAINS AGENTS.....	13
II. - LES EFFETS EMPIRIQUES DE LA CONCURRENCE FISCALE SONT NUANCÉS	21
PARTIE I : LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES BASES FISCALES MOBILES EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER.....	39
I. - LES PRÉLÈVEMENTS SUR L'ENTREPRISE ET LES DÉTENTEURS DE SON CAPITAL	41
II. - LA PRESSION FISCALE GLOBALE SUR LES ENTREPRISES	81
PARTIE II : L'EFFET DE LA FISCALITÉ SUR LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS	94
I. - LA FISCALITÉ SEMBLE JOUER UN RÔLE RÉDUIT DANS LA PROBLÉMATIQUE D'ENSEMBLE DE L'IMPLANTATION DES ENTREPRISES...	97
II. - LA FISCALITÉ DE L'ENTREPRISE PEUT S'AVÉRER DÉFAVORABLE À L'IMPLANTATION D'ENTREPRISES EN FRANCE DANS DES CAS D'ESPÈCE	107
III. - L'INFLUENCE DE LA FISCALITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES EN FRANCE SUR LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS.....	133
PARTIE III : CONCURRENCE FISCALE ET OPTIMISATION....	167
I. - LES ENTREPRISES ET L'OPTIMISATION FISCALE.....	169
II. - L'ÉVASION FISCALE DUE AUX PERSONNES PHYSIQUES EST UN ENJEU PLUS SIGNIFICATIF QUE CELUI DE LEUR EXPATRIATION.....	203

PARTIE IV : QUELLE POLITIQUE POUR LES ÉTATS CONFRONTÉS À LA CONCURRENCE FISCALE ?	219
I. - LES ÉTATS SONT CONFRONTÉS AUX PARADOXES DE LA RÉGULATION INTERNATIONALE DE LA CONCURRENCE FISCALE.....	221
II. - LA STRATÉGIE DE LA FRANCE FACE À LA CONCURRENCE FISCALE DEPUIS DIX ANS.....	257
III. - LA FRANCE NE DISPOSE QUE D'UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE	277
CONCLUSION	295
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE CONSEIL DES IMPÔTS	299
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS.....	301
LISTE DES TABLEAUX.....	307
GLOSSAIRE	313
LISTE DES ANNEXES	319
TABLE DES MATIÈRES.....	357

CHAPITRE INTRODUCTIF L'ANALYSE ECONOMIQUE

La concurrence fiscale constitue une forme particulière de concurrence, notion centrale de l'analyse économique. Les travaux d'analyse économique consacrés à la concurrence fiscale sont relativement nombreux. Les raisonnements qu'ils développent fondent directement ou indirectement les appréciations portées par les agents économiques et les pouvoirs publics. Mais comme on le verra, le domaine considéré se prête assez difficilement aux vérifications empiriques des raisonnements formels. C'est pourquoi on examinera successivement deux questions : quels sont les effets théoriques de la concurrence fiscale et quelle appréciation appellent-ils ? Ces effets sont-ils empiriquement observés ?

I. - SELON LA THÉORIE ÉCONOMIQUE, LA CONCURRENCE FISCALE PEUT ENGENDRER DES EFFETS NON SOUHAITÉS PAR CERTAINS AGENTS

L'analyse économique établit que la concurrence fiscale peut fausser l'allocation des ressources, réduire la portée des décisions des Etats, et modifier la répartition de la charge fiscale entre les contribuables.

A. - Le cadre d'analyse

Il faut observer tout d'abord que la notion de "concurrence fiscale" désigne à la fois, de manière statique, la situation dans laquelle certains acteurs mettent en compétition les systèmes fiscaux de différents Etats et, de manière dynamique, les réactions des Etats pour améliorer leur position dans cette compétition. La concurrence fiscale est perçue différemment par les entreprises et par les Etats. Pour les entreprises, elle offre une possibilité supplémentaire de réduction de leurs charges. Pour les Etats, elle constitue un cadre contraignant, qui limite la portée de la souveraineté nationale, et peut obliger à arbitrer entre le souci de conserver les activités présentes sur le territoire et celui de préserver le niveau des recettes fiscales perçues sur les différentes catégories de contribuables. Elle peut cependant dans certains cas apparaître comme une opportunité, lorsque des dispositions fiscales favorables permettent d'attirer sur le territoire national une telle quantité d'assiettes mobiles supplémentaires qu'elle assure l'équilibre budgétaire de l'opération.

Pour l'analyse économique, les phénomènes de concurrence fiscale constituent un exemple de la théorie des externalités, c'est-à-dire des effets qu'une décision prise par un agent peut avoir sur le comportement d'autres agents. En effet, lorsque certaines activités ou certains patrimoines sont mobiles,

une décision prise par un Etat en matière de fiscalité modifie la situation des agents situés à l'intérieur et à l'extérieur du territoire où elle s'applique. Leurs réactions peuvent modifier l'équilibre budgétaire et le niveau d'activité dans ces autres Etats.

Si la mobilité des assiettes imposables était parfaite au sein d'une zone, et si tous les Etats garantissaient le même rendement des activités avant impôt, un Etat qui afficherait un taux d'imposition plus bas attirerait à lui toutes les bases taxables.

La mobilité des différentes bases d'imposition est donc au cœur du sujet, mais elle ne peut être évaluée avec précision. Elle n'est totale pour aucune des assiettes. Le capital est généralement décrit par les économistes comme plus mobile que le travail. Il faudrait ensuite distinguer entre le capital financier, le plus mobile, et le capital physique, moins mobile. De même, la mobilité du travail augmente avec sa qualification et sa rémunération.

Un consensus existe pour considérer que les assiettes les plus mobiles sont les bases taxables des entreprises (capitaux et bénéfices), ainsi que les revenus et les patrimoines financiers des personnes physiques les plus fortunées.

L'épargne des individus, par l'intermédiaire des institutions financières, est sans doute la matière imposable (tout au moins en ce qui concerne les revenus qu'elle procure) la plus mobile. La notion de concurrence fiscale s'est d'ailleurs un temps polarisée autour des questions liées aux transferts d'épargne entre pays. Pour autant, cet aspect du sujet n'a pas de réel impact sur la localisation des activités des entreprises, car la localisation des activités est aujourd'hui largement déconnectée de celle de l'épargne². La fiscalité de l'épargne et le sort des actionnaires finaux ne seront que marginalement évoqués dans le présent rapport.

² Une fiche en annexe 1 développe ce point

B. - La concurrence fiscale peut être la cause de pertes d'efficience

La théorie économique évalue les effets de la concurrence fiscale à l'aune de trois critères normatifs : l'efficience, l'efficacité et l'équité. Si elle livre des conclusions claires sur le premier et le troisième de ces critères, elle demeure ambiguë sur le deuxième.

Un système d'imposition est par définition efficient s'il est neutre par rapport à la prise de décision économique. La fiscalité introduit une distorsion si elle modifie les décisions économiques dans le sens d'une rentabilité globale plus faible au niveau de la collectivité. Cela concerne en particulier les choix de localisation des investissements productifs.

La perte d'efficience économique est un argument majeur contre certaines formes de concurrence fiscale. Soient deux pays A et B, A étant plus productif que B, mais pratiquant une imposition plus lourde. Un investissement de 100 dans le pays A procure un bénéfice avant impôt de 20, taxé à 50% ; l'entreprise retire donc un bénéfice après impôt de 10. Le même investissement ne rapporte que 15 avant impôt dans le pays B, mais ce bénéfice sera taxé à 20% seulement : l'entreprise retire alors un bénéfice de 12. L'entreprise, se fondant sur le rendement après impôt, choisira d'investir dans le pays B. Elle maximise ainsi son profit. Pour autant, ce n'est pas nécessairement l'investissement le plus productif qui a été choisi.

C. - L'effet de la concurrence fiscale sur le bien-être collectif dépend de l'efficacité de la dépense publique

Dans l'exemple cité ci-dessus, la concurrence fiscale est cause d'une perte d'efficience économique dès lors qu'un taux d'imposition plus faible peut convaincre un acteur de localiser une assiette mobile là où elle est moins productive avant impôt. Mais l'appréciation en termes d'efficacité d'ensemble dépend du jugement porté sur la capacité de l'impôt levé à engendrer au

total, compte tenu des dépenses publiques qu'il permet de financer, une amélioration du bien-être de la collectivité.

Il faut d'abord rappeler que l'impôt finance un ensemble de biens collectifs dont certains sont utiles aux assiettes mêmes sur lesquelles l'impôt est levé. Dans l'exemple ci-dessus, si le pays A est plus productif, c'est peut-être justement en raison de sa fiscalité plus lourde qui lui permet de financer une meilleure offre de biens publics tels que l'éducation ou les infrastructures.

A cet égard, dans son article fondateur sur la concurrence fiscale (1956), Tiebout³ estime que la concurrence fiscale ne doit pas être régulée : chaque Etat offre un paquet de biens collectifs et d'impôts pour les financer ; si les acteurs sont parfaitement mobiles, ils choisissent la localisation de leur assiette en fonction de leur arbitrage personnel. Mais ce raisonnement se fonde sur une hypothèse de parfaite connaissance de l'offre de services collectifs et de son financement d'une part, de mobilité parfaite d'autre part, hypothèses rarement vérifiées ; il fait par ailleurs l'impasse sur la fonction redistributrice de l'impôt.

Le jugement relatif à la concurrence fiscale dépend de celui porté sur l'efficacité de la dépense publique : si l'on part de l'hypothèse selon laquelle la dépense publique est efficace, alors la concurrence fiscale engendre bien une perte de bien-être pour la collectivité ; si cette dépense est inefficace, alors la concurrence fiscale exerce au contraire un effet salubre en s'opposant à l'appétit de croissance des Etats. Il n'existe donc pas de consensus théorique. On retiendra en faveur de la concurrence fiscale l'argument selon lequel elle exerce une pression sur les Etats pour accroître l'efficacité de la dépense publique.

En tout état de cause, ces théories ne rendent pas compte de l'une des difficultés soulevées par la concurrence fiscale : la possibilité qu'elle offre à certains agents de localiser leurs opérations économiques là où le revenu avant impôt est le plus important, tout en acquittant l'impôt là où il est le plus réduit,

³ Tiebout C. "A pure theory of local expenditures", Journal of Political economics n°64

agents que les économistes désignent alors sous le nom de "passagers clandestins".

D. - Des conséquences défavorables en termes d'équité

Si l'appréciation des effets de la concurrence fiscale en termes de bien-être collectif est controversée, ses effets en termes d'équité sont clairement identifiés comme défavorables.

1. - Le tarissement des recettes fiscales ou le déplacement de la charge fiscale vers les assiettes les moins mobiles

Un système d'imposition est équitable s'il répartit la pression fiscale entre les agents économiques en fonction de leur capacité contributive. Or, la concurrence fiscale tend à entraîner une réduction de l'imposition des assiettes les plus mobiles et un alourdissement de celle des assiettes les moins mobiles. En effet, en l'absence de coordination, un Etat confronté à la fuite des assiettes les plus mobiles vers les pays où elles sont le moins taxées, est conduit, soit à accepter un tarissement de ses recettes, soit à baisser le taux d'imposition sur les bases mobiles. Dès lors, s'il ne parvient pas à réduire ses dépenses du même montant, il est conduit, pour se financer, à alourdir l'imposition des assiettes les moins mobiles.

La théorie économique s'est ainsi focalisée sur les effets comparés de la concurrence fiscale sur le travail, supposé peu mobile, et le capital, supposé très mobile. Elle indique que le taux de l'impôt sur le capital tend vers zéro lorsque le nombre d'Etats en concurrence devient très grand. A la limite, seul le travail supporte alors le fardeau fiscal. Les modèles théoriques tendent à montrer que l'impôt sur le capital est prélevé - en

l'absence de coopération - à un taux nettement plus faible que celui sur le travail⁴.

2. - La modification dans l'offre de biens publics et la remise en cause du caractère redistributif de l'impôt

Si, conformément au modèle de Tiebout, les assiettes les plus mobiles se localisent non seulement en fonction de l'impôt payé mais aussi du rendement global du "paquet" constitué par l'offre de biens publics et par l'impôt, les Etats sont alors incités à financer en priorité les biens directement utiles aux contribuables les plus mobiles. Il peut en résulter une déformation de l'offre de biens publics par rapport au souhait de l'ensemble de la collectivité.

En outre, si l'impôt versé par les détenteurs d'assiettes mobiles s'assimile ainsi à une "redevance pour services rendus", il ne reste plus de place pour une contribution de l'impôt à des mécanismes de redistribution. En effet, la redistribution ne profite généralement guère aux détenteurs des assiettes les plus mobiles. Elle se traduit pour eux par un coût sans contrepartie ; ils sont dès lors incités à se localiser en priorité là où le système fiscal est le moins redistributif. La concurrence fiscale peut donc conduire à remettre en question une des fonctions principales de l'impôt et les politiques qui caractérisent "l'Etat providence".

Bien évidemment, il convient de mesurer l'ampleur réelle de ces différents mécanismes avant de porter un jugement sur la concurrence fiscale. Il y a lieu sans doute de rechercher le point d'équilibre permettant à la concurrence fiscale d'exercer une pression pour plus d'efficacité des dépenses publiques des Etats, sans pour autant conduire à une mauvaise allocation des

⁴ La concurrence fiscale, par conséquent, diminue le coût du capital et accroît celui du travail ; elle fausse, autrement dit, l'équilibre entre les facteurs de production. Les entreprises réduisent alors leur demande de travail ; le remplacement de ce dernier par le capital s'effectue à un rythme plus rapide que celui dicté par le seul changement technologique. In fine, la concurrence fiscale peut créer ainsi du chômage.

ressources ou à des déformations dans la répartition de la charge fiscale ou de l'offre de biens publics.

Au-delà des divergences évoquées plus haut, ces théories économiques débouchent sur un consensus sur deux points : du point de vue des Etats, la concurrence fiscale peut constituer un danger. Du point de vue des agents économiques en revanche, elle peut être favorable ou défavorable selon leur situation dans le jeu de la concurrence et selon leur aptitude à modifier la localisation des assiettes imposables.

II. - LES EFFETS EMPIRIQUES DE LA CONCURRENCE FISCALE SONT NUANCÉS

A. - Le contexte est de plus en plus favorable à la concurrence fiscale

Plusieurs constats suggèrent que les bases d'imposition sont de plus en plus mobiles, et que la concurrence fiscale devient dès lors de plus en plus intense. En particulier, le phénomène de globalisation, défini comme l'émergence et la réalisation d'une économie dont les modes de fonctionnement et l'organisation dépassent les territoires des Etats, s'accompagne d'une plus grande capacité des acteurs à arbitrer sur la localisation de leurs bases imposables entre différents Etats. De nombreux indicateurs témoignent de ce processus qu'il n'est pas nécessaire de détailler ici : développement de la mobilité des capitaux, du commerce international, internationalisation des grandes entreprises ; toutes ces manifestations de la globalisation accroissent les possibilités de concurrence fiscale, notamment en Europe où la mobilité des assiettes a été volontairement recherchée. L'observation empirique devrait permettre dès lors de repérer les manifestations de la concurrence fiscale telles que l'analyse économique les prévoit. Pour autant, le diagnostic est plus nuancé.

B. - Une tendance claire à la baisse des taux nominaux sur les assiettes supposées mobiles

La théorie économique met en évidence la probabilité, en l'absence de coordination, de baisse du niveau de prélèvement sur les assiettes les plus mobiles que sont le bénéfice des sociétés, le patrimoine des individus, les revenus des salariés les

mieux rémunérés. Comme cela a été indiqué, l'épargne, assiette particulièrement mobile, n'est pas prise en compte dans le présent rapport car sa localisation n'est pas directement liée à celle de l'entreprise et de l'activité.

1. - L'imposition du bénéfice des sociétés

Le tableau suivant présente l'évolution du taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés, en ajoutant au taux national, lorsqu'il existe, le taux de l'impôt local assis sur le bénéfice des sociétés. Il n'a donc pas vocation à classer les différents pays (puisque le classement serait altéré par le type d'assiette retenu pour l'imposition locale des entreprises), mais il est le plus pertinent pour mesurer l'évolution de l'imposition du bénéfice.

*Tableau n°1 : Taux nominaux d'imposition des bénéfices
(fiscalité locale et nationale)*

(En %)	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
Allemagne	62	63	63	59	54	57	52	40
Australie	50	50	39	39	33	36	34	30
Autriche	61	61	61	39	34	34	34	34
Belgique	45	45	43	39	40	40	40	34
Canada	45	45	39	36	34	36	36	36
Espagne	33	35	35	35	35	35	35	35
U.S.A.	50	50	38	38	39	39	39	39
Finlande	60	60	50	40	25	28	29	29
France	50	50	42	34	33	42	38	35
Grèce	43	44	44	40	40	40	40	35
Irlande ⁵	10	10	10	10	10	10	10	13
Italie	39	46	46	48	52	53	41	38
Japon	55	56	55	51	50	50	41	41
Norvège	51	51	51	51	28	28	28	28
Pays-Bas	48	43	42	35	35	35	35	35
Portugal	55	55	46	40	40	40	35	33
R-U	52	40	35	33	33	31	30	30
Suède	60	60	52	30	28	28	28	28
Suisse	35	35	35	35	35	35	34	34

Notes : Les éventuels impôts locaux assis sur les bénéfices des entreprises sont inclus, à travers leur moyenne sur les régions. Les autres impôts assis sur les bénéfices des entreprises ne sont pris en compte que s'ils sont appliqués de manière générale.

Source : Devereux (2004)

Entre 1982 et 2003, les taux nominaux d'imposition ont suivi un mouvement généralisé à la baisse : ils ont diminué en moyenne de 14 points, passant de 47% à 33%. Ce mouvement s'accompagne d'un resserrement des écarts de taux nominaux. Si l'on écarte le cas de l'Irlande, l'amplitude des différences de taux nominaux en 2003 (13 points) est inférieure de 16 points à celle en 1982 (29 points).

On observe bien dans l'échantillon une convergence à la baisse des taux nominaux d'imposition.

⁵ En 1981, l'Irlande a réduit de 45 à 10% le taux nominal d'imposition des activités manufacturières. Le taux actuel est applicable à toutes les activités.

2. - L'imposition du patrimoine

L'ISF (impôt de solidarité sur la fortune) a été supprimé en 1993 par l'Autriche, en 1995 par l'Allemagne, en 1997 par le Danemark, et en 2001 aux Pays-Bas, (où il a été en réalité remplacé par un impôt qui n'en porte plus le nom, mais en conserve les caractéristiques).

3. - L'imposition des revenus élevés

Le tableau suivant donne l'évolution entre 1997 et 2003 des taux marginaux supérieurs d'imposition. Là encore, il convient de préciser que comme ces taux ne tiennent compte ni des divers abattements sur la base imposable, ni des tranches à partir desquels ils s'appliquent, et que, le cas échéant (Danemark, Suède, Finlande), ils agrègent des taxes locales sur le revenu, ce tableau n'a pas pour but de classer les différents pays mais d'examiner quelle est l'évolution apparente des systèmes fiscaux.

Tableau n°2 : Evolution des taux marginaux supérieurs d'imposition sur le revenu (1997-2003)

	Taux marginal supérieur 1997	Taux marginal supérieur 2003
Allemagne	53	48,5
Autriche	50	50
Belgique	58	50
Danemark	63	59
Espagne	56	45
Finlande	58	58
France	54	49,58
Grèce	45	40
Irlande	48	42
Italie	51	45
Luxembourg	50	38
Pays-Bas	60	52
Portugal	40	40
R-U	40	40
Suède	56	56

Source : Dictionnaire fiscal permanent

Le taux supérieur a baissé dans de nombreux pays et se réduit en moyenne de 51,1% à 47,5%.

Ainsi, l'évolution constatée sur les taux nominaux des trois assiettes considérées (bénéfices des sociétés, revenus des contribuables imposés à la tranche supérieure, patrimoines imposables à l'ISF) est bien orientée à la baisse. On peut en conclure qu'en termes d'affichage, les pays semblent se livrer effectivement à une concurrence fiscale sur les assiettes réputées les plus mobiles. Toutefois, l'évolution de la pression fiscale effective, compte tenu non seulement des variations de taux, mais des effets d'assiette, est moins nette.

C. - Le constat fragile d'une tendance à la baisse de certains indicateurs de pression fiscale globale

Pour apprécier la charge fiscale d'ensemble pesant sur tel ou tel facteur de production, il est nécessaire de construire des indicateurs qui tiennent à la fois compte des différences d'assiette et des différences de taux nominal. C'est en matière d'imposition des sociétés que les travaux sont les plus nombreux. Deux indicateurs ont été définis : les taux implicites (également appelés apparents) et les taux effectifs.

1. - Les taux implicites d'imposition

D'un point de vue macro-économique, la méthode la plus directe d'évaluation de la pression fiscale subie par les entreprises consiste à exprimer les recettes des impôts appliqués aux entreprises en pourcentage du PIB. Néanmoins, cet indicateur de pression fiscale est sensible au partage de la valeur ajoutée : un partage favorable aux salariés réduit mécaniquement l'excédent des entreprises et par suite le montant de l'impôt payé, en valeur absolue comme en pourcentage du PIB. Il est donc préférable de rapporter les recettes des impôts payés par les entreprises à un indicateur de leur revenu.

Le taux implicite est défini par le rapport du montant de l'impôt effectivement payé sur un indicateur de revenu avant impôt des entreprises. L'excédent net d'exploitation (ENE) est l'indicateur le plus souvent employé. Un tel taux peut être calculé pour la totalité des entreprises à partir des comptes nationaux (il est alors dit taux implicite macroéconomique), ou à partir de bases de données sur les états financiers d'un échantillon (il s'agit alors d'un taux implicite microéconomique). Il peut intégrer tous les impôts acquittés par l'entreprise, ou seulement certains d'entre eux, tels que l'IS (impôt sur les sociétés) ou la TP (taxe professionnelle).

Il présente l'intérêt de la simplicité et de la généralité et détermine précisément la charge fiscale pesant sur les entreprises. Les effets - souvent complexes - des règles de fixation de l'assiette sont entièrement incorporés dans l'évaluation du montant final des recettes fiscales. Ainsi, le taux implicite peut incorporer tous les impôts et taxes acquittés, et tient compte de l'incidence des allègements spécifiques : crédits d'impôt, dotations aux provisions, dispositions dérogatoires en matière d'amortissement, etc. Surtout, il intègre l'effet de l'optimisation fiscale puisqu'il mesure l'impôt véritablement acquitté. Toutefois, les calculs sont opérés sur les seules sociétés non financières, leur méthodologie n'étant pas adaptée à la formation du résultat des sociétés financières. En outre, compte tenu de ses difficultés de construction, cet indicateur vaut davantage par son évolution que par son niveau absolu.

Selon Guimbert (2002), sur une longue période (1968-1995), le taux implicite d'imposition des entreprises dans les différents pays de l'Union européenne n'a pas évolué de manière uniforme. A une phase de hausse sensible, de 25% à 40% (1968-1982), a succédé une phase de baisse pour atteindre un taux de 30% environ en 1995. La réduction de la pression fiscale depuis 20 ans serait particulièrement sensible dans un groupe de six pays, dont la France, l'Italie, l'Allemagne, et les pays du Benelux.

Cependant, selon d'autres calculs effectués par la Commission Européenne⁶, les chiffres de la période récente indiqueraient une rupture de cette tendance dans les pays de l'Union européenne, où le taux implicite aurait augmenté de 4 points entre 1995 et 2001.

L'interprétation de ces évolutions n'est pas aisée. La Commission Européenne en fournit plusieurs explications. Ainsi, sur la période la plus récente, il faut concilier la baisse des taux nominaux d'imposition sur les bénéfices et la hausse de la pression fiscale globale. Cette conjonction suggère que les Etats ont, d'une part compensé en partie la perte constatée du fait de la baisse des taux nominaux d'imposition des bénéfices

⁶ "Structure of taxation systems in the EU", 2003

par des élargissements d'assiette, d'autre part alourdi d'autres impositions acquittées par les entreprises mais ne portant pas directement sur leur bénéfice.

Par ailleurs, les évolutions de la période récente reflètent vraisemblablement, mais pour une part inconnue, la meilleure profitabilité des entreprises⁷. Enfin, des modifications dans la structure de financement des entreprises, davantage par recours au marché que par endettement, ont pu mécaniquement contribuer à un accroissement.

Cependant, selon Schmidt-Faber⁸, qui a analysé pour la Commission les résultats précités, le calcul du taux implicite est très sensible aux spécifications comptables. D'autres procédés de construction du numérateur et du dénominateur que ceux fondés sur les comptes nationaux, utilisant à titre exclusif ou complémentaire des données micro-économiques⁹ montrent que l'évolution à la hausse repérée par l'une des méthodes de mesure n'est pas très robuste. Or, Schmidt-Faber relève qu'aucune des différentes méthodes n'est plus légitime que les autres.

En réalité, les taux implicites construits sur données micro-économiques donnent plus de poids aux grandes entreprises. Dès lors, le fait qu'une évolution à la hausse sur la période 1995-2001 soit repérée lorsque le taux implicite est

⁷ En effet, les conditions économiques ont été dans l'ensemble très favorables aux entreprises qui ont dégagé des profits importants. En théorie, le taux d'imposition appliqué à ces profits est, dans la plupart des pays, proportionnel ou faiblement progressif, et la conjoncture ne devrait pas modifier le taux implicite. En pratique, la succession d'exercices bénéficiaires conduit les entreprises à consommer leurs déficits antérieurs, de sorte que la partie de leur EBE qui est effectivement taxée à l'IS est de plus en plus forte à mesure que se succèdent ces exercices.

⁸ An implicit tax rate for non-financial corporations : definition and comparison with other indicators, Schmidt-Faber, 2003

⁹ Il s'agit d'une base de données (la base BACH) tenue par la Commission, détaillant de manière fine les états comptables d'un vaste échantillon de sociétés, principalement des grandes entreprises. Dans le cas de la France, 30 000 entreprises sont recensées. L'échantillon n'est pas représentatif car les grandes entreprises y sont surreprésentées, ainsi que les entreprises du secteur manufacturier. On peut cependant penser que ces acteurs sont précisément les plus sensibles à la concurrence fiscale.

construit sur les données de toutes les entreprises, mais pas sur un échantillon significatif de grandes entreprises, peut indiquer que l'optimisation fiscale a permis aux sociétés qui peuvent y avoir recours de ne pas ressentir la hausse tendancielle du taux implicite.

Au total, cette analyse des fluctuations par période ne permet pas d'identifier de manière certaine une tendance de fond. Si l'on remonte loin dans le temps, à partir de 1965, aucune tendance ne se dessine, puisque la baisse observée aujourd'hui a succédé à une hausse.

Toutefois, si l'on admet que le contexte n'est véritablement favorable à la concurrence fiscale en Europe que depuis que la réalisation du marché intérieur a atteint un stade suffisamment avancé, donc davantage depuis 1980 que depuis 1965, on observe bien que la pression fiscale globale se relâche sur les entreprises depuis cette date, comme le prévoyaient les modèles de concurrence fiscale. Dans la période récente (depuis 1995), les effets de la conjoncture et la nécessité de garantir un niveau de recettes fiscales dans le cadre de la mise en place de l'euro sont venus contrarier cette tendance de fond et ont conduit plutôt à une stabilisation.

2. - Les taux effectifs d'imposition simulés sur le revenu d'un investissement

Les taux implicites sont rétrospectifs : ils ne peuvent pas prédire la réaction des entreprises à des modifications du système d'imposition. C'est pour permettre une telle prédiction qu'ont été construits des taux effectifs d'imposition.

Les taux effectifs d'imposition sont calculés en simulant, de manière fictive, l'imposition qui frappe au cours de son cycle de vie un même investissement standard, lorsqu'on lui applique le système fiscal des différents pays, et en la rapportant au revenu économique net avant impôt ¹⁰ dégagé sur la période.
--

¹⁰ Lorsqu'un investissement physique est réalisé par une entreprise, il fournit un revenu brut, qui ne tient pas compte du fait que le capital se déprécie au

Le calcul des taux effectifs d'imposition nécessite donc de définir un cas type d'investissement, en précisant sa nature (machines, bâtiments, stocks, actifs incorporels...), sa durée de vie économique, le secteur d'activité considéré (manufacturier ou non), les modalités de financement (autofinancement, émission d'actions, emprunt), son pays d'origine et de destination (l'imposition des investissements transfrontières dépend à la fois des régimes fiscaux du pays de résidence de la société-mère et du pays d'implantation de la filiale, en particulier, ces deux régimes peuvent être liés par une convention). Il nécessite également de définir les hypothèses d'inflation et de taux d'intérêt.

Une fois les paramètres de l'investissement définis, on applique aux revenus générés par celui-ci le système fiscal de chacun des Etats que l'on souhaite comparer, avec ses caractéristiques propres en matière de taux et d'assiette, y compris les dispositions fiscales spécifiques à chacun en matière d'amortissements. La plupart du temps, ces taux ne sont calculés qu'à partir des impositions pesant sur le bénéfice des sociétés. Les résultats dépendent donc directement des paramètres retenus pour le cas type choisi. La différence entre les amortissements économiques et fiscaux explique notamment que les taux effectifs calculés diffèrent des taux nominaux d'IS.

Les taux effectifs n'intègrent pas l'effet de l'optimisation fiscale. Ils sont relativement sensibles à leurs nombreuses hypothèses et, de ce fait, valent plus par les écarts qu'ils révèlent entre pays ou les tendances chronologiques qu'ils indiquent, que par leur niveau absolu.

cours du temps. Le revenu brut doit être corrigé de cette dépréciation, qui n'est autre que l'amortissement économique, conduisant ainsi à un revenu économique net avant impôt. L'impôt est quant à lui calculé à partir d'un revenu fiscal net. Les paramètres d'amortissement fiscal varient suivant les pays, et diffèrent généralement de ceux des amortissements économiques. Afin d'obtenir un revenu fiscal net avant impôt, la dépréciation économique du capital est réintégrée dans le revenu économique net avant impôt, et les dotations fiscales aux amortissements en sont déduites.

Deux catégories d'indicateurs prospectifs doivent être distinguées : les taux marginaux et les taux moyens. Si ces taux effectifs reposent sur des méthodologies similaires, ils répondent à des questions différentes.

Les taux marginaux effectifs d'imposition s'appliquent à un investissement marginal. Le rendement après impôt d'un tel investissement est théoriquement au moins égal à son coût marginal. A titre d'exemple, un groupe multinational possède des filiales de production dans plusieurs pays et souhaite investir davantage - « à la marge » - dans l'une d'elles. Le critère fiscal intervenant dans le choix de la filiale est alors le taux marginal effectif.

Les taux moyens effectifs d'imposition s'appliquent à un investissement incluant les coûts fixes d'installation. Le rendement après impôt d'un tel investissement doit être supérieur à son coût marginal. A titre d'exemple, un groupe multinational souhaite créer une nouvelle filiale et hésite entre plusieurs pays pour son implantation. Le critère fiscal intervenant dans le choix de localisation de la filiale est alors le taux moyen effectif.

Les taux fournis dans ce paragraphe ont été calculés par Devereux (2004) pour la Commission européenne. Ils prennent en compte l'ensemble des impôts sur le bénéfice des entreprises, au niveau local ou national.

2.1. Taux marginaux

Entre 1982 et 2003, les taux marginaux effectifs d'imposition ont connu un mouvement généralisé de baisse. Ils ont diminué en moyenne de 8 points. Le maximum, atteint par l'Allemagne en 2003 (30%) est bien moindre que celui atteint par le Portugal en 1982 (48%). Ce mouvement s'accompagne d'une convergence des taux. Si le cas particulier de l'Irlande est écarté, l'amplitude des différences de taux marginaux effectifs en 2003 (17 points) est inférieure de 22 points à celle observée en 1982 (39 points) - (source Devereux, 2004).

2.2. Taux moyens

Un investisseur peut devoir choisir entre plusieurs projets susceptibles d'offrir un rendement supérieur au coût marginal du capital. Seul le taux moyen effectif d'imposition est ici pertinent.

Comme les taux marginaux, les taux moyens ont connu une convergence à la baisse. Entre 1982 et 2003, ils ont diminué en moyenne de 12 points. Le maximum atteint par le Japon en 2003 (36%) est bien moindre que celui atteint par l'Allemagne en 1982 (56%). Ce mouvement s'accompagne d'une convergence des taux. Si le cas particulier de l'Irlande est écarté, l'amplitude des différences de taux moyens effectifs en 2003 (13 points) est inférieure de 14 points à celle de 1982 (27 points).

A ce stade, il apparaît qu'un mouvement de convergence à la baisse affecte les taux effectifs d'imposition sur le bénéfice des entreprises, qu'ils soient moyens ou marginaux.

D. - Des écarts entre groupes de pays

On peut comparer un premier groupe de pays (France, Allemagne, Italie, Belgique, Pays-Bas) au reste de l'Union.

Tableau n°3 : Taux nominaux d'imposition des bénéfices (fiscalité locale et nationale)

(en %)	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003
Moyenne du groupe F, It, All, Benelux	48,8	49,4	47,2	43	42,8	45,4	41,2	36,4
Moyenne des autres pays de l'UE ¹¹	46,7	45,6	41,6	33,4	30,6	30,7	30,1	29,6

Source : À partir de Devereux (2004). Moyennes non pondérées

¹¹ Ont été pris en compte les pays suivants : Autriche, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Portugal, Royaume-Uni, Suède

S'agissant des taux nominaux appliqués aux bénéfices des entreprises (IS + fiscalité locale éventuellement assise sur le bénéfice des entreprises), on constate que la moyenne des pays du premier groupe [Italie, Allemagne, France, Benelux] est de 36,4, supérieure à la moyenne des taux nominaux dans les autres pays (29,6). Les chiffres ne sont pas modifiés significativement si la Grande-Bretagne est basculée du 2^e groupe dans le premier.

Si l'on observe les taux implicites d'imposition, les taux du premier groupe de pays demeurent nettement supérieurs à ceux du second groupe.

L'examen des taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés des nouveaux pays entrés dans l'Union européenne montre qu'ils sont souvent relativement faibles.

Tableau n°4 : Taux nominaux d'IS des nouveaux adhérents à l'UE (2004)

Pays	Taux nominal d'IS
Chypre	10% ¹²
Estonie	0% sur bénéfices réinvestis 35,15% sur montant net distribué
Hongrie	18%
Lettonie	19% (2003 : 22%)
Lituanie	15% (2003 : 19%)
Malte	35%
Pologne	19% (2003 : 27%)
République Tchèque	28%
Slovaquie	19% (2003 : 25%)
Slovénie	25%

Source : DLF

E. - La concurrence fiscale n'a pas eu d'effet observable sur la structure ou sur le niveau des recettes fiscales

La théorie économique indique que, confrontés à la fuite des assiettes fiscales les plus mobiles, les Etats ont le choix entre

¹² Surtaxe de 5% au-delà de 1,71 M€

alléger la pression fiscale globale sur ces assiettes, et ne rien faire, dans les deux cas, ils doivent se résigner à une perte de recettes fiscales. Dès lors, pour équilibrer leur budget, ils doivent réduire leurs dépenses, ou reporter la charge sur les assiettes les moins mobiles. On devrait donc observer soit une baisse des recettes fiscales, soit un transfert de la charge des assiettes mobiles vers les assiettes qui ne le sont pas. Or, ni l'un ni l'autre ne peuvent être mis en évidence.

1. - L'absence de tarissement des recettes

Le poids des prélèvements obligatoires dans le PIB sur longue période a eu tendance à augmenter régulièrement tant en France que dans l'UE et l'OCDE.

Tableau n°5 : Evolution du montant total des prélèvements obligatoires

(en % du PIB)	1980-1985	1986-1990	1991-1997	2000
France	43,2	43,5	43,9	45,3
Moyenne UE	38,6	40,4	40,9	41,6
Moyenne OCDE	33,8	35,5	36,1	37,4

Source : Carey et Tchilinguirian (2000) et OCDE

Il est dès lors patent que la concurrence fiscale n'a pas eu pour effet jusque-là de réduire les ressources publiques.

2. - Les éventuels transferts de charge sont difficiles à apprécier

2.1. La répartition ménages / entreprises

Si les Etats se sont livrés à une concurrence fiscale et s'ils n'ont pas réduit leur prélèvement global, la théorie économique considère que c'est par un transfert de charges entre assiettes mobiles et assiettes peu mobiles que l'équilibre a pu être atteint.

Il convient dès lors d'analyser l'évolution de la structure des systèmes d'imposition. En premier lieu, les recettes prélevées sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital représentent en 1965 et 2003 une part identique - au niveau de l'ensemble de l'O.C.D.E. - du total des prélèvements obligatoires : Une étude récente ¹³ montre ainsi que la part respective de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu n'a pas varié au niveau de l'ensemble de l'OCDE. En revanche, on constate une baisse des impôts sur la consommation compensée par une hausse des cotisations sociales.

Tableau n°6 : La structure des recettes fiscales, moyenne OCDE

	1965	2003
Impôt sur les sociétés	9 %	9 %
Impôt sur le revenu	26 %	26 %
Impôts sur la consommation	36 %	29 %
Cotisations sociales	18 %	25 %
Impôts sur la propriété	8 %	5 %
Autres impôts	3 %	6 %

Source : OCDE (2003)

En fait, la baisse des impôts sur la consommation observée sur cette période a été entièrement compensée par la hausse des cotisations sociales. Dès lors, il est difficile de conclure quant à la répartition des prélèvements entre personnes physiques et entreprises, car il faudrait être en mesure de connaître l'incidence fiscale comparée - c'est-à-dire le type d'agent sur lequel pèsent ces deux prélèvements. On peut cependant relever que le transfert semble s'être opéré entre deux impôts dont on estime qu'ils sont supportés in fine par les ménages. Ainsi, au niveau de l'ensemble de l'OCDE, il n'y aurait pas eu de transfert de charges avéré entre ménages et entreprises. En particulier, dans de nombreux Etats, le part des impôts sur les sociétés dans les recettes fiscales n'aurait pas varié significativement.

¹³ OCDE, *Tax policies in OECD countries*, 17 octobre 2003

Tableau n°7 : Part des recettes d'IS dans les recettes fiscales totales de plusieurs pays européens

IS/Ttal	1970	1980	1990	2000
Allemagne	5,7%	5,5%	4,8%	4,8%
France	6,3%	5,1%	5,3%	6,9%
Belgique	5,7%	5,1%	5,5%	8,0%
Pays Bas	6,7%	6,6%	7,5%	10,1%
Royaume Uni	8,7%	8,4%	11,2%	9,8%
Irlande	8,9%	4,5%	5,0%	12,1%
Suisse	7,6%	5,8%	7,6%	9,0%
États-Unis	12,8%	10,1%	7,7%	8,5%

Source : OCDE (2003)

2.2. La répartition travail / capital

L'analyse précédente devrait pouvoir être complétée par l'observation des taux implicites d'imposition des principaux facteurs de production, construits en répartissant chaque impôt entre les facteurs de production sur lesquels ils pèsent. Toutefois, les difficultés de méthode sont considérables. Une étude commandée par l'O.C.D.E. (2002) souligne ainsi l'extrême sensibilité des estimations aux hypothèses de calcul et livre une conclusion dénuée d'ambiguïté : « dans un certain nombre de cas, les taux implicites d'imposition sont de mauvais indicateurs de la pression fiscale exercée sur les facteurs de production ». A titre d'exemple, le taux d'imposition implicite sur le capital tient compte au numérateur à la fois des impôts payés sur les revenus du capital et sur le stock détenu, alors qu'au dénominateur seul le revenu est pris en compte.

En outre, à ce jour, les données ne permettent pas de repérer une tendance de longue période. D'un côté, le commissaire européen Mario Monti a présenté, à l'appui de ses propositions de "paquet fiscal" qui ont donné lieu à l'adoption de mesures au Conseil Ecofin du 1^{er} mars 1997, les chiffres suivants résultant de calculs de la Commission : entre 1981 et 1995, le taux implicite d'imposition sur les revenus du travail a crû du 34,9% à 42%, tandis que ce taux passait, pour les autres facteurs, de 45,5% à 35%. D'un autre côté, sur les années suivantes, d'autres calculs de la Commission, avec une méthode

différente, font état sur la période 1995-2001 d'une stabilité de la taxation du facteur travail à un niveau estimé désormais à 37%, alors que le taux implicite de taxation du facteur capital aurait augmenté, passant de 24,5% à 29,8% (tableau détaillé en annexe 3).

Enfin, selon les derniers éléments disponibles (Taxation Structures in the EU, juin 2004), les taux d'imposition sur les deux facteurs de production, mesurés sur la période 1998-2002, auraient en définitive tous deux baissé.

Le taux d'imposition implicite sur le travail dans l'UE15 a baissé de 37,7% en 1998 à 36,3% en 2002. Le taux d'imposition implicite sur le capital a quant à lui diminué par rapport à 2001 pour atteindre 28,4% en 2002. La Commission confirme à cet égard que *"l'augmentation observée jusqu'en 2000 s'inscrivait dans un contexte marqué par la réduction des taux légaux d'imposition sur les sociétés et l'élargissement simultané de l'assiette fiscale. Toutefois, une part importante de l'augmentation du taux d'imposition implicite sur le capital est imputable à des facteurs cycliques et à l'expansion économique jusqu'en 2000. Le recul constaté en 2001 et en 2002 est lié au ralentissement de la croissance économique et à l'impact des mesures prises pour réduire les taux d'imposition"*.

F. - Conclusion

Un mécanisme de concurrence fiscale est à l'œuvre, entraînant d'abord une baisse des taux nominaux de taxation du bénéfice des entreprises, des hauts revenus et du patrimoine.

S'agissant du bénéfice des entreprises, ce phénomène est observable sur les taux nominaux d'imposition sur les bénéfices depuis le début des années 90. Les indicateurs de l'imposition des entreprises qui tentent d'incorporer les effets d'assiette et ceux des autres impôts (taux implicite et taux effectif d'imposition) semblent indiquer une tendance analogue. Leur étude suggère que cette baisse serait plus ancienne, et masquée dans la période récente par des effets de

conjoncture (pour le taux implicite) et de modification dans la structure du financement des entreprises (pour les deux indicateurs). Ces résultats sont cependant fragiles.

La baisse des taux n'a pas entraîné de tarissement des recettes fiscales pour les Etats ni, en l'état actuel des indicateurs, de modification de la répartition de la charge fiscale entre contribuables.

Dès lors, au regard de l'équité fiscale, les jugements sur l'évolution passée divergent selon le critère retenu. Si l'on considère que l'équité fiscale consiste à assurer la permanence de la part de chaque contribuable dans les ressources, il est possible de conclure que la concurrence fiscale n'a eu aucun effet en termes d'équité, sauf, le cas échéant, dans certains pays tels que l'Allemagne où la part de l'IS dans les recettes a chuté.

En revanche, si l'on considère que l'équité fiscale doit maintenir constant le taux de prélèvement sur chacun des contribuables, quitte à modifier la part de chacun dans le financement de l'Etat si l'effet de la conjoncture sur les revenus des différents acteurs n'est pas uniforme, le jugement sera plus négatif. En effet, certains indicateurs suggèrent qu'il existe une tendance de long terme à la baisse du taux de pression fiscale sur les facteurs les plus mobiles, mais que comme ces taux se sont appliqués à des gains plus importants, la part de ces facteurs dans les recettes est restée constante.

Ces deux approches contribuent à expliquer les appréciations divergentes des différents gouvernements quant aux effets de la concurrence fiscale en termes d'équité.

PARTIE I : LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES BASES FISCALES MOBILES EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER

Avant d'étudier les répercussions des différences entre les systèmes d'imposition sur la localisation des activités et des bases imposables, il importe de dresser un tableau comparé de la fiscalité française et de son évolution par rapport à celle des autres pays. Conformément à la démarche d'ensemble de ce rapport, seront étudiés non seulement les prélèvements sur les entreprises stricto sensu, mais également les prélèvements sur les assiettes mobiles qui peuvent être indirectement concernées : patrimoine des détenteurs de capitaux d'entreprises, revenus des salariés internationalement mobiles. A ce stade, on ne parle pas encore de handicaps ou d'avantages, mais de caractéristiques alourdissant ou allégeant l'imposition par rapport aux autres pays.

Il convient par ailleurs d'évoquer certains cas dans lesquels les comportements sont directement déterminés par la fiscalité : il s'agit de comportements de consommation de certains biens faisant l'objet de droits spécifiques, comme les alcools, les tabacs ou les carburants ; ou de biens d'équipement dont le prix est suffisamment élevé pour justifier la recherche du taux de TVA le plus faible (véhicules). En particulier, dans les zones frontalières au sein de l'Union européenne, les consommateurs se déplacent pour acquérir ces biens là où ils

sont le moins taxés, parfois au bénéfice des entreprises situées en France, parfois à leur détriment selon les biens et les frontières concernés. Il s'agit bien de phénomènes de concurrence fiscale, mais leur lien avec la problématique de la localisation des emplois et des activités est spécifique, puisqu'il est limité au secteur de la distribution de ces biens, notamment aux détaillants. Ces cas ne seront donc pas examinés en détail dans le présent rapport.

I. - LES PRÉLÈVEMENTS SUR L'ENTREPRISE ET LES DÉTENTEURS DE SON CAPITAL

Après un rappel des montants des principaux impôts acquittés, seront présentées les principales caractéristiques de l'imposition des assiettes mobiles en France. Les différentes dispositions sont classées en plusieurs catégories selon que la France apparaît bien positionnée ou non. Au sein de chaque catégorie, on évoque tout d'abord les prélèvements acquittés par les entreprises, puis ceux acquittés par les particuliers.

A. - Les impôts acquittés par les assiettes mobiles en France

Le tableau suivant indique les produits des principales impositions en cause, par ordre décroissant de montant acquitté.

Tableau n°8 : Principales¹⁴ impositions acquittées par les entreprises

Impôt	Montant 2003 (Md€)
IS net	37,5
TP (part effectivement acquittée par les entreprises)	20,5
IR (part entreprises ¹⁵)	10
TIPP (part acquittée par les entreprises) ¹⁶	8
Taxe sur le foncier bâti (part entreprises)	6,9
IS recouvré par voie de rôle ¹⁷	3,7
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	3,4
Taxe sur les salaires ¹⁸	3,4
Précompte mobilier	1,7
Taxe sur les véhicules de société	1,5
Total des principaux impôts sur les entreprises	96,6
<i>Pour mémoire : Cotisations sociales employeur</i>	<i>171</i>
<i>TVA restant à la charge des entreprises¹⁹</i>	<i>18</i>
<i>ISF</i>	<i>2,5</i>

B. - Les dispositions concourant à alourdir l'imposition en France par rapport aux autres pays

¹⁴ Montant supérieur à 1 Md€

¹⁵ Selon les estimations fournies par la direction de la prévision, les entreprises relevant de l'IR représentent environ 20% du produit total.

¹⁶ D'après un ratio fourni par la Direction de la prévision et de l'analyse économique

¹⁷ Cette ligne agrège l'IS recouvré suite à contrôle fiscal, mais aussi les impositions locales acquittées par France Telecom et la Poste.

¹⁸ Part acquittée par les entreprises d'après ventilation sectorielle fournie par le Minefi

¹⁹ Il est rappelé que le Conseil des impôts avait estimé dans son XVIIIème rapport la part de la TVA restant à la charge des entreprises, du fait des rémanences de TVA, à 16% du produit total de cet impôt, soit environ 18 Md€ en 2003.

1. - Les cotisations sociales

Les entreprises ne distinguent pas, dans les processus de décision prenant en compte le coût des prélèvements publics, selon la nature juridique de ceux-ci - impositions ou cotisations sociales. Dans la mesure où les cotisations sociales sont la contrepartie directe d'une prestation ou d'une assurance, la comparaison des coûts entre les différents Etats impliquerait également celle des systèmes de protection sociale. Une telle étude dépasse largement les limites du présent rapport, d'autant qu'elle serait en dehors du champ de compétences du Conseil des impôts. Elle supposerait également de tenir compte du coût des systèmes assurantiels privés.

On rappelle néanmoins que la France présente, en comparaison avec ses principaux partenaires, des taux de cotisations sociales élevés. La part des cotisations de sécurité sociale, en pourcentage du PIB, est de 16,3% en France en 2001, chiffre le plus élevé des Etats de l'OCDE, après celui de la République tchèque (17,1%). Viennent ensuite la Suède (15,3%), l'Autriche (14,9%), l'Allemagne (14,6%) et les Pays-Bas (14,2%). Toutefois, la France connaît une diminution de ce taux entre 1990 (18,9%) et 2001 (16,3%), due aux allègements de charges sur les bas salaires.

L'indicateur le plus pertinent est peut-être la part des cotisations sociales dans les coûts de la main-d'œuvre. Un tableau présenté en annexe 4 confirme que la France est parmi les pays où le poids des cotisations sociales est le plus élevé, et ce malgré les allègements de charges sociales consentis.

2. - Le taux nominal d'imposition des bénéfices des sociétés

La difficulté à comparer a priori le taux effectif d'imposition des entreprises et des capitaux, compte tenu des caractéristiques propres de chaque système, de ses règles d'assiette et du cumul de plusieurs prélèvements, conduit vraisemblablement de nombreux acteurs à fonder leurs décisions sur les taux nominaux.

En outre, comme on le verra, les entreprises multinationales, si elles tentent de transférer des bénéfices d'une filiale à l'autre par le biais de la fixation des prix de transferts ou par le choix des modes de financement, fondent leurs décisions sur les écarts de taux nominaux d'imposition.

Or, la France présente un taux nominal parmi les plus élevés :

Tableau n°9 : Taux nominaux de l'IS, 2004

	2004
Allemagne	26,37
Autriche	34
Belgique	34,5
Danemark	30
Espagne	35
Finlande	29
France	35,4
Grèce	35
Irlande	12,5
Italie	33
Luxembourg	22
Pays-Bas	34,5
Portugal	27,5
Royaume-Uni	30
Suède	28
Moyenne UE	29,8
EU	35
Japon	30

Source : DLF. Moyenne UE non pondérée. Taux du gouvernement central pour les fédérations. Taux maximal des grandes entreprises en cas de progressivité du barème ou de barèmes différents pour les PME et les grandes entreprises. Un tableau plus détaillé est fourni en annexe 2.

La France est en dernière position en Europe en 2004. Toutefois, si l'on conserve l'idée selon laquelle il est plus judicieux de situer la France au sein de pays comparables, tels que l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne, l'écart entre la France et ces pays est relativement réduit. Ainsi, il

suffirait qu'elle revienne au taux de 33 1/3 pour ne plus se singulariser parmi ces pays.

3. - L'imposition des plus-values de cession d'actifs détenus par les entreprises

L'imposition des plus-values de cession d'actifs réalisées par les personnes morales relevant de l'IS s'opère en France selon les modalités suivantes : un taux réduit de 19%²⁰ s'applique à la fraction du bénéfice qui provient de la cession des titres de participation détenus depuis plus de deux ans (régime spécial des plus-values à long terme) par des entreprises soumises à l'IS détenant plus de 5% du capital de la société dont elles cèdent les titres. Ce taux réduit implique la dotation à la réserve spéciale des plus-values à long terme²¹. La concession de licences d'exploitation de brevets fait l'objet d'une même réduction. En revanche, les plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'autres éléments de l'actif immobilisé quelle que soit la durée de détention, sont taxées au taux normal d'IS. De même, il n'existe pas de taux réduit d'IS pour les plus-values réinvesties dans l'entreprise, dites « plus-values de remploi ».

Chez nos principaux partenaires, du fait de réformes fiscales récentes :

- les plus values qui proviennent de la cession de titres de participation peuvent faire l'objet d'une exonération totale d'imposition ; c'est notamment le cas en Allemagne, au Royaume-Uni, en Belgique et au Luxembourg ;

- les autres plus-values sont taxées au taux normal d'IS, comme en France, mais ce dernier est, comme on l'a vu, moins élevé chez la plupart de nos partenaires ;

²⁰ Auquel s'ajoute la contribution additionnelle de 3%, soit un taux effectif de 19,57%

²¹ Lorsque ces sommes font l'objet d'une distribution, elles sont frappées par un complément d'imposition de 14,3%.

- un taux réduit ou une exonération totale et / ou un report sont prévus pour les plus-values réinvesties dans l'entreprise ; la Suède et l'Italie sont, avec la France, les seuls Etats de l'Union européenne à ne pas avoir de dispositif spécifique pour limiter l'imposition ou exonérer les plus-values de emploi.

4. - La taxe professionnelle

Les difficultés méthodologiques de tout exercice comparatif en matière de finances locales européennes sont réelles. Il faut en effet prendre en compte les spécificités liées à la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration et à la plus ou moins grande autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Cependant, la taxe professionnelle française apparaît singulière, lourde et complexe. Le Conseil des impôts rejoint à cet égard le diagnostic effectué dans le rapport d'étape de la Commission de réforme de la taxe professionnelle. Singulière, parce que le choix des immobilisations comme seule assiette est sans équivalent (Allemagne, Portugal et Luxembourg perçoivent un complément à l'IS, l'Italie retient la valeur ajoutée). Lourde, car le rendement de l'impôt français apparaît bien supérieur à celui observé dans des pays comparables, à l'exception de l'Italie :

Tableau n°10 : L'imposition locale des activités productives des entreprises dans les autres pays de l'Union européenne

Etat	Assiette	Rendements (Mds€)
Allemagne	Bénéfice fiscal ajusté	10,5 (2000)
Espagne²²	Tarif forfaitaire par nature d'activité sur la superficie des locaux professionnels	1,8 (2002)
Italie²³	Valeur ajoutée nette	22,18 (2000)
Luxembourg	Bénéfice économique	0,46
Portugal	Supplément à l'IS	0,29
France	Immobilisations	22,3 ²⁴ (2002)

Source : MINEFI (2003)

Ces données de rendement peuvent être complétées par les résultats d'une analyse par cas-types, effectuée dans cinq pays (Allemagne, France, Italie, Grande-Bretagne, Etats-Unis) par la direction de la prévision et de l'analyse économique pour le compte de la Commission de réforme de la taxe professionnelle. Selon cette analyse, les entreprises actives en France supportent des prélèvements locaux comparables à ceux observés en Italie, mais plus lourds que ceux observés en Allemagne, Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis.

Tableau n°11 : Poids des taxes locales dans 5 pays en % de la valeur ajoutée

Taxes locales ²⁵ / VA	Allemagne	R-U	Etats-Unis	Italie	France
Entreprises bénéficiaires	2,6%	0,5%	1,4%	4,3%	2,6%

²² Le Parlement espagnol a adopté début 2003 un projet de loi portant réforme du financement des communes. En application de ce texte, la TP espagnole a été supprimée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas un 1M€. En revanche, la taxe a été alourdie pour les entreprises dépassant ce seuil.

²³ Des pistes de réforme de cet impôt sont à l'étude en Italie.

²⁴ Il s'agit du montant budgétaire de la TP et non de ce qui est uniquement à la charge des entreprises.

²⁵ Taxe professionnelle et taxes foncières

Entreprises déficitaires	0,6%	1%	0,6%	4,3%	3,7%
-----------------------------	------	----	------	------	------

Source : DP, étude sur cas type pour la Commission de réforme de la

TP

Encore faut-il distinguer selon les secteurs : très naturellement, les entreprises des secteurs à forte intensité capitalistique apparaissent particulièrement pénalisées en France, alors que les entreprises du secteur tertiaire ne paraissent pas désavantagées dans notre pays. De plus, il se confirme que la surimposition observée en France est relativement réduite pour les entreprises bénéficiaires, mais très significative en ce qui concerne les entreprises françaises déficitaires.

Enfin, la complexité de cet impôt, (compte tenu du plafond en fonction de la valeur ajoutée, de l'existence d'une cotisation minimale et des fortes disparités de taux selon les territoires) en fait sans aucun doute un élément particulièrement peu lisible du système fiscal français.

5. - La taxe sur les salaires

La taxe sur les salaires constitue l'une des spécificités du régime fiscal français du secteur financier. Elle a été introduite en 1948 sous forme d'un versement forfaitaire qui, depuis la généralisation de la TVA en 1968, n'est plus perçu sur les employeurs soumis à la TVA sur 90% au moins de leur chiffre d'affaires. Ceci visait à ne pas pénaliser les entreprises exportatrices. On considère généralement qu'elle s'applique à certaines entreprises en compensation du fait que celles-ci ne relèvent pas du régime de TVA²⁶.

La taxe sur les salaires constitue un enjeu pour les secteurs de la banque et de l'assurance, qui en acquittent près du quart du produit total, et qui sont plus exposés à la

²⁶ En réalité, ceci n'est pas tout à fait exact, puisqu'elles restent soumises à la TVA sur une partie de leur chiffre d'affaires qui peut être significative ; or, la TVA n'est qu'en partie seulement récupérée, et selon certaines analyses, les secteurs soumis à la taxe sur les salaires supportent précisément de fortes rémanences de TVA.

concurrence internationale que les autres assujettis (activités hospitalières et administration). Elle renchérit le coût de la main-d'œuvre française pour les banques et les assurances actives en France.

De plus, le secteur financier est assujetti à d'autres contributions spécifiques : la taxe sur les conventions d'assurance (2,8 Mds€ en 2003), la taxe sur les excédents de provisions assurances et l'impôt sur les opérations de bourse.

L'analyse doit s'étendre aux impôts supportés par les détenteurs du capital des entreprises, notamment l'ISF et l'imposition des plus-values de cession des personnes physiques.

6. - L'ISF

A cet égard, un impôt sur la fortune n'existe plus que dans 5 pays, où il est généralement moins lourd qu'en France compte tenu des règles d'assiette et de plafonnement.

Tableau n°12 : L'imposition sur la fortune dans les Etats de l'Union européenne en 2002

Etats	ISF	Principales caractéristiques de cet impôt
Allemagne	NON	Supprimé en 1995
Autriche	NON	Supprimé en 1993
Belgique	NON	
Danemark	NON	Supprimé en 1997
Grèce	NON	
Irlande	NON	
Italie	NON	
Portugal	NON	
Royaume-Uni	NON	
Pays-Bas	?	Création, en contrepartie de la suppression de l'ISF en 2001, d'un impôt annuel de 30 % s'appliquant à un revenu forfaitaire égal au moins à 4 % de la valeur de marché du patrimoine (à l'exception de la résidence principale, des forêts, des œuvres d'art, et, sous plafonds, de certains placements financiers, ainsi que des dividendes et plus-values de participations, imposés séparément).
France	OUI	Taux maximum de 1,8% pour un patrimoine supérieur à 15 M€ ; plafonnement à 85 % du revenu imposable à l'IR, lui-même plafonné dans certains cas à 50 % de l'ISF dû. Exonération des biens professionnels et des œuvres d'art, abattement sur la valeur de la résidence principale.
Espagne	OUI	Taux : de 0,2 % à 2,5 % (pour un patrimoine supérieur à 10 M€) ; plafonnement du cumul IR+ISF à 60 % du revenu imposable à l'IR ; la réduction résultant du plafonnement ne peut toutefois excéder 80 % de l'impôt dû. La plupart des biens meubles, les œuvres d'art d'une valeur inférieure à certains seuils et les participations supérieures à 15 % dans des sociétés non cotées sont exonérées.
Finlande	OUI	Droit fixe de 170 euros jusqu'à une base taxable de 187.000 euros, puis droit fixe + taux de 0,9 % ; plafonnement du cumul IR+ISF à 70 % du revenu imposable à l'IR ; sont exonérés les meubles meublants, les effets personnels, les dépôts bancaires et les obligations ; abattement de 70 % sur les entreprises individuelles et les participations supérieures à 10 % dans les sociétés non cotées ou cotées à la bourse de Helsinki.
Luxembourg	OUI	Taux fixe de 0,5 %. Aucun plafonnement. Très peu d'exonérations, mais des abattements, notamment de 50 % sur les entreprises individuelles et les parts de sociétés de personnes.
Suède	OUI	Taux fixe de 1,5 % à partir de 1.000.000 de SEK (environ 110 000 euros) pour une personne seule (1.500.000 pour un couple marié) ; plafonnement du cumul ISF+IR à 60 % du revenu imposable ; exonération des titres non cotés, ainsi que des titres cotés pour des participations supérieures à 25 % ; abattement de 20 % de la valeur au 31 décembre des valeurs mobilières

		cotées.
--	--	---------

Source : Dictionnaire permanent de gestion fiscale, hors-série 2003.

Bien qu'il soit le plus élevé en France (de l'ordre de 2,5 Md€), le rendement de l'impôt sur la fortune n'est pas négligeable dans certains autres pays où il existe. Ainsi, il est de 1 187 M€ en Espagne (2001), de 987 M€ au Luxembourg²⁷ (1999), de 947 M€ en Suède (1999).

7. - L'imposition des plus-values de cession réalisées par les personnes physiques

On ne considère ici que les plus-values privées, c'est-à-dire réalisées par des contribuables à titre personnel dans le cadre de la gestion d'un patrimoine, et particulièrement celles réalisées lors des cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux et soumises au taux proportionnel de 26% (16 % + 2 % de prélèvements sociaux + 7,5 % de CSG + 0,5 % de CRDS), quelle que soit leur durée de détention.

Dans de nombreux pays (Allemagne, Benelux, Suisse), ces plus-values ne sont pas imposées ; dans d'autres, elles le sont à des taux inférieurs (12,5% en Italie, 20% en Espagne). En outre, en France, l'absence de prise en compte de l'érosion monétaire pour le calcul de ces plus-values peut conduire à faire apparaître une plus-value taxable alors même qu'il n'y a aucune plus-value réelle²⁸.

²⁷ Le cas du Luxembourg est en outre particulier puisque les personnes morales sont imposables. Les personnes morales résidentes sont imposables sur leur patrimoine net mondial tandis que celles qui sont non résidentes sont taxables à raison de leur patrimoine luxembourgeois. Pour les premières, l'impôt est assis sur le capital d'exploitation net : les éléments corporels ou incorporels de l'actif immobilisé plus le fonds de roulement et les stocks moins les dettes. Le taux de l'impôt est fixé à 0,5 % dans les deux cas.

²⁸ Cela étant, il convient de souligner que les cessions de titres par des dirigeants d'entreprises peuvent bénéficier de divers régimes de faveur ou d'exonération, parmi lesquels :

- l'exonération des cessions de droits sociaux à l'intérieur d'un groupe familial sous certaines conditions,
- le sursis d'imposition en cas d'échange de titres résultant notamment d'une opération d'offre publique, d'une fusion, d'une scission, d'une absorption ou d'un apport à une société soumise à l'IS,

De plus, la France est l'un des rares Etats de l'Union européenne à appliquer un taux uniforme pour l'imposition des plus-values. En effet, certains Etats distinguent différents types de plus-values, selon deux critères : le caractère spéculatif de la plus-value, apprécié notamment à l'aune de la durée de détention des titres, d'une part ; le montant de participation, les plus-values substantielles étant dans certains cas davantage taxées, d'autre part.

C. - Les dispositions concourant à réduire l'imposition des assiettes mobiles en France par rapport à d'autres pays

1. - Le régime d'amortissement dans le calcul du bénéfice fiscal des sociétés

D'une manière générale, le régime d'amortissement français est assez largement considéré comme un instrument d'incitation fiscale à l'investissement. Mais l'évaluation des avantages est très difficile à chiffrer : en effet, à comportement d'investissement inchangé pour les entreprises, les amortissements dérogatoires ne leur procurent en définitive qu'un avantage de trésorerie. La seule mesure dérogatoire chiffrée est l'amortissement dégressif, pour un montant réduit et très fluctuant. Ainsi, il convient avant tout de comparer le droit commun de l'amortissement dans les différents Etats et non les mesures dérogatoires.

L'évaluation des avantages comparatifs du régime de droit commun de l'amortissement en France par rapport aux régimes étrangers n'est pas aisée. En effet, chaque régime d'amortissement distingue, parfois de manière assez fine, selon les catégories de biens, et selon des classifications qui ne se

- depuis la loi de finances pour 2004, l'exonération des plus-values de cession des parts de jeunes entreprises innovantes (JEI) sous certaines conditions.

recoupent que partiellement d'un pays à l'autre. Le tableau suivant présente les données relatives aux biens d'équipement de type outillage. Globalement, il semblerait que la France ait un régime fiscal favorable, puisque le champ des biens éligibles à l'amortissement dégressif est plus vaste, et que les taux dégressifs utilisés sont plus élevés qu'à l'étranger.

Tableau n°13 : Amortissement des acquisitions de machines-outils en Europe

	Durée	Possibilité d'amortissement dégressif	Taux maximum légal
Allemagne	13-15 ans	Oui	20%
Autriche	5-10 ans	Non	10%
Belgique	3-10 ans	Oui	40%
Danemark	Nc	Oui	30%
Espagne	10	Non	10%
Finlande	Nc	Oui	25%
France	5-10 ans	Oui	Non
Grèce	5-10 ans	Oui	Non
Irlande	8 ans	Non	12,50%
Italie	8-10 ans	Non	12,50%
Luxembourg	5-10 ans	Oui	30%
Pays-Bas	5-10 ans	Oui	Non
Portugal	4-8 ans	Oui	Non
R.U.	Nc	Oui	25%
Suède	Nc	Oui	30%

Source : Conseil des impôts et Dictionnaire fiscal permanent

On observe que les durées fiscales retenues par les autres pays se situent entre 5 et 10 ans, l'Allemagne retenant la durée la plus longue (donc les possibilités d'amortissement rapide les plus réduites), proche de la durée de vie réelle des équipements. 4 pays ne pratiquent pas l'amortissement dégressif (Espagne, Irlande, Italie, Autriche). Dans la dizaine de pays qui ont un amortissement dégressif, il existe généralement un taux maximum légal. Ce taux, qui limite l'avantage consenti, est dans la plupart des cas inférieur aux taux maximum que l'on peut appliquer en France. Ainsi, en France, le jeu des

coefficients de dégressivité porte le taux d'amortissement à $33 \frac{1}{3} \times 1,25 = 41,66\%$ pour une durée de 3 ans, à $20 \times 1,75 = 35\%$ pour une durée de 5 ans, à $16,66 \times 2,25 = 37,5\%$ pour une durée de 6 ans. Seuls la Belgique, les Pays-Bas et le Portugal proposent des régimes aussi attrayants.

La Commission, qui s'est livrée à des estimations de taux d'amortissement moyens, tentant de prendre en compte les diversités des régimes nationaux, confirme l'orientation générale du tableau ci-dessus. Le régime français apparaît très favorable, puisque le taux moyen est parmi les plus élevés (2^e place) pour les équipements et machines. La position française en matière de brevets la classe dans la moyenne européenne. Elle est en revanche moins favorable pour les amortissements d'immeubles.

Si le chiffrage de l'avantage constitué par le régime français d'amortissements est malaisé, sa logique est toutefois particulièrement adaptée au processus décisionnel de l'entrepreneur. En effet, celui-ci ne raisonne pas systématiquement en termes de rendement final de l'investissement, comme le supposent les simulations de taux effectif d'imposition. Ce rendement dépend en effet d'un grand nombre de paramètres non maîtrisés, tels que la demande de produit par les clients. Dans un tel contexte d'incertitude, la possibilité de financer indirectement à court ou moyen terme un investissement par une réduction d'impôts est appréciable. Et même si l'amortissement plus rapide n'a qu'un effet de trésorerie, celui-ci demeure avantageux à l'horizon de trois ou cinq ans qui est celui de la décision économique.

2. - La déductibilité des intérêts d'emprunt

En France, les charges financières engagées pour l'acquisition de titres de participation dans des sociétés résidentes ou non-résidentes sont déductibles sans limitation sous réserve de la normalité des conditions d'emprunt et, accessoirement, de l'application des règles de sous-capitalisation (voir infra, p 156).

Cette possibilité constitue l'un des attraits du système fiscal français. Cet avantage comparatif est, d'une certaine manière, le symétrique du traitement relativement sévère des plus-values de cession de titres de participation. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les intérêts d'un prêt accordé en vue d'une acquisition ne sont pas déductibles du bénéfice imposable, tandis que les plus-values de participation ne sont pas taxées. En France, c'est le principe inverse qui prévaut : les plus-values sont imposables, et les intérêts des emprunts contractés sont déductibles.

La France est ainsi le pivot d'une forme d'optimisation fiscale pour les multinationales, qui y localisent fréquemment leurs dettes afférentes à de nouvelles acquisitions de sociétés françaises ou étrangères.

3. - Le régime d'intégration

Le régime d'intégration fiscale, introduit en 1988, est prévu par les articles 223A à 223Q du CGI. Il s'applique sur option à tout groupe de sociétés françaises. Ce sont les sociétés elles-mêmes qui déterminent le périmètre d'intégration : les règles fiscales se cantonnent à définir un périmètre d'intégration maximal²⁹.

Une fois son périmètre défini, c'est le groupe qui est redevable de l'IS, et non les sociétés qui le constituent. L'assiette de l'IS est alors égale à la somme algébrique des bénéfices (ou déficits) réalisés par chacune des sociétés du groupe, avec des retraitements spécifiques qui peuvent encore réduire cette assiette. Le régime d'intégration assure donc la neutralité de la fiscalité au regard des choix d'organisation du groupe, sous

²⁹ Par définition, la société intégrante appartient au groupe fiscal, sous réserve qu'elle ne soit pas elle-même détenue à plus de 95% par une personne morale redevable de l'IS. Ses filiales détenues à plus de 95% sont intégrées dans le groupe. Une fois une filiale intégrée, elle est considérée comme faisant partie du groupe à part entière. Les filiales détenues à plus de 95% par des sociétés faisant partie du groupe sont elles aussi intégrées au groupe, mais le régime ne permet pas l'intégration fiscale de certaines filiales détenues indirectement à plus de 95%. Le périmètre d'intégration est révisable annuellement.

réserve que la société mère, tête de groupe, soit bien détentrice de la quasi-totalité du capital de ses filiales.

On peut faire plusieurs constats tendant à illustrer le caractère favorable de ce régime. D'une part, son succès : en 2001, le nombre d'entreprises appartenant à une intégration fiscale est d'environ 48 700 dont 13 377 têtes de groupe. En 1991, quelques années seulement après l'introduction du régime, on comptait seulement 5 092 sociétés-mères et 12 526 filiales intégrées. Le régime s'est donc très nettement diffusé.

L'analyse montre par ailleurs que le seuil de participation élevé dans les filiales (95%) n'est guère une réelle contrainte. Une simulation a été réalisée par l'INSEE pour estimer le nombre de sociétés qui pouvaient en principe bénéficier de l'intégration fiscale, et leur importance en termes économiques. Elle révèle que les groupes fiscalement intégrés représentent 77% des groupes potentiellement intégrables : le régime d'intégration fiscale tel qu'il existe actuellement semble donc convenir à une grande majorité des groupes de sociétés³⁰. Le pourcentage de détention de 95% actuellement retenu semble donc réaliser un bon arbitrage entre les deux objectifs poursuivis par l'intégration fiscale : celui de proposer un mécanisme adapté aux groupes réellement présents sur le territoire, et celui de ne pas créer de situation qui serait dommageable aux actionnaires minoritaires et pourrait créer une rupture de l'égalité devant l'impôt.

Les éléments de comparaison internationale suggèrent que le régime d'intégration français est avantageux par rapport aux régimes des autres pays. Comme en France, ce régime est dans tous les cas (sauf au Danemark) réservé aux filiales nationales. Mais ces régimes présentent assez souvent des contraintes plus fortes qu'en droit français, par exemple la nécessité de respecter un engagement sur plusieurs années à périmètre constant. Ils n'offrent par ailleurs pas les possibilités

³⁰ Ainsi, le seuil d'intégration de 95% semble adapté à la réalité économique : un taux de 100% serait trop fort, et priverait le régime de 44% de ses bénéficiaires potentiels. Le passage à 90%, et même à 70%, n'apporterait pas de changement majeur en termes économiques (seulement 1,5% d'effectifs salariés et 0,2% d'EBE supplémentaires).

de neutralisation des opérations en groupe aussi étendues qu'en France.

Tableau n°14 : Quelques régimes d'intégration en Europe

Pays	Principales différences avec le régime français
Allemagne (Organschaft)	Signature d'un contrat de 5 ans entre les sociétés du groupe
Espagne	Les sociétés mères et filiales ne doivent pas être des sociétés inactives, ou patrimoniales, ou faisant l'objet d'un redressement fiscal. Les fonds propres des sociétés ne doivent pas être inférieurs à la moitié du capital social
Danemark	Nécessité de détention à 100%. Le déficit correspondant à l'acquisition d'une filiale du groupe n'est pas compensable avec les profits de la filiale acquise
Luxembourg	Autorisation administrative pour 5 ans minimum. Les plus-values de cession internes sans contrepartie sont taxées à l'IS de droit commun
Royaume-Uni (Group relief)	Accord de l'administration fiscale. Uniquement possibilité de transferts des pertes dues aux amortissements.
Portugal	La consolidation des pertes et profits ne peut conduire à un résultat imposable inférieur de plus de 35% au résultat imposable en l'absence de consolidation

Source : Dictionnaire fiscal permanent (2003)

Surtout, c'est la combinaison de ce régime et de la possibilité de déduire les frais d'acquisition qui rend très attractif le système fiscal français applicable à des acquisitions de sociétés. A titre d'illustration, le régime espagnol ne concerne pour l'année 2002 que 363 groupes fiscaux (soit 15 fois moins qu'en France) correspondant à 3 879 filiales (source : DLF).

4. - Le régime du bénéfice consolidé

Deux régimes particuliers d'imposition des bénéfices constituent une exception au principe de territorialité français³¹, en permettant une compensation des bénéfices et des pertes des filiales au niveau mondial : il s'agit du régime du bénéfice mondial³² et du régime du bénéfice consolidé. Ce dernier est prévu par l'article 209 quinquies du CGI, précisé par un décret³³ et commenté par plusieurs instructions.

Ce régime est accordé uniquement par agrément discrétionnaire³⁴ du Ministre, initialement pour cinq ans et renouvelable par période de trois ans. Il permet à une entreprise française d'être imposée sur la somme algébrique des bénéfices réalisés par ses exploitations directes³⁵ et indirectes dans le monde entier. Seules les filiales détenues à 50% au moins sont concernées. Les impôts déjà acquittés à l'étranger forment des crédits d'impôt, au prorata de la participation de la société agréée dans les filiales étrangères. Ils sont ensuite imputables sur le montant d'IS consolidé.

Seules huit entreprises sont actuellement concernées par ce régime : la plus ancienne en bénéficie depuis 1966, deux nouvelles entreprises pourraient y être admises en 2004.

Un tableau présenté en annexe 5 résume les gains procurés par le régime du bénéfice consolidé pour l'ensemble des sociétés concernées. Les montants d'IS payés apparaissent faibles au regard des avantages consentis aux entreprises³⁶. Sur

³¹ Ce régime sera détaillé infra.

³² Il n'est pas nécessaire de décrire le fonctionnement du régime du bénéfice mondial : en théorie, ce régime existe toujours, mais il est tombé en désuétude depuis plus de 20 ans. Sa dernière mise en application remonte à 1979. On se bornera donc à exposer le régime du bénéfice consolidé.

³³ n° 97-1227 du 26/12/1997, JO du 28/12/1997.

³⁴ Après avis du comité des investissements à caractère économique et social, cf. CGI Annexe II article 130.

³⁵ ie. établissements stables : succursales, bureaux, comptoirs, usines etc... n'ayant pas de personnalité juridique et distincte.

³⁶ Le détail de l'avantage octroyé aux entreprises est donné en annexe 5.

la période 1998-2001, l'IS payé a été de 1 Md€ ; en l'absence du régime consolidé, il aurait été de 2 Md€, auxquels se seraient ajoutés 2,3 Md€ de précompte mobilier. La suppression du précompte mobilier va comparativement réduire l'avantage lié au régime consolidé.

Ce régime a été mis en place dans l'intention de favoriser les grandes entreprises françaises qui réalisent des investissements importants à l'étranger, pour lesquelles il est effectivement attractif. En effet, une implantation hors de France n'est que rarement rentable immédiatement : les filiales étrangères des sociétés agréées dégagent dans un premier temps des pertes, que ce régime permet de compenser partiellement avec les résultats positifs dégagés en France. Lors du retour sur investissement, les filiales étrangères deviennent bénéficiaires. C'est à ce moment que le régime peut s'avérer moins intéressant pour les sociétés agréées, car il leur impose de payer la différence entre l'IS supporté à l'étranger et celui calculé au taux français, généralement supérieur. Cela explique la désaffection récente pour le bénéfice consolidé de quelques très grands groupes qui pourraient ne pas solliciter le renouvellement de l'agrément.

Ce dispositif s'inscrit dans le cadre de la concurrence fiscale de manière très spécifique : en effet, la procédure d'agrément discrétionnaire est très sélective, et très peu de groupes sont concernés. Il n'est pas destiné à favoriser l'implantation en France d'activités nouvelles par des groupes internationaux étrangers. En revanche, il est probable que ce régime encourage quelques très grandes sociétés françaises à ne pas délocaliser certaines activités à l'étranger. En effet, une attention toute particulière est portée à la structure de l'emploi dans le groupe lors de l'examen de sa demande d'agrément.

S'agissant de la fiscalité des personnes physiques, un nouveau régime concourant à réduire l'imposition en France impliquant des entreprises peut être mentionné, celui des impatriés :

5. - Le nouveau régime des impatriés

La France a mis en place fin 2003 un régime spécial d'imposition des "impatriés" : on désigne ainsi les cadres étrangers que leur entreprise expatrie de leur pays d'origine vers la France.

Cette mesure avait été réclamée dans de nombreux rapports depuis 2001³⁷. A l'appui de cette demande est fréquemment avancé le fait qu'un tel régime existe, sous une forme ou une autre, chez la plupart de nos partenaires. Le raisonnement qui légitime généralement un régime spécifique en direction des impatriés part du modèle implicite, qui reste à expertiser, selon lequel ces personnes sont des cadres dirigeants. Dès lors, leur présence en France a un caractère stratégique, puisqu'elle est le plus souvent liée à l'implantation d'activités jugées elles-mêmes stratégiques – comme les quartiers généraux, les centres de décision et la finance ; en outre, ces personnes peuvent aisément comparer les avantages et les inconvénients existant entre les fiscalités des différents pays.

La mesure mise en place permet aux impatriés de déduire de leur revenu imposable le surcroît de rémunération perçu du fait de l'expatriation³⁸ et certaines cotisations sociales. Elle place désormais la France parmi les pays les plus attractifs au regard de la fiscalité des impatriés, avec la Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, tout au moins pour un revenu brut inférieur

³⁷ Par exemple, le rapport précité du député Michel Charzat ; plus récemment par le rapport du député Sébastien Huyghe sur l'attractivité du territoire pour les sièges sociaux des grands groupes internationaux (2003)

³⁸ CGI Art. 81 B. - I. - Les salariés et les personnes mentionnées aux 1°, 2° et 3° du b de l'article 80 ter appelés par une entreprise établie dans un autre Etat à occuper un emploi dans une entreprise établie en France pendant une période limitée ne sont pas soumis à l'impôt à raison des éléments de leur rémunération directement liés à cette situation. Cette disposition s'applique jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant celle de leur prise de fonctions et à la condition que les personnes concernées n'aient pas été fiscalement domiciliées en France au cours des dix années civiles précédant celle de cette prise de fonctions.

à 100 000 euros. L'avantage du régime français se réduit en revanche pour un revenu brut supérieur à 200 000 euros.

Le régime belge est particulièrement attractif : les cadres non-résidents exerçant leur activité en Belgique bénéficient d'un double avantage fiscal :

- d'une part, l'exonération du remboursement, par l'employeur, des frais initiaux et répétitifs liés à l'expatriation (déménagement, logement, enseignement, etc.) par référence, dans le cas des dépenses répétitives, aux coûts supportés dans le pays d'origine ;
- d'autre part, l'exonération d'une partie du salaire perçu proportionnellement au nombre de voyages professionnels effectués en dehors de la Belgique³⁹.

D. - Les caractéristiques dont l'effet sur le niveau d'imposition comparé de la France est incertain

1. - La territorialité de l'imposition des bénéfices

L'IS frappe les bénéfices "réalisés dans les entreprises exploitées en France ainsi que ceux dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions" (art 209 CGI).

S'agissant des filiales, dotées de la personnalité morale, le régime français n'est pas une exception : leur bénéfice est taxé dans le pays de résidence de la filiale dans tous les systèmes fiscaux, et leurs pertes ne sont pas davantage consolidées avec celles de la société-mère. La singularité du régime français concerne donc les succursales, qui n'ont pas la personnalité

³⁹ Ce régime résulte de la circulaire du 8 août 1983, qui interprète dans un sens large les dispositions du code des impôts sur le revenu belge : l'article 31 du CIR exonère les traitements obtenus en remboursement de dépenses propres à l'employeur ; l'article 228, paragraphe 1er, du CIR dispose que les non-résidents ne sont imposés en Belgique qu'à hauteur des revenus qu'ils y ont tiré de leur activité.

morale : dans la plupart des pays, les bénéfices et les pertes des succursales étrangères sont réintégrés dans le bénéfice de la société mère qui n'est pas considérée comme une entité distincte. La France fait donc figure d'exception en n'imposant pas les bénéfices des succursales étrangères.

Cependant, l'impact de ce régime sur le niveau d'imposition des entreprises est tout à la fois ambigu et modeste. D'une part, les entreprises optent dans plus de 90% des cas pour une organisation en filiales et non en succursales, une activité significative sur un territoire nécessitant rapidement de disposer de la personnalité morale (seul le secteur bancaire international est organisé massivement en succursales).

D'autre part, les modalités d'application (notamment les possibilités d'abandons de créances vis-à-vis des filiales) et les conventions fiscales bilatérales atténuent dans certains Etats la portée du principe de territorialité mondiale. La remontée des pertes des succursales étrangères ne s'effectue en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas qu'après compensation avec les bénéfices étrangers. En Allemagne, seules les pertes résultant de certaines activités étrangères qualifiées de réelles (fabrication ou vente de biens, exploitation de ressources minérales, prestations de services autres que les locations ou les services

touristiques) sont imputables sur les résultats du siège allemand⁴⁰.

Par ailleurs, du fait du taux comparativement élevé de l'IS français, le régime s'avère plutôt favorable pour les entreprises françaises disposant de succursales bénéficiaires (ces bénéfices étant imposés au taux local, généralement inférieur). En contrepartie, il ne permet pas d'imputer des pertes de succursales à l'étranger sur des bénéfices réalisés en France. Dès lors, le régime français est avantageux dans certains cas, défavorable dans d'autres.

Dans ces conditions, l'impact de ce régime en termes de concurrence fiscale est vraisemblablement réduit dans le cas général et n'est sensible que dans certaines configurations. Cependant, du point de vue de l'Etat, ce régime peut s'avérer plus défavorable pour l'appréhension de la base fiscale. En effet, la France pratiquant un taux d'IS élevé, le système fonctionne comme une incitation à pratiquer l'optimisation fiscale au bénéfice de succursales situées à l'étranger. Cette possibilité qui est offerte dans tous les régimes aux entreprises disposant de filiales (puisque celles-ci sont toujours imposées selon la règle du pays de résidence) s'étend en France aux succursales.

⁴⁰ D'autres dispositions pourraient être mentionnées : un crédit d'impôt est accordé dans la plupart des cas pour éliminer la double imposition. C'est le cas en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en Grèce, en Italie, au Portugal, au Royaume-Uni et en Suède. Il est calculé en général par pays et limité à la fraction de l'impôt sur les sociétés correspondant aux bénéfices étrangers. La Belgique accordait un crédit égal à 75 % de l'impôt belge sur les sociétés portant sur les bénéfices étrangers quel que soit le niveau de l'imposition étrangère. Ce dispositif est supprimé depuis le 1er janvier dernier. Désormais, les bénéfices des succursales étrangères diminués, le cas échéant, des impôts étrangers y afférents sont soumis à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun. Les Pays-Bas exonèrent les bénéfices en proportion de l'importance des revenus étrangers dans les revenus totaux des sociétés néerlandaises. Les bénéfices en provenance d'une succursale située à l'étranger dont l'activité principale consiste en des placements financiers bénéficient d'un crédit d'impôt plafonné à la moitié de l'impôt néerlandais afférent à ces revenus. Par ailleurs, l'Irlande (de plein droit), l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suède (sur option) admettent en charges déductibles le montant de l'impôt étranger payé par les succursales étrangères.

2. - La territorialité de l'imposition des dividendes : le régime mère-filiale

Le régime des sociétés mère et filiale (RSMF)⁴¹ s'applique sur option à toute société mère soumise à l'IS au taux normal dès lors qu'elle détient au moins 5% de ses filiales. Tous les produits versés à la mère par sa filiale française ou étrangère sont exonérés d'IS, sauf une quote-part de frais et charges. Ce régime est considéré, sans doute à tort, comme une dépense fiscale que l'administration évalue à 7,1 Mds€ en 2002, 7,8 Mds€ en 2003 et 7,8 Mds€ en 2004. Le nombre de bénéficiaires du régime est d'environ 25 700 entreprises. Il ne s'agit en réalité que d'un moyen d'éviter la double imposition des revenus qui remontent de la filiale à sa société mère. C'est bien dans cet esprit qu'a été adoptée la directive européenne⁴² dont le RSMF est l'application.

La quote-part pour frais et charges est appliquée en vertu du principe selon lequel un revenu exonéré est toujours net : la réintégration d'une telle quote-part dans le bénéfice est censée représenter les charges que la société mère supporte pour percevoir les dividendes de sa filiale. Initialement de 5%, cette quote-part avait été supprimée en 1993 puis fixée à 2,5% en 1999, et restaurée à 5% en 2000⁴³. La quote-part représentait une recette de 640 M€ en 2000.

Pour apprécier la compétitivité du régime fiscal français des dividendes mères-filiales, il faut évaluer l'effet combiné de

⁴¹ Prévu par les articles 145, 146 et 216 du CGI.

⁴² Directive n° 90/435/CEE du 23/07/1990, JOCE L225 du 20/08/1990

⁴³ La suppression de 1993 était liée à l'abaissement du taux d'IS, qui conduisait mécaniquement à ce que le régime de droit commun d'imposition des dividendes devienne plus favorable que le régime des sociétés mères et filles. Du fait des contributions additionnelles intervenues depuis, la réintroduction de la quote-part de frais et charges a laissé le régime mère et fille plus favorable que le régime de droit commun. Il faut préciser que le montant de la quote-part sera mécaniquement diminué par la réforme du régime des distributions intervenu en LFR 2003, la suppression de l'avoir fiscal ayant pour conséquence de diminuer la base de calcul de la quote-part de frais et charges.

plusieurs éléments : le montant de l'exonération, l'effet de la nationalité de la filiale, les conditions de participation et de durée de détention pour bénéficier du régime.

Ces données sont présentées dans un tableau fourni en annexe 6 pour les 15 Etats de l'Union européenne. Il apparaît que le régime fiscal des dividendes mères-filiales fait la plupart du temps l'objet d'une exonération à 100%. Le régime français peut dès lors paraître peu avantageux au regard de ce seul critère. Cependant, certains Etats introduisent une discrimination entre les sociétés résidentes ou implantées au sein de l'UE, qui bénéficient d'un régime plus favorable, et les autres ; d'autres instaurent une condition de détention plus contraignante que la France (avec un seuil de participation bien supérieur à 5%). La France ne pratique pas une telle discrimination entre les sociétés, ce qui peut compenser, vis-à-vis de certains pays, l'existence de l'imposition d'une quote-part.

Toutefois, l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce, l'Irlande, la Norvège ne posent aucune condition de hauteur de participation ni de durée de détention pour l'accès au régime mère-fille et exonèrent à 100% les dividendes reçus. Le régime français est incontestablement moins avantageux que celui de ces pays ; par rapport aux autres pays, le diagnostic est plus nuancé.

Il convient en outre de relever que la France pratique un régime d'exonération des dividendes provenant de filiales étrangères qui remontent à la société-mère, plus favorable que le régime d'imputation (dans lequel un complément d'imposition correspondant à la différence entre le taux supporté dans le pays de résidence de la filiale et celui pratiqué dans le pays de résidence de la mère), en vigueur notamment en Grande-Bretagne.

3. - Les implantations spécialisées : holdings, quartiers généraux, centres de logistique

Les grands groupes internationaux ont des implantations spécialisées, qui sont généralement considérées comme stratégiques pour les pays qui les accueillent, en raison des effets d'agglomération qu'ils induisent et de leur contenu en emplois très qualifiés. Elles bénéficient donc souvent de dispositions fiscales dérogatoires. Le positionnement de la France à cet égard ne peut être qualifié sans une étude approfondie.

Il convient d'abord de préciser les contours de ces différentes activités et les enjeux qui s'y attachent, selon la définition qu'en donne le CGI français. Le **quartier général** est une entité qui dépend d'un groupe international contrôlé depuis la France ou l'étranger, et qui exerce au seul profit de ce groupe des fonctions de direction, de gestion, de coordination ou de contrôle. Un **centre logistique** est également défini selon les prestations qu'il réalise pour les autres entités de l'ensemble : ses activités doivent revêtir pour l'essentiel un caractère préparatoire ou auxiliaire et ne pas constituer des fonctions directement productives. Il s'agit principalement des fonctions de stockage, de conditionnement, d'étiquetage et de distribution de produit et des activités administratives liées à ces fonctions. Une **holding** est une société chargée de détenir et de gérer les participations d'un groupe de sociétés. En revanche, la notion de siège social n'est pas une notion fiscale, mais juridique : c'est le lieu du domicile légal de la société. Il peut aussi bien concentrer les fonctions de holding et de quartier général, ou n'être une simple boîte aux lettres.

Pour chacune de ces fonctions, une évaluation du positionnement relatif de la France au plan fiscal peut être proposée :

-S'agissant des holdings. Il n'existe pas de régime fiscal spécifique des holdings, mais la localisation de ces dernières est influencée notamment par les conditions de la gestion des titres de participation. A cet égard, la fiscalité des plus-values de

cession de titres et le niveau du taux de l'IS pénalisent les holdings situées en France (voir supra). D'autres pays, en particulier le Luxembourg, proposent une fiscalité des holdings et des sociétés de financement bien plus attrayante.

Cependant, une holding française est un relais fréquemment utilisé par les entreprises pour les acquisitions de sociétés, du fait de la déductibilité des intérêts d'emprunt. En outre, si la holding exerce aussi des fonctions de quartier général, elle bénéficie des avantages accordés à ces dernières fonctions. Au total, l'effet de la fiscalité française sur une holding dépend du type d'activité de celle-ci.

-S'agissant des quartiers généraux. On trouve un régime fiscal spécifique aux quartiers généraux, dans la plupart des 15 Etats de l'Union européenne à l'exception de l'Italie⁴⁴. La France se trouvait à cet égard en situation très favorable, puisqu'elle a dû, à la demande de la Commission, revenir en août 2003 sur certaines modalités accessoires du régime, jugées incompatibles avec le marché commun. Il convient d'ailleurs de relever que l'instruction qui régit la fiscalité de ces implantations accorde aux salariés des quartiers généraux et des centres logistiques, non domiciliés en France et dont la durée d'emploi n'excède pas 6 ans, des conditions d'imposition avantageuses. Toutefois, le régime belge est plus avantageux encore.

-S'agissant des centres de recherche et développement : ils constituent un cas particulier des quartiers généraux et des centres de logistique. Les activités de recherche et développement bénéficient du système de crédit d'impôt, récemment étendu. Déjà jugé favorable par le Conseil des

⁴⁴ Selon une note DGI / DLF (2003), « l'examen comparatif des régimes d'imposition des quartiers généraux dans onze Etats européens permet de constater une certaine homogénéité. Une très large majorité d'Etats a adopté un système d'imposition forfaitaire. Le bénéfice forfaitaire est égal à un pourcentage de tout ou partie des dépenses d'exploitation du quartier général (Belgique, Espagne, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Il varie entre 5% et 15%. (...) Les Etats qui assujettissent les quartiers généraux à l'impôt, quelle qu'en soit la méthode, appliquent les barèmes ou les taux d'imposition applicables aux personnes morales ou, le cas échéant, le taux prévu pour les établissements stables ».

impôts dans son XXIème rapport, le nouveau régime est considéré comme l'un des plus attractifs, il est d'ailleurs depuis peu mis en question par la Commission.

S'agissant enfin des éléments de fiscalité des personnes physiques pouvant avoir des conséquences sur la localisation des bases imposables de l'entreprise, les droits de succession et l'imposition des hauts revenus ne font pas apparaître de singularité française marquée, même si la France n'apparaît pas comme le pays offrant le plus d'avantages.

4. - Les droits de mutation

Les droits de mutation à acquitter lors de la transmission d'une entreprise peuvent être l'un des paramètres pris en compte par les détenteurs de sociétés pour leur localisation, non pas tant lors du choix de leur implantation initiale mais lorsqu'ils souhaitent préparer leur succession ou céder leur entreprise.

De nombreuses mesures ont été prises dans la période récente qui permettent de réduire l'impôt acquitté lors de la mutation d'une entreprise, tant à titre onéreux qu'à titre gratuit⁴⁵.

Ainsi, la donation en pleine propriété d'une entreprise effectuée dans le cadre d'un engagement collectif de conservation de titres est exonérée à 75 % des droits de mutation à titre gratuit et, ce, jusqu'au 30 juin 2005, quel que soit l'âge du donateur. A titre d'illustration⁴⁶, la donation en

⁴⁵ A titre d'exemple, depuis le 1^{er} janvier 2004, l'article 726-III du CGI prévoit, pour la liquidation du droit de 4,80% (ramené à cette valeur en 2000 alors qu'il était auparavant de 11%) exigible lors de cessions de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions, l'application sur la valeur de chaque part sociale d'une société qui n'est pas à prépondérance immobilière, d'un abattement égal au rapport entre la somme de 23 000 € et le nombre total de parts sociales de la société.

⁴⁶ Cf. l'adaptation en fonction des évolutions intervenues en LFI pour 2004 des données du MINEFI reproduites dans le rapport de Gilles Carrez au nom de la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur les articles fiscaux du projet de loi pour l'initiative économique, rapport de l'Assemblée nationale n° 572, tome II, XII^{ème} législature.

ligne directe, en pleine propriété, d'une entreprise d'une valeur de 3 M€ subirait ainsi en 2004 une imposition au taux effectif de 7 %. Ce taux serait porté à 9% pour une entreprise d'une valeur de 15 M€ et à 10% pour une entreprise de 1 Md€. A ce régime de faveur s'ajoutent les possibilités de paiement différé ou fractionné bénéficiant de taux d'intérêt particulièrement avantageux au regard des taux usuels de financement⁴⁷.

Au total, et compte tenu de ces mesures récentes qui semblent rencontrer un certain succès, la fiscalité française applicable aux transmissions d'entreprises préparées ne paraît pas excessive. Les cas de successions obligeant les héritiers à vendre tout ou partie de l'entreprise pour acquitter les droits de succession sont réduits ; une confusion est parfois faite à ce sujet avec les cas, nombreux, où une cession totale ou partielle est effectuée afin de verser leur part aux différents héritiers⁴⁸. C'est alors le Code civil et la nécessité d'un partage entre héritiers qui conduit à la cession de l'entreprise, et non le système fiscal.

Malgré cela, lorsqu'il s'agit de la transmission d'entreprises d'une certaine importance, les droits de mutation apparaissent considérables (1,4 M€ pour la transmission d'une entreprise de 15 M€) et semblent plus élevés que dans plusieurs pays voisins.

⁴⁷ Le paiement des droits dus à raison des transmissions d'entreprise par succession ou par donation peut être différé pendant cinq ans, à compter de la date d'exigibilité des droits puis fractionné sur dix ans en vingt versements à intervalle de six mois.

⁴⁸ En revanche, la fiscalité des transmissions non préparées peut être très pénalisante. Toutefois, un acteur capable de mettre en concurrence différents systèmes fiscaux pour choisir sa localisation dans la perspective de sa succession est à l'évidence dans une perspective de succession préparée ; le caractère défavorable des successions non préparées n'entre donc guère dans le champ des mécanismes réels de la concurrence fiscale.

Tableau n°15 : L'imposition de la transmission d'une entreprise d'une valeur de 15 millions d'euros dans certains pays européens

	Allemagne	GB	Italie	Belgique⁴⁹	Espagne
Coût fiscal total	1,5 M€	0	0	0,5 M€	0,1 M€
Patrimoine net transmis	13,5 M€	15 M€	15 M€	14,5 M€ €	14,9 M€
Taux global d'imposition	10,2%	0%	0%	3%	0,7%

Exemple d'un couple marié sous le régime légal avec deux enfants majeurs dont le patrimoine de 15 M€ est composé exclusivement de biens professionnels (société non cotée). Au jour du décès, le conjoint survivant a 62 ans. Application du régime de faveur prévu en matière de transmission d'entreprise selon le pays de résidence en l'absence de préparation de la succession et de dispositions testamentaires

Source : Commission des finances du Sénat, 2002

Il convient en effet de rappeler que la quasi-totalité des pays de l'Union européenne ont des taux marginaux d'imposition des successions et des donations en ligne directe plus faibles que la France et que tous les pays européens où les taux marginaux des droits de mutation à titre gratuit sont

⁴⁹ Il convient de noter que la succession serait totalement exonérée de droits en Flandre.

supérieurs à 25 % disposent de régimes de faveur en matière de donations et / ou de transmission d'entreprise ⁵⁰.

Cela étant, une étude comparative effectuée en 2002 pour la commission des finances du Sénat⁵¹ montre que la France est l'un des rares pays européens étudiés où la transmission d'une entreprise en « purge » les plus-values latentes, avec l'Espagne et le Royaume-Uni. En outre, en France, cet avantage s'étend au cas des donations.

⁵⁰ - L'Italie a supprimé les droits de mutation à titre gratuit à compter du 25 octobre 2001 ;

- les taux marginaux des droits de mutation à titre gratuit en ligne directe sont de 0 % à 11 % au Luxembourg (selon la présence ou non de testament et, pour les successions entre époux, la présence ou non de descendance), de 15 % en Autriche et au Danemark, de 16 % en Finlande ; de 20 % en Grèce et en Irlande, de 24 % au Portugal, de 27 % aux Pays-Bas, de 27 % à 30 % selon les Communautés en Belgique, de 30 % en Allemagne et en Suède, de 40 % au Royaume-Uni et de 40,8 % en Espagne en principe (taux modulable par les Communautés), contre 40 % en France ;

- le Royaume-Uni exonère les donations en l'absence de décès du donateur dans les sept ans, et accorde des exonérations partielles pour les donations en cas de décès du donateur entre trois et sept ans après la donation. De même, la Belgique exonère les donations en l'absence de décès dans les trois ans ;

- et certains pays consentent des exonérations importantes sur les actifs professionnels, comme l'Allemagne (abattement de 60 % sous condition d'exploitation pendant cinq années après la transmission), la Belgique (imposition à 0 % ou à 3 % selon les Communautés), l'Espagne (abattement de 95 % pour les entreprises individuelles et des participations de plus de 15 % dans des sociétés commerciales, sous conditions, notamment, de maintien de l'entreprise pendant dix ans), l'Irlande (abattement de 90 % pour les entreprises individuelles et les participations substantielles dans des sociétés non cotées, sous condition de détention deux ans avant et six ans après le fait générateur), les Pays-Bas (abattement de 25 % pour les entreprises individuelles et les participations supérieures à 5 % conservées pendant au moins cinq ans), le Royaume-Uni (abattement de 100 % pour les entreprises individuelles et les participations de plus de 25 % dans des sociétés non cotées détenues depuis plus de deux ans et abattement de 50 % dans les participations de moins de 25 % dans des sociétés non cotées ou assurant le contrôle de sociétés cotées), la Suède (évaluation des actions à 75 % de leur valeur pour les sociétés cotées et à 30 % de leur valeur pour les sociétés non cotées).

⁵¹ Cf. Philippe Marini, « *Successions et donations : des mutations nécessaires* », rapport d'information du Sénat n°65, 2002-2003.

Au total, la France ne se singularise pas par un taux d'imposition effectif des transmissions d'entreprises particulièrement élevé, pour autant qu'elles aient pu être préparées.

5. - L'imposition des hauts revenus et des "stock-options"

5.1. Le point de vue des salariés

Le rapport précité de l'Inspection générale des finances "L'Entreprise et l'Hexagone" (2000) s'appuyait sur les données suivantes :

Tableau n°16 : Imposition d'un contribuable célibataire au revenu brut annuel de 183 000 euros (2000)

En k€	Fr	All	US	RU	Belgique	P-B
Coût total employeur (1)	262	193	190	203	247	208
Cotisations patronales (2)	79	10	7	22	64	25
Revenu brut (3) = (1)-(2)	183	183	183	183	183	183
Cotisations salariales (4)	33	10	7	4	25	3
Revenu net (5) = (3) - (4)	150	173	176	179	158	180
Impôt sur le revenu (6)	60	88	63	63	81	99

Il apparaît que la France est le pays où l'impôt sur le revenu acquitté est le moins élevé. Dans le cas d'un contribuable marié avec deux enfants, l'avantage relatif du système fiscal français pour le contribuable est plus important encore. La seule prise en considération du taux marginal de la tranche supérieure, sans tenir compte des abattements de 10% et 20%, conduit souvent à une appréciation erronée du poids de l'impôt sur le revenu en France. Dans un contexte de concurrence fiscale, le maintien de taux apparemment élevés et d'un mécanisme d'abattement est pénalisant en termes d'affichage.

En outre, il est rappelé que ces calculs ne prennent pas en compte la possibilité de bénéficier d'un éventail d'avantages fiscaux dont le Conseil des impôts a déjà montré qu'ils étaient plus étendus que dans la plupart des autres pays. L'imposition des revenus apparaît donc plutôt moins lourde en France que dans les pays comparables.

Toutefois, certains salariés à hauts revenus seraient sensibles non seulement à l'imposition des revenus, mais aussi au niveau des cotisations sociales salariales. Le rapport Lavenir précité calculait ainsi un taux de prélèvement global en proportion du salaire brut, et montrait que ce taux était plus élevé, pour des hauts salaires, que dans des pays comparables à la France.

Tout en reconnaissant que ces cotisations sociales financent des prestations sociales, ce rapport concluait que ces prestations peuvent ne pas être prises en considération par certains profils particulièrement mobiles tels que les jeunes cadres supérieurs célibataires et sans enfant.

5.2. Le point de vue de l'entreprise

Si l'on se place du point de vue d'une entreprise étrangère choisissant la localisation d'une activité impliquant l'embauche de nombreux salariés, le total des prélèvements sociaux exerce un effet dissuasif, du fait du poids sans équivalent des cotisations salariales patronales. Ce phénomène est particulièrement prononcé s'il s'agit de salariés dont les rémunérations sont élevées, les cotisations n'étant que partiellement plafonnées.

5.3. La fiscalité des stock-options

Par ailleurs, le débat sur la fiscalité des stock-options a été largement traité par les réformes déjà effectuées (loi du 28 avril 2000) et ne fait plus apparaître de handicap de la France, bien au contraire. Au terme d'une revue des systèmes étrangers, on

peut conclure⁵² que le traitement fiscal proposé désormais en France est dans la moyenne des pays de l'OCDE, et qu'il est dans notre pays particulièrement avantageux par rapport à celui des salaires. En outre, l'intérêt pour ce type de rémunération, très important à la fin des années 1990 du fait de l'appréciation du cours des actions, s'est depuis lors quelque peu estompé.

E. - Les autres caractéristiques de la fiscalité pouvant influencer sur les choix des acteurs

Les règles de taux et d'assiette ne sont pas les seules caractéristiques des systèmes d'imposition susceptibles d'influer sur les choix de localisation des acteurs. La clarté, la stabilité de la norme fiscale, ainsi que la qualité du dialogue avec l'administration fiscale peuvent jouer un rôle significatif.

1. - Clarté et stabilité de la norme fiscale

Les comparaisons internationales en matière de stabilité de la norme fiscale sont malaisées. On peut toutefois penser à la lumière notamment de quelques exemples étrangers, que la situation en France est perfectible.

Le XXème rapport du Conseil des impôts, qui était consacré aux relations entre les contribuables et l'administration fiscale, a traité des principaux enjeux attachés à la stabilité et à la clarté de la norme fiscale. Il a relevé que la norme fiscale française est caractérisée par une grande complexité et une certaine obscurité, alors que certains Etats comme le Royaume-Uni ont entrepris une refonte de la rédaction de leur loi fiscale, que d'autres comme l'Italie ont encadré par une loi les conditions de rédaction de loi fiscale censées garantir sa qualité (loi du 27 juillet 2000). Par ailleurs, le Conseil avait jugé excessive l'instabilité qui caractérise certaines dispositions

⁵² S.Guimbert et J.C. Viallat, "La fiscalité des stock-options : une perspective internationale", Economie et Statistique n°344, 2001

fiscales, parfois modifiées chaque année. Il s'avère qu'elles touchent particulièrement les entreprises, puisqu'il s'agit du régime des groupes de sociétés, du crédit d'impôt recherche et du régime des stock-options. Enfin, la rétroactivité de la loi fiscale était jugée excessive.

La possibilité d'un accord préalable de l'administration sur le traitement fiscal d'une opération est un facteur de sécurité juridique important pour les contribuables, notamment pour les entreprises qui recourent parfois à des montages complexes. A cet égard, certains pays (Etats-Unis, Pays-Bas) pratiquent le rescrit ou l'accord préalable de manière beaucoup plus développée qu'en France. Les possibilités ouvertes en France à cet égard par la loi sont peu utilisées, pour des raisons culturelles partagées par l'administration et par les contribuables.

2. - Qualité de l'administration de l'impôt

La nature et la qualité des relations entre l'administration fiscale et les contribuables peuvent être un élément pris en compte dans les décisions de localisation des bases imposables.

L'administration fiscale française a entrepris une mutation saluée par le Conseil des impôts dans son XXème rapport. Elle s'est traduite par la mise en place et le suivi d'indicateurs de qualité de service, et par des réformes organisationnelles destinées à faciliter les démarches des contribuables, notamment celles des entreprises, telles que la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique. Il s'agit d'un élément très positif de modernisation du dialogue entre l'Etat et les entreprises ; la France ne faisant cependant que tempérer un niveau de complexité du système fiscal rarement atteint dans les autres pays.

Par ailleurs, il est évident que la plus ou moins grande rigueur du contrôle fiscal peut constituer une forme d'avantage comparatif pour la localisation des assiettes mobiles. Un pays pratiquant en apparence une fiscalité lourde, mais sans se

donner les moyens d'en faire respecter les dispositions, est dans les faits comparable à un pays à fiscalité plus faible.

En termes purement quantitatifs, les éléments de comparaison disponibles suggèrent que le nombre d'entreprises par agent réalisant le contrôle fiscal externe se situe, en France, dans la moyenne. Ce constat est fait sous réserve de la comparabilité des données (le poids des micro-entreprises n'étant pas le même dans les différents pays), et en l'absence d'informations détaillées sur le type de vérification opérée. On ne peut donc a priori conclure à une pression du contrôle fiscal plus importante en France du fait d'effectifs plus importants.

Tableau n°17 : Effectifs comparés du contrôle fiscal

Pays	Effectif dédié au contrôle fiscal externe	Nombre d'entreprises	Nombre d'entreprises par agent réalisant le contrôle fiscal externe
Allemagne	17 258	6 486 000	375
Canada	4 500	3 500 000	777
Espagne	4 219	1 925 800	456
France	5 366	3 400 000	633
Irlande	720	300 000	417
Italie	11 052	5 000 000	452
Japon	10 748	2 820 000	262
Pays-Bas	2 400	810 600	338
Royaume-Uni	3 357	1 600 000	477
Suède	1 215	800 000	658
Moyenne			619

Source : analyse comparative du contrôle fiscal dans 10 pays, DGI,

2001

Toutefois, ceci ne renseigne pas sur d'éventuelles disparités des pratiques. Peu d'éléments sont disponibles à cet égard, les Etats ne faisant pas de publicité sur leur éventuel laxisme dans le contrôle fiscal.

F. - Synthèse de la comparaison des dispositions fiscales

S'agissant des entreprises, il est particulièrement délicat de tirer des conclusions d'ensemble à partir de la comparaison de dispositions fiscales isolées. Dans la plupart des pays, les systèmes fiscaux présentent des aspects contrastés, certains alourdissant l'imposition par rapport à d'autres Etats, d'autres la réduisant. En outre, dans de nombreux cas, un petit nombre de pays offrent des dispositions qui paraissent nettement plus favorables que les autres ; cependant, ces pays ne sont pas toujours les mêmes. Qu'il existe dans chaque domaine des dispositions plus favorables ailleurs ne permet pas pour autant une comparaison globale. De plus, certaines dispositions ne concernent que certains types d'entreprises, certains secteurs, certaines opérations, de sorte que les observations générales sont fondées en fait sur une moyenne de situations diverses qui ne renvoie à aucune réalité d'ensemble. Enfin, il conviendrait de pondérer les disparités observées par leur poids économique réel : les écarts sur les caractéristiques fondamentales du système de prélèvements ont de manière évidente plus d'impact que les autres : on pense à l'IS, à l'imposition locale des entreprises, aux cotisations sociales.

Le système fiscal français d'imposition des entreprises présente ainsi des aspects attractifs : le régime d'amortissement, le régime de déductibilité des intérêts d'emprunt, le régime d'intégration fiscale. Il présente aussi des aspects moins avantageux : le taux nominal de l'IS, l'imposition des plus-values de cession de titres détenus par les entreprises, la taxe professionnelle. Le caractère avantageux ou non de l'ensemble par rapport à ce qui serait observé dans un autre pays dépend du secteur d'activité et des opérations réalisées par chaque entreprise.

S'agissant des personnes physiques, la France n'est pas dans une position défavorable en matière d'impôt sur le revenu, même s'il demeure toujours possible de trouver dans certains autres Etats de meilleures conditions. En revanche, l'existence et les caractéristiques de l'ISF, ainsi que l'imposition des plus-values de cession des parts d'entreprise détenues par des

personnes physiques, ne sont pas favorables aux détenteurs de patrimoine.

Comme cela a été dit, la juxtaposition des comparaisons terme à terme de systèmes fiscaux nationaux ne permet guère d'appréhender la pression fiscale d'ensemble qui s'exerce sur les entreprises. Il convient donc à présent d'examiner les indicateurs construits à cet effet.

II. - LA PRESSION FISCALE GLOBALE SUR LES ENTREPRISES

Plusieurs indicateurs tentent d'appréhender la pression fiscale globale sur les entreprises. Ils ont déjà été présentés pour tenter de caractériser l'évolution dans le temps de cette pression fiscale au niveau agrégé. Mais leur utilisation pour comparer les niveaux d'imposition requiert des précautions méthodologiques supplémentaires.

A. - Les taux implicites d'imposition des entreprises

On rappelle que le taux implicite d'imposition est le quotient, calculé a posteriori, entre un ou plusieurs impôts payés par les entreprises et un indicateur de revenu avant impôt tel que l'excédent net d'exploitation. Ce taux a l'avantage de tenir compte non seulement des effets combinés de l'assiette et du taux nominal, mais aussi de toutes les possibilités d'optimisation offertes aux entreprises. Il présente en revanche l'inconvénient d'être très sensible aux spécifications comptables, ce qui le rend peu fiable pour la comparaison entre pays. Il ne cherche pas à prévoir le comportement futur des acteurs.

1. - Le poids du seul IS français apparaît relativement modéré

Le produit de l'IS est parfois rapporté au PIB dans une approche comparative. Or, ce produit intérieur brut est la somme des valeurs ajoutées, alors que l'IS ne pèse pas sur la valeur ajoutée d'une entreprise, mais sur son profit : il est par conséquent plus pertinent de rapporter l'IS à l'excédent net d'exploitation (ENE).

Au regard de cet indicateur, la position de la France est médiane dans l'Union européenne, alors que son taux légal d'IS

est parmi les plus élevés⁵³. Ainsi, les recettes de l'IS représentent 20% de l'excédent net d'exploitation, contre 26,3% en Suède, où le taux légal de l'IS n'est que de 28%. Ce contraste pourrait s'expliquer par l'étroitesse de l'assiette de l'IS en France, comme on le verra dans la suite.

Au regard de l'indicateur IS/ENE, la pression fiscale serait restée relativement plus basse en France que dans les autres pays européens au cours de huit dernières années.

L'indicateur IS/ENE reste relativement fragile du fait notamment de sa volatilité. Pour ce qui concerne la France, il montre un accroissement constant de la pression fiscale sur les sociétés non-financières de 1996 à 2001. La baisse observée en 2002 pourrait s'expliquer par celle du taux légal d'IS⁵⁴, passé de 36,43% en 2001 à 35,43% en 2002. Dans la période récente, la position de la France est restée relativement stable et compétitive par rapport aux autres pays considérés.

Ces données sont confirmées par une étude de la Commission (Nicodème, 2001), fondée sur le rapport IS/EBE, qui situe l'IS français dans la moyenne basse en terme de pression globale.

Il semble donc que les effets d'assiette permettent à la France de compenser son taux nominal comparativement plus élevé, s'agissant du seul IS.

2. - Les taux implicites globaux

Le taux implicite global rapporte tous les impôts payés par les entreprises à une mesure de leur revenu, le plus souvent l'excédent net d'exploitation. Le tableau ci-dessous fournit les valeurs des taux implicites micro-économiques, calculés sur l'ensemble des sociétés non financières à partir des comptes nationaux. Compte tenu des problèmes de cohérence

⁵³ Source DP, détail des calculs en annexe 8

⁵⁴ Incluant l'ensemble des contributions additionnelles.

temporelle et de volatilité attachés aux taux implicites⁵⁵, il a paru nécessaire de lisser les résultats obtenus sur trois ans.

Tableau n°18 : Taux implicites macro-économiques d'imposition des entreprises, 1995-2001

	1995-97	1996-98	1997-99	1998-00	1999-01
France	8,4	11,0	11,7	12,6	13,6
Allemagne	20,2	22,1	20,4	17,5	13,0
Autriche	5,6	6,0	5,9	6,0	6,9
Belgique	8,7	10,3	9,9	10,3	10,1
Danemark	13,5	13,0	13,0	14,3	13,9
Espagne	7,7	8,5	9,2	8,7	7,7
Finlande	6,1	7,2	8,3	11,7	12,7
Grèce	5,7	6,3	8,1	9,8	9,9
Italie	14,8	16,1	16,3	16,4	16,0
Pays-Bas	9,2	9,8	9,4	9,2	8,9
Portugal	5,3	6,1	6,9	7,4	7,6
Royaume-Uni	5,1	8,3	12,4	13,4	13,8
Moyenne	9,2	10,4	11,0	11,4	11,2

Source : Commission européenne, Schmidt-Faber, 2003

La France, qui se situait dans la moyenne en 1995, s'en est écartée pour se rapprocher des pays où le taux implicite d'imposition est le plus élevé (Allemagne, Italie, Royaume-Uni). On remarque cependant que l'écart avec la moyenne demeure réduit, et que le taux observé en France demeure analogue à celui observé dans les autres grands pays d'Europe.

Cependant, ces analyses sont extrêmement fragiles. En effet, comme cela a été dit, les calculs de taux implicites sont très sensibles aux spécifications comptables, et sont affectés par les effets de la conjoncture. Des calculs faisant intervenir des données micro-économiques et divers retraitements conduisent à des résultats différents.

⁵⁵ En effet, certains impôts acquittés sont assis sur le résultat de l'exercice précédent. Surtout, des déficits peuvent être reportés d'une période sur l'autre. L'évolution du taux implicite peut, dès lors, ne pas refléter celle de la charge fiscale : une baisse de ce taux peut ainsi traduire une hausse des bénéfices ou du report des déficits.

Tableau n°19 : Rang de la France selon différents calculs de taux apparents

	Rang de la France parmi un échantillon de 11 pays d'Europe (celui qui est au 1 ^{er} rang a le taux implicite le plus élevé). Moyenne 1998-2000
Comptes nationaux	8 ^{ème}
Base de données réelles d'entreprise ⁵⁶	4 ^{ème}
Base de données réelles d'entreprises, retraitements comptables analogues à ceux opérés par les comptes nationaux	6 ^{ème}

Source : Schmidt-Faber (2003)

Les écarts de classement selon les méthodes retenues sont importants et ne font d'ailleurs pas apparaître au total une mauvaise position de la France. Le mauvais classement constaté à une certaine date et selon une certaine méthode est donc largement dénué de pertinence.

Le rapport d'étape de la Commission de réforme de la taxe professionnelle a fourni d'autres données, qui reposent sur une démarche spécifique : il s'agit de calculer le rapport de la charge fiscale mesurée par la somme de l'IS et des impositions locales sur l'entreprise, sur la valeur ajoutée qu'elle dégage, à partir d'une étude sur cas types d'entreprises dans cinq pays (France, Italie, Allemagne, Grande-Bretagne, Etats-Unis). Les résultats sont rappelés dans le tableau suivant.

⁵⁶ Il s'agit de la base BACH de la Commission européenne évoquée ci-dessus

Tableau n°20 : Rapport de la charge fiscale globale sur la valeur ajoutée dans 5 pays, étude sur cas types

	Allemagne	Royaume-Uni	Etats-Unis	Italie	France
Entreprises bénéficiaires					
IS / VA	5,3%	6,3%	6,7%	6,2%	6,6%
Taxes locales / VA	2,6%	0,5%	1,4%	4,3%	2,6%
Charge fiscale globale / VA	7,9%	6,8%	8,2%	10,6%	9,2%
Entreprises déficitaires					
IS / VA	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Taxes locales / VA	0,6%	1%	0,6%	4,3%	3,7%
Charge fiscale globale / VA	0,8%	1,2%	0,8%	4,6%	3,8%

Source : Direction de la prévision et de l'analyse économique pour la Commission de réforme de la taxe professionnelle

Du fait du poids des taxes locales, la France et l'Italie taxent davantage les entreprises que les trois autres pays de l'échantillon. Relativement faible pour les entreprises bénéficiaires, l'écart est très net pour les entreprises déficitaires.

B. - L'assiette de l'IS apparaît relativement étroite en France

Le rapport entre taux effectif et taux nominal de l'IS peut être considéré comme un indicateur de largeur d'assiette : plus il est faible, plus les règles d'assiette peuvent être considérées comme avantageuses pour l'entreprise. Ce calcul peut être réalisé en considérant le taux effectif moyen ou le taux effectif dit marginal. Dans les deux cas, cet indice de réduction d'assiette apparaît plus faible en France, en Belgique et au Portugal que dans les autres pays. Le détail des calculs est donné en annexe 9.

Cette assiette relativement étroite en France résulte des dispositions favorables en matière de déductibilité des intérêts d'emprunt relatifs à l'acquisition de participations, et surtout d'amortissements. Elle compense dans une certaine mesure le fait que le taux nominal soit plus élevé en France.

C. - Les taux effectifs d'imposition

Ce sont des calculs de taux effectifs d'imposition limités à l'IS qui ont été utilisés pour évaluer les différences d'assiette. Il existe d'autres évaluations, limitées ou non à l'IS, qu'il convient de préciser maintenant.

Selon Devereux⁵⁷ (2004), si l'on ne tient compte que de l'imposition sur les bénéfices des entreprises, la France occupe une position médiane en termes de taux marginaux effectifs au sein de 19 pays parmi ceux de l'OCDE, devançant les Etats-Unis, le Japon, les Pays-Bas, l'Allemagne. En 2003, son taux marginal effectif (22%) serait supérieur d'un point à la moyenne (21%).

Cependant, ce résultat est déformé en faveur de la France puisque les calculs agrègent, pour certains pays (notamment l'Allemagne), un impôt local assis sur les bénéfices des entreprises, alors qu'ils ne prennent pas en compte la taxe professionnelle pour la France.

Si l'on s'en tient à l'IS seul en ne tenant pas compte des impôts locaux assis ou non sur les bénéfices, la position de la France est confirmée par des études de la direction de la prévision et de l'analyse économique⁵⁸, selon lesquelles elle se classe au 3^{ème} ou 4^{ème} rang sur un panel de 12 pays d'Europe au regard du taux marginal effectif. Elle a très significativement amélioré son rang depuis 1998 (11^{ème} sur 15, classement cité notamment dans le rapport précité du Conseil d'analyse économique de 2003). Ce résultat tend à confirmer celui obtenu au regard des taux implicites selon lequel le poids de l'IS seul, compte tenu des effets d'assiette et de taux, est relativement modéré en France.

⁵⁷ Réalisé par une entreprise du secteur manufacturier, l'investissement marginal consiste en l'achat de matériel et est financé par émission d'actions ou autofinancement ; le taux de dépréciation économique du matériel est fixé à 12,25%, l'inflation à 3,5% et le taux d'intérêt réel à 10%.

⁵⁸ L'investissement de référence réalisé par une entreprise du secteur manufacturier consiste en l'achat de matériel (à 50%), de bâtiments (à 28%), de stocks (à 22%) ; le taux de dépréciation économique du matériel est fixé à 12,25%, celui du bâtiment à 3,61%, l'inflation à 2% et le taux d'intérêt réel à 5%.

En revanche, selon les analyses menées par la Commission (La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur, 2001), qui intègrent la plupart des impositions, et notamment la taxe professionnelle française, la position de la France est en réalité beaucoup moins favorable. S'agissant des taux effectifs marginaux comme des taux moyens, la Commission européenne a classé la France en dernière position en 2001 au sein de l'Europe à 15. Certes, les résultats sont très dépendants du type de bien financé et du mode de financement ; les taux présentés constituent soit des cas particuliers dont la représentativité n'est pas établie, soit des moyennes de plusieurs cas-types. Toutefois, la Commission présente une série de données suggérant que le classement défavorable de la France n'est pas affecté par la modification de ces hypothèses. Ce résultat est particulièrement préoccupant puisque l'entreprise est en principe attentive à l'intégralité de sa charge fiscale⁵⁹.

Néanmoins, les calculs de taux effectifs ne prennent pas en compte les possibilités d'optimisation des entreprises, ni la possibilité de bénéficier de certains mécanismes dérogatoires. Ils présentent donc un caractère purement théorique qui ne tient pas compte des pratiques réelles⁶⁰. Leur pertinence pour décrire les choix d'une multinationale sélectionnant un projet d'investissement, et disposant de facultés d'optimisation, n'est donc pas assurée.

Précisément, il est rappelé que le calcul des taux implicites, fondés sur la charge fiscale effectivement acquittée compte tenu de l'optimisation, place au contraire la France en

⁵⁹ Certains calculs de taux effectifs ont également été réalisés en tenant compte de l'imposition des personnes. Comme cela a été dit, cette donnée ne paraît pas pertinente pour les choix d'implantation des entreprises, qui, dans un contexte d'accès à un marché mondial des capitaux, ne se préoccupent pas de maximiser le revenu après impôt des différents actionnaires selon leur nationalité.

⁶⁰ Un seul exemple en donnera la mesure : l'étude de la Commission contient une annexe où les calculs ont été refaits en prenant en compte, pour chaque pays, une dérogation fiscale incitative à l'investissement choisie par le pays lui-même. La France a retenu un mécanisme de crédit d'impôt accordé dans la région Nord-Pas-de-Calais. Les résultats sont alors inversés, la France affichant alors un taux effectif d'imposition parmi les plus faibles (3^{ème} sur 15).

position médiane, lorsque le calcul est fait sur un échantillon de 30 000 entreprises parmi les plus importantes, actives notamment dans le secteur manufacturier, et donc les acteurs les plus probables de la concurrence fiscale. Cet écart entre les enseignements du taux implicite microéconomique et ceux du taux effectif suggèrent qu'une optimisation particulièrement marquée permet aux entreprises de ramener en pratique vers la moyenne une charge fiscale théoriquement plus élevée.

D. - Aspects sectoriels

Les différents secteurs d'activité ne sont pas tous soumis à la même pression fiscale du fait de l'existence d'impôts spécifiques à certains secteurs, de l'assiette de certains impôts, de la nature des dispositions incitatives. Dès lors, une comparaison de la pression fiscale d'un pays à l'autre devrait prendre en compte ces variations sectorielles pour être véritablement pertinente. Un tel exercice a été réalisé en ne tenant compte que de l'IS, mais apparaît trop complexe pour être effectué à l'échelle de l'ensemble du système fiscal.

1. - Les taux implicites de l'IS par secteurs

L'étude précitée utilisant des données micro-économiques de la base BACH (Nicodème, 2001) recueillies par la Commission, permet de préciser le poids relatif, selon les pays, de l'IS seul dans les différents secteurs. L'IS français se situe à un niveau intermédiaire pour les secteurs du commerce, de la construction, de l'industrie manufacturière et des services. Il semble par ailleurs inférieur à la moyenne européenne pour les secteurs de l'énergie et du transport.

L'utilisation des fichiers administratifs développés et maintenus par l'I.N.S.E.E. permet l'étude fine de la structure en France du système d'imposition des entreprises⁶¹.

L'analyse sectorielle confirme les principaux résultats mentionnés ci-dessus. L'énergie et le transport semblent bien bénéficier d'une faible pression de l'IS ; l'industrie automobile et les services aux particuliers également. A l'opposé, le commerce et les industries des biens de consommation et des biens d'équipement sont les plus lourdement imposés sur leurs bénéfices, du fait de leur moindre accès à des règles d'amortissement favorables.

2. - Les taux implicites globaux par secteurs

Il n'existe pas d'étude comparative de la pression fiscale globale qui distingue de manière fine entre les secteurs d'activité. Cependant, un aperçu du cas français permet de montrer que les comparaisons faites tous secteurs confondus masquent vraisemblablement de fortes disparités.

Selon les calculs effectués à partir des montants acquittés non seulement en impôt sur les sociétés, mais aussi en taxe professionnelle, les entreprises industrielles semblent pénalisées par rapport aux entreprises de services. Parmi les entreprises industrielles, le secteur du transport se situe à un niveau intermédiaire de pression fiscale, les secteurs de l'industrie des biens d'équipement et des biens intermédiaires à un niveau plus élevé, le secteur de l'énergie et celui de l'automobile apparaissent favorisés⁶². Ces résultats reflètent le poids variable de la taxe professionnelle selon que les secteurs nécessitent ou non d'importantes immobilisations.

⁶¹ En effet, les comptes sociaux des entreprises implantées en France et imposées selon le régime des bénéfices réels normaux (BRN) sont recensés de manière exhaustive. Les fichiers BRN permettent dès lors de dresser des typologies fiscales robustes en fonction de l'appartenance sectorielle ou de la taille des entreprises.

⁶² Le détail des calculs est donné en annexe.

On rappelle par ailleurs que les sociétés financières supportent une pression fiscale spécifique en France, qui les place au total dans une position plutôt défavorable. Selon une étude de la direction de la prévision (2001), la charge fiscale exprimée en part de la valeur ajoutée est, dans ce secteur, nettement plus élevée que dans le reste de l'économie (23% contre 13%).

Ces disparités sectorielles peuvent aussi avoir pour origine des différences dans la taille des entreprises selon les secteurs considérés. Ceux-ci sont en effet plus ou moins concentrés : l'industrie et les services le sont par exemple davantage que le commerce et la construction. Les effets de concentration peuvent en outre être démultipliés par l'accès éventuel des quelques très grandes entreprises du secteur au régime du bénéfice consolidé ; le faible taux observé dans le secteur de l'énergie en constitue une illustration. En outre, la volatilité extrême des données suggère que l'interprétation des écarts entre secteurs pour une année donnée est sujette à caution. Enfin, la pression fiscale implicite dépend de la profitabilité des secteurs. Au total, ces écarts sont à interpréter avec les plus grandes précautions.

Il n'en reste pas moins que l'ampleur de ces écarts sectoriels confirme les limites d'une approche comparative de la pression fiscale subie par les entreprises tous secteurs confondus d'un pays à l'autre : raisonner sur des moyennes risque de masquer les écarts d'un secteur à l'autre.

E. - Tableau d'ensemble

1. - Le jugement sur la place de la France dans la concurrence fiscale peut difficilement être formulé de manière globale

De grosses difficultés de méthode empêchent la formulation de conclusions définitives et générales. En premier lieu, soit l'analyse se concentre sur la comparaison de dispositions fiscales isolées, et s'avère impuissante à agréger ces observations éparses en un classement global, faute de pouvoir pondérer les différents facteurs. Soit elle construit au contraire des indicateurs agrégés, mais ceux-ci renvoient alors à une situation moyenne qui masque des réalités très différentes. Il faut ainsi distinguer selon les entreprises et le type de décisions qu'elles sont amenées à prendre, et dès lors prendre aussi en compte les autres paramètres que la fiscalité pouvant peser sur ces décisions.

Ensuite, les écarts constatés sur certains indicateurs selon qu'ils incorporent ou non les possibilités d'optimisation des entreprises suggèrent qu'il n'est pas suffisant de comparer uniquement les critères d'implantation, et en particulier les systèmes fiscaux, au seul plan national, pour se prononcer sur l'attractivité de tel ou tel pays, mais que les interactions entre les dispositions fiscales au niveau international, et les possibilités qu'elles offrent de minorer l'impôt, peuvent infléchir les choix.

En second lieu, la question du référentiel de comparaison est primordiale. La France doit-elle être comparée aux pays offrant les meilleures conditions fiscales, ou seulement à la moyenne ? Le périmètre de comparaison doit-il être l'OCDE, l'UE à 15, voire à 25 pays, ou les grands pays au sein de ces ensembles, ou encore les pays voisins géographiquement ? En effet, si la décision considérée est la création d'une nouvelle implantation occupant une position géographique centrale, ou concerne le choix de la localisation d'une holding dont l'objet essentiel sera de gérer des participations, les pays auxquels il

serait pertinent de comparer la France ne sont évidemment pas les mêmes.

La réponse à ces questions, qui sont liées entre elles, est inséparable d'une analyse plus approfondie des déterminants de la localisation des activités d'une part (c'est la question de l'attractivité du territoire), et des bases imposables d'autre part (il s'agit là des possibilités d'optimisation fiscale). Il importe également de mieux appréhender leur mobilité réelle, des écarts de fiscalité toutes choses égales par ailleurs ne pouvant avoir un effet que si les bases imposables sont réellement mobiles.

Ainsi, les écarts de fiscalité identifiés ici ne sont pas, par eux-mêmes, des handicaps ou des avantages, parce qu'il ne peuvent être analysés indépendamment de l'ensemble du système fiscal et des prestations qu'il finance. A ce stade, le jugement sur le positionnement de la France parmi les pays taxant le plus certaines assiettes mobiles n'emporte aucune conséquence sur la localisation effective des activités et des bases d'imposition. Ces points font l'objet des développements suivants et ce n'est qu'après un détour par l'examen des logiques réelles d'implantation et d'optimisation qu'il sera possible de formuler un diagnostic sur le rôle de la fiscalité française.

2. - La singularité française est plus marquée sur les taux nominaux que pour l'imposition globale

Plusieurs indicateurs montrent que la France est parmi les pays qui taxent le plus les entreprises, mais ces résultats ne sont guère robustes :

- La France apparaît ainsi au rang le moins favorable en Europe en matière de taux nominaux, avec le taux le plus élevé (2004). Mais cette dernière place ne doit pas occulter le fait que l'écart réel reste mesuré avec les autres grands pays d'Europe. En outre, la France offre des conditions d'assiette relativement favorables dans l'ensemble, bien que dépendant beaucoup des opérations effectuées et des secteurs concernés, de sorte que le

taux implicite de l'IS seul (constaté ex-post), comme le taux effectif d'imposition des seuls bénéfices (simulé sur un cas-type d'investissement) ne sont en réalité pas particulièrement élevés.

- Si l'on se réfère à l'imposition globale, mesurée par le taux implicite calculé sur les données de l'ensemble des entreprises du secteur non financier en comptabilité nationale, la France fait partie des pays où cet indicateur était le plus élevé en 2002, date des dernières comparaisons établies. Le niveau français reste toutefois très proche de celui constaté dans les autres grands pays de l'Union. Mais la France affiche une dégradation récente de sa position par rapport à la moyenne. Toutefois, ce résultat est très fragile : d'autres approches du taux implicite d'imposition fondées sur des données micro-économiques, peut-être plus pertinentes au regard des acteurs de la concurrence fiscale, accordent au contraire une place médiane à la France.

- La France se trouve parmi les derniers pays du classement en matière de taux effectif, tous impôts confondus (d'après les impôts qui seraient supportés en théorie lors d'un investissement fictif, y compris la taxe professionnelle pour la France, et selon une étude de la Commission), mais ce résultat théorique ne tient pas compte de l'optimisation fiscale, qui, comme on le verra, est une donnée majeure des processus d'investissement internationaux.

Si les indicateurs purement fiscaux ne conduisent pas à un diagnostic très tranché, il reste que la prise en compte des cotisations sociales entraînerait une nette dégradation de la position de la France.

S'agissant des éléments de l'imposition des personnes physiques qui peuvent avoir un effet en matière de concurrence fiscale, on rappelle que la France ne pratique pas, après les mesures de baisse successives, un taux d'imposition des tranches marginales supérieures particulièrement élevé. Elle ne peut toutefois présenter un taux aussi favorable que certains pays. Elle applique par ailleurs une imposition du patrimoine parmi les plus lourdes.

PARTIE II : L'EFFET DE LA FISCALITÉ SUR LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS

Le présent rapport entend montrer que la concurrence fiscale a d'autres implications que la seule compétition entre différents pays pour attirer les activités productives. Il n'en reste pas moins que cette compétition constitue un des enjeux principaux du sujet. La thématique de l'attractivité du territoire est ainsi devenue dominante dans le débat depuis quelques années. Elle a progressivement supplanté celle de la compétitivité des grandes entreprises nationales à mesure que le chômage s'installait durablement dans notre pays, et qu'il devenait évident que des politiques fondées sur le soutien au développement international des "champions nationaux" ne garantissaient pas le maintien du niveau d'emploi au niveau national.

Parmi les facteurs pris en compte par les entreprises dans leurs décisions d'implantation, la plupart sont soit des données géographiques, soit le résultat de politiques de long terme (qualité des infrastructures, de la formation). Les seuls leviers de court terme à la disposition des gouvernements sont la modification de la régulation (droit du travail, droit commercial) et celle de la fiscalité, sans oublier les efforts d'accompagnement et de suivi des projets étrangers. En dernière analyse, c'est bien la fiscalité qui semble la moins malaisée à modifier, et c'est ainsi que le débat s'est polarisé sur

le rôle de celle-ci dans l'attractivité du territoire national. On étudiera successivement la problématique générale de la localisation des investissements productifs au regard de la pression fiscale pesant sur l'entreprise, à partir d'indicateurs d'ensemble puis de quelques exemples concrets, avant d'examiner l'effet de certains aspects de la fiscalité des personnes physiques.

I. - LA FISCALITÉ SEMBLE JOUER UN RÔLE RÉDUIT DANS LA PROBLÉMATIQUE D'ENSEMBLE DE L'IMPLANTATION DES ENTREPRISES

Le débat sur les facteurs de l'attractivité a donné lieu à de nombreux travaux, déjà mentionnés. Le présent rapport du Conseil n'a pas pour ambition d'en reprendre toute la démarche, mais de se concentrer sur le poids supposé de la fiscalité. Il ne pourra cependant éviter de faire référence aux autres déterminants.

A. - La fiscalité, un paramètre de la localisation des activités parmi d'autres

Le consensus des économistes conduit à modéliser le comportement d'un investisseur comme un processus séquentiel. La décision d'investir à l'étranger serait peu affectée par la fiscalité ; en revanche, une fois cette décision prise et la zone géographique pertinente identifiée, la fiscalité ferait partie des paramètres examinés pour la mise au point du projet.

Les déterminants de l'implantation des activités internationalement mobiles recensés sont nombreux, et mêlent des facteurs de coût de production (parmi lesquels la fiscalité, mais aussi la protection sociale et plus généralement le coût de la main-d'œuvre), des facteurs de qualité de l'environnement de production (qualité des réseaux et des infrastructures, qualité de la formation de la main-d'œuvre), des facteurs juridiques, géographiques, etc. La difficulté est que ces éléments constituent un tout indissociable, dans lequel des aspects jugés défavorables par les entreprises, en tant qu'éléments de coût,

tels que le poids de la fiscalité et des charges sociales, sont en fait la condition d'existence de certains aspects jugés favorables, tels que la productivité de la main-d'œuvre ou l'offre d'infrastructures publiques.

Dès lors, les activités internationalement mobiles sont conduites à effectuer un bilan coûts-avantages du "paquet" offert par chaque Etat pouvant les accueillir : la question se superpose à celle de l'efficacité comparée de la dépense publique. La décision est aussi influencée par des facteurs extérieurs, propres à la logique d'implantation de chaque entreprise, tels que l'accès à telle ou telle zone géographique.

Pour apprécier l'importance relative des différents paramètres aux yeux des chefs d'entreprise, un baromètre⁶³ classe leurs attentes respectives à l'égard du site d'implantation, lorsque celui-ci est susceptible d'être choisi n'importe où dans le monde.

Le résultat, par ordre décroissant d'importance, en est le suivant : se rapprocher d'un marché cible (1) ; bénéficier de bonnes infrastructures de transport et de logistique (2) ; bénéficier de bonnes infrastructures de télécommunications (3) ; disposer d'un environnement et d'un climat social stables (4) ; bénéficier d'une zone monétaire stable (5) ; disposer d'un droit du travail flexible (6) ; se rapprocher d'une main d'œuvre qualifiée (7) ; abaisser les charges fiscales de l'entreprise (8) ; avoir un environnement administratif et législatif clair et stable (9) ; abaisser les coûts salariaux (10) ; faciliter la communication avec les autres implantations et les marchés de l'entreprise (11) ; offrir une bonne qualité de vie aux salariés (12) ; bénéficier d'aides ou de subventions des pouvoirs publics (13) ; se rapprocher de pôles régionaux d'excellence (14) ; baisser les charges sociales des expatriés (15) ; être au contact d'une place financière de 1^{er} plan (16) ; bénéficier d'une faible fiscalité des stock-options (17).

Ainsi, la fiscalité n'apparaît pas parmi les principales préoccupations dans les décisions d'implantation. Toutefois, les résultats de ce type d'enquêtes doivent être interprétés avec

⁶³ Etabli par le cabinet Ernst and Young Law

précautions. D'autres formulations des questions donnent le sentiment que la fiscalité est au contraire un paramètre plus important. Par ailleurs, on peut penser que certains critères cités parmi les plus importants (par exemple les quatre premiers) sont peu discriminants s'il s'agit de choisir un pays d'implantation, non plus dans le monde entier, mais au sein de l'Europe : dans un tel cas de figure, le critère fiscal prendrait alors plus de poids.

Face à ce foisonnement de paramètres et à la difficulté de tirer des conclusions de l'agrégation de décisions individuelles aux motivations disparates, les tentatives de constructions d'indicateurs synthétiques de l'attractivité, réalisés en affectant des coefficients de pondération à un grand nombre de paramètres, puis en calculant une moyenne, souffrent de biais majeurs.

Pour mémoire, sont indiqués ci-dessous les résultats de trois classements : celui du forum économique mondial (WEF), indicateur de compétitivité macro-économique ; celui de l'Institut pour le développement du management (IMD) ; celui de la firme de conseil AT Kearney. Pour l'année 2002, le classement de la France oscille entre la 13^{ème} et la 30^{ème} position.

Tableau n°21 : Classement par pays du G7 + 4 selon les différents indices composites

	WEF 2001	WEF 2002	IMD 2001	IMD 2002	ATK 2002	ATK 2003
France	20	30	22	12	13	12
Etats-Unis	2	1	1	1	12	11
Japon	21	13	30	35	38	35
Allemagne	17	14	15	17	14	17
R-U	12	11	16	9	10	9
Italie	26	39	32	24	24	24
Canada	3	8	8	9	7	7
Espagne	22	22	23	23	17	20
Irlande	11	24	10	7	1	1
Pays-Bas	8	15	4	5	4	5

Source : Coeuré et Rabaud (2003)

Ces travaux sont très contestés, dans la mesure où ce classement est le résultat d'une pondération qui ne peut être qu'arbitraire. A cet égard, les indicateurs ci-dessus avantagent le plus souvent les petites économies ouvertes. En particulier, ces enquêtes attribuent le plus souvent par construction une pondération très défavorable au poids des dépenses publiques (et, donc, par voie de conséquence, à celui de la fiscalité), sans attribuer une pondération symétrique aux divers résultats de l'action publique financée par ces dépenses. Ils se fondent ensuite parfois sur des critères subjectifs, tels que "l'attitude devant la mondialisation".

En outre, les indicateurs ainsi construits sont très instables dans le temps, induisant une perte de cohérence temporelle des classements : des pays enregistrent d'une année sur l'autre des variations importantes de leur position relative sans que ceci ne reflète aucune modification profonde de leur offre structurelle, ôtant ainsi beaucoup de crédibilité au classement constaté à une date donnée. Enfin, ils comparent des pays qui ne sont pas toujours comparables, en raison des écarts démographiques et de développement qui les séparent. Ces indicateurs tendent ainsi à placer dans les premières positions, loin devant les grands pays occidentaux, des pays dynamiques en rattrapage qui ne jouent pourtant pas un rôle comparable dans les

échanges. Leur utilisation ne paraît pas de nature à éclairer le débat.

B. - La France passe pour relativement attractive malgré sa fiscalité

1. - Les paramètres : place de la France et de sa fiscalité

La position de la France sur l'ensemble des paramètres de décision ne paraît pas défavorable. Qu'il s'agisse de sondages auprès des entreprises⁶⁴ ou de classements établis sur des critères objectifs⁶⁵, la France dispose d'un certain nombre d'atouts reconnus (la taille et le dynamisme à moyen terme de son marché, la qualité et la productivité de sa main d'œuvre, la densité et l'efficacité de ses infrastructures). Seuls les indicateurs résumés rappelés ci-dessus attribuent une faible attractivité à la France, mais leur caractère discutable interdit de leur accorder beaucoup de poids. Le tableau ci-dessous récapitule les 18 indicateurs d'attractivité et la place de la France, par ordre décroissant d'attractivité, pour chacun d'entre eux. Les pays du panel de comparaison ont été choisis à la fois du fait de leur importance économique et de leur place dans les échanges avec notre pays.

⁶⁴ Tel que celui réalisé par le cabinet Ernst and Young

⁶⁵ Tel que le baromètre de l'attractivité du territoire réalisé par l'AFII

Tableau n°22 : Tableau de bord de l'attractivité de la France dans un ensemble de 10 pays⁶⁶

Indicateur	Rang de la France	Etat leader parmi les 10 référencés
Infrastructures ferroviaires : densité des voies ferrées à grande vitesse	1	France
Productivité horaire du travail	2	Belgique
Démographie : croissance de la population	3	Etats-Unis
Compétences linguistiques	4	Pays-Bas
Dépenses de R et D / PIB	4	Japon
Coût horaire du travail manufacturier	4	Pologne
Dynamisme endogène : croissance de l'investissement des entreprises sur le marché domestique	5	Espagne
Accessibilité des marchés : mesure du potentiel marchand	5	Belgique
Niveau d'éducation atteint par les 25-34 ans	5	Japon
Infrastructures routières : densité des autoroutes	5	Belgique
Absence de contraintes administratives	5	Royaume-Uni
Marché domestique : croissance PIB sur moyenne période (1990-2003)	6	Espagne
Nombres de jours de grève, hors fonction publique	6	Japon
Internet : nombre d'abonnés ADSL et câble pour 100 habitants	7	Belgique
Capital-risque levé en % du PIB	8	Etats-Unis
<i>Fiscalité des personnes : taux d'imposition des hauts revenus (cas d'un célibataire sans enfant)</i>	4	<i>Royaume-Uni</i>
<i>Fiscalité des personnes : imposition des impatriés</i>	6	<i>Royaume-Uni</i>
<i>Fiscalité des entreprises : taux effectif moyen d'imposition</i>	6 ^{ème} sur 7 ⁶⁷	<i>Royaume-Uni</i>

Source : Tableau de bord de l'attractivité, AFII, 2004

⁶⁶ France, Belgique, Espagne, Italie, Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Pologne, Etats-Unis, Japon,

⁶⁷ D'après des données de taux effectif de la Commission, non disponibles pour Japon, Etats-Unis, Pologne

Selon ce tableau, les atouts de la France sont la qualité et la productivité de sa main d'œuvre, la densité et l'efficacité de ses infrastructures. Le classement obtenu en matière de fiscalité est a priori peu enviable. Cependant, le seul indicateur apparaissant véritablement défavorable en matière de fiscalité est le taux effectif moyen d'imposition des entreprises, dont on a vu que l'emploi devait s'accompagner d'importantes précautions et qui n'est pas nécessairement le seul pertinent. En effet, le classement proposé en matière de taux d'imposition des hauts revenus confirme le diagnostic opéré ci-dessus ; quant au classement fourni en matière de taux d'imposition des impatriés, il se fonde en réalité sur le cas peu fréquent des revenus très élevés (200 000 euros bruts), et serait plus favorable si des revenus plus représentatifs de la population impatriée étaient pris en compte.

Toutefois, si l'on se remet à la perception du système fiscal français, il apparaît que les sondages ne placent que très rarement la France comme proposant un régime fiscal favorable aux entreprises (3%), par rapport au Royaume-Uni (33%) et à l'Irlande (22%)⁶⁸.

Il ne suffit pas d'examiner les critères de la localisation des entreprises, mais il faut aussi évaluer les indicateurs témoignant de leur comportement effectif. Le plus couramment utilisé est le flux d'investissement étranger ; ce rapport s'attardera également sur les données, moins répandues, relatives aux emplois internationalement mobiles. Les indicateurs utilisés se concentrent sur l'Union européenne, à la fois pour des raisons de comparabilité des données et pour tenir compte du fait que dans de nombreux cas, les emplois internationalement mobiles susceptibles de s'orienter vers la France ont déjà retenu l'Europe comme zone géographique de comparaison.

⁶⁸ Source : Baromètre « attractivité du site France », Ernst and Young, 2003

2. - Les indicateurs d'attractivité : investissements étrangers

Suite aux recommandations internationales - notamment du F.M.I., de l'O.C.D.E., d'Eurostat et de la B.C.E. - les investissements directs étrangers (IDE) sont définis comme étant des opérations transfrontières réalisées par des investisseurs afin d'acquérir, d'accroître (ou de liquider dans le cas d'un désinvestissement) un intérêt durable dans une entreprise et de détenir (ou de liquider) une influence dans sa gestion.

La notion d'investissement direct est plus large que celle de contrôle. Par convention, un investissement direct est réalisé dès lors qu'une entreprise (ou une personne physique) acquiert au moins 10% des droits de vote lors des assemblées générales d'une autre entreprise ou à défaut 10% du capital social. Ce dernier critère, d'identification plus aisée, est le plus souvent utilisé dans la pratique. Lorsque ce seuil de participation est atteint, les deux entreprises sont considérées comme affiliées. L'ensemble des opérations financières entre entreprises affiliées est alors enregistré en investissements directs. Les statistiques d'IDE concernent par conséquent des mouvements de capitaux.

Le niveau des investissements directs entrants est souvent considéré comme un indicateur d'attractivité d'une économie.

La France apparaît à la fois comme l'un des pays attirant le plus d'investissements, et investissant le plus à l'étranger :

Concernant les investissements en provenance de l'étranger, elle ne cesse de progresser : septième en 2000, quatrième en 2001 et enfin deuxième en 2002 (derrière le Luxembourg). Les investissements directs étrangers en France ont en effet connu en 2002 un recul limité à 11% ; ils avaient pourtant atteint un niveau sans précédent en 2001. Ils proviennent pour plus des trois quarts de la zone euro et du Royaume-Uni. Le recul pourrait être toutefois plus important en 2003, les dernières données n'étant pas disponibles à la date de rédaction de ce rapport.

Concernant les investissements à l'étranger, elle se classe troisième en 2000 (derrière l'Union belgo-luxembourgeoise et le

Royaume-Uni), en 2001 (derrière les Etats-Unis et l'Union belgo-luxembourgeoise) et en 2002 (derrière le Luxembourg et les Etats-Unis)⁶⁹. Les investissements directs français à l'étranger se sont repliés de 36% en 2002. Ils ont été effectués à hauteur de 39% dans la zone euro (49% en 2001), 18% au Royaume-Uni (14% en 2001) et 27% aux Etats-Unis (19% en 2001). La France a compté pour 25% des investissements directs de la zone euro à l'étranger (18% en 2001).

Pour la France, la séquence des entrées et sorties d'IDE se présente ainsi sur longue période :

Tableau n°23 : Investissements directs étrangers à destination ou en provenance de la France, 1991-2002

	<i>Investissements entrants</i>	<i>Investissements sortants</i>
1991	13 046	21 617
1992	14 405	24 539
1993	14 193	17 036
1994	13 182	20 629
1995	18 016	11 989
1996	17 126	23 724
1997	20 620	31 663
1998	27 886	43 720
1999	43 688	119 070
2000	46 945	192 603
2001	61 674	103 899
2002 ⁷⁰	54 727	66 459

Source : Banque de France et Minefi

Si les IDE entrants sont interprétés comme un indicateur d'attractivité, avec des limites qui seront précisées ci-dessous, les IDE sortants ont une signification ambiguë. Certes, de même que les IDE entrants agrègent une part inconnue de créations

⁶⁹ Les balances des paiements de la Belgique et du Luxembourg sont publiées séparément depuis 2002 ; pour les années antérieures, les données sont celles de l'Union belgo-luxembourgeoise.

⁷⁰ Selon l'OCDE qui comptabilise une partie des IDE, le niveau de ceux-ci se maintiendrait en France en 2003, tant en entrée qu'en sortie, dans un contexte de baisse générale (-28%). Les statistiques définitives de la Balance des paiements ne sont pas disponibles à la date de ce rapport.

d'emplois nouveaux, les délocalisations d'emplois sont contenues dans les IDE sortants de France⁷¹. Mais ces investissements sortants reflètent également des opérations internes à des groupes multinationaux à partir d'une filiale française, ainsi que des prises de contrôle et des créations à l'étranger qui entrent dans le cadre normal du développement des grands groupes français et ne sont pas forcément accompagnés de destructions d'emplois. Le solde entre les IDE entrants et les IDE sortants est difficile à interpréter.

3. - Les indicateurs d'attractivité : les emplois créés par des investissements étrangers

L'Agence française pour les investissements internationaux effectue un travail de veille sur les projets d'investissement des pays du monde entier à destination des pays européens depuis 3 ans. Elle recense les annonces faites par voie de presse, qui permettent le plus souvent d'évaluer les créations d'emploi nettes, en faisant la distinction des simples rachats. Elle recherche l'origine effective de l'investissement indépendamment du circuit de financement. Ces données permettent donc de progresser dans la caractérisation de l'effet comparé des investissements étrangers sur l'emploi dans les différents pays et de s'affranchir de la plupart des difficultés que posent les IDE pour caractériser l'implantation de l'activité de source étrangère (voir infra). Elles conservent néanmoins plusieurs limites :

⁷¹ Selon la MIME (mission interministérielle sur les mutations économiques), les délocalisations au sens strict représenteraient globalement autour de 10% du montant des investissements directs français à l'étranger. Cette évaluation recoupe celles mentionnées par S.Raspiller (entre 8% et 20% selon les études). Selon la DATAR (La France, puissance industrielle, 2004), cette proportion tomberait à 5% sur les marchés proches (pays d'Europe centrale et orientale, Maghreb), et à moins de 1% des investissements directs étrangers vers des marchés lointains. Un rapport du Plan belge (Délocalisation, Mondialisation, P. Bernard, H. Van Sebroek, H. Spinnewyn, P. Vandenhove, B. Van Den Cruyce, Bureau fédéral du Plan) retient le même ordre de grandeur, mais suggère une ampleur du phénomène distincte selon les secteurs, plus importante pour les investissements dans l'industrie et à destination des PECO.

Il ne s'agit pas de données statistiques rigoureuses telles que celles recensées en balance des paiements au titre des IDE.

En particulier, un aléa existe sur le niveau d'emploi effectivement créé par rapport aux annonces. Cependant, le biais introduit par une surestimation diffère sans doute peu d'un pays à l'autre, on peut donc supposer que les données conservent une pertinence en termes de comparaison d'un pays à l'autre. En outre, les données de l'AFII présentent peu d'écart avec les données réunies par ailleurs de manière indépendante par un cabinet privé.

Ces données ne recensent que les créations d'emplois. Les projets de délocalisation ne font pas l'objet d'un tel suivi. Les créations d'emploi enregistrées ont parfois une contrepartie en termes de destruction d'emplois qui n'est pas connue.

Ces données permettent de constater que les créations d'emplois se font massivement en Europe de l'Est, mais que la France demeure attractive par rapport aux pays comparables. Sur 3 ans, la France se classe au troisième rang en Europe en termes d'emplois créés avec plus de 40 000. Parmi les principaux bénéficiaires des créations d'emplois par des sociétés étrangères, les pays d'Europe centrale et orientale ont à eux seuls attiré 53% des emplois internationalement mobiles en Europe. En Europe de l'Ouest, les trois principaux grands pays d'accueil sont La France, l'Espagne et le Royaume-Uni : ils attirent près de deux fois plus d'emplois que l'Allemagne et cinq fois plus que l'Italie.

Si l'on pondère les créations d'emplois par un indicateur de taille du marché de l'emploi (la population active), le fossé entre les pays d'Europe de l'Est et l'Irlande d'une part, et les pays d'Europe occidentale d'autre part, se creuse de manière très accusée. Parmi les premiers, ce ratio est fréquemment à deux chiffres, alors qu'il est de l'ordre de 1 à 2 pour 1000 parmi les seconds. Au sein de ce deuxième groupe, la France se classe correctement parmi les grands pays.

Tableau n°24 : Emplois créés par des sociétés étrangères en Europe (projets 2001-2004)

	Emplois créés	Population active	Emplois créés sur 3 ans pour 1000 actifs	Emplois créés sur 3 ans pour 1000 habitants
Rép. Tchèque	83895	4,8	17,5	8,2
RU	52549	29,5	1,8	0,9
France	41361	24,9	1,7	0,7
Pologne	40191	13,8	2,9	1,0
Hongrie	39537	3,9	10,1	3,9
Espagne	35180	16,3	2,2	0,9
Roumanie	34568	7,7	4,5	1,6
Slovaquie	28200	2,1	13,4	5,2
Irlande	23004	1,8	12,8	5,9
Allemagne	19710	38,7	0,5	0,2
Bulgarie	12817	3	4,3	1,6
Belgique	10344	4,1	2,5	1,0
Italie	6790	23,9	0,3	0,1
Ukraine	5170			
Autriche	5005	4	1,3	0,6
Suède	4519	4,4	1,0	0,5
Pays-Bas	4453	8,3	0,5	0,3
Portugal	3548	5,1	0,7	0,3
Finlande	3025	2,3	1,3	0,6
Danemark	2824	2,8	1,0	0,5
Suisse	2323			
Lituanie	2291			0,7
Estonie	2193			1,6
Slovénie	1373	0,9	1,5	0,7
Croatie	1155			
Grèce	1145	3,9	0,3	0,1
Luxembourg	970	0,3	3,2	2,2
Lettonie	295			0,1
Norvège	35			0,0
Total	468 470			

Source : AFII, Eurostat

Les données de l'AFII autorisent aussi une analyse des secteurs d'activité dans lesquels les emplois internationalement

mobiles sont créés au sein de l'Europe. Un tableau détaillé est présenté à ce sujet en annexe 11.

On constate que les créations d'emplois sont principalement concentrées dans deux secteurs : la construction automobile et les équipements électriques ou électroniques. A eux seuls ces deux secteurs représentent la moitié des emplois créés, le secteur automobile en constituant le tiers.

Par rapport à la structure moyenne par secteurs des emplois créés par des sociétés étrangères en Europe, la structure observée en France fait apparaître les singularités suivantes :

Une sous-pondération de la plupart des secteurs classiques de l'industrie de masse : construction automobile, matériels aéronautiques, navals et ferroviaires, métaux, et habillement.

Un positionnement moyen dans un certain nombre de secteurs intermédiaires : textile, verre-bois-papier, ameublement, autres activités de services commerciales ou financières

Une sur-pondération dans les secteurs de pointe : conseil, médicaments, logiciels, opérateurs télécoms, équipements électriques ou électroniques, composants électroniques, ainsi que sur certains points forts historiques (chimie, BTP, agro-alimentaire)

Ainsi, le positionnement sectoriel de la France en termes d'activité pour l'emploi créé par des sociétés étrangères apparaît plutôt bien orienté au plan qualitatif, avec une part relativement plus importante dans les secteurs de pointe ou à forte valeur ajoutée. Sur ces créneaux, le principal compétiteur de la France est le Royaume-Uni, dans une moindre mesure l'Irlande, l'Espagne, l'Italie. En revanche la France, ainsi que la plupart des grands pays occidentaux, est moins attractive que les pays de l'Est pour l'industrie classique de masse ; or, ce sont précisément dans certains de ces secteurs (notamment l'automobile) que de nombreux emplois ont été créés par des sociétés étrangères.

Enfin, on constate que la France est peu présente sur les très grands projets (elle n'a accueilli pratiquement aucun investissement internationalement mobile de plus de 1000 emplois parmi une dizaine ayant eu lieu), et qu'elle est en majorité concernée par des extensions d'unités existantes plutôt que par des implantations entièrement nouvelles. La tendance est inverse dans les pays de l'Est de l'Europe.

L'apparente contradiction entre le jugement souvent porté sur la fiscalité française et son attractivité satisfaisante au regard des emplois créés par des sociétés étrangères s'explique par le fait que :

- la fiscalité finance entre autres des politiques influant positivement sur les déterminants de l'attractivité ;
- le jugement sur le niveau élevé de la fiscalité de l'entreprise en France doit être tempéré selon les secteurs, la taille des entreprises et la nature des opérations.

C'est pourquoi il faut d'ailleurs poursuivre l'analyse. En effet, les indicateurs utilisés et leur éventuelle corrélation avec la fiscalité doivent être examinés de plus près.

C. - Les indicateurs de l'attractivité sont peu pertinents ou bien non corrélés avec la fiscalité

L'indicateur le plus souvent employé est le flux entrant d'investissement direct étranger. Il apparaît bien affecté par la pression fiscale sur les entreprises dans un sens négatif, mais sa pertinence est en réalité très réduite pour mesurer l'attractivité d'un territoire pour la création d'emplois. Et si l'on se penche précisément sur un indicateur qui semble plus pertinent, celui des emplois supplémentaires créés par des activités internationalement mobiles, toute corrélation avec la fiscalité disparaît.

1. - Les investissements directs étrangers, une corrélation avec

la fiscalité faible et peu concluante

Pour rechercher un lien entre fiscalité et attractivité, les travaux macro-économiques ont, de manière quasi exclusive, utilisé les flux d'investissements directs étrangers. Cette donnée a été privilégiée parce qu'elle est la seule pour laquelle il existe des séries pluriannuelles établies selon des règles comparables d'un pays à l'autre.

L'étude effectuée pour le compte du C.E.P.I.⁷², en raisonnant par couple de pays (parmi 11 pays de l'O.C.D.E), indique un impact négatif d'une fiscalité plus élevée sur le volume des IDE accueillis. Cet impact négatif demeure même en tenant compte des effets d'agglomération. Toutefois, l'effet n'est pas symétrique. Un taux d'imposition relativement plus bas n'attire pas systématiquement les IDE. En revanche, un taux relativement plus élevé tend à les décourager.

Ederveen et De Mooij (2002) ont fait une analyse des résultats de 25 études : le flux d'IDE est en moyenne réduit de 3,3% lorsque le taux d'imposition augmente d'un point.

Il existerait bien ainsi une corrélation entre le niveau de la fiscalité et les IDE. Cependant, en réalité, les IDE ne constituent pas un indicateur pertinent si l'on souhaite évaluer ce qui est au cœur du débat : la capacité d'un territoire national à attirer des capitaux étrangers pour créer des emplois nouveaux, ou à retenir les emplois existants. En effet, ils présentent un certain nombre de caractéristiques qui empêchent de les utiliser à cette fin. Ces précautions méthodologiques ont la plupart du temps été rappelées dans les travaux utilisant les IDE, mais il convient d'insister sur leur portée.

La principale difficulté est que les IDE recensent des flux très différents, tant par leur nature que par la logique dans laquelle ils s'inscrivent. En principe, les statistiques permettent de différencier les opérations en capital (les créations, acquisitions et extensions d'entreprises réalisées sous forme d'achat de titres ou d'actifs productifs), des opérations qui ne

⁷² Bénassy-Quéré et al. (2003)

représentent que des prêts internes aux groupes multinationaux, à court ou long terme. Mais les conventions comptables des différents Etats ne sont pas suffisamment homogènes pour garantir le caractère comparable de ces distinctions ; dès lors, les études économiques sur l'influence de la fiscalité unifiées ne se fondent que sur le montant global. Elles agrègent ainsi des prêts internes aux groupes qui entrent fréquemment dans des montages d'optimisation fiscale.

En outre, à supposer que les opérations en capital puissent être distinguées de manière homogène, elles ne font pas la différence entre une création nette d'activités et d'emplois et un rachat pur et simple d'activités existantes. Or, l'interprétation en termes d'attractivité n'est pas la même : le passage sous contrôle étranger d'une entreprise, s'il peut témoigner du caractère attractif d'une activité en France pour des capitaux étrangers, n'est pas un objectif en soi, s'il ne crée pas d'emplois supplémentaires.

Dès lors, la corrélation observée mesure, dans des proportions inconnues, l'effet de la fiscalité sur les implantations d'entreprises, les simples rachats, et les mécanismes d'optimisation qui prennent la voie de prêts internes.

Par ailleurs, la ventilation géographique des flux d'IDE s'effectue en fonction de la première contrepartie identifiée. Ainsi, un investissement en France effectué par la filiale néerlandaise d'une société américaine est considéré comme un investissement direct des Pays-Bas vers la France. De même, un investissement en Espagne utilisant comme relais une holding en France afin de bénéficier des conditions de déductibilité des frais financiers d'acquisition fera apparaître dans un premier temps un flux vers la France. Dès lors, l'appréciation des pays d'origine et de destination des IDE est faussée.

Enfin, les rachats d'entreprise occupent une telle place dans les IDE que certaines grandes opérations de fusion-

acquisition suffisent à expliquer une grande partie des variations⁷³.

A cet égard, le cas du Luxembourg est emblématique. Les investissements directs étrangers entrants et sortants du Luxembourg se sont élevés respectivement à 134,3 et 162,2 milliards d'euros en 2002. Ainsi, le plus petit pays de l'Union européenne est à la fois le premier pays de destination (19% du total mondial) et le premier pays de provenance (24% du total mondial) des IDE. Ces montants sont sans rapport avec celui de la formation brute de capital fixe (FBCF) au sens de la comptabilité nationale (de l'ordre de 4 milliards d'euros en 2002). Principalement pour des raisons fiscales, le Luxembourg accueille de nombreux quartiers généraux et holdings qui reçoivent des fonds versés par des sociétés-mères et les redistribuent dans l'ensemble de l'Europe. La Banque centrale du Luxembourg évalue ainsi à environ 80% du total des IDE en 2002 les fonds qui n'ont fait que transiter par le Luxembourg.

Dès lors, la corrélation que la plupart des auteurs décèlent entre niveau de pression fiscale sur les entreprises et flux (ou stock) d'investissements directs étrangers est d'une interprétation malaisée. Elle n'est en aucun cas une corrélation entre un niveau d'activité supplémentaire financé par des capitaux étrangers, et le niveau de la fiscalité. Elle met bien autant en évidence les pratiques d'optimisation fiscale des entreprises qui conduisent à des flux de capitaux sans contrepartie réelle.

Enfin, l'influence de la fiscalité sur les IDE doit être évaluée non seulement de manière isolée, mais en concurrence avec celle des autres paramètres. Or, selon une étude de l'OCDE sur les déterminants de la localisation des stocks d'investissements directs étrangers, les écarts de taxation n'expliqueraient qu'environ 3% des écarts de stocks d'investissement direct étranger.

Ainsi, la fiscalité semble donc bien peser sur les flux d'IDE, mais avec un effet sur l'activité assez réduit. A titre d'illustration, un calcul très grossier peut être réalisé.

⁷³ En 2000, une dizaine d'opérations de rachat constituaient 50% des IDE en France. Le détail est donné en annexe.

Supposons que l'élasticité moyenne observée par l'étude citée précédemment⁷⁴ soit valable en France,⁷⁵ cela signifie qu'en moyenne, pour un point de variation de l'IS (avec un coût pour les finances publiques de l'ordre de 1 à 1,2 Md€), on crée en France un surplus d'investissement étranger de l'ordre de 1,5 M€. Seule une partie minime de cet investissement est susceptible de créer des bénéfices taxables : si 10% des IDE correspondent effectivement à de l'investissement productif supplémentaire (ordre de grandeur retenu habituellement) et que cet investissement a une rentabilité avant impôt de 20%, seuls 2% de ces 1,5 Md€ seront taxés au taux de l'IS : la recette sera donc hors de proportion avec le coût pour l'Etat. Une telle mesure n'est donc pas équilibrée, du point de vue des recettes fiscales d'IS⁷⁶ : l'effet d'aubaine sur les activités déjà présentes est bien plus coûteux que le surplus de recettes généré par la baisse du taux.

Il convient cependant de souligner que ce calcul ne tient pas compte des autres recettes que peut procurer aux administrations publiques l'activité supplémentaire engendrée par une telle mesure. En particulier, une baisse du taux de l'IS peut avoir un impact favorable sur l'activité domestique en incitant les entreprises déjà présentes à accroître leur activité, dans des proportions qui ne font pas l'objet de ce rapport. Le développement précédent a pour seul objet de montrer que pour un pays tel que la France, le surplus de recettes d'IS procuré par les investissements nouveaux induits par une baisse de cet impôt serait négligeable par rapport à la perte budgétaire.

Au contraire, dans un petit pays, une telle stratégie peut en revanche s'avérer budgétairement équilibrée. Ainsi, l'Irlande a attiré de nombreux emplois avec sa fiscalité réduite, tout en

⁷⁴ Ederveen et de Mooij, "Taxation and Foreign Direct Investment : a meta - analysis", CPB report 1.

⁷⁵ En réalité, elle est vraisemblablement inférieure, car la valeur donnée est une moyenne et que l'élasticité des IDE à la fiscalité est plus importante dans les petits pays.

⁷⁶ Ainsi, si une baisse du taux de l'IS peut avoir un impact favorable sur l'emploi permettant d'en équilibrer le coût pour la collectivité, cela ne tiendrait pas au surplus d'investissement étranger, mais à une stimulation de l'activité domestique, ce qui reste à démontrer et n'est pas l'objet de la présente étude.

enregistrant une hausse sensible de ses recettes d'IS. L'Allemagne, qui a réduit massivement le taux de son IS et n'a compensé que partiellement cette baisse par des élargissements d'assiette, a au contraire vu la part de l'IS dans ses recettes diminuer considérablement.

2. - Les créations d'emplois internationalement mobiles par des sociétés étrangères

Il est également possible de rapprocher les données de création d'emplois par des sociétés étrangères d'un indicateur de pression fiscale sur les entreprises. Ces données, malgré leur absence de rigueur statistique, mesurent davantage que les IDE ce qui est en jeu. Or, le rapprochement avec des indicateurs synthétiques de pression fiscale ne s'avère guère concluant :

Tableau n°25 : Ratio d'emplois créés par des sociétés étrangères
et taux nominal d'IS

	Ratio d'emplois créés / population active 2001-2004	Taux nominaux 2003
Rép. Tchèque	17,5	31
RU	1,8	30
France	1,7	35,4
Pologne	2,9	27
Hongrie	10,1	18
Espagne	2,2	35
Slovaquie	13,4	25
Irlande	12,8	12,5
Allemagne	0,5	28
Belgique	2,5	40,2
Italie	0,3	34
Autriche	1,3	34
Suède	1,0	28
Pays-Bas	0,5	34,5
Portugal	0,7	30
Finlande	1,3	29
Danemark	1,0	30
Slovénie	1,5	25
Grèce	0,3	35
Luxembourg	3,2	22

Source : AFII, DLF

Le ratio d'emplois créés et la fiscalité apparaissent peu corrélés. De nombreux exemples en témoignent : parmi les pays d'Europe centrale et orientale, la République tchèque, qui a le plus haut ratio d'emplois créés par des sociétés étrangères par rapport à la population active, a cependant un taux nominal d'IS qui n'est pas particulièrement bas (31%), et en tout cas bien plus élevé que la Slovénie (25%) qui attire comparativement dix fois moins d'emplois. Parmi les grands pays d'Europe occidentale, le ratio affiché par l'Allemagne est trois à quatre fois inférieur à celui constaté en France pour un taux d'IS pourtant plus réduit. Cependant, les cas opposés de la Hongrie et de la Belgique pourraient accréditer l'idée d'une certaine corrélation entre le ratio d'emplois créés par des sociétés étrangères et le taux légal d'IS.

Un indicateur de taux de pression fiscale effective (le taux implicite qui rapporte le montant de l'ensemble des impôts

payés par les entreprises à un indicateur de revenu des entreprises) ne donne pas une meilleure corrélation en ce qui concerne les principaux pays de l'Union. Ainsi, si un effet de la fiscalité existe, il est masqué par les autres déterminants de la localisation.

En outre, ces données permettent également de montrer une nouvelle fois la fragilité du lien entre flux d'IDE entrants et emplois créés. Ainsi, les flux d'IDE entrants sur 2001 pour l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que ceux de la Confédération des Etats indépendants sont évalués par la CNUCED à 30,77 Md\$, contre 52 Md\$ pour la France la même année. La France aurait donc attiré davantage d'IDE cette année-là que tous ces pays réunis. Mais si l'on considère les statistiques d'emplois créés de l'AFII, plus de 60 000 emplois auraient été créés cette année là dans ces pays d'Europe de l'Est par des investissements étrangers, contre 11 400 seulement en France.

3. - Les données sectorielles ne permettent pas davantage de déceler une influence de la fiscalité au niveau macro-économique

Les analyses précédentes ont permis d'établir que la pression fiscale pouvait varier assez fortement en France d'un secteur à l'autre. Selon Nicodème (2001), en ne considérant que l'impôt sur les sociétés, le taux implicite de pression fiscale (IS/EBE) paraissait comparativement plus faible en France sur les secteurs de l'énergie, du transport et du commerce. Les calculs effectués en prenant en compte la taxe professionnelle modifiaient les classements. Le secteur de l'industrie automobile apparaissait au total relativement favorisé sur la période 1995-2001, et dans une moindre mesure celui du transport.

Il peut paraître tentant de rechercher si une corrélation peut être trouvée entre les secteurs pour lesquels le taux implicite est faible en France, et ceux dans lesquels la France est parvenue à attirer les emplois internationalement mobiles. Une telle analyse

semble pourtant peu concluante. En admettant que le secteur automobile bénéficie réellement d'une imposition plus réduite (ce qui reste à prouver dans la mesure où les taux implicites dépendent du niveau de profitabilité du secteur), on observe que, sur la période 2001-2003, les emplois dans ce secteur ont plutôt été créés en Europe de l'Est qu'en France.

Ainsi, là encore, l'effet potentiel de la fiscalité semble masqué par celui des autres déterminants de la localisation des emplois.

D. - Au total, les logiques d'implantation à l'œuvre demeurent principalement non fiscales

L'analyse des emplois créés par des sociétés étrangères en Europe montre que la majorité d'entre eux sont créés dans des pays de l'Est, sans lien particulier avec des écarts de fiscalité. Ces choix d'implantation relèvent à la fois de stratégies de développement sur des nouveaux marchés en pleine croissance, et de la présence d'une main-d'œuvre relativement productive et à faible coût.

La comparaison de l'effet relatif du coût du travail et de la fiscalité en offre une première approche. Le poids respectif du coût du travail et des deux principaux impôts dans la valeur ajoutée se présentait en effet ainsi en France :

	Montant 2002 (Mds euros)
Valeur ajoutée (hors taxes)	861
Salaires bruts	408,8 (47% de la VA)
Cotisation sociales employeur	141,3 (16,5% de la VA)
IS + TP	58 (7% de la VA)

Un calcul fin demanderait de distinguer la formation du revenu des sociétés financières et non financières, et de considérer également les autres revenus des entreprises que la valeur ajoutée (notamment les produits financiers). Mais ce tableau n'a d'autre ambition que de fournir des ordres de

grandeur. Ainsi, les cotisations sociales représentent plus du double du montant des deux principaux impôts. Surtout, les deux principaux impôts pèsent dix fois moins que le coût du travail total.

Or, les disparités de coût du travail entre pays sont bien plus accusées que les disparités de coûts fiscaux. Au sein de l'Union européenne, les coûts horaires moyens du travail varient de 1 à 5 entre la Pologne et l'Allemagne. Par rapport aux pays à bas coût, le différentiel est de 1 à 15 ou 20 entre les principaux pays européens et l'Inde.

Ces ordres de grandeur suffisent à montrer qu'une entreprise qui cherche à optimiser ses coûts est beaucoup plus sensible au coût du travail qu'à la fiscalité. Ainsi, en s'installant en Pologne, une entreprise profitera d'un taux de 27% d'IS au lieu de 35,4% en France. L'ordre de grandeur de l'économie réalisée (sans tenir compte des différences d'assiette) est de l'ordre de 1,5% de la valeur ajoutée dégagée en France toutes choses égales par ailleurs. L'ordre de grandeur de l'économie réalisée sur le coût du travail est en revanche de l'ordre de 50% de cette valeur ajoutée. Il apparaît avec évidence que l'ordre de grandeur des enjeux fiscaux est très inférieur à celui des enjeux de coût du travail⁷⁷. L'écart de coût du travail avec les pays en voie de développement ou des pays accédant à l'Europe est tel qu'il est illusoire de chercher à le combler par des mesures fiscales.

En outre, si l'on retient l'idée selon laquelle les écarts de fiscalité deviennent plus déterminants lorsque les autres caractéristiques sont proches, il faut restreindre l'analyse à un petit groupe de pays comparables à la France et géographiquement proches. Or, par rapport à ces pays, la France apparaît relativement bien placée en termes de coût et

⁷⁷ Certes, ce calcul toutes choses égales par ailleurs méconnaît les différences de productivité du travail entre les pays, qui peuvent être considérables. L'utilisation de statistiques de productivité du travail dans des pays à bas coût de main-d'œuvre est pourtant délicate, soit du fait de la faiblesse de l'appareil statistique de ces pays, soit du fait d'un écart important entre la productivité du travail constatée dans l'économie et celle observée précisément dans une implantation dans ce même pays d'une entreprise d'origine occidentale.

de productivité du travail. Selon l'OCDE⁷⁸, elle se place parmi les pays où le coût salarial unitaire, qui semble l'indicateur le plus pertinent car il tient compte à la fois des coûts horaires, de la productivité et de la durée du travail, est le plus bas. Un tel avantage est largement susceptible de compenser un différentiel de fiscalité au désavantage de la France dont il a été établi qu'il n'était d'ailleurs pas considérable.

Ensuite, le nombre et la localisation des emplois créés par des sociétés étrangères appellent deux commentaires. D'une part, l'accès aux consommateurs de ces pays est sans doute une raison tout aussi forte que le faible coût du travail (lequel doit être pondéré par la productivité) de la polarisation de ces nouveaux emplois en Europe de l'Est.

D'autre part, les volumes d'emplois en cause ne paraissent pas considérables, puisqu'il ne s'agit que de quelques dizaines de milliers d'emplois, soit pour la France une proportion d'un peu moins de 1 pour mille de la population active chaque année. Le cas le plus emblématique, celui de l'Irlande, ne représenterait en définitive que 20 000 emplois internationalement mobiles sur la période 2001-2004, ce qui est beaucoup à son échelle mais relativement peu à celle de l'Union⁷⁹. Au total, la contribution des projets des sociétés étrangères à la création de nouveaux emplois dans les grands pays de l'Union semble, au vu de ces chiffres, d'un ordre de grandeur assez réduit.

Certes, ces données ne suffisent pas pour appréhender l'ensemble de la problématique de la localisation des emplois. En particulier, la mesure des emplois délocalisés pose des problèmes de méthode tels qu'aucune donnée fiable n'est

⁷⁸ Index of Relative Unit Labour Cost Manufacturing Sector, Common Currency (Overall Competitiveness), OCDE 2003

⁷⁹ Les chiffres de l'AFII sous-estiment dans une certaine mesure la réalité dans la mesure où les projets qui ne sont pas annoncés dans la presse n'apparaissent pas. Il peuvent aussi la surestimer dans la mesure où ils se fondent sur les emplois annoncés et non sur ceux effectivement créés. On peut penser qu'ils fournissent au moins un ordre de grandeur des phénomènes.

disponible⁸⁰. Dans ce contexte, sur des données et des concepts non stabilisés, il est illusoire de chercher à mettre en évidence de manière rigoureuse un éventuel impact de la fiscalité. Mais les économistes concluent en tout état de cause à un effet limité de la globalisation sur l'emploi, soit qu'ils considèrent l'évolution de la nationalité des effectifs des entreprises françaises⁸¹, soit qu'ils mesurent l'effet de la mondialisation sur le travail national⁸². Dès lors, la polarisation du débat sur la mobilité internationale des emplois, et a fortiori sur un éventuel rôle de la fiscalité à cet égard, paraît excessive.

Il n'en demeure pas moins que la fiscalité est un paramètre qui peut être décisif lorsqu'une entreprise est à même de mettre le site France en concurrence avec d'autres pays comportant des caractéristiques suffisamment proches. Ce type de schéma est noyé dans les statistiques d'ensemble dans la grande masse des projets pour lesquels d'autres facteurs ont été déterminants dans le choix de l'implantation. Il a cependant

⁸⁰ En effet, faire une différence entre les cas où des emplois sont détruits en France et recréés à l'étranger d'une part, et les cas où des emplois sont purement et simplement détruits sans que l'entreprise en cause soit en mesure de poursuivre ailleurs sa production, mais est purement et simplement conduite à la faillite, est tout à fait arbitraire. Derrière ces deux types de cas, le même phénomène de concurrence des pays à bas coûts de production est à l'œuvre. Enfin, d'autres types de cas devraient être considérés : par exemple, une entreprise peut licencier en France sans pour autant créer symétriquement d'emplois à l'étranger en son nom propre, mais procéder par sous-traitance avec des fournisseurs étrangers. De même, la pression des pays à bas coûts peut conduire une entreprise française à réduire son effectif salarié en France et à recourir davantage à des sous-traitants français ; l'effet sur l'emploi est alors quantitativement limité, mais se traduit par un déplacement qualitatif en faveur du travail plus précaire.

⁸¹ Une étude menée sur les effectifs des sociétés françaises du CAC 40 (Derveux, INSEE, 2004) tend à montrer que ces sociétés ont accru significativement leurs effectifs à l'étranger (de 1,3 à 2,2 millions entre 1997 et 2002), mais maintenu leurs effectifs en France autour de 1,5 million. L'idée d'un transfert net n'est donc pas confirmée, du moins pour ce type d'entreprises.

⁸² Selon S.Jean (OCDE, 2001), auteur d'une revue des études empiriques sur le sujet, un consensus s'est formé pour évaluer au maximum à 1% de la population active la proportion concernée par la concurrence des pays à bas coût de production.

une réalité que l'on peut appréhender à partir de certains exemples concrets.

II. - LA FISCALITÉ DE L'ENTREPRISE PEUT S'AVÉRER DÉFAVORABLE À L'IMPLANTATION D'ENTREPRISES EN FRANCE DANS DES CAS D'ESPÈCE

A. - L'examen de la démarche concrète de l'investisseur souligne l'impact défavorable de la taxe professionnelle

1.1. Quelques exemples de projets d'implantation n'ayant pas abouti en France du fait de la fiscalité

Sauf quelques rares exceptions, l'impact de la fiscalité sur le sort de tel ou tel dossier suivi par l'AFII (Agence française pour les investissements internationaux) ne peut pas être isolé des autres paramètres. L'AFII a néanmoins communiqué quelques exemples de grands projets pour lesquels la négociation a permis explicitement de mettre en évidence un effet dissuasif de la fiscalité française.

1999

Projet A

Il s'agissait d'une usine de fabrication de vaccins qui prévoyait un investissement de 200 M\$ et la création de 500 emplois dont 150 postes de chercheurs.

Ce projet a été implanté en Irlande avant même tout examen des incidences du coût de la TP , simplement en comparant les taux d'impôt sur les sociétés.

2001

Projet B

Usine de production de vaccins également, 250 emplois, 170M\$ d'investissement qui s'est finalement implantée en Autriche.

Outre les raisons de coût fiscal, il est apparu que la société avait en cours un contrôle fiscal qui se passait mal sur une de ses filiales françaises. Sur ce projet, la société a également évoqué la difficulté de licencier des salariés en cas de problème économique.

2001

Le groupe pétrolier américain X, coté en bourse (16 000 salariés CA 27 Md€) avait pour projet d'implanter en Europe deux unités de fabrication de produits plastiques à destination de l'industrie. Le projet qui prévoyait un investissement de 250 à 300 M\$ et la création de 260 emplois directs était suivi par deux consultants. Les consultants ont effectué des recherches et identifié des possibilités de location sur 25 sites dans 7 pays européens. La France a présenté 7 sites dans 5 régions (Alsace, Lorraine, Basse-Normandie Picardie et Nord-Pas-de-Calais). Après les premières sélections, deux sites français sont restés en compétition avec des sites allemands, néerlandais et britanniques. Dans le choix final, Le HAVRE est arrivé en 3^{ème} position après LEIPZIG et ROTTERDAM.

Les éléments qui ont amené l'investisseur à préférer LEIPZIG au final sont, outre le montant des aides (15% de l'investissement en Allemagne contre 10% en France), la charge fiscale et essentiellement la taxe professionnelle ainsi que l'impossibilité de négocier le moindre ruling pendant la période d'implantation et les premières années de fonctionnement de l'usine.

2001

Le groupe Y a décidé l'implantation d'une usine pétrochimique en Europe (production de PTA). L'investissement est de 300 M\$ avec la création d'une centaine d'emplois directs. Le site de LAVERA, où le groupe dispose de terrains était en compétition avec ROTTERDAM, GEEL (Belgique), un site turc et deux sites britanniques. Les deux localisations restant dans la phase de sélection finale ont été ROTTERDAM et GEEL. Les points forts du site français étaient les coûts variables de production, les coûts logistiques de sortie, les points faibles sont les coûts d'importation des matières premières et l'environnement fiscal.

Le site est sur une commune en zone éligible à la prime pour l'aménagement du territoire (PAT industrie) où le Conseil Municipal refuse de prendre des délibérations tendant à exonérer temporairement les entreprises de taxe professionnelle. L'implantation se fera à Rotterdam.

2002/2003

Le groupe britannique Z a pour projet l'implantation d'une unité de fabrication de papier ondulé recyclé pour un investissement de 280M€ et 230 emplois directs sur site. Sur ce projet, la France était en compétition avec l'Allemagne (Est) et la Grande-Bretagne.

La localisation britannique a été retenue. L'évaluation du surcoût lié à la taxe professionnelle a dissuadé l'investisseur de localiser son projet en

France, alors que d'autres éléments tels que l'accessibilité à la matière (papier à recycler) étaient favorables à une implantation française. Sur ce projet la TP sur la période 2004/2011 avait été évaluée à 41 M€, ramenée à 31,2 M€ dans l'hypothèse d'un plafonnement de la valeur ajoutée.

On observe que les logiques en cause sont assez différentes. Dans le projet A, il s'agit d'un des quelques cas où l'entreprise cherchait un site de production mondial, et non une implantation dans une zone géographique donnée, et pouvait virtuellement opter pour une implantation quasiment n'importe où dans le monde, indépendamment d'effets de proximité de tel ou tel marché ou fournisseur. Le site était censé approvisionner par la suite les filiales commerciales dans le monde entier. Dès lors, le taux nominal d'IS et la possibilité de jouer sur les prix de transfert présentaient un intérêt déterminant. Localiser la production en Irlande, où par ailleurs une main-d'œuvre de niveau convenable est disponible, est à cet égard tout à fait cohérent.

Les trois autres projets (entreprises X, Y et Z) présentent plutôt des cas où un investisseur recherche une implantation dans le cœur de l'Europe, et met en compétition plusieurs sites.

1.2. La taxe professionnelle semble jouer un rôle particulièrement pénalisant

Dans les trois cas soulevés, c'est la taxe professionnelle qui apparaît comme le principal obstacle. Cette fréquence n'a pas de valeur statistique et ne saurait suffire à prouver que la taxe professionnelle est le handicap majeur. En outre, il faut rappeler que la pression fiscale globale mesurée en proportion de la valeur ajoutée n'apparaît nettement plus lourde en France que pour des activités déficitaires, l'écart étant plus réduit pour les activités bénéficiaires. Ceci tendrait à minorer l'impact de cette différence en matière de concurrence fiscale, puisque les entreprises ne prévoient pas, en principe, de s'implanter dans un pays pour réaliser une activité déficitaire.

Toutefois, il convient de souligner que la taxe professionnelle est prise en compte d'une manière très spécifique par les investisseurs, comme une charge

d'exploitation certaine. En effet, à la différence des impositions sur les bénéfices, elle apparaît comme un coût fixe et certain, indépendant du résultat de l'entreprise, et relativement plus aisé à calculer que l'impôt sur les sociétés. Aussi, les investisseurs y sont particulièrement sensibles, comme l'a souligné le rapport d'étape de la Commission de réforme de la taxe professionnelle.

Dans la logique des investisseurs internationaux, qui ne repose pas seulement sur un calcul de rentabilité, mais d'abord de viabilité à moyen terme dans un contexte incertain, elle paraît donc particulièrement pénalisante. La Commission de réforme de la taxe professionnelle a également observé que le choix de localisation, non pas d'une implantation nouvelle, mais d'un site existant pour assurer la production d'une nouvelle ligne de produits, pouvait se faire au vu de la marge brute dégagée par les différents sites : dans ce schéma, l'imposition sur les bénéfices n'est pas prise en compte, mais la taxe professionnelle handicape nettement le choix de la France.

Cet effet a été invoqué à l'appui d'autres cas concrets, non pas de localisation de nouvelles implantations, mais de menaces de délocalisation. Ainsi, un constructeur automobile implanté à Strasbourg estime que sa cotisation de TP annuelle de 9 M€ ne lui laisse pas d'autre choix que de partir en Hongrie.

Par ailleurs, l'un des projets mentionnés ci-dessus fait apparaître une thématique nouvelle, celle de la possibilité d'alléger le poids de la taxe professionnelle par des mesures d'exonération locales, dans un cadre communautaire.

B. - Les mesures dérogatoires à caractère local influent sur les décisions

1. - La plupart des grands investissements internationalement mobiles

obtiennent des dérogations fiscales locales

1.1. Les grands projets reçoivent des aides ad hoc, encadrées par la Commission

La plupart des comparaisons effectuées prennent en compte le niveau de pression fiscale sur l'entreprise résultant de l'application des dispositions du droit commun national et des dérogations à caractère automatique. Or, la réalité des grands projets d'implantation créateurs d'emplois est toute différente. Les collectivités locales et l'Etat, sous le contrôle de la Commission, disposent de plusieurs moyens pour réduire les coûts d'implantation. Des aménagements de nature fiscale font partie de ces leviers, ainsi que des aides directes (sous forme de subvention, de dons ou de prêts de terrains et de locaux) ou des aménagements spécifiques d'infrastructures. Une analyse de ces pratiques, ou tout au moins de leur volet fiscal, présente un intérêt direct pour la compréhension des mécanismes qui conduisent les entreprises à retenir tel ou tel site d'implantation.

L'AFII a répertorié les projets internationalement mobiles créateurs de plus de 200 emplois de 2000 au début de 2004, ce qui représente environ 20 projets par an. Dans trois cas sur quatre, les projets avaient obtenu une aide à finalité régionale pouvant atteindre jusqu'à 50% du coût de l'investissement.

Ces aides sont encadrées par la réglementation communautaire qui dispose (art 87-3 du TICE) : *"Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun:*

A) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, [...]

C) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

1.2. Les possibilités d'aide contribuent à améliorer encore la situation des nouveaux pays adhérents

En pratique, sont éligibles aux aides au sens de l'article 87-3 A les zones dans lesquelles le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Ceci concerne une partie de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne, de la Grèce, et l'Allemagne de l'Est. Les aides exprimées en équivalent subvention nette peuvent atteindre jusqu'à 35% ou 50% du montant de l'investissement (ce qui représente jusqu'à 80% en montant brut compte tenu de l'effet de la fiscalité).

Au surplus, la Commission encadre depuis 2000 les aides distribuées par les pays en voie d'adhésion. Elle autorise là encore des taux cumulés très élevés, jusqu'à 50% du montant de l'investissement. De fait l'examen des grands projets accueillis par les pays en voie d'adhésion fait fréquemment apparaître un taux de contribution de l'Etat au projet de cet ordre de grandeur, en grande partie du fait d'exemptions fiscales d'impôt sur les sociétés ou d'impôts locaux.

Sont éligibles aux aides au sens de l'article 87-3 C les zones dans lesquelles le PIB est inférieur à la moyenne nationale. Dans le cas français, ceci concerne les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire. Le total des aides versées à l'entreprise pour l'investissement en cause ne doit pas dépasser certains taux, calculés sur l'assiette éligible des aides, qui comprend le terrain, le bâtiment, et les machines et dans certains cas, les dépenses immatérielles. Dans le cas des grandes entreprises, il existe trois zones avec un taux cumulé d'aide de 11,5%, 17% ou même 23% selon les cas.

1.3. Les possibilités d'aide sont au contraire réduites pour la France

Les taux d'aides admissibles dans le cas français sont nettement plus bas que ceux constatés dans les Etats où certaines régions relevant de l'article 87-3 A. La seule possibilité d'aides massives, sans contraintes de zonage, concerne les investissements dans le secteur de la recherche et du développement ; le niveau d'aide peut alors atteindre 50%.

En outre, la Commission projette dans le cadre de la refonte du système d'aides de ne plus autoriser les aides visant à combler un retard de développement par rapport à la moyenne nationale (actuel article 87-3-C) pour se limiter aux régions en retard de développement par rapport à la moyenne de l'UE. Ceci limiterait encore davantage les possibilités pour la France d'améliorer l'attractivité du territoire par des aides locales.

Dès lors, une certaine contradiction se fait jour dans le système communautaire. D'une part, la Commission, au nom de la souveraineté des Etats, refuse de soutenir l'idée d'un encadrement des taux d'imposition sur les sociétés. Elle ne s'alarme donc pas du faible taux constaté en Irlande, lequel a pourtant été mis en place afin d'attirer des activités internationalement mobiles. D'autre part, elle établit avec précision le barème des aides qui peuvent être accordées, parfois de nature fiscale, alors même que ces aides fonctionnent de la même manière qu'un taux bas, en attirant une partie de l'investissement productif étranger.

Au demeurant, avec des aides d'une telle ampleur, accordées aussi systématiquement, la comparaison des taux nominaux ou des taux effectifs calculés sur la base du système fiscal de droit commun n'a plus grand sens pour comprendre les mécanismes qui sont à l'œuvre. Si un facteur fiscal a pu jouer dans le choix massif de certains pays de l'Est pour des projets créateurs d'emplois, il réside bien davantage dans la capacité octroyée par la Commission à ces pays pour accorder des aides fiscales, que dans la comparaison des dispositions de systèmes fiscaux de référence. Si cette distorsion peut être admise afin de permettre à ces pays de rattraper un retard de développement, on ne saurait considérer que le défaut d'attractivité relative qui en découle pour d'autres pays, dont la France, doive être imputé à leur propre système fiscal.

2. - En France, les aides sont utilisées pour compenser le poids de la taxe professionnelle

En pratique, les collectivités locales, qui ont la possibilité d'octroyer des aides dans le cadre des articles L 1511-1 à L1511-7 du Code général des collectivités territoriales, acceptent de compenser l'effet de la taxe professionnelle par des subventions. Elles ne renoncent pas à la perception de la TP, mais la restituent sous forme de subventions avec un horizon de calcul de quelques années. Ce mode de fonctionnement, identifié dans plusieurs grands projets, montre le caractère dissuasif de la TP pour les grandes implantations. Un montage complexe est nécessaire, qui fait intervenir l'Etat et les différents acteurs locaux concernés, afin d'effacer l'effet de cette taxe.

L'AFII a fourni plusieurs exemples de grands projets où un site français a été choisi et où l'utilisation des dispositions fiscales dans le cadre tracé par la Commission, notamment en matière d'investissement en recherche et développement, a été décisive.

*Tableau n°26 : Projets français où les aides ont compensé
la taxe professionnelle*

	Emplois créés	Montant de l'investissement (M€)	Montant d'aides (subventions Etat et CL, exonérations fiscales)
Pilkington/Interpane en Lorraine en 2000 (verre plat).	245	164	21
Sevelnord en 2002 (automobile)	408	358	6,3
STMicroelectronics à Rousset en 2003 (électronique)	566	582	120
Crolles 2 en 2003 (centre de r&d en électronique)	1200	1350	293

Source : AFII

D'autres aides ont été octroyées pour emporter les décisions de créer des centres de recherche en électronique, par exemple, de Philips à Caen, d'Altis à Corbeil, d'Atmel à Rousset (Bouches-du-Rhône). Elles sont en cours d'examen par la Commission européenne.

Le cas de l'investissement en R & D de Crolles (Isère) mérite d'être un peu développé en ce qu'il fait bien apparaître les logiques différentes qui sont à l'œuvre, notamment les logiques d'extension et d'agglomération. Il s'agissait de choisir un site de recherche et développement pour le monde entier dans une technologie de pointe avec plusieurs associés dont ST Microelectronics et Motorola. ST Microelectronics disposait déjà d'une unité à Crolles, ce qui plaidait pour le site français. Motorola disposait d'usines acquises avec des aides diverses en Ecosse et en Sicile, mais qui n'étaient plus utilisées, et allait être amenée à déménager un laboratoire de dizaines de chercheurs situé au Texas. L'effet d'agglomération avec ST Microelectronics et le montant des aides consenties a permis d'emporter la décision.

Toutefois, cet exemple est aussi révélateur de la difficulté à fonder un diagnostic sur l'attractivité en se fondant uniquement sur les nouvelles localisations et sans disposer de données relatives à la délocalisation. En effet, la même entreprise ST Microelectronics a annoncé qu'elle supprimerait 450 emplois à Rennes.

Si de telles aides permettent ponctuellement à la France de limiter l'effet éventuellement dissuasif de la taxe professionnelle, ce mode de fonctionnement n'apparaît guère satisfaisant, puisqu'il consiste d'une certaine manière à rompre au cas par cas l'égalité devant l'impôt.

Au total, l'examen des critères et des indicateurs macro économiques de l'attractivité de la France ne fait pas apparaître que la fiscalité soit l'élément prépondérant. L'examen au niveau micro-économique montre que la fiscalité est un paramètre pris en compte au même titre que les autres, dont l'effet n'est souvent pas explicité, d'autant que la pertinence de la comparaison des dispositions fiscales nationales s'efface dans les faits devant les possibilités

dérogatoires offertes lors de négociations ad hoc au niveau local. Il demeure que, dans certains cas d'espèce, la fiscalité peut devenir un paramètre décisif ; à cet égard, la taxe professionnelle, en tant que charge d'exploitation certaine, peut jouer un rôle particulièrement dissuasif.

III. - L'INFLUENCE DE LA FISCALITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES EN FRANCE SUR LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS

Le débat sur l'effet de la fiscalité sur l'implantation des entreprises ne se limite pas à l'examen des dispositions fiscales portant directement sur l'imposition des sociétés. L'argument selon lequel la fiscalité des dirigeants d'entreprise, des salariés les mieux rémunérés et plus généralement des détenteurs de capitaux d'entreprises influencerait sur la localisation des activités est de plus en plus fréquemment avancé. Mais une confusion est faite à cet égard entre la localisation des capitaux, celle de leurs détenteurs et celle des activités qu'ils financent.

Ainsi, plusieurs profils doivent être pris en compte. Dans certains cas, tels que celui du dirigeant de PME détenteur des capitaux de l'entreprise, ou du cadre dirigeant d'une entreprise internationale, une relation directe existe entre la localisation de l'entreprise et celle de la personne physique considérée. Dans d'autres cas, tels que celui d'une personne physique détenant un patrimoine important de diverses actions de sociétés cotées, ou celui de l'actionnaire non dirigeant d'une grosse PME, le lien est inexistant.

A. - La problématique des délocalisations de personnes physiques pour des motifs fiscaux

En préambule, il importe de rappeler que, pour les personnes physiques en situation de choisir la localisation de leurs activités comme pour les entreprises, le paramètre fiscal n'est qu'un élément de coût dans un arbitrage complexe. Celui-ci peut faire intervenir l'offre de services publics, les mécanismes de protection sociale, le coût de la vie, et surtout, pour des personnes physiques disposant d'un haut niveau de

rémunération, le salaire offert dans les autres pays pour des fonctions analogues.

Quant aux impôts en cause, il convient de retenir l'impôt sur le revenu, l'ISF, les droits de mutation et l'imposition des plus-values des particuliers.

1. - Un risque limité par le coût et la perte de bien-être d'une délocalisation

Une expatriation, avant d'engendrer d'éventuelles économies, est en soi un facteur de coût. Ainsi, le coût du transfert des valeurs mobilières serait au minimum de l'ordre de 0,5 % à 1 % du montant du capital transféré. Par ailleurs, la vente de l'ancienne résidence principale en France et l'achat d'une nouvelle dans le pays de délocalisation, opérations souvent préconisées par les conseillers fiscaux pour éviter des redomiciliations par l'administration fiscale française, entraînent des coûts (droits de mutation + commissions d'intermédiaire) de l'ordre de 10 % de leur valeur. Enfin, il convient de rappeler que les personnes physiques domiciliées hors de France demeurent assujetties aux impôts fonciers comme à l'ISF à raison de leurs biens immobiliers situés en France.

Par ailleurs, il est évident qu'une expatriation implique une coupure des relations personnelles qui n'est supportée que si les avantages financiers afférents sont considérables.

A ce sujet, une enquête⁸³ réalisée en 1996 auprès de 600 patrons de PME suggérait aussi que sept dirigeants sur dix originaires de province sont restés dans leur province d'origine, ce qui suggère un ancrage local fort. De même les héritiers de petites et moyennes entreprises ont le plus souvent un fort enracinement local : entrés jeunes dans l'entreprise, ils ont tissé des liens de longue date avec les autres dirigeants d'entreprise

⁸³ « *Les dirigeants de PME : enquête, chiffres, analyses pour mieux les connaître* », P. Duchénéaut, éditions Maxima, 1996.

et les responsables publics locaux⁸⁴. Enfin, nombre de dirigeants d'entreprises sont des notables, investis dans la vie culturelle, sociale et politique locale et qui ne sauraient se délocaliser. De même, le risque de délocalisation des détenteurs de capitaux de certaines grandes entreprises dépendantes de la commande publique nationale est sans doute tempéré.

Parmi les dirigeants et détenteurs de capitaux proches d'une frontière, il apparaît une différence de comportement très importante entre les dirigeants d'entreprise rhônalpins et ceux du Nord. En effet, quitter Grenoble ou Lyon pour la Suisse ou l'Italie se traduit par une coupure des liens sociaux. En revanche, les personnes fortunées du Nord peuvent changer du tout au tout de statut fiscal en se déplaçant de quelques kilomètres, notamment en s'installant dans la ville frontalière de Mouscron (où se situe la « rue des milliardaires » [français]), sans remettre en cause leur mode de vie.

2. - Parmi les paramètres fiscaux, le niveau de la pression fiscale n'est pas le seul à prendre en compte

2.1. Les relations avec l'administration fiscale

Il convient ainsi de souligner le hiatus entre les perceptions réciproques de la direction générale des impôts et des contribuables susceptibles de s'expatrier :

- les contribuables susceptibles de s'expatrier, notamment les dirigeants d'entreprises, estiment que la Nation leur est redevable de leur contribution à la croissance, à l'emploi et au budget de l'Etat, et attendent de ce fait des égards particuliers de la part de l'administration fiscale ;

- à l'inverse, ces contribuables sont labellisés par la DGI comme des « *dossiers à forts enjeux* », et appellent de ce fait une attention particulière en termes de contrôle fiscal.

⁸⁴ Cf. « *LES PMI et leurs dirigeants* », R. Ardenti et P. Vrain, Dossier n° 17, Centre d'études sur l'emploi (CEE), 2000.

D'une manière générale, la qualité des relations entre l'administration fiscale et les contribuables peut contribuer au choix de localisation de ceux qui sont mobiles, ce qui plaide pour la poursuite de la mise en œuvre des préconisations du 20^{ème} rapport du Conseil des impôts, notamment l'amélioration des conditions du dialogue entre l'administration et le contribuable contrôlé.

Le régime suisse d'imposition forfaitaire des résidents étrangers inactifs constitue d'ailleurs un exemple extrême de mise en application de ce constat. Il convient en effet de rappeler que la Suisse prévoit, pour les non-résidents qui veulent s'installer dans la Confédération pour la première fois (ou après une absence de dix ans), sans y exercer d'activités lucratives, un régime d'imposition forfaitaire dont le montant est négocié à l'avance avec les autorités fédérales et avec les autorités cantonales. Ce régime consiste à déterminer un revenu imposable forfaitaire, qui ne peut être en pratique inférieur au minimum du double des dépenses courantes en Suisse, ou du quintuple de la valeur locative du logement en Suisse, puis à l'imposer ensuite au taux normal de l'impôt sur le revenu en Suisse⁸⁵. Certains cantons suisses (comme celui du Valais) ont mis en place des services de prospection et de démarchage de fortunes étrangères assurant notamment la négociation du forfait imposable, ainsi que l'obtention du permis de séjour.

A contrario, il convient d'observer que la Belgique n'a pas une stratégie délibérée d'attraction des capitaux étrangers (le patrimoine des étrangers résidant en Belgique étant d'ailleurs souvent géré depuis le Luxembourg), mais une structure d'imposition qui, pour des raisons historiques et socioculturelles, est plus favorable aux revenus du patrimoine par rapport aux revenus d'activité.

⁸⁵ L'impôt fédéral dû ne peut pas non plus être inférieur à celui qui frapperait normalement les revenus du patrimoine mobilier et immobilier situé en Suisse et aux pensions de source suisse perçues par le contribuable.

2.2. L'érosion du consentement à l'ISF

Le Conseil des impôts soulignait en exergue de son 20^{ème} rapport relatif aux relations entre l'administration fiscale et les contribuables qu'il « *revient aux pouvoirs publics d'assurer la permanence du consentement à l'impôt des citoyens* ». Cette appréciation prend ainsi tout son sens dans le contexte de la présente étude. En effet, les décisions de délocalisation pour des motifs principalement fiscaux sont étroitement corrélées à la disparition du consentement à l'impôt, notamment du fait d'un sentiment d'injustice ou d'illégitimité de l'impôt.

Contrairement à l'impôt sur le revenu, dont le principe est relativement peu contesté, l'ISF apparaît de ce point de vue particulièrement mal accepté. En effet, l'ISF est contesté dans son principe même par une partie de la doctrine, et, comme cela a été rappelé, plusieurs pays européens ont supprimé l'imposition de la fortune au cours de la décennie écoulée (l'Autriche en 1993, l'Allemagne *de facto* en 1995⁸⁶, le Danemark en 1997).

En outre, le taux et les modalités de plafonnement de l'ISF sont parfois perçus comme confiscatoires (notamment pour ceux des contribuables dont le plafonnement à l'ISF est lui même plafonné) à la lumière du considérant de la décision du Conseil constitutionnel n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 selon lequel l'ISF « *est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables* », dont l'interprétation est toutefois sujette à controverse. En effet, si le revenu courant des biens détenus est parfois du même ordre de grandeur que l'impôt exigé, le revenu net incluant les plus-values apparaît bien supérieur.

De surcroît, les assujettis souffrent d'être soumis à des obligations déclaratives détaillées, qui les conduisent parfois à exposer très largement leur vie personnelle à l'administration fiscale (notamment pour les concubins soumis de ce fait à une imposition commune).

⁸⁶ A la suite d'une décision du Tribunal Constitutionnel de Karlsruhe du 22 juin 1995 (cf. les annexes du 16^{ème} rapport du Conseil des impôts).

Enfin, la tentation de frauder est grande, du fait de la nature déclarative de l'impôt. La fraude peut prendre la forme d'une sous-évaluation des biens immobiliers ou des titres de sociétés non cotées ; elle peut aussi passer par une dissimulation d'éléments de patrimoine tels que les biens détenus à l'étranger.

2.3. Les effets d'entraînement et d'imitation

L'expatriation de personnes pour des raisons fiscales repose aussi sur des effets d'entraînement et d'imitation.

En effet, les dirigeants d'entreprises d'un même bassin d'emploi se connaissent très fréquemment⁸⁷. L'expatriation de l'un d'entre eux pour des raisons fiscales est ainsi rapidement connue et suscite des effets d'entraînement, d'autant que :

- les premiers départs créent des filières pratiques d'expatriation et réduisent l'incertitude pour les suivants, qui peuvent plus facilement recueillir de l'information sur le pays d'accueil ;
- l'expatriation de quelques précurseurs crée un « effet de club » qui réduit la perte de bien-être pour les suivants, dont les enfants peuvent par exemple retrouver des amis francophones ;
- des montages sont proposés à l'identique aux contribuables potentiellement intéressés.

⁸⁷ Les mécanismes sont exactement les mêmes pour certains segments de main d'œuvre salariés, comme les cadres de la finance ou les sportifs de haut niveau.

B. - L'imposition des hauts revenus et des droits de mutation n'incite que marginalement à la délocalisation des activités

1. - Les droits de mutation

Il a été rappelé que les droits de mutation à titre gratuit ont été nettement réduits en cas de succession préparée. Une difficulté demeure pour les successions non préparées, mais sans influence sur l'attractivité. Il a par ailleurs été souligné que si certaines successions de chefs d'entreprise ont parfois des conséquences économiques fâcheuses, conduisant à la vente de tout ou partie des parts à l'extérieur du groupe familial, c'est en raison des modalités de partage entre les héritiers et plus marginalement du fait de l'importance des droits de succession.

Surtout, il convient de rappeler que les droits de mutation permettent de "purger" les plus-values : la présentation du système français d'imposition des personnes comme taxant de manière cumulative le revenu, mais aussi le patrimoine, les plus-values réalisées sur celui-ci et la mutation est erronée. Comme on l'a vu, des droits de mutation moins élevés dans certains pays existent bien, mais la configuration dans laquelle le détenteur d'un patrimoine changerait d'Etat de résidence à seule fin d'échapper au paiement des droits de mutation en France est peu vraisemblable. Dès lors qu'un patrimoine suffisamment important est en jeu pour que la question d'un changement de résidence se pose en matière de droits de mutation, c'est qu'il s'agit d'un important patrimoine déjà taxé à l'ISF, pour lequel la question de la localisation du détenteur s'est en principe déjà posée en tant que telle.

2. - L'impôt sur le revenu n'est pas déterminant, sauf dans certains cas très limités

2.1. Les délocalisations pour échapper à l'impôt sur le revenu sont potentiellement peu intéressantes et ne concerneraient en tout état de cause qu'un nombre restreint de personnes parmi les actifs

Les analyses précédentes ont montré que, du point de vue du contribuable lui-même, l'impôt sur le revenu acquitté en France était loin d'être élevé en comparaison de celui existant dans d'autres pays, y compris dans des pays présentés habituellement comme les plus accueillants pour les hauts revenus, tels que le Royaume-Uni. Ceci est vrai si l'on considère comme référence les pays comparables en termes de poids économique, de qualité de la main-d'œuvre et de l'environnement, avec l'idée que le revenu considéré est un revenu salarial, et que la localisation de la personne est analysée en liaison avec celle de l'entreprise qui l'emploie. Ceci n'est plus vrai si l'on considère une personne sans activité dont les revenus sont en majorité des revenus du patrimoine, mais un tel cas relève la plupart du temps surtout de la problématique de l'ISF. De ce point de vue, des pays à la fois proches de la France et présentant certaines caractéristiques des paradis fiscaux, tels que Monaco ou la Suisse, demeurent beaucoup plus attractifs. La problématique n'est toutefois plus celle de l'emploi et de l'activité.

Dès lors, l'expatriation pour des raisons liées à l'imposition des revenus de personnes exerçant une activité est sans doute peu significative parce qu'elle est peu intéressante dans le cas général. En tout état de cause, elle ne pourrait concerner qu'un nombre de contribuables très réduit. D'une part, les coûts et les pertes de bien-être associés à une délocalisation sont tels que, à supposer qu'un autre système fiscal conduise à un impôt sur le revenu plus faible, seules les personnes disposant de revenus salariaux très élevés sont susceptibles de se délocaliser. Il faut à cet égard rappeler deux éléments de contexte. Tout d'abord, les flux de départs

représentent 1/800^{ème} de la population active (hors fonction publique), et parmi ceux-ci, seule une petite minorité se délocalise pour des raisons liées à l'impôt sur le revenu. L'effet sur le débat public est toutefois démultiplié par le caractère médiatique de certains des intéressés. Ensuite, il faut rappeler la distribution des hauts revenus en France : environ 0,2% des salariés (soit 36 500) gagneraient plus de 12 500 euros nets par mois, environ 0,03% des salariés (soit 4 700) gagneraient plus de 30 000 euros nets par mois.

Parmi ces salariés bénéficiant de hautes rémunérations, tous ne sont pas en position d'arbitrer en matière de lieu d'affectation. Ceux qui le peuvent sont actifs dans des métiers très spécifiques où leur excellence leur permet d'être en quelque sorte leur propre capital et leur propre entreprise. Il s'agit avant tout de mannequins, de sportifs, de personnes actives dans certaines fonctions de la finance. Or, l'offre de travail dans certaines de ces fonctions se fait dans des pays où l'IR n'est pas plus avantageux (Royaume-Uni, Etats-Unis, Italie...) qu'en France, sauf pour une élite très restreinte dont le mode de vie est totalement international, et appelée à exercer ses talents dans des pays très différents au cours de l'année.

Pour ces agents, le lieu de résidence n'est guère qu'un port d'attache non lié au lieu d'activité. Ils sont naturellement enclins à choisir de résider dans un paradis fiscal. En réalité, si de telles expatriations ont aussi eu lieu dans des pays qui n'affichent pourtant pas un IR moins lourd que la France (Royaume-Uni notamment), c'est le plus souvent, comme on le verra, parce que les intéressés ont bénéficié, en s'expatriant, de conditions fiscales qui ne sont pas les conditions de droit commun dans les Etats considérés, soit du fait de l'existence d'un régime pour les impatriés dans ces Etats, soit du fait de lacunes dans les conventions fiscales.

Ainsi, compte tenu des forces qui s'y opposent (cf. ci-dessus), la délocalisation de salariés à hauts revenus pour des motifs liés à l'impôt sur le revenu n'est susceptible de concerner qu'un nombre très réduit d'actifs, et pour des raisons qui ne tiennent pas à des écarts sur le droit commun de l'impôt sur le revenu.

L'argument est parfois avancé selon lequel les individus pourraient être sensibles au poids des cotisations salariales. Le rapport Lavenir précité relève ainsi que si l'on prend comme indicateur non pas le poids du seul impôt sur le revenu, mais de l'agrégat impôt sur le revenu +cotisations salariales, le prélèvement subi apparaît cette fois plus lourd par rapport au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis. Pour un coût égal supporté par l'employeur, la rémunération nette obtenue par le salarié est en effet significativement plus importante dans ces Etats qu'en France. Des salariés qui n'accorderaient pas d'importance aux prestations sociales qui sont la contrepartie de ces cotisations, ou qui estimeraient qu'une assurance privée pourrait leur offrir les mêmes prestations à moindre coût, pourraient être incités à quitter le territoire. Pour des raisons d'âge et de situation familiale, ces salariés seraient aussi les plus mobiles.

Cependant, recommander par exemple une baisse des tranches marginales supérieures de l'impôt sur le revenu ou une remise en question du mode de financement de la protection sociale, uniquement pour tenter de retenir une très petite minorité de personnes qui choisissent une autre localisation parce que leur arbitrage personnel ne prend pas en compte à une date donnée la couverture mutualisée des risques, ne semble pas une mesure efficace ni équitable. Une telle mesure aurait par ailleurs un formidable effet d'aubaine.

2.2. Les données concernant l'expatriation des redevables de l'impôt sur le revenu ne permettent pas d'apprécier leurs motivations

Le nombre de délocalisations au regard de l'IR peut être évalué grâce aux dossiers de redevables de cet impôt transmis au centre des impôts des non-résidents (soit 33.000, hors fonctionnaires, en 1999), mais une étude⁸⁸ à partir du fichier d'identification des personnes (FIP), avec comme critère « *la dernière adresse connue à l'étranger* », donne une évaluation plus fine des départs en suggérant que 25.000 contribuables

⁸⁸ Effectuée par le bureau CS4 de la DGI

(hors fonctionnaires partis en poste à l'étranger) s'étaient délocalisés en 1998.

Cet ordre de grandeur d'environ 25 000 délocalisations de contribuables à l'IR par an, remarquablement stable d'une année sur l'autre, est celui qui est désormais le plus souvent admis, notamment dans les synthèses occasionnellement transmises aux commissions des finances des assemblées parlementaires.

Ce chiffre conduit toutefois vraisemblablement à sous-estimer légèrement les flux de départ, car certains d'entre eux se produisent sans que l'administration en soit informée⁸⁹, et parce que ce chiffre ne recouvre pas, par construction, les jeunes qui prennent leur premier emploi à l'étranger, le plus souvent d'ailleurs pour des raisons non fiscales.

Les statistiques exposées dans la note transmise au Parlement en 2001 relative aux délocalisations de contribuables personnes physiques de 1997 à 1999 suggèrent que la plupart de ces départs ont des motifs d'ordre principalement professionnel : en effet, les pays de destination sont davantage corrélés avec la structure du commerce extérieur, qu'avec celle des pays à fiscalité favorable. Tout au plus observe-t-on une surpondération de la Suisse, ce qui pourrait être un indice de délocalisation pour des motifs fiscaux.

⁸⁹ Ce n'est généralement pas le cas des contribuables à hauts revenus, qui sont normalement connus des services fiscaux.

Tableau n°27 : Destination des redevables de l'IR ayant quitté la France et structure des exportations françaises en 1999

Zone	Destination des redevables à l'IR délocalisés	Structure des exportations
Europe	67 %	75 %
<i>Royaume-Uni</i>	14 %	10 %
<i>Espagne</i>	9 %	9 %
<i>Allemagne</i>	8 %	16 %
<i>Belgique</i>	8 %	8 %
<i>Suisse</i>	6 %	4 %
<i>Portugal</i>	6 %	1 %
<i>Italie</i>	5 %	9 %
Amérique du Nord	16 %	9 %
<i>Etats-Unis</i>	11 %	8 %
<i>Canada</i>	4 %	1 %
Afrique	8 %	5 %
Asie	7 %	8 %

Source : Douanes et DGI, 2001.

C. - Du point de vue de l'entreprise, le poids des cotisations sociales sur les salariés à hauts revenus a des effets plus préoccupants

Le niveau des cotisations sociales entre dans le coût du travail global et les analyses précédentes montrent que, par rapport à des pays comparables, le coût moyen du travail en France n'est pas particulièrement élevé. Mais ceci n'est pas vrai pour des salaires élevés, pour lesquels il apparaît jusqu'à 50% plus élevé.

Cette spécificité pourrait jouer contre le choix, par des sociétés étrangères, de la France pour l'implantation d'unités comportant de nombreux salariés bien rémunérés, tels que des centres de décision, certains métiers de la banque et de la finance ou des centres de recherche et développement.

A cet égard, le nouveau statut des impatriés, en permettant la déductibilité du revenu imposable d'une partie des cotisations, devrait réduire significativement le handicap de la France.

En revanche, le poids des cotisations sociales sur les hauts salaires⁹⁰ peut exercer un effet dissuasif dans d'autre cas, peut-être plus fréquents : celui où une société étrangère envisage d'implanter une unité employant du personnel très qualifié qu'elle souhaite recruter sur place ou celui d'une société française qui met en balance le site France avec des sites étrangers pour le même type d'implantation. La récente réforme du statut des impatriés n'a en rien amélioré la situation de la France à cet égard. La problématique du niveau des cotisations sociales sur les plus hauts revenus a toutefois des implications qui excèdent le champ de ce rapport.

D. - L'imposition des plus-values et l'ISF peuvent inciter à l'expatriation des personnes, avec des conséquences toutefois limitées sur l'activité

La problématique de l'ISF est complexe et exige d'abord d'approfondir l'effet de l'ensemble des dispositions sur les redevables avant de conclure sur l'impact en termes d'emploi et d'activité. Il convient de préciser d'emblée que, dans la plupart des cas, l'exonération des biens professionnels permet d'éviter les éventuelles répercussions de l'ISF sur les choix de localisation des détenteurs des sociétés. Dès lors, l'impact éventuel de l'ISF sur la localisation des entreprises ne peut être que résiduel en ne concernant que ceux qui ne bénéficient pas d'une telle exonération.

⁹⁰ Au-delà d'un certain montant, le plafond des cotisations, les rémunérations ne sont plus prises en compte pour le calcul d'une partie des cotisations vieillesse. Contrairement à ces cotisations, dites plafonnées, les cotisations d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès, d'allocations familiales, d'accident de travail et d'assurance veuvage sont dues sur la totalité des rémunérations.

**1. - Les redevables de l'ISF
les plus imposés
peuvent être tentés d'échapper
à une imposition jugée lourde**

**1.1. L'ISF est très concentré sur un petit nombre de
redevables, dont des détenteurs de parts d'entreprise**

Le tableau suivant indique que l'ISF est un impôt très concentré, puisque 0,5% des redevables acquittent 23% de son produit et 6% en acquittent plus de la moitié.

Tableau n°28 : Ventilation de l'ISF en 2001 par tranche de patrimoine imposable

Tranches d'actif Net imposable (en M€)	Nombre de redevables		Patrimoine imposable		Produit de l'ISF	
			Montant (en M€)	Pourcentage	Montant (en M €)	Pourcenta ge
de 0,72 M€ à 1,16 M€	124 594	46,4%	116 979	24,3%	147	6,1%
de 1,16 M€ à 2,3 M€	105 474	39,3%	164 679	34,3%	567	23,7%
de 2,3 M€ à 3,6 M€	22 148	8,3%	62 252	13,0%	351	14,7%
de 3,6 M€ à 6,9 M€	11 401	4,2%	53 818	11,2%	426	17,8%
de 6,9 M€ à 15 M€	3 530	1,3%	33 919	7,1%	353	14,7%
supérieure à 15 M€	1 301	0,5%	48 396	10,1%	551	23,0%
Ensemble	268 448	100,0%	480 044	100,0%	2 395	100,0%

Source : DGI

Le patrimoine est composé à 70% de valeurs mobilières et autres biens meubles. Les redevables les plus imposés disposent principalement (à 75% pour les plus imposés) de revenus du patrimoine.

En fait, d'un côté, près de 125 000 redevables acquittaient en 2001 une cotisation moyenne de 1 180 euros, soit au total 147 millions d'euros. L'ISF est généralement pour ces redevables principalement un impôt foncier, notamment sur l'immobilier parisien. Leur situation n'est pas du ressort de cette étude. De l'autre côté, 4 831 redevables acquittaient en 2001 une cotisation moyenne de plus de 187 000 euros, soit au total 904 millions d'euros ou 37,7 % du produit de l'impôt. Cette cotisation est proportionnellement davantage assise sur des valeurs mobilières, qui constituent la source principale de revenu des personnes concernées.

Il convient de rappeler que les contribuables « plafonnés » acquittent au moins 85 % de leur revenu imposable sous la forme d'impôt sur le revenu et d'ISF. En d'autres termes, compte tenu du taux marginal de l'impôt sur le revenu en 2001 (soit 52,75 %), cela signifie que leur cotisation d'ISF représentait près du tiers de leurs revenus. Comme l'indique le tableau suivant, une grande partie des redevables disposant d'un très important patrimoine bénéficie du plafonnement.

Tableau n°29 : Le plafonnement de l'ISF en 2001

Tranches d'actif net imposable	Nbre de redevables	Part des plafonnés dans l'effectif de la tranche	Répartition des plafonnés en %	Pourcentage de plafonnés dont le plafonnement est limité
de 0,72 M€ à 1,16 M€	124 594	0,2%	6,3%	0,0%
de 1,16 M€ à 2,3 M€	105 474	0,4%	13,4%	0,0%
de 2,3 M€ à 3,6 M€	22 148	1,9%	11,9%	13,2%
de 3,6 M€ à 6,9 M€	11 401	7,2%	23,5%	23,7%
de 6,9 M€ à 15 M€	3 530	24,2%	24,3%	26,5%
de 15 M€ à 30 M€	853	50,8%	12,3%	21,4%
de 30 M€ à 75M€	332	59,9%	5,7%	10,1%
> 75 M€	116	77,6%	2,6%	5,1%
TOTAL	268 448	1,3%	100,0%	100,0%

Source : DGI

Ainsi, ces mêmes 4 831 redevables disposant d'un patrimoine taxable supérieur à 6,9 millions d'euros représentaient en 2001 46% des contribuables plafonnés. Mais il faut ajouter que pour 63% d'entre eux, les effets du plafonnement étaient limités.

Au total, ces tableaux mettent en évidence l'existence d'un groupe d'un peu moins de 5 000 redevables, assujettis à l'ISF au taux marginal de 1,5 % ou de 1,8 %, plafonnés pour 40 % d'entre eux en 2001, et dont le bénéfice du plafonnement est le plus souvent limité. Pour cette petite minorité de redevables, souvent détenteurs de parts d'entreprise, l'impôt acquitté apparaît lourd et il peut leur paraître profitable de quitter le territoire pour s'y soustraire, sans que l'on puisse à ce stade se prononcer sur les conséquences économiques de ces décisions.

1.2. L'exonération des biens professionnels

L'exonération des biens professionnels, entendus comme les titres détenus par les actionnaires possédant plus de 25% des parts d'une entreprise et exerçant une fonction de direction dans celle-ci, est censée apporter un correctif aux effets dommageables pour l'économie que l'ISF pourrait éventuellement exercer.

Mais à son tour, ce correctif suscite des contentieux, des injustices et effets pervers. Il convient notamment de souligner que :

- le critère de l'activité principale dans la société rend difficile les transmissions des fonctions de direction dans les entreprises ;
- cette difficulté incite à mettre en place des stratégies de transmission qui conduisent à l'exercice de certaines fonctions quelquefois fictives,
- le critère de détention de 25 % du capital rend difficiles certaines restructurations d'entreprises qui impliquent la dilution du capital détenu par les dirigeants, et peut freiner l'ouverture du capital de petites sociétés en forte croissance (start-up), qui auraient besoin de tels financements ;
- ces conditions peuvent inciter certains redevables à tenter de « requalifier » des biens personnels en biens professionnels, ce qui se traduit par un contentieux abondant, en particulier concernant les actifs immobiliers et la trésorerie des entreprises (notamment les comptes courants d'associés).

Le Conseil des impôts avait ainsi appelé, lors d'un précédent rapport portant sur l'imposition du patrimoine, à une baisse significative des taux de l'ISF qui s'accompagnait de la suppression de l'exonération des biens professionnels. Le Conseil fondait son diagnostic à la fois sur les effets pervers rappelés ci-dessus, et sur le caractère discutable de la distinction introduite entre les biens professionnels et les autres biens, par exemple le patrimoine immobilier ; les différents biens jouant tous un rôle dans l'économie.

Depuis ce rapport, le taux de l'ISF n'a pas été diminué, mais augmenté ; par la suite, l'atténuation des effets pervers de la notion de biens professionnels a emprunté la voie d'une extension de cette notion. La récente réforme de l'ISF a ainsi attribué un abattement de 50 % sur la valeur des actions qui font l'objet d'un engagement collectif de conservation de titres d'une durée d'au moins six ans par des associés qui n'exercent pas d'activité dans la société. Cette situation remédie à un certain nombre des effets pervers identifiés ci-dessus, au prix d'une discrimination de plus en plus grande entre les diverses catégories de patrimoine.

2. - L'effet de la taxation des plus-values peut s'additionner à celui de l'ISF

La deuxième moitié des années 90 a été marquée par une appréciation forte de la valeur des titres. Elle s'est aussi caractérisée par une vague d'internationalisation des entreprises françaises et par une accélération de l'ouverture de leur capital à des investisseurs étrangers. L'opportunité de réaliser une plus-value s'en est trouvée accrue. Dans ce contexte, la fiscalité plus lourde existant en France a pu entrer en ligne de compte dans certaines décisions d'expatriation.

Il faut cependant rappeler que l'évasion fiscale liée à l'épargne est sans doute limitée en France par le fait que les revenus de l'épargne sont fréquemment exonérés d'imposition : la commission des finances du Sénat estimait ainsi en 2003 que près des trois-quarts de l'épargne longue n'étaient pas taxés. De même, l'intensité de la concurrence fiscale en matière de plus-values de cession de titres est sans doute fortement limitée par l'ampleur des exonérations afférentes, qui constituent parfois le décalque de celles relatives aux revenus de l'épargne. On peut d'ailleurs observer que le montant total des plus-values de cession de valeurs mobilières de placement imposables est relativement faible (en moyenne 6,5 milliards d'euros par an

sur la période 1991-2000⁹¹, alors que le patrimoine des ménages en actions et titres d'OPCVM s'établissait à 645 milliards d'euros à la fin de 1995 et à 1,276 milliards d'euros à la fin de 2001⁹²). Il s'agit là essentiellement de plus-values boursières.

Un cas particulier est constitué par l'imposition à 26% des plus-values réalisées sur la cession de droits sociaux lorsque le cédant détient solidairement avec sa famille plus de 25% des parts. Dans un tel cas, l'imposition apparaît particulièrement lourde par rapport à d'autres Etats.

Cependant, on peut observer que le montant moyen des plus-values de cession de titres appréhendées par application de la procédure prévue à l'article 167 bis du CGI est de 760 000 euros, de sorte que le gain correspondant à une économie d'imposition au taux de 26 % sur une plus-value latente de 760 000 euros est de 197 600 euros. Ce montant ne semble pas suffire à justifier, une expatriation qui implique des coûts et une perte de bien-être, sauf pour des frontaliers.

En revanche, l'imposition des plus-values et l'ISF peuvent dans certains cas rendre une expatriation profitable.

Le cas général mêle à la fois la question des plus-values et celle de l'ISF, par exemple lorsqu'un chef d'entreprise détenteur de plus de 25% des parts, exonéré d'ISF au titre des biens professionnels, souhaite se retirer en cédant ou en donnant ses parts.

Cas 1 : il vend ses parts en réalisant une plus-value. Celle-ci est imposable à 26%. La somme perçue, nette d'impôt, entre dans son patrimoine personnel et devient alors le cas échéant assujettie à l'ISF. Le cessionnaire paie un droit de mutation de 4,80% pour des parts de SARL ou de 1% limité à 3000 euros s'il s'agit d'actions. Un patrimoine exonéré d'une valeur de 10 M€, dégageant une plus-value de cession de 5 M€, se traduit ainsi lors de la cession par une imposition de 1,3 M€, puis par une cotisation d'ISF de 180 000 euros par an.

⁹¹ Source DGI, cf. les tableaux ci-avant.

⁹² Source : INSEE.

Cas 2 : il donne ses parts à ses héritiers. Il n'acquiesce pas d'imposition sur la plus-value, le donataire non plus. Il n'est pas assujéti à l'ISF puisqu'il n'y a pas de produit de cession. Le donataire est ou non redevable de l'ISF selon qu'il reprend ou non l'activité dans l'entreprise. Il supporte les droits de mutation à titre gratuit. Ultérieurement, s'il cède ses parts, la plus-value sera calculée à partir de la valeur transmise lors de la donation. La plus-value constatée au moment de la donation sera donc purgée. Ce régime est tellement favorable par rapport à la cession à titre onéreux que des montages tendant à réaliser des fausses donations préalablement à des cessions ont été soumis au comité de répression des abus de droit (voir infra).

Dans le premier cas, il peut paraître avantageux d'arbitrer en faveur d'une expatriation. Afin de s'y opposer, un mécanisme avait été institué pour éviter que des contribuables se délocalisent juste avant de réaliser leur plus-value, mais ce dispositif a été récemment invalidé par la CJCE. Ce point sera détaillé plus loin dans le rapport.

3. - Un petit nombre de redevables de l'ISF se délocalise pour des raisons fiscales

3.1. Des flux réduits en nombre d'individus

Dans son 16^e rapport, relatif à l'imposition du patrimoine, le Conseil des impôts concluait que « *quelques délocalisations d'ampleur encore limitée apparaissent comme un signal d'alarme* » du niveau relativement élevé de l'imposition du patrimoine en France.

Depuis lors, au sein de la DGI a été créé un observatoire chargé de suivre les délocalisations de personnes physiques⁹³. Les flux annuels d'expatriations de redevables de l'ISF recensés par cet observatoire sont les suivants :

Tableau n°30 : Flux de délocalisations de redevables à l'ISF

Année de délocalisation N	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Délocalisés non redevables à l'ISF en N+1	199	196	215	224	184	Nd ⁹⁴
Délocalisés redevables à l'ISF en N+1 ⁹⁵	171	187	135	135	146	Nd
Total des délocalisations de redevables à l'ISF en année N	370	383	350	359	330	Nd

*Source : DGI, résultats actualisés en février 2003*⁹⁶

Ces données montrent en première analyse qu'environ 350 redevables de l'ISF quittent chaque année le territoire national. Certes, ces chiffres ne sont pas exhaustifs. En particulier, l'observatoire ne peut recenser ni les délocalisations

⁹³ Le fonctionnement de cet observatoire est le suivant : dès qu'il a connaissance du transfert de son domicile fiscal hors de France par un redevable à l'ISF, le service territorial des impôts compétent est censé informer l'observatoire, *via* le Centre des impôts des non résidents (CINR). Concrètement, en cas de réception d'une déclaration d'IR provisoire en cours d'année de la part d'un redevable à l'ISF, le service territorial est chargé de transmettre la copie de la dernière déclaration d'ISF souscrite avant le départ à l'étranger, la profession du contribuable et l'année de délocalisation. En l'absence de déclaration provisoire déposée lors du départ, l'attention du service est en principe appelée sur les déclarations de revenus préidentifiées déposées, l'année suivante, par les redevables à l'ISF et révélant un transfert fiscal à l'étranger. La procédure précédente s'applique alors.

⁹⁴ Les données provisoires afférentes à 2002 n'ont pas encore été transmises par la DGI.

⁹⁵ Il s'agit là de personnes qui conservent des biens imposables en France (principalement immobiliers).

⁹⁶ La DGI n'a pas encore transmis de chiffrages plus récents.

de personnes physiques qui éludaient l'ISF alors qu'elles auraient dû l'acquitter, ni les délocalisations de personnes physiques qui s'expatrient juste avant de devenir redevables à l'ISF⁹⁷. Ce dernier cas a pu toutefois être appréhendé par l'intermédiaire du dispositif d'imposition des plus-values latentes lors de l'expatriation (art 167 bis du CGI), et sa prise en compte ne modifie pas l'ordre de grandeur des délocalisations.

L'impact de la concurrence fiscale internationale sur la localisation des contribuables les plus fortunés peut a priori également s'apprécier à l'aune du différentiel entre les flux de départs et les flux de retour.

Ces retours ont été décomptés pour la première fois pour l'année 2001.

Ce décompte ne faisait apparaître que 130 retours en 2001, contre 330 départs. Ce nombre de retours est peut-être légèrement sous-estimé⁹⁸. L'Inspection générale des Finances concluait d'ailleurs de l'examen de 60 dossiers de contribuables redevenus résidents en l'an 2000 qu'il s'agissait surtout de salariés du privé et du public (cadres expatriés, diplomates et fonctionnaires internationaux), les chefs d'entreprises étant a contrario fort rares.

De même, l'évolution des flux de départs est d'interprétation difficile. En particulier, compte tenu des incertitudes afférentes aux données produites par l'observatoire des délocalisations, commenter l'évolution du nombre

⁹⁷ Par exemple, les données précédentes ne recouvrent pas le cas du fondateur d'une « jeune pousse » qui s'expatrie juste avant de commencer à retirer des revenus importants de son activité ou bien de vendre son entreprise. De même, ces données ne recouvrent pas le cas du dirigeant de petite entreprise dont le patrimoine taxable était inférieur au seuil de déclenchement de l'ISF, et qui s'expatrie juste avant de perdre le bénéfice de l'exonération de ses biens professionnels. Cela étant, ces dernières configurations sont en principe appréhendées depuis l'introduction, par la loi de finances initiale pour 1999, de l'obligation pour les contribuables s'expatriant de déclarer leurs plus-values latentes de cessions titres.

⁹⁸ Les chiffres ne tiennent pas compte des primo-arrivées d'étrangers redevables à l'ISF. De plus les procédures de domiciliation engagées par la DNEF à l'encontre de personnes physiques étrangères suggèrent que celles-ci sont souvent réticentes à se reconnaître fiscalement résidentes en France.

d'expatriations d'une année sur l'autre semble d'une pertinence réduite.

Tableau n°31 : Evolution du nombre de redevables personnes physiques délocalisées et de leur patrimoine imposable à l'ISF

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre de délocalisations de redevables à l'ISF	370	383	350	359	330	nd
Niveau des bases imposables (M€)	2 299	2 301	1 448	1 264	1 002	nd
<i>Dont mobilier⁹⁹</i>	2 205	2 200	1 271	1 145	942	nd
<i>Pour mémoire, moyenne annuelle de l'indice CAC 40</i>	2 756	3 698	4 544	6 265	5 015	3 792
<i>Pour mémoire, moyenne annuelle de l'indice SBF 250</i>	1 819	2 380	2 904	3 982	3 220	2 520

Source : DGI, résultats actualisés en février 2003¹⁰⁰, Banque de France pour les indices boursiers

En revanche, le tableau ci-dessus confirme la conclusion développée supra selon laquelle les délocalisations se seraient diffusées au cours de ces dernières années vers des personnes de moins en moins fortunées. En effet, le montant moyen des bases imposables des redevables à l'ISF se délocalisant a été divisé par deux entre les années 1997-1998 et les années 2000-2001, alors même que les cours boursiers moyens doubleraient au cours de la même période.

Cette observation se prête d'ailleurs à deux lectures :

Une lecture optimiste, selon laquelle les principales fortunes susceptibles de se délocaliser seraient d'ores et déjà parties, de sorte que le gros de la vague serait derrière nous et que le maintien d'un flux de délocalisations serait notamment lié au mouvement d'internationalisation des entreprises

⁹⁹ Il s'agit là des actifs mobiliers : les bases sont égales aux actifs mobiliers + les actifs immobiliers – les passifs.

¹⁰⁰ La DGI n'a pas encore transmis de chiffres plus récents.

françaises de la fin des années 1990, qui a conduit à l'expatriation de nombreux cadres supérieurs ;

Une lecture pessimiste, selon laquelle les délocalisations de personnes physiques pour des raisons fiscales seraient devenues un phénomène endémique susceptible de toucher un nombre de personnes de plus en plus élevé.

3.2. Des destinations et des comportements qui suggèrent un départ pour des raisons fiscales

Les destinations ne laissent aucun doute quant au fait qu'une partie de ces délocalisations ont un motif principalement fiscal, puisque près d'un tiers des départs bénéficient à deux pays (la Belgique et la Suisse) qui sont, pour différentes raisons, des paradis fiscaux pour les fortunes françaises.

Tableau n°32 : Destination des redevables ISF délocalisés en 2001

Destination	Effectifs	%	Patrimoine imposable moyen (M€)	Part mobilière	Part immobilière
Belgique	61	18 %	3,60	83 %	17 %
Suisse	52	16 %	9,29	91 %	9 %
Etats-Unis	39	12 %	2,67	73 %	27 %
R-U	36	11 %	2,23	69 %	31 %
Pour mémoire : ensemble des redevables ISF			1,79	69 %	31 %

Source : DGI, données provisoires établies en février 2003

La Suisse est une destination privilégiée pour les contribuables cessant leur activité et disposant d'un portefeuille important de valeurs mobilières. Cela s'explique notamment par l'attrait du régime suisse d'imposition au forfait. Il convient ainsi de souligner que la Suisse a attiré en 2001 16 % des redevables à l'ISF, correspondant à près de la moitié (48 %) des patrimoines imposables délocalisés ;

La Belgique est attractive pour les dirigeants souhaitant céder leur entreprise en franchise de plus-values. Elle a ainsi

attiré en 2001 près de 18 % des contribuables, et 22 % des patrimoines imposables délocalisés ;

En revanche, il est probable qu'un bon nombre d'expatriations de redevables à l'ISF vers les Etats-Unis et surtout le Royaume-Uni n'ont pas un objectif principalement fiscal, mais s'inscrivent soit dans un choix de vie, soit dans une évolution de carrière (pour des cadres supérieurs), soit dans une stratégie d'expansion internationale de l'entreprise.

Toutefois, l'analyse qualitative de certains dossiers fiscaux réalisée par l'IGF en l'an 2000 confirme la concomitance de la délocalisation et de la perte de l'exonération au titre de l'outil de travail, notamment à l'occasion d'une cession, d'un départ en retraite ou d'un changement de l'équipe dirigeante de l'entreprise.

4. - Les effets économiques de ces expatriations sont très limités

4.1. Les délocalisations des personnes n'ont que peu d'effet sur la localisation des activités

D'une part, a été mise en évidence une population réduite, disposant d'un patrimoine très important, investi majoritairement en valeurs mobilières, donc contribuant au financement des entreprises. D'autre part, certaines limites du régime de l'exonération des biens professionnels ont été soulignées, qui conduisent à des situations inéquitables ou inefficaces. Il en résulte que pour certains détenteurs de patrimoines importants, une expatriation peut apparaître profitable.

Quelles en sont les conséquences en termes d'activité ? D'un point de vue économique, il convient de souligner que la domiciliation à l'étranger d'un redevable à l'ISF ne se traduit aucunement, pour l'économie française, par la « perte » ou la « fuite » de l'ensemble de son patrimoine.

C'est évident s'agissant du patrimoine immobilier, qui n'est pas mobile. S'agissant par ailleurs du patrimoine mobilier, cela résulte de la liberté de circulation des capitaux : dans l'Union européenne, le lieu de résidence des détenteurs de capitaux n'exerce en théorie aucun effet sur le lieu d'investissement de ces capitaux, qui dépend des opportunités de rendement offertes.

On peut illustrer ceci en considérant quelques profils de redevables à l'ISF pour lesquels une délocalisation pour échapper à cette imposition paraît avantageuse. L'effet sur l'économie est variable selon les cas :

Cas n°1 : un chef d'entreprise détenteur de toutes les parts d'une société évaluée à 15 M€, qui souhaite prendre sa retraite, vend son entreprise, et devient de ce fait soumis à l'ISF. Une fois vendue, l'entreprise demeure en France, avec les emplois associés. Si une restructuration succède à la vente, ce n'est pas du fait de l'ISF, car le propriétaire souhaitait vendre l'entreprise de toute façon.

Cas n°2 : pour l'héritier ou l'actionnaire minoritaire d'une entreprise analogue, qui ne souhaite pas en assumer la direction, le pacte d'actionnaires lui permet désormais de bénéficier d'une exonération partielle ; pour des patrimoines importants, ceci peut s'avérer insuffisant. L'héritier ou l'actionnaire minoritaire peut être incité à s'expatrier et à vendre ses parts : les effets économiques sont alors complexes ; il est possible que le nouvel acquéreur soit moins attaché au maintien de l'emploi local ou cherche à payer une partie des frais d'acquisition en restructurant l'entreprise au prix d'une réduction d'emplois. On observe cependant que si c'est bien l'ISF qui pousse l'héritier ou l'actionnaire minoritaire à s'expatrier, cette expatriation n'implique pas, à elle seule, la vente des parts et ses éventuels effets dommageables, puisqu'elle ne suffit pas à soustraire à l'ISF le détenteur de ces parts.

Cas n°3 : un jeune chef d'entreprise désirant céder sa société, qui a pris en peu de temps une valeur de 50 M€, et souhaitant développer d'autres activités. Ce cas est l'un des plus défavorables, non tant en raison de la cession de la société, mais

du fait de la perte du potentiel entrepreneurial afférent, qui risque d'être créateur d'emplois ailleurs qu'en France.

Cas n°4 : une personne sans activité, détentrice d'un patrimoine de 150 M€ d'actions de biens meubles et immeubles. L'expatriation d'un tel profil est a priori sans effet sur l'activité et l'emploi.

Cas n°5 : Un chef d'entreprise de 45 ans, à la tête d'un groupe de sociétés non cotées ayant des filiales dans plusieurs pays, d'une valeur d'1 Md€, dont, à la suite d'une fusion, il ne possède plus que 20%. Ce cas apparaît également défavorable, à la fois du fait de la perte du potentiel entrepreneurial de l'intéressé, et du fait du transfert probable du centre de décision dans un proche pays étranger, par exemple en Belgique. Au-delà des quelques emplois perdus du fait de ce transfert, la rupture du lien territorial avec la France peut induire dans l'avenir, selon un argument fréquent, un arbitrage moins favorable aux activités situées dans notre pays.

Sont dès lors surtout susceptibles de causer un préjudice économique réel les délocalisations pour des raisons fiscales de personnes encore jeunes et dynamiques, disposant d'un patrimoine liquide important et souhaitant créer ou recréer des entreprises, et des dirigeants en activité, ainsi que les délocalisations conduisant au déplacement à l'étranger du centre de décision d'entreprises existantes.

Or, en premier lieu, l'impact en termes de perte de compétences ou d'activité entrepreneuriale des délocalisations de personnes physiques pour des raisons fiscales est en tout état de cause limité par le faible nombre des départs, et surtout par l'âge avancé d'une fraction importante des personnes qui s'expatrient pour ces raisons.

Tableau n°33 : Répartition de l'ISF par tranche d'âge des redevables en 2001

Tranches d'âge	Nombre de redevables (en %)	Répartition du patrimoine imposable	Répartition de l'impôt	Patrimoine imposable moyen (€)	impôt moyen (€)
< 30 ans	0,7%	0,7%	0,7%	1 933 485	9 359
31 - 40 ans	2,9%	3,4%	3,7%	2 058 717	11 222
41 - 50 ans	9,9%	10,2%	10,7%	1 852 157	9 722
51 - 60 ans	21,0%	20,7%	20,4%	1 759 885	8 678
61 - 70 ans	25,8%	24,9%	24,0%	1 726 832	8 318
71 - 80 ans	27,9%	27,7%	27,4%	1 779 114	8 741
> 80 ans	11,8%	12,4%	13,1%	1 871 372	9 851
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%	1 788 220	8 920

Source : DGI

Ainsi, 63,5 % des redevables ont plus de soixante ans ; 39,7 % des redevables ont plus de soixante-dix ans. Parmi les expatriés ayant choisi une destination fiscalement favorable (Suisse et Belgique), on relève que l'âge moyen de ceux qui ont choisi la Suisse est de 57 ans, et de 52 ans pour ceux qui ont opté pour la Belgique.

En second lieu, si l'on constate effectivement des départs de dirigeants en activité, ceux-ci sont souvent liés à des considérations extra-fiscales, compte tenu notamment du régime actuel d'exonération des biens professionnels, et plus encore des nouvelles possibilités introduites par la loi sur l'initiative économique.

Enfin, les délocalisations de centres de décision sont sans doute bien davantage le fruit de différences en matière de droit des sociétés et de fiscalité des entreprises que de la seule concurrence fiscale en matière de fiscalité des personnes, et aucune confirmation empirique du processus selon lequel une telle délocalisation faciliterait la remise en question des emplois situés en France n'est actuellement connue.

Au total, si l'ISF peut induire certaines distorsions, source d'inefficience, dans la détention du patrimoine de certaines entreprises et la constitution de l'équipe dirigeante, les effets directs des délocalisations sur l'emploi et l'activité, qui constituent un autre sujet, ont un impact sur l'emploi et l'activité qui semble réduit, au-delà de quelques cas d'espèce regrettables.

4.2. Une perte de recettes faible en proportion de l'impôt collecté

Si elles n'ont que peu d'effet sur l'emploi et l'activité, les délocalisations de redevables de l'ISF présentent évidemment un enjeu budgétaire qu'il convient d'apprécier, et qui s'avère limité. L'observatoire des délocalisations s'efforce de recenser les pertes de bases et les pertes de droits résultant de l'expatriation de redevables à l'ISF.

Tableau n°34 : Pertes annuelles en droits et en bases du fait de la délocalisation de redevables à l'ISF

Année de délocalisation	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Non redevables à l'ISF en N+1</i>						
Niveau en N des droits (M€)	6,7	6,2	5,1	5,7	4,5	nd
Niveau en N des bases imposables (M€)	730	761	686	760	473	nd
Ecart N+1/N des droits (M€)	-6,7	-6,2	-5,1	-5,7	-4,5	nd
<i>Redevables à l'ISF en N+1</i>						
Niveau en N des droits (M€)	14,6	16,9	6,8	4,5	5,6	nd
Niveau en N des bases imposables (M€)	1.569	1.540	762	505	529	nd
Ecart N+1/N des droits (M€)	-13,2	-15,7	-4,1	-4,1	-5,6	nd
Ecart N+1/N des bases imposables	-1.377	-1.327	-487	-349	-484	nd
<i>TOTAL</i>						
Niveau en N des droits (M€)	21,3	23,1	11,9	10,3	10,1	nd
Niveau en N des bases imposables (M€)	2.299	2.362	1.448	1.264	1.002	nd
Ecart N+1/N des droits (M€)	-20,0	-21,9	-9,2	-9,8	-10,0	nd

Source : DGI, résultats actualisés en février 2003¹⁰¹

Sous les mêmes réserves méthodologiques que les autres données produites par l'observatoire des délocalisations, on peut ainsi postuler que ce tableau fournit un ordre de grandeur des pertes de recettes directes d'ISF du fait des délocalisations de personnes physiques pour des raisons principalement fiscales.

Ces pertes de recettes apparaissent très réduites par rapport aux montants recouverts : les pertes de recettes cumulées d'ISF du fait des délocalisations survenues sur la période 1997-2001 représenteraient ainsi 250 M€. Sur la même période, l'ISF a rapporté 10,3 Md€.

¹⁰¹ La DGI n'a pas encore transmis de chiffrages plus récents.

Elles ne représentent pour autant qu'une fraction des pertes de recettes fiscales induites par les délocalisations. En effet, le départ des quelque 1 800 contribuables concernés se traduit également par des pertes de recettes au titre d'autres impôts, notamment l'impôt sur le revenu. Leur évaluation ne peut être réalisée sans formuler des hypothèses trop fortes pour garantir la validité du résultat. Si l'on s'en tient à l'impôt sur le revenu, l'analyse de données sur le montant total de patrimoine délocalisé (y compris le patrimoine exonéré), effectuée par l'IGF, suggère que les pertes en ISF se doublent de pertes en impôt sur le revenu de même ordre de grandeur, le total restant négligeable par rapport aux recettes totales de l'ISF. Dès lors, une réforme de baisse de l'ISF ne serait pas budgétairement équilibrée par des retours ou de moindres départs.

En conclusion de ces développements, on peut ainsi retenir :

- qu'il existe indéniablement un flux net limité (quelques centaines de personnes par an), d'expatriation de contribuables pour des raisons principalement fiscales ;

- que ces expatriations ne constituent pas, à ce jour, un problème majeur pour l'Etat : au plan économique, elles ne se traduisent pas nécessairement par une délocalisation des activités qui sont à l'origine du patrimoine et des revenus ; au plan budgétaire, les pertes de recettes fiscales demeurent modestes par rapport aux ressources procurées par les impôts censés être la cause de ces expatriations ;

Au total, si une réforme de l'ISF peut être recommandée, ce n'est pas au nom d'arguments relatifs à l'attractivité de la France ou au maintien d'activités en France, ni en attribuant à une telle réforme un hypothétique équilibre budgétaire. Les problèmes soulevés par l'ISF sont actuellement d'une autre nature : ils ont trait à l'entrée massive dans le champ de l'impôt de contribuables au patrimoine peu étendu, mais dont la résidence principale s'est appréciée dans les années récentes du fait de l'évolution du marché de l'immobilier, et à la persistance de certaines situations inévitables nées de la définition des biens professionnels.

S'agissant de ce dernier cas, il conviendrait cependant auparavant de pouvoir disposer d'un recul suffisant sur les implications de la réforme introduite par la formule de l'engagement de conservation de titres, qui semble rencontrer un large succès auprès des redevables concernés, afin d'évaluer la proportion de situations auxquelles cette réforme n'a pas apporté de solution.

PARTIE III : CONCURRENCE FISCALE ET OPTIMISATION

Les considérations qui précèdent se sont fondées sur les effets de la comparaison des principales dispositions des systèmes fiscaux nationaux sur la localisation des activités. Elles doivent être complétées sur plusieurs points.

En premier lieu, il convient de bien prendre en compte l'effet des dispositifs légaux adoptés par le législateur pour permettre la minoration, dans un certain nombre de cas, de l'imposition par rapport à l'application des règles de base relatives à l'assiette et au taux. On peut ainsi montrer que certains mécanismes, purement nationaux ou non, entraînent une imposition réduite pour certaines entreprises et certains particuliers imposés en France. Dans certains cas, il conviendra de souligner que ces possibilités donnent lieu à des abus.

En second lieu, il importe de mettre en évidence les possibilités spécifiques offertes par la coexistence de systèmes fiscaux nationaux distincts, et par leur articulation imparfaite, pour minimiser la taxation de leur revenu. Le principe général est que l'Etat bénéficiaire de l'impôt est celui où le revenu s'est formé. Mais dans certains cas, il apparaît possible à un contribuable de se comporter en "passager clandestin", en parvenant à faire taxer la base imposable dans un autre Etat que celui où le revenu s'est formé. Ces possibilités peuvent être légales ou présenter un caractère abusif. Il ne s'agit pas là à

proprement parler de concurrence fiscale, mais de conséquences attachées aux conditions mêmes qui permettent la concurrence fiscale, à savoir la mobilité de certaines bases imposables et les écarts entre les systèmes fiscaux nationaux non coordonnés.

Le véritable enjeu fiscal pour les entreprises, comme pour les personnes physiques concernées, est donc moins la localisation des activités, que la localisation des bases imposables, puisque c'est cette dernière qui, par définition, détermine l'impôt payé. Comme dans la partie précédente, on s'intéressera d'abord à la fiscalité de l'entreprise, puis à celle des particuliers.

Comme on le verra plus loin, la frontière entre l'optimisation, légale, et la fraude, susceptible d'être sanctionnée par l'administration, est parfois très ténue. La notion d'évasion fiscale renvoie quant à elle à la fois à des comportements de fraude et d'optimisation, mais implique généralement une dimension internationale. La distinction a priori est parfois difficile, s'agissant de montages complexes, et les positions que prend l'administration peuvent être infirmées par le juge national ou communautaire.

I. - LES ENTREPRISES ET L'OPTIMISATION FISCALE

Après une brève présentation des mécanismes d'optimisation, et de certains cas d'abus, on cherchera à identifier les bénéficiaires de l'optimisation et notamment à cerner dans quelle mesure elle est réservée aux grands groupes ou si elle se diffuse aux PME, puis à évaluer l'ampleur des phénomènes.

A. - Présentation des mécanismes

1. - Le recours à des dispositifs utilisant les possibilités offertes par les différents Etats

Différentes spécificités des systèmes fiscaux nationaux, déjà citées, peuvent être utilisées de manière légale pour réduire l'impôt.

Un premier exemple concerne la taxation des plus-values de cession de titres de participation des sociétés en France, qui bénéficie de larges possibilités de report et de sursis d'imposition notamment en matière de fusions de sociétés. Ce régime de faveur est prévu pour ne pas imposer instantanément les plus-values constatées à l'occasion de réorganisations internes. Un tel régime relativise la singularité française en matière de taxation des plus-values et son impact en matière d'attractivité.

Un second exemple peut illustrer l'utilisation d'une disposition nationale dans un mécanisme international. Le recours à une holding française pour procéder à l'acquisition d'une société, française ou non, offre ainsi des possibilités attrayantes. En effet, la holding pourra déduire de son résultat les intérêts de l'emprunt contracté auprès de sa maison-mère pour cette acquisition, et consolider les pertes qu'elle fera

apparaître en les compensant avec les bénéfices d'autres sociétés du périmètre d'intégration dans lequel elle est située.

Ainsi, une société étrangère SA, située dans un pays A, peut avoir intérêt à utiliser une holding H située en France pour racheter une société SB située dans le pays B, si son groupe fait apparaître par ailleurs des bénéfices en France. En effet, en s'endettant auprès de sa société-mère, la holding peut déduire de son résultat le remboursement des intérêts, ce qui fait apparaître une perte en France. Ces pertes peuvent alors être utilisées pour compenser des bénéfices au sein du périmètre d'intégration en France. Ces bénéfices peuvent être dégagés par d'autres sociétés domestiques du groupe multinational incluant A et B appartenant au périmètre d'intégration de H : le mécanisme prévu pour inciter les entreprises françaises à se développer à l'étranger, fonctionne alors comme une incitation pour les groupes bénéficiaires en France à utiliser notre pays comme base pour leurs rachats, sans intérêt direct pour celui-ci.

Mais le système fonctionne aussi comme une incitation à localiser des bénéfices en France s'il n'en existe pas auparavant, par exemple en attribuant aussi à la holding des fonctions opérationnelles pour lesquelles elle sera rémunérée par des filiales étrangères, telles que la société SB dans l'exemple ci-dessus. Ainsi, ce mécanisme contribue à la localisation de holdings en France pourvues de fonctions opérationnelles. On voit également sur cet exemple que les entreprises utilisant ce mécanisme seront ensuite incitées à transférer vers la France tout ou partie du bénéfice réalisé dans le pays B, afin de neutraliser des excédents qui y seraient nés.

2. - Fixation des prix de transfert, sous-capitalisation, échanges avec des paradis fiscaux

Deux mécanismes essentiels peuvent avoir pour effet de délocaliser une base taxable (le plus souvent le bénéfice d'une société) indépendamment des structures productives : le premier réside dans la fixation de prix de transfert, le second

repose sur les relations financières au sein d'un groupe multinational.

2.1. La fixation des prix de transfert

Les multinationales sont des ensembles intégrés qui procèdent à de multiples transactions à l'intérieur de leur groupe. A cette occasion, une société filiale peut facturer des biens ou services à sa société-mère, sa société-sœur ou à ses propres filiales : le prix auquel est effectuée cette opération est appelé le prix de transfert. Différentes transactions peuvent donner lieu à la fixation d'un prix de transfert. Il peut s'agir de la vente d'un bien corporel, de la réalisation d'une prestation de service ou du versement d'une redevance pour l'usage d'une marque ou d'un brevet.

Supposons ainsi qu'une société-mère située dans le pays A, où le bénéfice est faiblement taxé, vende des produits à sa filiale qui les commercialise dans le pays B, où les bénéfices sont lourdement taxés. Il est tentant pour le groupe de majorer le prix de vente interne des produits de la mère à la filiale pour localiser la part la plus importante du bénéfice là où l'impôt est le plus faible¹⁰².

Il faut préciser que la fixation des prix de transfert n'a pas comme seul objectif la réduction de l'impôt. Elle peut simplement conduire à faire remonter plus rapidement le bénéfice vers la société mère, même si elle est située dans un

¹⁰² Il faut aussi souligner que la manipulation des prix de transfert n'est pas seulement un enjeu propre à la concurrence fiscale internationale. Il est en effet possible de mettre en place des stratégies d'optimisation fiscale purement nationales, du fait de l'existence de taux d'IS dérogatoires selon les territoires. Les zones franches en offrent un exemple : une filiale implantée en France dans une zone qui la fait bénéficier d'une exonération d'IS a tout intérêt à capter la plus grande part possible des bénéfices réalisés par une entreprise associée, redevable de l'IS et située elle aussi en France. De tels transferts n'offrent bien sûr un avantage que si les sociétés correspondantes ne font pas partie du même périmètre d'intégration. Plus généralement, entre des sociétés non intégrées, une fixation de prix de transfert peut permettre de compenser des bénéfices apparus dans une société avec des pertes apparues dans une autre, il s'agit alors d' "intégration sauvage".

pays pratiquant un taux d'imposition proche. C'est en particulier le cas pour les firmes américaines.

Il est parfois très délicat de tracer la frontière entre fraude et optimisation fiscale sur de tels sujets. En effet, la fixation des prix de transfert est relativement aisée lorsqu'ils concernent des biens pour lesquels il existe un marché permettant de disposer de référentiels de comparaison. Elle est beaucoup plus difficile et subjective dans le cas de prestations de services, et plus encore de redevances pour l'utilisation d'une marque ou d'un brevet. Ceci peut laisser une certaine marge d'appréciation ou de manœuvre aux entreprises pour fixer leurs prix de cession internes à un niveau qui permet une certaine minoration de l'impôt, tout en demeurant dans le cadre de l'optimisation qui ne pourra être contestée.

Même lorsqu'elle agit de bonne foi, une société est soumise à une certaine part d'insécurité juridique, car elle est exposée à un redressement dans un ou plusieurs pays dont les autorités compétentes pourront avoir des points de vue divergents sur la fixation du prix de transfert. C'est en vue d'obtenir une assurance *a priori* de la conformité de sa politique de prix de transfert qu'une société peut solliciter la conclusion d'un accord préalable sur les prix (APP). La conclusion d'un APP n'empêche en rien les services vérificateurs de procéder à des contrôles fiscaux ; cependant, ils sont tenus par les termes de l'APP.

Les APP s'inscrivent dans le cadre juridique général de la procédure amiable prévue par le modèle de convention fiscale de l'OCDE. En France, le déroulement de la procédure suit plusieurs étapes, incluant la négociation avec l'administration étrangère concernée. La procédure peut durer de un à trois ans. Les APP conclus en France sont donc toujours bi- ou multilatéraux, alors que certains pays procèdent à des APP unilatéraux. Ces « rulings » unilatéraux sont des sources de problèmes pour les autres administrations fiscales nationales lorsque des désaccords apparaissent.

2.2. La sous-capitalisation

Les groupes multinationaux peuvent aussi réduire leur charge fiscale en utilisant les structures de financement de leur maison-mère et de leurs filiales. On rappelle que la fiscalité française favorise le financement par l'endettement au détriment de l'autofinancement ou de l'augmentation de capital. En général, il est préférable pour des raisons fiscales d'utiliser la dette pour financer des sociétés, par des financements internes au groupe, et plus encore si ces intérêts sont déductibles dans un pays à forte fiscalité. Un tel mécanisme a d'autant plus d'intérêt s'il est possible par la suite, sans prélèvements supplémentaires, de rapatrier les fonds depuis la société du groupe qui a accordé le prêt vers d'autres Etats.

Les mécanismes de sous-capitalisation ont pour objet de maximiser le montant des intérêts déductibles, soit en jouant sur les taux d'intérêt, soit sur le niveau de l'endettement.

On peut ainsi imposer à une filiale située dans un pays à forte pression fiscale, un emprunt auprès de sa mère à un taux élevé. Cette méthode peut être améliorée par l'utilisation d'une filiale intermédiaire située dans un pays à faible taux d'IS : celle-ci s'endettera auprès de sa maison-mère à des conditions particulièrement avantageuses, et prêtera ce même montant à une deuxième filiale, en majorant fortement le taux si la dette subit dans son pays une forte imposition des bénéfices.

On peut aussi maximiser le niveau d'endettement de la filiale. Le schéma consiste, lorsqu'une filiale doit être implantée dans un pays à fort taux d'imposition, à la constituer avec un faible capital social, très largement inférieur au niveau de financement normalement requis pour ses activités. Le fonctionnement de la filiale est alors financé par un prêt à long terme ou une succession de prêts à court terme consentis par la société-mère, générateurs d'intérêts qui viennent diminuer le bénéfice de la filiale et accroître le résultat, plus faiblement imposé, de la société-mère. Ce type de mécanisme est d'autant plus intéressant si le régime d'imposition des intérêts est plus avantageux que celui des dividendes (tel est le régime de droit commun en France ainsi que dans la plupart des pays de

l'OCDE). Cette méthode permet également d'acquérir une société en finançant cet achat sur les bénéfices futurs de la société achetée¹⁰³.

Là aussi, la frontière entre optimisation et fraude est relativement ténue. L'encadrement légal de la sous-capitalisation peut varier d'un Etat à un autre. Pour limiter les effets de ces financements internes, la législation française avait retenu le principe de la limitation des intérêts déductibles, lorsque ceux-ci étaient versés à une société-mère étrangère. Les intérêts n'étaient déductibles que sur la partie des avances en compte courant limitée à une fois et demie le capital social de la filiale. Ce régime vient d'être contesté par la jurisprudence au nom de la liberté d'établissement¹⁰⁴.

Par ailleurs, ces méthodes de transfert de bénéfices se combinent avec l'existence de régimes spécifiques à certains pays, tels que les régimes accordés aux quartiers généraux, aux centres de logistique et autres centres de coordination, complétant les possibilités offertes aux entreprises de déroger aux impositions de droit commun. En effet, ces régimes se traduisent en fait par une imposition inférieure à celle de droit commun. Il est dès lors avantageux pour les entreprises d'y localiser la plus grande partie possible de leur bénéfice.

D'autres mécanismes de transfert de bénéfices présentent un caractère frauduleux lorsqu'ils reposent sur la rémunération d'opérations fictives : rémunération de personnes physiques pour des activités fictives, redevances en paiement de prestations fictives, etc.

L'utilisation de ces mécanismes repose sur la prise en considération des écarts de taux nominaux d'impôts sur les

¹⁰³ Il convient de souligner le cas particulier de certaines PME françaises reprises par des groupes étrangers, qui semblent avoir été victimes des pratiques prédatrices de sous-capitalisation conduisant non seulement à une perte de recettes pour l'administration fiscale française, mais aussi, *in fine*, à la cessation des activités de l'entreprise concernée, parfois seule la marque étant conservée.

¹⁰⁴ Il avait par ailleurs perdu une partie de sa pertinence avec les possibilités ouvertes par la loi du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique de créer une entreprise avec un capital limité à 1 euro.

sociétés. Les différences d'assiette ne sont pas pertinentes, car le produit transféré d'un pays à l'autre est directement un revenu taxable. L'incitation à recourir à ces dispositifs est d'autant plus forte que le taux nominal d'IS d'un pays est élevé ; c'est précisément le cas de la France.

2.3. Les échanges avec des pays à faible niveau de taxation

Au sein d'un groupe, les relations commerciales et financières avec des entités situées dans des paradis fiscaux constituent un cas particulier. Les mécanismes ci-dessus sont d'autant plus intéressants s'ils font intervenir de telles entités.

Les paradis fiscaux sont fréquemment des Etats dans lesquels l'activité économique réelle est réduite. Le transfert à de telles filiales, à l'occasion de relations commerciales et financières, de sommes qui viennent amputer le bénéfice dans l'Etat où le revenu est apparu, est alors susceptible de se voir appliquer des dispositions législatives de lutte contre la fraude fiscale. Dans de nombreux Etats, dont la France, les bénéfices réalisés par les filiales situées dans des pays à fiscalité jugée privilégiée sont susceptibles d'être taxés dans le pays de résidence de la société-mère, dans le cadre de dispositions spécifiques qui dérogent au principe général de la territorialité limitée de l'impôt (législations dites CFC, "controlled foreign companies"). L'insécurité fiscale de ces transferts est alors grande pour les entreprises qui y ont recours.

2.4. Les nouveaux procédés

Il existe d'autres procédés d'optimisation fiscale internationale. On peut ainsi citer à titre d'exemple l'apparition récente de la transformation de l'objet social de certaines filiales de distribution en France qui, après avoir été acheteurs / revendeurs, deviennent de simples sociétés commissionnaires, ce qui a pour effet de limiter le produit imposable en France à la seule commission.

Des innovations d'ingénierie financière, développées dans certains pays, telles que les actions à dividendes fixes, permettent aussi de qualifier de dividendes ce qui constitue en

réalité des intérêts. Les utilisateurs de tels produits revendiquent pour les sommes en cause la qualité d'intérêts dans le pays de résidence de la filiale, afin de bénéficier de la déductibilité, et de dividendes dans le pays de résidence de la mère, si leur régime y est plus favorable que celui des intérêts perçus.

3. - L'optimisation de la taxe professionnelle

L'assiette de la taxe professionnelle, constituée de la valeur d'acquisition des immobilisations, laisse en principe peu de place à une distinction entre le lieu de formation du revenu et celui de sa taxation. En réalité, le mécanisme du plafonnement en pourcentage de la valeur ajoutée conduit à ce que, dans de très nombreux cas, la valeur ajoutée constitue une assiette de fait. Or, les mécanismes de réduction du bénéfice imposable se traduisent aussi par une limitation de la valeur ajoutée, et donc de la taxe professionnelle due.

Soit X et Y deux entreprises associées, telles que X est assujettie à la TP sans plafonnement de l'imposition en fonction de la valeur ajoutée et Y en bénéficie. Du point de vue de la TP, X est indifférente à son chiffre d'affaires et sa valeur ajoutée. En revanche, Y a tout intérêt à afficher un chiffre d'affaires bas, pour bénéficier d'un taux de plafonnement plus faible, et une valeur ajoutée minorée, puisque la TP qu'elle paye est quasiment proportionnelle à sa V.A.. Ce but peut être atteint si X surfacture les biens et services qu'elle fournit à Y. Les prix de transfert ne sont donc pas une problématique ne concernant que l'IS.

Par ailleurs, des techniques de répartition de la valeur ajoutée et des immobilisations au sein d'un groupe économique entre plusieurs sociétés juridiquement distinctes peuvent conduire à une utilisation maximale des effets du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. Elles consistent à affecter l'essentiel des immobilisations à une société dégageant peu de valeur ajoutée, et donc bénéficiant pleinement des effets du plafonnement. On peut enfin mentionner les possibilités de cessions internes d'immobilisations

à prix faible, pour diminuer le montant dû, puisque l'assiette de la TP prend en compte la valeur d'acquisition des immobilisations.

B. - L'organisation des entreprises est de plus en plus propice à l'optimisation

L'optimisation fiscale présente des coûts fixes (incluant en particulier le recours à une expertise interne ou externe), ainsi que des risques de contentieux qui ne peuvent a priori être assumés que par des entités d'une certaine surface financière. Ceci conduit à bien distinguer la situation des groupes internationaux et celle des PME, qui sont rarement présentes dans plusieurs pays et n'exercent que rarement plusieurs activités.

En effet, les activités des PME sont le plus souvent moins mobiles que celles des grandes entreprises. D'abord, les cadres supérieurs des grands groupes internationaux sont plus mobiles que les dirigeants de PME familiales. Ensuite, nombre de PME, en particulier les sous-traitants industriels¹⁰⁵, sont dépendantes d'une demande localisée. En outre, le financement des PME est plus fréquemment un financement de proximité peu diversifié. Enfin, on peut supposer que la concurrence fiscale concerne davantage les centres administratifs et de décision que les sites de production. Or, il est plus difficile et moins pertinent pour les PME de dissocier les centres de décision des sites de production.

On peut ajouter que souvent, dans les PME, dirigeants et actionnaires se confondent. Ils peuvent arbitrer entre le montant des rémunérations qu'ils s'attribuent, et celui des dividendes qu'ils sont susceptibles de s'allouer. L'imposition du bénéfice de la société à l'IS peut alors leur apparaître complémentaire par rapport à l'imposition des revenus à l'IR.

¹⁰⁵ Les PME tendraient ainsi à s'agglomérer autour des grands groupes ou bien à se rassembler dans des bassins d'emplois leur fournissant une main d'œuvre spécifique.

Ces différentes considérations conduisent généralement à admettre que l'optimisation de l'IS ne touche guère les PME¹⁰⁶. Pour autant, de nombreux indices suggèrent en sens inverse que des comportements d'optimisation se diffusent aussi aux PME.

Ainsi, deux grandes évolutions dans le paysage des entreprises françaises permettent de supposer que leur organisation est de plus en plus propice à l'optimisation. D'une part, le développement des grands groupes internationaux, acteurs privilégiés de l'optimisation, d'autre part, la diffusion aux PME de certaines pratiques.

1. - Le développement des groupes internationaux, bénéficiaires de la concurrence fiscale

Les groupes actifs en France sont de plus en plus prépondérants dans l'économie, complexes et internationaux.

Quelques grands groupes dominent l'activité en France : les plus importants, qui ne représentent que 0,3% des groupes, produisent 87,8% de l'EBE et emploient 45,8% des salariés. Cette prépondérance dans l'économie se traduit dans les recettes d'IS, qui proviennent en majeure partie de quelques grands groupes multinationaux. En 2001, l'IS payé par les 100 plus gros contributeurs représentait 30% des produits de cet impôt en 2001, avant imputation des crédits d'impôt et des avoirs fiscaux, et 1% des entreprises (soit 13 500) paient 68% de l'IS¹⁰⁷. Ces chiffres montrent l'importance de l'enjeu budgétaire des délocalisations de bénéfice au travers des techniques décrites ci-dessus.

¹⁰⁶ C'est d'ailleurs sans doute le postulat retenu par le groupe Primarolo, puisque celui-ci n'a retenu aucun régime en faveur des PME parmi les 66 régimes fiscaux potentiellement dommageables qu'il a identifiés (voir infra).

¹⁰⁷ Source : DGI

La part des groupes dans l'économie dépend des secteurs considérés¹⁰⁸. Elle est très forte dans le secteur de l'énergie (plus de 95% des effectifs et de la valeur ajoutée du secteur sont localisés dans des groupes), forte dans les secteurs de l'industrie, des transports et des services aux entreprises (environ 60% de la valeur ajoutée et des effectifs de ces secteurs). Elle est un peu plus réduite (de 30% à 40%) dans les secteurs de la construction, du commerce et des services aux particuliers.

Cette proportion est en forte croissance sur la période récente. Elle est passée de 30% à 40% dans le secteur du commerce en l'espace de 5 ans, et a augmenté de 5 points dans la même période en ce qui concerne l'industrie, les transports, et les services aux entreprises.

La plus grande complexité des groupes découle de l'augmentation du nombre de filiales, due à la fois aux rachats de sociétés et à des scissions en de nombreuses unités spécialisées. Le nombre moyen de filiales des grands groupes employant plus de 10 000 salariés est ainsi passé de 41 à 156 entre 1980 et 1999¹⁰⁹.

S'agissant enfin de l'internationalisation des groupes actifs en France, on peut distinguer le développement à l'étranger des groupes français, et en sens inverse la pénétration croissante des capitaux étrangers dans l'économie française. Ces deux points, qui ont fait l'objet de nombreux travaux, ont été précisés en particulier par un récent rapport du Commissariat au Plan¹¹⁰.

Sur le premier point, l'internationalisation des groupes français a connu une nette accélération entre 1997 et 2002. Si l'on considère les comptes des 32 groupes non financiers

¹⁰⁸ Cf. Chabanas (2002), les entreprises françaises des groupes vues à travers les enquêtes "liaisons financières" de 1980 à 1999, document de travail de l'INSEE

¹⁰⁹ D'après Chabanas (2002) (op. cit)

¹¹⁰ Mondialisation et recomposition du capital des entreprises européennes, Commissariat Général au Plan, 2003

entrant dans la composition du CAC 40 en 2001¹¹¹, il apparaît que le tiers d'entre eux a été concerné par des fusions-acquisitions de grande ampleur qui se sont pour la plupart produites jusqu'en 2001. Or, c'est principalement lors d'opérations transnationales de ce type que les entreprises ont pu utiliser des procédés d'optimisation fiscale tels que la sous-capitalisation. On peut d'ailleurs considérer que le recours à ces procédés est encouragé par les possibilités de déduction des intérêts d'emprunt en France, qui ont justement pour objet de soutenir le développement à l'étranger des entreprises françaises.

Si l'on considère à présent le poids des groupes internationaux en France, on observe un phénomène symétrique, qui peut être illustré à la fois par les flux croissants d'investissement direct étranger en France, déjà mentionnés, et par la part croissante des non-résidents dans la détention de parts de sociétés cotées : 25% en 1993, 36% en 2000 selon la Banque de France. Cette évolution est aussi un facteur de développement de l'optimisation fiscale. En effet, selon l'étude précitée de la Commission¹¹², « *les multinationales étrangères opérant dans le pays d'accueil subiront probablement une pression fiscale effective moindre que celle subie par les sociétés domestiques. Ceci semble se vérifier même lorsque le traitement des multinationales est comparé à celui, plus favorable, réservé aux PME domestiques* ». Cette hypothèse est corroborée par une étude récente faite sur le cas américain¹¹³, qui montre que les grandes entreprises et plus particulièrement les multinationales étrangères ont acquitté très peu d'impôt sur les sociétés (70% de ces dernières n'ayant versé aucun impôt sur les sociétés sur la période 1996-2000).

¹¹¹ Dervieux (2003) : l'accélération de l'internationalisation des groupes français entre 1997 et 2002, Economie et Statistique 2003, n°364

¹¹² La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur, 2001

¹¹³ "Tax Administration: Comparison of the Reported Tax Liabilities of Foreign- and U.S.-Controlled Corporations, 1996-2000", février 2004.

2. - Les PME commencent à recourir à l'optimisation

La plupart des mécanismes concernés ne sont pas spécifiques aux PME, et beaucoup relèvent en réalité de la fiscalité des dirigeants, c'est-à-dire des personnes physiques.

En premier lieu, même des petites structures tendent à s'organiser sous forme de groupes : il existe ainsi plus de 20 000 groupes de sociétés employant moins de 500 salariés chacun. Ils ne dégagent que 3,5% de l'EBE produit par l'ensemble des groupes. Cette dernière catégorie est connue sous le nom de « micro-groupes » et s'est développée à partir de 1991 de façon spectaculaire : leur nombre a été multiplié par 13 entre 1980 et 1999. Le succès de la structure de groupe auprès de petites entités tient vraisemblablement aux possibilités offertes par le régime d'intégration fiscale depuis 1988, par le report d'imposition des plus-values d'apports de titres et par l'existence de règles favorables en matière de cession de titres par des personnes physiques ou d'ISF : le groupe peut ainsi être seulement constitué d'une société et d'une holding animatrice (voir infra).

La baisse des coûts unitaires avec la hausse des quantités produites conduit à "l'industrialisation" des dispositifs, par exemple à la production en chaîne de sociétés holding luxembourgeoises. L'administration fiscale découvre ainsi régulièrement des livraisons « clefs en main », de sociétés holding Soparfi luxembourgeoises entièrement constituées, avec des noms d'associés et de dirigeants. Là encore, ces montages présentent davantage un intérêt au regard de la taxation des plus-values de cession, donc relèvent de l'optimisation de la fiscalité des personnes physiques.

L'administration fiscale fait cependant état de la diffusion de mécanismes d'optimisation de l'IS, notamment au vu des redressements en matière de prix de transfert portant sur des PME. Elle observe également que des PME utilisent les dispositions fiscales qui permettent de déduire les loyers relatifs à des locations d'outillage, et versés à des sociétés du

même groupe implantées à l'étranger, propriétaires de ces outillages. La société propriétaire dégage à l'étranger un bénéfice correspondant à la différence entre les loyers perçus et l'amortissement de l'outillage, alors que la société française peut déduire la totalité des loyers supportés.

Toutefois, selon les administrations fiscales locales consultées, ces pratiques d'optimisation fiscale internationale concernent principalement les entreprises d'une certaine importance, dont le chiffre d'affaires avoisine 75 millions d'euros (pour les prestations de service) ou 150 millions d'euros (pour les ventes).

3. - Les grands groupes apparaissent davantage en mesure de réduire leur imposition que les moyennes entreprises indépendantes

Les plus grandes entreprises paraissent en mesure de supporter une pression fiscale plus faible que celle subie par les entreprises de taille moyenne. La diffusion des mécanismes d'optimisation aux PME apparaît encore limitée et n'est encore guère sensible dans les statistiques.

3.1. Les écarts de pression fiscale entre PME et grandes entreprises

Les indicateurs de pression fiscale réelle peuvent être utilisés pour déceler d'éventuels écarts entre PME et grandes entreprises.

La Commission européenne a réalisé en 2001 une étude¹¹⁴ comportant des distinctions selon la taille des entreprises, comparant les taux implicites micro-économiques d'imposition à l'IS du secteur manufacturier dans 12 pays européens (dont la France), ainsi qu'aux Etats-Unis et au Japon, sur la période

¹¹⁴ « *Computing effective corporate tax rates: comparisons and results* », Gaëtan Nicodème, Economic Papers n° 153, juin 2001, Commission européenne.

1990-1999 (soit une période antérieure à la mise en place du régime d'IS à taux réduit pour les PME).

Cette étude concluait que l'imposition relative des grandes entreprises et des petites variait beaucoup d'un pays à l'autre, les petites entreprises étant parfois relativement surtaxées, parfois relativement sous-taxées. Dans le cas français, les petites et moyennes entreprises¹¹⁵ étaient surtaxées par rapport aux grandes¹¹⁶.

Tableau n°35 : Imposition relative des grandes entreprises par rapport aux petites entreprises du secteur manufacturier sur la période 1990-1999

Pays	Ratio de l'imposition implicite ¹¹⁷ des grandes entreprises sur celle des petites entreprises (%)
Suède	55 %
Finlande	67 %
Belgique	75 %
France	81 %
Japon	87 %
Italie	95 %
Espagne	98 %
Allemagne	102 %
Pays-Bas	104 %
Danemark	152 %
Etats-Unis	161 %
Portugal	186 %
Autriche	212 %

Source : Nicodème, 2001.

S'appuyant sur une méthodologie différente (la simulation de taux effectifs d'imposition pour les investissements théoriques d'entreprises théoriques), le rapport des services de la Commission européenne sur « La fiscalité des

¹¹⁵ De moins de 250 salariés

¹¹⁶ Ces calculs ont été réalisés avant la mise en œuvre d'un taux réduit pour les PME en France

¹¹⁷ Calculs d'après la base de données réelles d'entreprise BACH, les taux implicites utilisés sont le rapport des impôts acquittés sur l'excédent brut d'exploitation

entreprises dans le marché intérieur » approfondissait l'étude dans trois pays (Allemagne, Italie, Royaume-Uni) et concluait à une pression fiscale plus réduite pour les PME situées en Allemagne et en Italie. Il l'expliquait par la moindre pression fiscale subie par les sociétés de personnes par rapport aux sociétés de capitaux, quelle que soit la situation de leurs associés.

Cependant, l'approche retenue était indifférente au caractère indépendant ou non des entreprises concernées. Or, il est aléatoire de comparer les situations sans tenir compte des possibilités d'optimisation existant dans un groupe. Des calculs supplémentaires ont été réalisés en ce sens dans le cas français. L'étude du taux d'imposition implicite (IS/EBE et IS + TP/EBE) calculé sur la base de données d'entreprises de l'INSEE en intégrant le critère d'indépendance suggère plusieurs constats :

- l'imposition suit une courbe en cloche : elle est relativement faible pour les petites entreprises indépendantes, maximale pour les moyennes entreprises indépendantes, et à nouveau plus faible pour les groupes de plus de 500 salariés¹¹⁸. La plus faible pression fiscale des plus petites entreprises ne peut s'expliquer par des mécanismes d'optimisation, mais peut refléter un arbitrage qui privilégie les rémunérations par rapport aux dividendes, ce qui induit de plus faibles bénéfices.

- les groupes sont en moyenne moins imposés que les entreprises indépendantes.

¹¹⁸ Les données ne permettent pas de caractériser de manière fiable l'imposition des entreprises indépendantes de plus de 500 salariés, qui recouvrent des situations très diverses.

Tableau n°36 : Charge fiscale des entreprises en France en 2000 et 2001 selon l'appartenance à un groupe et divers critères de taille

En % de l'EBE	IS moyenne 2000-2001	IS + TP moyenne 2000 et 2001
Groupes (≥ 500 salariés)	16,9	29,2
Ensemble des groupes	17,9	29,9
Ensemble des indépendantes	21,9	32,6
<i>Entreprises indépendantes 250-499 salariés</i>	<i>20,1</i>	<i>35,8</i>
<i>Entreprises indépendantes 100-249 salariés</i>	<i>19,9</i>	<i>37,5</i>
<i>Entreprises indépendantes 50-99 salariés</i>	<i>23,5</i>	<i>39,3</i>
<i>Entreprises indépendantes < 50 salariés</i>	<i>23,6</i>	<i>32,5</i>
<i>Entreprises indépendantes < 10 salariés</i>	<i>21,8</i>	<i>28,4</i>
<i>Total</i>	<i>19,3</i>	<i>30,9</i>

Source : INSEE, Conseil des impôts

Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec précaution, pour les raisons déjà précisées relatives à l'emploi de taux implicites d'imposition (sensibilité des données à la conjoncture, effet des interactions entre répartition par secteurs d'activité et taille).

3.2. Les PME sont moins présentes que les grands groupes dans les "redressements à l'international"

Les statistiques des redressements fiscaux opérés par les services de contrôle de la DGI permettent de suivre la part de ceux qui font suite à un transfert de bénéfices vers un pays étranger. Elles confirment que de tels redressements sont plus fréquents dans les grandes entreprises relevant des directions nationales de la direction générale des impôts que dans les directions du contrôle fiscal et des services fiscaux.

*Tableau n°37 : Part des opérations de contrôle externe
comportant
au moins un redressement à l'international*

Année	2000	2001	2002	2003
Directions nationales (DVNI, DNEF, DNVSF)	21,4 %	28,4 %	23,7 %	21,9 %
Dircofi	14,4 %	14,7 %	14,0 %	14,8 %
DSF	7,1 %	7,3 %	7,1 %	6,8 %
Total national	9,9 %	10,3 %	9,8 %	9,8 %

Source : DGI.

Le fait que les redressements à l'international soient peu fréquents dans les PME est corroboré par une enquête effectuée au printemps 2001 portant sur un échantillon de 567 entreprises redressées, constitué essentiellement de PME¹¹⁹. Elle confirme que les redressements notifiés étaient très rarement relatifs aux prix de transfert (4,0 %).

Les développements qui précèdent suggèrent donc que la petite ou moyenne entreprise dispose de moins de possibilités pour réduire sa charge fiscale que les groupes internationaux. La diffusion de l'optimisation de l'imposition des bénéfices à des entreprises de plus petite taille ne concerne en réalité, selon les analyses des services fiscaux, que des sociétés de taille déjà notable, de l'ordre de 100 M€ de chiffre d'affaires, qui ne sont pas considérées comme des PME.

¹¹⁹ 50 % des entreprises interrogées réalisaient moins de 10 millions d'euros de chiffre d'affaires et 33 % entre 10 et 100 millions d'euros de chiffre d'affaires.

C. - Des phénomènes d'optimisation de grande ampleur, qui pourraient être particulièrement sensibles en France

1. - Les mesures macro-économiques de l'optimisation

1.1. Les études économétriques

Plusieurs études économiques menées sur les prix de transfert et la sous-capitalisation confirment l'existence de tels mécanismes au niveau mondial ou dans certains pays étrangers. S'agissant des prix de transfert, on observe une influence des écarts de taux d'imposition sur les structures de financement intragroupes, les prix de transfert et les redevances¹²⁰. On peut montrer à partir d'un échantillon de données individuelles que le solde des ventes et achats réalisés par des maisons-mères américaines avec leurs filiales dépend de façon significative du taux effectif d'imposition dans le pays de la filiale¹²¹. Une étude remarque enfin, pour les filiales de firmes américaines, que la rentabilité avant impôt a tendance à décroître de façon significative lorsque augmente le taux effectif d'imposition¹²². Des études analogues montrent la réalité des comportements de sous-capitalisation.

1.2. Le passage du résultat comptable au résultat fiscal en France

Une manière d'appréhender l'effet de l'optimisation fiscale consiste à suivre la séquence de la formation de l'assiette imposable à partir du résultat comptable. Cette méthode permet de prendre conscience de l'effet des dispositions de

¹²⁰ Hines (1996), *Tax policy and the activities of multinational corporations*, NBER (National Bureau of Economic Research) working paper n°5589

¹²¹ Clausing (1998), *The impact of transfer pricing on intrafirm trade*, NBER working paper N°6688

¹²² Grubert (2001), *International taxation and multinational activity*, NBER

calcul d'assiette et de montrer que celui-ci est très différencié d'une entreprise à l'autre.

A partir d'un échantillon de 1459 grandes entreprises, la direction de la prévision a observé que le résultat fiscal n'est pas toujours corrélé avec le résultat comptable. L'examen des 20% d'entreprises ayant réalisé les plus importants résultats comptables de l'échantillon montre que moins de la moitié d'entre elles faisaient partie des 20% d'entreprises affichant le plus important bénéfice fiscal, et que 4% d'entre elles réussissaient même à présenter un résultat fiscal nul, du fait des diverses déductions permises¹²³.

De même, il est possible d'examiner la relation entre bénéfice fiscal et impôt recouvré. La déformation due au jeu des crédits d'impôt, des avoirs fiscaux et des impôts imputés apparaît cependant nettement moindre que celle relative au passage du bénéfice comptable au bénéfice fiscal.

2. - Le diagnostic effectué à partir des statistiques du contrôle fiscal en France

Une des manières d'estimer les phénomènes de délocalisation d'assiette imposable est de partir des redressements effectués par l'administration.

2.1. La législation anti-abus

La France, comme la plupart des autres pays, dispose d'un certain nombre de moyens juridiques de lutte contre les abus dans la fixation des prix de transfert, le recours à la sous-capitalisation, et les transactions avec des filiales situées dans des pays à fiscalité privilégiée. Ces moyens constituent le support de l'action de contrôle des services fiscaux dans ces domaines. Il convient de préciser d'emblée qu'un certain nombre d'entre eux sont aujourd'hui totalement ou partiellement dénués de portée du fait de décisions

¹²³ (Source : données BRN 2001)

jurisprudentielles récentes (art 209B, art 212, art 167). Certains ont déjà été mentionnés.

L'article 57¹²⁴ du CGI permet à l'administration de contester la fixation d'un prix de transfert qui aboutirait selon elle à transférer une partie du bénéfice à l'étranger.

L'article 212 du CGI vise à lutter contre la sous-capitalisation en limitant la déduction des intérêts versés par une société filiale française à sa société mère étrangère qui lui a consenti des avances en compte courant qui excèdent une fois et demie le capital social de la filiale.

L'article 209-B du CGI a pour objet de dissuader les entreprises françaises de localiser leurs bénéfices dans les paradis fiscaux. Il permet en principe d'imposer à l'IS une entreprise domestique à raison des résultats réalisés par des structures implantées dans un pays où elles bénéficient d'un système fiscal privilégié ; les résultats bénéficiaires des entités étrangères étant taxés en France dans la proportion des droits sociaux détenus par l'entreprise française. La notion de régime fiscal privilégié s'entend d'une taxation inférieure d'un tiers par rapport à ce qu'elle aurait été en France. Ce dispositif valable pour les personnes morales a été étendu pour les personnes physiques par l'article 123 bis du CGI.

L'article 238 O-I permet de lutter contre la délocalisation d'actifs financiers. Les sociétés transférant une partie de leurs

¹²⁴ "Pour l'établissement de l'impôt sur le revenu dû par les entreprises qui sont sous la dépendance ou possèdent le contrôle d'entreprises situées hors de France, les bénéfices indirectement transférés à ces dernières, soit par voie de majoration ou de diminution des prix d'achat ou de vente, soit par tout autre moyen, sont incorporés aux résultats accusés par les comptabilités. Il est procédé de même à l'égard des entreprises qui sont sous la dépendance d'une entreprise ou d'un groupe possédant également le contrôle d'entreprises situées hors de France. La condition de dépendance ou de contrôle n'est pas exigée lorsque le transfert s'effectue avec des entreprises établies dans un territoire étranger ou dans un territoire situé hors de France dont le régime fiscal est privilégié au sens (...) de l'article 238A. En cas de défaut de réponse à la demande faite en application de l'article L13B du LPF, les bases d'impositions concernées par la demande sont évaluées par l'administration à partir des éléments dont elle dispose (...). A défaut d'éléments précis (...), les produits imposables sont déterminés par comparaison avec ceux des entreprises similaires exploitées normalement."

actifs à des structures implantées dans des paradis fiscaux doivent comprendre dans leur résultat imposable les produits de la gestion de ces actifs. S'agissant des actifs immobiliers, les articles 990-D et suivants du CGI permettent une taxation de 3% sur la valeur vénale des immeubles acquis par des personnes morales établies dans des paradis fiscaux lorsque les détenteurs des parts ne sont pas connus.

Selon l'article 238-A du CGI, les intérêts, redevances ou concessions de licences ainsi que les rémunérations de service facturées à une société française par une entreprise étrangère peuvent être non-déductibles si l'entreprise étrangère bénéficie d'un régime fiscal privilégié. Pour pouvoir déduire ces charges de son bénéfice fiscal, le contribuable doit prouver que ces dépenses correspondent à des opérations réelles et qu'elles ne présentent pas un caractère anormal ou exagéré. La charge de la preuve incombe au contribuable, envers lequel est instituée une présomption de transfert de bénéfices.

Par ailleurs, peuvent être réintégrées dans la base imposable certaines sommes perçues par une personne physique ou morale domiciliée ou établie à l'étranger, en rémunération de services rendus par une ou plusieurs personnes physiques ou morales domiciliées ou établies en France (CGI art. 155 A) ;

L'article 167 bis du CGI permet en principe d'imposer certaines plus-values latentes sur titres de sociétés des contribuables transférant leur domicile hors de France, et ce afin d'éviter que cette expatriation ait pour motif essentiel la recherche d'une exonération de plus-value.

Cette liste serait incomplète si n'était pas mentionné l'article L-64 du Livre des procédures fiscales concernant l'abus de droit selon lequel ne peuvent être opposés à l'administration

les actes qui dissimulent la portée véritable d'un contrat ou d'une convention¹²⁵.

Les différents types de dispositifs anti-abus dont dispose l'administration française se retrouvent dans la plupart des Etats de l'OCDE, même s'ils présentent des caractéristiques variables selon les pays. A titre d'exemple, le concept de pays à fiscalité avantageuse, défini dans les législations du type de l'article 209 B du CGI français¹²⁶, n'est pas harmonisé. Ce concept n'existe pas dans tous les Etats (il est ignoré par exemple en Irlande, aux Pays-Bas, en Pologne...), et lorsqu'il existe, chaque Etat en a sa propre appréciation. En France, un taux réduit de un tiers par rapport au taux français est jugé avantageux ; cette proportion est de 25% au Royaume-Uni, de 15% en Belgique, de 66 % en Hongrie, de 30% en Italie. On constate actuellement une tendance au renforcement de ces dispositifs par les Etats, et à la remise en question de certains d'entre eux par la jurisprudence communautaire.

2.2. La fixation des prix de transfert

Il convient de préciser que le régime d'encadrement des prix de transfert est issu d'un cadre tracé par l'OCDE, qui a proposé un modèle de convention fiscale entre Etats sur ce point (voir infra). Les dispositions de l'article 57 du CGI sont complétées par l'article L.13B du Livre des procédures fiscales (LPF), qui permet de demander à l'entreprise faisant l'objet d'une vérification de comptabilité, et à l'égard de laquelle pèse une présomption de transfert de bénéfices, de fournir des documents justificatifs spécifiques des prix de transfert

¹²⁵ Les limites très strictes fixées par les textes (art. L 64 à L 64B du LPF) et la jurisprudence relative à l'application de l'abus de droit constituent sans doute un atout pour les contribuables résidents. Avec les dispositifs assurant la protection du contribuable contre les changements de doctrine (article L 80 A et L 80 B du LPF), ces limites peuvent même, dans une certaine mesure, apparaître comme un des éléments favorables de notre système fiscal, car elles permettent de réaliser un équilibre entre les contribuables et l'administration fiscale dont les pouvoirs sont renforcés lorsqu'elle met en oeuvre la procédure d'abus de droit.

¹²⁶ Législations dites CFC (controlled foreign companies)

pratiqués¹²⁷, et par l'article L. 144 du LPF, selon lequel les services de contrôle fiscal peuvent utiliser des informations fournies par les pays étrangers dans le cadre de l'assistance administrative internationale¹²⁸. En outre, l'administration dispose de la possibilité d'effectuer des redressements concernant les transferts de bénéfices à l'étranger sur le fondement de la notion jurisprudentielle d'actes anormaux de gestion.

Le tableau suivant donne les montants des redressements effectués sur la base de l'article 57 et de l'acte anormal de gestion lorsque ce dernier est utilisé pour contester certains résultats des montages internationaux.

¹²⁷ Répondant aux seules quatre questions suivantes : la nature des relations intragroupe, la méthode de fixation des prix intragroupe, les activités exercées par les entreprises exploitées hors de France en relation avec l'entité vérifiée, et le traitement fiscal étranger des opérations intragroupe lorsque l'entreprise française contrôle les entreprises étrangères liées. L'article L.13 B est donc la transposition en droit français des principes énoncés au chapitre V du rapport OCDE de 1995, selon lesquels les entreprises doivent disposer d'une documentation démontrant que leurs prix de transfert sont compatibles avec le principe de pleine concurrence, et que l'administration est en droit d'obtenir la communication de ces documents afin de valider la conformité en question.

¹²⁸ Sous réserve qu'une convention d'assistance ait été signée, comme c'est le cas pour toutes les conventions qui suivent le modèle proposé par l'OCDE.

Tableau n°38 : Montant total et nombre des redressements internationaux de prix de transfert (en base)

Année de prise en compte	Montant total (base)	Nombre de redressements
1999	1 025 449 366	691
2000	1 430 788 440	510
2001	992 773 983	492
2002	1 010 839 758	445
2003	986 854 492	531
Total	5 446 706 039	2 669

Montants en €

Source : base Alpage II, DGI – CF1. Redressements réalisés par la DVNI et les DIRCOFI

NB : Les données sont classées par année de prise en compte statistique, c'est-à-dire lors de la clôture du dossier et transmission à la DGCP. C'est également par année de prise en compte que sont ordonnés les résultats du contrôle fiscal présentés dans l'Evaluation des voies et moyens – tome II annexée au PLF.

Le montant des redressements en base est considérable, puisqu'il est de l'ordre du milliard d'euros par an, relativement stable sur la période. 38% des montants en cause impliquent de sociétés qui font par ailleurs partie d'un groupe au sens du régime d'intégration français. L'examen de la répartition des redressements par montant apprend que quelques grandes opérations de contrôle concentrent la majorité des montants redressés.

L'analyse montre que certains secteurs sont proportionnellement plus concernés que d'autres par les redressements afférents à la fixation de prix de transfert. Ceci se déduit de la comparaison de leur part dans les effectifs employés par rapport à leur part dans les montants redressés : le secteur financier (17,5% des montants redressés pour 6,6% de l'effectif employé), la chimie (13,3% des montants pour 5,4% des effectifs), les holdings (14,5% des montants pour 5,4% des effectifs) et les industries agro-alimentaires (10,4% des montants pour 3,6% de l'effectif). En sens inverse, dans la métallurgie ou

le commerce, la part dans les redressements effectués est plus faible que celle qu'ils occupent dans les effectifs employés.

Malgré la difficulté du contrôle et du redressement des prix de transfert, les contentieux après redressement sont relativement rares. Ainsi, le tableau suivant indique le nombre de dossiers de prix de transfert traités à la DVNI et conduisant à un contentieux et les montants contestés :

Tableau n°39 : Contentieux des redressements pour manipulation des prix de transfert

En €	Nombre de contentieu	Droits contestés	Pénalités contestées	Total contesté
	x			
1998	10	78 211 792	15 428 239	93 640 032
1999	10	105 714 559	26 191 415	131 905 975
2000	12	28 048 892	6 401 720	34 450 612
2001	9	18 470 168	2 690 822	21 160 990
2002	7	44 035 644	5 228 501	49 264 145
Total	48	274 481 055	55 940 697	330 421 754

Montants en €

Source : DVNI

Ces chiffres se prêtent à deux interprétations opposées. Ils paraissent suggérer que les entreprises sont conscientes du caractère fondé des redressements. Mais ils peuvent aussi résulter de la difficulté pour les entreprises de les contester, puisque la procédure fait intervenir une conciliation entre Etats (voir infra) qui peut être longue et ne pas déboucher sur un résultat.

2.3. La sous-capitalisation excessive

Les dispositions permettant de lutter contre la délocalisation des bénéfices par l'emprunt ne sont pas limitées à

l'article 212 du CGI¹²⁹, mais l'article 57 précité peut être aussi invoqué¹³⁰, ainsi que l'article 39-1-3° du CGI, qui vise à limiter le taux des intérêts déductibles à un taux de marché¹³¹.

Le tableau suivant donne une répartition annuelle des redressements notifiés entre 1999 et 2003 sur la base de l'article 212 du CGI.

Tableau n°40 : Redressements en base notifiés au titre d'une sous-capitalisation excessive

Année de prise en compte	Nombre de redressements	Montant total (base)
1999	136	16 314 328
2000	125	18 367 199
2001	106	14 521 373
2002	115	15 968 245
2003	98	19 618 201
Total	580	84 789 346

Montants en €

Source : base Alpage II, DGI – CF1.

NB : mêmes conventions que pour le tableau 38

Les montants sont moins importants que ceux liés à la fixation de prix de transfert mais restent significatifs. Par ailleurs, les membres d'un groupe fiscalement intégré représentent 28,3% de ces redressements à l'international.

¹²⁹ L'article 212 du CGI fixe une limite de 1,5 au ratio de la dette contractée auprès des actionnaires par rapport au capital social : seuls les intérêts afférents à la partie de la dette située en deçà de cette borne sont réputés déductibles. Cette disposition n'est cependant pas applicable aux prêts consentis à une entreprise par sa société-mère dans le cadre du régime « mère filiale » prévu par l'article 145 du CGI.

¹³⁰ De sorte qu'un certain nombre des redressements mentionnés dans les tableaux relatifs aux manipulations de prix de transfert renvoient en fait à des sous-capitalisation excessives

¹³¹ L'article 39-1-3° du CGI dispose que « les intérêts servis aux associés [...] dans la limite de ceux calculés à un taux égal à la moyenne annuelle des taux effectifs moyens pratiqués par les établissements de crédit pour des prêts à taux variable aux entreprises, d'une durée initiale supérieure à deux ans » sont déductibles du bénéfice fiscal.

Comme précédemment, ces chiffres témoignent également de la forte concentration des redressements sur quelques affaires.

De récentes décisions de justice obèrent toutefois fortement la portée de l'article 212 et de l'article 57 lorsque celui-ci est utilisé par l'administration fiscale pour lutter contre la sous-capitalisation.

2.4. Relations commerciales et financières avec des pays à fiscalité privilégiée

Les tableaux suivants présentent les résultats des redressements effectués sur la base des articles 238A et 209 B.

Tableau n°41 : Redressements en base au titre de l'article 238-A

Année de prise en compte	Nombre de redressements	Montant total de redressements
1999	43	42 390 583
2000	41	58 353 672
2001	56	45 866 269
2002	58	38 231 567
2003	52	42 867 738
Total	250	227 709 829

Montants en €

Source : base Alpage II, DGI – CF1.

NB : mêmes conventions que pour le tableau 38

Tableau n°42 : Redressements en base au titre de l'article 209-B

Année de prise en compte	Nombre de redressements	Montant total des redressements (bases)
1999	53	1 181 811 311
2000	43	900 674 284
2001	28	415 607 729
2002	20	203 207 287
2003	16	76 870 133
Total	160	2 778 170 744

Montants en €

Source : base Alpage II, DGI – CF1.

NB : mêmes conventions que pour le tableau 38

Là encore, les montants concernés en base sont tout à fait importants, en particulier au titre de l'article 209 B. Les secteurs les plus redressés (au vu des montants en base) sont ceux de la finance (18%) de l'assurance (16%). Les opérations incriminées (pondérées par les montants en cause) ont trait dans plus de la moitié des cas à la non-imposition de plus-values par l'intermédiaire de sous-holdings à l'étranger. Le reste des cas a trait à l'imposition des bénéfices usuels, et fait intervenir les montages impliquant des centres de coordination (Belgique, 21% des cas), des "captives de réassurance"¹³² (Luxembourg, 12% des cas), des centres de trésorerie (2% des cas).

En raisonnant en nombre de redressements, le Luxembourg est, avec 35% des cas, le premier pays dans lequel se situent les filiales qui motivent un redressement, suivi par la

¹³² Constituée sous la forme d'une filiale d'un groupe non prioritairement actif dans le secteur de l'assurance ou de la réassurance, la captive a pour objet limité d'assurer ou de réassurer les risques de la société-mère ou des sociétés qui composent ce holding. D'un point de vue strictement financier, un des attraits de la captive de réassurance par rapport à l'assurance traditionnelle ou la constitution d'un fond de réserve réside essentiellement dans la possibilité de soumettre la captive, par une localisation adéquate, à un régime fiscal avantageux. La société-mère procède ainsi à une double économie d'impôts puisque, outre la possibilité offerte de déduire les primes payées à l'assureur de premier rang, sa filiale captive jouit, selon sa localisation, d'un régime fiscal plus ou moins avantageux. C'est la raison pour laquelle un grand nombre de sociétés captives sont localisées dans des États dont le régime fiscal est avantageux.

Belgique (14%), les Pays-Bas (12%), et la Suisse (9%). En pondérant par les montants redressés, ce sont toutefois les Pays-Bas d'où sont rapatriés le plus de bénéfices (40%), le Luxembourg (29%) et la Belgique (20%)¹³³.

Il faut noter que, s'agissant des redressements effectués sur la base de l'article 209 B, les pays à fiscalité privilégiée concernés étaient situés au sein même de l'Union européenne dans 90% des cas. Or, un arrêt du Conseil d'Etat¹³⁴ constate l'incompatibilité de l'article 209 B avec les stipulations communautaires, notamment le principe de non-discrimination et la libre circulation des capitaux. En conséquence, l'article 209 B est devenu inopérant à l'intérieur de l'UE, ainsi qu'envers les autres pays lorsque la convention fiscale bilatérale ne prévoit pas expressément qu'il peut être appliqué¹³⁵. Dès lors, les redressements effectués n'ont dans la plupart des cas plus de fondement, ce qui explique le tarissement des montants redressés. Le caractère incertain de la frontière entre l'optimisation, légalement permise, et les comportements qui peuvent donner lieu à un redressement trouve là une illustration frappante.

3. - Les entreprises résidentes en France ont de larges possibilités d'optimisation

3.1. Certaines caractéristiques de la fiscalité française favorisent la recherche de l'optimisation

La France présente un profil marqué par un taux nominal élevé de l'impôt sur les sociétés, ce qui rend attractive la recherche d'une optimisation par la fixation appropriée des prix de transfert. Sur un plan purement géographique, elle est limitrophe de pays qui sont à certains égards des Etats à fiscalité privilégiée pour les entreprises (Suisse, Luxembourg,

¹³³ Parmi les autres pays, on trouve la Suisse, Curaçao, le Panama, les Bermudes, Jersey et Chypre

¹³⁴ Conseil d'Etat, *Schneider*, lecture du 28/06/2002

¹³⁵ C'est notamment le cas de la Suisse.

Belgique). Elle présente par ailleurs la singularité de taxer certaines plus-values de cession de titres dans un contexte où la plupart de ses voisins les exonèrent ou les taxent très peu ; l'incitation à l'évasion fiscale est très forte.

Par ailleurs, la nature du régime mère-fille français, fondé sur l'exemption, facilite l'optimisation fiscale par comparaison avec le régime de l'imputation. En effet, lorsqu'une société mère française détient une filiale dans un pays étranger où le taux d'IS est sensiblement inférieur au taux français, elle ne paie pratiquement pas d'IS sur la part du bénéfice de la filiale qui lui remonte (à l'exception de la quote-part pour frais et charges). Elle a donc tout intérêt à localiser son profit consolidé dans sa filiale étrangère : à cet effet, elle pourra pratiquer une politique de prix de transfert appropriée.

En revanche, un système d'imputation tel que celui pratiqué par la Grande-Bretagne permet d'appliquer in fine le taux national d'IS aux dividendes remontés des filiales. Si un tel système était appliqué en France, les dividendes qui remontent à la mère française seraient alors imposables à l'IS au taux français, et l'impôt déjà payé à l'étranger s'imputerait sur l'IS dû. Cette possibilité est laissée ouverte aux Etats membres par la directive européenne, pour préserver les différences existant antérieurement. Si elle paraît dans un premier temps devoir procurer davantage de recettes, cette solution peut en fait aboutir à l'effet inverse en dissuadant les sociétés-mères d'être résidentes en France, ce qui peut effacer le gain budgétaire et avoir en outre des conséquences économiques non souhaitables.

Par ailleurs, le système de l'imputation pose des problèmes techniques considérables. En effet, son adoption nécessiterait de renégocier celles de nos conventions bilatérales qui prévoient explicitement l'exonération, telles que la convention avec les Pays-Bas. Il suffit en effet d'un seul Etat avec lequel un système d'exonération subsiste pour que les dividendes en provenance des autres pays fassent le détour par une société intermédiaire basée dans cet Etat pour bénéficier de l'exonération. En outre, cette solution s'avère particulièrement

complexe dans le cas de remontées de dividendes en cascade. Sa faisabilité est donc très peu probable¹³⁶.

De plus, les possibilités d'accord préalable en matière de prix de transfert (APP) sont encore peu utilisées, alors que de tels accords présentent en principe des avantages pour toutes les parties. Ils permettent à l'administration de se prémunir a priori contre une politique de fixation de prix de transfert conduisant à transférer une partie du bénéfice réalisé en France dans un autre Etat, et de travailler dans un climat différent de celui de la répression. Ils donnent aux groupes une assurance a priori sur la conformité de leur politique de prix de transfert, éloignant le risque d'un redressement. On peut donc s'étonner du petit nombre d'APP sollicités par les entreprises en France : actuellement, 25 APP sont en cours, et 6 ont été signés. Certes, cette activité administrative se développe, puisque le nombre de dossiers déposés chaque année est en augmentation. Ils concernent avant tout les grandes entreprises qui sollicitent des accords portant sur des montants considérables. Les entreprises sont peut-être dissuadées par la longueur de la procédure, mais celle-ci résulte de son caractère international.

Le fait que la France soit particulièrement touchée par l'optimisation fiscale est cohérent avec un certain nombre d'indications décelées par les différentes mesures de la pression fiscale sur les entreprises ou sur leur bénéfice. On se souvient ainsi que, au sein de l'Union européenne, la France apparaît comme imposant davantage les entreprises si l'on se réfère à certaines simulations de la charge fiscale totale pesant sur un investissement¹³⁷, qui ne tiennent pas compte des possibilités d'optimisation. Il n'en va pas de même si on se base sur des indicateurs qui les prennent en considération.

Ainsi, il semble que les grandes entreprises, bénéficiaires principales de la concurrence fiscale, sont à même de réduire en pratique le différentiel d'imposition qui existe entre la France et d'autres pays.

¹³⁶ La Grande-Bretagne envisagerait d'ailleurs de modifier son régime.

¹³⁷ Taux effectifs d'imposition calculés par la Commission dans son rapport sur la fiscalité des entreprises dans le marché intérieur

3.2. Les évolutions récentes accentuent les possibilités d'optimisation en France et en Europe

En premier lieu, la suppression du précompte risque d'accroître les pertes de recettes en France en incitant davantage à l'optimisation fiscale. Il constituait en effet un frein à la recherche d'un taux d'IS plus favorable à l'étranger grâce à la sous-capitalisation ou à la fixation des prix de transfert, puisque ce complément d'imposition frappait de toute façon les dividendes reçus de filiales étrangères lors de leur distribution en France.

En second lieu, le démantèlement progressif des mécanismes anti-abus par la CJCE, au nom des grands principes de la construction du marché unique, dans des conditions qui seront explicitées plus loin, réduit les possibilités de la France, comme des autres Etats européens, de s'opposer à certaines formes d'optimisation jugées abusives.

3.3. Le droit pénal général est peu utilisé contre les abus

Le droit pénal général prévoit un certain nombre d'incriminations qui pourraient en théorie être retenues contre certains abus. De plus, la jurisprudence a défini les conditions de réalisation d'infractions au sein d'un groupe¹³⁸, qui pourraient être invoquées pour poursuivre les auteurs de certaines infractions sur la base de délits de droit commun, indépendamment du délit de fraude fiscale. Ces possibilités sont peu utilisées.

Sous certaines conditions, ces incriminations d'usage abusif des biens et du crédit de la société (article L 242-3, 4° et L242-6, 3° du code de commerce), de faux en écriture de commerce ou de banque (article 441-1 du code pénal), de publication ou présentation de comptes annuels ne donnant pas

¹³⁸ L'arrêt Rozenblum (Cass. Crim 4 février 1985, Bull. crim n°54) a jugé que l'intérêt économique, social et financier commun à un groupe peut justifier un concours financier d'une entreprise du groupe à une autre, s'il n'est pas démuné de contrepartie, ne rompt pas l'équilibre des engagements respectifs et n'excède pas les possibilités financières de la société qui supporte la charge.

une image fidèle des opérations de l'exercice (art L-241-3, 3° et L.242-6, 2° du code de commerce) peuvent s'appliquer à des cas de fraude caractérisée faisant appel à grande échelle à des manipulations de prix de transfert, à la sous-capitalisation ou à la rémunération de personnes physiques pour des activités fictives.

II. - L'ÉVASION FISCALE DUE AUX PERSONNES PHYSIQUES EST UN ENJEU PLUS SIGNIFICATIF QUE CELUI DE LEUR EXPATRIATION

Il a été établi dans la partie précédente que les expatriations de personnes du fait de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune, de l'impôt sur les plus-values des personnes physiques et des droits de succession ne concernent qu'un petit nombre de contribuables et ont peu d'impact sur l'emploi et l'activité. On va montrer à présent que les délocalisations de personnes sont d'autant moins répandues que d'autres procédés moins contraignants, relevant le plus souvent de l'optimisation, mais pouvant donner lieu parfois à des abus, permettent aux personnes concernées d'échapper en partie à l'impôt. Ces procédés se nourrissent le cas échéant des possibilités offertes par les mécanismes internationaux.

A. - L'ISF

1. - L'ISF et l'optimisation

La localisation du patrimoine des redevables de l'ISF fait l'objet de procédés visant à minorer cet impôt, et qui rendent inutile une délocalisation des personnes. On peut distinguer des mécanismes purement nationaux, et d'autres internationaux.

Dans la première catégorie, on peut mentionner l'utilisation de l'assouplissement apporté par la doctrine administrative aux dispositions de l'article 885 0 quater du CGI, lequel précise qu'« une société ayant pour activité principale la gestion de son patrimoine ne constitue pas un bien professionnel ». La doctrine autorise ainsi, sous conditions, l'exonération des parts de holdings « animatrices de groupe ». Cette doctrine remédie à certains effets inévitables de la

définition du bien professionnel, conduit à des abus. Ainsi, divers guides d'optimisation fiscale suggèrent des méthodes « d'habillage » d'une holding afin que celle-ci apparaisse comme animatrice de groupe.

La pratique des démembrements partiels et temporaires de propriété, par exemple au profit d'associations ou de fondations, a été admise par l'administration. Le donateur conserve le droit de vendre et de donner ses titres ainsi que ses droits de vote, mais renonce aux dividendes. Le patrimoine correspondant est exonéré au regard de l'ISF. Ceci paraît constituer un cas de figure assez théorique ; on peut toutefois observer qu'il permet a priori de remédier à la situation parfois mise en avant, dans laquelle les dividendes versés sont inférieurs à l'ISF et ne permettent pas d'acquitter cet impôt.

Parmi les montages internationaux, on peut relever l'interposition de sociétés étrangères pour éluder l'imposition de titres de participation ou pour dissimuler la propriété de biens immobiliers : au 31 décembre 2000, plus de 13.000 sociétés étrangères détiennent des actifs immobiliers en France, il est probable que nombre de ces sociétés font écran à des personnes physiques.

Ces pratiques se nourrissent de la complexité particulière des conditions d'exonération des biens professionnels, et de la complexité des règles d'évaluation.

2. - L'éventuel effet dissuasif de l'ISF pour l'installation en France de dirigeants étrangers est limité

Les règles de territorialité de l'ISF sont les suivantes : les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France sont imposables à raison de l'ensemble de leur patrimoine, y compris pour leurs biens situés à l'étranger (en ce qui concerne les participations, ce principe est toutefois assorti de règles

complexes permettant certaines exonérations¹³⁹). Ce principe d'imposition en France du patrimoine mondial peut sembler dissuader les particuliers étrangers fortunés de s'installer en France.

Cette règle pourrait être un frein pour l'installation de cadres dirigeants étrangers, et au-delà pour l'implantation de centres de décision dans notre pays. Cependant, la plupart des conventions fiscales aménagent ce principe. La France s'est engagée depuis plusieurs années dans une démarche consistant à accorder, à la faveur de la renégociation des conventions fiscales, un traitement privilégié aux résidents étrangers, consistant à les exonérer à raison de leurs biens situés à l'étranger, sous conditions et pendant une durée limitée à cinq ans. Les ressortissants de nombreux pays bénéficient déjà de cette possibilité¹⁴⁰. On peut toutefois observer, comme le faisait le rapport précité du CAE, que « *si la limite de cinq ans est cohérente avec le principe d'une expatriation temporaire, elle pose néanmoins problème pour un chef d'entreprise étranger souhaitant pérenniser son implantation en France* ».

Mais il apparaît que la France ne pourrait accorder une telle exonération de manière illimitée sans que celle-ci ne constitue une discrimination entre contribuables. On peut en effet soutenir qu'un dirigeant étranger souhaitant pérenniser son implantation en France ne peut être traité différemment d'un dirigeant français.

¹³⁹ Ces règles de territorialité peuvent apparaître complexes pour les participations des non-résidents : les participations inférieures à 10 % sont ainsi généralement exonérées ; les participations comprises entre 10 % et 25 % sont en revanche en principe taxables ; les participations supérieures à 25 % sont susceptibles d'être exonérées en tant que biens professionnels et les participations détenues par une personne physique par l'intermédiaire d'une personne morale non résidente sont en tout état de cause exonérées.

¹⁴⁰ Allemagne, Autriche ; Bahreïn ; Canada ; Emirats Arabes Unis ; Espagne ; Etats-Unis ; Italie ; Koweït et Qatar. Il en ira toutefois de même dans la nouvelle convention signée avec le Royaume-Uni le 28 janvier 2004, qui n'est pas encore en vigueur.

B. - Les plus-values de cession des particuliers

La France est parmi les Etats de l'Union européenne imposant le plus les plus-values de cession de titres des particuliers. Même si de nombreux produits de placement sont exonérés, le cadre général de la taxation de la plus-value de cession de parts d'entreprise demeure moins favorable en France que dans d'autres pays. Il existe cependant des possibilités de réduire cette taxation, soit au niveau purement national, soit en faisant intervenir des systèmes fiscaux étrangers. Il s'agit là d'un des enjeux majeurs de la concurrence fiscale en France.

1. - Les possibilités offertes par les dispositions françaises

Dans le domaine de l'imposition des plus-values, les possibilités d'optimisation sont nombreuses. Elles utilisent notamment les régimes de faveur octroyés à certaines plus-values (plans d'épargne en actions (PEA), plans d'épargne d'entreprise (PEE). Il s'agit d'user des possibilités offertes par le régime favorable qui résulte de l'articulation entre donations et taxation des plus-values, et de bénéficier des régimes du sursis et du report d'imposition accordés pour les opérations d'échanges de titres.

Le régime des PEA permet à des dirigeants d'entreprises d'inscrire leurs droits sociaux avec leur famille dans leur PEA¹⁴¹, sous réserve qu'ils ne possèdent pas plus de 25% du capital de la société. Sous cette condition, ils peuvent bénéficier d'une exonération complète des revenus et des plus-values attachés à ces droits sociaux. Les montants exonérés dépassent souvent plusieurs fois le plafond de souscription initial.

¹⁴¹ Les titres éligibles aux PEA sont les actions cotées et titres assimilés et les actions non cotées souscrites, ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 1995, les titres non cotés acquis sous réserve que ceux-ci ne relèvent pas d'une participation substantielle au capital de l'entreprise par son titulaire ou son groupe familial.

A une échelle plus réduite, le régime des PEE peut conduire à des montages visant à bénéficier d'une exonération tels que le procédé consistant pour une société A à verser des redevances à une société B détenue en quasi-totalité par le plan d'épargne d'entreprise de salariés de la société A, ce qui permet à ces derniers de percevoir des revenus en franchise d'impôt¹⁴².

Le régime de sursis d'imposition en cas d'échange de titres peut être utilisé pour permettre la mobilisation des plus-values dans le cadre du développement de l'entreprise. Cela consiste par exemple à apporter les titres d'une société A à une société B, et de recevoir en échange des titres de la société B, puis à vendre à la société A les titres de la société B (ou inversement), ce qui permet de dégager une plus-value qui demeure en report d'imposition tant que les titres de la société B sont conservés. Cette conservation peut être indéfinie¹⁴³.

Ces diverses possibilités ont été octroyées par le législateur pour faciliter certaines opérations de restructuration. Dans certains cas, elles peuvent être utilisées abusivement. Ainsi, une donation peut être fictive, car suivie d'opérations permettant au donateur initial de retrouver la propriété de son bien.

On peut ainsi observer que 16 des 34 motifs de redressement relatifs aux affaires reçues en 2002 par le Comité consultatif de répression des abus de droits concernaient des montages liés aux plus-values (dont 9 l'apport de titres à une

¹⁴² Ou le procédé similaire, mais plus complexe, consistant aussi à localiser des bénéfices d'une société A dans une société B détenue par ses actionnaires-salariés par l'intermédiaire du FCPE de la société B. Au terme des cinq années d'indisponibilité, les salariés-actionnaires de la société B rachètent leurs parts du FCPE et réalisent en franchise d'impôt une plus-value correspondant aux bénéfices localisés dans la « coquille ».

¹⁴³ Par ailleurs, il convient de rappeler que, dans le cas d'une donation de titres préalablement à leur cession, seuls sont exigibles les droits de mutation à titre gratuit, aucune plus-value ne pouvant être imposée au nom du donateur ni même au nom du donataire lorsque ce dernier cède les droits sociaux à la valeur déclarée dans l'acte de donation : la donation permet ainsi de « purger » les plus-values, ce qui a pour objet de ne pas conduire à un cumul des impositions.

société suivi de leur revente dans le but de bénéficier d'un report d'imposition¹⁴⁴).

2. - Les mécanismes faisant intervenir l'optimisation fiscale internationale

Les services chargés du contrôle fiscal relèvent fréquemment des stratégies fiscales qui utilisent les dispositifs existants pour localiser la plus-value à l'étranger afin qu'elle puisse échapper à l'impôt sans que les contribuables ne s'expatrient eux-mêmes.

Cela consiste par exemple à ce que des associés (souvent dirigeants) d'une entreprise française apportent leurs parts à une société holding étrangère, par exemple une société holding SOPARFI luxembourgeoise, qu'ils détiennent directement ou indirectement. Ils bénéficient ainsi du sursis d'imposition sur la plus-value.

Une telle opération permet ensuite de céder ultérieurement les titres de la société française en franchise de plus-values, puisque celles-ci ne sont pas imposées au Luxembourg.

Ces opérations sont difficiles à découvrir, et plus encore à contester pour l'administration fiscale, notamment si des sociétés intermédiaires sont localisées dans des pays à secret bancaire et/ou à faible collaboration administrative, et notamment parce que l'apport à une société étrangère est légal, et ne saurait être contesté sauf s'il a été effectué à un prix volontairement minoré.

3. - Le dispositif de lutte contre l'évasion fiscale de l'imposition des plus-values

L'article 24 de la loi de finances pour 1999 a introduit dans le code général des impôts un article 167 *bis* disposant que

¹⁴⁴ Les tribunaux n'ont pas tranché cette question.

les contribuables fiscalement domiciliés en France pendant au moins six années au cours des dix dernières années, qui transfèrent leur domicile hors de France, sont en principe imposables sur les plus-values « constatées » (c'est-à-dire « latentes ») relatives aux droits sociaux constitutifs de participations substantielles¹⁴⁵. L'imposition est établie, mais, sous réserve de la constitution de garanties, fait l'objet d'un sursis. Si, au terme d'un délai de cinq ans, le contribuable n'a pas cédé les titres, ou s'il est revenu en France dans ce même délai, l'imposition est annulée¹⁴⁶. Concrètement, cette disposition avait pour but de s'opposer à une délocalisation temporaire aux fins d'éluder l'imposition d'une plus-value latente, en exigeant un séjour d'au moins cinq ans à l'étranger pour accorder le bénéfice de l'exonération.

Cet article 167 *bis* du CGI se fondait aussi sur l'idée selon laquelle les plus-values « substantielles » réalisées en cédant les titres des entreprises d'un pays donné doivent bénéficier au pays qui a permis le développement de cette entreprise et donc la formation de cette plus-value. Ce dispositif s'inspirait de mesures similaires en vigueur en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas.

Ce dispositif vient d'être invalidé par la CJCE au nom de la liberté de circulation, dans des conditions qui seront analysées en dernière partie (cf. p .218).

¹⁴⁵ Le groupe familial détenant au moins 25 % des droits sociaux.

¹⁴⁶ Ce sursis de paiement est subordonné à la condition que le contribuable déclare le montant de la plus-value constatée, demande à bénéficier du sursis, désigne un représentant établi en France autorisé à recevoir les communications relatives à l'assiette, au recouvrement et au contentieux de l'impôt et constitue auprès du comptable chargé du recouvrement, préalablement à son départ, des garanties propres à assurer le recouvrement de la créance du Trésor. Par ailleurs, l'impôt n'est exigible que dans la limite du maximum de la plus-value latente déclarée au moment du départ, d'une part ; de la plus-value effectivement réalisée au moment de la cession, d'autre part. En outre, « *l'impôt acquitté localement par le contribuable et afférent à la plus-value effectivement réalisée hors de France est imputable sur l'impôt sur le revenu établi en France à condition d'être comparable à cet impôt* ».

C. - Les droits de succession

Comme pour l'ISF et l'imposition des plus-values, le montant élevé des droits de succession en cas de transmission d'importants patrimoines constitués de parts de sociétés peut être réduit par l'utilisation des mécanismes juridiques nationaux ou internationaux qui font appel aux règles fiscales nationales ou internationales.

On peut ainsi signaler, de manière générale :

- l'apport à une société holding familiale des titres de la société d'exploitation (ce qui purge les plus-values), suivi d'une donation des titres de la société holding, souvent limitée à la nue-propriété ;

- les démembrements de propriété, qui présentent un triple avantage : le calcul des droits de donation ne porte que sur la seule valeur de la nue-propriété ; au terme de l'usufruit, le droit d'usufruit rejoint la nue-propriété en franchise de droits de mutation ; enfin, le donataire conserve les revenus de ses biens, ce qui constitue pour lui une garantie.

Là encore, les possibilités offertes par le législateur, et qui peuvent être utilisées pour ne pas pénaliser la transmission d'entreprise, peuvent donner lieu à des abus. Il en est ainsi en cas de dissimulation d'une partie du patrimoine transmis, ce qui est d'autant plus aisé que ces mécanismes font intervenir des sociétés écran étrangères situées notamment dans des pays à secret bancaire et/ou à droits de mutation très faibles.

D. - Les techniques d'optimisation internationale de l'imposition des revenus d'activité

1. - De fausses délocalisations font intervenir des montages internationaux

Certaines des délocalisations de redevables pour des raisons qui tiendraient à l'une des caractéristiques du système

fiscal français précitées peuvent être fictives. Certains contribuables ayant en principe quitté le territoire pour se soustraire à l'imposition, se livrant ainsi à un arbitrage qui peut paraître regrettable mais qui est l'expression d'une liberté légitime, se comportent en réalité en « passagers clandestins », s'ils maintiennent en fait leur résidence effective en France.

S'agissant de la délocalisation fictive ou réelle d'une activité commerciale, artisanale ou libérale, on constate depuis quelques années que celle-ci passe fréquemment par l'intermédiaire de sociétés immatriculées au Royaume-Uni et en Irlande sous la forme la plus courante appelée « Private Limited Company » (abrégé Ltd). Des enquêtes menées par l'administration fiscale révèlent que des sociétés étrangères sont fréquemment utilisées pour abriter des activités occultes en France ou réaliser des opérations de transfert de bénéfices à l'étranger. L'utilisation de telles structures peut constituer un outil de fraude fiscale redoutable, souvent délicate à sanctionner.

2. - L'épargne et le dépôt des liquidités

L'épargne fait l'objet d'une concurrence fiscale avérée entre Etats, certains pays pratiquant des conditions fiscales ou un secret bancaire qui sont de nature à attirer la trésorerie internationalement mobile. Il importe cependant de l'évoquer au titre de l'optimisation de la fiscalité des revenus. En effet, la plupart des montages visant à minorer l'imposition des revenus consistent purement et simplement à les dissimuler. Il ne s'agit pas là d'optimisation mais de fraude ; elle est fréquemment internationale puisque le meilleur moyen de soustraire des revenus à l'impôt est de les localiser dans un pays à secret

bancaire¹⁴⁷. L'enjeu devient alors celui de la sortie de ces fonds vers des pays à secret bancaire¹⁴⁸, puis de leur utilisation éventuelle sur le sol national.

Si les sorties et les entrées sous forme liquide sont des techniques frustes et risquées, compte tenu notamment de l'obligation de déclarer les transferts de fonds d'un montant supérieur à 7.600 euros et d'éventuels contrôles douaniers, d'autres méthodes sont plus subtiles, faisant intervenir par exemple les mécanismes de compensation¹⁴⁹, le recours à des sociétés de transfert internationaux de fonds, la souscription de contrats d'assurance-vie au Luxembourg, etc.

En ce qui concerne le rapatriement des fonds qui ont été soustraits à l'imposition en France, afin de pouvoir en disposer, on peut citer le recours croissant à des cartes bancaires sur des comptes étrangers, émises sur des comptes de sociétés qui font écran aux personnes physiques les utilisant, ce qui permet, soit de dissimuler sa présence sur le territoire national, soit de dissimuler des éléments du train de vie courant.

Ces procédés ne sont mentionnés ici que dans la mesure où ils peuvent être mobilisés avec la complicité d'entreprises cherchant à minimiser l'imposition du revenu de leurs dirigeants, en combinaison avec d'autres techniques évoquées ci-dessous. Ils viennent alors modifier l'équation de la localisation des activités, pour autant que celle-ci prenne bien en compte l'imposition des dirigeants.

¹⁴⁷ Le deuxième alinéa de l'article 1649 A du code général des impôts dispose que les contribuables fiscalement domiciliés en France doivent déclarer les comptes ouverts, clos ou utilisés à l'étranger depuis le 1^{er} janvier 2000. Et le troisième et dernier alinéa du même article dispose que les sommes, titres ou valeurs transférés à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de comptes non déclarés constituent, sauf preuve contraire, des revenus imposables. En pratique, ces dispositions se heurtent précisément au secret bancaire des pays de destination des fonds.

¹⁴⁸ Ou des pays dont la langue est réputée difficile, ce qui constitue ensuite un obstacle aux investigations des services fiscaux

¹⁴⁹ Par lequel un jeu d'écritures permet à un établissement de crédit (dit « banque avec passage ») de compenser la somme qu'un client français veut transférer à l'étranger par celle qu'un autre client veut rapatrier, moyennant une commission de 1 à 2 % des montants transférés

3. - Les entreprises et l'optimisation fiscale du revenu des dirigeants

Les entreprises disposent de possibilités particulières pour permettre l'évasion fiscale au profit de leurs dirigeants.

Elles peuvent ainsi tenter de surfacturer certaines prestations ou certains produits importés, en échange de rétrocommissions sur des comptes dans des paradis fiscaux. Il s'agit là de fraudes réprimées par l'article 238 A du CGI.

Elles peuvent encore répartir dans plusieurs pays le versement de leur rémunération. Certains cadres dirigeants peuvent ainsi conclure des contrats de travail multiples, avec différentes entités filiales, conduisant de même à répartir leur rémunération dans plusieurs Etats.

Le "partnership", forme d'organisation anglo-saxonne inconnue en droit français, est de plus en plus utilisé par les professions libérales. Chaque membre d'un partnership est imposable dans chaque Etat sur la part réalisée dans cet Etat par la société et correspondant à ses droits sociaux. Cette structure permet de ne percevoir qu'un montant limité de ses revenus en France, même si le contribuable y exerce l'essentiel de son activité.

L'administration fiscale apparaît relativement démunie face à ces techniques, puisqu'elle ne peut facilement connaître les sommes perçues à l'étranger et les doubles contrats.

4. - Certaines lacunes des conventions bilatérales sont lentement comblées

Les conventions fiscales bilatérales, résultant de longues négociations, conduisent nécessairement à des compromis. Elles comportent parfois des dispositions qui peuvent faciliter l'évasion fiscale internationale. Les Etats en ont pris conscience et la tendance est à la suppression de ces possibilités. Ce processus de renégociation est cependant lent et difficile.

La convention fiscale franco-suisse fournit une première illustration de ces phénomènes.

A titre d'exemple, les droits de la propriété intellectuelle tels que les droits d'auteur sont imposables en Suisse avec un régime très favorable (retenue à la source de 5%), si le bénéficiaire y est résident, même si ces droits ont été émis en France. Cette convention permet aussi à un actionnaire minoritaire qui ne remplirait pas en France les conditions d'exonération à l'ISF au titre de l'outil de travail, de diriger une entreprise française depuis la Suisse (et seulement depuis la Suisse), sans être assujetti à une quelconque imposition au titre des parts détenues. La rédaction de la convention permet en effet aux personnes physiques domiciliées en Suisse d'échapper à l'ISF en France sur leurs titres de participation, et ces titres ne sont pas imposés en Suisse¹⁵⁰.

Combinées au régime suisse du forfait pour l'imposition du revenu, qui permet l'imposition sur une base forfaitaire des revenus de source étrangère, ces dispositions conventionnelles expliquent ainsi l'attractivité de la Suisse pour les fortunes françaises.

En revanche, la convention franco-monégasque a été amendée. Jusqu'à une date récente, elle ne permettait pas d'assujettir à l'ISF en France les Français fiscalement domiciliés à Monaco. L'avenant remédie à cette situation et comporte diverses dispositions permettant aussi de lutter contre le versement de rémunérations sans lien avec un travail effectif par des sociétés soumises à l'impôt monégasque sur les bénéfices.

¹⁵⁰ Dans le cas général de la territorialité de l'ISF, les personnes physiques qui n'ont pas leur domicile fiscal en France ne sont imposables qu'à raison de leurs biens situés en France (si leur valeur atteint le seuil d'imposition) et uniquement sur la partie de ces biens qui n'a pas le caractère de « placements financiers ». Concrètement, sont ainsi en principe imposables les biens meubles ayant leur assiette matérielle en France, les immeubles et droits réels immobiliers, les créances sur un débiteur établi en France et les valeurs mobilières émises par l'Etat français ou par une personne morale ayant son siège en France. En pratique, la plupart des conventions fiscales réservent toutefois l'imposition des biens et droits mobiliers à l'Etat de résidence du propriétaire, c'est en particulier le cas de la convention franco-suisse.

La convention franco-britannique offrait des opportunités d'optimisation qui ont été récemment supprimées. Ces opportunités résultaient de ce que le droit britannique institue une progressivité dans les critères permettant d'apprécier la notion de résidence pour prendre en compte la qualité et la solidité des liens personnels établis avec le Royaume-Uni¹⁵¹.

Des régimes spécifiques sont ensuite attachés aux différents niveaux de résidence. En particulier, les personnes physiques résidents ordinaires ou habituels au Royaume-Uni sans y être domiciliées bénéficient d'une exonération sur ceux de leurs revenus de source étrangère qui ne sont pas rapatriés au Royaume-Uni. Cette configuration offrait par exemple la possibilité pour des consultants, des avocats, des mannequins, etc. de multiplier les contrats de travail et de partager leurs revenus entre plusieurs pays. En effet, à condition que ces personnes puissent prouver la réalité de leur départ à leur administration fiscale française, leurs revenus non rapatriés au Royaume-Uni (mais utilisés par exemple grâce à des cartes de crédit) ne supportaient finalement, en application de la convention, aucune autre imposition que d'éventuelles retenues à la source en France.

De même, les résidents non domiciliés au Royaume-Uni ne sont imposés sur les plus-values de valeurs mobilières que si les gains sont rapatriés, ce qui était évidemment attractif pour des dirigeants d'entreprise souhaitant céder leurs actions ou lever des stock-options. En outre, les simples résidents britanniques ne sont passibles de droits de mutation à titre gratuit qu'à raison de leurs actifs situés au Royaume-Uni.

¹⁵¹ - la simple résidence (qui concerne toute personne qui réside plus de 183 jours au cours d'une même année fiscale ou, à défaut, la disposition d'un logement, le fait de résider 3 mois par an plusieurs années de suite ou l'intention déclarée de rester plus de deux ans) ;

- la résidence habituelle (personne séjournant normalement au Royaume-Uni, mais cette qualité s'acquiert aussi *via* des séjours de courte durée au cours de quatre années consécutives, l'intention exprimée d'un séjour de 3 ans et plus ou l'acquisition d'un logement) ;

- enfin, le domicile (le domicile d'origine s'acquiert par la naissance, le domicile d'élection s'acquiert par le constat d'un changement, clairement exprimé).

La nouvelle convention fiscale franco-britannique devrait mettre un terme à cette situation¹⁵². On peut toutefois signaler que le Royaume-Uni ne s'est résolu à se séparer d'un dispositif particulièrement attractif que parce que celui-ci finissait, du fait des abus, par éroder ses propres bases taxables.

Dans ces différents cas, le régime offert à des Français résidant plus ou moins fictivement dans les Etats cités était plus intéressant que celui réservé par ces Etats à leurs propres ressortissants d'origine.

En sens inverse, la France apparaît comme un pays à fiscalité des revenus favorable pour certains de nos voisins, en particulier la Belgique. Dès lors, on observe des délocalisations fictives de salariés belges vers la France, utilisant certaines ressources offertes par la convention fiscale franco-belge. Un dirigeant de société belge peut ainsi se faire rémunérer en France au titre de la direction d'une filiale fictive ou réelle en France ; cette rémunération est taxée avec un régime spécifique (art 182 A du CGI) prévoyant une retenue à la source de 15% à 25% et un impôt sur le revenu sur lequel cette retenue est imputable. En pratique, seule la retenue à la source est recouvrée ; un exemple pratique montre qu'un salaire de 110 000 € se trouve ainsi imposé à 14% seulement.

CONCLUSION DE LA PARTIE

En premier lieu, les possibilités d'optimisation utilisant des dispositifs purement nationaux, prévus le plus souvent à cet effet, permettent aux acteurs de ne pas subir en France une

¹⁵² En stipulant que « lorsqu'en application de la présente convention, un revenu bénéficie d'un avantage fiscal dans un Etat contractant, et qu'en application de la législation interne de l'autre Etat contractant [en pratique le Royaume-Uni] une personne n'y est assujettie à l'impôt que sur le montant de ce revenu qui est transféré ou reçu dans cet autre Etat et non sur son montant total, l'avantage fiscal accordé dans le premier Etat [c'est-à-dire l'exonération en France] en application de la présente convention ne s'applique qu'à la part du revenu qui est imposée dans l'autre Etat... ».

pression fiscale plus élevée que dans d'autres pays, même lorsque les dispositions légales apparaissent de prime abord moins avantageuses en France. Ceci contribue à relativiser le jugement porté à partir de l'examen des caractéristiques principales des systèmes fiscaux.

En second lieu, les possibilités de « délocalisation » des bases imposables utilisées par les entreprises paraissent étendues. Ces possibilités tendent à réduire les écarts effectifs de pression fiscale pesant sur les activités exercées dans les différents Etats. Cette réduction de pression fiscale tend à réduire l'intérêt des délocalisations d'activités.

Les possibilités de délocalisation contribuent ainsi à réduire le handicap que peut constituer une fiscalité plus lourde pour la localisation d'activités, mais en contrepartie elles privent les Etats d'une partie des recettes fiscales qu'ils peuvent légitimement attendre de la formation d'un revenu sur leur territoire.

En outre, avec l'évolution récente du contexte communautaire, la France et les autres Etats membres sont de plus en plus privés de moyens juridiques de s'opposer à ces mécanismes. Dans certains cas, ils ont bien à leur disposition des moyens de lutte contre les pratiques abusives, mais sont confrontés à des difficultés pratiques de contrôle dans le contexte international.

Se trouve ainsi reposée la question soulevée par le Conseil des impôts dans son rapport sur les dépenses fiscales. Indépendamment même des possibilités offertes par l'optimisation internationale, le système fiscal français se caractérise trop souvent par une rigueur affichée des principes et du taux de prélèvement, alors qu'il autorise en réalité un grand nombre d'aménagements, comme si le législateur souhaitait adoucir dans les faits les éventuelles conséquences de la sévérité affichée, sans remettre ouvertement celle-ci en question. Ce positionnement contribue à la complexité et à l'absence de lisibilité de la norme fiscale. Il est source de coûts pour les entreprises et pour l'administration. Il est à l'origine d'une iniquité entre les contribuables selon leur degré de maîtrise du système.

Pour ces différentes raisons, un système fiscal plus simple et plus transparent, avec des taux d'imposition plus faibles et des dérogations moins étendues, serait à la fois plus juste et plus attractif en termes d'image.

En outre, les mécanismes internationaux d'optimisation, qui ont pour effet de transférer une base imposable d'un Etat dans un autre, posent deux types de difficultés. Ils autorisent des comportements de "passager clandestin" qui ne paie pas le prix fixé par un Etat pour la formation d'un revenu sur son territoire. Bien que légaux, ils peuvent constituer une base pour des pratiques qui ne le sont pas, et conduisent à dissimuler purement et simplement la base imposable, pour peu qu'ils fassent intervenir des paradis fiscaux ou des pays à secret bancaire.

En effet, si la localisation d'une assiette dans un autre pays pour échapper à l'impôt peut être légale, il est tentant dans les faits, afin d'utiliser quand même les fonds en France, de recourir à la fraude. Ces mécanismes se prêtent d'autant mieux à des abus que les administrations fiscales nationales sont plus désarmées en ce domaine. Une partie des délocalisations de base imposable sont d'ailleurs des fraudes pures et simples, qui ne témoignent pas d'un mauvais positionnement de la France, mais de la volonté des contribuables d'échapper à l'imposition quel que soit son niveau.

PARTIE IV : QUELLE POLITIQUE POUR LES ÉTATS CONFRONTÉS À LA CONCURRENCE FISCALE ?

Les développements précédents ont permis de montrer la réalité de comportements de concurrence fiscale entre Etats, c'est-à-dire d'une compétition entre eux pour proposer des conditions fiscales plus attrayantes, mais dont les effets sur la localisation des activités sont encore limités. Ils ont également montré que l'existence de systèmes fiscaux distincts sans coordination suffisante permettait à certains contribuables, grâce à l'optimisation ou à la fraude, de se comporter en "passagers clandestins" échappant à l'imposition décidée par l'Etat où s'est formé leur revenu ou profitant d'une différence de traitement entre résidents et non-résidents au sein d'un même Etat.

Les possibilités d'un encadrement international de telles pratiques sont réduites, du fait de la souveraineté de chaque pays. En effet, la nécessité de renoncer à utiliser le système fiscal pour attirer les activités mobiles ou au contraire pour éviter les fuites n'est pas reconnue unanimement par les Etats : l'appréciation des dangers et des avantages de la concurrence fiscale varie selon les différentes conceptions de l'Etat et selon la possibilité pour eux de bénéficier ou non des déplacements d'assiettes imposables.

L'OCDE et l'Union européenne sont a priori des espaces propres à une certaine régulation, c'est-à-dire une maîtrise coordonnée de la concurrence fiscale au sein de leurs zones respectives. Dans les faits, leurs interventions sont complémentaires. L'OCDE milite pour la mise en œuvre de règles entre les principales puissances commerciales et l'exercice de pressions sur les paradis fiscaux et les pays à secret bancaire ; l'Union européenne traite des conséquences de la mobilité accrue des bases qu'elle encourage à l'intérieur de ses frontières. L'action de ces institutions a permis de progresser dans l'élimination des mesures fondées sur un traitement plus favorable aux non-résidents, et de faciliter les échanges d'informations qui doivent permettre aux Etats de limiter l'évasion fiscale. Mais l'exigence d'unanimité n'a pas permis d'atteindre une situation pleinement satisfaisante du point de vue de la plupart des grands Etats.

En outre, le cadre communautaire joue un rôle qui peut paraître paradoxal. En effet, le souci d'éviter les discriminations entre les Etats membres, qui fonde l'action de l'Union contre certaines mesures fiscales visant à attirer les bases imposables étrangères, conduit aussi le juge communautaire à invalider fréquemment les dispositifs nationaux de lutte contre les abus, car ceux-ci impliquent souvent une différence de traitement entre des opérations internes à l'Etat et des opérations faisant intervenir des entités étrangères. Alors que l'exigence d'unanimité empêche un accord sur l'instauration de mécanismes coordonnés de lutte contre les abus, le juge, appliquant les principes généraux du droit communautaire, prive les mesures nationales d'effectivité. Il se crée ainsi un vide que les entreprises et les particuliers peuvent utiliser pour rechercher une moindre imposition.

On présentera d'abord le cadre international de gestion de la concurrence fiscale. On tentera ensuite de caractériser la stratégie fiscale poursuivie jusque là par la France avant d'examiner quelles orientations elle pourrait adopter.

I. - LES ÉTATS SONT CONFRONTÉS AUX PARADOXES DE LA RÉGULATION INTERNATIONALE DE LA CONCURRENCE FISCALE

A. - Les Etats ont intérêt à ne pas laisser la concurrence fiscale jouer librement et à coordonner davantage leurs systèmes fiscaux

On rappelle que la concurrence fiscale peut comporter des effets bénéfiques, en exerçant une pression sur les Etats en faveur d'une plus grande efficacité de leurs dépenses publiques. Mais elle peut entraîner des effets défavorables contre lesquels il est légitime que les Etats se prémunissent, ce qui nécessite une coordination. Les contours souhaitables de cette coordination sont cependant difficiles à définir.

1. - La difficile conciliation des intérêts des Etats membres

Par principe, les Etats sont fondés à opérer une certaine coordination de leurs politiques fiscales dans la mesure où une décision prise par un Etat en matière de fiscalité a des répercussions sur les agents d'autres Etats, et en définitive sur l'équilibre budgétaire et le niveau d'activité dans ces autres pays.

La fiscalité reste un des principaux attributs de la souveraineté des Etats. Mais la possibilité de ne pas se préoccuper des conséquences externes de sa propre politique fiscale est elle-même soumise à contraintes dès lors que ce qui vaut pour un Etat vaut pour tous les autres. L'intérêt bien compris des Etats est donc de limiter l'ampleur des risques pour les finances nationales des décisions prises par les autres Etats.

Ils ont donc intérêt à une certaine coordination de leurs politiques fiscales.

Mais cet intérêt théorique de la coopération n'est pas lui-même sans limites. Il bute sur la difficulté de connaître par avance les effets externes de la fiscalité sur les finances publiques et l'activité économique dans les autres Etats. Plus grave, il existe des situations dans lesquelles l'effet domestique favorable des mesures qui constituent une concurrence fiscale dommageable pour d'autres Etats est tel qu'ils apparaissent justifiés du point de vue de l'Etat qui les prend.

On pourrait être tenté de conclure que les Etats doivent s'engager à ne pas prendre de mesures qui auraient pour objectif d'attirer les bases imposables de leurs voisins. Mais cette solution n'est à son tour pas réaliste si on la formule de manière absolue.

2. - La coordination est nécessaire pour éviter la course au "moins-disant fiscal" et les comportements de "passager clandestin"

En l'absence de coordination, le risque existe d'un processus continu de surenchère à la baisse de la pression fiscale entre les pays pour attirer les bases d'imposition mobiles, ce que l'on désigne communément par la course au "moins-disant fiscal". La théorie économique permet d'ailleurs de montrer qu'il n'est même pas nécessaire que l'un des Etats décide sciemment de lancer une telle course, mais que si les Etats ne se coordonnent pas, ils peuvent se trouver engagés dans un tel processus uniquement pour ne pas se trouver distancés. La coordination peut alors prendre la forme d'un taux minimum d'imposition ou d'un engagement à ne pas accroître les écarts existants.

S'agissant des comportements de "passager clandestin", il convient de proscrire les mesures réservant un traitement plus favorable aux non-résidents qu'aux résidents. De telles mesures visent explicitement à attirer les bases imposables étrangères,

en créant de surcroît une inégalité devant l'impôt et doivent donc être proscrites.

Par ailleurs, une coordination apparaît nécessaire pour lutter contre d'autres situations dans lesquelles un acteur peut se comporter en "passager clandestin", en acquittant l'impôt ailleurs que là où son revenu s'est formé. Le manque de transparence en matière d'échanges de renseignement et le secret bancaire offrent des possibilités spécifiques en la matière qui confinent à la fraude. Les Etats qui en sont victimes sont fondés à se coordonner pour imposer aux Etats qui offrent ces possibilités d'y renoncer.

L'UE et l'OCDE ont conduit des exercices complémentaires fondés à la fois sur la nécessité d'éviter la double imposition des entreprises, et sur celle de limiter le recours à des mesures visant à attirer les bases fiscales des autres Etats en leur offrant un régime plus favorable que celui proposé aux contribuables nationaux. Elles n'ont obtenu dans tous les cas que des succès partiels. L'action de l'OCDE s'est limitée aux activités financières et de service, mais a permis d'inclure l'ensemble des pays de l'OCDE et d'exercer une pression sur les paradis fiscaux et sur la question du secret bancaire. Celle de l'UE n'a impliqué que les Etats membres, mais a permis d'aborder la question des régimes fiscaux préférentiels en matière d'activités industrielles.

B. - L'OCDE a obtenu certains succès dans le domaine des prix de transfert et de la lutte contre les paradis fiscaux

1. - Les prix de transfert : l'instauration d'une méthodologie commune et d'une instance de règlement

La contestation par une administration fiscale des prix de transfert retenus par une entreprise multinationale débouche,

en l'absence de coordination, sur un risque de double imposition de l'entreprise redressée, puisque le pays à l'origine du redressement réintègre dans le bénéfice taxable chez lui des sommes qui ont été par ailleurs taxées dans l'autre pays impliqué dans la transaction considérée. Aussi, la coordination dans ce domaine est-elle ancienne et relativement avancée.

Le Comité des affaires fiscales de l'OCDE s'est saisi de ce sujet en 1976. Une déclaration¹⁵³ a été adoptée par les pays membres sur l'investissement international et les entreprises multinationales, à laquelle des principes directeurs étaient annexés. Cette déclaration a débouché sur une recommandation¹⁵⁴ sur la détermination des prix de transfert entre entreprises associées. Mais c'est en 1995 que la principale avancée en la matière a été réalisée. En effet, c'est à cette date qu'une recommandation¹⁵⁵ invite les pays membres à appliquer pour la détermination des prix de transfert les enseignements d'un rapport¹⁵⁶ publié la même année, qui détaille de façon très complète les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre à cet effet. Ce rapport de 1995 a été par la suite enrichi de plusieurs contributions successives et forme actuellement un ensemble cohérent. Il prévoit des modèles de convention fiscale entre pays pour la procédure amiable à suivre lors d'un redressement impliquant les prix de transfert afin d'éviter la double imposition. Il propose également plusieurs méthodes

¹⁵³ n° C(76)99(Final) du 21/06/1976

¹⁵⁴ n° C(79)83/Final du 29/05/1979

¹⁵⁵ n° C(95)126/Final

¹⁵⁶ Rapport sur les principes applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales, n° DAF/FE/CFA(95)19 et Corrigendum 1

pour la détermination d'un prix de transfert juste, centrées autour du principe de pleine concurrence¹⁵⁷.

La question des prix de transfert fait par ailleurs l'objet d'un forum conjoint entre l'UE et l'OCDE depuis 2002. Il s'agit d'une initiative de la Commission européenne, approuvée par le Conseil, à laquelle participent les Etats membres et un groupe d'experts émanant du secteur privé. L'objectif de ce forum est de préciser les conditions d'arbitrage en cas de conflit entre Etats sur la répartition d'une assiette fiscale dans le cadre de la fixation de prix de transfert.

Lors de la négociation dans le cadre tracé par l'OCDE, l'administration fiscale nationale n'est jamais obligée d'arriver à un accord avec l'administration fiscale étrangère, elle doit uniquement s'y « efforcer ». Cela signifie concrètement qu'il peut subsister des cas de double imposition à l'issue de la procédure amiable. Dans l'UE au contraire une convention¹⁵⁸ a été ratifiée, qui prévoit un processus devant en principe aboutir à la suppression de la double imposition. Si la procédure amiable ne parvient pas à supprimer la double imposition dans un délai de deux ans, une commission consultative d'arbitrage peut être réunie, composée d'un président, de deux représentants de chaque autorité compétente et d'un nombre pair de personnalités indépendantes. Ce type de commission ne s'est toutefois réuni qu'une seule fois. Dans les autres cas, l'un au moins des deux Etats concernés dans chaque procédure n'a pas, en pratique, fait diligence pour constituer la commission d'arbitrage.

¹⁵⁷ Ce principe est défini dans l'article 9 du modèle de convention fiscale OCDE. Cet article stipule que « *[Lorsque] les deux entreprises [associées] sont, dans leurs relations commerciales ou financières, liées par des conditions convenues ou imposées, qui diffèrent de celles qui seraient convenues entre des entreprises indépendantes, les bénéfices qui, sans ces conditions, auraient été réalisés par l'une des entreprises, mais n'ont pu l'être en fait à cause de ces conditions, peuvent être inclus dans les bénéfices de cette entreprise et imposés en conséquence* ».

¹⁵⁸ *Convention relative à l'élimination des doubles impositions dans le cas de correction des bénéfices entre entreprises associées*, n° 90/436/CEE JOCE n° L. 255 du 20/08/1990

Par ailleurs, la procédure amiable rencontre plusieurs types de problèmes concrets. Le premier est lié à ses délais : en moyenne, il faut trois ans et sept mois pour qu'un dossier aboutisse. Un autre problème résulte de l'appréciation différente des paramètres par les deux administrations concernées, tels que le contexte économique ou la stratégie de l'entreprise. Chaque pays possède une spécificité dans ses approches en matière de prix de transfert, qui peut très bien empêcher l'aboutissement de la procédure.

Une étude réalisée par la Commission¹⁵⁹ fait apparaître que le Royaume-Uni est le pays de l'UE qui est le plus impliqué dans l'ensemble des cas litigieux (26% des cas intra-européens, 39% de l'ensemble : années 1996-1999). Il est suivi par la France, l'Allemagne et la Suède. A l'opposé, l'Irlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne n'ont connu que très peu de cas. Les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, et dans une moindre mesure le Japon et la Corée du Sud sont les principaux partenaires de la France dans les procédures amiables. Il y a au contraire peu d'affaires communes avec l'Italie, l'Espagne et le Portugal. L'étude de la Commission européenne fait apparaître que la France est, avec la Finlande et le Danemark, l'un des pays qui connaît les plus longues durées des procédures amiables, à l'opposé du Luxembourg ou du Royaume-Uni, dont les délais seraient deux à trois fois plus courts.

2. - La lutte contre les paradis fiscaux et les progrès en matière de transparence

Selon l'OCDE (*Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, rapport adopté en avril 1998), la concurrence fiscale peut être qualifiée de dommageable lorsqu'elle "*fausse les flux financiers et, indirectement, les flux d'investissements réels, sape l'intégrité et l'équité des structures fiscales, décourage le respect des dispositions fiscales pour tous*

¹⁵⁹ *La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur*, Rapport des services de la Commission, SEC (2001) 1681final.

les contribuables, remodèle le niveau et le dosage souhaités des impôts et des dépenses publiques, transfère indûment une partie de la charge fiscale vers des bases d'imposition moins mobiles, notamment la main-d'œuvre, les biens immobiliers et la consommation, et alourdit les coûts administratifs et la charge de la mise en œuvre des dispositions fiscales pour les contribuables" (paragraphe 30 du rapport). Cette définition paraît très générale et susceptible de s'appliquer à de nombreuses situations. Mais en pratique, l'OCDE s'est concentrée sur les dispositifs les plus ouvertement agressifs.

En 1996, les ministres ont demandé à l'OCDE de "*mettre au point des mesures pour limiter les distorsions introduites par la compétition fiscale dommageable dans les décisions d'investissement et de financement et leurs conséquences pour la matière imposable au niveau national, et soumettre un rapport en 1998*". Le rapport précité "*Concurrence fiscale dommageable - un problème mondial*", approuvé le 9 avril 1998 (avec l'abstention du Luxembourg et de la Suisse), s'est focalisé sur les facteurs d'identification des pratiques dommageables. Venant après le Code de conduite, ce rapport n'a pas permis de remettre en question des régimes qui avaient réussi à échapper au cadre tracé par l'Union européenne (cf. ci-dessous).

Le rapport de l'OCDE a ainsi identifié des critères de définition des paradis fiscaux, ainsi que les caractéristiques des régimes fiscaux préférentiels (de manière cumulative, taux d'imposition effectifs nuls ou peu élevés, cantonnement, absence de transparence, absence d'échange de renseignements), ainsi que d'autres facteurs tels que l'existence de dispositions relatives au secret bancaire ou le non-respect des principes internationaux en matière de prix de transfert. Ce rapport s'est focalisé sur les activités très mobiles (activités financières, prestations de services), et n'a pas traité les incitations fiscales destinées à attirer l'investissement physique. Ainsi, le rapport de l'OCDE apparaît plus restreint au regard du périmètre des activités couvertes, mais plus large dans son ressort géographique : il est notamment le forum pertinent de discussion sur les paradis fiscaux.

Sur la base des critères retenus dans le rapport adopté par les pays membres en 1998, l'OCDE a procédé au double inventaire des régimes fiscaux dommageables au sein de l'OCDE et des paradis fiscaux.

S'agissant des pays de l'OCDE, 47 régimes fiscaux dommageables ont été identifiés sur la base des trois critères de 1998. Au 1^{er} janvier 2004, 43 avaient été démantelés ou amendés, et seuls 4 régimes restaient en vigueur : 3 pour la Suisse et 1 pour le Luxembourg.

S'agissant des paradis fiscaux, 33 pays ont été identifiés sur la base des trois critères énoncés. L'OCDE a demandé à ces pays de s'engager à conclure avec les Etats membres des conventions bilatérales d'échange d'informations et de transparence. Au 1^{er} janvier 2004, seuls 6 pays n'avaient pas produit de tels engagements et demeuraient non-coopératifs : Andorre, le Lichtenstein, le Libéria, Monaco, les Iles Marshall et Nauru. Seuls les Etats-Unis avaient signé des conventions bilatérales, avec 9 pays, sans que ces conventions n'aient encore donné lieu à des échanges de renseignements. A noter que ce n'est pas la fiscalité avantageuse de ces pays qui est mise en question, mais la possibilité ouverte aux acteurs d'en bénéficier dans des conditions non transparentes, empêchant la lutte contre les abus.

Sur le fond, la doctrine actuelle de l'OCDE en tant qu'organisation est de considérer que si certaines règles relatives à la transparence des pratiques, à l'échange d'informations et aux limitations imposées au secret bancaire sont respectées, alors la concurrence fiscale ne peut être dommageable : en effet, les comportements de passager clandestin sont impossibles, puisqu'un Etat dispose en théorie des moyens lui permettant de taxer toute assiette dont les conditions de formation ont fait appel aux biens collectifs offerts par cet Etat. C'est la raison pour laquelle l'OCDE promeut l'échange de renseignements entre administrations et la lutte contre le secret bancaire. Cependant, il faudrait que les échanges de renseignements et l'absence de secret bancaire atteignent un degré beaucoup plus avancé pour effectivement empêcher les comportements de "passager clandestin".

C. - L'encadrement communautaire de la concurrence fiscale est paradoxal

1. - Une coordination difficile

Au sein de l'Europe, la coordination apparaît particulièrement nécessaire du fait de la liberté de circulation plus étendue dont jouissent les bases imposables, qu'il s'agisse de revenus ou d'éléments de patrimoine mobilier, détenus par des entreprises ou des particuliers. Cette liberté est totale et sans entraves. Sanctionnée par le juge, elle interdit aux Etats de recourir à des pratiques discriminatoires dans leurs politiques nationales de lutte contre les effets non souhaités de la concurrence fiscale, les privant de la possibilité d'agir de manière isolée, sauf à introduire des dispositions contraignantes pour leurs propres résidents.

La coordination est cependant difficile pour de nombreuses raisons tant institutionnelles que pratiques.

1.1. Des possibilités d'actions coordonnées restreintes dans le domaine de la fiscalité directe

Au plan institutionnel, toute action coordonnée à l'échelle de l'Union requiert l'unanimité des Etats membres.

Le droit originaire communautaire en matière de fiscalité est très succinct. Il établit seulement des obligations négatives, qui proscrivent les discriminations fiscales à l'importation ou à l'exportation ou en matière de politique industrielle. D'un point de vue positif, la compétence d'harmonisation ne vise expressément, en matière fiscale, que la fiscalité indirecte, à travers l'article 93, et encore de façon très restrictive, puisque cet article prescrit l'unanimité des Etats membres en cette matière, comme dans toutes les questions fiscales. La seule prescription positive concernant la fiscalité directe se trouve à l'article 293, et elle ne prescrit nullement une quelconque harmonisation, mais la recherche de l'élimination des doubles impositions.

La possibilité d'une harmonisation est ouverte par l'article 94 (100), qui n'est pas spécifique à la fiscalité, et autorise l'adoption de "directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun". L'unanimité est requise.

Compte tenu de cette compétence résiduelle et des conditions procédurales très strictes, les textes de droit dérivé en matière de fiscalité directe applicable aux entreprises sont très peu nombreux. On peut citer la directive de 1977 relative à l'échange de renseignements entre administrations en matière fiscale, celle de 1990 relative aux fusions, scissions et apports d'actifs¹⁶⁰, la directive mère-filiale de la même date¹⁶¹, et les deux récentes directives (2003) relatives respectivement à la fiscalité de l'épargne et aux paiements d'intérêts et de redevances entre sociétés associées d'Etats membres différents.

1.2. L'utilisation de la fiscalité comme outil pour améliorer l'attractivité est admise dans certains cas

L'Union a admis l'utilisation d'une fiscalité attractive pour combler des écarts de développement entre régions, qui sous-tendent le plus souvent des écarts de développement entre Etats. Ceci revient à encourager une forme de concurrence fiscale, et rend donc d'autant plus difficile son encadrement d'ensemble. On peut aussi relever une certaine incohérence à refuser l'encadrement des taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés, tout en définissant un cadre pour l'octroi de mesures fiscales dérogatoires et de subventions directes sur certains territoires. Plus généralement, on peut observer que l'ensemble des mécanismes d'intervention à la disposition du système communautaire : législation en matière d'aides d'Etat, fiscalité directe, fonds structurels, ne font pas l'objet d'une vision globale. On fait ici allusion au cas de l'Irlande, important bénéficiaire de fonds structurels, qui a mis à profit cette

¹⁶⁰ En cours de renégociation

¹⁶¹ Modifiée en 2004

situation pour pratiquer un taux d'imposition sur les sociétés très réduit, ce qui a entraîné des déplacements d'activités et de bénéfices.

1.3. L'intérêt d'une coordination peut ne pas apparaître à court terme pour tous les Etats

Surtout, au plan pratique, certains Etats n'ont pas intérêt à encadrer la concurrence fiscale. Certes, la théorie prédit que, à long terme, elle conduit à une perte pour tous les Etats. En effet, si tous les Etats finissent par s'aligner sur le moins-disant, plus aucun n'a d'avantage comparatif, mais tous subissent une perte budgétaire. Or, dans les faits, cette évolution est lente, freinée par l'absence de marges de manœuvre de certains Etats ou leur refus de baisser les taux à leur tour.

Dès lors, il peut être rentable à court ou moyen terme de pratiquer une politique fiscale visant à attirer les bases d'imposition mobiles. C'est particulièrement le cas pour de petits Etats, dans lesquels les effets d'aubaine (les pertes de recettes fiscales liées à la baisse de l'imposition sur les activités déjà présentes sur le territoire) restent très inférieurs aux effets d'incitation (les hausses de recettes dues à l'installation de nouvelles activités et au transfert de bases imposables depuis d'autres Etats).

Les limites des possibilités de coordination au sein de l'Union peuvent être illustrées par l'échec des propositions ambitieuses formulées par le comité Ruding. En 1991, un comité d'experts indépendants a reçu mandat pour faire des propositions en matière de coordination de la fiscalité afin de promouvoir l'investissement en Europe. Il a conclu à la nécessité d'une harmonisation très approfondie, prévoyant notamment l'harmonisation des taux d'imposition des entreprises à l'IS dans une fourchette de 30 à 40%. Cette approche n'a alors reçu quasiment aucun soutien de la part des Etats membres.

La perspective de l'adoption d'une monnaie unique a renforcé la crainte d'une mobilité accrue de certaines assiettes taxables : ayant renoncé à la souveraineté monétaire et soumis à

une contrainte forte d'encadrement de leurs déficits publics, les Etats risquaient de recourir davantage à la fiscalité comme outil pour améliorer la compétitivité de leurs entreprises ou l'attractivité de leur territoire. Un consensus a été obtenu sur l'élimination des mesures dites "dommageables", faute d'un accord en faveur de l'harmonisation dans la fourchette précitée.

2. - Le succès relatif de la lutte contre la concurrence fiscale dommageable

2.1. Le code de conduite et le processus d'élimination des mesures dommageables

La résolution du 1^{er} décembre 1997 du Conseil relative au code de conduite sur la fiscalité traitait, outre la fiscalité de l'épargne et des paiements transfrontières, de la question de la fiscalité des entreprises. En 1998, un groupe d'experts a été créé par le Conseil, associant les Etats membres et la Commission, présidé par Mme Primarolo, afin de proposer une définition des mesures dommageables, puis de les recenser et de les éliminer.

Dans ce cadre, l'Union européenne a retenu comme définition d'une mesure dommageable, une disposition offrant non seulement un taux d'imposition faible, mais prenant place dans un contexte comportant l'un ou l'autre des éléments suivants :

- Défaut d'échange de renseignements : le pays ne procède pas à des échanges d'informations en cas de poursuites judiciaires dans le pays d'origine, civiles ou pénales ;
- Avantages accordés même en dehors de toute activité économique réelle ;
- Absence de transparence : certains éléments essentiels du régime fiscal (textes juridiques et pratique administrative) ne sont pas connus ;
- Discrimination : le régime ne bénéficie qu'aux non-résidents.

Le groupe a présenté son rapport en novembre 1999. Il relève 66 pratiques¹⁶² fiscales qui devaient être abolies, dans six secteurs d'activité¹⁶³. Le mandat du groupe a été étendu pour en contrôler le démantèlement. Les Etats membres se sont engagés à proposer des mesures alternatives ou à abolir les dispositions incriminées dans un délai de 5 ans, et à ne pas introduire de nouveaux dispositifs potentiellement dommageables.

L'exercice du groupe Primarolo a été par la suite étendu aux pays candidats dans le cadre des négociations d'adhésion.

2.2. Un bilan limité du fait de l'exigence d'unanimité

L'objectif du démantèlement des mesures identifiées comme dommageables est en apparence très largement atteint. La très grande majorité des mesures incriminées a d'ores et déjà été supprimée ou amendée¹⁶⁴, ce qui permet indubitablement de progresser vers une concurrence fiscale équitable. Pourtant, plusieurs éléments amènent à relativiser ce succès.

En premier lieu, la définition des mesures dommageables apparaît en pratique fort restreinte. Elle ne conduit pas à considérer qu'un taux d'imposition sur les bénéfices des

¹⁶² La France a été concernée par quatre mesures : quartiers généraux et centres de logistique, régime des redevances pour utilisation de brevets, et deux régimes de provisions pour reconstitution de gisements.

¹⁶³ - services financiers, financement des groupes et paiement de redevances
- assurance, réassurance et assurance captive
- services intragroupes
- sociétés holdings
- exonération et sociétés offshore
- mesures diverses (capital informel, zones franches, mesures portant sur une catégorie d'activité, réduction de la base d'imposition permettant de constituer une réserve)

¹⁶⁴ Parmi les mesures pour lesquelles la France était mise en cause, les provisions pour reconstitution du gisements ont fait l'objet de modifications en 2000 puis en 2003. Le régime des quartiers généraux et centres de logistique a finalement été déclaré comme une aide d'Etat par décision de la Commission (décision C(2003)1483fin du 13 mai 2003), ce qui a donné lieu à modification de l'instruction du 21 janvier 1997 par l'instruction n°139 du 14 août 2003 (4 C-6-03). Le régime des redevances brevet (imposition au taux des plus-values à long terme) a également été modifié.

entreprises très bas, manifestement choisi pour attirer les bases imposables des autres pays, pourrait être dommageable. Il est ainsi significatif que le groupe Primarolo, qui avait mis en question les régimes discriminatoires de Guernesey et de l'Île de Man, ne s'oppose pas à ce que ces îles pratiquent de manière générale une taxation à taux nul. De plus, elle ne prend pas en compte la fiscalité des personnes, alors même que certains pays tels que la Suisse ou la Belgique pratiquent des mesures ouvertement dommageables selon les critères établis ci-dessus en offrant aux étrangers des conditions d'imposition plus favorables qu'aux nationaux. Au demeurant, certaines mesures concernant la fiscalité des personnes, et qui comportent des avantages au seul bénéfice des non-résidents, ont en réalité pour but d'attirer des entreprises, comme c'est le cas pour certains régimes en faveur des impatriés.

En second lieu, certains pays pour lesquels les mesures incriminées avaient un caractère ancien et structurant dans l'économie ont obtenu de reporter leur démantèlement, comme le montre le tableau ci-dessous. Il s'agit en fait des mesures les plus utilisées, et par suite de celles dont l'impact est le plus dommageable.

*Tableau n°43 : Mesures dommageables prolongées
à la suite du Conseil EcoFin du 6 mars 2003*

Mesure	Pays	Date de fin de validité
Centres de coordination	Belgique	31/12/2010
Revenus étrangers	Irlande	31/12/2010
Holdings de 1929	Luxembourg	31/12/2010
Finance internationale	Pays-Bas	31/12/2010
Zone franche économique de Madère	Portugal	31/12/2011
Exemption de certaines sociétés	Guernesey (RU)	31/12/2007
Taxation dérogatoire de certaines activités (5 mesures)	Guernesey (RU)	31/12/2007
Exemption de certaines sociétés	Jersey (RU)	5 ans après l'adoption du paquet fiscal
Taxation dérogatoire des activités commerciales	Jersey (RU)	31/12/2011
Sociétés <i>offshore</i>	Antilles néerlandaises (PB)	31/12/2019
Captives d'assurance	Antilles néerlandaises (PB)	31/12/2011 et 31/12/2019
Sociétés <i>offshore</i> et captives d'assurance	Aruba (PB)	31/12/2008

En dernier lieu, des interrogations peuvent être exprimées sur l'effectivité du démantèlement de certaines mesures (ainsi le régime luxembourgeois d'exemption pour les holdings n'a été amendé que pour les dividendes perçus, et pas pour les intérêts et les redevances).

En revanche, l'application de la même démarche aux pays candidats à l'adhésion semble avoir été affectée par moins de dérogations. En effet, à la lecture des différents rapports individuels sur le respect par les pays candidats des critères d'adhésion présentés par la Commission le 5 novembre 2003, il apparaît que seules 3 mesures restaient à démanteler, qui concernent toutes Malte.

3. - L'utilisation de la législation sur les aides d'Etat par la Commission

La Commission dispose, dans le cas de mesures fiscales constituant une distorsion de concurrence au bénéfice d'une entreprise ou d'un secteur particulier, de pouvoirs de sanction étendus. La mesure visée doit :

- procurer à ses bénéficiaires un avantage qui allège les charges qui normalement grèvent leur budget ;
- être octroyée par l'Etat ou au moyen des ressources de l'Etat ;
- affecter la concurrence et les échanges entre les Etats membres ;
- être spécifique ou sélective au sens qu'elle favorise «*certaines entreprises ou certaines productions*».

La Commission peut émettre l'injonction de supprimer la mesure, et demander devant la CJCE que l'Etat défaillant soit condamné à une astreinte.

Plusieurs mesures identifiées par le groupe Primarolo ont ainsi été estimées par la Commission incompatibles avec le traité CE, par exemple : les centres de coordination du pays basque espagnol, les régimes d'assurance des îles Aland finlandaises, les régimes des compagnies *off-shores* de Gibraltar, les incitations pour les services financiers à Trieste. Ceci a permis d'exercer une pression supplémentaire pour obtenir leur démantèlement.

De même, des mesures pour lesquelles une prolongation a été accordée par le Conseil Ecofin, peuvent être contestées par la Commission sur le fondement des aides d'Etat : il en va ainsi actuellement du régime des centres de coordination belges.

Il s'agit donc d'un autre instrument qui peut être utilisé pour lutter contre la concurrence fiscale, avec un régime de sanction très dissuasif. A la différence du processus du Code de conduite, la Commission peut y recourir de manière autonome, sans nécessité d'un consensus préalable des Etats membres, ce

qui lui confère une grande force. Il constitue ainsi un levier important de lutte contre certains aspects dommageables de la concurrence fiscale entre Etats membres.

4. - L'appréciation nuancée de la directive sur la fiscalité de l'épargne

Si la problématique de la localisation de l'épargne est assez éloignée de celle de la localisation de l'activité et des emplois, retenue ici, elle n'en est pas moins une illustration emblématique des mécanismes de concurrence fiscale. C'est pourquoi la directive concernant l'épargne est un exemple qui mérite d'être développé, car il est instructif à la fois quant aux remèdes que peut apporter la coordination communautaire et quant à leurs chances de succès.

Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 3 juin 2003 une directive (2003/48/CE) concernant la fiscalité de l'épargne. Cette directive a pour objectif de permettre l'imposition effective des intérêts payés dans un Etat membre en faveur de personnes physiques ayant leur résidence dans un autre Etat membre conformément aux dispositions législatives de ce dernier. Cet objectif ne peut être poursuivi qu'au niveau communautaire. En effet, l'absence de coordination des systèmes d'imposition de l'épargne permet le plus souvent aux résidents d'un Etat d'échapper à toute forme d'imposition sur les intérêts perçus dans un autre Etat.

La poursuite de l'objectif fixé repose en priorité sur l'échange entre Etats membres d'informations concernant les paiements d'intérêts. Un tel échange permet en effet de repérer les sorties de capitaux. La directive précise qu'il doit être automatique et s'effectuer à un rythme annuel ; les informations requises concernent en particulier l'identité, la résidence et le numéro de compte du bénéficiaire effectif. Ces précisions semblent suffire à garantir l'efficacité pratique de l'échange. En pratique, l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg ont obtenu des conditions qui risquent de limiter singulièrement la mise en œuvre de ces dispositions :

- d'une part, le principe d'une période de transition pendant laquelle ils pourraient se contenter d'appliquer une retenue à la source (de 15 % pendant les trois premières années, de 25% ensuite), plutôt que de participer à un dispositif d'échange automatique d'informations sur les revenus de l'épargne versés à des non résidents ; la fin de la période de transition est conditionnée par la mise en œuvre d'une procédure d'échange d'informations par les Etats-Unis, ainsi que par la Suisse, le Liechtenstein, Andorre, Monaco et Saint-Marin ;

- d'autre part, de conditionner l'entrée en vigueur de cette directive (en principe le 1^{er} janvier 2005, récemment reportée au 1^{er} juillet 2005) à la mise en œuvre par la Suisse, le Liechtenstein, Andorre, Monaco et Saint-Marin, ainsi que par l'ensemble des territoires dépendants ou associés (îles anglo-normandes, île de Man et territoires associés des Caraïbes), de mesures équivalentes (échange d'informations ou retenue à la source) négociées avec l'Union européenne.

Or, il semble à ce jour que la Suisse soit en passe d'obtenir le maintien de son secret bancaire¹⁶⁵, en contrepartie d'un dispositif de retenue à la source analogue à celui obtenu par l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, dont l'efficacité demeure incertaine.

Les concessions ainsi faites à l'Autriche, à la Belgique, au Luxembourg et à la Suisse constituent sans doute un très mauvais signal adressé aux 33 juridictions (comme celles des îles Caïmans ou des Bermudes) qui se sont engagées en l'an 2000 devant l'OCDE à développer des dispositifs d'échanges d'informations¹⁶⁶. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs déjà revenues sur leur engagement, estimant être victimes d'une « rupture de concurrence ».

Il semble donc que l'on se dirige vers une application plus étendue de la retenue à la source, qui constitue certes un

¹⁶⁵ Le Conseil national suisse ayant même adopté en décembre 2003 une motion tendant à inscrire le secret bancaire dans la Constitution de la Confédération.

¹⁶⁶ Andorre, Monaco et le Liechtenstein s'y étant toujours refusés.

progrès par rapport à la situation actuelle, mais pourrait laisser subsister une concurrence fiscale particulièrement critiquable.

5. - L'harmonisation des assiettes, une perspective de long terme

La Commission poursuit depuis quelques années l'objectif d'une harmonisation des assiettes de l'IS dans l'Union européenne. Elle met en avant l'effet positif supposé d'une telle harmonisation sur la concurrence fiscale. Toutefois, l'harmonisation des assiettes soulève des difficultés pour les Etats, et la démarche suivie en la matière doit être cohérente.

5.1. Les propositions de la Commission

La Commission européenne a présenté en 2001 quatre scénarios différents. Trois d'entre eux ont un caractère optionnel : l'imposition selon les règles de l'Etat de la source, l'introduction d'une base consolidée commune et celle d'un impôt administré au niveau de l'Union européenne.

Le premier scénario autorise les groupes multinationaux à consolider les résultats de leurs activités localisées dans l'Union européenne suivant les règles de leur Etat d'origine, autrement dit de l'Etat où sont situés leurs quartiers généraux. Ce scénario a pour principal avantage de ne requérir aucune harmonisation des systèmes d'imposition. Il a pour principal inconvénient de déplacer la concurrence au niveau de l'attraction des quartiers généraux.

Le deuxième scénario reconnaît explicitement aux groupes multinationaux le besoin de disposer d'une base consolidée commune. Mais comme il ouvrirait à un groupe une faculté d'option, deux systèmes d'imposition seraient en vigueur concurremment dans chaque pays. Ce scénario peut par ailleurs engendrer des distorsions de traitement entre entreprises s'il n'est appliqué qu'aux groupes multinationaux.

Le troisième adopte la même optique que le deuxième. Cependant, le système optionnel d'une base consolidée

commune est ici administré au niveau de l'Union européenne, et non plus au niveau des Etats membres.

Le quatrième scénario n'offrirait pas le choix entre plusieurs assiettes, mais serait obligatoire. Il instaurerait une base consolidée commune à tous les Etats et à toutes les entreprises, qu'elles soient domestiques ou internationales.

Le Commissaire Bolkestein a récemment réitéré son souhait d'aboutir, avant la fin de l'année, à une solution concernant l'harmonisation des assiettes fiscales, y compris en se limitant à certains pays acceptant une coopération renforcée. Il juge en effet le moment opportun avec l'introduction prévue des nouvelles normes comptables pour les comptes consolidés des sociétés cotées en bourse. L'harmonisation des bases d'imposition irait ainsi de pair avec celle de la comptabilité des sociétés, évoquée ci-dessous.

Une base consolidée constitue un objectif logique à terme dans un grand marché unifié. Elle présenterait plusieurs avantages du point de vue des groupes multinationaux.

En premier lieu, ils ne seraient plus confrontés à la disparité des règles de fixation de l'assiette entre Etats membres de l'Union européenne ; en particulier, la fixation des prix de transfert pour les transactions entre filiales d'un même groupe ne serait plus sujette à controverse. Les coûts de mise en conformité en seraient grandement allégés.

En second lieu, ils pourraient compenser les pertes subies dans un Etat membre par les gains réalisés dans un autre. Par ailleurs, les obstacles aux fusions et acquisitions transfrontalières ayant pour origine le manque de coordination des systèmes d'imposition des gains en capital seraient levés.

Par ailleurs, la Commission est d'autant plus attachée à l'existence d'une telle base commune, que celle-ci constitue la condition à la définition éventuelle d'une ressource propre pour l'Union.

5.2. L'effet attendu d'une harmonisation des assiettes

La Commission soutient par ailleurs que l'harmonisation des assiettes d'imposition permettrait de réguler la concurrence fiscale.

Certes, la suppression de différences d'assiette va retirer aux Etats la possibilité de jouer sur celles-ci pour attirer les activités. Mais ceux-ci peuvent être tentés de répercuter sur les taux les différences jusqu'alors cachées dans le calcul de l'assiette. Il est alors vraisemblable que la concurrence fiscale glisserait de l'assiette vers le taux. Elle serait certainement plus transparente, mais tout aussi intense.

La Commission observe que la compensation des bénéfices et des pertes rendrait inutile les tentatives de déplacer le bénéfice d'un pays à l'autre de l'Union par la fixation des prix de transfert ou la sous-capitalisation.

En réalité, ceci n'est vrai que si la clé de répartition de la base consolidée commune est unique. Cette clé doit logiquement refléter le niveau d'activité des groupes multinationaux dans les différents Etats membres. Elle peut être fondée - par exemple - sur le chiffre d'affaires, les immobilisations ou l'effectif salarié.

Si une telle clé n'est pas unique, mais variable selon les pays, les possibilités d'optimisation demeurent, comme l'illustre l'exemple des Etats-Unis. La part de son bénéfice qu'une entreprise doit payer dans un Etat de l'Union donné est en effet déterminée librement par chaque Etat, à partir des trois critères suivants : actifs, masse salariale et chiffres d'affaires. La pondération de ces différents critères, ainsi que le taux d'imposition, varie d'un Etat à l'autre. Les entreprises américaines sont ainsi portées à optimiser la localisation de leur masse salariale, de leurs actifs et de leurs ventes selon les pondérations retenues par les Etats. L'adoption par un nombre croissant d'Etats du seul critère du chiffre d'affaires, qui conduit à réduire l'impôt des entreprises s'implantant dans ces Etats alors qu'elles n'y réalisent pas ou peu de chiffre d'affaires, en constitue un des signes les plus visibles. Ainsi, les huit Etats ayant adopté le seul critère du chiffre d'affaires ont vu leur base

fiscale s'éroder de 1,4% à 14,8 % selon les cas (plus de 9 % dans quatre de ces huit Etats). Aucun des cinq Etats ayant adopté cette formule avant 1995 ne figure parmi les 10 Etats ayant connu la plus forte hausse de l'emploi industriel entre 1995 et 2000¹⁶⁷.

Dès lors, l'Union devrait retenir une clé unique. Dans sa communication de 2003¹⁶⁸, la Commission évoque trois pistes : répartition macroéconomique, répartition sur la base de la valeur ajoutée et répartition proportionnelle à partir des critères ventes / capital / travail, mais elle a surtout étudié la troisième. A ce stade, les difficultés techniques demeurent.

Si la recherche d'une base d'imposition commune est un aboutissement logique du marché intérieur, cet objectif doit être poursuivi de manière cohérente.

Il convient d'une part de s'interroger sur la pertinence du choix d'une harmonisation réduite à l'assiette, sans encadrement des taux nominaux. Dans son étude, la Commission européenne (2001) souligne en effet que la disparité des taux nominaux est la principale responsable des distorsions économiques engendrées par la concurrence fiscale. En harmonisant les assiettes, la Commission cherche ainsi moins à diminuer l'intensité de la concurrence fiscale qu'à la rendre plus transparente et à supprimer certains comportements de passager clandestin. Cette approche n'est donc que partiellement satisfaisante. Il paraît ainsi difficile de promouvoir une base d'imposition consolidée sans accepter un encadrement plus étroit des taux d'imposition.

De plus, il sera sans doute très difficile de trouver une clé de répartition commune aux Etats qui n'avantagera pas certains pays ou certaines entreprises aux dépens des autres.

Enfin, il faut observer qu'une base d'imposition consolidée se traduirait par des pertes de recettes considérables pour les Etats du fait de la possibilité de compenser les pertes et

¹⁶⁷ Cf. Michael Mazerov, *The single sales factor formula for State corporate taxes : a boom to economic development or a costly giveaway*, Center on budget and politic priorities, 17 avril 2001.

¹⁶⁸ Commission européenne, 26 novembre 2003, *op. cit.*

les bénéfices au sein de l'Union. Ceci pourrait rendre l'Union très attractive pour les entreprises du monde entier, ce qui peut aussi présenter de nombreux avantages, mais les États supporteraient une lourde perte budgétaire, et sans doute bien supérieure aux effets bénéfiques des limitations apportées aux transferts de bénéfice d'un Etat à l'autre.

Toutefois, comme on va le voir, les progrès de la jurisprudence communautaire risquent de ne pas laisser d'autre choix aux Etats.

D. - La jurisprudence tend à restreindre, au nom de l'égalité de traitement, le champ des législations nationales anti-abus

La jurisprudence communautaire en matière de contentieux relatif aux dispositifs nationaux anti-abus se fonde sur le principe de non-discrimination (article 12 du Traité sur l'Union européenne), et sur les quatre libertés¹⁶⁹. Depuis quelques années, elle opère une remise en question des dispositifs anti-abus, dans la mesure où ceux-ci incorporent souvent, dans leur rédaction, des éléments de discrimination des entités selon leur pays de résidence. Le juge national est conduit à prendre des décisions cohérentes avec cette évolution.

1. - L'arrêt Lasteyrie du Saillant de la CJCE

Saisi d'un recours sur l'application de l'art 167bis du CGI¹⁷⁰ dans l'affaire Lasteyrie du Saillant, le Conseil d'Etat a décidé de surseoir à statuer et de poser à la CJCE la question préjudicielle suivante : « *le principe de la liberté d'établissement posé par l'article 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE) s'oppose[-t-il] à ce qu'un État membre institue, à*

¹⁶⁹ Liberté d'établissement (art 43 et 48), liberté de circulation des personnes (art 39), des capitaux (art 56), de la prestation de services (art 49)

¹⁷⁰ Il est rappelé que cet article permet l'imposition de certaines plus-values de cessions de titres lors de l'expatriation de leur détenteur

des fins de prévention d'un risque d'évasion fiscale, un mécanisme d'imposition des plus-values en cas de transfert du domicile fiscal, tel que celui décrit ci-dessus ?».

Le débat juridique ainsi porté devant la CJCE se résumait à la question suivante : l'article 167 *bis* constitue-t-il une entrave à la liberté d'établissement et, le cas échéant, cette entrave est-elle proportionnée aux raisons impérieuses d'intérêt général avancées pour la justifier (nécessité de maintenir les recettes fiscales, nécessité d'assurer l'efficacité du contrôle fiscal et de la lutte contre l'évasion fiscale et nécessité de préserver la cohérence du système fiscal) ?

En réponse, la Cour a tout d'abord estimé que la mesure était susceptible d'entraver la liberté d'établissement en décourageant un contribuable de procéder au transfert de son domicile, compte tenu notamment du coût de la constitution de garanties. Puis la Cour a estimé que cette entrave n'était pas proportionnée aux motifs d'intérêt général soulevés, notamment parce qu'elle présume l'intention de frauder de tout contribuable qui transfère son domicile hors de France, et conduit à imposer un contribuable qui cède ses titres dans un délai de cinq ans après son départ même si son départ s'avère définitif.

La Cour a en outre estimé que la mesure ne pouvait être en l'espèce justifiée par la nécessité de maintenir la cohérence de la fiscalité française et que « *le simple manque à gagner subi par un État membre du fait du transfert du domicile fiscal d'un contribuable dans un autre État membre, dans lequel la réglementation fiscale est différente et, le cas échéant, plus avantageuse pour ce contribuable, ne saurait en soi justifier une restriction du droit d'établissement* ».

En conséquence, la Cour a répondu par l'affirmative à la question posée¹⁷¹, invalidant du même coup le mécanisme de l'article 167bis¹⁷².

¹⁷¹ Réponse à la question préjudicielle C-9/2 du 11 mars 2004, de Lasteyrie du Saillant.

D'un point de vue juridique, la CJCE a suggéré elle-même que « *l'objectif envisagé, à savoir empêcher qu'un redevable ne transfère temporairement son domicile fiscal avant de céder des titres mobiliers dans le seul but d'éviter le paiement de l'impôt sur les plus-values dû en France, peut être atteint par des mesures moins contraignantes ou moins restrictives de la liberté d'établissement, ayant trait spécifiquement au risque d'un tel transfert temporaire. [...] les autorités françaises pourraient notamment prévoir la taxation du contribuable qui, après un séjour relativement bref dans un autre État membre, reviendrait en France après avoir réalisé ses plus-values, ce qui éviterait d'affecter la situation des contribuables n'ayant pas d'autre objectif que d'exercer en toute bonne foi leur liberté d'établissement dans un autre État membre* ».

Ceci semble ouvrir une voie, certes relativement étroite, pour le maintien d'un dispositif, à l'exemple du système adopté en Grande-Bretagne. Mais cette faculté ouverte est en réalité illusoire.

2. - La jurisprudence sur la sous-capitalisation

L'Allemagne s'est dotée d'un dispositif de lutte contre la sous-capitalisation, réformé en 2001.

Dans un arrêt *Lankhorst / Hohorst* du 12 décembre 2002¹⁷³, la CJCE a considéré que le régime en vigueur à l'époque des faits introduisait une discrimination entre filiales résidentes suivant que leur société mère était résidente en Allemagne ou dans un autre pays de l'Union européenne. En effet, le régime applicable définissait selon différents cas plusieurs ratios d'endettement au-delà desquels le remboursement du prêt accordé à une filiale est considéré comme un dividende occulte

¹⁷² Il convient d'observer que cette solution était soutenue par la Commission européenne, qui avait d'ailleurs plaidé, dans son rapport de 2001 sur la fiscalité des entreprises dans le marché intérieur, pour des dispositifs anti-abus strictement proportionnés aux risques encourus.

¹⁷³ CJCE, *Lankhorst – Hohorst*, 12 décembre 2002, C-324/00.

; l'un d'eux, plus favorable, était réservé aux holdings résidentes en Allemagne.

Cette décision de principe a été reprise et étendue par le Conseil d'Etat dans deux arrêts récents. L'arrêt Coréal¹⁷⁴ est une stricte transposition française de la jurisprudence communautaire Lankhorst : en effet, l'article 212 du CGI ne s'applique qu'aux prêts consentis par les sociétés-mères qui ne rentrent pas dans le cadre de l'article 145 fixant le régime « mère-filiale ». Cette disposition revient en pratique à réserver l'article 212 aux seules sociétés-mères étrangères. Imposant comme l'Allemagne un ratio d'endettement impératif, la France était logiquement dans la même situation : le Conseil d'Etat a donc donné raison au contribuable sans même poser de question préjudicielle à la CJCE. Il a ainsi confirmé la jurisprudence administrative française en la matière.

Le même jour, le Conseil d'Etat prononçait une décision dont la portée est plus large, notamment en ce qu'elle limite aussi le recours à l'article 57 du CGI face aux situations de sous-capitalisation. L'arrêt Andritz¹⁷⁵ constate ainsi que « *l'article 57 [n'a] pas [...] pour objet ou pour effet d'autoriser l'administration fiscale à apprécier le caractère normal du choix opéré par une entreprise étrangère de financer par l'octroi d'un prêt, de préférence à un apport de fonds propres, l'activité d'une entreprise française qu'elle détient ou contrôle et à en tirer, le cas échéant, de quelconques conséquences fiscales [...]* ».

Ces trois décisions affectent, par la prise en compte de la non-discrimination, l'efficacité des outils juridiques français et européens face à la sous-capitalisation. En effet, l'article 212 est en l'état inutilisable face à la sous-capitalisation intra-européenne. Pour les transactions hors UE, ce même article est tout aussi inopérant, sauf à ce que la convention fiscale ne contienne pas de clause de non-discrimination ou qu'elle

¹⁷⁴ CE 30/12/2003, *SARL Coréal Gestion*

¹⁷⁵ CE 30/12/2003, *SA Andritz*. Il s'agit de la filiale française d'une société autrichienne ; le litige se rapportait à une année où l'Autriche n'était pas encore membre de l'UE.

réserve expressément le droit à la France de faire usage de l'article 212.

Il résulte de la jurisprudence que le montant du prêt accordé ne peut être contesté par l'administration. Il s'agit là d'une tendance constante chez le juge français de l'impôt : l'abus de droit¹⁷⁶ n'est en général pas applicable à la sous-capitalisation. Il est généralement aisé pour une entreprise de montrer qu'en se finançant par endettement, c'est l'effet de levier financier qu'elle recherchait en premier lieu, et que la motivation fiscale n'était que secondaire. Il est également très difficile de qualifier les cas de sous-capitalisation d'acte anormal de gestion : un autre arrêt¹⁷⁷ refuse de considérer comme contraire aux intérêts de l'entreprise le fait de recourir à l'emprunt pour compenser une perte de capitaux propres, même lorsque cette perte est volontaire et résulte d'intentions étrangères à l'intérêt de l'entreprise.

3. - La jurisprudence sur l'article 209 B

Il est rappelé que l'article 209 B permettait à l'administration française de soumettre à l'IS en France le bénéfice réalisé par des filiales situées dans des pays à fiscalité privilégiée.

L'arrêt du Conseil d'Etat *Schneider* (décision n°232276 du 14 juin 2002) a donné raison à la société *Schneider*, qui faisait valoir que la convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966 ne prévoyait pas l'application de l'article 209 B. Cette décision a conduit en pratique à l'abandon par l'administration fiscale des redressements et des enquêtes au titre de l'article 209 B. Dans le contexte des décisions précédemment évoquées, l'article 209 B était déjà pratiquement inapplicable au sein de l'Union en raison de la forte probabilité de perdre un éventuel contentieux devant la CJCE.

¹⁷⁶ Article L. 64 du LPF

¹⁷⁷ Il s'agit de l'arrêt du Conseil d'Etat n°80939 du 12/15/1971

4. - Une jurisprudence communautaire très axée sur la protection des quatre libertés

Selon la jurisprudence, une entrave à une des quatre libertés ne peut être acceptée « que si elle poursuit *un objectif légitime compatible* avec le traité et est justifiée *par des raisons impérieuses d'intérêt général* » ¹⁷⁸ et par ailleurs, si elle est proportionnée avec l'objectif poursuivi. Les gouvernements ont tenté régulièrement de faire admettre à ce titre différents chefs d'exception :

- prévention de l'érosion fiscale de la base d'imposition de l'État membre considéré, liée au comportement des contribuables tirant un avantage des différences existant entre les régimes fiscaux hétérogènes des États membres ;

- objectif de prévention contre l'évasion fiscale ;

- maintien de la « cohérence du système fiscal » d'un État membre.

En ce qui concerne l'objectif de lutter contre *la réduction de recettes fiscales*, l'arrêt récent Lasteyrie du Saillant est particulièrement clair pour repousser cette objection :

« *n'est pas considérée comme une raison impérieuse d'intérêt général pouvant être invoquée pour justifier une mesure en principe contraire à une liberté fondamentale, le simple manque à gagner subi par un État membre du fait du transfert du domicile fiscal d'un contribuable dans un autre État membre, dans lequel la réglementation fiscale est différente et, le cas échéant, plus avantageuse pour ce contribuable, ne peut en soi justifier une restriction du droit d'établissement* ».

Certes, la CJCE semble laisser quelques ouvertures à l'attention des administrations fiscales en matière de justifications des entraves à la liberté d'établissement. Mais ces possibilités sont très limitées, comme l'indique l'arrêt *Lasteyrie du Saillant* précité :

¹⁷⁸ Voir CJCE, 15 mai 1997, Futura Participations et Singer, C-250/95.

*« Les autorités françaises pourraient notamment prévoir la taxation du contribuable qui, après **un séjour relativement bref** dans un autre État membre, reviendrait en France après avoir réalisé ses plus-values, ce qui éviterait d'affecter la situation des contribuables n'ayant pas d'autre objectif que d'exercer en toute bonne foi leur liberté d'établissement dans un autre État membre » (point 54).*

La prévention de l'évasion fiscale a été reconnue comme légitime, au moins formellement, par la jurisprudence antérieure de la Cour de justice, et notamment par l'arrêt ICI (CJCE, C-264/96 du 16 juillet 1998, point 26), dans lequel cette dernière avait admis que :

« pourrait répondre à une raison impérieuse d'intérêt général une législation qui aurait pour objet spécifique d'exclure d'un avantage fiscal les montages purement artificiels dont le but serait de contourner la loi fiscale ».

Cependant, comme toute exception au Traité, celle-ci doit s'interpréter de façon restrictive. Le dispositif en cause ne doit pas, par exemple, être général et limiter des mouvements qui, en eux-mêmes, ne sont pas porteurs d'évasion ou de fraude. A cet égard, on notera que la formule de la CJCE, qui est désormais bien établie, fait référence à un certain degré *d'intentionnalité* délictueuse, alors que le dispositif français de répression de l'abus de droit ne vise que *le constat objectif d'un effet délictueux*.

Par ailleurs, la CJCE retient parmi les raisons impérieuses d'intérêt général pour justifier une restriction aux libertés fondamentales *l'impératif d'efficacité du contrôle fiscal* ¹⁷⁹. Encore faut-il cependant qu'il existe un lien de nécessité et de proportionnalité entre cet impératif et la restriction. Il faut de surcroît que la simple mise en œuvre de la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle soit insuffisante pour satisfaire à cet impératif.

¹⁷⁹ Depuis CJCE, 20 février 1979, Rewe-Zentral, C-120/78, Rec. CJCE p. 649 (« Affaire cassis de Dijon»). Voir également CJCE, 15 mai 1997, Futura Participations et Singer, C-250/95 (point 31) et CJCE, 8 juillet 1999, Baxter e.a., C-254/97, point 10 CJCE, 28 janvier 1992, *Bachmann*, C-204/90, Rec. I-249, points 18 et 19..

L'argument tiré *du maintien de la cohérence du système fiscal* d'un État membre, admis pour la première et unique fois, dans l'affaire Bachmann ¹⁸⁰, n'est cependant retenu qu'afin de « *maintenir le lien entre la déductibilité des cotisations et l'imposition des sommes dues par les assureurs en exécution des contrats d'assurance, que la déductibilité fiscale de cotisations soit subordonnée à la condition que celles-ci soient payées dans cet État (...)* ». La cohérence du système fiscal, qui relève de la compétence exclusive des États membres, s'entend ici, dans un sens restrictif, du maintien de l'équilibre, dans ce cas, entre les déductions opérées sur les cotisations des individus qui contribuent à un régime d'assurance, et l'imposition des institutions qui servent les prestations.

5. - Les interrogations sur la fiscalité de groupe

Dans la majeure partie des Etats (à l'exception du Danemark et du régime français de bénéfice consolidé), les régimes de groupe sont réservés à un périmètre d'intégration limité aux filiales nationales. Le régime britannique du "Group Relief" est à l'heure actuelle contesté par la société Marks et Spencer devant la High Court britannique, au motif qu'il conduit à une discrimination entre les filiales selon leur pays d'établissement. La juridiction britannique a adressé une question préjudicielle à la CJCE.

En fonction de l'analyse que fera la Cour, d'autres pays que la Grande-Bretagne pourraient subir les conséquences de sa décision. Le régime d'intégration français et les régimes étrangers analogues pourraient ainsi être remis en question. Les Etats n'auraient alors guère d'autre choix que de modifier entièrement la territorialité de l'imposition des bénéfices en acceptant une forme de compensation des bénéfices et des pertes au sein d'un groupe dans toute l'Union. Ceci pourrait conduire à une érosion très forte des recettes fiscales des Etats.

¹⁸⁰ CJCE, 28 janvier 1992, *Bachmann*, C-204/90, Rec. I-249, points 20 à 23.

E. - Les nouvelles normes comptables tendent à mettre en question les spécificités nationales en matière d'assiette

1. - Le lien entre normes comptables et système fiscal

L'Union européenne connaîtra à compter de 2005 un mouvement d'harmonisation comptable, qui, compte tenu des liens entre comptabilité et fiscalité, notamment en France, peut conduire à une remise en question de certaines caractéristiques d'assiette de l'impôt telles que la détermination des amortissements et des provisions.

En France, la dépendance entre comptabilité et fiscalité est énoncée par l'art. 38 quater de l'annexe III du CGI : « *Les entreprises doivent respecter les définitions édictées par le Plan comptable général, sous réserve que celles-ci ne soient pas incompatibles avec les règles applicables pour l'assiette de l'impôt* ». A défaut de modalités spécifiques définies explicitement par le CGI, c'est donc le droit comptable qui s'applique à la sphère fiscale.

Il existe cependant de nombreuses dispositions dans le CGI et ses textes d'application qui permettent de bénéficier d'avantages fiscaux. Les opérations correspondantes doivent alors être obligatoirement comptabilisées afin que le bénéfice fiscal puisse être diminué d'autant. Ainsi, les amortissements ou provisions qui n'ont pas de réel fondement économique doivent tout de même être enregistrés suivant les prescriptions du seul CGI, alors que les amortissements et provisions classiques sont passés en écritures en fonction simplement des usages de chaque nature d'industrie¹⁸¹. Certes, le Plan comptable général a créé des comptes spéciaux au bilan et au compte de résultat afin d'isoler les effets des règles fiscales particulières et dérogatoires. Cependant, les textes comptables laissent souvent un choix en matière d'amortissements ou

¹⁸¹ Cf. CGI art. 39-1-2°

provisions. C'est donc en général la solution comptable la plus avantageuse sur le plan fiscal qui sera privilégiée.

Cependant, ce principe n'est pas généralisé à l'étranger : certains pays peuvent déconnecter plus ou moins les règles fiscales des règles comptables. Ainsi, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, le Danemark et les Pays-Bas connaissent un fort degré de déconnexion entre les deux concepts, comme tous les pays dont le droit est d'inspiration anglo-saxonne. A l'opposé, d'autres pays pratiquent une dépendance plus ou moins forte : dans l'UE, c'est en Allemagne qu'elle est la plus forte.

2. - L'entrée en vigueur de nouvelles normes

Une harmonisation comptable européenne est en cours depuis le règlement n° 1606/2002 (JOCE L 243 du 11/09/2002) adopté par le Conseil et le Parlement européen. Ce règlement prévoit qu'à partir de 2005, l'application des normes IFRS sera obligatoire pour les comptes consolidés des sociétés dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé de l'un des Etats membres de l'Union européenne (ci-après les « sociétés cotées »).

Les normes IFRS sont édictées par l'IASB¹⁸², entité privée créée en 2001, et composée de quatorze membres désignés par l'IASCF¹⁸³, fondation constituée aux Etats-Unis et située au Royaume-Uni. Avant 2001, le rôle de l'IASB était tenu par l'IASC¹⁸⁴, qui émettait les normes IAS¹⁸⁵.

Le règlement prévoit une procédure pour l'approbation des IFRS nouvelles et modifiées, par un Comité de réglementation comptable (ARC¹⁸⁶) composé de représentants de la Commission et des Etats membres. Ce Comité est assisté par un comité technique d'experts de la comptabilité, le Groupe

¹⁸² International Accounting Standards Board

¹⁸³ International Accounting Standards Committee Foundation

¹⁸⁴ International Accounting Standards Committee

¹⁸⁵ International Accounting Standards

¹⁸⁶ Accounting Regulatory Committee

consultatif européen sur l'information financière (EFRAG¹⁸⁷) qui émane du secteur privé. L'EFRAG présente à l'ARC les avis techniques sur chaque norme promulguée par l'IASB. Par l'intermédiaire de l'ARC, placé sous l'autorité de la Commission européenne, les Etats membres ont ainsi la possibilité formelle de rejeter ou de modifier chaque IFRS.

Dans un premier temps, le règlement ne s'appliquera de manière obligatoire que sur les comptes consolidés des sociétés cotées. Au-delà de cette obligation, deux facultés sont offertes aux Etats membres : celle d'autoriser ou d'obliger les sociétés non cotées à utiliser les IFRS dans le cadre de leurs comptes consolidés, et celle d'autoriser ou d'obliger l'ensemble des sociétés à utiliser les IFRS dans le cadre de leurs comptes sociaux.

En France, ces facultés ne pourront être mises en place que par un texte de nature législative, faute duquel les IFRS ne s'appliqueront qu'aux comptes consolidés des sociétés cotées. Cette décision du législateur aurait un impact majeur sur le champ des entreprises concernées par la mutation des normes comptables. Mais c'est l'application des IFRS aux comptes sociaux qui induirait les plus grands bouleversements. En effet, cette mesure impliquerait tout d'abord d'importants coûts de mise en conformité pour les entreprises (particulièrement les PME si elles devaient être concernées) qui ne publient pas de comptes consolidés et pour lesquelles l'adoption des IFRS ne présente pas d'avantage particulier.

Surtout, la mesure comporterait une dimension fiscale : les éléments développés plus haut ont montré à quel point le lien entre comptabilité et fiscalité était fort en France. Si ce principe de connexion était conservé, la modification des normes comptables impliquerait des changements importants dans les modalités de détermination de l'impôt, et la remise en question de certains dispositifs favorables aux sociétés imposées en France.

¹⁸⁷ European Financial Reporting Advisory Group

3. - La remise en question de certains dispositifs tels que le régime d'amortissement

Une immobilisation est actuellement inscrite au bilan pour sa valeur d'origine majorée des éventuels frais de mise en état d'utilisation lorsqu'il s'agit d'un bien acheté. Quand l'immobilisation est créée, elle est évaluée au prix des matières premières augmenté de toutes les charges nécessaires, à l'exclusion des frais financiers¹⁸⁸. Les normes IFRS 16 et 38 prévoient d'incorporer à cette valeur des coûts afférents qui sont actuellement comptabilisés en charges¹⁸⁹. Ces frais engagés par l'entreprise ne pourraient plus être déduits directement de son résultat mais devraient être amortis puisque faisant partie de l'immobilisation. Les coûts des immobilisations créées en interne devraient être majorés, ce qui augmenterait l'assiette de la TP actuelle.

D'après la règle fiscale, le montant amortissable est la valeur brute¹⁹⁰ de l'actif. Les IFRS retiennent une valeur brute diminuée d'une valeur résiduelle¹⁹¹, ce qui aurait pour effet de réduire la base amortissable, entraînant une perte de possibilités d'amortissement. Surtout, le plan d'amortissement sera fonction de l'utilisation du bien par l'entreprise : il s'agit d'aligner les durées et modalités d'amortissement sur la réalité économique. Les dispositifs français autorisant un amortissement fiscal plus favorable que l'amortissement économique seraient remis en question.

Les IFRS ont en principe déjà un impact sur les résultats comptables des entreprises puisqu'un règlement du CRC¹⁹² a déjà intégré dans le Plan comptable général certaines

¹⁸⁸ cf. CGI art. 38 quinquies ann. III

¹⁸⁹ Notamment droits de mutation, honoraires, coûts d'emprunt pour certains actifs...

¹⁹⁰ ie. le prix de revient

¹⁹¹ ie. valeur potentielle de revente à l'issue de l'amortissement, ou provision passée pour dépréciation lors de l'inscription à l'actif

¹⁹² Cf. règlement CRC 2002-10 du 12/12/2002

dispositions des IFRS. Les entreprises qui appliqueront ces dispositions comptables ne pourront déduire fiscalement que les amortissements ou provisions comptabilisées, comme l'exige la réglementation fiscale. Ces nouvelles modalités comptables apparaissent moins favorables que les dispositions contenues dans le CGI, et qui autorisent une durée d'amortissement sur des durées d'usage et avec des modalités de dotation qui excèdent la dépréciation économique telle qu'elle résulte des normes comptables. Les entreprises se trouvent donc placées devant le dilemme suivant, appliquer le plan comptable, et ne pouvoir bénéficier des dispositions fiscales les plus favorables, ou bien déroger à l'application de ces normes.

Par ailleurs, l'adoption des normes relatives à l'évaluation des actifs et des passifs, avec la notion de "juste valeur"¹⁹³ (IFRS 32 et 39), pourrait, si elles étaient appliquées en l'état, conduire à une volatilité accrue des résultats des entreprises. L'application de ces normes en Europe est encore très controversée. On peut relever que les instruments de couverture devraient être évalués à leur valeur de marché, au contraire des actifs couverts qui, dans certains cas¹⁹⁴, seraient évalués au coût historique. Les règles françaises appliquent au contraire le principe du nominalisme pour ces mêmes évaluations¹⁹⁵ : seules les moins-values latentes peuvent en général être provisionnées. Ainsi, l'adoption des principes IFRS en matière de réévaluation des actifs pourrait considérablement augmenter le résultat des entreprises et donc élargir l'assiette de l'IS si ces normes devenaient le nouveau référentiel fiscal.

En pratique, de nombreux Etats opteront pour l'entrée des IFRS dans les comptes sociaux, ce qui risque de conduire à un surcoût pour les entreprises résidentes en France si celle-ci ne fait pas de même. Il conviendra donc de trouver à court terme une solution appropriée pour ne pas renoncer à un des facteurs favorables de la fiscalité française.

¹⁹³ L'appellation "juste valeur" renvoie ici au concept anglo-saxon de "fair value" qui désigne en réalité la valeur de marché

¹⁹⁴ Notamment dans le cas d'activités d'intermédiation

¹⁹⁵ Sauf pour certains OPCVM de placement

II. - LA STRATÉGIE DE LA FRANCE FACE À LA CONCURRENCE FISCALE DEPUIS DIX ANS

Pour apprécier la situation de la France au regard de la concurrence fiscale, il faut analyser la stratégie conduite au cours de la dernière décennie. Nous sommes en effet dans un domaine où les orientations affichées ont vraisemblablement un effet qui va au-delà de la simple prise en compte des paramètres du calcul de l'impôt à un instant donné.

Le Conseil des impôts s'est livré à une étude approfondie de l'ensemble des mesures prises dans le domaine des assiettes les plus mobiles depuis dix ans. L'appréciation de l'effet des mesures doit être formulée, à ce stade, de manière prudente. En effet, tout alourdissement ou allègement d'impôt n'a pas mécaniquement un impact en matière de concurrence fiscale : tout dépend de la mobilité réelle de l'assiette considérée et du type d'opérations en cause. A cet égard, la tendance récente, depuis les premiers rapports sur l'attractivité du territoire à partir de 2000, a consisté à présenter de manière presque systématique toute mesure d'allègement de l'imposition comme destinée à améliorer le positionnement de la France dans la concurrence fiscale, sans que l'étude du champ effectif et de la portée réelle de la concurrence fiscale n'ait été menée au préalable. Enfin, seules les mesures d'une ampleur significative peuvent espérer modifier le positionnement de la France dans la concurrence fiscale.

C'est pourquoi la recherche de la stratégie fiscale sera fondée sur l'examen des mesures qui, soit constituent un enjeu budgétaire, soit affectent l'image du système fiscal français.

A. - La situation en 1994

Le précédent rapport du Conseil des impôts consacré à l'imposition des entreprises, en 1994, estimait que la France

n'était pas particulièrement exposée à la concurrence fiscale, du fait de son réseau dense et efficace de conventions bilatérales et surtout de son faible taux d'IS. A l'époque en effet, le taux de 33,3% observé en 1993 était l'un des plus bas de la Communauté. Au début des années 1990, le souci de se positionner favorablement a même conduit la France à anticiper sur les évolutions en étant parmi les premiers Etats à réduire significativement le taux nominal, de 45% en 1986 à 33,3% en 1993. Par ailleurs, au-delà du simple taux nominal d'imposition sur les bénéfices, la France se situait en 1995 dans la moyenne des pays de l'Union au regard du taux global implicite d'imposition mesuré d'après les données macro-économiques.

Elle se situait a priori dans une position médiane au regard des seuls prélèvements fiscaux. Il convient toutefois de noter que les cotisations sociales représentaient en 1990 18,9% du PIB en France contre 8,2 en moyenne dans l'OCDE et 10,9 dans l'UE.

B. - Les principales évolutions de la fiscalité des entreprises

L'appréciation de l'évolution de la fiscalité des entreprises est complexe. Au total, l'imposition des bénéfices a été alourdie, sans que les mesures d'allègement à caractère général ou particulier ne compensent l'augmentation des taux et l'élargissement des assiettes. En revanche, le diagnostic est moins négatif si l'on tient compte de la réforme de la taxe professionnelle et surtout des allègements de charge sur les bas salaires.

1. - L'imposition des bénéfices des sociétés a été alourdie

1.1. Le taux de l'IS a été élevé par des contributions temporaires qui n'ont pas été totalement supprimées

Au début de la période, la France se trouve, au vu des taux nominaux d'IS, relativement bien placée, après une baisse

de 45% à 33 1/3% opérée en quelques années. Mais à partir de 1995, le taux de l'IS en France a été relevé par l'instauration de contributions additionnelles, dont l'évolution est retracée ci-dessous :

Tableau n°44 : Evolution du taux d'IS en France depuis 1993

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taux nominal	33,1/ 3	33,1/ 3	33,1/ 3	33,1/ 3	33,1/ 3	33,1/ 3	33,1/ 3	33,1/ 3	33,1/ 3	33,1/ 3	33,1/ 3
Contribution additionnelle à l'IS ¹⁹⁶	--	--	10% de l'IS	10% de l'IS	10% de l'IS	10% de l'IS	10% de l'IS	10% de l'IS	6% de l'IS	3% de l'IS	3% de l'IS
Contribution temporaire sur les bénéfices ¹⁹⁷	--	--	--	--	15%	15%	10%	--	--	--	--
Contribution sociale sur les bénéfices ¹⁹⁸	--	--	--	--	--	--	--	3,3% de l'IS	3,3% de l'IS	3,3% de l'IS	3,3% de l'IS
Taux consolidé	33,1/ 3	33, 1/3	36,67	36,67	41,67	41, 67	40	37,76	36,43	35,43	35,43

Source : Conseil des impôts

¹⁹⁶ Article 235 ter ZA. Cette contribution additionnelle s'applique à toutes les entreprises redevables à l'IS

¹⁹⁷ Article 235 ter ZB.

¹⁹⁸ Article 253 ter ZC.

Un point d'IS ayant un rendement voisin de 1 Md€, le surplus de recettes perçu grâce à ces contributions est de l'ordre de 40 Md€ sur la période, (soit près de 4 Md€ par an) ce qui en fait sans conteste les mesures ayant eu l'impact le plus lourd.

En sens inverse, tous les pays de l'OCDE ont maintenu ou, plus fréquemment, abaissé leur taux d'IS dans la période récente. La France se singularise, puisqu'elle présente en 2004, du fait des contributions additionnelles, un taux d'IS supérieur à ce qu'il était en 1993.

Tableau n°45 : Evolution des taux nominaux d'IS dans l'Union européenne, aux Etats-Unis et au Japon (1986-2004)

	1986	1991	1995	1998	2001	2003	Différence 1986-2003
Allemagne	56	50/36	45/30	45/25	25	26,37	-29,6
Autriche	50	30	34	34	34	34	-16
Belgique	45	39	39	39	39	34,5	-10,5
Danemark	50	38	34	34	30	30	-20
Espagne	35	35	35	35	35	35	0
Finlande	33	23	25	28	29	29	-4
France	45	42	33,3	41,6	36,4	35,4	-9,6
Grèce	49	46	35/40	35/40	35	35	-14
Irlande	50	43	40	32	20	12,5	-37,5
Italie	36	36	36	37	36	33	-3
Luxemb.	40	33	33	30	30	22	-18
Pays-Bas	42	35	35	35	35	34,5	-7,5
Portugal	42/47	36	36	34	32	27,5	-19,5
R-U	35	34	33	31	30	30	-5
Suède	52	30	28	28	28	28	-24
Moy. UE	44,3	36,7	35,1	34,9	32	29,8	-14,5
EU	46	34	35	35	35	35	-11
Japon	50	50	47,5	46,4	46,4	30	-20

Source : OCDE, Bretin (2002), repris dans le rapport du CAE : La France est-elle compétitive ? (2003) ; compléments pour 2003 : DLF. Moyenne UE non pondérée. Taux du gouvernement central pour les

fédérations. Taux maximal des grandes entreprises en cas de progressivité du barème ou de barèmes différents pour les PME et les grandes entreprises.

1.2. La restriction du champ d'application du régime des plus-values à long terme des sociétés soumises à l'IS

L'alourdissement du taux de l'IS a été renforcé par un élargissement de son assiette, à travers une modification de l'imposition des plus-values à long terme. D'une part, le taux d'imposition des plus-values à long terme, qui était de 18% depuis la loi de finances rectificative pour 1991, a été porté à 19% par la loi de finances initiale (LFI) pour 1995. En outre, à partir de 1995, les plus-values ont été soumises aux contributions additionnelles à l'IS ; leur taux effectif est de 20,20% au 1^{er} janvier 2004.

Surtout, le champ d'application des plus-values à long terme a été progressivement restreint après 1991, une étape importante ayant été marquée par la loi n°97-1026 du 10 novembre 1997 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier. Toutes les plus-values constatées lors de la cession d'éléments de l'actif immobilisé sont devenues imposables au taux normal de l'IS (35,43% au 1^{er} janvier 2004), comme de simples gains d'exploitation¹⁹⁹, pour un gain budgétaire estimé à 1 Md€ en 1997.

1.3. La limitation de l'exonération des dividendes versés à une société mère

Comme cela a été indiqué, les dividendes reçus par les sociétés mères de la part de leurs filiales sont, sous certaines conditions, exonérés, à l'exception d'une quote-part pour frais et charges, dont le montant a été augmenté dans la période récente.

¹⁹⁹ Seules les plus-values tirées de la cession de participations et de parts de fonds communs de placement à risque ou de sociétés de capital risque sont imposées au taux réduit de 20,20%, à condition qu'elles soient détenues depuis plus de deux ans par des entreprises qui détiennent plus de 5% du capital.

2. - Les mesures d'allégement n'ont pas compensé ces alourdissements

Plusieurs mesures significatives ont donc alourdi la fiscalité des sociétés sur la période, au premier rang desquelles les contributions additionnelles à l'IS. Les effets des quelques allègements accordés en sens inverse au cours de la période ne sont pas du même ordre de grandeur ou n'ont pas été chiffrés.

2.1. L'extension des possibilités de report en avant des déficits

La loi de finances initiale pour 2004 a instauré un report en avant illimité des pertes des entreprises. Jusqu'alors, seuls les déficits correspondant aux amortissements régulièrement pratiqués mais différés ouvraient le droit à un report en avant illimité, les déficits ordinaires ne pouvant qu'être déduits des bénéfices des cinq années suivantes.

Le coût de cette mesure n'a pas été chiffré. Les possibilités de report en avant et de report en arrière des déficits étant déjà importantes, son impact devrait être limité.

2.2. L'abaissement du seuil de participation ouvrant le droit à l'application du régime mère-fille

La loi de finances initiale pour 2000 a élargi le champ d'application du régime mère-fille, en abaissant de 10% à 5% le seuil de détention du capital de la filiale requis pour l'application de ce régime²⁰⁰. Le coût de cette réforme n'a pas été chiffré, mais il est vraisemblablement modeste.

2.3. La modification du régime des fusions et la modernisation des opérations de développement des entreprises

Les opérations de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actifs peuvent, sous certaines conditions, bénéficier d'un

²⁰⁰ En outre, le seuil en valeur absolue de 150 MF, introduit en 1987 pour permettre la constitution de « noyaux durs » a été supprimé.

régime spécial d'imposition comportant plusieurs avantages fiscaux, notamment le sursis d'imposition à l'IS des plus-values de fusion. Des dispositions ont été prises en LFI 2000 pour ouvrir plus largement aux entreprises les avantages de ce régime fiscal dérogatoire²⁰¹. En outre, en LFI 2002, de nouvelles mesures de simplification des règles fiscales applicables aux opérations de rapprochement ou de fusion entre entreprises ont été prises et la procédure d'agrément préalable à ces opérations supprimée.

2.4. La modernisation du régime des distributions

Il est rappelé que l'imposition des dividendes reposait avant la réforme sur le mécanisme de l'avoir fiscal : celui-ci, d'un montant de 50% dans le cas général (de 10% seulement lorsque l'actionnaire était une société non-résidente et n'ayant pas la qualité de société-mère), était un crédit d'impôt censé éviter la double imposition en tenant compte du fait que les sommes versées pouvaient provenir de revenus déjà taxés à l'IS. Précisément, lorsque les revenus d'origine n'avaient pas supporté l'IS au taux nominal, le précompte devenait exigible, sous forme d'un complément d'imposition destiné à ne pas accorder indûment le bénéfice de l'avoir fiscal.

La réforme adoptée en loi de finances pour 2004 substitue au mécanisme de l'avoir fiscal et du précompte un abattement de 50% sur le montant du dividende pour son imposition. Son impact sur les entreprises est dans l'ensemble favorable. Les entreprises actives en France vont bénéficier d'un allègement de leur imposition, évalué à 1 Md€ par an en régime de croisière. En sens inverse, certains investisseurs étrangers susceptibles de choisir des placements en France seront pénalisés, car ils perdront le bénéfice de l'avoir fiscal (environ 0,5 Md€ par an, partagé pour moitié entre personnes physiques et personnes morales selon l'estimation de l'administration fiscale) ; l'effet devrait toutefois être limité compte tenu du montant en jeu.

²⁰¹ Il a notamment été décidé de réduire de cinq à trois ans la durée de conservation des titres sur laquelle une entreprise doit s'engager pour bénéficier, sans agrément, du régime spécial des fusions de sociétés.

2.5. Certains allègements ciblés ont été accordés pour compenser localement l'effet de l'alourdissement d'ensemble

Plusieurs secteurs (PME, institutions financières), ou certains types d'opérations ou d'activités (recherche, aménagement du territoire), ont bénéficié de divers allègements au cours de la période. Le coût budgétaire des mesures en cause est là aussi sans rapport avec celui des mesures d'alourdissement. On peut citer :

- Les mesures de soutien aux PME, telles que le taux réduit d'IS de 25% au titre des exercices ouverts en 2001 et de 15% à compter du 1^{er} janvier 2002 qui s'applique sur la fraction du bénéfice inférieure à 38 120 €. La mesure est ouverte aux PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7, 63 M€ et qui sont détenues à hauteur de 75% au moins par des personnes physiques. Le coût a été évalué à 0,35 Md€ en 2001, puis à 0,98 Md€ en 2002 et à 1,320 Md€ en 2004. Il convient également de rappeler que les PME n'étaient pas soumises à certaines des contributions additionnelles à l'IS et ont été exonérées en 2000 de l'imposition forfaitaire annuelle.

- Au titre de l'aménagement du territoire, le dispositif introduit en 1995 en faveur de certaines zones prioritaires, avec une exonération d'IS totale au titre des 24 premiers mois, puis dégressive au titre des 36 suivants.

- En ce qui concerne la recherche, la mesure la plus déterminante a été l'élargissement du crédit impôt recherche en LFI 2004 (prise en compte non seulement de l'accroissement des dépenses mais aussi d'une part de la valeur annuelle des dépenses de recherche, relèvement du plafond du crédit d'impôt). Le coût de la réforme intervenue en LFI 2004 a été estimé à 180 M€.

- Enfin, le secteur financier a bénéficié de la suppression sur trois ans de la contribution sur les institutions financières (CIF). Cette taxe, dont le taux est de 1%, était principalement assise sur les charges de personnel du secteur bancaire et financier ; sa suppression représente un effort de 180 M€.

3. - Des allégements massifs sont intervenus dans d'autres parties du système de prélèvements, principalement motivés par le souci d'encourager l'emploi

3.1. La réforme de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle a connu un profil assez contrasté, avec une phase d'alourdissement, suivie d'un allègement significatif du fait de la suppression de la part salariale dans le calcul de l'assiette.

Dans un premier temps, une série de mesures ont augmenté le produit de l'impôt : en loi de finances initiale pour 1995, le relèvement du taux de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée de 3,5% à 4% pour les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 76.22 M€ ; à 3,8% pour les entreprises dont le CA est compris entre 21.34 M€ et 76.22 M€. En 1997, il a été décidé que l'Etat ne prendrait plus à sa charge l'augmentation du montant des dégrèvements de taxe professionnelle qui résulterait d'une hausse des taux votés par les collectivités locales. Le dégrèvement accordé aux entreprises est désormais déterminé à partir des taux appliqués par les collectivités en 1995. Est également intervenue en LFI 1996 l'affectation à l'Etat de la cotisation minimum de TP égale à 0,35% de la valeur ajoutée mise à la charge des entreprises dont le CA excède 7,62 M€.

La réforme intervenue en 1999 comportait un élément de baisse massive, la suppression progressive sur 5 ans de la part salariale, baisse tempérée par l'augmentation de la cotisation minimale, portée à 1,5% de la valeur ajoutée.

Le relèvement du plancher, ainsi, que, par la suite, la "déliation" des taux (on désigne ainsi la possibilité accrue pour les collectivités d'augmenter le taux de la TP indépendamment de celui des autres impôts locaux), et les augmentations décidées par les collectivités locales, ont réduit la portée de la

mesure de suppression de la part salariale dans l'assiette. En effet, le montant de TP à la charge des entreprises est passé de 21,4 à 22 Md€. Ainsi, alors que le produit de la TP augmentait de 5,8 Md€ entre le début (1999) et la fin de la réforme (2003), l'Etat a pris à son compte la quasi-totalité de cette augmentation. L'effet de la réforme a été de maintenir constante la charge de la TP pour les entreprises en montant, et donc de les soustraire au phénomène de l'augmentation tendancielle de ce prélèvement.

Une nouvelle réforme d'ensemble de la TP a été annoncée très récemment. Dans cette attente, les entreprises bénéficieront d'une franchise de TP pour les nouveaux investissements qu'elles réaliseront entre le 1^{er} janvier 2004 et le 30 juin 2005.

3.2. Les allègements de charges sociales ont été massifs

Pour l'année 2000, le montant total de ces allègements représentait 7,5 Mds€ ; ils représentent aujourd'hui 17 Md€. Ces mesures sont d'abord animées par la volonté d'inciter à l'embauche des salariés les moins qualifiés. Mais, en limitant le coût du travail pour les entreprises, elles leur accordent un avantage de compétitivité, même si, pour partie, les allègements de cotisations sociales ont compensé le renchérissement du coût du travail entraîné par le passage à la semaine de 35h. Une étude d'ensemble de leur effet serait donc complexe, d'autant qu'elle devrait prendre en compte, en face de ces charges, les gains de productivité et de flexibilité introduits par cette même loi.

Au total, de 1990 à 1999, la part des cotisations sociales (hors CSG et CRDS) dans le PIB a baissé en France de 2,3 points, alors qu'elle avait augmenté de 1,3 point dans l'OCDE et de 0,5 point dans l'UE.

En termes de coût du travail, l'effet des allègements de charge a été massif. En 1995, le coût horaire du travail ouvrier dans l'industrie manufacturière était supérieur de plus de 10% à la moyenne européenne des 15 Etats membres ; en 2002, il est inférieur à cette même moyenne de près de 20% (Europe à

15)²⁰². Même si l'on prend en compte la réduction de la durée annuelle du travail, les coûts salariaux unitaires dans l'industrie manufacturière ont baissé de 10% entre 1995 et 2003 (source : OCDE), alors qu'ils connaissaient dans la plupart des grands pays une augmentation (Italie, Royaume-Uni) ou une stabilité (Etats-Unis, Allemagne).

D'une manière générale, la surveillance des mesures fiscales par la Commission européenne et l'acuité de la question des cotisations sociales a conduit, dans la période récente, à un déplacement de la concurrence fiscale vers des mesures touchant aux prélèvements sociaux. Ainsi, les mesures à destination des jeunes entreprises innovantes améliorent l'attractivité du territoire pour ce type d'activités non pas tant du fait de leur composante fiscale, mais bien parce qu'elles comprennent certaines exonérations de charges sociales.

C. - La fiscalité des autres bases mobiles

1. - Alourdissement puis allègement de la fiscalité du patrimoine

Les taux de l'ISF ont été augmentés de 10% en 1995. En 1998, une tranche supérieure a été créée pour les fortunes qui dépassent 15 M€. Par ailleurs, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1996, a été instauré un mécanisme de « déplafonnement du plafonnement » : la réduction d'impôt résultant du plafonnement²⁰³ a été limitée à 50% du montant de l'ISF normalement dû. Ces mesures, combinées au dynamisme des bases, ont conduit à un rendement croissant de l'ISF.

En sens inverse, la loi sur l'initiative économique du 1^{er} août 2003 a élargi les exonérations d'ISF prévues au titre des biens professionnels, en prévoyant une exonération partielle

²⁰² Source : baromètre de l'attractivité de la France, AFII, 2004

²⁰³ Le plafonnement a pour effet de limiter le total de l'impôt sur le revenu et de l'ISF à 85% du revenu.

pour les titulaires de parts ou actions de sociétés qui font l'objet d'un engagement collectif de conservation pour une durée minimale de six ans. Seront aussi exonérés les titres issus de la souscription en numéraire à l'augmentation de capital de PME. Ces mesures pourraient à terme réduire le produit de l'impôt, selon les estimations de l'administration fiscale, de 20% en régime de croisière.

2. - Les mesures ayant affecté l'IR et les droits de mutation

Deux plans d'allègement significatifs de l'IR ont été mis en œuvre, en 2000 et en 2002, incluant la mise en place d'une prime pour l'emploi et la réduction de tous les taux du barème.

Par ailleurs, plusieurs mesures favorables à la transmission d'entreprise, déjà mentionnées, ont été prises au cours de la décennie passée.

Enfin, il convient de mentionner à nouveau ici le dispositif en faveur des impatriés mis en place dans la loi de finances rectificative pour 2003, qui consiste à exonérer d'impôt sur le revenu les suppléments de rémunération qui sont versés aux salariés appelés par une entreprise établie à l'étranger à occuper un emploi dans une entreprise en France, et à permettre sous certaines conditions la déduction du revenu imposable d'une partie des charges sociales.

D. - Premier bilan

L'établissement d'un bilan rigoureux des allègements et des alourdissements de fiscalité sur les diverses bases mobiles étudiées ici n'est pas possible, compte tenu notamment de l'incertitude qui est attachée à l'évaluation du coût des mesures fiscales. Sur l'ensemble de la période, la hausse du taux de l'IS et les mesures de rendement concernant les plus-values n'ont pas été compensées par la stabilisation de la taxe professionnelle et les diverses mesures ciblées. Il faut cependant souligner que le sens de l'évolution dépend de la période de référence : si l'on avait retenu comme point de départ de l'étude

le début des années 80, c'est plutôt un allègement qu'un alourdissement qui apparaîtrait.

En revanche, si l'on prend en compte la baisse des cotisations sociales, le taux de prélèvement global acquitté par les entreprises n'a sans doute pas varié de manière significative.

S'agissant des particuliers, l'impôt sur le revenu a été nettement abaissé au cours de la période, et les récents allègements de l'ISF pourraient compenser l'effet des hausses antérieures.

E. - La stratégie fiscale française

1. - La France n'a pas suivi les pays étrangers qui ont mis l'accent sur la baisse des taux nominaux de l'IS

Il convient tout d'abord de confronter plus précisément cette stratégie à celle suivie par nos principaux partenaires. Si la tendance récente à une baisse des taux nominaux dans de nombreux pays a déjà été soulignée dans la première partie, il apparaît à présent nécessaire de caractériser les autres éléments de leur stratégie, notamment en termes d'assiette et d'évolution des autres prélèvements.

Plusieurs pays comparables à la France, en particulier des pays du cœur de l'Europe, ont procédé dans la période récente à des réformes impliquant une baisse du taux nominal d'imposition du bénéfice des sociétés. On peut ainsi citer :

- la réforme allemande : l'Allemagne qui détenait le record du taux nominal a mis en œuvre une baisse de taux spectaculaire (de 45%²⁰⁴ en 1998 à 26,37 % en 2004). En outre, trois mesures complémentaires en faveur des entreprises ont été

²⁰⁴ L'Allemagne présentait en 1998 un double taux d'imposition du bénéfice des entreprises, à 45 % pour les bénéfices réinvestis et à 30 % pour les bénéfices redistribués.

prises : exonération des dividendes de source allemande (les dividendes de source étrangère étaient déjà exonérés à 95 %), pour un coût de 1,5 Md € ; exonération des plus-values de cession détenues pendant plus d'un an quelle que soit l'importance de la participation (auparavant, un seuil de participation de 10 % était exigé), pour un coût de 2,1 Mds € ; imputation sur l'IS des entreprises de la charge résiduelle de la *Gewerbesteuer* (impôt local) après déduction de cet impôt des résultats de l'exercice, pour un coût de 2,6 Mds €.

Ces mesures favorables n'ont été que très partiellement compensées par des mesures d'élargissement de l'assiette (augmentation des durées d'amortissement, baisse du plafond de l'amortissement dégressif des actifs immobiliers, extension aux succursales allemandes de sociétés étrangères et aux sociétés de personnes des règles fiscales tendant à lutter contre la sous-capitalisation, durcissement du dispositif anti-paradis fiscaux).

Au total, le rendement de l'impôt sur les sociétés allemand a chuté : de 23 575 millions d'euros en 2000, il est passé à - 425,6 millions d'euros pour l'année 2001 (mais du fait de restitutions de trop-perçu) puis à 2 864 millions d'euros en 2002, et enfin à 8 275 millions d'euros en 2003 (source : ministère fédéral des finances). Cette évolution tient aussi en bonne partie à la conjoncture.

- la réforme belge : le taux nominal d'IS pour les grandes entreprises est passé de 39% à 33%. La mesure est censée avoir été financée, entre autres dispositions, par la modification des règles d'amortissement, et de nouvelles règles de déduction des impôts régionaux.

- l'Italie a elle aussi abaissé le taux de l'IS dans la période récente. L'Autriche l'a baissé à son tour en 2004, passant de 29% à 25%, pour lutter contre la concurrence des nouveaux adhérents de l'Union, dont certains sont frontaliers avec elle.

Au sujet des nouveaux adhérents à l'Union, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque ont réduit leurs taux nominaux d'IS :

Tableau n°46 : Taux d'IS des nouveaux adhérents à l'Union

	1997	2002	2003	2004
Pologne	38 %	28 %	27 %	19 %
Hongrie	18 %	18 %	18 %	16 %
République tchèque	31 %	31 %	31 %	28 %

La baisse de 8 points du taux nominal de l'IS en Pologne, à compter du 1er janvier 2004, apparaît comme la plus marquée depuis 1997. Il convient de noter que cette baisse a été partiellement financée par un relèvement des taux dérogatoires. Ainsi, le taux d'imposition des dividendes est passé de 15% à 19 %.

Le gouvernement tchèque a annoncé son intention de poursuivre la baisse du taux de l'IS à 26 % au 1^{er} janvier 2005 puis 24 % au 1^{er} janvier 2006. Un développement particulier peut être réservé au cas de l'Estonie, qui ne taxe plus les bénéfices réinvestis depuis le 1^{er} janvier 2000²⁰⁵. Les autres bénéfices sont imposés au taux de 35,1 %.

Rappelons enfin que d'autres bases mobiles ont bénéficié de mesures d'allégements fiscaux : fin de la taxation des plus-values en Allemagne en 2001, suppression de l'impôt sur la fortune en Allemagne (1995), au Danemark (1997), en Autriche (1993).

2. - Une stratégie conditionnée par les fortes variations de la conjoncture, mais équilibrée entre les catégories de contribuables

La période 1993-2004 se décompose en deux phases bien différentes en liaison avec la conjoncture : la première est marquée par des mesures d'augmentation de l'imposition des

²⁰⁵ Les autres bénéfices sont imposés au taux de 35,1 %, mais le gouvernement a annoncé un plan pluriannuel de baisse visant un taux de 25% en 2006.

entreprises et du patrimoine ; la deuxième se caractérise par une tendance à l'allègement.

Dans un premier temps, entre 1993 et 1997, la volonté d'augmenter la recette fiscale dans un contexte de croissance faible a été prioritaire, en vue de permettre à la France de satisfaire aux critères de Maastricht pour préparer son entrée dans l'Euro. A l'exception de l'impôt sur le revenu, ce mouvement a affecté de nombreuses impositions, directes et indirectes, à la charge des entreprises (IS, TP), mais aussi des ménages (TVA, CSG).

Dans un deuxième temps (à partir de 1998), dans un contexte économique plus favorable, a été engagé un mouvement de baisse des impôts ; ce mouvement n'a pas concerné que les entreprises, mais elles en ont aussi bénéficié. Il se caractérise au premier chef par la suppression partielle des taxes additionnelles à l'IS et la suppression de la part salariale de la TP.

En revanche, dans le domaine du financement de la protection sociale, le souci de réduire le poids des cotisations sociales pour les employeurs est apparu dès 1995.

On rappelle que l'examen des mesures prises au cours de la dernière décennie ne permet pas de constater une tendance massive à des transferts de charge fiscale entre entreprises et ménages ou entre revenus du travail et revenus du capital. La fiscalité des diverses catégories de contribuables a évolué dans le même sens, ce qui entraîne la stabilité de la répartition de la charge²⁰⁶.

Enfin, cette stratégie s'est accompagnée du maintien du déficit à un niveau élevé : cette remarque n'est pas anodine en termes comparatifs, car il est plus aisé d'afficher une stabilité des prélèvements sans que le déficit ne soit maîtrisé.

²⁰⁶ Ainsi, pour les ménages, la première phase a été marquée notamment par l'alourdissement du taux de TVA, la deuxième phase par une compensation partielle de cette hausse et des plans d'allègement de l'impôt sur le revenu.

3. - Une stratégie de promotion de l'emploi

Au-delà des variations de pression fiscale induites par la conjoncture, la politique fiscale française n'a pas cherché à réduire l'imposition des entreprises, en particulier la taxation des bénéfices, et a plutôt alourdi les prélèvements fiscaux pesant sur elles au cours de la période, malgré l'effort fait en matière de taxe professionnelle. Elle a cependant cherché à limiter, par des allègements ciblés, l'effet de ces mesures sur certains secteurs et certaines opérations, notamment sur les PME, la recherche, l'aménagement du territoire.

Si, au cours de ces années, la France n'a pas renoncé à améliorer la compétitivité globale de son système de prélèvements, elle l'a fait en mettant l'accent sur un des points où sa position était la plus défavorable, à savoir le poids des charges sociales. Même si, en moyenne, elle demeure mal placée à cet égard, elle a très significativement réduit le coût du travail, notamment peu qualifié. Cette politique a concouru à limiter l'effet sur l'emploi de la mobilité de certaines activités. Ce faisant, elle a contribué à l'attractivité du territoire français pour les emplois et les activités concernés.

Mais dans la même période, d'autres pays ont adopté, dans la poursuite du même objectif, une stratégie plus explicitement fondée sur l'aménagement de certains paramètres visibles du système d'imposition, tels que le taux nominal de l'impôt sur les sociétés ou la fiscalité des plus-values. Dans le même temps, au cours de la décennie, la concurrence fiscale a changé de nature. Les mesures dérogatoires censées attirer les bases imposables étrangères ont été en partie démantelées à partir de 1997. Dès lors, la concurrence s'est précisément déplacée vers les caractéristiques fondamentales du système telles que les taux nominaux d'imposition, voire la présence ou l'absence pure et simple d'une imposition (ISF, plus-values de cession des entreprises).

Ainsi, la stratégie de défense de l'attractivité du territoire de la France apparaît en décalage avec les réformes conduites dans les autres pays. La France est ainsi le seul pays à avoir

accru les taux nominaux de l'IS, l'imposition des plus-values et l'imposition du patrimoine depuis le milieu des années 1990, alors que bon nombre de ses partenaires adoptaient des mesures d'allègement des taux compensées en partie seulement par des élargissements d'assiette. Le modèle français s'en est trouvé d'autant plus en porte-à-faux qu'il repose sur des taux élevés et une assiette relativement étroite.

Le retour de la thématique de la concurrence fiscale dans la stratégie explicite de la France est ainsi relativement récent. Si ce thème est désormais invoqué régulièrement à l'appui de différentes mesures, la faiblesse des marges de manœuvre budgétaires n'a pas permis de prendre des mesures d'une ampleur significative.

4. - Certaines options prises par le système fiscal paraissent cependant peu lisibles ou discutables

En outre, si des aménagements peuvent permettre à certaines entreprises de ne pas être aussi lourdement imposées que le suggère l'examen des principales dispositions, la logique d'ensemble du système n'apparaît pas.

D'une part, le système fiscal français semble favoriser l'industrie lourde, par le jeu des amortissements, mais la taxe professionnelle brouille cette image et annule en partie cet avantage. Plus généralement, l'interaction complexe de ces deux prélèvements à laquelle il faudrait ajouter les multiples dérogations et le poids différencié des cotisations sociales selon la qualification, ont conduit à ce que les différents secteurs d'activité supportent des niveaux de prélèvements très disparates, et ce sans logique d'ensemble apparente.

D'autre part, le système fiscal encourage le développement des entreprises françaises à l'étranger par son mécanisme de déductibilité des intérêts d'acquisition et par certains aspects de sa territorialité (régime du bénéfice consolidé pour les entreprises agréées, régime des succursales). Cette politique remonte à l'époque de la promotion des

champions nationaux. Reste-t-elle pertinente dès lors que l'enjeu n'est plus exclusivement la conquête des marchés étrangers, mais aussi le maintien des emplois domestiques ?

Enfin, le choix de faire porter la majeure partie de l'effort sur l'emploi peu qualifié par le biais de la réduction des charges fiscales soulève une interrogation. En effet, le choix effectué de transférer une partie du financement de la protection sociale sur l'impôt a pour effet de déformer la structure des prélèvements au bénéfice du travail peu qualifié. Cette mesure se fondait sur le constat d'une concurrence étrangère particulièrement vive sur ce créneau du marché du travail. Or, certains pays à bas coût de main-d'œuvre sont en mesure d'offrir aux investissements internationalement mobiles une main-d'oeuvre de qualification croissante. Dès lors, il n'est pas certain que le schéma de protection des emplois peu qualifiés demeure le plus pertinent.

III. - LA FRANCE NE DISPOSE QUE D'UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE

Au terme de cette analyse il faut essayer de répondre aux questions fondamentales soulevées par le sujet :

- La concurrence fiscale constitue-t-elle un danger pour la France ?
- La place de la France dans la concurrence fiscale pour la localisation des activités nécessite-t-elle de recommander un allègement de la fiscalité des bases imposables internationalement mobiles, et si oui, de quelle manière ?
- Que peut faire la France pour s'opposer à l'évasion fiscale ?

A. - La France dans la concurrence fiscale : synthèse

1. - Un effet budgétaire encore limité

La concurrence fiscale n'a pas encore eu d'effets généralisés et observables au plan macro-économique en France, ni d'ailleurs dans la plupart des Etats. Elle ne s'est pas, jusque là, traduite par des pertes significatives de recettes ou des transferts majeurs de charge fiscale.

L'allègement des taux de la fiscalité sur les bases les plus mobiles (baisses des taux d'IS, baisse de la fiscalité de l'épargne, suppression de l'ISF dans certains pays) ne s'est pas encore, en règle générale, accompagné d'une baisse des recettes fiscales afférentes, du fait du dynamisme des bases. Dès lors, la répartition de la charge fiscale entre entreprises et ménages, ou entre travail et capital, a peu évolué. La France n'a pas significativement réduit jusque-là la pression fiscale sur les

entreprises du fait de la concurrence fiscale. De même, si nos partenaires ont abaissé certains taux d'imposition sur les entreprises ou sur le patrimoine, l'effet net sur le produit de l'impôt, compte tenu des variations de la base fiscale induite par des mesures compensatoires portant sur l'assiette ou par une conjoncture favorable n'apparaît pas encore clairement. La crainte d'un tarissement des recettes ou d'un transfert de charges entre contribuables du fait de la concurrence fiscale ne peut être justifiée par les évolutions constatées jusqu'ici. Toutefois, un faisceau d'indicateurs permet de repérer une tendance à la baisse de la pression fiscale sur les bases mobiles dans de nombreux pays, qui risque de se renforcer dans les années à venir.

Aussi serait-il imprudent de sous-évaluer le risque que la concurrence fiscale fait peser sur le budget des Etats. Dans le cas français, des répercussions plus directes sur le budget commencent à se faire sentir. L'invalidation de dispositifs anti-abus par la CJCE se traduit aussitôt par un manque à gagner pour l'Etat. A titre d'illustration, à la suite de l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat (arrêt Schneider n°232276 du 28 juin 2002) jugeant de l'inapplicabilité de l'article 209B du CGI à raison de stipulations contraires à la convention franco-suisse, il a été mis un terme à tous les contentieux et redressements en cours, susceptibles de se voir opposer cette jurisprudence. Cette décision explique pour une bonne part le niveau particulièrement élevé en 2003 des abandons sur redressement d'IS (700 M€).

2. - Un effet sur la localisation des activités qui n'est sensible que sur des cas d'espèce et n'a pas de caractère général

2.1. La concurrence fiscale n'est véritablement défavorable à la France que dans certains cas

L'effet de la fiscalité sur les décisions de localisation d'activités apparaît négligeable au niveau global, mais réel dans

certains cas précis. La fiscalité ne joue pas un rôle significatif dans la grande majorité des décisions de localisation des entreprises. L'idée d'une concurrence fiscale généralisée, menaçant indistinctement toute l'économie productive, n'est pas confirmée par les faits. Même en se limitant aux assiettes internationalement mobiles, la fiscalité n'est que rarement un déterminant de premier rang ; elle n'est prise en compte qu'après d'autres éléments de coût de production (niveau des salaires nets, productivité, cotisations sociales), et en regard d'un environnement favorable dont elle constitue la contrepartie. L'existence d'un climat de concurrence fiscale ne suffit donc pas à fonder une baisse massive de la fiscalité. En outre, les cas dans lesquels la fiscalité devient un facteur essentiel dans les choix de localisation tiennent à des paramètres variables avec chaque cas d'espèce, de sorte qu'il ne s'en dégage guère de recommandations simples sur tel ou tel aspect précis du système fiscal.

On peut compléter ces affirmations générales si l'on observe plus précisément avec qui la France est en concurrence, pour quelles opérations, et quel est alors le rôle de la fiscalité. On peut suivre le processus de décision séquentiel qui est celui des entreprises : délimitation de l'espace géographique pertinent, prise en compte des paramètres principaux (coûts et productivité de la main-d'œuvre), et le cas échéant des critères de second rang, parmi lesquels la fiscalité. Les développements qui suivent n'ont pas l'ambition d'être systématiques, mais de donner un aperçu de différents cas de figure.

Pour les investissements qui peuvent être localisés partout dans le monde, (Cas 1) deux situations se présentent.

Supposons tout d'abord (cas 1.1) qu'il s'agit d'investissements de production manufacturière de masse ; la France est alors placée en concurrence avec des pays à très bas coût de main-d'œuvre, ce paramètre étant déterminant.

Dans certains cas (cas 1.1.1), la France, qui dispose d'une productivité élevée, peut alors compenser grâce à celle-ci les écarts de coûts de main-d'œuvre. Dans ce cas de figure, la fiscalité, en même temps que d'autres paramètres, peut devenir un critère pris en compte par l'entreprise. Il peut jouer contre le

choix de la France, celle-ci ne pouvant octroyer les conditions attractives proposées par exemple par certains pays capables d'offrir à la fois une main-d'œuvre relativement qualifiée et une fiscalité faible.

Dans d'autres cas (cas 1.1.2), l'écart de coût salarial n'est pas compensé par un écart de productivité. Tel est vraisemblablement le cas pour la majeure partie des délocalisations d'industries traditionnelles. La fiscalité exerce peut être un effet défavorable supplémentaire, mais il est hors de proportion avec celui du coût du travail. Le recours à la fiscalité pour améliorer la position de la France dans ce type de configuration serait hors de prix si on voulait le rendre efficace.

Supposons à présent que cet investissement susceptible de se localiser partout dans le monde soit un investissement de haute technologie ou de recherche (Cas 1.2). Le nombre de compétiteurs est plus restreint, les écarts de coûts salariaux plus réduits. La fiscalité peut alors jouer un rôle plus significatif. Elle présente en France, pour ce type d'activités, un certain nombre d'avantages, y compris ceux qui peuvent être accordés au niveau local, susceptibles d'en compenser les inconvénients. Des mesures fiscales ciblées pourraient encore améliorer la position de la France, d'autant plus qu'elles sont davantage susceptibles d'être acceptées par la Commission, qui a une approche des aides d'Etat plus ouverte lorsqu'il s'agit de recherche. Le risque récent de remise en question du nouveau dispositif français de crédit d'impôt recherche semble cependant indiquer que la marge de manœuvre en la matière est étroite.

Il convient d'observer que de telles distinctions sont de plus en plus remises en question par la capacité de certains Etats à offrir une main-d'œuvre très qualifiée à bas prix. Cette évolution, si elle est préoccupante, tend néanmoins à faire basculer un plus grand nombre de situations vers le cas 1.1.2 ci-dessus, dans lequel la fiscalité n'a que peu d'impact.

Considérons maintenant le cas des investissements internationalement mobiles pour lesquels l'accès au marché européen est une donnée fondamentale (Cas 2). Les

compétiteurs sont alors de deux types : les nouveaux entrants dans l'Union, et les économies traditionnelles.

La France apparaît concurrencée par les nouveaux entrants dans les industries traditionnelles (Cas 2.1), comme en témoignent les emplois créés en Pologne, en Hongrie, en République tchèque dans les secteurs de l'automobile ou de l'équipement. Là encore, les critères fiscaux paraissent passer au second plan derrière la volonté des entreprises d'être présentes sur ces nouveaux marchés, et les écarts de coûts de main-d'œuvre qui ne sont pas toujours compensés par une plus faible productivité. Le recours à l'outil fiscal serait là encore très coûteux, car il devrait présenter un caractère général, et n'apparaît pas en mesure d'infléchir la tendance.

Pour les industries de pointe et les activités immatérielles, au vu des choix effectués par les investisseurs, la France est principalement concurrencée par le Royaume-Uni, l'Irlande, et dans une moindre mesure les Pays-Bas ou l'Italie, pays qui offrent un niveau d'infrastructures comparable au nôtre.

Tableau n°47 : Principaux pays attractifs sur les secteurs de spécialisation de la France

Secteur	Principaux pays d'accueil, avec la France, des emplois créés par des sociétés étrangères
BTP, Transports, stockage	Belgique, Italie
Logiciels	Irlande, RU
Composants électroniques	Allemagne, Portugal
Agro-alimentaire	Espagne, RU
Conseil	RU, Pologne
Médicaments	Irlande
Chimie	Espagne, Irlande
Energie	Espagne
Autres services aux entreprises	RU, Irlande

Source : AFII

Dans ces secteurs, il est peu probable que les possibilités de réduction de l'imposition liées par exemple à la déductibilité des intérêts d'emprunt compensent totalement l'écart des taux nominaux d'IS. Dans le secteur industriel, il existe certes des

possibilités d'amortissement favorables, mais leur effet est contrecarré par le poids de la taxe professionnelle, qui peut s'avérer particulièrement pénalisante. Dans le secteur financier, où la taxe professionnelle pèse moins, d'autres contributions singulières dégradent à nouveau la position de la France. Il est certain que, sur ce créneau particulièrement important, la fiscalité tend à être un handicap face à des pays qui affichent pour la plupart des dispositions plus favorables. Cependant, on observe que la France reste attractive dans ce domaine, ce qui confirme que l'effet de la fiscalité est dans l'ensemble peu perceptible. Enfin, le secteur des services non financiers semble moins défavorisé.

Concernant enfin les choix de localisation de certaines entités spécifiques telles que les centres de décision ou les holdings, la France propose une fiscalité où handicaps et atouts paraissent relativement équilibrés. Elle a levé certains handicaps (cf. le nouveau régime des impatriés), et ne pourrait consentir de nouveaux avantages sans aller à l'encontre du processus d'élimination des mesures dommageables, lequel doit permettre à terme de réduire ceux de ses concurrents.

Deux autres considérations qui jouent en sens contraire peuvent utilement compléter l'analyse du rôle de la fiscalité dans les choix de localisation des entreprises. Il convient tout d'abord de tenir compte de l'image que donne le dispositif indépendamment de son impact quantitatif. Il faut aussi garder à l'esprit qu'une fraction significative de l'activité économique est pratiquement insensible à la concurrence fiscale.

Le système fiscal français renvoie une image défavorable. La fiscalité de l'entreprise en France est considérée comme plus dissuasive qu'elle ne l'est réellement, du fait du choix de taux élevés et de la persistance de l'imposition de certaines opérations qui ne sont plus taxées par un grand nombre d'autres Etats, même si cela est tempéré par l'offre d'un grand nombre de possibilités, parfois complexes, de minorer l'impôt. En second lieu, les possibilités d'optimisation internationale permettent vraisemblablement aux agents de réduire en pratique l'écart de taxation entre la France et un autre pays. Bien que limitant les effets défavorables de la fiscalité sur la

localisation de l'activité, ces possibilités ne sont pas satisfaisantes, à la fois en termes d'affichage, certains agents s'en tenant pour leurs décisions aux caractéristiques les plus apparentes, et du point de vue de l'équité du système fiscal.

De même ne peut-on sous-estimer l'impact psychologique de la concurrence fiscale en matière d'imposition des personnes. La France affiche là encore des dispositions sans doute plus dissuasives qu'elles ne le sont dans les faits, du fait par exemple de l'existence de l'abattement de 20% et des possibilités d'exonération. En matière d'imposition des revenus, une expatriation pour des raisons fiscales, qui se traduit par une perte d'activité pour la France, n'est avantageuse que pour un très petit nombre d'individus capables d'exercer leur activité depuis des Etats à fiscalité privilégiée. Elle l'est d'ailleurs surtout du fait de lacunes de conventions internationales ou parce que le pays choisi offre des conditions fiscales préférentielles sur lesquelles aucun grand pays ne peut s'aligner. Il n'est pas pertinent de chercher à s'opposer à ces comportements par une modification du barème.

En matière d'imposition du patrimoine, la fiscalité incite à un petit nombre d'expatriations qui peuvent donner l'impression d'une sortie de capitaux significative. L'impact symbolique est très supérieur à l'effet réel, dans la mesure où les délocalisations de personnes physiques et de leurs capitaux ne s'accompagnent pas toujours de la délocalisation des activités dans lesquelles leur patrimoine est investi.

Il faut rappeler qu'une part significative des activités des entreprises est insensible à la concurrence fiscale, parce celles-ci sont développées sur un marché marqué par la proximité immédiate entre le producteur et le consommateur. Il faut ainsi prendre garde à ne pas adopter, à seule fin d'attirer des emplois internationalement mobiles, des mesures dont le coût pour les finances publiques, sous forme d'un effet d'aubaine pour ces activités non soumises à la concurrence, serait disproportionné. La fixation des taux d'imposition sur les entreprises ne doit donc pas résulter de la seule considération des activités internationalement mobiles. Ceci ne plaide guère en faveur de

mesures d'une grande ampleur budgétaire, sauf à démontrer que, pour les activités protégées, une baisse de la fiscalité serait à son tour créatrice d'emplois en France.

En définitive, il apparaît que c'est surtout en termes d'image que le positionnement relatif de la France, s'agissant de la fiscalité des entreprises et de leurs détenteurs, s'est dégradé dans la période récente. Ceci résulte d'une stratégie qui a mis l'accent sur la baisse du coût du travail peu qualifié, alors que nos principaux compétiteurs (Italie, Allemagne, Belgique) ont affiché clairement une stratégie de baisse de l'imposition des entreprises. Il revient à présent à la France d'afficher à son tour une stratégie claire et lisible en matière de fiscalité des entreprises.

B. - Quelle stratégie fiscale en faveur de la localisation des activités en France ?

Une stratégie susceptible de combattre ces effets d'image négatifs doit arbitrer entre deux objectifs partiellement contradictoires : garantir le rendement de l'impôt, ne pas dégrader le positionnement de la France en termes de coût de production. Elle doit tenir compte des possibilités dont disposent les contribuables de localiser les bases fiscales indépendamment de l'activité, dans un contexte où les décisions ne peuvent être prises seulement au niveau national, sauf exceptions de portée limitée, et dans un environnement budgétaire peu propice aux allègements d'impôts massifs.

1.1. Certaines pistes doivent être écartées

Un certain nombre de voies parfois évoquées pour améliorer l'attractivité du territoire ne paraissent pas appropriées.

Une baisse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur la fortune ne pourraient pas être justifiée par la volonté d'améliorer l'attractivité du territoire pour les emplois et les activités.

Par ailleurs, une baisse massive de la fiscalité des entreprises, prenant la forme par exemple d'une baisse importante du taux de l'IS qui ne serait pas en partie compensée par un élargissement de l'assiette, ne pourrait être justifiée, dans le cas d'une économie relativement grande comme celle de la France, par l'effet d'attraction supposé sur les emplois internationalement mobiles. Cet effet ne pourrait être que modeste, alors que le coût pour les finances publiques serait considérable. Une telle stratégie uniformément offensive n'est adaptée que pour une économie plus petite. La France ne doit donc pas chercher à prendre la tête dans la course au "moins-disant" fiscal, mais elle doit avant tout limiter les possibles effets d'une position trop visiblement défavorable.

En admettant que, toutes choses égales par ailleurs, la France puisse attirer davantage d'emplois créés par des sociétés étrangères qu'elle ne le fait aujourd'hui et accroître ainsi sa "part de marché", une option "défensive" semble inappropriée. Dans ce schéma, la France chercherait à combler le handicap relatif qu'elle a dans certains secteurs dans lesquels les transferts d'emplois sont importants, notamment l'automobile, en améliorant son attractivité par rapport à celle des pays de l'Est. Une telle stratégie passerait par l'accentuation de la baisse du coût du travail peu qualifié et des avantages comparatifs de la France en matière de fiscalité de l'industrie lourde (régime des amortissements corporels, allègement de la taxe professionnelle).

Dans le passé, la France a privilégié cette voie. Si ce choix est justifié par l'existence d'un chômage de masse, l'extension de la concurrence des pays à bas coûts de main-d'œuvre à des secteurs de plus en plus qualifiés peut conduire à le remettre en cause.

Ainsi, on peut considérer avec raison que la logique qui est à l'œuvre avec l'arrivée des pays de l'Est sur le marché ne peut être inversée par des mesures fiscales. En outre, ces secteurs sont le plus souvent des secteurs de l'industrie "classique" pour lesquels des mouvements de relocalisation sont davantage fonction de l'ensemble des paramètres qui

déterminent le coût de la main-d'oeuvre. Cette option ne semble donc pas devoir être retenue.

1.2. Les principes : baisse des taux, élargissement de l'assiette, simplification

A titre liminaire, il convient de rappeler que les entreprises raisonnent en tenant compte à la fois de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle. Une éventuelle modification de l'imposition des entreprises doit donc être cohérente du point de vue de l'ensemble formé par ces deux prélèvements. Le Conseil des impôts ne préconise pas une baisse substantielle de la fiscalité de l'entreprise. Il ne s'est donc pas attaché à la question de savoir quel impôt, de l'IS ou de la taxe professionnelle, devrait être abaissé prioritairement si l'on voulait favoriser les entreprises actives en France. Il convient cependant de relever que la taxe professionnelle pèse de manière particulièrement lourde dans les choix d'investissement des entreprises, étant assimilée à un coût fixe. Mais il faut aussi rappeler que des contraintes spécifiques pèsent sur le niveau de ce prélèvement du fait de la nécessité d'assurer des ressources propres aux collectivités locales.

La complexité de la taxe professionnelle peut exercer à elle seule un effet dissuasif. A produit constant, il paraît à tout le moins nécessaire de réorienter ce prélèvement dans un sens plus prévisible et plus lisible pour les entreprises. Cela implique que cet impôt soit plus équitablement réparti selon les territoires et les activités, et que ses variations dans le temps soient suffisamment encadrées. Le rapport d'étape de la Commission de réflexion sur la taxe professionnelle permet de s'engager dans cette voie.

S'agissant de l'IS, la France pourrait prendre acte du fait que le maintien de taux nominaux élevés, et de dispositions d'assiette favorables, engendrant un système complexe, est au total un handicap dans la concurrence fiscale, et une source d'iniquité entre contribuables. Elle anticiperait sur les évolutions de moyen et long terme qui tendent à l'harmonisation des assiettes au plan communautaire.

Dès lors, elle annoncerait un plan de baisse progressive de l'IS pour le ramener à un niveau voisin de celui de ses principaux compétiteurs, autour de 30%. Parallèlement, elle remettrait en question un certain nombre de dispositions liées par exemple au régime d'amortissement ou de déductibilité des intérêts d'emprunt, ce qui présenterait l'avantage de supprimer des possibilités d'optimisation internationale qui ne comportent pas toujours d'intérêt direct pour elle. Dans le même esprit, pourraient être davantage limitées certaines possibilités offertes par le régime d'intégration, qui permet actuellement trop aisément le rachat d'une entreprise à l'aide des propres bénéfices futurs de celle-ci, et la neutralisation de certaines libéralités.

Une telle stratégie serait conforme aux positions habituelles du Conseil en faveur d'un système fiscal simple, affecté de peu de dérogations, telles qu'elles ont été formulées dans son XXIème rapport consacré aux dépenses fiscales.

Certes, des obstacles s'opposent à la mise en oeuvre de la stratégie d'ensemble présentée ci-dessus. Sa neutralité budgétaire n'est pas garantie. Elle pourrait faire l'objet d'un accueil mitigé de la part des entreprises, qui seraient attentives à la perte d'un certain nombre d'avantages particuliers, et pourraient redouter que la baisse du taux nominal ne soit pas pérenne : la crédibilité du plan pluriannuel de baisse du taux nominal est une condition nécessaire de l'acceptabilité de la démarche. Elle suppose également que la puissance publique renonce en partie à orienter les investissements grâce à un certain nombre de mécanismes dérogatoires qui seraient remis en question.

A défaut de choisir cette voie, il apparaît a minima souhaitable de prendre, lorsque l'état des finances publiques le permettra, les mesures les plus emblématiques, celles qui éviteraient au système fiscal français d'être trop stigmatisé, et souvent injustement.

Le régime des plus-values de cession de titres pourrait être révisé. La suppression du complément d'imposition, en cas de distribution de la réserve spéciale des plus-values de long terme, pourrait être envisagée dans un premier temps, première

étape vers l'exonération totale. Il s'agit ici de faire porter l'effort sur le point du système fiscal français qui constitue une véritable exception, et complique la gestion des participations par les groupes.

S'agissant du taux de l'IS, la suppression des contributions additionnelles serait menée à son terme.

Il semblerait préférable, pour envoyer un signal clair aux entreprises, de ne pas chercher à compenser entièrement par des mesures d'élargissement de l'assiette les mesures d'allégement qui seraient ainsi consenties. En particulier, les régimes d'amortissements pourraient être conservés à court terme. Leur suppression ferait perdre de l'intérêt à certains investissements, sans fournir des marges suffisantes pour baisser le taux nominal dans une proportion susceptible de compenser cette perte pour les investisseurs. Elle n'est envisageable que dans le cadre d'un réexamen d'ensemble du système.

De telles mesures pourraient être cependant partiellement et temporairement financées pour les premières années au moyen d'une taxe libératoire sur la réserve spéciale des plus-values à long terme.

Ces lignes directrices peuvent être complétées au plan sectoriel par le choix d'une option "offensive", par opposition à l'option "défensive" écartée ci-dessus. La France tenterait alors de renforcer son positionnement dans des secteurs où elle est déjà attractive, relevant notamment des industries de pointe, de la recherche et le développement, ou des services à forte valeur ajoutée. Cette stratégie peut impliquer une baisse du coût du travail très qualifié, et, en exception à la remise en question d'ensemble des mécanismes permettant la réduction de l'assiette, un renforcement des aides à la recherche et au développement, ainsi qu'un amortissement plus favorable encore des biens incorporels.

C. - Quelle stratégie de lutte contre les effets non souhaités de la concurrence fiscale ?

Les mesures d'allégement évoquées ci-dessus seraient toutefois inséparables d'une intensification de l'action menée par la France au niveau national et communautaire pour contrôler davantage les phénomènes dommageables de concurrence fiscale, sauf à entériner la tendance à l'harmonisation par le bas de la fiscalité des bases d'imposition mobiles. Dans l'idéal, la France doit tenter de se prémunir davantage contre les risques qu'un revenu produit sur son territoire soit taxé dans un autre Etat, et contre la poursuite d'une course au moins disant fiscal. Dans les deux cas, elle ne peut procéder qu'en accord avec un cadre communautaire qui ne laisse que peu de perspectives.

1. - La France ne doit pas renoncer à une coordination communautaire plus étroite

Comme cela a été dit, certains Etats de l'Union peuvent, à court ou moyen terme, jouer sur une fiscalité réduite pour attirer les bases imposables de leurs voisins, sans subir de pertes de recettes puisque l'augmentation de l'assiette compense la baisse des taux. Ils n'ont pas d'intérêt immédiat à la mise en place d'un taux minimum d'imposition, pourtant souhaitable du point de vue des grands Etats, et à long terme souhaitable dans tous les cas pour éviter un processus de cercle vicieux.

Les travaux internationaux et notamment communautaires en vue de lutter contre les conséquences dommageables de la concurrence fiscale ont permis d'obtenir certains succès, mais restent en deçà du niveau souhaitable de régulation pour la France et pour d'autres Etats qui ne peuvent ni ne souhaitent s'engager dans une course au "moins-disant fiscal". La notion de concurrence fiscale dite dommageable a été appréciée dans un sens trop restrictif, et le processus d'élimination des mesures identifiées comme telles est trop peu

contraignant ; il devrait notamment concerner certains aspects de la fiscalité des personnes qui ont en réalité pour objet d'attirer des activités.

Le principe de l'unanimité en matière fiscale a été maintenu dans le texte de Constitution européenne récemment adopté par les gouvernements de l'Union. Dans ces conditions, le passage à la majorité qualifiée, nécessaire pour progresser dans le sens souhaitable pour la France paraît peu probable. La course au "moins-disant fiscal" demeure donc toujours un danger pour la France et pour une majorité de pays au sein de l'Union.

Toutefois, la France ne doit pas renoncer à maintenir sa position et à plaider avec constance pour une poursuite de l'exercice d'élimination des mesures fiscales dommageables, voire même pour une modification du Traité permettant une meilleure prise en compte de l'intérêt des Etats. Aujourd'hui peu favorable, le contexte peut être modifié si certains pays aujourd'hui opposés à un cadre contraignant se trouvent par la suite victimes à leur tour des phénomènes de concurrence fiscale.

La France doit par ailleurs poursuivre son exercice de renégociation des conventions fiscales bilatérales avec le souci d'éliminer les possibilités particulières d'optimisation qu'elles peuvent offrir.

2. - La consolidation des législations anti-abus, une voie étroite

2.1. La tentation d'un durcissement de la législation nationale

Quels que soient les champs étudiés (grandes entreprises, PME, salariés à hauts revenus, détenteurs de patrimoines importants constitués de parts d'entreprise), les comportements d'optimisation et d'évasion sont beaucoup plus marqués, et beaucoup plus directement déterminés par les systèmes fiscaux, que les décisions de localisation des activités ou de la résidence. Les possibilités d'optimisation et d'évasion offertes par la

coexistence de systèmes fiscaux nationaux constituent du reste pour les finances publiques un enjeu plus déterminant que l'utilisation hasardeuse de l'outil fiscal à des fins d'attractivité du territoire.

Là encore, pour être véritablement efficaces, les moyens de lutte contre les abus devraient faire l'objet d'un consensus communautaire, qui paraît hors d'atteinte. Bien au contraire, l'effet de la jurisprudence nationale et communautaire tend à déposséder les administrations fiscales de leurs moyens de lutte contre les abus au moment même où ceux-ci devraient être renforcés.

Les Etats se résignent ainsi à durcir isolément leurs législations anti-abus. Ainsi, la Hongrie a récemment durci sa législation CFC²⁰⁷ en considérant qu'un pays appliquant un taux de 2/3 inférieur au taux hongrois devait être considéré comme un pays à fiscalité privilégiée²⁰⁸. L'Italie a introduit au 1^{er} janvier 2002 une législation comparable à l'article 57 pour s'autoriser des redressements en matière de prix de transfert, et s'est dotée depuis le 1^{er} janvier 2004 de moyens de lutte contre la sous-capitalisation. L'Allemagne avait elle-même renforcé sa législation en la matière en 2001. Ce durcissement s'opère dans un contexte d'insécurité juridique, et conduit parfois à remettre en question une partie des avantages octroyés aux entreprises.

La nécessité de disposer de mécanismes anti-abus qui ne procèdent pas des discriminations place en outre les Etats devant un dilemme. Ou bien ils acceptent de se passer entièrement de tels dispositifs, et se résignent à des pertes de recettes significatives. Ou bien, pour les rendre compatibles avec les principes communautaires, ils les étendent aux résidents, soumettant ainsi leurs entreprises nationales à une législation plus sévère.

²⁰⁷ Controlled foreign currency, se dit des législations analogues à l'article 209 B du CGI

²⁰⁸ Auparavant, seuls les pays dont le taux d'IS était inférieur à 10 % et avec lesquels la Hongrie n'avait pas conclu de convention fiscale étaient visés

Les entreprises et la Commission européenne redoutent actuellement une telle tendance qui aboutirait paradoxalement, pour être en accord avec la jurisprudence communautaire, à une forme de régression par rapport aux objectifs de stimulation de l'activité des entreprises que poursuit par ailleurs l'Union européenne. Il en irait par exemple ainsi si les Etats, dans le cas d'une décision de la CJCE favorable à la société Marks et Spencer sur la question du périmètre d'intégration, décidaient de supprimer le bénéfice de ce type de régime pour les filiales nationales.

Une telle solution a déjà été retenue dans un certain nombre de cas. Ainsi, le Royaume-Uni et l'Italie ont modifié leur législation relative à la lutte contre la sous-capitalisation pour qu'elle s'applique aussi bien aux intérêts versés à des entreprises situées sur le territoire national qu'à l'étranger.

**2.2. Les législations visant à réintégrer dans le bénéfice taxable
en France les bénéfices réalisés dans des filiales situées
dans des Etats à fiscalité privilégiée peuvent être consolidées
dans un périmètre plus étroit**

Lorsqu'elle est aussi générale que l'était l'article 209 B, une législation CFC présente un certain caractère arbitraire. En permettant à l'Etat qui l'applique de réintégrer unilatéralement dans le bénéfice taxable sur son territoire les profits réalisés par des filiales situées dans des pays à fiscalité privilégiée, un tel dispositif conteste le droit d'une entreprise de réaliser des bénéfices dans ce pays, alors qu'elle peut très bien choisir d'y exercer de bonne foi une activité. En réalité, une telle législation CFC ne peut être appliquée que par un pays autonome, capable d'imposer sa volonté à ses partenaires commerciaux.

Compte tenu de la jurisprudence, il paraît peu probable d'espérer rétablir une disposition aussi générale que l'article 209 B qui soit opérationnelle au sein de l'Union, même si certains Etats membres sont dans les faits des pays à fiscalité privilégiée. Un tel dispositif ne pourrait viser, au sein de l'Union, que les "mécanismes purement artificiels visant à contourner la loi fiscale", selon les propres termes de la jurisprudence de la CJCE,

ce qui constituerait malgré tout une situation moins défavorable que l'impuissance actuelle.

Il paraît possible de concevoir un dispositif plus contraignant vis-à-vis des pays extérieurs à l'Union, sous réserve de conformité avec les conventions fiscales. Une telle législation est nécessaire pour un Etat tel que la France. Les pays qui lui sont comparables ont développé ou adapté leurs dispositifs dans ce domaine.

Les Etats sont aussi fondés à se prémunir contre le transfert de bénéfices dans d'autres Etats, que ceux-ci soient d'ailleurs à fiscalité privilégiée ou non : il importe donc d'assurer l'effectivité des dispositions qui leur permettent de lutter contre un tel transfert, que ce soit par le contrôle des prix de transfert ou de la sous-capitalisation.

2.3. La législation sur la sous-capitalisation

De nombreux Etats ont actuellement une législation leur permettant de lutter contre les formes jugées excessives de sous-capitalisation. Il s'agit là d'un point central dans la lutte contre la fuite vers d'autres Etats de bénéfices dégagés en France.

Il semble possible de concevoir un dispositif qui ne présenterait pas de caractéristiques discriminatoires selon le pays de résidence des sociétés en cause. Ce dispositif prendrait dès lors un caractère moins systématique que celui qui a été invalidé par la jurisprudence, en permettant une analyse au cas par cas des situations et une possibilité pour les entreprises de pouvoir justifier leurs modalités particulières de financement.

Faute de trouver une possibilité de s'opposer aux abus, la France pourrait être conduite à remettre en question ses modalités de déductibilité des intérêts d'emprunt. Mais elle perdrait ainsi un de ses avantages comparatifs. Elle doit donc s'attacher à remettre en place rapidement un mécanisme de lutte contre les abus en la matière.

2.4. La prévention et la transparence peuvent être renforcées

Des réflexions sont menées aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne pour créer les conditions d'une meilleure information des administrations fiscales sur les stratégies et montages fiscaux effectués par les conseils pour le compte de leurs clients, dans des conditions dont le détail est donné en annexe 12.

Une telle réflexion pourrait être utilement menée dans notre pays dans le but de sécuriser les entreprises sur les solutions fiscales retenues dès lors qu'elles reposent soit sur des interprétations de la loi, soit sur la mise en œuvre de mécanismes qui, tout en appliquant la loi, peuvent s'écarter de son objectif.

Cette transparence accrue demandée aux conseils sur les stratégies et les montages qu'ils mettent en œuvre, présenterait aussi l'avantage pour les pouvoirs publics de connaître rapidement les insuffisances de formulation de la loi fiscale. Elle permettrait au législateur de mieux répondre aux besoins des entreprises, soit en confirmant le texte d'origine en pleine connaissance de ses implications, soit en l'amendant s'il apparaissait que son application puisse être détournée de ses objectifs initiaux.

CONCLUSION

La concurrence fiscale est ambivalente : elle peut apparaître comme un handicap pour les entreprises actives en France, mais elle leur offre aussi dans les faits des possibilités de réduire leur imposition tout en restant implantées dans notre pays. Elle est bien davantage un problème pour les Etats, puisqu'elle tend à limiter la maîtrise de leurs recettes fiscales.

Certes, la concurrence fiscale n'a pas conduit pour l'instant à une remise en question fondamentale et systématique du financement des Etats et de la répartition de la charge fiscale entre les contribuables. Mais la pression est d'ores et déjà sensible et ne peut que croître en l'absence de coordination. Si la concurrence fiscale concerne principalement les grandes entreprises multinationales, il existe une tendance de fond à la diffusion de ses mécanismes à des entreprises de taille moyenne.

Or, dans l'ensemble, la France apparaît plutôt vulnérable dans le contexte de la concurrence fiscale, du fait de la structure de sa fiscalité, construite autour d'assiettes étroites et de taux élevés, ce qui entraîne à la fois un handicap en termes d'image, et de plus larges possibilités d'optimisation et d'évasion fiscale.

Si l'on effectue une comparaison terme à terme du système fiscal français d'imposition des entreprises avec les régimes étrangers, il apparaît que ses éléments favorables (assiette étroite de l'impôt sur les sociétés, régime de groupe)

sont moins visibles que ses éléments défavorables (taux nominal élevé de l'IS, poids de la taxe professionnelle, imposition des plus-values de cession de titres, sans parler du poids des cotisations sociales). Les indicateurs de pression fiscale globale, bien que reposant sur des éléments fragiles, vont aussi dans le sens d'une imposition plus élevée en France que dans d'autres pays comparables, l'écart n'étant d'ailleurs pas assez réduit pour apparaître de manière incontestable.

En matière de localisation des activités, ce constat d'ensemble n'a qu'une portée limitée. En effet, le niveau de la fiscalité n'est pas prépondérant pour la localisation des activités et des emplois internationalement mobiles, qui sont bien davantage déterminées par des facteurs d'environnement géographique, par la qualité des infrastructures et par le coût du travail. Le jugement sur le positionnement de la France doit en outre être nuancé compte tenu de la diversité des situations particulières et de la coexistence de dispositions plus ou moins favorables. Ce résultat global n'empêche pas que certains aspects du système fiscal jouent, dans des cas d'espèce, contre le choix de notre pays pour l'implantation des entreprises.

S'agissant de l'imposition des particuliers, la taxation n'est véritablement plus lourde en France par rapport aux pays comparables que sur le patrimoine et les plus-values, non sur le revenu. Ces écarts de taxation défavorables ne rendent toutefois une expatriation avantageuse pour les contribuables concernés que dans un très petit nombre de cas. Cette expatriation peut se faire sans grandes conséquences économiques pour notre pays, le lieu d'investissement des capitaux pouvant être différent du lieu de résidence de leur détenteur.

Le Conseil des impôts appelle en revanche l'attention sur le fait que la coexistence des systèmes fiscaux nationaux induit des comportements d'optimisation internationale massifs. Du fait de ses caractéristiques, la France est particulièrement vulnérable à ces phénomènes. S'ils conduisent vraisemblablement dans les faits à réduire les écarts de pression fiscale qui peuvent être perçus dans certains cas entre la France et d'autres pays, et atténuer ainsi l'effet défavorable que ces écarts peuvent exercer dans certains cas d'espèce, ils sont une

source d'inégalité devant l'impôt et constituent une menace pour la souveraineté et l'équilibre budgétaire des Etats.

Cette menace est amplifiée, en l'absence d'accord des gouvernements au niveau communautaire, par la jurisprudence récente du juge européen et du juge national. Les perspectives d'une solution coordonnée semblent éloignées, alors même que la concurrence fiscale semble appelée à exercer dans l'avenir une pression sur les Etats bien plus appuyée qu'aujourd'hui. La France doit donc, lorsque cela est possible, tenter de combler par de nouveaux dispositifs compatibles avec les textes communautaires les lacunes révélées ou latentes de son appareil législatif de lutte contre certains abus, sans pour autant renoncer à la perspective d'une solution d'ensemble au niveau communautaire. Elle ne doit pas s'interdire de recourir à des modalités de dissuasion novatrices.

Dans la période récente, la stratégie fiscale de la France a tenu compte des phénomènes de concurrence entre les Etats, mais du fait de ses caractéristiques propres, et en particulier d'un taux de chômage élevé, elle a surtout joué sur le niveau des cotisations sociales, alors que ses partenaires ont privilégié d'autres paramètres, tels que le taux nominal d'imposition des bénéfices des sociétés. La stratégie française en matière d'attractivité doit désormais prendre acte de ce contexte.

Il importe avant tout aujourd'hui de faire le choix clairement affiché d'une stratégie de moyen terme visant à rapprocher le système français d'imposition des entreprises d'un modèle offrant des taux nominaux plus réduits, en contrepartie de dérogations moins nombreuses. S'engager dans la voie d'un mouvement de réduction massif de la pression fiscale effective n'est pas d'actualité, en l'absence de marges de manœuvre budgétaires et dans l'incertitude des effets d'une telle démarche. Il ne serait pas non plus pertinent de prendre quelques mesures ponctuelles, surtout si elles devaient créer de nouvelles dérogations à la norme.

A minima, le Conseil des impôts recommande de prendre les mesures susceptibles de réduire la singularité française, en particulier en mettant un terme aux contributions additionnelles à l'IS et en mettant fin à la taxation des plus-

values de cession de titres détenus par les entreprises. Ces mesures pourraient être cependant partiellement et temporairement financées pour les premières années au moyen d'une taxe libératoire sur la réserve spéciale des plus-values à long terme.

Une telle stratégie aurait non seulement l'avantage de combattre les effets d'affichage qui peuvent être défavorables au choix de la France, mais aussi de limiter l'intérêt de l'optimisation internationale et les possibilités d'y recourir.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE CONSEIL DES IMPÔTS

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

M. Hervé LE FLOC'H LOUBOUTIN, directeur de la législation fiscale

M. Vincent MAZAURIC, sous-directeur, direction de la législation fiscale

Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Guy GILBERT, professeur agrégé des universités

Représentants des entreprises

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Jacques CREYSSEL, directeur général

Robert BACONNIER, Président du comité fiscal

Agnès LEPINAY, directrice des affaires économiques, financières et fiscales

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Jean-François ROUBAUD, président

Pascal LABET, directeur des affaires économiques

Gérard ORSINI, président de la commission juridique et fiscale

Association française des entreprises privées (AFEP)

Alexandre TESSIER, directeur général

Stéphanie ROBERT, directeur du service des affaires fiscales

Jean-Charles SIMON (directeur)

Avocat fiscaliste

Michel TALY, avocat au Cabinet Landwell et associés

Commission européenne

Robert VERRUE, directeur général – direction générale fiscalité et union douanière

Michel AUJEAN, directeur de la politique fiscale – direction générale fiscalité et union douanière

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS

Commissions des finances

Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances du Sénat.

Conseil d'Etat

Olivier Fouquet, Président de section

Stéphane Gervasoni, maître des requêtes au Conseil d'Etat, référendaire à la CJCE

Jean Maïa, maître des requêtes, responsable du centre de documentation fiscale

Laurent Olléon, maître des requêtes, responsables du centre de documentation fiscale

Cabinets d'avocats fiscalistes

Hervé Bidaud, avocat associé, société d'avocats Ernst and Young Law

Yann de Givré, directeur de FIDAL

Michel Taly, cabinet Landwell et associés

Entreprises

Olivier Bourges, directeur des études économiques, Renault

Damien Boyer-Chammard, directeur du contrôle des investissements, Renault

Arnaud de Bresson, secrétaire général, Paris Europlace

Patrick de Fréminet, consultant indépendant, Association nationale des sociétés par action (ANSA)

François Garcia, directeur des services fiscaux et douaniers, Renault

Sylvie Puech, directeur fiscal, Louis Vuitton Moët Hennessy

Jean-Charles Simon, directeur, Stéphanie Robert, directeur du service des affaires fiscales, AFEP

Partenaires sociaux

Robert Baconnier, président du directoire, CMS Bureau Francis Lefebvre, président de la commission fiscale du MEDEF

Marie-Pascale Antoni, directeur adjoint chargée des affaires fiscales, MEDEF

Pascal Labet, responsable du service fiscalité

Gérard Orsini, avocat à la Cour, président de la commission juridique et fiscale, CGPME

Serge Colin, secrétaire général, SNUI-FDS

Christine Bugna, secrétaire nationale, SNUI-FDS

Banque de France

Dominique Nivat, Balance des paiements

Bruno Terrien, Balance des paiements

Chambre de commerce et d'industrie de Paris

Jean-Paul Vermes, président de la commission fiscale

Mirko Hayat, responsable du département fiscal

Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables

Patrick Colin, directeur chargé des affaires fiscales au Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables

Administration

Antoine Bracchi, président du Conseil national de la comptabilité

Alain Dorison, secrétaire général du Conseil national de la comptabilité

Philippe Dufresnoy, sous-directeur, service de l'application, direction générale des impôts

Frédéric Iannucci, sous-directeur, direction générale des impôts

Henri Lamotte, sous-directeur, Direction de la prévision et de l'analyse économique

Jean-Pierre Lieb, sous-directeur, direction générale des impôts

Vincent Mazauric, sous-directeur, direction générale des impôts

Marc Wolf, sous-directeur du contrôle fiscal, direction générale des impôts

Jean-Luc Barçon-Maurin, chef du bureau B2, direction générale des impôts

Catherine Brigand, chef du bureau D1, direction générale des impôts

Edouard Marcus, chef du bureau E2, direction générale des impôts

Fernand Pierre, directeur, direction nationale des enquêtes fiscales, direction générale des impôts

Bernard Salvat, directeur adjoint, direction nationale de vérifications de situations fiscales

Gérard Couroyer, directeur des services fiscaux (Nord-Lille), direction générale des impôts

Serge Klendek, directeur, direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes-Bourgogne, direction générale des impôts

Michel Castagnet, directeur adjoint, direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes-Bourgogne, direction générale des impôts

David Bouchoucha, direction du trésor, sous-direction B, rapporteur général du rapport Huyghe sur les quartiers généraux

Philippe Jaeck, directeur divisionnaire, direction de contrôle fiscal (Nord), direction générale des impôts

Gérard Leroy, direction des services fiscaux, (Nord-Lille), direction générale des impôts

Bernard Pollet, directeur divisionnaire, direction des services fiscaux, (Nord-Lille), direction générale des impôts

Sylvain Rieb, directeur divisionnaire, direction de contrôle fiscal (Nord), direction générale des impôts

Jean Baldeyrou, inspecteur principal, direction des services fiscaux (Nord-Lille), direction générale des impôts

Corinne Caraux, inspectrice principale, sous-direction B, direction générale des impôts

Jean-Paul Delbecque, inspecteur principal, direction des services fiscaux, fiscaux (Nord-Lille), direction générale des impôts

Béatrice Ciolzyk, inspectrice, direction des services fiscaux, (Nord-Lille), direction générale des impôts

Corine Darmaillacq, attachée INSEE, direction des relations économiques extérieures

Michel Dupont, attaché fiscal à Bruxelles

Maïté Gabet, directrice divisionnaire, direction des vérifications nationales et internationales, direction générale des impôts

Frédéric Himpens, direction générale des impôts

Delphine Huyghe, bureau E1, direction du trésor

Hervé Quéré, bureau B1, direction générale des impôts

Martine VIGNON, attachée fiscale à Berlin

Agence française pour les investissements internationaux (AFII)

Bernard Yvetot, directeur

Marie-Catherine Alric, fiscaliste
Franck Avice, conseiller juridique
Edouard Mathieu, conseiller économique

Conseillers fiscaux

Yann de Givre, président de l'institut des avocats conseils fiscaux (IACF)

Véronique Favreau, conseiller fiscal

Avocats associés, CMS bureau Francis Lefèbvre, Lyon

André Boyer

Jean-François Clément

Pierre Devis

Jean-Claude Gibert

Jean-Claude Trambouze

Avocats associés, cabinet Ratheaux, Lyon

Michel Belin

Christian Muller

Avocat associé (avocat de M. Lasteyrie du Saillant) Lefèvre-Pelletier, Paris

Eric Ginter

Monassier et associés

Bernard Monassier, notaire

Universitaires

Benoît Coeure, Chargé de cours, Ecole polytechnique

Isabelle Rabaud, Maître de conférences, Université d'Orléans

Personnalités qualifiées

Agnès Bénassy-Quéré, économiste, CEPII

Commission européenne

Unité de coordination des politiques fiscales, DG TAXUD

Jean-Emmanuel Dulière, administrateur principal

Carola Magguilli, administratrice

Tom Neale, administrateur

Mark Clercs, administrateur

Italie

Agencia delle Entrate

Paolo Ciacco, directeur des relations internationales

Andrea Manzitti, directeur général

Libero Angelillis, directeur du secteur des analyses et des recherches

Maria Paola Mastroeni, directrice de l'office des comparaisons internationales

Alessandro Blasi, directeur de cabinet du directeur général

Royaume-Uni

Inland Revenue

Adam Sharples, directeur des relations internationales

Treasury

Andrew Lewis, chef de l'unité de la politique fiscale

Jenny Bates, économiste

Organisations internationales

Flemming Larsen, représentant du FMI pour l'Europe

Jeffrey Owens, chef de l'unité administrative et fiscale, OCDE

LISTE DES TABLEAUX

		Page s
Tableau n° 1	Taux nominaux d'imposition des bénéfices.....	20
Tableau n° 2	Evolution des taux marginaux supérieurs d'imposition sur le revenu.....	22
Tableau n° 3	Taux nominaux d'imposition des bénéfices (fiscalité locale et nationale).....	28
Tableau n° 4	Taux nominaux d'IS des nouveaux adhérents à l'UE.....	29
Tableau n° 5	Evolution du montant total des prélèvements obligatoires.....	30
Tableau n° 6	La structure des recettes fiscales, moyenne OCDE...	31
Tableau n° 7	Part des recettes d'IS dans les recettes fiscales totales de plusieurs pays européens.....	31
Tableau n° 8	Principales impositions acquittées par les entreprises	38
Tableau n°	Taux nominaux de l'IS,	40

9	2004.....	
Tableau n° 10	L'imposition locale des activités productives des entreprises dans les autres pays de l'Union européenne.....	42
	..	
Tableau n° 11	Poids des taxes locales dans 5 pays en % de la valeur ajoutée.....	43
	.	
Tableau n° 12	L'imposition sur la fortune dans les Etats de l'Union européenne en 2002.....	45
		Page
		s
Tableau n° 13	Amortissement des acquisitions de machines outils en Europe.....	48
Tableau n° 14	Quelques régimes d'intégration en Europe.....	52
Tableau n° 15	L'imposition de la transmission d'une entreprise d'une valeur de 15 millions d'euros dans certains pays européens.....	63
Tableau n° 16	Imposition d'un contribuable célibataire au revenu brut annuel de 183 000 euros (2000).....	65
Tableau n° 17	Effectifs comparés du contrôle fiscal.....	69
Tableau n° 18	Taux implicites macro-économiques d'imposition des entreprises, 1995-2001.....	73
Tableau n° 19	Rang de la France selon différents calculs de taux apparents.....	74
	
Tableau n°	Rapport de la charge fiscale globale sur la valeur ajoutée dans 5 pays, étude sur cas	75

20	types.....	
Tableau n° 21	Classement par pays du G7 + 4 selon les différents indices composites.....	87
Tableau n° 22	Tableau de bord de l'attractivité de la France dans un ensemble de 10 pays.....	89
Tableau n° 23	Investissements directs étrangers à destination ou en provenance de la France.....	92
Tableau n° 24	Emplois créés par des sociétés étrangères en Europe	95
Tableau n° 25	Ratio d'emplois créés par des sociétés étrangères et taux nominal d'IS.....	101
Tableau n° 26	Projets français où les aides ont compensé la taxe professionnelle..... ...	113
Tableau n° 27	Destination des redevables de l'IR ayant quitté la France et structure des exportations françaises en 1999.....	124
Tableau n° 28	Ventilation de l'ISF en 2001 par tranche de patrimoine imposable.....	127
Tableau n° 29	Le plafonnement de l'ISF en 2001.....	129
Tableau n° 30	Flux de délocalisations de redevables à l'ISF.....	134
		Page s
Tableau n° 31	Evolution du nombre de redevables personnes physiques délocalisées et de leur patrimoine imposable à l'ISF.....	135
Tableau n°	Destination des redevables ISF délocalisés en	136

32	2001...	
Tableau n° 33	Répartition de l'ISF par tranche d'âge des redevables en 2001.....	140
Tableau n° 34	Pertes annuelles en droits et en bases du fait de la délocalisation de redevables à l'ISF.....	142
Tableau n° 35	Imposition relative des grandes entreprises par rapport aux petites entreprises du secteur manufacturier sur la période 1990-1999.....	159
Tableau n° 36	Charge fiscale des entreprises en France en 2000 et 2001 selon l'appartenance à un groupe et divers critères de taille.....	160
Tableau n° 37	Part des opérations de contrôle externe comportant au moins un redressement à l'international.....	161
Tableau n° 38	Montant total et nombre des redressements internationaux de prix de transfert (en base).....	167
Tableau n° 39	Contentieux des redressements pour manipulation des prix de transfert.....	168
Tableau n° 40	Redressements en base notifiés au titre d'une sous-capitalisation excessive.....	169
Tableau n° 41	Redressements en base au titre de l'article 238-A....	170
Tableau n° 42	Redressements en base notifiés au titre de l'article 209-B.....	170
Tableau n° 43	Mesures dommageables prolongées à la suite du Conseil Ecofin du 6 mars 2003.....	205
Tableau n° 44	Evolution du taux d'IS en France depuis 1993.....	227

Tableau n° 45	Evolution des taux d'IS dans l'Union européenne, aux Etats-Unis et au Japon (1986- 2003).....	228
Tableau n° 46	Taux d'IS des nouveaux adhérents à l'Union.....	237
Tableau n° 47	Principaux pays attractifs sur les secteurs de spécialisation de la France.....	247

GLOSSAIRE

AFII	Agence française pour les investissements internationaux
AMF	Autorité des marchés financiers
APP	Accord préalable sur les prix
ARC	Accounting Regulatory Comittee
BCE	Banque centrale européenne
BRN	Bénéfices réels normaux
CAE	Conseil d'analyse économique
CE	Conseil d'Etat
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CFC (Législations)	« Controled foreign companies »
CGPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée

CNUCED	Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement
CRC	Comité de réglementation comptable
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGI	Direction générale des impôts
DLF	Direction de la législation fiscale
DNEF	Direction nationale des enquêtes fiscales
DNVSF	Direction nationale des vérifications de situations fiscales
DP	Direction de la prévision et de l'analyse économique
DVNI	Direction des vérifications nationales et internationales
EBE	Excédent brut d'exploitation
ENE	Excédent net d'exploitation
EFRAG	European Financial Reporting Advisory
ECOFIN (Conseil)	Conseil des ministres de l'économie et des finances de l'Union européenne
FBCF	Formation brute de capital fixe
FCPE	Fonds communs de placements dans l'entreprise
FMI	Fonds monétaire international
IAS	International Accounting Standards Board
IASB	International Accounting Standards Board
IASC	International Accounting Standards Committee
IDE	Investissements directs étrangers
IGF	Inspection générale des finances
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
JOCE	Journal officiel des communautés européennes
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative

LPF	Livre des procédures fiscales
MdF	Milliards de francs
Md€	Milliards d'euros
MF	Millions de francs
M€	Millions d'euros
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPCVM	Organismes de placement collectif en valeurs mobilières
PCG	Plan comptable général
PEA	Plan d'épargne en actions
PECO(s)	Pays d'Europe centrale et orientale
PEE	Plan d'épargne entreprise
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
RSMF	Régime des sociétés mères et filiales
TICE	Traité instituant les communautés européennes
TP	Taxe professionnelle
UE	Union européenne
VA	Valeur ajoutée

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : La concurrence fiscale et la localisation de l'épargne
- Annexe 2 : Taux nominaux de l'IS en vigueur dans les 15 Etats membres de l'UE (détail)
- Annexe 3 : Evolution des taux implicites d'imposition du travail et du capital
- Annexe 4 : Poids des cotisations de sécurité sociale en Europe
- Annexe 5 : Le régime du bénéfice consolidé
- Annexe 6 : Le régimes mère-fille en Europe
- Annexe 7 : Le poids des grandes opérations dans les investissements directs étrangers en France
- Annexe 8 : Comparaison des taux implicites de l'IS en Europe
- Annexe 9 : La largeur de l'assiette de l'IS en Europe
- Annexe 10 : Le niveau de la charge fiscale en France par secteurs
- Annexe 11 : Les créations d'emplois par des sociétés étrangères en Europe selon les secteurs d'activité.

Annexe 12 : Les mesures récentes de lutte contre
l'optimisation aux Etats-Unis et en Grande-
Bretagne

Annexe 13 : Evolution des principales recettes fiscales 1991-
2003

ANNEXE 1

LA CONCURRENCE FISCALE ET LA LOCALISATION DE L'ÉPARGNE

Les phénomènes de concurrence fiscale sur l'épargne sont particulièrement vifs

En 1984, les Etats-Unis ont aboli la taxe (à hauteur de 30%) sur les intérêts de portefeuille - notamment les obligations émises par le Trésor ou par les entreprises américaines - perçus par des non-résidents. Pour satisfaire leur fort besoin de financement, le gouvernement et les entreprises devaient en effet emprunter à l'étranger, si possible au moindre coût. La suppression de cette taxe leur permettait, à coût d'emprunt constant, d'offrir des rendements plus élevés aux créanciers étrangers. Elle a eu pour conséquence de contraindre de nombreux pays à agir de même, par peur de voir une partie de leur capital financier migrer vers les Etats-Unis. La plupart des pays européens ne taxent plus à présent les intérêts perçus par des non-résidents sur les obligations et dépôts bancaires.

[Les personnes fiscalement non domiciliées en France sont imposables à raison de leurs revenus de source française²⁰⁹. Ces revenus comprennent notamment les revenus de valeurs mobilières françaises à revenu variable (déposées en France ou hors de France) et les revenus de tous autres capitaux mobiliers placés en France (parts sociales, placements à revenu fixe). Les règles suivantes s'appliquent sous réserve des conventions fiscales. Les dividendes et autres revenus distribués par les sociétés françaises sont en principe soumis à

²⁰⁹ Les personnes non domiciliées en France qui y disposent d'une ou de plusieurs habitations sont susceptibles, sous certaines conditions, d'être imposées sur une base égale à trois fois la valeur locative de cette ou de ces habitations si cette base forfaitaire est supérieure aux revenus de source française des intéressées.

une retenue à la source de 25 % et ce taux est porté à 50 % pour les dividendes distribués par des holdings de participations étrangères à des personnes dont le domicile fiscal ou le siège de direction effective est situé dans un pays étranger n'ayant pas avec la France de convention fiscale destinée à éviter les doubles impositions. Les produits de placements à revenu fixe supportent un prélèvement dont le taux varie selon leur nature. Cependant, beaucoup de ces produits sont exonérés en application du droit interne : intérêts des livrets A de caisses d'épargne, des comptes et des plans d'épargne logement, des livrets d'épargne entreprise, des plans d'épargne populaire, etc.]

En 1989, l'Allemagne a réintroduit une taxation de 10% sur les intérêts des comptes bancaires mais a dû y renoncer devant une fuite de capitaux vers le Luxembourg estimée à 100 milliards de marks.

La concurrence fiscale pour la localisation de l'épargne n'a que peu d'impact sur la problématique de la localisation des activités

Si la mobilité des capitaux permet une déconnexion entre le lieu de résidence de l'actionnaire et celui de l'investissement final, cette déconnexion est à double sens. Certes, les personnes physiques sont in fine les actionnaires des grandes entreprises qui véhiculent la concurrence fiscale. En tant qu'actionnaires, elles sont en principe les propriétaires des entreprises : la stratégie fiscale des sociétés devrait donc être élaborée en vue de la seule satisfaction de leurs actionnaires. En réalité, ce n'est pas ainsi que raisonnent les multinationales. Bien que cotées sur une place financière particulière, elles sont indifférentes à la nationalité des capitaux qu'elles lèvent : il leur est facile de se financer sur tous les marchés mondiaux. Leurs actionnaires sont généralement répartis dans le monde entier. Cette dispersion implique une grande disparité entre les régimes fiscaux auxquels ils sont soumis. Dès lors, il est généralement admis que la fiscalité de l'épargne joue un rôle secondaire dans les mécanismes de concurrence fiscale impliquant les entreprises. En revanche, la fiscalité de l'épargne serait évidemment à prendre en compte pour une étude des

phénomènes de concurrence fiscale dans le domaine de la localisation de l'épargne des ménages. A son tour, ce sujet est éloigné de la problématique retenue ici qui se concentre sur les mécanismes impliquant l'entreprise, avec l'objectif d'évaluer les effets de la concurrence fiscale sur l'activité et l'emploi.

ANNEXE 2

TAUX DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS EN VIGUEUR EN 2004 DANS LES QUINZE ÉTATS DE L'UNION EUROPÉENNE

ALLEMAGNE	25 % et majoration de 5,5 % de l'impôt. Taux effectif : 26,37 %. Il existe par ailleurs un impôt au profit des communes (<i>Gewerbesteuer</i>) assis sur le résultat corrigé des entreprises.
AUTRICHE	34 % 25 % pour les sociétés de financement de petites et moyennes entreprises
BELGIQUE	33 % si le bénéfice est supérieur ou égal à 322 500 € ²¹⁰ Taux progressifs de 24,25 à 34,5 % si le bénéfice est inférieur à 322 500 € ²¹¹ (une majoration conjoncturelle égale à 3 % du montant de l'impôt s'y ajoute si bien que le taux effectif maximum est de 33,99 %)
DANEMARK	30 %
ESPAGNE	En général 35 % Pour les petites et moyennes entreprises (chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 M€) : 30 % si le bénéfice est inférieur ou égal à 90 152 € 35 % au-delà 25 % pour les sociétés d'assurance mutuelle et coopératives de crédit et 20 % pour les autres

²¹⁰ Taux applicable à l'ensemble du bénéfice.

²¹¹ de 0 à 25 000 € : 24,25 % ; de 25 000 à 90 000 € : 31 % ; de 90 000 à 322 500 € : 34,5 % (majoration destinée à effacer progressivement l'avantage des taux réduits de 24,25 % et de 31 % par rapport au taux de 33 %)

sociétés coopératives.

FINLANDE	29 %
France	<p>33 1/3 %</p> <p>15% pour les petites et moyennes entreprises (chiffre d'affaires inférieur à 7,63 M€) pour la fraction des bénéfices inférieure à 38 120 €.</p> <p>S'ajoutent à l'IS :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une contribution additionnelle de 3 % ; - une contribution sociale de 3,3 % pour les entreprises autres que les PME dont l'impôt sur les sociétés est supérieur à 0,763 M€.
GRECE	35 %
IRLANDE	<p>➤ <u>Bénéfices industriels ou commerciaux</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - En général : 12,5 %. - 10 % pour les sociétés industrielles, de services informatiques et financiers ou de fabrication de biens en Irlande. <p>➤ <u>Bénéfices considérés comme n'étant pas industriels ou commerciaux</u>²¹²</p> <p>25 %</p>
ITALIE	<p>33 %. Il existe par ailleurs un impôt régional sur la valeur ajoutée nette (hors amortissements) au taux général de 4,25 %,</p>

²¹² Bénéfices provenant de la fraction de chiffre d'affaires comprenant des intérêts d'obligations d'Etat, des redevances, des revenus fonciers relatifs à des biens situés en Irlande, des gains tirés de la négociation de terrains à bâtir mais également ceux provenant des activités pétrolières et minières.

non déductible de la base de l'impôt sur les sociétés.

LUXEMBOURG

22 % si le bénéfice est supérieur à 15 000 € (taux applicable à l'ensemble du bénéfice)

20 % si le bénéfice est supérieur à 10 000 €

2 000 € et 26 % sur la tranche de bénéfice comprise entre 10 000 € et 15 000 € (progressivité globale et non par tranches)

Une surtaxe pour fonds de chômage égale à 4 % de l'impôt s'y ajoute.

PAYS-BAS

29 % si le bénéfice est inférieur à 22 869 €

34,5 % au-delà

PORTUGAL

27,5 % en général (imposition d'Etat de 25 % et imposition locale maximum de 2,7 %)

20 % pendant 3 ans au moins pour les petites et moyennes entreprises (autres que sociétés anonymes) dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur ou égal à 149 639 €

ROYAUME-UNI

0 % si le bénéfice est inférieur ou égal à 10 000 £ (14 493 €) :

Taux de 0 % à 19 % si le bénéfice est compris entre 10 000 £ et 50 000 £ (de 14 493 € à 72 464 €) ;

19 % si le bénéfice est compris entre 50 000 £ et 300 000 £ (de 72 464 € à 434 784 €) ;

Taux de 19 % à 30 % si le bénéfice est compris entre 300 000 £ et 1,5 M£ (de 434 784 € à 2,17 M€) ;

30 % si le bénéfice est supérieur à 1,5 M£ (2,17 M€) (taux applicable à l'ensemble du bénéfice)

SUEDE	28 %
-------	------

ANNEXE 3

ÉVOLUTION DES TAUX IMPLICITES D'IMPOSITION DU TRAVAIL ET DU CAPITAL

En %	Revenus du travail			Revenus du capital		
	1995	1998	2001	1995	1998	2001
Allemagne	39,5	40,7	39,9	21,1	23,6	22,6
Autriche	39,0	40,2	40,2	24,4	25,7	31,3
Belgique	44,2	44,6	43,8	23,8	27,1	28,7
Danemark	40,8	39,9	41,5	26,3	34,6	30,2
Espagne	28,9	28,7	29,4	20,8	24,4	28,2
Finlande	44,7	44,3	44,2	27,6	31,5	27,1
France	43,2	43,9	43,3	30,8	34,5	39,1
Grèce	34,4	37,3	36,5	10,8	15,3	15,5
Irlande	29,7	28,9	27,3	21,8	24,0	29,2
Italie	37,8	42,8	41,6	26,3	27,4	28,3
Luxembourg	29,8	29,0	30,3	30,6	29,8	36,8
Pays-Bas	35,1	33,6	31,7	24,8	28,9	31,8
Portugal	31,1	32,9	34,1	20,7	26,6	30,7
Royaume-Uni	26,1	25,7	25,8	27,5	31,7	35,1
Suède	48,6	51,3	49,1	16,9	30,6	34,5
Moyenne UE	37,5	38,0	37,0	24,5	27,9	29,8

Note : Les chiffres mentionnés en 2001 pour le Portugal et la Suède datent en fait respectivement de 1999 et 2000 ; par ailleurs, les moyennes sont pondérées. Les ventilations par facteur de production sont issues des revenus 2000.

Source : Commission européenne (2003)

Commentaire : les différents prélèvements répertoriés par l'O.C.D.E. ou la Commission européenne se rapportent le plus souvent à plusieurs facteurs de production. Le calcul des taux implicites d'imposition nécessite par conséquent de nombreux retraitements comptables. Les estimations reposent en fait sur des

procédures ventilant - de manière plus ou moins artificielle - chaque prélèvement entre les différents facteurs de production.

A titre d'exemple, l'impôt sur les revenus, les bénéfices et les gains en capital des personnes physiques englobe des prélèvements sur le travail et sur le capital. Il est donc réparti suivant une clé (en France, environ 74% pour les revenus salariaux, 18% pour les revenus des travailleurs indépendants, 8% pour les revenus des placements). Les revenus des travailleurs indépendants sont répartis à leur tour entre travail et capital en fonction des données macroéconomiques produites par les comptes nationaux (notamment en affectant au facteur travail un revenu équivalent au salaire moyen dans la branche, le solde étant affecté au facteur capital) ; or ces données ne distinguent pas les revenus fiscalement déductibles.

D'autres exemples de ventilation concernent la taxe d'habitation, qui est partagée pour moitié entre capital et travail ; la CSG et la CRDS qui sont ventilées à raison de 12% pour le capital et de 88% pour le travail.

La totalité des recettes fiscales est prise en compte ; pour le capital, on agrège à la fois les impôts portant sur le stock et sur le revenu, ce qui soulève en soi une difficulté supplémentaire.

ANNEXE 4

COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE EN EUROPE (en % des coûts de main d'œuvre)

Pays	Salarié	Employeur	Total
Belgique	11	24	35
Allemagne	17	17	34
Luxembourg	12	12	24
Danemark	11	1	12
Pays-Bas	19	10	29
Italie	7	25	32
Finlande	5	20	25
Autriche	14	23	37
Suède	5	25	30
France	9	29	38
Royaume-Uni	7	8	15
Irlande	4	10	14
Espagne	5	23	28
Grèce	12	22	34
République tchèque	9	26	35
Pologne	21	17	38
Portugal	9	19	28
Slovaquie	9	28	37
Hongrie	9	24	33
Moyenne	10,2	19,1	29,3

Source : CDC – IXIS (2003). Données hors fiscalité affectée.

ANNEXE 5

LE RÉGIME DU BÉNÉFICE CONSOLIDÉ

Le tableau suivant détaille le coût pour l'Etat et le gain pour les entreprises du régime du bénéfice consolidé :

Tableau n°48 : Gains induits par le régime du bénéfice consolidé

En K€

	Coût en IS	Gain IS	Gain en précompte
1998	194 220	229 283	659 190
1999	7 925	395 944	902 562
2000	40 777	1 040 302	520 278
2001	0	570 027	277 233

Source : DGI

Note de lecture : le « coût IS » est le surcoût qu'engendre dans certains cas très limités le régime du bénéfice consolidé par rapport au régime de droit commun (notamment lorsque les bénéfices réalisés par les filiales à l'étranger sont importants). Le « gain IS » correspond aux restitutions ou imputations d'IS français sur l'IS consolidé.

ANNEXE 6 : LES RÉGIMES MÈRE-FILLE EN EUROPE

Tableau n°49 : Comparatif des régimes mères-filles en Europe

Etat	Taux d'exonération	Condition de nationalité de la filiale	Condition de participation	Durée de détention
France	95%	Aucune	5%	2 ans
Allem.	100%	Aucune	Aucune	Aucune
Autriche	100%	Sociétés résidentes	Aucune	Aucune
Autriche	100%	Sociétés non résidentes	25%	1 an
Belgique	95%	AUCUNE	10%	1 an
Danemark	100%	Résidente, UE ou pays signataire d'une convention	20%	1 an
Espagne	100%	Sociétés résidentes	5%	1 an
Finlande	100%	Résidente, UE, ou pays signataire d'une convention	25%	Aucune
Grèce	100%	Sociétés résidentes	Aucune	Aucune
Grèce	100%	Sociétés non résidentes établies dans UE	25%	2 ans
Irlande	100%	Sociétés résidentes	Aucune	Aucune
Irlande	100%	Sociétés non résidentes établies dans UE	25%	Aucune
Luxemb.	100%	Résidente, UE ou pays signataire d'une convention	10%	1 an
Norvège	100%	Sociétés résidentes	Aucune	Aucune
Pays-Bas	100%	AUCUNE	5%	Aucune
Portugal	100%	Sociétés résidentes, UE	10% pour les sociétés résidentes	1 an pour les sociétés résidentes
Portugal	50%	Autres	--	--
R-U	100%	Sociétés résidentes	Aucune	Aucune
R-U	Imputation	Sociétés UE	10%	Aucune
Suède	100%	Aucune	10%	1 an

Source : Baromètre EY Law de la compétitivité fiscale 2004

ANNEXE 7 : LE POIDS DES GRANDES OPÉRATIONS DANS LES IDE EN FRANCE

(source Banque de France)

	<i>en millions de euros et en %</i>				
	1998	1999	2000	2001	2002
Investissements directs français à l'étranger	43 721	119 069	192 603	103 899	66 459
- dont opérations en capital social, solde net	21 620	82 363	151 101	60 873	29 253
- dont 10 premières opérations	10 081	58 581	101 617	27 523	17 275
<i>(en % du total)</i>	23,1%	49,2%	52,8%	26,5%	26,0%
<i>(en % des opérations en capital social)</i>	46,6%	71,1%	67,3%	45,2%	59,1%
- dont 20 premières opérations	13 167	63 627	122 272	36 804	21 706
<i>(en % du total)</i>	30,1%	53,4%	63,5%	35,4%	32,7%
<i>(en % des opérations en capital social)</i>	60,9%	77,3%	80,9%	60,5%	74,2%
Investissements directs étrangers en France	27 866	43 688	46 945	61 674	54 727
- dont opérations en capital social, solde net	15 227	18 226	29 863	23 085	31 758
- dont 10 premières opérations	7 375	12 626	23 511	10 816	19 914
<i>(en % du total)</i>	26,5%	28,9%	50,1%	17,5%	36,4%
<i>(en % des opérations en capital social)</i>	48,4%	69,3%	78,7%	46,9%	62,7%
- dont 20 premières opérations	nd	nd	25 556	12 939	23 308
<i>(en % du total)</i>	-	-	54,4%	21,0%	42,6%
<i>(en % des opérations en capital social)</i>	-	-	85,6%	56,0%	73,4%

ANNEXE 8

COMPARAISON DES TAUX IMPLICITES D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Le taux légal de l'IS n'est qu'un indicateur partiel de la pression fiscale supportée par les entreprises. En effet, les règles d'assiette peuvent varier fortement d'un pays à l'autre. Par ailleurs, le taux nominal d'IS ne fournit pas d'indication relative aux possibilités d'optimisation fiscale et à l'ampleur de ce phénomène, qui ne peut être appréhendée qu'à travers les montants d'impôt recouvrés *in fine*. Une autre approche peut donc être développée, qui rapporte la masse des taxes effectivement perçues à une base économiquement pertinente, ici l'excédent net d'exploitation (ENE). Cette méthode conduit à des taux apparents qui permettent d'évaluer la pression fiscale.

L'ENE est défini comme l'excédent brut d'exploitation (EBE) corrigé de la consommation de capital fixe, égale à la dépréciation du capital. L'ENE ne correspond pas exactement au résultat d'exploitation des entreprises, car celui-ci est net des provisions pour risques et charges. L'utilisation de l'ENE permet de prendre en compte les écarts entre pays du partage de la valeur ajoutée ainsi que de ses variations au cours du cycle économique : un faible niveau des recettes d'IS rapportées au PIB ne traduit pas nécessairement une pression fiscale réduite sur les profits, mais peut résulter d'un niveau limité de la part des profits dans la valeur ajoutée que ce soit pour des raisons structurelles ou conjoncturelles.

L'utilisation de l'ENE pose toutefois trois types d'inconvénients. Si la prise en compte de l'amortissement rend les indicateurs en principe plus pertinents, leur qualité statistique est cependant affectée par la fragilité et le manque d'harmonisation des méthodes d'évaluation concernant la dépréciation du capital. Par ailleurs, certains impôts (locaux

notamment) sont déjà déduits de l'ENE, et il importerait de les rajouter à la base considérée comme économiquement pertinente. Enfin, les sociétés financières sont généralement soumises à un traitement particulier qui rend délicate une comparaison entre pays. De ce fait, les résultats présentés infra ne concernent que les sociétés non-financières.

	Taux légal d'IS 2002	IS ₂₀₀₂ / ENE ₂₀₀₁
Belgique	40,2 ⁱⁱ	23,7
France	35,43ⁱⁱ	20,0
Grèce	35	28,2
Espagne ⁱⁱⁱ	35	29,4
Pays-Bas	34,50	21,9
Italie	36	10,1
Autriche	34	16,1
Portugal	33	37,8 ⁱ
République Tchèque	31	28,0
Danemark	30	20,6
Royaume-Uni	30 ²¹³	19,7 ⁱ
Finlande	29	24,6
Suède	28	26,3 ⁱ
<i>Allemagne^{iv}</i>	<i>26,37ⁱⁱ</i>	<i>3,5</i>

Sources : Commission Européenne et Eurostat, calculs DP

NB : Les agrégats utilisés totalisent les sociétés financières (secteur S11), et sont issus des comptes nationaux d'Eurostat (IS = D51 et ENE = B2N). Aucune donnée relative à l'IS n'étant disponible pour l'Irlande et le Luxembourg, les indicateurs n'ont pas pu être calculés pour ces deux pays.

i : Pour le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni, les résultats présentés sont décalés d'une année en arrière, les données 2002 étant indisponibles.

ii : Y compris les majorations applicables à l'IS.

²¹³ Au Royaume-Uni, le taux légal de l'IS est progressif en fonction du bénéfice fiscal : c'est le taux marginal supérieur qui vaut 30%.

iii : En Espagne, l'IS (D51) ne peut pas être distingué des "impôts courants sur le revenu et le patrimoine" (D5).

iv : Il existe manifestement un problème d'homogénéité des données en Allemagne, qui s'expliquerait notamment par la forte proportion d'entreprises classifiées en tant que "travailleurs indépendants".

Evolution du ratio $IS_{(N)} / ENE_{(N-1)}$ pour les sociétés non-financières

Pays	Moyenne 1996-2002	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Portugal	29,5	22,0	24,9	25,2	31,0	36,0	37,8	NA
Grèce	29,2	22,1	23,6	33,6	34,2	34,2	28,4	28,2
République Tchèque	25,8	25,3	25,9	25,8	25,7	22,9	27,0	28,0
Finlande	25,5	18,8	25,0	29,1	25,2	33,4	22,6	24,6
Pays-Bas	25,4	23,6	26,5	26,1	26,2	27,7	25,5	21,9
Royaume-Uni	22,9	23,9	29,4	22,1	19,2	22,9	19,7	NA
Belgique	22,4	17,7	19,9	24,6	24,7	23,6	22,9	23,7
Espagne	22,4	14,6	18,4	18,7	23,6	26,2	26,0	29,4
Danemark	21,5	18,1	21,1	21,8	28,3	18,8	21,6	20,6
Suède	21,5	14,1	17,5	15,8	23,9	31,4	26,3	NA
France	20,7	16,1	19,3	20,1	21,8	22,5	25,2	20,0
Autriche	16,7	17,1	15,9	16,8	13,6	15,6	22,0	16,1
Italie	12,6	16,0	17,8	8,8	11,6	9,9	13,8	10,1
Allemagne <i>iv</i>	6,2	5,0	6,5	4,2	8,2	12,0	3,8	3,5

Source : Eurostat, calculs DP

Iv : cf. note à la page précédente

ANNEXE 9

L'ASSIETTE DE L'IS EN EUROPE

Les méthodes fondées sur le calcul de taux effectifs d'imposition cherchent à simuler ex-ante les prélèvements que subiront les flux de recettes générées par un projet industriel, ce qui permet de prendre en compte l'impact des règles d'assiette sur tout le cycle de vie de l'investissement.

Lorsque la législation conduit à une dépréciation fiscale plus rapide que la dépréciation économique, le taux effectif d'imposition est inférieur au taux nominal de l'IS. C'est le cas général. Lorsque l'investissement est financé par endettement, l'assiette de l'IS est plus réduite que pour un financement par bénéfices réinvestis ou par augmentation de capital²¹⁴, du fait de la déductibilité des charges d'intérêt de la dette.

Dans une première variante, le **taux effectif moyen** (EATR²¹⁵) est celui auquel est in fine imposé le revenu issu d'un projet nouveau, dont la rentabilité avant impôt est fixée arbitrairement. D'après cette méthode, les règles d'amortissement françaises, portugaises et belges sont particulièrement avantageuses : c'est pour ces pays que l'assiette est la plus étroite (cf. tableau n° 1). Pour que la comparaison entre pays ait un sens, seul l'IS a été utilisé pour ces calculs ; les éventuelles impositions locales sur le bénéfice

²¹⁴ Il est également possible de calculer les effets liés à l'imposition de la personne physique qui est actionnaire ou créancière finale de l'entreprise, à savoir la taxation des dividendes, des plus-values et des intérêts. Cette approche n'a pas été ici prise en compte, car les taux effectifs d'imposition qui en ressortent ne peuvent plus s'interpréter en terme de réduction d'assiette. Du fait de l'absence d'IR, le modèle ne permet pas de distinguer l'augmentation de capital du réinvestissement des bénéfices.

²¹⁵ EATR : Effective Average Tax Rate – EMTR : Effective Marginal Tax Rate

des entreprises ne sont pas prises en compte car elles introduiraient une distorsion.

Tableau n°50 : Indice de réduction d'assiette pour un investissement nouveau

PAYS	Financement par augmentation de capital ou bénéfices réinvestis	Financement par endettement
Autriche	99,43%	67,77%
Belgique	91,14%	62,13%
Danemark	95,08%	63,85%
France	92,14%	62,32%
Allemagne	97,76%	65,09%
Irlande	98,95%	65,40%
Italie	96,85%	65,34%
Luxembourg	93,44%	61,16%
Portugal	90,37%	60,43%
Espagne	93,80%	62,97%
Suède	94,52%	63,21%
Royaume-Uni	95,90%	64,42%
Etats-Unis	94,34%	63,36%

L'indice est défini comme le rapport EATR/taux_nominal_IS.

Source : Minefi, Législation fiscale 2003

Il est possible de présenter des résultats analogues en considérant cette fois-ci un investissement marginal, dont la rentabilité après impôt dépasse tout juste le rendement après impôt offert par le marché financier (correspondant à un taux d'intérêt réel fixé à 5%). Le taux de rendement avant impôt de cet investissement varie alors selon la législation fiscale du pays. Les revenus tirés de cet investissement marginal sont comme précédemment taxés à un **taux effectif dit marginal** (EMTR) qui peut être comparé au taux nominal de l'IS. Cette deuxième méthode fait aussi ressortir le caractère avantageux des règles d'assiette françaises, portugaises et belges.

Tableau n°51 : Indice de réduction d'assiette pour un investissement marginal

PAYS	Financement par augmentation de capital ou bénéfices réinvestis
Autriche	98,48%
Belgique	75,27%
Danemark	85,36%
France	77,16%
Allemagne	93,24%
Irlande	96,31%
Italie	91,31%
Luxembourg	78,29%
Portugal	70,42%
Espagne	82,34%
Suède	83,20%
R-U	87,93%
Etats-Unis	84,01%

L'indice est défini comme le rapport EMTR/taux_nominal_IS
 L'investissement considéré dans les deux tableaux est supposé constitué de bâtiments (pour 28%), de stocks (pour 22%) et de machines (pour 50%). Il existe trois façons de financer cet investissement : soit par endettement, soit par augmentation de capital, soit en réinvestissant les bénéfices de la période précédente. Les paramètres de législation fiscale qui sont pris en compte dans le calcul des taux effectifs d'imposition sont les règles de dépréciation des immobilisations ainsi que les taux d'IS nominaux. Dans le tableau 1, le rendement avant impôt de l'investissement est arbitrairement fixé à 20%. Dans le tableau 2, le taux d'intérêt réel offert par les marchés financiers est fixé arbitrairement à 5 %.

Source : Minefi, Législation fiscale 2003.

ANNEXE 10 : NIVEAU DE LA CHARGE FISCALE EN FRANCE PAR SECTEURS

(En % de l'EBE)	IS				IS + TP			
	1996-98	1997-99	1998-00	1999-01	1996-98	1997-99	1998-00	1999-01
Industrie alimentaire	21,4	23,3	23,9	23,2	31,0	33,1	33,9	32,7
Biens de consommation	21,5	22,6	23,2	23,3	28,7	29,9	31,2	31,3
Industrie automobile	4,8	8,8	10,3	9,8	19,1	21,0	19,4	18,8
Biens d'équipement	15,6	16,8	17,7	21,3	33,7	33,4	33,2	36,5
Biens intermédiaires	16,6	18,6	19,2	17,6	30,7	32,8	34,0	33,8
Energie	4,3	4,1	4,7	7,3	15,1	15,3	15,9	19,8
Commerce	24,3	25,8	26,5	26,4	41,2	41,7	41,0	39,4
Transport	5,2	5,8	5,3	5,4	21,7	25,2	16,2	20,7
Services aux entreprises	17,4	15,4	12,0	11,8	28,8	27,9	25,0	25,2
Services aux particuliers	6,7	7,7	9,5	11,0	12,8	14,7	16,9	18,7

Notes : Le champ couvre toutes les entreprises imposées selon le régime des bénéfices réels normaux. Les données ont été lissées sur 3 ans afin de limiter la volatilité. Les taux ont été lissés sur trois ans pour atténuer les variations conjoncturelles.

Les secteurs sont définis en nomenclature NES16.

Source : Conseil des impôts

**ANNEXE 11 : CRÉATIONS D'EMPLOIS
2001-2003 PAR DES SOCIÉTÉS
ÉTRANGÈRES**

Secteur	Emplois créés	Part du secteur dans le total : Europe	Part du secteur dans le total : France
Constructeurs automobiles et équipementiers	168 173	35,8%	13,2%
Équipements électriques, Électroniques, informatiques, médicaux	74 327	15,8%	20,5%
Conseil, ingénierie et services Opérationnels aux entreprises	29 027	6,2%	11,3%
Médicaments	21 111	4,5%	5,6%
Autres activités de services, commerciales ou financières	19 291	4,1%	5,3%
Autres	18 654	4,0%	7,4%
Matériels aéronautiques, navals et ferroviaires	15 488	3,3%	1,6%
Chimie, plasturgie, biotechnologies	15 371	3,3%	4,8%
Ameublement et équipement du foyer	15 232	3,2%	2,4%
Transport, stockage, BTP	12 704	2,7%	5,0%
Verre, bois, papier, édition, minéraux, céramiques	12 438	2,6%	3,0%
Métaux, travail des métaux et r recyclage	11 168	2,4%	1,4%
Agro-alimentaire	10 769	2,3%	4,2%
Machines et équipements mécaniques	9 832	2,1%	3,0%
Textile, habillement	9 255	2,0%	1,8%
Logiciels et prestations informatiques	9 063	1,9%	4,5%
Electronique grand public	7 757	1,7%	0,3%
Composants électroniques	4 105	0,9%	2,0%
Opérateurs télécoms et fournisseurs d'accès internet	3 435	0,7%	2,0%
Energie	2 765	0,6%	0,7%
Total	469 965	100%	100%

Source : AFII

ANNEXE 12

LES MESURES RÉCENTES DE LUTTE CONTRE L'OPTIMISATION AUX ETATS-UNIS ET EN GRANDE-BRETAGNE

I.- Etats-Unis

Révélation volontaire des montages financiers :

Les contribuables américains qui utilisaient des cartes de paiement adossées à des comptes bancaires offshore ou participaient à tout autre montage financier de ce type ont été invités à participer entre le 14 janvier et le 15 avril 2003 à une opération de révélation volontaire.

La finalité de cette initiative était d'encourager les contribuables à livrer les noms des promoteurs de ces montages ainsi que le détail des opérations ayant permis d'éluder l'impôt. En contrepartie, l'administration fiscale s'engageait à ne pas poursuivre les contribuables tant sur le plan civil que pénal, à ne pas appliquer de pénalité aux rappels (à l'exception des intérêts de retard) et à établir éventuellement des plans de règlement.

Au 15 février 2004 le montant du recouvrement induit par cette opération (impôt principal et intérêts de retard) s'élevait à 170 millions de dollars et 479 promoteurs précédemment inconnus des services fiscaux étaient identifiés.

L'administration fiscale américaine a indiqué avoir été surprise par la complexité des transactions impliquant l'usage de multiples entités tierces et la multiplicité de moyens utilisés afin de rapatrier les fonds.

Propositions visant à lutter contre l'optimisation fiscale

Le gouvernement des Etats-Unis a proposé dans le cadre de son projet de budget pour l'exercice 2004 une série de mesures visant à renforcer la lutte contre les utilisateurs ou promoteurs de niches fiscales et de tout montage destiné à éluder l'impôt. Ces mesures n'ont pas été adoptées et figurent de nouveau parmi les propositions du projet de budget pour l'exercice 2005 sur lequel aucun vote n'est intervenu à ce jour.

Il a notamment été proposé d'imposer une pénalité de 200 000 dollars pour les sociétés ou de 100 000 dollars pour les particuliers assortie d'une majoration de 5 % des droits correspondant en cas de défaut de déclaration d'une opération identifiée comme ayant pour but d'échapper à l'impôt. En l'absence d'identification la pénalité serait de 50 000 dollars. La nature des dispositifs devant être déclarés devrait être clairement définie.

Une pénalité de 5 000 dollars serait due au titre de l'omission involontaire de déclaration de détention d'un compte détenu auprès d'une entité financière à l'étranger (ou d'une opération réalisée avec cette entité). Cette pénalité ne serait pas due si la totalité des revenus a été déclarée et si le contribuable démontre que cette omission était due à une cause raisonnable.

II.- Royaume-Uni

Deux mesures figurent dans le projet de loi de finances pour 2004-2005 en cours d'examen parlementaire.

D'une part il est proposé que les personnes qui élaborent des schémas d'optimisation ou certains produits financiers soient tenues de les porter à la connaissance de l'Inland Revenue et d'explicitier le détail du dispositif : types de transactions concernées, conséquences fiscales, règles sur

lesquelles se fonde le schéma. Les services enregistreront ces schémas et leur attribueront un numéro de référence. Tout contribuable utilisant ces procédés sera tenu d'en mentionner le numéro de référence sur ses déclarations. Lorsqu'il aura été acquis à l'étranger ou aura été élaboré par le redevable il incombera à ce dernier de le déclarer.

D'autre part les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 600 000 livres soit 895 614 euros qui utilisent des schémas d'optimisation de la taxe sur la valeur ajoutée figurant sur une liste établie par les douanes devront déclarer cette utilisation dans les trente jours. A défaut, elles seront redevables d'une pénalité égale à 15 % de la taxe éludée. Celles dont le chiffre d'affaires excède 10 millions de livres soit 14,9 millions d'euros devront déclarer l'utilisation de procédés qui répondent à certaines caractéristiques définies par l'administration. A défaut, elles seront passibles d'une amende de 5000 livres soit 7 463 euros.

ANNEXE 13

ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES FISCALES 1991-2003 EN FRANCE (M€ courants)

Exécution	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003 /1991	Part en 1991	Part en 2003
IR	46 270	46 823	47 224	45 068	45 288	47 890	44 729	46 345	50 857	49 943	53 458	49 993	53 754	16,2%	23,6%	19,9%
Retenue sur capitaux mobiliers	4 267	3 455	3 160	2 525	2 272	2 487	2 432	2 134	1 738	2 028	2 197	2 092	1 808	-57,6%	2,2%	0,7%
ISF	982	1 069	1 099	1 269	1 300	1 360	1 534	1 692	1 936	2 424	2 700	2 460	2 335	137,9%	0,5%	0,9%
IS net	19 428	15 419	15 511	17 266	19 186	21 825	23 210	28 157	35 018	34 524	40 698	37 516	35 000	80,2%	9,9%	12,9%
taxe sur les salaires	5 206	5 657	5 989	6 218	6 774	6 731	6 997	7 135	7 302	7 592	8 018	8 333	8 538	64,0%	2,7%	3,2%
TIPP	17 958	18 127	19 273	21 458	21 852	22 621	22 974	23 462	24 651	24 649	23 409	23 962	24 302	35,3%	9,1%	9,0%
droits sur les tabacs	3 628	3 979	4 228	5 839	6 281	6 403	6 205	5 595	6 327	6 327	7 912	7 798	7 000	92,9%	1,8%	2,6%
droits de mutation	4 862	4 954	485	5 005	4 722	5 212	6 512	6 061	7 127	6 067	7 840	7 538	7 800	60,4%	2,5%	2,9%
taxe sur les conventions d'assurance	3 562	3 454	3 564	3 664	3 862	3 975	3 980	3 980	4 133	3 979	3 353	3 331	2 800	-21,4%	1,8%	1,0%
TVA nette	77 536	79 060	76 456	82 292	85 920	91 553	95 448	97 857	102 309	102 358	105 164	107 498	109 014	40,6%	39,5%	40,3%

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
SOMMAIRE.....	9
CHAPITRE INTRODUCTIF - L'ANALYSE ÉCONOMIQUE	11
I. - SELON LA THÉORIE ÉCONOMIQUE, LA CONCURRENCE FISCALE PEUT ENGENDRER DES EFFETS NON SOUHAITÉS PAR CERTAINS AGENTS.....	13
A. - Le cadre d'analyse.....	13
B. - La concurrence fiscale peut être la cause de pertes d'efficience	15
C. - L'effet de la concurrence fiscale sur le bien-être collectif dépend de l'efficacité de la dépense publique	15
D. - Des conséquences défavorables en termes d'équité.....	17
1. - Le tarissement des recettes fiscales ou le déplacement de la charge fiscale vers les assiettes les moins mobiles.....	17
2. - La modification dans l'offre de biens publics et la remise en cause du caractère redistributif de l'impôt	18
II. - LES EFFETS EMPIRIQUES DE LA CONCURRENCE FISCALE SONT NUANCÉS	21
A. - Le contexte est de plus en plus favorable à la concurrence fiscale	21
B. - Une tendance claire à la baisse des taux nominaux sur les assiettes supposées mobiles	21
1. - L'imposition du bénéfice des sociétés	22
2. - L'imposition du patrimoine.....	24
3. - L'imposition des revenus élevés	24

C. - Le constat fragile d'une tendance à la baisse de certains indicateurs de pression fiscale globale.....	26
1. - Les taux implicites d'imposition	26
2. - Les taux effectifs d'imposition simulés sur le revenu d'un investissement	29
D. - Des écarts entre groupes de pays	32
E. - La concurrence fiscale n'a pas eu d'effet observable sur la structure ou sur le niveau des recettes fiscales	33
1. - L'absence de tarissement des recettes	34
2. - Les éventuels transferts de charge sont difficiles à apprécier	34
F. - Conclusion	37

PARTIE I : LES PRÉLÈVEMENTS SUR LES BASES FISCALES MOBILES EN FRANCE ET À L'ÉTRANGER..... 39

I. - LES PRÉLÈVEMENTS SUR L'ENTREPRISE ET LES DÉTENTEURS DE SON CAPITAL	41
A. - Les impôts acquittés par les assiettes mobiles en France	41
B. - Les dispositions concourant à alourdir l'imposition en France par rapport aux autres pays.....	42
1. - Les cotisations sociales	43
2. - Le taux nominal d'imposition des bénéfices des sociétés..	43
3. - L'imposition des plus-values de cession d'actifs détenus par les entreprises	45
4. - La taxe professionnelle.....	46
5. - La taxe sur les salaires.....	48
6. - L'ISF	49
7. - L'imposition des plus-values de cession réalisées par les personnes physiques.....	52
C. - Les dispositions concourant à réduire l'imposition des assiettes mobiles en France par rapport à d'autres pays.....	53
1. - Le régime d'amortissement dans le calcul du bénéfice fiscal des sociétés.....	53
2. - La déductibilité des intérêts d'emprunt.....	55
3. - Le régime d'intégration	56
4. - Le régime du bénéfice consolidé.....	59
5. - Le nouveau régime des impatriés.....	61
D. - Les caractéristiques dont l'effet sur le niveau d'imposition comparé de la France est incertain.....	62
1. - La territorialité de l'imposition des bénéfices	62
2. - La territorialité de l'imposition des dividendes : le régime mère-filiale	65
3. - Les implantations spécialisées : holdings, quartiers généraux, centres de logistique	67

4. - Les droits de mutation	69
5. - L'imposition des hauts revenus et des "stock-options"	73
E. - Les autres caractéristiques de la fiscalité pouvant influencer sur les choix des acteurs.....	75
1. - Clarté et stabilité de la norme fiscale.....	75
2. - Qualité de l'administration de l'impôt.....	76
F. - Synthèse de la comparaison des dispositions fiscales	78
II. - LA PRESSION FISCALE GLOBALE SUR LES ENTREPRISES	81
A. - Les taux implicites d'imposition des entreprises.....	81
1. - Le poids du seul IS français apparaît relativement modéré	81
2. - Les taux implicites globaux	82
B. - L'assiette de l'IS apparaît relativement étroite en France.....	85
C. - Les taux effectifs d'imposition.....	86
D. - Aspects sectoriels	88
1. - Les taux implicites de l'IS par secteurs	88
2. - Les taux implicites globaux par secteurs	89
E. - Tableau d'ensemble.....	91
1. - Le jugement sur la place de la France dans la concurrence fiscale peut difficilement être formulé de manière globale	91
2. - La singularité française est plus marquée sur les taux nominaux que pour l'imposition globale.....	92

PARTIE II : L'EFFET DE LA FISCALITÉ SUR LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS..... 94

I. - LA FISCALITÉ SEMBLE JOUER UN RÔLE RÉDUIT DANS LA PROBLÉMATIQUE D'ENSEMBLE DE L'IMPLANTATION DES ENTREPRISES...	97
A. - La fiscalité, un paramètre de la localisation des activités parmi d'autres.....	97
B. - La France passe pour relativement attractive malgré sa fiscalité.....	101
1. - Les paramètres : place de la France et de sa fiscalité	101
2. - Les indicateurs d'attractivité : investissements étrangers	104
3. - Les indicateurs d'attractivité : les emplois créés par des investissements étrangers	106
C. - Les indicateurs de l'attractivité sont peu pertinents ou bien non corrélés avec la fiscalité	110
1. - Les investissements directs étrangers, une corrélation avec la fiscalité faible et peu concluante	110
2. - Les créations d'emplois internationalement mobiles par des sociétés étrangères	115
3. - Les données sectorielles ne permettent pas davantage de déceler une influence de la fiscalité au niveau macro-économique.....	117

D. - Au total, les logiques d'implantation à l'œuvre demeurent principalement non fiscales	118
II. - LA FISCALITÉ DE L'ENTREPRISE PEUT S'AVÉRER DÉFAVORABLE À L'IMPLANTATION D'ENTREPRISES EN FRANCE DANS DES CAS D'ESPÈCE	123
A. - L'examen de la démarche concrète de l'investisseur souligne l'impact défavorable de la taxe professionnelle	123
B. - Les mesures dérogatoires à caractère local influent sur les décisions	126
1. - La plupart des grands investissements internationalement mobiles obtiennent des dérogations fiscales locales.....	126
2. - En France, les aides sont utilisées pour compenser le poids de la taxe professionnelle	130
III. - L'INFLUENCE DE LA FISCALITÉ DES PERSONNES PHYSIQUES EN FRANCE SUR LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS.....	133
A. - La problématique des délocalisations de personnes physiques pour des motifs fiscaux	133
1. - Un risque limité par le coût et la perte de bien-être d'une délocalisation	134
2. - Parmi les paramètres fiscaux, le niveau de la pression fiscale n'est pas le seul à prendre en compte	135
B. - L'imposition des hauts revenus et des droits de mutation n'incite que marginalement à la délocalisation des activités.....	139
1. - Les droits de mutation	139
2. - L'impôt sur le revenu n'est pas déterminant, sauf dans certains cas très limités	140
C. - Du point de vue de l'entreprise, le poids des cotisations sociales sur les salariés à hauts revenus a des effets plus préoccupants.....	144
D. - L'imposition des plus-values et l'ISF peuvent inciter à l'expatriation des personnes, avec des conséquences toutefois limitées sur l'activité	145
1. - Les redevables de l'ISF les plus imposés peuvent être tentés d'échapper à une imposition jugée lourde	146
2. - L'effet de la taxation des plus-values peut s'additionner à celui de l'ISF	151
3. - Un petit nombre de redevables de l'ISF se délocalise pour des raisons fiscales	153
4. - Les effets économiques de ces expatriations sont très limités.....	158
PARTIE III : CONCURRENCE FISCALE ET OPTIMISATION....	167
I. - LES ENTREPRISES ET L'OPTIMISATION FISCALE.....	169
A. - Présentation des mécanismes.....	169

1. - Le recours à des dispositifs utilisant les possibilités offertes par les différents Etats	169
2. - Fixation des prix de transfert, sous-capitalisation, échanges avec des paradis fiscaux	170
3. - L'optimisation de la taxe professionnelle	176
B. - L'organisation des entreprises est de plus en plus propice à l'optimisation	177
1. - Le développement des groupes internationaux, bénéficiaires de la concurrence fiscale.....	178
2. - Les PME commencent à recourir à l'optimisation.....	181
3. - Les grands groupes apparaissent davantage en mesure de réduire leur imposition que les moyennes entreprises indépendantes	182
C. - Des phénomènes d'optimisation de grande ampleur, qui pourraient être particulièrement sensibles en France	187
1. - Les mesures macro-économiques de l'optimisation	187
2. - Le diagnostic effectué à partir des statistiques du contrôle fiscal en France	188
3. - Les entreprises résidentes en France ont de larges possibilités d'optimisation	198
II. - L'ÉVASION FISCALE DUE AUX PERSONNES PHYSIQUES EST UN ENJEU PLUS SIGNIFICATIF QUE CELUI DE LEUR EXPATRIATION.....	203
A. - L'ISF	203
1. - L'ISF et l'optimisation.....	203
2. - L'éventuel effet dissuasif de l'ISF pour l'installation en France de dirigeants étrangers est limité	204
B. - Les plus-values de cession des particuliers	206
1. - Les possibilités offertes par les dispositions françaises ...	206
2. - Les mécanismes faisant intervenir l'optimisation fiscale internationale.....	208
3. - Le dispositif de lutte contre l'évasion fiscale de l'imposition des plus-values.....	208
C. - Les droits de succession	210
D. - Les techniques d'optimisation internationale de l'imposition des revenus d'activité	210
1. - De fausses délocalisations font intervenir des montages internationaux	210
2. - L'épargne et le dépôt des liquidités.....	211
3. - Les entreprises et l'optimisation fiscale du revenu des dirigeants.....	213
4. - Certaines lacunes des conventions bilatérales sont lentement comblées.....	213

PARTIE IV : QUELLE POLITIQUE POUR LES ÉTATS CONFRONTÉS À LA CONCURRENCE FISCALE ? 219

I. - LES ÉTATS SONT CONFRONTÉS AUX PARADOXES DE LA RÉGULATION INTERNATIONALE DE LA CONCURRENCE FISCALE.....	221
A. - Les Etats ont intérêt à ne pas laisser la concurrence fiscale jouer librement et à coordonner davantage leurs systèmes fiscaux	221
1. - La difficile conciliation des intérêts des Etats membres ..	221
2. - La coordination est nécessaire pour éviter la course au "moins disant fiscal" et les comportements de "passager clandestin"	222
B. - L'OCDE a obtenu certains succès dans le domaine des prix de transfert et de la lutte contre les paradis fiscaux.....	223
1. - Les prix de transfert : l'instauration d'une méthodologie commune et d'une instance de règlement	223
2. - La lutte contre les paradis fiscaux et les progrès en matière de transparence	226
C. - L'encadrement communautaire de la concurrence fiscale est paradoxal.....	229
1. - Une coordination difficile	229
2. - Le succès relatif de la lutte contre la concurrence fiscale dommageable	232
3. - L'utilisation de la législation sur les aides d'Etat par la Commission	236
4. - L'appréciation nuancée de la directive sur la fiscalité de l'épargne	237
5. - L'harmonisation des assiettes, une perspective de long terme	239
D. - La jurisprudence tend à restreindre, au nom de l'égalité de traitement, le champ des législations nationales anti-abus	243
1. - L'arrêt Lasteyrie du Saillant de la CJCE.....	243
2. - La jurisprudence sur la sous-capitalisation.....	245
3. - La jurisprudence sur l'article 209 B.....	247
4. - Une jurisprudence communautaire très axée sur la protection des quatre libertés	248
5. - Les interrogations sur la fiscalité de groupe	250
E. - Les nouvelles normes comptables tendent à mettre en question les spécificités nationales en matière d'assiette.....	251
1. - Le lien entre normes comptables et système fiscal.....	251
2. - L'entrée en vigueur de nouvelles normes.....	252
3. - La remise en question de certains dispositifs tels que le régime d'amortissement	254

II. - LA STRATÉGIE DE LA FRANCE FACE À LA CONCURRENCE FISCALE	
DEPUIS DIX ANS.....	257
A. - La situation en 1994.....	257
B. - les principales évolutions de la fiscalité des entreprises.....	258
1. - L'imposition des bénéfices des sociétés a été alourdie	258
2. - Les mesures d'allègement n'ont pas compensé ces	
alourdissements.....	263
3. - Des allègements massifs sont intervenus dans d'autres	
parties du système de prélèvements, principalement motivés	
par le souci d'encourager l'emploi	266
C. - La fiscalité des autres bases mobiles	268
1. - Alourdissement puis allègement de la fiscalité du	
patrimoine.....	268
2. - Les mesures ayant affecté l'IR et les droits de mutation .	269
D. - Premier bilan	269
E. - La stratégie fiscale française.....	270
1. - La France n'a pas suivi les pays étrangers qui ont mis	
l'accent sur la baisse des taux nominaux de l'IS.....	270
2. - Une stratégie conditionnée par les fortes variations de la	
conjoncture, mais équilibrée entre les catégories de	
contribuables.....	272
3. - Une stratégie de promotion de l'emploi	274
4. - Certaines options prises par le système fiscal paraissent	
cependant peu lisibles ou discutables	275
III. - LA FRANCE NE DISPOSE QUE D'UNE MARGE DE MANŒUVRE ÉTROITE	
.....	277
A. - La France dans la concurrence fiscale : synthèse.....	277
1. - Un effet budgétaire encore limité	277
2. - Un effet sur la localisation des activités qui n'est sensible	
que sur des cas d'espèce et n'a pas de caractère général.....	278
B. - Quelle stratégie fiscale en faveur de la localisation des	
activités en France ?	284
C. - Quelle stratégie de lutte contre les effets non souhaités de la	
concurrence fiscale ?	289
1. - La France ne doit pas renoncer à une coordination	
communautaire plus étroite.....	289
2. - La consolidation des législations anti-abus, une voie étroite	
.....	290
CONCLUSION.....	295
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE CONSEIL DES	
IMPÔTS.....	299

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS.....	301
LISTE DES TABLEAUX.....	307
GLOSSAIRE	313
LISTE DES ANNEXES	319
TABLE DES MATIERES.....	357

CONSEIL DES IMPÔTS



La concurrence fiscale et l'entreprise

Synthèse
du XXII^e rapport
au Président de la République

Septembre 2004

Avertissement

*L*e présent document est destiné
à faciliter la lecture et l'exploitation
du rapport du Conseil des impôts.

*Seul le texte du rapport lui-même
engage le Conseil.*



Sommaire

Introduction

Chapitre introductif : L'analyse économique

1	L'analyse économique met en évidence l'ambiguïté des effets de la concurrence fiscale et ses dangers potentiels pour les Etats	8
2	Les manifestations de la concurrence fiscale attendues par la théorie ne sont pas toutes observées	9
1	<i>Tableau comparatif de la fiscalité en France et à l'étranger</i>	
1	La France présente des dispositions défavorables aux assiettes mobiles, plus visibles que les dispositions favorables	12
2	Les indicateurs de pression fiscale globale montrent que certaines assiettes mobiles sont davantage imposées en France, mais ces résultats sont peu solides	13
2	<i>L'effet de la fiscalité sur les bases fiscales mobiles en France</i>	
1	La fiscalité semble jouer un rôle réduit dans la problématique d'ensemble de la localisation des entreprises mais peut s'avérer défavorable à la France dans des cas d'espèce	16
2	La fiscalité des personnes physiques en France n'influe que marginalement sur la localisation des activités	16
3	<i>Concurrence fiscale et optimisation</i>	20
4	<i>Quelle politique pour les Etats confrontés à la concurrence fiscale ?</i>	
1	Les paradoxes de la régulation internationale de la concurrence fiscale	24
2	La stratégie de la France face à la concurrence fiscale depuis dix ans	24
3	Une marge de manœuvre étroite	27
	<i>Conclusion</i>	31
	<i>Composition du Conseil des impôts</i>	35



Alors que la liberté de circulation des capitaux, des biens, des prestations de service et des travailleurs s'accroît sous l'effet de la globalisation de l'économie, les Etats maintiennent des systèmes fiscaux nationaux différents condamnés à coexister. S'ils sont rationnels, les agents économiques cherchent, lorsqu'ils en ont la possibilité, à être taxés dans les zones où la fiscalité est la plus faible. Tout se passe alors comme si les systèmes fiscaux des Etats étaient plus ou moins directement mis en concurrence par les acteurs qui cherchent à minimiser leur impôt : entreprises, salariés, détenteurs de capitaux. Pour éviter la fuite vers d'autres pays des éléments sur lesquels est assis l'impôt, les Etats seraient contraints de réagir, soit en coordonnant davantage leurs politiques fiscales, soit en modifiant unilatéralement leur système fiscal afin d'attirer ou de retenir ces bases imposables. Dès lors, les choix des Etats en matière d'imposition, à l'origine souverains, sont aujourd'hui mutuellement contraints.

Quelle est la portée de cette contrainte pour les Etats ? Comment se positionnent-ils dans cette compétition ? Quels en sont les risques et comment peuvent-ils réagir ? A l'occasion de son XXII^e rapport, le Conseil des impôts a souhaité contribuer à ce débat.

Tout d'abord, il apparaît nécessaire d'identifier plus précisément les mécanismes de la concurrence fiscale et l'ampleur de leurs manifestations. Quels sont concrètement les acteurs concernés par la concurrence fiscale ? Quelles sont les opérations économiques réellement affectées par la disparité des systèmes fiscaux nationaux, et quels sont les paramètres de la fiscalité qui pèsent véritablement sur ces décisions ? Avec quels Etats la France est-elle véritablement en situation de concurrence fiscale ?

Les décisions de localisation influençables par la concurrence fiscale peuvent affecter soit les activités économiques elles-mêmes, notamment l'investissement et la production, soit les bases d'imposition, dès lors que la localisation de ces dernières peut être différente de celle des activités économiques qui les produisent. (On entend par bases d'imposition les grandeurs utilisées pour l'établissement de l'impôt, et qui tentent d'appréhender le revenu ou le patrimoine des entreprises ou des individus.) Cette distinction commande l'examen du sujet et amène à considérer :

- la concurrence sur la localisation des activités et de l'emploi : c'est la question de l'attractivité du territoire, qui a déjà donné lieu à de nombreux travaux ;
- la concurrence sur la localisation de l'imposition, indépendamment de l'activité : c'est la question de l'optimisation et de l'évasion fiscale internationales. L'optimisation internationale est précisément l'utilisation des possibilités offertes par la coexistence des systèmes d'imposition nationaux pour minimiser l'imposition, sans nécessairement modifier le lieu d'exercice des activités réelles.

Initialement, la préoccupation était de connaître - et d'utiliser le cas échéant - l'impact de la fiscalité sur la compétitivité des entreprises nationales. Puis, lorsqu'il est apparu que du fait de l'élargissement des marchés le niveau de l'emploi dans un pays n'était plus directement dépendant de la prospérité des entreprises nationales, on s'est intéressé à l'impact de la fiscalité sur l'attractivité des territoires. L'existence d'une possible différence entre la localisation des activités et celle des bases imposables invite à dépasser ce stade.

Une fois connue l'ampleur des phénomènes, il s'agit de progresser dans la connaissance des possibilités des Etats pour les réguler. Comment peut-on caractériser la stratégie suivie jusque-là par la France et par ses partenaires ? Quelles sont les options possibles au niveau national ? Quelles sont les contraintes et les opportunités suscitées par le système international, en particulier au niveau communautaire ?

CONSEIL DES IMPÔTS

CHAPITRE INTRODUCTIF

L'analyse économique





1. L'analyse économique met en évidence l'ambiguïté des effets de la concurrence fiscale et ses dangers potentiels pour les Etats

L'analyse économique établit que la concurrence fiscale peut entraîner plusieurs conséquences défavorables pour la collectivité : une allocation inefficace des capitaux investis, un tarissement des recettes publiques ou un transfert de charges entre contribuables, et une mise en question des politiques de redistribution. Ce diagnostic ne fait cependant pas l'unanimité et dépend tout autant de l'appréciation portée sur l'efficacité de la dépense publique.

Ainsi, dans un contexte de concurrence fiscale, l'entrepreneur choisit la localisation de l'investissement en fonction du rendement après impôt. Or, du point de vue de la collectivité, c'est le rendement avant impôt qui doit être pris en compte : si la concurrence fiscale conduit à privilégier un investissement présentant un meilleur rendement après impôt, mais moins bon avant impôt, on peut considérer que l'allocation des ressources n'est pas optimale. Mais ceci suppose que la dépense publique financée par l'impôt soit efficace, ce qui ne fait pas l'objet d'un consensus.

Par ailleurs, la concurrence fiscale place les Etats face à une fuite des assiettes imposables les plus mobiles. Ils doivent alors faire face à une perte de leurs recettes : soit en se résignant à cette perte d'assiette, soit en consentant à

réduire les taux pour conserver les assiettes sur leur territoire. Confrontés à cette perte de recettes, ils n'ont que trois possibilités : l'accroissement de l'efficacité de la dépense publique, la réduction de cette dépense, ou le maintien de son niveau et le report de la charge fiscale sur les assiettes les moins mobiles. On peut ainsi considérer que la concurrence fiscale est bénéfique, si l'on retient qu'elle exerce une pression sur les Etats pour améliorer l'efficacité de leur dépense publique. Si l'on suppose au contraire que cette dépense est efficace, on peut s'alarmer de voir que sa réduction est imposée de l'extérieur, ou relever que la solution consistant à transférer son financement vers d'autres agents n'est pas équitable.

Enfin, la concurrence fiscale accroît la capacité des agents à considérer l'impôt comme une redevance pour services rendus et à arbitrer sur la localisation de leurs opérations en fonction du rapport entre les prestations offertes par les pouvoirs publics et leur coût, représenté par l'impôt. Cette évolution tend à remettre en question la fonction redistributrice de l'impôt.

Au-delà de leurs divergences, les théories économiques débouchent donc sur le constat suivant : du point de vue des agents économiques, la concurrence fiscale peut être favorable ou défavorable selon leur aptitude à modifier la localisation de leurs assiettes imposables. Du



point de vue des Etats en revanche, la concurrence fiscale peut constituer un danger.

2. Les manifestations de la concurrence fiscale attendues par la théorie ne sont pas toutes observées.

Tout d'abord, on n'assiste pas à un véritable tarissement des recettes fiscales tirées de l'imposition des assiettes mobiles.

Ensuite, la baisse des taux nominaux de taxation du bénéfice des entreprises, des hauts revenus et du patrimoine est indubi-

tablement une manifestation de la concurrence fiscale. Mais les indicateurs de l'imposition des entreprises, qui tentent de prendre en compte les effets d'assiette et la totalité des impôts acquittés, conduisent à un diagnostic moins tranché : une tendance à la baisse de ces indicateurs de pression fiscale globale sur les assiettes les plus mobiles peut être décelée, mais ce résultat est fragile.

Enfin, en l'état actuel des indicateurs, une éventuelle modification de la répartition de la charge fiscale entre contribuables ne peut être établie.

CONSEIL DES IMPÔTS

1

*Tableau comparatif
de la fiscalité en France
et à l'étranger*





Tableau comparatif de la fiscalité en France et à l'étranger

Il importe tout d'abord de prendre la mesure des éventuels écarts de fiscalité entre la France et les autres pays en ce qui concerne les assiettes susceptibles de se déplacer en fonction de ces écarts : les investissements et les bénéfices des entreprises ; les patrimoines et les revenus des personnes physiques, lorsque ceux-ci sont élevés.

La comparaison des dispositions fiscales applicables aux assiettes les plus mobiles dans les différents pays se heurte à la difficulté suivante : soit on effectue une série de comparaisons terme à terme des diverses caractéristiques des systèmes fiscaux et l'on est confronté, pour chaque pays, à un faisceau de dispositions, les unes favorables, les autres défavorables, sans pouvoir aisément en tirer de conclusions d'ensemble, puisque celles-ci dépendront des caractéristiques propres à chaque secteur, à chaque type d'opérations, à chaque entreprise ; soit l'on s'en remet à des indicateurs synthétiques de la pression fiscale globale, mais à leur tour, ceux-ci masquent la diversité des situations particulières ; ils présentent de fortes limites méthodologiques. C'est donc nécessairement par un faisceau d'indices que peut être caractérisée la position de la France.

1. La France présente des dispositions défavorables aux assiettes mobiles, plus visibles que les dispositions favorables

Le système fiscal français d'imposition des entreprises présente des aspects attractifs : le régime d'amortissement, le régime de déductibilité des intérêts d'emprunt, le régime d'intégration fiscale. Il présente aussi des aspects moins favorables : le taux nominal de l'IS, l'imposition des plus-values de cession de titres détenus par les entreprises, la taxe professionnelle. On peut relever toutefois que les handicaps portent sur des

éléments visibles et structurants du système fiscal, alors que les avantages font intervenir des dispositifs à caractère dérogatoire, ce qui les rend moins immédiatement perceptibles.

S'agissant des personnes physiques, la France n'est pas dans une position défavorable en matière d'impôt sur le revenu, même s'il demeure toujours possible de trouver dans certains autres Etats de meilleures conditions. En revanche, l'existence et les caractéristiques de l'ISF ainsi que l'imposition des plus-values de cession des parts d'entreprise détenues par des personnes physiques sont parfois



défavorables à la localisation en France des entrepreneurs qui détiennent un patrimoine important.

2. Les indicateurs de pression fiscale globale montrent que certaines assiettes mobiles sont davantage imposées en France, mais ces résultats sont peu solides

La juxtaposition des comparaisons terme à terme de systèmes fiscaux nationaux ne permet guère d'appréhender la pression fiscale d'ensemble qui s'exerce sur les entreprises. Les indicateurs construits à cet effet montrent parfois que la France est parmi les pays qui taxent le plus les entreprises, mais ils doivent être interprétés avec précaution.

Si l'on considère l'effet combiné du taux nominal et de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, il est incontestable que la France apparaît au rang le moins favorable en Europe en matière de taux nominal, avec le taux le plus élevé en 2004. Mais cette dernière place ne doit pas occulter le fait que l'écart réel reste mesuré avec les autres grands pays d'Europe. En outre, la France offre des conditions d'assiette relativement favorables dans l'ensemble, (bien que dépendant beaucoup des opérations effectuées et des secteurs concernés), de sorte que le *taux implicite de l'impôt sur les sociétés seul* (c'est-à-dire le rapport, constaté *ex post*, de l'impôt sur les sociétés payé à un indicateur du revenu tel que l'excédent net d'exploitation) n'est pas particulièrement élevé. De même, le *taux effectif d'imposition des seuls bénéfices* (taux d'imposition à

l'impôt sur les sociétés simulé sur un cas type d'investissement en tenant compte des effets d'assiette) se situe dans la moyenne des pays comparables.

Si l'on se réfère à l'imposition globale, et non plus à la seule imposition des bénéfices, ce qui paraît plus pertinent au regard de la démarche des entreprises, deux méthodes doivent être prises en considération.

La première se fonde sur le *taux implicite global* (rapport calculé *a posteriori* de l'ensemble des impôts payés sur un indicateur du revenu). Cet indicateur, calculé sur données réelles, présente l'avantage de tenir compte non seulement de tous les impôts acquittés avec les effets d'assiette et de taux, mais aussi de l'optimisation fiscale, c'est-à-dire de l'utilisation par les entreprises des mécanismes nationaux ou internationaux leur permettant de réduire leur imposition. Malheureusement, selon ce type d'indicateurs, le rang de la France au sein des autres pays comparables apparaît trop dépendant des hypothèses de calcul pour faire l'objet d'une interprétation.

La seconde se fonde sur une simulation d'après des cas types d'investissement. Il s'agit alors d'un calcul de taux effectif, cette fois tous impôts confondus. La France se trouverait alors parmi les pays où les revenus d'un tel investissement sont les plus taxés. Mais ce résultat théorique ne tient pas compte de l'optimisation fiscale, qui, comme on le verra, est une donnée majeure des processus d'investissement internationaux.

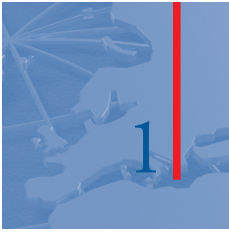


Tableau comparatif de la fiscalité en France et à l'étranger

Si les indicateurs purement fiscaux ne conduisent pas à un diagnostic très tranché, il reste que la prise en compte des cotisations sociales entraînerait une nette dégradation de la position de la France.

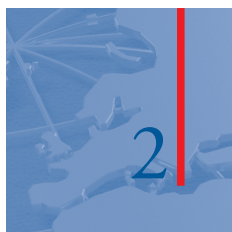
Au total, un certain nombre d'indicateurs peuvent suggérer que les assiettes

mobiles sont davantage taxées en France que dans la moyenne des pays comparables, mais l'écart n'est pas suffisamment significatif pour que l'on puisse conclure, notamment en raison des incertitudes méthodologiques, à un handicap avéré.

2

*L'effet de la fiscalité
sur les bases fiscales
mobiles en France*





L'effet de la fiscalité sur les bases fiscales mobiles

1. La fiscalité semble jouer un rôle réduit dans la problématique d'ensemble de la localisation des entreprises mais peut s'avérer défavorable à la France dans des cas d'espèce

L'existence d'un écart de fiscalité n'a pas nécessairement, par lui-même, de conséquences directes sur la localisation des activités.

En effet, les investisseurs prennent en compte de nombreux paramètres. Si une fiscalité plus lourde est, toutes choses égales par ailleurs, un handicap, elle a souvent pour contrepartie une offre de services publics qui constitue quant à elle un avantage. Dès lors, c'est surtout sur l'efficacité de la dépense publique que se joue la compétition. Il devient dès lors difficile d'identifier de manière isolée l'effet de la fiscalité.

Si l'on considère tout d'abord la localisation des entreprises, l'examen des critères et des indicateurs macroéconomiques de l'attractivité de la France ne fait pas apparaître de rôle observable de la fiscalité. L'examen au niveau microéconomique suggère de même que la fiscalité est un paramètre pris en compte au même titre que les autres, dont l'effet n'est souvent pas explicite, d'autant que la pertinence de la comparaison des dispositions fiscales nationales est réduite, dans les faits, par les possibilités de subventions offertes au niveau local. Il demeure que, dans certains cas d'espèce, la fiscalité peut devenir un paramètre décisif ; à cet

égard, la taxe professionnelle, en tant que charge d'exploitation certaine, peut jouer un rôle particulièrement dissuasif.

Ces constats ne contestent en aucune façon la réalité de certains mouvements de délocalisation d'activité hors de notre pays. Il n'est pas non plus question d'affirmer que la fiscalité ne joue aucun rôle dans les décisions de localisation des entreprises. Mais il apparaît que ce rôle n'est pas prépondérant par rapport à d'autres paramètres tels que le coût de la main-d'œuvre.

2. La fiscalité des personnes physiques en France n'influe que marginalement sur la localisation des activités

Si l'on examine la localisation des personnes sensibles à la concurrence fiscale du fait de leur niveau de revenu ou de patrimoine, il apparaît qu'il existe indéniablement un flux net limité (quelques centaines de personnes par an) de délocalisations de contribuables pour des raisons principalement fiscales. Mais ces expatriations ne constituent pas, à ce jour, un problème majeur pour l'Etat : au plan économique, elles ne se traduisent pas nécessairement par une délocalisation des activités qui sont à l'origine du patrimoine et des revenus ; au plan budgétaire, les pertes de recettes fiscales demeurent modestes par rapport aux ressources procurées par ces impôts, censés être la cause de ces expatriations.

Au total, une réforme de l'ISF ne pourrait être recommandée au nom d'arguments relatifs à l'attractivité de la France ou au



maintien d'activités en France, ni surtout en attribuant à une telle réforme un hypothétique équilibre budgétaire. Les problèmes soulevés par l'ISF sont actuellement d'une autre nature : ils ont trait à l'entrée massive dans le champ de l'impôt de contribuables au patrimoine peu étendu, mais dont la résidence principale s'est appréciée dans les années récentes du fait de l'évolution du marché de l'immobilier, et à la persistance de certaines situations inévitables nées de la définition des biens professionnels. S'agissant de ce dernier cas, il conviendrait cependant auparavant de pouvoir disposer d'un

recul suffisant sur les implications de la réforme introduite par la formule de l'engagement de conservation de titres, afin d'évaluer la proportion de situations auxquelles cette réforme n'a pas apporté de solution.

Si l'effet de la fiscalité sur la localisation des activités semble réduit, il se manifeste en revanche nettement dans les stratégies de localisation des bases imposables : l'examen des possibilités d'optimisation fiscale offertes par les législations jette un éclairage différent sur les questions soulevées par la concurrence fiscale et l'attractivité du territoire.

CONSEIL DES IMPÔTS

3

*Concurrence fiscale
et optimisation*





Concurrence fiscale et optimisation

Les possibilités de « délocalisation » des bases imposables utilisées par les entreprises paraissent étendues. Ces possibilités tendent à réduire les écarts effectifs de pression fiscale pesant sur les activités exercées dans les différents Etats. Cette réduction de pression fiscale tend à réduire l'intérêt des délocalisations d'activités.

En raison du niveau élevé des taux nominaux d'imposition en France, la délocalisation des bases imposables pourrait être particulièrement sensible.

Pour les entreprises, il existe une certaine marge d'appréciation dans la fixation des prix de transfert internes entre sociétés d'un même groupe, ce qui peut conduire à déplacer une partie du bénéfice là où il sera le moins taxé. Il existe aussi des modes de financement des filiales qui permettent de réduire le bénéfice apparaissant dans un pays donné par le versement d'intérêts d'emprunt à une société du même groupe, située dans un pays différent. Le résultat des pratiques de sous-capitalisation est identique. Les méthodes d'optimisation affectent principalement l'impôt sur les sociétés, mais peuvent aussi s'appliquer à la taxe professionnelle, lorsque celle-ci est assise en pratique sur la valeur ajoutée.

Pour les particuliers, au-delà du cas de la perception des revenus à l'étranger afin d'échapper à l'imposition en France, il existe aussi des mécanismes permettant d'échapper à l'imposition des plus-values de cession des parts d'entreprises, fondés

notamment sur l'utilisation des possibilités de report et de sursis d'imposition en cas d'apport.

De telles possibilités contribuent ainsi à réduire le handicap que peut constituer une fiscalité plus lourde pour la localisation d'activités, mais en contrepartie elles privent les Etats d'une partie des recettes fiscales qu'ils peuvent légitimement attendre de la formation d'un revenu sur leur territoire.

Cette perte de ressources est d'autant plus préoccupante que l'évolution récente des jurisprudences communautaire et nationale prive la France, comme les autres pays, des principaux moyens juridiques dont ils s'étaient dotés pour limiter ou réprimer les transferts de revenus imposables entre pays de l'Union européenne ou entre pays liés par des conventions fiscales.

Lorsque la législation anti-abus demeure applicable, notamment au regard des pays à fiscalité privilégiée, la lutte contre les pratiques abusives se heurte à des difficultés pratiques de contrôle.

En outre, les mécanismes internationaux d'optimisation, qui ont pour effet de transférer une base imposable d'un Etat dans un autre peuvent conduire à des comportements de « passager clandestin » : on désigne ainsi l'agent économique qui ne paie pas le prix fixé par un Etat pour la formation d'un revenu sur son territoire. Bien que légaux, ces mécanismes peuvent constituer le support de pratiques conduisant à dissimuler purement et simplement le revenu ou le bénéfice imposable.



sable, pour peu qu'ils fassent intervenir des « paradis fiscaux » ou des pays à secret bancaire, devant lesquelles les

administrations fiscales nationales sont en partie désarmées.

4

*Quelle politique pour
les Etats confrontés
à la concurrence fiscale ?*





Quelle politique pour les Etats confrontés à la concurrence fiscale ?

1. Les paradoxes de la régulation internationale de la concurrence fiscale

Les possibilités d'un encadrement international d'une « course au moins-disant fiscal » et des pratiques de « passager clandestin » rendues possibles par l'optimisation sont réduites, du fait de la souveraineté de chaque pays. En effet, la nécessité de renoncer à utiliser le système fiscal pour attirer les activités mobiles ou au contraire pour éviter les fuites d'assiette n'est pas reconnue unanimement par les Etats : l'appréciation des dangers et des avantages de la concurrence fiscale varie selon les différentes conceptions de l'Etat et selon la possibilité pour eux de bénéficier ou non des déplacements d'assiettes imposables.

L'OCDE et l'Union européenne sont *a priori* des espaces propres à une certaine régulation, c'est-à-dire à une maîtrise coordonnée de la concurrence fiscale au sein de leurs zones respectives. Dans les faits, leurs interventions sont complémentaires. L'action de ces institutions a permis de progresser dans l'élimination des mesures fondées sur un traitement plus favorable aux non-résidents et de faciliter les échanges d'informations qui doivent permettre aux Etats de limiter l'évasion fiscale.

Mais l'exigence d'unanimité n'a pas permis d'atteindre une situation pleinement satisfaisante du point de vue de la plupart des grands Etats. La définition d'un taux minimum d'imposition des bénéfices et l'extension de la notion de mesures

dommageables à certaines dispositions concernant les personnes physiques, qui paraissent souhaitables, ont peu de chances de se concrétiser.

En outre, le cadre communautaire joue un rôle qui peut paraître paradoxal. En effet, le souci d'éviter les discriminations entre les Etats membres, qui fonde l'action de l'Union contre certaines mesures fiscales visant à attirer les bases imposables étrangères, conduit aussi le juge communautaire à invalider fréquemment les dispositifs nationaux de lutte contre les abus, car ceux-ci impliquent souvent une différence de traitement entre les opérations internes à l'Etat et les opérations faisant intervenir des entités étrangères. Alors que l'exigence d'unanimité empêche un accord sur l'instauration de mécanismes coordonnés de lutte contre les abus, le juge, appliquant les principes généraux du droit communautaire, prive les mesures nationales d'effectivité. Il se crée ainsi un vide que les entreprises et les particuliers peuvent utiliser pour rechercher une moindre imposition.

Bien qu'elle ne soit pas la seule, la France est particulièrement touchée par cette jurisprudence et se trouve, dans bien des cas, privée de la possibilité de lutter contre les abus.

2. La stratégie fiscale de la France depuis dix ans

Au-delà des variations de pression fiscale induites par la conjoncture, la politique fiscale française n'a pas cherché à réduire l'imposition des entreprises, en particulier la taxation des bénéfices, et a

Quelle politique pour les Etats confrontés à la concurrence fiscale ?



plutôt alourdi les prélèvements fiscaux pesant sur elles au cours de la période, malgré l'effort fait en matière de taxe professionnelle. Elle partait il est vrai d'une situation assez favorable en 1993, date à laquelle le taux de son impôt sur les sociétés était parmi les plus bas. Elle a cependant cherché à limiter, par des allègements ciblés, l'effet de ces mesures sur les PME, la recherche et l'aménagement du territoire.

Il faut rappeler qu'une part significative de l'activité des entreprises est insensible à la concurrence fiscale parce qu'elles développent cette activité sur un marché marqué par la proximité immédiate entre le producteur et le consommateur. Il faut ainsi prendre garde à ne pas adopter, à seule fin d'attirer des emplois internationalement mobiles, des mesures dont le coût pour les finances publiques, sous forme d'un effet d'aubaine pour ces activités non soumises à la concurrence internationale, serait disproportionné. La fixation des taux d'imposition sur les entreprises ne doit donc pas résulter de la seule considération des activités internationalement mobiles. Ceci ne plaide guère en faveur de mesures d'une grande ampleur budgétaire, sauf à démontrer que, pour les activités protégées, une baisse de la fiscalité serait à son tour créatrice d'emplois en France.

Si, au cours de ces années, la France n'a pas renoncé à améliorer la compétitivité globale de son système de prélèvements, elle l'a fait en mettant l'accent sur un des points où sa position était la plus défavo-

nable, à savoir le poids des charges sociales. Elle a ainsi très significativement réduit le coût du travail, notamment peu qualifié. Cette politique a concouru à limiter l'effet de la mobilité de certaines activités sur l'emploi et a contribué à l'attractivité du territoire français pour les emplois et les activités concernés.

Mais dans la même période, d'autres pays ont adopté une stratégie plus explicitement fondée sur l'aménagement de certains paramètres visibles du système d'imposition, tels que le taux nominal de l'impôt sur les sociétés ou la fiscalité des plus-values. Dans le même temps, la concurrence fiscale a changé de nature : les mesures dérogatoires censées attirer les bases imposables étrangères ont été en partie démantelées ; la concurrence s'est alors exercée par une modification des caractéristiques fondamentales des systèmes fiscaux eux-mêmes, telles que les taux nominaux d'imposition, voire la présence ou l'absence pure et simple d'une imposition (impôt de solidarité sur la fortune, plus-values de cession des entreprises).

Ainsi, la stratégie de défense de l'attractivité du territoire de la France apparaît en décalage avec les réformes conduites dans les autres pays. La France est ainsi le seul pays à avoir accru les taux nominaux de l'impôt sur les sociétés, l'imposition des plus-values et l'imposition du patrimoine depuis le milieu des années 1990, alors que bon nombre de ses partenaires adoptaient des mesures d'allègement des taux compensées en partie seulement par des



Quelle politique pour les états confrontés à la concurrence fiscale ?

élargissements d'assiette. Le modèle français s'en est trouvé d'autant plus en décalage qu'il repose sur des taux élevés et une assiette relativement étroite.

En outre, si des aménagements peuvent permettre à certaines entreprises de ne pas être aussi lourdement imposées que le suggère l'examen des principales dispositions, la logique d'ensemble du système n'apparaît pas.

Ainsi, le système fiscal français semble favoriser l'industrie lourde, par le jeu des amortissements, mais la taxe professionnelle brouille cette image et annule en partie cet avantage. Plus généralement, l'interaction complexe de l'impôt de solidarité sur la fortune et de la taxe professionnelle à laquelle il faudrait ajouter les multiples dérogations et le poids différencié des cotisations sociales selon la qualification, a conduit à ce que les différents secteurs d'activité supportent des niveaux de prélèvements très disparates et ce, sans logique d'ensemble apparente.

Au total, le système fiscal français renvoie une image défavorable. La fiscalité de l'entreprise en France est considérée comme plus dissuasive qu'elle ne l'est réellement, du fait du choix de taux élevés et de la persistance de l'imposition de certaines opérations qui ne sont plus taxées dans un grand nombre d'autres Etats, même si cela est tempéré par l'offre de multiples possibilités, parfois complexes, de minorer l'impôt. Par ailleurs, les possibilités d'optimisation internationale permettent vraisemblable-

ment aux agents de réduire en pratique l'écart de taxation entre la France et un autre pays. Bien que limitant les effets défavorables de la fiscalité sur la localisation de l'activité, ces possibilités ne sont pas satisfaisantes, à la fois en termes d'affichage, certains agents s'en tenant pour leurs décisions aux caractéristiques les plus apparentes, et du point de vue de l'équité du système fiscal. Ce positionnement contribue à la complexité et à l'absence de lisibilité de la norme fiscale française. Il est source de coûts pour les entreprises et pour l'administration.

De même, on ne peut sous-estimer l'impact psychologique de la concurrence fiscale en matière d'imposition des personnes. La France affiche là encore des dispositions sans doute plus dissuasives qu'elles ne le sont dans les faits, en raison par exemple de l'existence de l'abattement de 20 % et des champs de l'exonération. En matière d'imposition des revenus, une expatriation pour des raisons fiscales, qui se traduit par une perte d'activité pour la France, n'est avantageuse que pour un très petit nombre de personnes capables d'exercer leur activité depuis des Etats à fiscalité privilégiée. Elle l'est d'ailleurs surtout du fait de lacunes de conventions internationales ou parce que le pays choisi offre des conditions fiscales préférentielles sur lesquelles aucun grand pays ne peut s'aligner. Il n'est donc pas pertinent de chercher à s'opposer à ces comportements par une modification du barème.



En matière d'imposition du patrimoine, la fiscalité incite à un petit nombre d'expatriations qui peuvent donner l'impression d'une sortie de capitaux significative. L'impact symbolique est très supérieur à l'effet réel, dans la mesure où les délocalisations de personnes physiques et de leurs capitaux ne s'accompagnent pas toujours de la délocalisation des activités dans lesquelles leur patrimoine est investi. Il revient à présent à la France d'afficher à son tour une stratégie claire et lisible en matière de fiscalité des entreprises et des personnes physiques.

3. Une marge de manœuvre étroite

1. Éviter les fausses pistes

Un certain nombre de voies parfois évoquées pour améliorer l'attractivité du territoire ne paraissent pas appropriées.

Une baisse de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur la fortune ne pourrait pas être justifiée par la volonté d'améliorer l'attractivité du territoire pour les emplois et les activités.

De même, une baisse massive de la fiscalité des entreprises, prenant la forme par exemple d'une réduction importante du taux de l'impôt sur les sociétés qui ne serait pas en partie compensée par un élargissement de l'assiette, ne pourrait être justifiée, dans le cas d'une économie relativement grande comme celle de la France, par l'effet d'attraction supposé sur les emplois internationalement mobiles. Cet effet ne pourrait être que modeste, alors que le coût pour les finances publiques serait considérable. Une telle

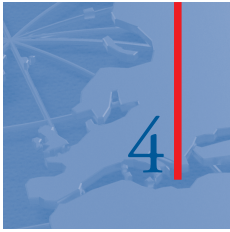
stratégie uniformément offensive n'est adaptée que pour une économie plus petite. La France ne doit donc pas chercher à prendre la tête dans la course au « moins-disant » fiscal, mais elle doit avant tout limiter les possibles effets d'une position trop visiblement défavorable.

Dans le passé, la France a privilégié la voie de la baisse du coût du travail peu qualifié. Si ce choix est justifié par l'existence d'un chômage de masse, l'extension de la concurrence des pays à bas coûts de main-d'œuvre à des secteurs de plus en plus qualifiés peut conduire à le remettre en cause.

Ainsi, on peut considérer que les risques de délocalisation, amplifiés par l'arrivée des pays de l'Est sur le marché, ne peuvent être supprimés par des mesures fiscales. En effet, les secteurs concernés sont le plus souvent ceux de l'industrie « classique » pour lesquels des mouvements de délocalisation sont davantage fonction de l'ensemble des paramètres qui déterminent le coût de la main-d'œuvre.

2. Lutter contre les effets d'image défavorable

Il convient de rappeler que les responsables des entreprises raisonnent en tenant compte à la fois de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle. Une éventuelle modification de l'imposition des entreprises doit donc être cohérente du point de vue de l'ensemble formé par ces deux prélèvements. Le Conseil des impôts ne préconise pas une baisse substantielle de la fiscalité de l'entreprise. Il ne s'est donc pas attaché à la question de savoir



Quelle politique pour les Etats confrontés à la concurrence fiscale ?

quel impôt, de l'impôt sur les sociétés ou de la taxe professionnelle, devrait être baissé prioritairement si l'on voulait favoriser les entreprises actives en France. Il convient cependant de relever que la taxe professionnelle pèse de manière particulièrement lourde dans les choix d'investissement des entreprises, étant assimilée à un coût fixe. Mais il faut aussi rappeler que des contraintes spécifiques pèsent sur le niveau de ce prélèvement du fait de la nécessité d'assurer des ressources propres aux collectivités locales.

La complexité de la taxe professionnelle peut exercer à elle seule un effet dissuasif. A produit constant, il paraît à tout le moins nécessaire de réorienter ce prélèvement dans un sens plus prévisible et plus lisible pour les entreprises. Cela implique que cet impôt soit plus équitablement réparti selon les territoires et les activités et que ses variations dans le temps soient suffisamment encadrées. Le rapport d'étape de la commission de réflexion sur la taxe professionnelle semble s'engager dans cette voie.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, la France pourrait prendre acte du fait que le maintien de taux nominaux élevés et de dispositions d'assiette favorables, engendrant un système complexe, est au total un handicap dans la concurrence fiscale et une source d'inéquité entre contribuables. Elle anticiperait sur les évolutions de moyen et long terme qui tendent à l'harmonisation des assiettes au plan communautaire.

Dès lors, elle annoncerait un plan de baisse progressive de l'impôt sur les sociétés pour le ramener à un niveau voisin de celui de ses principaux compétiteurs, autour de 30 %. Parallèlement, elle remettrait en question un certain nombre de dispositions liées par exemple au régime d'amortissement ou de déductibilité des intérêts d'emprunt, ce qui présenterait l'avantage de supprimer des possibilités d'optimisation internationale qui ne comportent pas toujours d'intérêt direct pour elle. Dans le même esprit, pourraient être davantage limitées certaines possibilités offertes par le régime d'intégration, qui permet actuellement trop aisément le rachat d'une entreprise à l'aide des propres bénéfices futurs de celle-ci, et la neutralisation de certaines libéralités.

Une telle stratégie contribuerait à la mise en place d'un système fiscal plus simple, affecté de peu de dérogations.

Certes, des obstacles s'opposent à la mise en œuvre d'une telle stratégie d'ensemble. Sa neutralité budgétaire n'est pas garantie. Elle pourrait faire l'objet d'un accueil mitigé de la part des entreprises, qui seraient attentives à la perte d'un certain nombre d'avantages particuliers et pourraient redouter que la baisse du taux nominal ne soit pas pérenne : la crédibilité d'un plan pluriannuel de baisse du taux nominal est une condition nécessaire de l'acceptabilité de la démarche. Elle supposerait également que la puissance publique renonce en partie à orienter les investissements grâce à un certain

Quelle politique pour les Etats confrontés à la concurrence fiscale ?



nombre de mécanismes dérogatoires. Elle paraît toutefois la plus appropriée aux enjeux.

A défaut de choisir cette voie ambitieuse, il apparaît *a minima* souhaitable de prendre, lorsque l'état des finances publiques le permettra, les mesures les plus emblématiques, celles qui éviteraient au système fiscal français d'être trop stigmatisé, et souvent injustement.

Le régime des plus-values de cession de titres pourrait être révisé. La suppression du complément d'imposition, en cas de distribution de la réserve spéciale des plus-values de long terme, pourrait être envisagée dans un premier temps, première étape vers l'exonération totale. Il s'agit ici de faire porter l'effort sur le point du système fiscal français qui constitue une véritable exception et complique la gestion des participations par les groupes. S'agissant du taux de l'impôt sur les sociétés, la suppression des contributions temporaires pourrait être menée à son terme.

Il semblerait alors préférable, pour envoyer un signal clair aux entreprises, de ne pas chercher à compenser entièrement par des mesures d'élargissement de l'assiette les mesures d'allègement qui seraient ainsi consenties. En particulier, les régimes d'amortissements pourraient être conservés à court terme, ce qui suppose une réflexion sur les modalités d'articulation de la fiscalité et des nouvelles normes comptables. Leur suppression ferait perdre de l'intérêt à certains investissements, sans fournir des

marges suffisantes pour baisser le taux nominal dans une proportion susceptible de compenser cette perte pour les investisseurs. Elle n'est envisageable que dans le cadre d'un réexamen d'ensemble du système.

Ces lignes directrices peuvent être complétées au plan sectoriel par le choix d'une option « offensive ». La France tenterait alors de renforcer son positionnement dans des secteurs où elle est déjà attractive, relevant notamment des industries de pointe, de la recherche et du développement, ou des services à forte valeur ajoutée. Cette stratégie peut impliquer une baisse du coût du travail très qualifié, un renforcement des aides à la recherche et au développement ainsi qu'un amortissement plus favorable.

Les mesures d'allègement évoquées ci-dessus seraient toutefois inséparables d'une intensification de l'action menée par la France aux niveaux national et communautaire pour contrôler davantage les phénomènes dommageables de concurrence fiscale, sauf à entériner la tendance à l'harmonisation par le bas de la fiscalité des bases d'imposition mobiles. La France doit tenter de se prémunir davantage contre les risques qu'un revenu produit sur son territoire soit taxé dans un autre Etat et contre la poursuite d'une course au moins-disant fiscal. Dans les deux cas, elle ne peut procéder qu'en accord avec un cadre communautaire qui ne laisse que peu de perspectives.

Conclusion

La concurrence fiscale est ambivalente : elle peut apparaître comme un handicap pour les entreprises actives en France, mais elle leur offre aussi dans les faits des possibilités de réduire leur imposition tout en restant implantées dans notre pays. Elle est bien davantage un problème pour les Etats, puisqu'elle tend à limiter la maîtrise de leurs recettes fiscales.

Certes, la concurrence fiscale n'a pas conduit pour l'instant à une remise en question fondamentale et systématique du financement des Etats et de la répartition de la charge fiscale entre les contribuables. Mais la pression est d'ores et déjà sensible et ne peut que croître en l'absence de coordination. Si la concurrence fiscale concerne principalement les grandes entreprises multinationales, il existe une tendance de fond à la diffusion de ses mécanismes à des entreprises de taille moyenne.

Or, dans l'ensemble, la France apparaît plutôt vulnérable dans le contexte de la concurrence fiscale, du fait de la structure de sa fiscalité, construite autour d'assiettes étroites et de taux élevés, ce qui entraîne à la fois un handicap en termes d'image et de plus larges possibilités d'optimisation et d'évasion fiscales.

Si l'on effectue une comparaison terme à terme du système fiscal français d'imposition des entreprises avec les régimes étrangers, il apparaît que ses éléments favorables (assiette étroite de l'impôt sur les sociétés, régime de groupe) sont

moins visibles que ses éléments défavorables (taux nominal élevé de l'impôt sur les sociétés, poids de la taxe professionnelle, imposition des plus-values de cession de titres, sans parler du poids des cotisations sociales). Les indicateurs de pression fiscale globale, bien que reposant sur des éléments fragiles, vont aussi dans le sens d'une imposition plus élevée en France que dans d'autres pays comparables, l'écart n'étant d'ailleurs pas assez réduit pour apparaître de manière incontestable.

En matière de localisation des activités, ce constat d'ensemble n'a qu'une portée limitée. En effet, le niveau de la fiscalité n'est pas prépondérant pour la localisation des activités et des emplois internationalement mobiles, qui sont bien davantage déterminées par des facteurs d'environnement géographique, par la qualité des infrastructures et par le coût du travail. Le jugement sur le positionnement de la France doit en outre être nuancé compte tenu de la diversité des situations particulières et de la coexistence de dispositions plus ou moins favorables. Ce résultat global n'empêche pas que certains aspects du système fiscal jouent, dans des cas d'espèce, contre le choix de notre pays pour l'implantation des entreprises.

S'agissant de l'imposition des particuliers, la taxation n'est véritablement plus lourde en France par rapport aux pays comparables que sur le patrimoine et les plus-



Conclusion

values, non sur le revenu. Ces écarts de taxation défavorables ne rendent toutefois une expatriation avantageuse pour les contribuables concernés que dans un très petit nombre de cas. Cette expatriation peut se faire sans grandes conséquences économiques pour notre pays, le lieu d'investissement des capitaux pouvant être différent du lieu de résidence de leur détenteur.

Le Conseil des impôts appelle en revanche l'attention sur le fait que la coexistence des systèmes fiscaux nationaux induit des comportements d'optimisation internationale massifs. Du fait de ses caractéristiques, la France est particulièrement vulnérable à ces phénomènes. S'ils conduisent vraisemblablement dans les faits à réduire les écarts de pression fiscale qui peuvent être perçus dans certains cas entre la France et d'autres pays, et atténuer ainsi l'effet défavorable que ces écarts peuvent exercer dans certains cas d'espèce, ils sont une source d'inégalité devant l'impôt et constituent une menace pour la souveraineté et l'équilibre budgétaire des Etats.

Cette menace est amplifiée, en l'absence d'accord des gouvernements au niveau communautaire, par la jurisprudence récente du juge européen et du juge national. Les perspectives d'une solution coordonnée semblent éloignées, alors même que la concurrence fiscale paraît appelée à exercer dans l'avenir une pression sur les Etats bien plus appuyée qu'aujourd'hui. La France doit donc, lorsque cela est possible, tenter de combler par de

nouveaux dispositifs compatibles avec les textes communautaires les lacunes révélées ou latentes de son appareil législatif de lutte contre certains abus, sans pour autant renoncer à la perspective d'une solution d'ensemble au niveau communautaire. Elle ne doit pas s'interdire de recourir à des modalités de dissuasion novatrices.

Dans la période récente, la stratégie fiscale de la France a tenu compte des phénomènes de concurrence entre les Etats, mais, du fait de ses caractéristiques propres, et en particulier d'un taux de chômage élevé, elle a surtout joué sur le niveau des cotisations sociales, alors que ses partenaires ont privilégié d'autres paramètres, tels que le taux nominal d'imposition des bénéfices des sociétés. La stratégie française en matière d'attractivité doit désormais prendre acte de ce contexte.

Il importe avant tout aujourd'hui de faire le choix clairement affiché d'une stratégie de moyen terme visant à rapprocher le système français d'imposition des entreprises d'un modèle offrant des taux nominaux plus réduits, en contrepartie de dérogations moins nombreuses. S'engager dans la voie d'un mouvement de réduction massif de la pression fiscale effective n'est pas d'actualité, en l'absence de marges de manœuvre budgétaires et dans l'incertitude des effets d'une telle démarche. Il ne serait pas non plus pertinent de prendre quelques mesures ponctuelles, surtout si elles devaient créer de nouvelles dérogations à la norme.



A minima, le Conseil des impôts recommande de prendre les mesures susceptibles de réduire la singularité française, en particulier en mettant un terme aux contributions additionnelles à l'impôt sur les sociétés et en mettant fin à la taxation des plus-values de cession de titres détenus par les entreprises. Ces mesures pourraient être cependant partiellement et temporairement financées pour les

premières années au moyen d'une taxe libératoire sur la réserve spéciale des plus-values à long terme.

Une telle stratégie aurait non seulement l'avantage de combattre les effets d'affichage qui peuvent être défavorables au choix de la France, mais aussi de limiter l'intérêt de l'optimisation internationale et les possibilités d'y recourir.



Le Conseil des impôts est présidé par le premier président de la Cour des comptes.

Il comprend :

M. Gabriel MIGNOT,	<i>président de chambre à la Cour des comptes, représentant le premier président de la Cour des comptes,</i>
M. Gilles BACHELIER,	<i>maître des requêtes au Conseil d'Etat,</i>
M. André BARILARI,	<i>inspecteur général des finances,</i>
M. Michel BOUVIER,	<i>professeur agrégé des universités,</i>
M. Patrice CAHART,	<i>conseiller en service extraordinaire à la Cour de cassation,</i>
M. François CAILLETEAU,	<i>inspecteur général des finances,</i>
M. Bernard CHALLE,	<i>conseiller à la Cour de cassation,</i>
M. Philippe DOMERGUE,	<i>inspecteur général de l'INSEE,</i>
M. Denis MORIN,	<i>conseiller maître à la Cour des comptes,</i>
M. Pierre PAUGAM,	<i>conseiller maître à la Cour des comptes,</i>
M. Jean-François de VULPILLIÈRES,	<i>conseiller d'Etat,</i>
<i>Membres du Conseil des impôts.</i>	

Le présent rapport, présenté par le rapporteur général, M. Arnaud OSEREDCZUK, conseiller référendaire à la Cour des comptes, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 8 juillet 2004.

Les études, dont le rapport constitue la synthèse, ont été effectuées par :

M. Stéphane ISRAËL,	<i>conseiller référendaire à la Cour des comptes,</i>
M. Bertrand du MARAIS,	<i>maître des requêtes au Conseil d'Etat,</i>
M. Gilles MENTRÉ,	<i>inspecteur des finances,</i>
M. Sébastien RASPILLER,	<i>administrateur de l'INSEE,</i>
M. Daniel TURQUETY,	<i>administrateur de l'INSEE,</i>
<i>Rapporteurs,</i>	
M. Manuel VAZQUEZ,	<i>administrateur des services du Sénat,</i>
<i>Chargé d'études,</i>	

Le secrétariat du Conseil des impôts a été assuré par :

M. Jean-Pierre COSSIN,	<i>conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire général du Conseil des impôts,</i>
Mme Madeleine GALLO,	<i>attachée au secrétariat général du Conseil des impôts.</i>

