



IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS : VADEMECUM POUR UNE RÉFORME

Institut de l'entreprise

Septembre 2007

Les Notes de l'Institut

Institut de

l'entreprise

Sommaire

I. Faut-il moduler le taux de l'IS ?	7
1.1. Des effets économiques incertains	7
1.2. Un cadre juridique contraignant	8
1.3. Analyse par critère de modulation	8
2. Faut-il baisser le taux de l'IS ?	11
2.1. Taux de l'IS et compétitivité fiscale	11
2.2. La priorité : réduire le taux de l'IS ou s'attaquer enfin au maquis des « petites taxes » assises sur les coûts de production ?	12
Composition de la commission Modernisation de la fiscalité	13

© Institut de l'entreprise, 2007

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'entreprise

Au cours de la dernière campagne présidentielle, l'Impôt sur les Sociétés (IS) a fait l'objet de plusieurs propositions de réforme importantes. Certains ont préconisé de mettre l'IS au service d'une politique de lutte contre le chômage en modulant son taux (actuellement de 34,4 %) en fonction de la politique suivie par l'entreprise en matière d'emploi ; d'autres ont suggéré de revoir à la baisse le taux général de l'impôt, mettant en avant l'impératif de compétitivité des entreprises.

Même si le nouveau gouvernement a choisi d'autres priorités pour les premiers mois de la législature, le débat sur l'IS conserve à l'évidence une forte actualité ; en témoigne, notamment, la « lettre de mission » adressée le 11 juillet 2007 par le Président de la République à la ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, et les déclarations de celle-ci devant la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 18 juillet¹. La commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise a souhaité apporter sa contribution à ce débat en mettant en lumière les avantages et inconvénients associés aux principales propositions de réformes qui se sont fait jour au cours des derniers mois.

1. Mme Christine Lagarde a ainsi indiqué qu'il convenait de « s'interroger (...) sur le taux d'imposition des bénéficiaires, qui pourrait se rapprocher davantage de la moyenne communautaire ».

Faut-il moduler le taux de l'IS ?

La modulation de l'IS consiste à faire varier le taux de l'impôt en fonction d'un (ou de plusieurs) critère(s) : taille de l'entreprise, création d'emplois ou encore politique d'allocation des bénéfices.

Cette proposition exerce une séduction certaine auprès des décideurs publics, dans la mesure où elle place directement l'impôt au service d'objectifs de politique économique. Elle se heurte cependant à une série d'obstacles, tant juridiques que techniques, qui ne doivent pas être sous-estimés.

1.1. Des effets économiques incertains

La modulation du taux de l'IS pose d'abord un problème de nature économique, dans la mesure où elle relève d'une logique d'immixtion des pouvoirs publics dans les décisions de gestion des entreprises.

En effet, une entreprise qui choisit de relever le niveau des rémunérations de ses salariés plutôt que d'embaucher arbitre en toute connaissance de cause entre deux objectifs distincts ; de même pour celle qui choisit d'augmenter son dividende plutôt que d'accroître ses investissements.

Moduler le taux de l'IS en fonction du volume des créations d'emplois ou de l'allocation des bénéfices revient à introduire dans le comportement des entreprises un nouveau paramètre : l'opportunité fiscale. La mise en place d'une règle nationale uniforme est de nature à favoriser les comportements d'optimisation à court terme, lesquels ne sont pas nécessairement conformes aux intérêts à long terme de l'entreprise et de ses salariés.

Enfin l'expérience prouve que la conditionnalité, en matière fiscale, est susceptible d'enclencher un cercle vicieux : le recours des entreprises à des pratiques d'optimisation incite l'administration à alourdir les dispositifs de

contrôle, et cet alourdissement peut contribuer *in fine* à dissuader les entreprises de recourir à la mesure.

1.2. Un cadre juridique contraignant

Deuxième obstacle sur la voie d'une modulation de l'IS, la législation communautaire. Si la condition est appréciée dans le cadre national, la modulation du taux peut être interprétée comme une entrave au principe de libre circulation. Et si la condition (par exemple, la politique suivie par l'entreprise en matière d'emploi) est appréciée au niveau de l'Union européenne toute entière, ses effets sont loin d'être assurés. Prenons l'exemple d'une modulation de l'IS en fonction de la politique suivie par l'entreprise en matière d'emploi : un tel dispositif ne serait susceptible d'empêcher les délocalisations qu'*en dehors du territoire européen*. En effet, une entreprise, gardant ses effectifs constants au niveau de l'Union européenne, peut choisir de les réduire en France et simultanément de les augmenter dans un autre Etat membre.

1.3. Analyse par critère de modulation

1.3.1. La taille de l'entreprise

Une première option consisterait à moduler le taux de l'IS en fonction de l'effectif de l'entreprise, de façon à favoriser les PME. Cette modulation peut emprunter deux formes principales : taux réduit applicable aux seules PME, ou barème avec une première tranche d'imposition à taux réduit, applicable à toutes les entreprises.

Là encore, les possibles effets pervers d'une telle mesure ne doivent pas être ignorés. Celle-ci entraînerait en effet des conséquences sensiblement différentes selon la structure des groupes concernés : quelle que soit l'option retenue (taux réduit spécifique aux PME, ou première tranche d'imposition à taux réduit), la modulation bénéficierait davantage aux groupes organisés sur la base d'une multitude de petites entités.

Ce biais serait de nature à encourager les stratégies de contournement : même si le bénéfice du dispositif était, comme on peut l'imaginer, réservé aux seules entités détenues à 100 % par des personnes physiques, la possibilité

demeurerait pour celles-ci de créer plusieurs entités afin de bénéficier plusieurs fois de la première tranche d'imposition ou du taux réduit.

1.3.2 Les créations d'emplois

On a déjà souligné le risque qu'il y a à introduire, dans le comportement des entreprises, des facteurs exogènes au développement de leur activité. En France, ce sont près de 30 % des salariés qui changent chaque année d'entreprise. La décomposition des flux révèle que le volume des entrées est légèrement supérieur au volume des sorties ; de plus, seules 8 % des sorties correspondent à des licenciements, contre 16 % pour les démissions. Dans une large mesure, la création et la destruction d'emplois correspondent donc à un processus naturel de respiration de l'économie, qu'une incitation fiscale viendrait entraver sans que l'impact sur le volume d'emplois se trouve réellement assuré.

Par ailleurs, la modulation de l'IS en fonction de la politique d'emploi de l'entreprise se heurterait à de sérieux obstacles juridiques et techniques, qui tiennent à la mesure même de l'emploi. Le programme « Gazelles », créé récemment en faveur des PME, illustre cette difficulté. Ce mécanisme, qui vise à accorder une réduction d'IS aux entreprises en fonction du taux de croissance de leur masse salariale, se révèle particulièrement complexe dans ses modalités d'application.

Dans le meilleur des cas, la modulation de l'IS en fonction des créations d'emplois pourrait bien demeurer sans grand effet : l'expérience prouve que ce type de mesure unilatérale, inspiré par des considérations plus économiques que politiques, est souvent perçu par les entreprises comme une disposition temporaire, dont la remise en cause à un terme rapproché est inévitable.

1.3.3. L'allocation des bénéfices

Le taux de l'IS peut enfin être modulé en fonction de l'allocation des bénéfices – l'investissement se trouvant encouragé par un taux réduit, au détriment de la rémunération des actionnaires.

L'efficacité économique d'une telle mesure, qui reviendrait ni plus ni moins à recréer des aides d'Etat à l'investissement, est incertaine. L'expérience du régime du double taux, institué en 1988 avant d'être supprimé cinq ans

plus tard, a révélé la grande complexité du dispositif. Surtout, l'application d'un taux réduit aux bénéfices non distribués n'a pas empêché la chute brutale des investissements observée entre 1991 et 1993.

Sur un plan purement technique, cette mesure imposerait aux entreprises de lourdes contraintes. Elle nécessiterait en effet un double suivi du résultat fiscal et du résultat comptable, de plus en plus difficile à assumer au fil du temps, en raison des contraintes de gestion et du nombre d'informations qu'il faut cumuler et retraiter. La modulation repose sur le résultat fiscal, alors que c'est bien le résultat comptable qui est redistribué.

Plus globalement, la proposition de modulation de l'IS en fonction de l'allocation des bénéfices repose sur deux illusions qu'il convient de dissiper :

- La première est de type moral : elle consiste à penser qu'il existerait des entreprises « vertueuses » – celles qui privilégient l'investissement – et d'autres qui ne le sont pas, puisqu'elles font le choix de la rémunération des actionnaires. C'est méconnaître une réalité fondamentale : si l'entreprise est naturellement tenue de respecter les lois du pays dans lequel elle est implantée, sa finalité première est son développement ; c'est en fonction de cet objectif qu'elle doit arbitrer, au gré des circonstances, entre les intérêts de ses différentes parties prenantes. Or l'investissement n'est pas *toujours* et *partout* la solution la plus conforme à l'intérêt économique de l'entreprise – en particulier lorsque les opportunités d'investissement rentable font défaut. Il est clair, par ailleurs, que l'entreprise est d'autant plus encouragée à reverser aux actionnaires les bénéfices qu'elle n'investit pas, que l'excès de cash entraîne un effet de dilution sur ses ratios d'exploitation (les intérêts reçus étant moins profitables que l'exploitation des actifs professionnels).
- La seconde illusion est de nature économique : elle consiste à opposer terme à terme investissement et versement de dividendes. Pour l'entreprise, il s'agit en réalité bien souvent de deux décisions qui ne s'inscrivent pas dans le même horizon de temps, et qui reposent sur des flux financiers distincts : l'investissement est un flux de long terme, alors que la distribution des bénéfices relève du court terme ; les dividendes peuvent ainsi comprendre une part de résultats antérieurs non distribués et être concomitants à un accroissement des investissements.

Avec un taux de 34,4 % en 2006, l'impôt sur les sociétés français est plus élevé que celui de la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'élève à environ 28 % ; seuls le Japon (42 %) et les Etats-Unis (35 %) affichent un taux supérieur. Dans ces conditions, la baisse du taux de l'IS a pu apparaître comme l'un des objectifs majeurs de la législature. Pourtant, un examen plus attentif de notre situation révèle que pour un même objectif, d'autres leviers que l'IS pourraient être mis à l'étude.

2.1. Taux de l'IS et compétitivité fiscale

Le tableau de la compétitivité fiscale de notre système d'imposition des entreprises ne doit pas être noirci à l'excès. Le baromètre de la compétitivité fiscale publié en 2007 par Ernst & Young met ainsi en lumière un certain nombre d'évolutions encourageantes (report illimité des déficits avec maintien du report en arrière, exonération des plus-values sur participations substantielles, augmentation du crédit d'impôt recherche, etc.), qui s'ajoutent aux caractéristiques traditionnellement favorables de la fiscalité française telles que la territorialité de l'IS et la fiscalité de groupe.

Pour autant, l'environnement juridique et fiscal des entreprises reste clairement un élément négatif pour notre attractivité : 53 % des décideurs interrogés par Ernst & Young la considèrent comme un handicap.

Dans un contexte marqué par une concurrence accrue, la baisse de la pression fiscale qui pèse sur les entreprises doit donc être clairement considérée comme une priorité. Pour autant, la baisse de l'IS constitue-t-elle le levier le plus pertinent ?

Une réflexion approfondie doit être conduite sur ce point. L'expérience des entreprises révèle que, si le taux de l'IS a un impact immédiat sur certaines opérations globales, la plupart des décisions d'investissement ne le prennent en compte qu'à la marge ; autrement dit, le différentiel de taux entre pays de l'Union européenne apparaît rarement déterminant dans les choix des entreprises.

2.2. La priorité : réduire le taux de l'IS ou s'attaquer enfin au maquis des « petites taxes » assises sur les coûts de production ?

En réalité, au moins autant que le taux de l'IS en lui-même, ce sont les multiples taxes additionnelles, assises sur les coûts, qui affectent la compétitivité des entreprises françaises.

Généralement créées pour des considérations politiques, ces taxes se sont accumulées au fil des années, et finissent par former un ensemble d'une extraordinaire hétérogénéité. Certaines sont bien visibles – comme la taxe professionnelle ou, pour les entreprises qui ne sont pas assujetties à la TVA, la taxe sur les salaires. D'autres plus discrètes, mais plus nombreuses, génèrent des coûts directs non négligeables, auxquels s'ajoutent des coûts d'administration importants, aussi bien du côté des entreprises que du côté de l'Etat, en raison notamment de la diversité des procédures de déclaration ou de recouvrement.

La plupart de ces taxes sont assises sur des coûts, et frappent donc exclusivement les entreprises implantées en France. Les produits fabriqués à l'étranger, et importés dans notre pays, y échappent le plus souvent². Prises dans leur totalité, elles représentent une part non négligeable de la fiscalité pesant sur les entreprises (environ 40 Md€ selon les prévisions pour 2007), et contribuent à dégrader la rentabilité des entreprises françaises. La lutte contre la prolifération de ces soi-disant « petites taxes » doit ainsi être considérée comme une priorité des années à venir.

2. Seules exceptions à cette règle : la taxe de Contribution sociale des sociétés (C3S), la taxe sur les huiles et la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Composition de la commission Modernisation de la fiscalité

Présidents : **Gérard Mestrallet**, président-directeur général de Suez,
et **Michel Taly**, avocat-associé chez Arsene

Membres : **Robert Baconnier** (ANSA), **Jean-Pierre Boisivon** (Institut de l'entreprise), **Michel Bouvier** (Université Paris I Panthéon Sorbonne - GERFIP), **Jean-Louis Dardanne** (Suez), **Christophe Heckly** (OCDE), **Dominique Hoorens** (Dexia), **Jean-Dominique Lafay** (Université Paris I Panthéon Sorbonne), **Hervé Lehérissel** (Ernst & Young), **Frédéric Lucet** (Family Business Group), **Patrice Pouliguen** (BNP Paribas), **Martine Milliet-Einbinder** (OCDE), **François Perrin-Pelletier** (Faider), **Jean-Damien Pô** (Institut de l'entreprise), **Philippe Thiria** (Unilever), **Philippe Trainar** (SCOR), **Gérard Thoris** (IEP de Paris)

Rapporteur : **Marie-Anne Toupin**

