

VII/ L'impôt sur les sociétés peut-il constituer une ressource propre de l'Union européenne ?

Guillaume Allègre

La crise sanitaire et économique qui a frappé le monde en 2020 a accéléré les réflexions budgétaires au sein de l'Union européenne. Confrontés à une baisse sans précédent en temps de paix de l'activité économique, les vingt-sept États membres de l'Union européenne se sont mis d'accord sur un plan de relance européen baptisé « Next Generation EU ». Le montant du plan de relance est de 750 milliards d'euros et servira entre autres à soutenir les États membres en matière d'investissements, sous forme de subventions et de prêts. Il faudra en payer les intérêts, puis le remboursement entre 2028 et 2058. Pour cela, l'Union a besoin d'augmenter ses recettes. Dans ce contexte, ce chapitre se propose de discuter de la pertinence d'utiliser l'impôt sur les sociétés (IS) comme recette de l'Union. Dans un premier temps, nous présentons les ressources actuelles de l'Union européenne et celles discutées dans le cadre de Next Generation EU. Ensuite, nous discutons de la pertinence de l'impôt sur les sociétés comme ressource pour l'UE et nous présentons l'histoire des tentatives des réformes européennes de l'imposition des sociétés. Enfin, nous soulignons qu'un accord européen, à l'unanimité des Vingt-Sept, sur une tranche d'impôt sur les sociétés européennes est improbable. Pour conclure, une réforme de l'IS au niveau européen est bloquée par la règle de l'unanimité en matière fiscale. Toutefois, les travaux de l'OCDE pourraient déboucher sur une réforme ambitieuse.

L'Union européenne : quelles ressources ?

Depuis sa création, l'Union européenne ne prélève aucun impôt. Les ressources financières de l'Union proviennent en majeure partie des États membres. L'Union dispose ainsi de plusieurs sources de recettes, qualifiées de ressources propres. En 2020, les ressources propres s'élèvent à 151 milliards d'euros [Commission européenne, 2019]. On distingue généralement trois catégories.

Les ressources propres dites traditionnelles (droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sur le sucre) ont été introduites dans les années 1970. À la fin des années 1970, elles représentaient la majeure partie des ressources de l'Union. Mais le budget a augmenté plus vite que ces ressources dont le poids a en outre diminué du fait de politiques favorables aux échanges internationaux, notamment dans le cadre de l'OMC. Elles ne représentent plus que 14 % des recettes de l'Union en 2020 (22 milliards d'euros).

En 1979, une nouvelle ressource a été ajoutée : un prélèvement proportionnel sur les assiettes fiscales nationales de TVA. La TVA venait en effet d'être généralisée et harmonisée à travers tous les pays membres. L'avantage de la TVA est d'être considérée comme neutre et capable de lever des recettes importantes, nécessaires à l'augmentation rapide du budget européen [Le Cacheux, 2007]. Pourtant, le budget augmente plus vite que la ressource et certains gouvernements ne la trouvent pas assez équitable, car insuffisamment corrélée à la création de richesse. Aujourd'hui, les États transfèrent au budget européen les recettes d'un taux de 0,3 point de TVA appliqué à une assiette harmonisée. Ces recettes représentent 12 % des ressources de l'Union (contre 60 % en 1988).

Enfin, la principale ressource de l'Union est un prélèvement proportionnel sur le revenu national brut¹, introduit en 1988. Il a l'avantage d'être conforme à une certaine idée de l'équité, puisque proportionnel à la richesse produite par chaque État. De plus, la ressource croît par construction aussi vite que les économies des États membres et donc de l'Union. Elle représente 72 % des ressources propres de l'UE en 2018, soit 110 mil-

¹ Le RNB est la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde.

liards d'euros². En pratique, le taux d'appel est déterminé de façon à dégager le supplément de recettes nécessaire pour financer les dépenses budgétaires non couvertes par les autres ressources et change donc chaque année. La valeur du taux n'étant pas connue par avance, il peut servir également aux États membres à se procurer des marges de manœuvre au plan national en surestimant son montant.

Les recettes totales du budget de l'Union s'élèvent à environ 1 % du PIB européen. Ceci correspond au plafond d'engagement (1 % du RNB) défini dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, soit 1 080 milliards d'euros pour l'ensemble de la période. Les recettes ont donc un poids faible et sont peu progressives puisque en grande partie proportionnelles à la richesse produite par chaque État (les ressources TVA et RNB représentent 84 % des recettes). Le débat budgétaire européen est depuis longtemps miné par les concepts de juste retour (dépenses de l'UE en faveur d'un pays particulier) et de contribution nette (différence entre retour et contribution aux ressources propres). C'est dans ce contexte que le Royaume-Uni avait négocié un rabais lors de son entrée dans l'UE. Depuis, d'autres pays bénéficient d'un rabais dans le cadre financier pluriannuel et dans Next Generation EU. En 2018, l'Allemagne (0,45 % du RNB), les Pays-Bas (0,40 %), l'Autriche et le Danemark (0,35 %), la Suède et le Royaume-Uni (0,33 %) et la France (0,31 %) sont les plus gros contributeurs nets [Escale, 2020].

Dans le cadre de Next Generation EU, le plafond alloué à l'Union pour couvrir les crédits de paiement est fixé à 1,40 % de la somme des RNB de tous les États membres. Pour couvrir ces nouvelles dépenses, l'Union a donc besoin de nouvelles ressources propres. Ces ressources doivent être guidées, selon le Conseil, par « les objectifs généraux de simplicité, de transparence et d'équité, y compris le partage équitable de la charge » [Conseil de l'Union européenne, 2020]. Le Conseil prévoit « de réformer le système des ressources propres et d'introduire de nouvelles ressources ». Sont déjà prévus : une contribution sur les déchets d'emballage plastique, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, une redevance numérique, éventuel-

2 Le 1 % restant est apporté par d'autres recettes marginales (taxes sur les rémunérations du personnel des institutions européennes, contributions de pays tiers à certains programmes, amendes infligées aux entreprises).

lement un système d'échange de quotas d'émissions étendu à l'aviation et au transport maritime, et enfin une taxe sur les transactions financières (à partir de 2028). Alors que l'horizon est relativement long, le document ne mentionne pas un éventuel financement par l'imposition des sociétés. Pourtant, cette proposition faisait partie de trois propositions de nouvelles ressources propres pour augmenter le budget de l'Union faites par la Commission en 2018 [Commission européenne, 2018]. Comme nous le verrons, le Conseil a peut-être anticipé les difficultés liées à la mise en place de cette éventuelle ressource européenne.

L'impôt sur les sociétés, un impôt européen pertinent ?

Quelles devraient être les caractéristiques d'un bon impôt européen ? Simple, transparent, équitable selon le Conseil. Mais un mécanisme d'ajustement carbone ou un échange de quotas d'émissions sont loin d'être simples et transparents. Pourquoi s'éloigner d'un financement par le RNB, indéniablement simple, transparent et équitable ? Pourquoi ajouter d'autres ressources lorsqu'on en a une bonne, et que le taux est faible et ne crée pas de distorsion ? On peut avancer deux raisons. Premièrement, pour une question d'efficacité ou d'efficacités. Deuxièmement, pour une question d'équité autre que l'équité internationale. Un mécanisme d'ajustement carbone a pour objectif de pallier une défaillance de marché et de réduire les émissions internationales de carbone, condition nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris. Une taxe carbone aux frontières est donc un impôt efficace. Elle peut aussi être vue comme équitable puisqu'elle fait payer au consommateur (ou producteur) pollueur une partie du coût de la pollution. C'est un principe d'équité (« pollueur-payeur ») différent du financement selon la capacité contributive nationale, que les Européens ont adopté jusqu'ici. De même, l'impôt européen sur les sociétés peut réduire la concurrence fiscale dommageable tout en faisant contribuer les entreprises, en fonction de leurs bénéfices, en non pas seulement les États.

Est-il juste de faire contribuer les entreprises selon leur profit ? Les impôts nationaux sur les sociétés sont-ils justifiés et pourquoi ? Pour certains, il ne faudrait pas imposer les revenus engendrés par l'utilisation du capital dans les entreprises car les revenus des capitaux sont déjà imposés au niveau personnel.

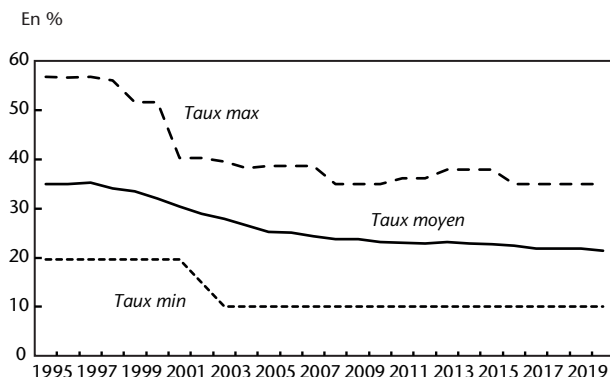
Il pourrait ainsi y avoir double imposition, ce qui implique à la fois iniquité et distorsion économique, en défaveur des investissements dans les entreprises. Deuxièmement, du fait de la mobilité des capitaux, l'imposition des sociétés incite les multinationales à se délocaliser dans les pays à plus faible fiscalité, ce qui implique à la fois de l'inefficience, puisque les entreprises ne se localisent pas là où le rendement brut du capital est le plus élevé, et des pertes d'assiette pour les pays à taux élevé. Le mécanisme de concurrence fiscale semble inévitable si les décisions sont décentralisées, ce qui plaide contre des impôts nationaux sur les sociétés. Toutefois, malgré ces arguments, les pays développés continuent à imposer le profit des entreprises. Celui-ci peut en effet au moins en partie être considéré comme une rente et taxer les rentes est un des modes les plus efficaces de prélèvement, car ne provoquant pas de distorsion [Le Cacheux, 2007]. Historiquement, les rentes étaient liées à des avantages naturels (climat, terres fertiles, etc.), mais elles peuvent être aussi liées aux infrastructures d'un pays, au niveau d'éducation de sa main-d'œuvre, aux rentes de localisation (proximité de débouchés, d'un laboratoire de recherche, de centres de décision). Les rentes dont bénéficient les entreprises sont en partie construites : elles dépendent à la fois des dépenses publiques (infrastructures, éducation) et des décisions publiques (en termes d'urbanisme). Il semble donc légitime que les entreprises y contribuent, là où la rente a été créée et où la dépense publique a été effectuée, et non pas là où les actionnaires résident. L'imposition des entreprises par les États en fonction des avantages procurés par la localisation d'activités sur leur territoire semble donc à la fois efficiente et juste. De plus, l'imposition des bénéfices permet d'éviter des situations de double non-imposition. En effet, les revenus du capital ne sont imposés au niveau individuel que lorsque les entreprises distribuent des dividendes. En particulier, les bénéfices non distribués, les plus-values latentes ne sont pas imposés. Or de nombreuses entreprises, généralement justement pour des questions fiscales, ne distribuent pas de dividendes. L'imposition peut être différée éternellement, d'autant plus que l'imposition des plus-values, si un individu vend ses actions plutôt que d'attendre un futur dividende, fait souvent l'objet d'une fiscalité particulière.

Que retirer de cette analyse par rapport à l'imposition des entreprises au niveau européen ? Il est probable que les rentes soient

majoritairement construites au niveau national, niveau auquel sont financés les services publics, les infrastructures et où sont prises les décisions d'urbanisme. Cela justifie que l'imposition des sociétés bénéficie en grande partie à cet échelon. Le marché unique pourrait en revanche justifier qu'une part de l'imposition sur les sociétés bénéficie à l'échelon européen, les entreprises, notamment multinationales, bénéficiant de la libre circulation des biens et des services, de l'abandon des droits de douane, de l'harmonisation des normes, des règles de concurrence, de la stabilité macroéconomique, au niveau de l'Union européenne.

Un autre argument en faveur d'un impôt européen sur les sociétés, ou au moins d'une part d'impôt, est la concurrence fiscale évoquée plus haut. Des taux d'imposition trop différents pourraient créer des distorsions et attirer les capitaux dans les pays à bas taux, même si les rendements bruts ne sont pas aussi élevés. En fait, ce que l'on observe, ce n'est pas tant la mobilité des investissements en capital que celle de la base fiscale des multinationales. Celles-ci peuvent en effet faire jouer les prix de transfert entre leurs filiales afin de localiser les profits dans les pays à faible taux d'imposition. Torslov *et al.* [2018] montrent que, dans les pays à haut taux d'imposition, les entreprises internationales déclarent systématiquement moins de profits que les entreprises locales. En revanche, dans les pays à faible taux d'IS, les entreprises internationales déclarent bien plus de profits. La manipulation des prix de transfert permettrait un transfert artificiel de la base taxable (*paper profits*) vers les pays à faible taux d'IS. Par conséquent, en l'absence de régulation supranationale, certains pays peuvent avoir intérêt à réduire leur taux d'imposition pour attirer de la base taxable (et augmenter leurs recettes fiscales !). De plus l'intégration européenne, en réduisant les coûts de mobilité, favorise la concurrence fiscale [Le Cacheux, 2008]. Le graphique 1 montre que la concurrence fiscale européenne a eu pour conséquence attendue une réduction des taux d'imposition des sociétés. Une tranche européenne d'imposition sur le bénéfice des sociétés permettrait de compenser cette baisse. Comme l'assiette est mobile, il peut paraître à la fois efficace et équitable d'imposer au niveau européen. Efficace, car cela réduit la concurrence fiscale dommageable : le message général de la littérature est que la concurrence fiscale conduit à des distorsions [Madiès et Schnyder, 2005]. Équitable, car cela réduit la prédation fiscale. De plus, la baisse de la fiscalité sur

Graphique 1. Taux d'imposition statutaires dans l'Union européenne, 1995-2020



Source : Commission européenne.

les bases mobiles a pour corollaire une hausse de la fiscalité sur les bases moins mobiles, comme la TVA, et ainsi une moindre redistributivité [Allègre et Pellefigue, 2018].

Le problème de l'impôt sur les sociétés comme ressource propre de l'Union est le caractère cyclique des recettes : par construction, un impôt frappant les profits est beaucoup plus volatil que les impôts ayant pour assiette les salaires ou la consommation. Or le budget de l'Union européenne doit équilibrer les dépenses et recettes et ne prévoit pas de déficit ou d'emprunt (Next Generation EU constitue une rupture radicale à cet égard). À l'inverse, l'avantage, si cette norme devait être remise en cause, serait d'introduire de la contracyclicité et des transferts internationaux en cas de choc asymétrique entre nations européennes.

L'impôt sur les sociétés : difficiles tentatives de réforme européenne

La question d'une réforme européenne de l'impôt sur les sociétés n'est pas nouvelle. Toutefois, les termes du débat ont changé assez radicalement.

Après une longue élaboration, la Commission européenne fait une proposition d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (directive ACCIS) en 2011. L'exposé des motifs de la directive mentionne que, « en l'absence de règles communes en matière d'impôt sur les sociétés au sein de l'Union européenne (UE), l'interaction des régimes fiscaux nationaux entraîne souvent une surimposition et une double imposition des entreprises, qui doivent supporter de lourdes charges administratives et des coûts élevés pour se conformer à la législation fiscale » [Commission européenne, 2011]. Il s'agit donc en premier lieu de lutter contre les charges excessives et la double imposition, dans un objectif d'efficacité. C'est la vision traditionnelle de la coordination fiscale internationale, l'objectif usuel des traités fiscaux bilatéraux étant également d'éliminer la double imposition, en déterminant quelle juridiction peut taxer quelle assiette. En 2011, ACCIS est vue comme un approfondissement du marché unique permettant « d'atténuer les distorsions sur le marché causées par l'interaction actuelle de vingt-sept régimes fiscaux ». La communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen s'intitule « Vers un marché intérieur sans entraves fiscales ». La question de la concurrence fiscale n'est pas abordée, celle des prix de transfert n'est abordée que sous l'angle du coût administratif (« Réduire les obligations en matière de respect des règles sur les prix de transfert »), le terme « équité » n'apparaît pas. Pour démontrer que la directive est conforme au principe de subsidiarité, la Commission insiste sur le fait que « la présente proposition se limite à lutter contre les obstacles fiscaux dus aux disparités des régimes nationaux ».

Dans ce contexte, que propose la directive de 2011 ? Le projet ACCIS de 2011 propose une assiette commune consolidée à l'impôt sur les sociétés et la répartition de celle-ci entre les États membres selon une formule préétablie. Selon la formule proposée par la Commission, la part attribuable à chaque État est fonction des facteurs « chiffre d'affaires », « main-d'œuvre » et « immobilisations », à poids égal (un tiers chacun). Le facteur « main-d'œuvre » est constitué pour moitié du montant de la masse salariale et pour moitié du nombre d'employés. Les immobilisations incluent les immobilisations corporelles mais aussi les coûts supportés en matière de recherche, développement, commercialisation et publicité au cours des six dernières années. Selon la proposition, les États peuvent ensuite taxer

cette assiette au taux qu'ils choisissent. Ils gardent ainsi une part de souveraineté fiscale. Pour les sociétés, le régime est optionnel. Outre la facilité administrative, opter pour l'assiette commune consolidée leur permet une compensation transfrontalière des déficits, ce qui devrait permettre de réduire leur impôt total au niveau européen. Au fond, le seul fait de leur donner le choix d'opter ou non pour l'assiette commune devrait leur permettre de réduire leur facture fiscale puisque l'on peut présumer qu'elles choisiront l'option la plus avantageuse.

Quelles auraient pu être les conséquences de cette directive de 2011 ? Premièrement, elle supprimait l'utilisation des prix de transfert entre filiales (pour les entreprises optant pour l'assiette consolidée), ce qui aurait mécaniquement réduit le transfert artificiel des bénéfices vers les pays à faible taux d'imposition, ce qui implique moins de concurrence fiscale pour les *paper profits*. Deuxièmement, l'assiette consolidée avec des taux nationaux peut augmenter la concurrence fiscale, non pas pour les *paper profits*, mais pour les investissements eux-mêmes. Or cette concurrence fiscale crée potentiellement plus de distorsions économiques que celle pour la base taxable : les pays à haut taux d'imposition ne perdraient pas que des recettes fiscales, mais aussi de l'emploi et de l'investissement. Il est aussi possible que la concurrence fiscale soit facilitée par l'harmonisation de l'assiette. Le niveau de concurrence fiscale dépendrait en réalité de la clé de répartition de l'assiette. Le fait que l'assiette soit répartie pour un tiers selon le chiffre d'affaires réduit la concurrence. Mais ceci s'éloigne du principe admis internationalement d'imposition des sociétés dans l'État d'origine, c'est-à-dire là où les biens et services sont produits plutôt que consommés. En fait, il n'y a pas d'études tentant d'estimer le changement d'intensité de concurrence fiscale à la suite de ce projet de directive [Allègre et Pellefigue, 2018].

En 2012, le Parlement européen a adopté une résolution législative prévoyant une répartition par État de l'assiette fiscale selon le chiffre d'affaires, la main-d'œuvre et les immobilisations de 10 %, 45 % et 45 % respectivement, afin de ne pas trop s'éloigner de la doctrine internationale³ (qui continuera

3 Selon cette doctrine, l'impôt sur les sociétés est dû là où s'exerce l'activité (productive). Selon ce principe, un fabricant allemand de voitures ne possédant pas de réseau de distribution en France paye l'impôt en Allemagne.

d'exister en dehors de l'UE). Dans ce cas, du fait d'un poids dans la clé de répartition plus élevé de la localisation de l'activité et un poids moins important des ventes (10 % dans la proposition du Parlement au lieu d'un tiers selon ACCIS), la concurrence fiscale aurait été plus importante. Était-ce une concession aux paradis fiscaux, lesdits États de petite taille, afin d'obtenir une unanimité parmi les États membres ? Autres différences entre la résolution parlementaire et la directive : la réforme doit être neutre fiscalement et le système à terme obligatoire pour les grandes entreprises. Le Parlement européen demande également à la Commission une évaluation indépendante de « l'impact sur un prélèvement équitable et juste des impôts dans les États membres » et « des avantages et des inconvénients de l'introduction de taux minimaux d'imposition ».

Cette première directive n'ayant pas abouti faute d'accord unanime des États membres, la Commission relance l'ACCIS en 2016, avec une implémentation qui se ferait en deux étapes : dans un premier temps, la standardisation de l'assiette de l'IS (projet ACIS), puis la consolidation et le partage de la base taxable (ACCIS). Le communiqué de presse de la Commission inclut plusieurs objectifs : « un système d'imposition des sociétés propice à la croissance et équitable » permettant « aux entreprises d'exercer leurs activités plus facilement et à moindre coût » et constituant « un outil puissant pour lutter contre l'évasion fiscale » [Commission européenne, 2016]. Les termes « équité » et « évasion » fiscale sont répétés plusieurs fois alors qu'ils étaient absents de la directive de 2011, ce qui démontre un changement des préoccupations affichées de la Commission. La Commission propose de rendre le régime obligatoire aux grands groupes multinationaux et de mettre fin aux failles entre les systèmes fiscaux des États membres et des pays tiers afin de lutter contre l'évasion fiscale extra-communautaire : la proposition est ainsi bien moins favorable aux entreprises et plus soucieuse de renforcer la capacité des États à lever l'impôt.

L'approche en deux temps (assiette harmonisée puis consolidation et répartition) est censée contourner les blocages posés par les questions de répartition. Le risque est que la deuxième directive ne soit de fait jamais votée. Or ACIS seul a peu d'avantages : les prix de transfert ne sont pas éliminés et la concurrence fiscale sur le taux d'IS pourrait être accrue par l'harmonisation de l'assiette : aujourd'hui, les entreprises arbitrent entre les taux et

les divers crédits/déductions. La directive ACIS devait s'appliquer au 1^{er} janvier 2019, et ACCIS au 1^{er} janvier 2021. Le projet est toutefois toujours loin de faire l'unanimité des États membres.

Aujourd'hui, en matière d'imposition des sociétés, la Commission se concentre plutôt sur la taxation des multinationales du numérique et la notion d'établissement stable. Cette approche a l'avantage de vouloir taxer des entreprises extra-européennes payant aujourd'hui peu d'impôt dans l'UE, plutôt que de poser la question de la répartition des recettes fiscales entre États membres. Le problème réside dans la réaction des États-Unis d'où viennent les multinationales du numérique. L'administration Trump n'avait pas l'intention de rester inactive bien que la plupart des bénéficiaires hors États-Unis de ces sociétés soient domiciliés dans des paradis fiscaux, comme les Bahamas. Une taxe sur les entreprises numériques, qui s'éloignerait des principes actuels d'imposition des multinationales, pourrait amener les États-Unis à mettre en œuvre des représailles, à l'image de celles annoncées lors de la présentation de la taxe GAFA en France.

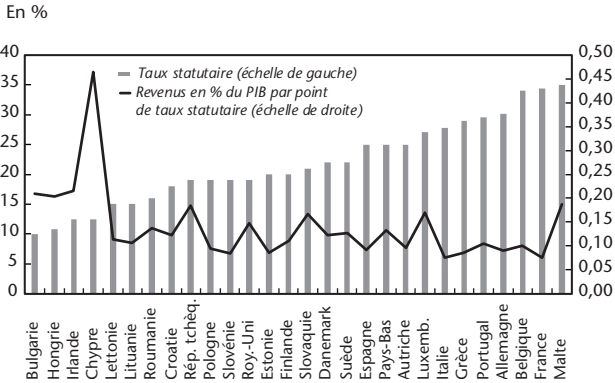
En 2018, la Commission propose qu'une tranche de 3 % soit prélevée sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés afin d'accroître les ressources propres de l'Union dans le cadre du budget pluriannuel 2021-2027. Ceci se ferait dans le cadre de la directive ACCIS (dont l'adoption n'a pas avancé). Même si l'objectif premier est le financement du budget de l'Union, un tel instrument pourrait réduire la concurrence fiscale entre États membres [Cerioni, 2018].

En pratique, pourquoi un accord sur une tranche d'IS est-il improbable ?

Malgré la concurrence fiscale, les taux *statutaires* de l'impôt sur les sociétés sont très hétérogènes en Europe. Ils varient de 10 % en Bulgarie à 32 % en France (graphique 2). Surtout, dans la perspective d'une imposition commune, les modes de calcul des assiettes (déductibilité des intérêts, prise en compte des amortissements, existence de divers crédits d'impôt, etc.) sont encore très hétérogènes : outre les taux, les États utilisent en effet également la réduction de l'assiette fiscale afin d'attirer la base taxable des multinationales.

Le poids des profits des sociétés dans le PIB diffère également entre les pays européens car les paradis fiscaux attirent une part

Graphique 2. Taux statuaire de l'impôt sur les sociétés et recettes par point de taux statuaire

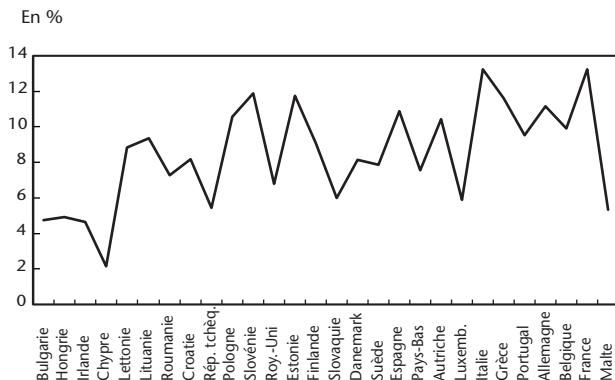


de la base taxable des autres pays. De plus, les pays peuvent différer en termes d'incorporation : il existe un arbitrage entre se soumettre à l'impôt sur les sociétés et payer l'impôt personnel sur le revenu. Par exemple, une baisse des taux statuaire d'IS peut inciter à se soumettre à cet impôt alors que des taux élevés peuvent inciter à rester dans le régime de l'imposition sur le revenu. Enfin, la profitabilité des entreprises peut différer entre les pays notamment selon la spécialisation sectorielle.

Conséquence d'assiettes différentes et de poids différents des profits des sociétés, un point de taux statuaire d'impôt sur les sociétés rapporte un revenu en pourcentage du PIB différent dans les pays de l'Union européenne. Un point de taux statuaire rapporte ainsi 0,46 % de PIB à Chypre, 0,22 % en Irlande, mais seulement 0,08 % en Italie et en France, soit un rapport de 1 à 6 (graphique 2).

Une tranche européenne d'IS impliquerait d'harmoniser les assiettes mais, jusqu'ici, la directive ACIS ne fait pas l'unanimité, chaque État membre défendant ses spécificités. Par exemple, la France défend son crédit impôt recherche. Si la directive prévoit un traitement spécifique des dépenses de recherche et de

Graphique 3. Taux statuaire de l'impôt sur les sociétés nécessaire pour lever 1 % du PIB



Sources : Commission européenne, calculs de l'auteur.

veloppement, la France perdrait tout de même un de ses avantages concurrentiels.

Même avec une assiette harmonisée, une tranche d'impôt sur les sociétés européennes qui se rajouterait aux taux statutaires actuels engendrerait des contributions en pourcentage du PIB très hétérogènes entre États membres. Les paradis fiscaux, Irlande en tête, contribueraient davantage du fait d'une plus grande part de *paper profits* dans leur PIB. On peut arguer qu'il s'agit là de justice fiscale, soit une contribution juste des paradis fiscaux, mais il est probable que les pays les plus contributeurs n'aient pas la même notion de la justice fiscale et qu'il soit ainsi difficile de trouver une unanimité entre États membres.

Il est plausible qu'une tranche forfaitaire d'impôt sur les sociétés visant à financer le budget de l'Union européenne n'obtiendrait pas un accord unanime. Peut-on réfléchir à un taux variable qui égaliserait les contributions de chaque pays en pourcentage du PIB ? Ceci impliquerait un taux six fois plus faible à Chypre qu'en France : pour lever 1 % du PIB, le taux devrait être de 2,2 % à Chypre et de 13,2 % en France et en Italie (graphique 3). Si une certaine vision de l'équité internationales serait respec-

tée⁴, ce n'est pas le cas de l'équité interindividuelle. Pourquoi une entreprise française soumise à l'IS paierait six fois plus que l'entreprise chypriote ? De plus, avec un tel mécanisme, il y aurait une divergence encore plus grande entre les taux statutaires chypriote et français, ce qui pourrait inciter à une fuite encore plus importante de la base taxable.

Une taxation du bénéfice des sociétés au niveau européen ne paraît concevable *a minima* que si le calcul de l'assiette fiscale est homogène à travers l'Union européenne. Comme nous l'avons vu, cette homogénéisation de l'assiette est loin d'être acquise, les différences de calcul pouvant faire partie de la compétitivité fiscale des nations. Mais même si les assiettes étaient homogènes, il est peu probable que les différents pays se mettent d'accord sur un taux fixe : cela impliquerait des contributions rapportées au PIB très hétérogènes selon les pays : certains pays attirent une base taxable importante du fait notamment de leur faible taux d'imposition. Or la contribution selon une mesure de la richesse nationale (consommation ou revenu) est jusqu'ici le principe sur lequel se sont mis d'accord les pays de l'Union. Respecter ce principe en modulant le taux d'IS selon les pays pose problème du point de vue de l'équité entre les individus/entreprises. En l'état actuel des choses, sans changement institutionnel majeur qui permettrait le prélèvement par l'Union d'un impôt sur les sociétés calculé sur une base homogène, il ne semble donc pas y avoir de solution permettant la mise en place d'une tranche d'IS européen. La crise actuelle peut conduire à la mise en place de règles nouvelles confortant l'évolution vers plus de supranationalité de l'impôt et du budget européen et mécaniquement plus de solidarité entre les membres de l'Union. Inversement, elle peut aussi contribuer à diviser l'Union et conduire à terme à sa dissolution. Plus que jamais, la question européenne comme la question fiscale sont des questions politiques.

Conclusion : que faire ?

L'imposition actuelle des sociétés semble inéquitable pour deux raisons. Premièrement, grâce aux *paper profits*, les paradis fiscaux attirent une assiette fiscale déconnectée de l'activité réelle, qui peut donc être considérée comme illégitime. À cette iniquité internationale s'ajoute une iniquité interfirmes puisque,

à profit donné, les multinationales peuvent réduire leur taux d'imposition en localisant leurs profits dans les paradis fiscaux.

Que doivent faire les pays à haut taux d'IS se sentant lésés ? Comme le montre le graphique 1, il y a une course vers le bas sur les taux d'IS. Pour mettre fin à cette course, la négociation sur l'assiette commune doit comporter une référence à un taux minimal. Pour être acceptable par tous, ce taux pourrait être dans un premier temps fixé à 10 %, soit le taux minimum actuellement en vigueur au sein de l'UE (en fait, 9 % en Hongrie sans inclure la taxe locale sur les sociétés, 10,8 % en l'incluant). Pour l'instant, ce sont les pays à haut taux (France) qui baissent ou ont prévu de baisser leur taux, mais un taux minimal permettrait d'éviter que les pays à bas taux réagissent en diminuant leur taux à leur tour.

Dans le cadre de son projet BEPS (*Base erosion and profit shifting*), l'OCDE a avancé une proposition ambitieuse (dite GloBE ou *Global Anti-Base Erosion Proposal*). Pour simplifier, les pays signataires imposeraient un taux d'imposition global minimal, calculé sur les revenus globaux des multinationales⁵. Si un pays source taxe à un taux plus faible, les autres pays concernés peuvent alors surtaxer les revenus en direction du pays considéré fautif [OCDE, 2019]. L'OCDE est une instance coopérative pour l'élaboration de normes : le projet ci-dessus nécessiterait de se mettre d'accord sur un ensemble important de règles, afin d'éviter les doubles impositions ou la non-imposition. Concernant l'imposition des multinationales, l'institution est peut-être plus pertinente que l'Union européenne pour deux raisons : elle est globale, or la question de l'évasion fiscale est globale, et elle ne requiert pas l'unanimité. Une coalition de grands pays à haut taux d'IS peut trouver une entente sur de nouvelles règles et dénoncer les conventions fiscales existantes avec les paradis fiscaux. Ce rapport de forces pourrait permettre d'atteindre plus facilement un consensus.

Repères bibliographiques

ALLÈGRE G. et PELLEFIGUE J. (2018), « Quel rôle peut jouer l'Europe dans l'imposition des multinationales ? », *Revue de l'OFCE*, n° 158.

5 Dans ses documents de présentation du projet, l'OCDE ne donne pas de précision sur le niveau du taux minimum global, mais utilise 15 % dans les annexes illustratives.

- CERIONI L. (2018), « The European Commission proposal for a 3 % “call rate” as a new suggestion for a EUCIT : an assessment against the criteria for a fair taxation », *EC Tax Review*, vol. 27, n° 5, p. 237-249.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2011), « Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) », COM/2011/0121 final.
- (2016), « La Commission propose une grande réforme de l'impôt sur les sociétés dans l'Union », *Communiqué de presse*, 25 octobre.
- (2018), « Un cadre financier pluriannuel nouveau et moderne pour une Union européenne qui met en œuvre ses priorités avec efficacité au-delà de 2020 », Communication de la Commission, COM (2018) 98 final.
- (2019), « Projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2020 », COM (2019) 600.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE (2020), « Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne », 2018/0135 (CNS)+2020.
- ECALLE F. (2020), « Le nouveau budget européen », *Fipeco.fr*.
- LE CACHEUX J. (2007), « Funding the EU budget with a genuine own resource : the case for a European tax », *Notre Europe Studies & Research*, n° 57.
- (2008), « La concurrence fiscale dans l'Union européenne », *Idées économiques et sociales*, n° 4.
- MADIÈS T. et SCHNYDER S. (2005), « Concurrence fiscale : les enseignements de la théorie et la réalité des faits », in MIGNOLET M. (dir.), *Le Fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et expérience de quatre États fédéraux*, De Boeck Supérieur, Louvain-la-Neuve, chapitre 14.
- OCDE (2019), « Global Anti-Base Erosion proposal (“GloBE”) – Pillar two », *Public Consultation Document*.
- TORSLOU T. R., WIER L. S. et ZUCMAN G. (2018), « The missing profits of nations », *NBER Working Paper*, n° 24701, juin.