



## Projet de loi de finances pour 2013

### Rapport de M. François MARC, fait au nom de la commission des finances du Sénat

#### ARTICLE 14 - Plus-values sur cession de titres de participation - Calcul de la quote-part de frais et charges sur les plus-values brutes

**Commentaire :** le présent article vise à aménager le régime d'exonération des plus-values nettes de cession à long terme de titres de participation (niche « Copé ») en prévoyant que la quote-part de frais et charges de 10 % s'applique, non au résultat net de ces plus-values, mais à leur montant brut, sans prise en compte des éventuelles moins-values de cession.

I. Le droit existant .....	1
a. Le régime de l'exonération .....	1
b. La quote-part de frais et charges .....	2
c. Le difficile chiffrage du coût de la mesure .....	3
ii. Le dispositif proposé .....	4
iii. La position de votre rapporteur général .....	4
a. Une niche coûteuse .....	4
b. Une amélioration bienvenue des modalités de calcul de la quote-part de frais et charges exemples d'application au cours d'un exercice .....	5 5

## I. LE DROIT EXISTANT

### A. LE RÉGIME DE L'EXONÉRATION

Depuis 2007, le **a du I *quinquies* l'article 219** du code général des impôts (CGI) prévoit que **les plus-values nettes à long terme réalisées par des entreprises sur la cession de titres de participation sont exonérées d'impôt sur les sociétés (IS).**

Les titres de participation doivent répondre à plusieurs conditions pour bénéficier de ce régime d'exonération :

- ils doivent être détenus depuis au moins deux ans par la société ;

- ils doivent être considérés comme des titres de participation sur le plan comptable ou sur le plan économique. Dans ce dernier cas, ils doivent permettre l'exercice d'une influence significative de la société propriétaire sur la société émettrice, condition qui est présumée remplie à partir d'un seuil de détention de 5 % du capital de cette dernière ;

- les titres de sociétés à prépondérance immobilière sont exclus du bénéfice de la mesure.

Le régime s'applique également aux plus-values de cession de parts de fonds communs de placement à risque (FCPR) et d'actions de sociétés de capital risque (SCR), ainsi qu'aux distributions de produits liés à cette détention.

Le régime, introduit à l'initiative de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, a été mis en place progressivement par l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004<sup>74(4)</sup> : le taux d'imposition a été abaissé de 19 % à 15 % en 2005, à 8 % en 2006 et à 0 % en 2007.

L'objectif affiché par ses auteurs était de **renforcer l'attractivité du territoire français pour l'implantation, par les grands groupes, de holdings de détention de titres de participation**. A cet égard, la loi fiscale française s'alignait sur celle de la plupart de nos partenaires européens (Allemagne, Autriche, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède).

## **B. LA QUOTE-PART DE FRAIS ET CHARGES**

L'exonération n'est cependant pas totale, puisque l'article 219 prévoit qu'une partie du résultat net des plus-values de cession doit être **réintégrée dans le résultat de l'entreprise**, imposable au taux normal de l'impôt sur les sociétés, soit 33,33 %. Cette « **quote-part de frais et charges** » était initialement égale à 5 % du résultat net des plus-values. Ce taux a été porté à **10 %** par l'article 4 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011<sup>75(4)</sup>. En pratique, les plus-values nettes de cession sont donc désormais imposées au taux de  $10 \% \times 33,3 \% = 3,33 \%$ .

L'objet de cette quote-part est de traduire le principe fiscal de la **non-déductibilité des charges afférentes à des revenus non soumis à l'impôt**. En effet, les frais d'acquisition, de gestion et de cession des titres de participation constituent des charges déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Il convient donc, en contrepartie, qu'une partie du revenu qu'ils permettent d'obtenir, à travers les plus-values de cession, soit soumise à l'impôt sur les sociétés.

Au-delà de cette logique économique, la quote-part poursuit également un **objectif de rendement budgétaire**. Ainsi que le relevait votre commission des finances lors du relèvement du taux en 2011, « *les charges exposées par les groupes pour la gestion et la cession de leurs titres de participation [sont] le plus souvent inférieures à 5 % du montant de la plus-value réalisée, et a fortiori à 10 %* »<sup>76(4)</sup>. Il y a donc bien, derrière la quote-part de frais et charges, l'idée de **limiter le coût de la dépense fiscale** pour l'Etat.

## C. LE DIFFICILE CHIFFRAGE DU COÛT DE LA MESURE

Le régime d'exonération, couramment désigné sous le terme de « niche Copé », a fait l'objet d'intenses débats, tant sur le plan technique que sur le plan politique, s'agissant de son coût pour les finances publiques.

Lors de sa conception en 2004, le **coût prévisionnel de la mesure était estimé à seulement 900 millions d'euros pour trois ans**. Toutefois, les données fournies par les tomes II « Evaluation des voies et moyens » annexés aux projets de loi de finances ont montré le coût exponentiel de la mesure, en particulier entre 2007 et 2008, où elle serait passé de 3,35 à 12,5 milliards d'euros. A cet égard, il convient de souligner que la mesure figure au sein du document budgétaire parmi les « modalités de calcul de l'impôt » et non parmi les dépenses fiscales, à la suite d'un **déclassement** qui a été notamment critiqué par le Conseil des prélèvements obligatoires dans un rapport de 2010<sup>77(1)</sup>.

La méthode de chiffrage a fait l'objet d'une modification importante, en 2009, dans le projet de loi de finances pour 2010 s'agissant du **taux de taxation de référence** : le montant de la réduction fiscale des plus-values n'y est plus calculé sur la base du taux d'impôt sur les sociétés de 33,33 %, mais sur celui auquel sont soumises les plus-values de cession de court terme et auquel étaient soumises les plus-values de cession de long terme avant la réforme, à savoir **19 %**. Cela contribue à expliquer le passage d'un coût de 12,5 milliards d'euros en 2008 à 3,4 milliards d'euros en 2009.

### Chiffrage du coût de la mesure

(en millions d'euros)

Année	2008 (ancienne méthode)	2009	2010	2011	2012 <sup>(1)</sup>
Coût de la dépense fiscale	12 800	3 400	3 240	4 140	6 950

(1) Coût prévisionnel

Source : Commission des finances, d'après les tomes II des fascicules « Evaluation des voies et moyens » annexés aux projets de lois de finances pour 2010, 2011, 2012 et 2013

Par ailleurs, un rapport de l'Inspection générale des finances daté du 5 septembre 2011 met en évidence plusieurs modalités de chiffrage qui, une fois prises en compte, pourraient encore minorer, quoique dans une proportion limitée, le coût estimé de la mesure. Il s'agit en particulier :

- des **moins-values nettes de long terme** qui, si les plus-values étaient à nouveau taxées, viendraient s'imputer, exercice après exercice, sur ces dernières et réduiraient ainsi l'assiette taxable<sup>78(1)</sup> ;
- de la **quote-part de frais et charges** qui, si les plus-values étaient à nouveau taxées, disparaîtrait ;
- de la **forte volatilité de l'assiette**, dans la mesure où l'évolution du niveau de taxation est, particulièrement pour un tel dispositif, un déterminant majeur du comportement des agents économiques et de la localisation de leurs activités.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Actuellement, la **quote-part de frais et charges s'applique au résultat net** des plus-values de cession de long terme. En d'autres termes, les entreprises peuvent imputer les moins-values sur les plus-values de cession réalisées au cours du même exercice, et n'appliquent la quote-part que sur le résultat net de l'ensemble des opérations de cession.

Dans ce contexte, le présent article prévoit de modifier le a *quinquies* du I de l'article 219 du CGI, afin de prévoir que la quote-part est égale à « **10 % du montant brut** » des plus-values de cession, sans imputation possible des éventuelles moins-values de cession (**alinéa 4**).

Par ailleurs, le présent article améliore la lisibilité du texte (alinéa 3) et **supprime la référence, devenue inutile, à la date d'entrée en vigueur du dispositif d'exonération**, à savoir les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 (**alinéa 5**). Cette suppression n'emporte pas de conséquences, en pratique, sur le champ des entreprises ou des opérations concernées.

Enfin, l'**alinéa 6** du présent article coordonne la modification apportée à l'article 219 au sein de l'article 223 F, qui traite du cas des plus-values de cession de titres de participation réalisées dans le cadre du **régime de l'intégration fiscale**. Il s'agit de prévoir, par symétrie, l'application de la quote-part au montant brut des plus-values lorsqu'une société mère cède les participations qu'elle détient dans une filiale qui, de ce fait, sort du groupe fiscalement intégré.

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

## III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR GÉNÉRAL

### A. UNE NICHE COÛTEUSE

L'exonération des plus-values de cession à long terme de titres de participation, souvent dénommée niche « Copé », fait partie des dépenses fiscales les plus importantes en matière d'imposition des entreprises. Au-delà des débats sur la méthodologie du chiffrage, son coût peut être évalué entre **3 et 6 milliards d'euros par an**. Cette niche, dont l'ampleur a largement dépassé les prévisions, bénéficie par ailleurs à **seulement 4 700 entreprises** en 2011, selon le tome II du fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances.

Ce champ étroit des entreprises assujetties contribue à expliquer l'extrême **volatilité de l'assiette**. Ainsi que le rappelait le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport précité, « **la remise en cause du taux zéro ne rapporterait en aucun cas la recette chiffrée dans les voies et moyens** », pour deux raisons. On peut tout d'abord imaginer que les acteurs économiques concernés modifieraient leurs comportements, en particulier en repoussant dans le temps, en reconfigurant leurs opérations de cession, en privilégiant les distributions de dividendes aux cessions de titres. Par ailleurs, on peut craindre qu'ils soient incités à localiser les holdings, qui détiennent les participations du groupe, dans des pays européens à la fiscalité plus favorable. Autrement dit, la concurrence fiscale intra-européenne explique le maintien dans ses grandes lignes d'un dispositif présentant un coût élevé pour les finances publiques nationales des États membres.

Le fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé aux projets de loi de finances fait apparaître depuis l'année dernière une nouvelle précision utile, selon laquelle « *le chiffrage mentionné est une donnée brute et ne tient pas compte de l'élasticité de la base imposable en fonction d'une éventuelle taxation* »<sup>79(\*)</sup>. En tout état de cause, il serait souhaitable de disposer **d'évaluation approfondie de l'impact concret de l'exonération sur le maintien ou la localisation de centres de décision sur le territoire national, ainsi que sur les emplois induits**. Une telle évaluation pourrait en effet conduire à relativiser ou, au contraire, à aggraver l'ampleur du coût budgétaire de la niche.

Au total, le choix d'un régime de quote-part de frais et charges apparaît équilibré, car il permet une **taxation minimale des revenus tirés des opérations de cession sans revenir sur le cadre général d'exonération** et, partant, sans réduire le nombre d'opérations concernées.

## **B. UNE AMÉLIORATION BIENVENUE DES MODALITÉS DE CALCUL DE LA QUOTE-PART DE FRAIS ET CHARGES**

L'aménagement proposé par le présent article améliore les modalités de calcul de la quote-part de frais et charges. En effet, la possibilité d'imputer les éventuelles moins-values sur les plus-values présente un double inconvénient.

D'une part, **la modalité actuelle d'application contrevient, sur le plan de la théorie fiscale, à la logique de la quote-part qui est d'assurer une imposition minimale des revenus afférents à des charges déductibles**. En effet, la faculté de compensation entre plus-values et moins-values réduit l'assiette de la quote-part de frais et charges, alors même que les frais d'acquisition, de gestion et de cession des titres sont intégralement déductibles, que les titres soient cédés en plus-value ou en moins-value. Par exemple, une entreprise ayant réalisé autant de moins-values que de plus-values de cession au cours du même exercice ne paierait aucune quote-part de frais et charge, alors même que les frais qu'elle a exposés peuvent être totalement déduits de son assiette imposable.

Le présent article a ainsi pour objet de s'intéresser aux seules cessions ayant entraîné des plus-values et de s'assurer qu'aux revenus (exonérés d'impôt) tirés de ces dernières correspond bien un montant proportionnel de frais et charges réintégré au résultat. Comme le montre l'exemple ci-dessous, l'aménagement proposé permet, en ce sens, de **rétablir l'égalité de traitement** entre les entreprises ayant réalisé des plus-values brutes identiques, indépendamment des moins-values enregistrées.

### **Exemples d'application au cours d'un exercice**

*(en millions d'euros)*

	<b>Entreprise A</b>	<b>Entreprise B</b>	<b>Entreprise C</b>
<b>Montant brut des plus-values de cession de long terme (a)</b>	2 000	2 000	2 000
<b>Montant brut des moins-values de cession de long terme (b)</b>	200	1500	2 200
<b>Résultat net des plus-values de cession</b>	1 800	500	- 200

<b>de long terme (c=a-b)</b>			
<b>Recette permise par la réintégration de la quote-part selon le régime existant (c x 3,3 %)</b>	59,9	16,6	0
<b>Recette permise par la réintégration de la quote-part selon le régime proposé (a x 3,3 %)</b>	66,6	66,6	0
<b>Gain budgétaire</b>	+ 6,7	+ 50	0

Source : Commission des finances

D'autre part, le mode actuel de calcul de la quote-part présente un inconvénient budgétaire, puisqu'il contribue à **réduire significativement l'assiette taxable**, particulièrement lors des périodes de baisse du cours des actions.

La modification apportée permettrait également, selon l'évaluation préalable annexée au présent article, de rapprocher le régime français des **dispositifs italien et allemand**, où les moins-values ne sont pas prises en compte dans le calcul de la quote-part de frais et charges. En ce sens, l'attractivité fiscale de notre régime ne s'en trouve donc pas remise en cause.

En tout état de cause, il convient de souligner que seules les modalités de calcul de la quote-part sont aménagées par le présent article, qui **ne modifie pas le régime d'exonération lui-même**. Dès lors, l'exonération, qui conditionne la réintégration d'une quote-part de frais et charge, continue de s'appliquer aux plus-values nettes de long terme : ainsi, comme le montre le cas de l'entreprise C dans l'exemple ci-dessus, la quote-part, tout en s'appliquant elle-même, désormais, aux plus-values brutes, ne se déclenche que si l'entreprise enregistre une plus-value nette.

### **C. UNE RECETTE ESTIMÉE À DEUX MILLIARDS D'EUROS EN 2013**

D'après l'évaluation préalable annexée au présent article, cet aménagement de la quote-part de frais et charges devrait en augmenter le produit de deux milliards d'euros en 2013 (au titre des exercices 2012 et 2013) et d'un milliard d'euros par an à partir de 2014. Cette hausse est essentiellement à la charge des très grandes entreprises, principales bénéficiaires du régime d'exonération.

Ce montant pourrait dépendra de l'évolution de l'assiette taxable, l'évaluation préalable précitée précisant que « *la mesure peut avoir pour effet de modifier les choix des entreprises quant à la cession des titres* ». En particulier, les entreprises pourraient être incitées à procéder plus rapidement, avant la limite des deux années de détention, aux cessions de titres sur lesquelles elles anticipent des moins-values, l'intérêt fiscal des moins-values de long terme ayant disparu, tandis que les moins-values de court terme continuent d'être déductibles du résultat fiscal.

En tout état de cause, la recette liée à la quote-part de frais et charges est, comme l'est le coût de la niche « Copé », très volatile d'une année sur l'autre, selon le nombre d'opérations de cession réalisées et le contexte de marché dans lequel elles s'inscrivent.