

ENTREPRISES ET “NICHES”

FISCALES ET SOCIALES

Des dispositifs dérogatoires nombreux

Synthèse

■ Octobre 2010

■ Avertissement

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005). Le présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

Sommaire

| | |
|--|----|
| PRÉSENTATION | 5 |
| I - Une information à améliorer, sur des dispositifs dérogatoires nombreux et au coût élevé | 7 |
| II - Un instrument de politique publique complexe et mal maîtrisé | 11 |
| III - Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée | 17 |
| CONCLUSION | 31 |

Présentation

Le Conseil des prélèvements obligatoires a analysé, à la demande de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale⁽¹⁾, les « niches » fiscales et sociales applicables aux entreprises. L'objectif principal assigné à ce rapport est l'identification de pistes permettant de réduire les pertes de recettes représentées par ces dispositifs dérogatoires pour les finances publiques.

L'étude a retenu un périmètre large : sont inclus non seulement les dispositifs actuellement qualifiés de « dépenses fiscales » et de « niches sociales » par les annexes aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale qualifiés de « dépenses fiscales » et « niches sociales mais aussi certaines modalités particulières d'imposition ou règles d'assiette induisant des pertes de recettes.

Elle traite des mesures dérogatoires fiscales juridiquement applicables aux entreprises au titre de l'impôt sur les sociétés (IS), de l'impôt sur le revenu (IR), de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et, dans la limite des informations disponibles, des impôts locaux. Les niches sociales étudiées comprennent l'ensemble des mesures dérogatoires relatives aux cotisations sociales et contributions acquittées par les entreprises pour le financement des régimes de protection sociale. Enfin, l'étude concerne tant les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés que celles relevant de l'impôt sur le revenu.

Dans la première partie du rapport, le Conseil des prélèvements obligatoires présente le périmètre des dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux applicables aux entreprises ainsi que l'évolution de leur nombre et de leur coût sur la période récente.

La deuxième partie est consacrée aux difficultés rencontrées pour maîtriser ces dispositifs dérogatoires. L'utilisation fréquente des mesures dérogatoires comme instrument de politique publique, ses conséquences sur la complexité et la lisibilité des interventions publiques et l'impact des comportements d'optimisation des entreprises sur le coût des dispositifs sont ainsi étudiés.

Enfin, l'impact des dispositifs dérogatoires sur les objectifs de politique publique poursuivis est analysé en troisième partie. Il s'agit d'apprécier leur efficacité socio-économique et d'identifier des pistes d'évolution visant à réduire leur coût.

Le rapport comprend 70 propositions : certaines sont de portée générale, tandis que d'autres constituent des pistes d'évolution concrètes pour certains dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux analysés. ■

(1) Conformément à l'article L.351-3 du code des juridictions financières.

Entreprises et “niches” fiscales et sociales

Des dispositifs dérogatoires nombreux

1 Une information à améliorer, sur des dispositifs dérogatoires nombreux au coût élevé

Les mesures dont la mise en œuvre entraîne une perte de recettes pour les finances publiques et un allègement pour ceux qui acquittent les prélèvements par rapport à ce qui aurait résulté de l'application de la norme sont qualifiées de « dépenses fiscales » et de « niches sociales ». En l'absence de fixation d'une norme, la définition des dépenses fiscales et niches sociales demeure toutefois incertaine et varie au cours du temps. La liste des dépenses fiscales et niches sociales a dès lors fait l'objet de modifications régulières, qui ont été de grande ampleur au cours des dernières années pour les dispositifs applicables aux entreprises.

Un périmètre et une évaluation du coût des dispositifs dérogatoires perfectibles

L'information sur les dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux s'est sensiblement améliorée au cours des dernières années

L'information sur les dépenses fiscales, présentée par le tome II « Dépenses fiscales » des Voies et Moyens annexé chaque année au projet de loi de

finances (PLF), s'est considérablement améliorée depuis 2003. L'annexe V du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), beaucoup plus récente, a également fait l'objet de plusieurs améliorations.

Malgré ces progrès, l'information reste perfectible

Le recensement des dispositifs dérogatoires pourrait tout d'abord être amélioré, les lacunes qui persistent conduisant à minorer sensiblement la perception du coût total des mesures. Les niches sociales ne sont pas recensées de manière exhaustive, les dépenses fiscales en matière de fiscalité locale qui restent à la charge des collectivités territoriales ne sont pas présentées et les dispositifs dérogatoires relatifs aux impôts et taxes affectés à la sécurité sociale ne sont plus mentionnés dans les documents budgétaires (propositions 1,2 et 3).

La transparence relative à la classification des dépenses fiscales et niches sociales mériterait également d'être renforcée : les modifications apportées à la liste des dépenses fiscales semblent parfois peu cohérentes, notamment en matière de TVA, alors qu'elles sont

Une information à améliorer, sur des dispositifs dérogatoires nombreux au coût élevé

lourdes de conséquences. Les mesures d'encadrement du coût de ces dispositifs sont en effet étroitement liées au périmètre auxquelles elles sont appliquées. Si la définition des « dépenses fiscales » et « niches sociales » demeure délicate, justifier davantage les modifications apportées à la liste des mesures et préciser les systèmes de référence utilisés constitueraient des avancées utiles (propositions 4 et 5). Cela permettrait d'accroître la transparence de l'information du Parlement et des citoyens sur la pertinence du périmètre des dépenses fiscales et niches sociales. Il apparaît en effet nécessaire que la classification des dépenses fiscales et des niches sociales prête davantage à débat et réflexion.

Enfin, certaines améliorations pourraient également être apportées aux informations sur le coût des dispositifs dérogatoires : le nombre de niches sociales chiffrées devrait être accru, le coût total des niches sociales devrait être présenté et un processus formalisé de concertation avec l'ensemble des administrations concernées dans le cadre de l'estimation du coût des dispositifs pourrait être mis en place (propositions 6, 7 et 9). Enfin, l'impact chiffré des niches sociales sur les recettes fiscales et réciproquement l'impact des dépenses fiscales sur les finances sociales devrait être indiqué, dès lors qu'il peut s'avérer important, comme c'est le cas en matière d'exonérations de plus-values de cession de biens professionnels (proposition 10).

Des dispositifs dérogatoires de plus en plus nombreux au coût croissant

Des dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux de plus en plus nombreux

293 dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises sont recensées dans le PLF pour 2010, sur un total de 506 dépenses fiscales. Entre 2002 et 2010, le nombre des dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises a augmenté de 16,27 %.

Cette augmentation sensible du nombre de dépenses fiscales doit cependant être relativisée puisqu'elle ne correspond pas à une création nette de dispositifs dérogatoires. En effet, de nombreux classements et déclassements de dispositifs applicables aux entreprises ont été réalisés au cours des dernières années : 51 mesures relatives aux entreprises ne sont plus considérées comme des dépenses fiscales depuis les PLF pour 2006 et 2009 et 37 mesures essentiellement rattachées aux impôts locaux ont été recensées pour la première fois en tant que dépenses fiscales, à compter du PLF pour 2007.

Sans prendre en compte les classements et déclassements de mesures existantes, le nombre de dépenses fiscales a cependant augmenté de 13,5 % en huit ans. 107 dépenses fiscales applicables

Une information à améliorer, sur des dispositifs dérogatoires nombreux au coût élevé

aux entreprises ont été créées entre 2002 et 2010, soit près de 12 dépenses fiscales par an. Le rythme de création de nouveaux dispositifs dérogatoires semble de surcroît s'être accéléré : 87 de ces 107 dépenses fiscales ont ainsi été créées depuis le PLF pour 2006.

Les dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux ne font pas l'objet d'un recensement, mesure par mesure, dans le cadre de l'annexe V du PLFSS. Le Conseil a cherché à identifier les niches sociales applicables aux entreprises, certaines mesures ayant été regroupées en une seule catégorie : 91 dispositifs ou ensemble de dispositifs ont été recensés.

Le nombre de dispositifs d'exonérations sociales a également augmenté de manière considérable entre 2005 (44 dispositifs) et 2010 (64 dispositifs). Cet accroissement est quasi-continu depuis l'apparition de ceux-ci à la fin des années 1970.

Un poids financier croissant des dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises

Si une partie importante des mesures a un faible coût unitaire, le poids financier total des dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises en matière fiscale s'est considérablement accru au cours des dernières années.

Les 293 dépenses fiscales applicables aux entreprises représentent 35,3 Mds€ en 2010, sur un total de

74,8 Mds pour l'ensemble des dépenses fiscales (47,2 %) et leur coût a augmenté de 33 % entre 2005 et 2010 (+ 8,77 Mds€). L'augmentation du poids de ces dépenses fiscales a été particulièrement sensible entre 2008 et 2009, en raison de la hausse du coût du crédit d'impôt en faveur de la recherche : évalué à 1,5 Mds en 2008, le coût du dispositif est en effet évalué à 4,2 Mds€ en 2010.

S'ajoutent aux mesures qualifiées de dépenses fiscales les dispositifs dérogatoires qui ont été déclassés depuis 2006. Leur poids est plus de deux fois supérieur à celui des dépenses fiscales applicables aux entreprises : il s'élève à 71,3 Mds€ en 2010, contre 19,5 Mds€ en 2005. La hausse spectaculaire du coût de ces modalités particulières de calcul de l'impôt est essentiellement liée à un nombre restreint de dispositifs relatifs à l'impôt sur les sociétés : le régime des sociétés mères/filles (34,9 Mds en 2009), le régime de l'intégration fiscale pour les groupes (19,5 Mds en 2008) et la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant de cessions de titres de participation (évalué à 6 Mds en 2009) sont les trois mesures les plus coûteuses.

La hausse considérable du coût des dépenses fiscales et des modalités particulières de calcul de l'impôt à compter de 2005 a coïncidé avec le durcissement de la norme de croissance des dépenses de l'Etat. Le recours aux dispositifs dérogatoires fiscaux a pu être perçu comme un moyen de s'exonérer des contraintes posées au niveau budgétaire.

Une information à améliorer, sur des dispositifs dérogatoires nombreux au coût élevé

Parallèlement, le coût des niches sociales applicables aux entreprises est également élevé : il a été évalué à plus de 66 Mds€ pour l'ensemble des prélèvements sociaux dans le cadre du présent rapport, dont près de la moitié au titre des allègements et exonérations de cotisations sociales et plus de 26 Mds au titre des exemptions d'assiette.

Au total, les dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux applicables aux entreprises, entendus au sens large, représentent plus de 172 Mds€ en 2010 et constituent une part importante des recettes fiscales et sociales.

Toutefois, les ressources supplémentaires qui pourraient être attendues de la réduction de ces mesures dérogatoires sont souvent sensiblement inférieures au coût des mesures tel qu'il est évalué dans les documents budgétaires, compte tenu du caractère conventionnel des méthodes de chiffrage et de la forte capacité d'adaptation des entreprises aux modifications des dispositifs.

Au regard de ces constats, l'inflation du nombre et du coût des dispositifs dérogatoires n'apparaît pas maîtrisée et contraste fortement avec les efforts engagés en matière de dépenses budgétaires.

Une comparaison difficile des dépenses fiscales applicables aux entreprises avec les autres pays de l'OCDE

L'absence de système de référence commun au regard duquel des mesures peuvent être qualifiées de dérogatoires

et l'absence de données comparative constituent des obstacles majeurs à la comparaison internationale en matière de dépenses fiscales.

L'analyse des dépenses fiscales recensées dans certains pays de l'OCDE permet toutefois de déterminer les catégories de dépenses fiscales qui sont les plus courantes à l'étranger. L'examen des dépenses fiscales recensées en Allemagne, en Belgique, en Espagne, au Royaume-Uni et en Suède met en avant une pratique répandue des dépenses fiscales en matière d'aides générales à l'investissement, d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises (PME), de crédit d'impôt recherche et de taux réduits de TVA.

La France se caractérise comme un pays où les dépenses fiscales sont particulièrement nombreuses et diversifiées et ont un impact relativement plus important que dans d'autres pays de l'OCDE sur l'imposition effective des activités économiques correspondantes. Au regard de l'indicateur de l'OCDE destiné à mesurer le soutien apporté à la R&D par le système fiscal, la France est ainsi le pays où le taux de soutien fiscal à la recherche est le plus élevé en 2008, tant pour les petites sociétés que pour les grandes entreprises.

Entreprises et “niches” fiscales et sociales

Des dispositifs dérogatoires nombreux

2 Un instrument de politique publique complexe et mal maîtrisé

Un recours aux dispositifs dérogatoires souvent inadéquat

Les dispositifs dérogatoires devraient être utilisés lorsqu'ils apparaissent comme le mode d'intervention publique le plus adéquat

D'un point de vue économique, un dispositif dérogatoire fiscal ou social est avant tout une dépense publique, c'est-à-dire une affectation de ressources, à un objectif donné. Les dispositifs dérogatoires font ainsi partie de la palette des instruments de politique publique, au même titre que les instruments alternatifs que sont les mesures de réglementation ou de déréglementation, les mesures de taxation ou les dépenses budgétaires.

Si les dispositifs dérogatoires présentent comme avantage d'impliquer généralement des coûts de gestion moindres, tant pour les pouvoirs publics que pour les contribuables concernés, ils ont pour principal inconvénient d'avoir un coût difficilement maîtrisable. En

effet, ce coût n'est pas borné, sauf dans le cas des dispositifs sur agrément. Difficile à chiffrer ex ante, le coût de la mesure peut dès lors augmenter chaque année, si le dispositif a un succès croissant.

Dans un contexte de forte dégradation des finances publiques, ces caractéristiques devraient conduire à limiter la création ou l'extension de ces dispositifs aux cas où leurs avantages sont nettement supérieurs à leurs inconvénients.

Un recours trop large aux dispositifs dérogatoires

Le recours aux mesures dérogatoires est de plus en plus fréquent. Or, cela est une fois mis en place, ces dispositifs sont difficiles à supprimer : les interactions fortes entre dispositifs dérogatoires et lobbying et l'absence d'un processus régulier de révision de ces dispositifs sont autant d'obstacles à une remise en cause.

Régulièrement créés et plus rarement supprimés, les dispositifs dérogatoires font l'objet de modifications fréquentes, souvent en faveur de l'extension de leur champ d'application. Certaines mesures, comme celles en faveur des zones franches urbaines, sont destinées à être temporaires mais ne se tarissent pas. Les mesures dérogatoires

Un instrument de politique publique complexe et mal maîtrisé

sont souvent introduites ou étendues sans évaluation chiffrée préalable et l'analyse des mérites comparés d'une mesure dérogatoire et des mesures alternatives est trop rarement conduite.

Les dispositifs sont parfois mal adaptés au contexte normatif dans lequel ils s'inscrivent : les mesures dérogatoires font souvent l'objet d'un examen isolé, qui ne tient pas pleinement compte des autres dispositifs existants et poursuivant le même objectif, sans que l'utilité de mesures additionnelles soit pleinement démontrée. La mise en place de certains dispositifs dérogatoires affecte ainsi la visée universelle des prélèvements obligatoires auxquels ils sont rattachés : certains éléments sont exemptés de l'assiette de la CSG, alors que celle-ci a l'ambition de faire contribuer l'ensemble des revenus au financement de la protection sociale dans une logique de solidarité nationale. Il conviendrait de préserver à l'avenir l'intégralité des prélèvements obligatoires ayant une visée universelle (proposition 11).

Enfin, certains dispositifs voient leur conformité au droit communautaire contestée lors de leur création ou de leur modification, notamment en matière de TVA et de TIPP. Il apparaît souhaitable de vérifier ex ante la conformité au droit communautaire et international des dispositifs dérogatoires créés ou modifiés (proposition 12) et de privilégier l'approche la moins coûteuse lorsque la mise en conformité de dispositifs existants s'avère nécessaire.

La faiblesse des règles d'encadrement a conduit à de récents efforts dans

le cadre de la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012. Un encadrement général des dépenses fiscales de l'Etat et des niches sociales était prévu et se traduisait par plusieurs mesures : l'instauration d'une règle de gage pour la création de mesures nouvelles et l'extension de mesures existantes au titre de chaque année de la période 2009-2012, la limitation de la durée d'application des mesures nouvelles et de l'extension des mesures existantes à une durée de quatre ans suivant leur entrée en vigueur et la mise en place d'objectifs annuels d'évolution du coût pour les dépenses fiscales et niches sociales.

Toutefois, la non-reconduction de certaines de ces dispositions – règle de gage et limitation de la durée d'application des nouvelles mesures – dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 témoigne du caractère fragile des mesures d'encadrement, remises en cause dix-huit mois après leur mise en place.

Afin d'assurer la pérennité et le respect de ces nouvelles règles de gouvernance, il apparaît nécessaire de définir au niveau organique l'ensemble des mesures visant à encadrer le processus de création et de modification des dispositifs dérogatoires (proposition 13). Dans le prolongement de ces dispositions, il serait par ailleurs souhaitable de prévoir la non-reconduction systématique d'un dispositif non évalué au cours des trois années suivant son entrée en vigueur (proposition 14).

Un instrument de politique publique complexe et mal maîtrisé

La complexité et l'illisibilité des dispositifs entravent une utilisation efficace et équitable par les bénéficiaires potentiels

Un ensemble de plus en plus complexe

En fonction des techniques très diverses de réduction des prélèvements utilisés, le coût des dispositifs dérogatoires pour les finances publiques peut différer fortement. En pratique, l'impact financier du mécanisme envisagé n'est pas suffisamment pris en compte lors de l'instauration de nouveaux dispositifs dérogatoires ou la modification de dispositifs existants. Le mécanisme le moins coûteux pour les finances publiques devrait être privilégié, toutes choses égales par ailleurs, lors de l'instauration ou la modification d'un dispositif dérogatoire (proposition 16).

Au-delà de leur nombre croissant et de la grande diversité des mécanismes utilisés, l'instabilité des dispositifs dérogatoires contribue également à la grande complexité du système : le dispositif des allègements généraux de charges sur les bas salaires a ainsi connu un changement majeur tous les 18 mois en moyenne entre 1993 et 2006. La superposition des dispositifs accroît également l'illisibilité de la politique publique conduite.

Des dispositifs parfois mal utilisés par leurs bénéficiaires potentiels

De cette complexité et de cette illisibilité résultent des difficultés de compréhension et d'interprétation pour le contribuable, qui peut même être parfois conduit à faire des choix qui lui sont défavorables. La part des entreprises bénéficiant d'un remboursement à la suite d'un contrôle par l'URSSAF croît ainsi régulièrement. Davantage que les grandes entreprises qui bénéficient de la taille critique nécessaire pour disposer de spécialistes du domaine fiscal, les très petites entreprises (TPE) et les PME ont parfois recours à des régimes ou mesures dérogatoires sans que ces derniers soient fiscalement les plus intéressants pour eux : elles opèrent fréquemment un arbitrage entre simplicité et optimisation de la charge liée aux prélèvements obligatoires. La simplicité des formalités déclaratives conduit ainsi certaines entreprises individuelles à choisir les régimes micro-BIC et micro-BNC, alors qu'il serait fiscalement plus intéressant pour certaines d'entre elles d'opter pour le régime réel d'imposition.

Les efforts entrepris pour faciliter l'utilisation des dispositifs dérogatoires – opposabilité des circulaires et instructions ministérielles, mission d'information des URSSAF et de l'administration fiscale à l'égard des entreprises, procédures de rescrit fiscal et social - n'ont pas suffi à remédier à ces difficultés.

Un instrument de politique publique complexe et mal maîtrisé

Des dispositifs difficiles à maîtriser

Des dispositifs dérogatoires peu contrôlés et difficilement contrôlables

Alors que certains dispositifs font l'objet d'irrégularités fréquentes et que leur coût est élevé, les mesures dérogatoires font l'objet d'un contrôle limité. Si les niches sociales, en particulier les exonérations de cotisations sociales en faveur de l'emploi et certaines exemptions d'assiette, font l'objet de fréquents redressements, les dépenses fiscales sont proportionnellement moins contrôlées que les autres dispositions fiscales.

Or, l'introduction d'un nouveau dispositif dérogatoire ne s'accompagne qu'exceptionnellement d'une réflexion précise sur les possibilités d'utilisation irrégulière du dispositif. En prévoyant souvent des conditions d'attribution dont le respect est très difficile à vérifier, le législateur se prive de la capacité d'assurer – tant de manière préventive que répressive – une utilisation de la dépense publique conforme à ses vœux. Le récent dispositif de l'auto-entrepreneur illustre cet oubli des exigences du contrôle puisque les risques d'erreurs ou de fraudes n'ont pas été pris en compte. Il serait à cet égard nécessaire de procéder à des ajustements du régime de l'auto-entrepreneur afin de dissuader les abus (proposition 17). De manière générale, il convient d'intégrer la logique du

contrôle dans le processus d'élaboration des dispositifs dérogatoires (proposition 18).

Pour certains dispositifs dérogatoires, la complexité du mécanisme lui-même ou des montages auxquels il donne lieu est telle que le contrôle s'avère difficile. La réalité des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche ou le respect des conditions relatives aux dispositifs zonés peuvent être difficiles à contrôler ou ne l'être qu'au prix d'un temps de contrôle dissuasif. La mise en place de plans d'action concertés des administrations de contrôle, et autant que de besoin des administrations sectorielles, apparaît nécessaire pour permettre un contrôle plus efficace de l'utilisation des dispositifs dérogatoires (proposition 19).

Une optimisation qui accroît de manière excessive le coût des dispositifs

Les dispositifs dérogatoires, une opportunité pour optimiser la charge du prélèvement acquitté par les entreprises

La difficile maîtrise du coût des dispositifs dérogatoires résulte également des pratiques d'optimisation des entreprises. Les dispositifs dérogatoires ouvrent en effet de nombreuses possibi-

Un instrument de politique publique complexe et mal maîtrisé

lités d'atténuer fortement la charge des prélèvements, sans que cela corresponde pour autant au but poursuivi par le législateur. L'optimisation fiscale et sociale concerne les cas où le contribuable parvient volontairement à minorer le montant d'impôt ou de cotisations qu'il aurait dû payer s'il n'avait pas eu recours à l'optimisation, sans pour autant violer la loi ou se soustraire à ses obligations en matière de prélèvements obligatoires. La frontière est cependant ténue : poussés à l'excès, les comportements d'optimisation des entreprises peuvent être constitutifs d'abus de droit ou de fraude, qui font l'objet de sanctions.

Du fait de l'optimisation mise en œuvre, certains dispositifs dérogatoires sont utilisés par des contribuables ou dans des situations initialement non visées par les mesures. L'optimisation conduit également les entreprises à effectuer des arbitrages liés aux seules caractéristiques du système de prélèvement applicable. La pratique du *carried-interest* (intéressement différé) permet ainsi aux gérants de fonds d'optimiser leur charge de prélèvement. Alors que le surcroît de droits sur les plus-values accordé aux gérants constitue clairement un élément de rémunération, il relève du régime des plus-values mobilières, plus avantageux que les prélèvements sur les revenus d'activité. L'accroissement de la taxation des *carried-interests* pourrait en conséquence être envisagé, soit en réintégrant les *carried-interests* dans l'assiette sociale, soit en les assujettissant aux taxes sur les stock-options (proposition 20).

Des entreprises en situation inégale devant les possibilités et les pratiques d'optimisation

Si toutes les entreprises disposent de nombreuses possibilités d'optimisation fiscale et sociale qui diffèrent selon leur statut juridique et leur organisation, les entreprises ayant une implantation internationale bénéficient de possibilités accrues, telles que la pratique des prix de transfert.

L'évaluation de l'ampleur des pratiques d'optimisation demeure difficile. Les obligations qui permettent d'améliorer la connaissance de ces pratiques et leur contrôle demeurent en effet limitées (obligations déclaratives pour les investissements défiscalisés Outre-mer, obligation de documentation des prix de transferts). A l'image du Royaume-Uni ou des Etats-Unis, il serait souhaitable de mettre en place un régime de notification des dispositifs d'optimisation fiscale (proposition 22). De telles règles de notification permettraient une meilleure connaissance des comportements d'optimisation, l'identification des utilisateurs et des contribuables à risque et une plus forte réactivité de la législation face à ces pratiques.

Le recours à l'expertise, plus aisé pour les grandes entreprises, facilite également la pratique systématique de l'optimisation. L'optimisation est en effet coûteuse en termes de personnel, de moyens matériels et de documentation, qu'elle soit assurée au sein même de l'entreprise ou qu'elle fasse appel à des

Un instrument de politique publique complexe et mal maîtrisé

conseils spécialisés à l'extérieur. Les entreprises sont davantage conduites à faire appel à des structures spécialisées pour certains dispositifs comme le crédit d'impôt recherche, l'intégration fiscale, la gestion des flux financiers venant de filiales étrangères, les allègements généraux et ciblés de cotisations sociales ou la création et la cession d'entreprises.

Le développement d'intermédiaires spécialisés conduit, du point de vue économique, à une captation d'une partie de l'avantage fiscal par l'intermédiaire et minore donc les effets attendus de cet avantage fiscal en termes de rendement social. A cet égard, le renforcement de l'information sur les conditions d'intervention des intermédiaires spécialisés en matière d'optimisation fiscale et sociale (proposition 23) constituerait une mesure utile.

Comme l'avait déjà souligné le Conseil en 2009, l'harmonisation européenne constitue une voie utile pour lutter contre les pratiques d'optimisation intracommunautaires. Dans l'attente de l'aboutissement de projets tels que la détermination d'une assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS) au niveau européen, les pratiques d'optimisation non souhaitées devraient être davantage anticipées et l'analyse de ces pratiques systématiquement conduite dans le cadre des évaluations réalisées (proposition 24).

3 Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

Des dispositifs dérogatoires peu adaptés à leurs objectifs

Si l'objectif poursuivi est systématiquement indiqué pour les dépenses fiscales dans le cadre des documents budgétaires, conformément à l'article 51-5 de la LOLF, la ventilation des dépenses fiscales par programme, telle qu'elle est opérée, est parfois discutable. Il apparaît nécessaire d'assurer la cohérence entre le programme de rattachement de la mesure ou des crédits de compensation et le responsable du programme en charge des dispositifs (proposition 25).

Dans le cadre de l'annexe V du PLFSS, les fiches relatives aux différents dispositifs dérogatoires ne précisent l'objectif poursuivi que pour certains d'entre eux : les objectifs des exemptions d'assiette et des modalités particulières de calcul de l'assiette sont rarement identifiés. Il conviendrait d'explicitier systématiquement l'objectif poursuivi par les niches sociales dans le cadre de l'annexe V (proposition 26).

Certaines mesures s'avèrent trop peu ciblées par rapport à leur objectif, compte tenu de l'évolution du contexte

normatif dans lequel elles s'inscrivent. L'ensemble des exonérations ciblées de cotisations sociales ont ainsi perdu de leur efficacité avec le développement de l'allègement général sur les bas salaires. L'objet de certains dispositifs dérogatoires a pu s'élargir au fil du temps, au point de réduire la qualité de leur ciblage : dans le cadre des exonérations dont bénéficient les entreprises de services à domicile, la notion de services à la personne a ainsi été considérablement étendue à une large gamme de services, parfois très éloignés de l'objectif initial.

Les dispositifs dérogatoires poursuivent simultanément plusieurs objectifs, qui peuvent parfois entrer en concurrence et conduire à un cumul coûteux pour les finances publiques. Les mesures en faveur du secteur Hôtels-café-restaurants (HCR), qu'il s'agisse d'aides budgétaires ou de dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux, sont caractérisées par une superposition des aides visant à accroître à la fois l'offre et à la demande de travail, pour un coût total de 3,3 Mds€, avant même la mise en place de la TVA à 5,5 % sur la restauration.

Enfin, certains dispositifs dérogatoires peuvent être contraires à l'objectif poursuivi par d'autres politiques

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

publiques que celle à laquelle ils sont destinés à concourir. Le taux réduit de TVA à 5,5 % applicable à certains engrais, dont l'objectif est d'aider le secteur agricole en permettant aux exploitants d'acheter des produits à moindre prix pour protéger leurs récoltes, entre en contradiction avec la politique de lutte contre la pollution. Cette mesure va en effet à l'encontre des objectifs de réduction de l'usage des pesticides fixés depuis 2000 et confirmés récemment par le Grenelle de l'environnement et le plan Ecophyto 2018. Le relèvement de ce taux réduit à 5,5 % au niveau du taux normal de 19,6 % apparaît en conséquence souhaitable (proposition 27).

L'explicitation, la clarification et la hiérarchisation des objectifs recherchés par le législateur apparaissent nécessaires pour rationaliser cet ensemble d'une grande hétérogénéité, répondant à des objectifs divers, évolutifs et parfois contradictoires entre eux (proposition 28).

L'inadaptation de certains dispositifs dérogatoires aux objectifs qui leur sont assignés est favorisée par l'évaluation insuffisante de l'efficacité des dépenses fiscales et niches sociales : en l'absence d'évaluation, le dispositif n'est pas remis en cause.

Au-delà des évaluations récurrentes ciblées sur certains dispositifs dérogatoires, comme les allègements généraux de cotisations sociales et le crédit d'impôt recherche, une démarche générale d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales a toutefois été engagée récemment, en application de l'article 12

de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009. Cette démarche doit être activement poursuivie et les résultats de ces évaluations gagneraient à faire l'objet d'une diffusion large tant au sein des administrations concernées qu'à l'extérieur, afin de favoriser un plus grand consensus sur les réformes à envisager (proposition 30).

Des dispositifs dérogatoires en faveur de l'emploi à l'efficacité inégale

L'emploi est un des objectifs principaux poursuivis par les dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises, pour un coût total de près de 40 Mds€.

Les allègements généraux de charges sur les bas salaires, un dispositif efficace en termes d'emploi

La réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires apparaît comme l'instrument privilégié pour favoriser l'emploi des salariés les moins qualifiés, par deux canaux : un effet « demande », qui permet une réduction du coût de production dans son ensemble et donc du coût du travail et un effet « substitution », qui permet une baisse relative du coût du travail par rapport au coût du capital et conduit l'entreprise à substituer du travail au capital.

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

Même si des incertitudes existent sur son ampleur, les évaluations concluent à la robustesse de l'effet sur l'emploi de l'allègement général sur les bas salaires, dont le coût total s'élève à 22,6 Mds€ en 2008. L'estimation centrale retenue par l'étude DGTPE-DARES évalue l'impact des allègements généraux de charges à 800 000 emplois créés ou sauvegardés sur l'ensemble de la période. Le coût brut par emploi créé ou sauvegardé s'élèverait ainsi à 27 000 €.

Les allègements de charges bénéficient de manière différenciée aux entreprises en fonction de la structure de production, plus ou moins intensive en main d'œuvre, et de la structure de l'emploi, plus ou moins qualifié. La hausse de l'emploi consécutive aux allègements de charges est plus forte dans les micro-entreprises et les PME, et plus importante dans les services que dans l'industrie. Les micro-entreprises ont ainsi quatre fois plus profité de l'extension des allègements de charges que les entreprises de taille intermédiaire (ETI) ou les grandes entreprises.

Compte tenu de leur efficacité, il conviendrait de privilégier les adaptations du dispositif visant à renforcer l'adéquation des allègements avec leur objectif (proposition 31). Deux scénarios cumulatifs sont proposés :

- l'annualisation du calcul de l'allègement général sur les bas salaires, prévue dans le cadre du PLFSS pour 2011, constitue un premier ajustement souhaitable, qui ne remet pas en cause l'économie générale de l'allègement. Il s'agit en effet de réajuster l'allègement sur sa cible, qui est bien de diminuer le niveau de coût global pour l'employeur, quelle que soit la répartition infra-annuelle de ce coût. Le rendement attendu de cette mesure est évalué à 2,2 Mds€ ;

- le calcul du taux de l'allègement général sur l'assiette de la CSG et non plus sur le salaire brut pourrait être envisagé de manière complémentaire. Cela permettrait de neutraliser le recours par l'employeur à des formes de rémunération hors assiette sociale sur le niveau de l'allègement général et de rapprocher ainsi le mode de calcul de cet allègement de la réalité économique qu'est le coût du travail pour l'employeur. Sous certaines hypothèses⁽²⁾, le rendement d'une telle mesure pourrait être de l'ordre de 2 Mds€.

Les baisses ciblées de TVA dans les secteurs intensifs en main d'œuvre ont un impact limité pour un coût élevé

Certains taux réduits ont pour objectif principal l'emploi, pour un coût

(2) En retenant l'hypothèse selon laquelle l'assiette CSG des salariés dont la rémunération est inférieure à 1,6 SMIC est de l'ordre de 2 % à l'assiette des cotisations, cette mesure réduirait d'environ 8 % le montant de l'allègement, soit un rendement de l'ordre de 2 Mds.

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

total de 10 Mds€. Les taux réduits de TVA à 5,5 % pour les travaux d'entretien et d'amélioration du logement (5,15 Mds€), pour la restauration (3 Mds€), pour la fourniture de logement dans l'hôtellerie et dans les campings (1,76 Mds€) et pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées (0,12 Mds€) portent ainsi sur des secteurs intensifs en main d'œuvre.

Les baisses ciblées de TVA visent à stimuler l'emploi par le canal de la demande et sont en principe d'autant plus efficaces que la baisse des coûts se répercute dans les prix de vente. En cas de concurrence imparfaite, une partie du coût est toutefois accaparée par le comportement de marge des entreprises, limitant ainsi l'efficacité de la mesure. Parmi les secteurs bénéficiant de taux réduits de TVA, le comportement de marge des entreprises est ainsi très élevé pour les hôtels-café-restaurants (HCR) et faible en matière de construction de logements.

D'après les simulations macro-économétriques, l'impact des baisses ciblées de TVA sur l'emploi est moindre que celui des allègements généraux de charges, pour un même coût : l'emploi marchand non agricole s'accroît de 1,7 % pour les allègements généraux de charges contre 0,8 % pour une baisse de TVA. De plus, le coût brut par emploi créé ou sauvegardé est au moins trois à quatre fois plus élevé que pour les allègements généraux de charges et serait compris entre 80 000 et 135 000 € par emploi.

Les effets empiriques sur l'emploi des baisses ciblées de TVA est plus difficile à apprécier que pour les allègements de charges, les évaluations conduites étant plus rares et moins conclusives. L'étude de la DGTPE de décembre 2005 retient une fourchette de création d'emplois allant de 30 000 à 50 000 emplois créés pour le taux réduit de TVA dans l'entretien et l'amélioration du logement. L'impact potentiel d'un taux réduit de TVA sur la restauration pourrait être compris entre 10 000 et 50 000 emplois créés, selon l'estimation de la direction de la prévision en 2003. Ex-post, l'impact sur l'emploi de la baisse ciblée de TVA sur la restauration demeure toutefois très incertain.

Compte tenu de leur coût particulièrement élevé et de leurs effets limités et incertains sur l'emploi par rapport aux allègements généraux de charges sur les bas salaires, les baisses ciblées de TVA ne semblent pouvoir être que des mesures additionnelles en matière d'emploi. Il conviendrait en conséquence de limiter le coût des taux réduits de TVA (proposition 32), deux pistes pouvant être envisagées.

La suppression du taux de TVA à 5,5 % dans la restauration serait souhaitable. Ses effets sur l'emploi sont encore plus incertains que ceux constatés dans le secteur du logement et la part du coût de la mesure accaparée par le comportement de marge des entreprises est beaucoup plus importante que dans les autres secteurs. A défaut, le taux réduit de TVA dans la restauration pourrait être relevé à hauteur de 10 ou 12 %.

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

De manière générale, il conviendrait d'envisager la mise en place d'un deuxième taux réduit de niveau plus élevé, qualifié ci-après de « taux intermédiaire », qui pourrait être appliqué à certains biens ou services bénéficiant déjà de taux réduits. La France n'a en effet pas exploité la possibilité de créer un deuxième taux réduit, alors que le droit communautaire l'y autorise. Cette piste semble d'autant plus intéressante que la France applique un taux réduit de 5,5 % sensiblement inférieur à la moyenne européenne des taux réduits, qui s'établit à 8,24 % au 1er juillet 2010. Pour que le relèvement de certains taux réduits de TVA permette une réduction significative du coût de ces mesures, le taux intermédiaire envisagé ne devrait pas être inférieur à 10 ou 12 %.

Les dispositifs dérogatoires en faveur de certains publics et secteurs spécifiques

Au sein des dispositifs dérogatoires ciblés sur des contrats destinés à des publics en formation en entreprise ou sur l'emploi de personnes en grande difficulté, les dispositifs en faveur de l'apprentissage constituent les mesures les plus anciennes. Aux exonérations de cotisations sociales (693 M€) s'est ajouté à compter de 2005 un crédit d'impôt apprentissage, dont le coût total est de 370 M€.

Si les effectifs d'apprentis ont augmenté régulièrement dans un premier temps et franchi la barre des 400 000 en

2007, leur nombre semble depuis lors se stabiliser. Le profil des apprentis a de plus évolué : l'augmentation du nombre des apprentis tient essentiellement à une forte progression des élèves de niveaux supérieurs et équivalents au baccalauréat. Une réflexion pourrait en conséquence être conduite afin de recentrer le crédit d'impôt apprentissage sur l'emploi des moins qualifiés, qui rencontrent davantage de difficultés sur le marché du travail (proposition 33).

Il existe également de multiples dispositifs dérogatoires, tant fiscaux que sociaux, bénéficiant à certains secteurs, professions ou métiers spécifiques.

Les exonérations de cotisations sociales pour les entreprises de services au domicile des personnes font partie des mesures dont le coût est élevé (960 M€ hors particuliers employeurs), l'effort financier total au titre des dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux pour le secteur des services à la personne s'élevant à plus de 6,5 Mds€ en 2009. Le coût global de ces mesures est à rapprocher de celui du nombre d'emploi créés. Que l'on retienne le chiffre de l'Agence nationale des services à la personne (62 000 par an depuis 2004) qui repose sur des bases méthodologiques contestables⁽³⁾ ou celui de l'INSEE (36 000 ETP créés par an), l'efficacité des exonérations sociales et fiscales en termes de création d'emplois apparaît limitée : 105 000 € annuels par « emploi » créé dans le premier cas, 180 000 € dans le second. De plus, le ciblage de la mesure en termes de bénéficiaires pose problème, ainsi que le

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

champ trop extensif des dépenses éligibles. En conséquence, il pourrait être envisagé de réduire le coût de la mesure, de mieux cibler les bénéficiaires et de restreindre le champ des activités éligibles (proposition 34).

La portée de l'exonération pour l'embauche de travailleurs occasionnels dans le secteur agricole (TODE) a été élargie en loi de finances pour 2010, conduisant à une forte augmentation de son coût (500 M€ en 2010 contre 328 M€ en 2009). L'extension de la portée de ce dispositif est d'autant plus contestable que son efficacité est remise en cause : cette exonération apporte en effet une aide maximale à des niveaux de salaire particulièrement élevés (entre 1,6 SMIC et 2,5 SMIC) et se cumulent dans certains cas avec d'autres mesures qui permettent aux rémunérations de bénéficier d'une exonération supérieure à 45 % du salaire brut, soit un niveau tout à fait exceptionnel. La réduction significative de cette exonération est donc proposée (proposition 35).

Le régime fiscal et social des heures supplémentaires (4,1 Mds en 2010) vise d'une part à diminuer le coût du travail pour les entreprises qui augmentent la durée de travail de leurs salariés, et d'autre part à inciter les salariés à travailler plus, par la garantie d'une augmentation substantielle de leurs revenus. L'effet théorique de ces mesures sur l'emploi est ambigu : si la réduction du coût du

travail consécutif à l'allègement des prélèvements peut être favorable à l'emploi, l'accroissement de la durée du travail incite les entreprises à substituer des heures de travail aux hommes. De plus, la baisse de la fiscalité sur les heures supplémentaires comporte un risque de substitution de la rémunération sous forme d'heures supplémentaires à la rémunération sous forme d'heures normales, mutuellement gagnante pour l'employeur et le salarié.

Certaines évaluations empiriques laissent penser qu'il y a effectivement eu en partie substitution par hausse du nombre d'heures supplémentaires déclarées, ne correspondant pas nécessairement à une hausse du nombre d'heures effectuées. Les premiers éléments de constat macroéconomique suggèrent que la mise en place de ce régime n'a pas modifié le lien entre fluctuations cycliques de l'activité de l'entreprise et recours aux heures supplémentaires constaté ces dix dernières années. Enfin, bien qu'il faille tenir compte du contexte économique dans lequel le régime des heures supplémentaires a été mis en œuvre, l'effet sur la croissance reste inférieur au coût de la mesure. Au regard de ces éléments, la remise en cause du régime des heures supplémentaires pourrait être envisagée, des options plus ou moins ambitieuses étant possibles : la suppression de la seule exonération de l'impôt sur le revenu qui y est associé

(3) L'agence a comptabilisé comme un « emploi » le fait qu'une personne déclare avoir travaillé, une fois dans l'année, ne fût-ce que quelques heures.

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

permettrait par exemple de cibler la mesure sur les revenus les plus modestes, pour un gain attendu de 1,2 Mds€ (proposition 38).

Une multitude de dispositifs mal ciblés en faveur du développement des entreprises

Le développement de l'entreprise aux différentes étapes de son cycle de vie (création, développement, financement, transmission) est au cœur des objectifs poursuivis par les dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises. Un grand nombre des mesures ne sont plus classées comme des dépenses fiscales mais considérées comme de simples modalités de calcul de l'impôt.

Des dispositifs visant à faciliter la création et la transmission d'entreprises

Afin d'inciter à la création d'entreprises, les prélèvements pour les entreprises les plus petites sont allégés ou forfaitaires, afin de simplifier les prélèvements, diminuer les coûts fixes pour l'entreprise et maximiser le recouvrement de l'impôt. Des dispositifs comme l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'une entreprise (ACCRE) ont un impact positif : cette aide a bénéficié à plus d'un tiers des créations d'entreprises en 2009 et les entreprises bénéfi-

ciaires présentent un taux de survie plus élevé que les entreprises non bénéficiaires.

Certaines mesures d'accompagnement des entreprises sont en revanche peu utilisées et pourraient être supprimées, comme le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise (18 M€), compte tenu de leur faible effet incitatif (proposition 41).

Les mesures d'exonération des plus-values professionnelles, destinées à favoriser la transmission de l'entreprise, se sont pour leur part empilées, pour un coût total de 775 M€. Certaines de ces exonérations fiscales comportent de plus un volet social qui accroît sensiblement leur coût, sans que la différence de traitement des plus-values de cession professionnelle au regard des prélèvements sociaux apparaisse justifiée. La réintégration de l'ensemble des plus-values de cession professionnelle dans l'assiette des cotisations sociales apparaît à cet égard souhaitable, le gain attendu étant compris entre 340 M€ et 775 M€, en fonction du taux de cotisations qui serait appliqué (proposition 43).

Profitant directement aux cédants, ces mesures ne reposent pas sur un diagnostic solidement établi des difficultés de transmission d'entreprises et la cible des transmissions ainsi aidées n'est pas précisément définie. Parfois mal ciblés, ces dispositifs sont alors à l'origine d'effets d'aubaine et d'optimisation. La clarification de l'objectif assigné aux exonérations des plus-values profession-

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

nelles permettrait de simplifier en conséquence le maillage des exonérations et de remettre en cause les dispositifs non conformes à cet objectif (proposition 46).

Favoriser le financement des entreprises et des PME en particulier

De nombreuses mesures visent à favoriser le financement des entreprises par endettement ou par fonds propres. La déductibilité des intérêts d'emprunt pourrait notamment être davantage encadrée, à l'image des mesures prises par certains pays européens. A titre indicatif, un mécanisme similaire au plafonnement des charges d'intérêts déductibles mis en place en Allemagne constituerait une source d'économies considérables, supérieure à 11 Mds€ sur trois ans. L'instauration d'un mécanisme de plafonnement pourrait utilement être envisagée (proposition 46).

Au sein des dispositifs destinés à favoriser le financement des PME, le taux réduit applicable aux PME semble avoir permis une augmentation de leurs fonds propres.

Les effets économiques des réductions d'impôt visant les souscriptions au capital des PME, dont le coût total est évalué à plus de 1 Md€, sont en revanche moins évidents. Ces dispositifs ne permettent pas d'orienter l'investissement vers les PME qui ont le plus de difficulté à trouver des capitaux, notamment celles à hauts risques ou en phase

d'amorçage. Cela est d'autant plus problématique qu'il n'est pas démontré que l'ensemble des PME ait des difficultés d'accès au financement et aux fonds propres. Les effets d'aubaine peuvent de plus être importants pour la réduction d'ISF PME puisque l'investissement dans sa propre entreprise – pourtant déjà exonéré d'ISF – est admis et bénéficie ainsi d'un cumul d'avantages fiscaux. Au-delà des mesures visant à limiter les abus prévues en PLF pour 2011, ces constats conduisent à proposer d'aligner le taux de réduction de l'ISF (75 %) sur le taux de réduction de l'IR (25 %) dans le cadre de ces dépenses fiscales (proposition 48).

En matière d'imposition des dividendes, trois dépenses fiscales (abattement de 40 %, abattement forfaitaire et crédit d'impôt pour un coût total de 1,95 Mds€) sont destinées à éviter une double imposition économique, le bénéfice ayant en principe supporté l'IS et le dividende supportant l'IR. Toutefois, ces mesures ne répondent pas totalement à cette justification économique, puisqu'elles sont applicables également à des dividendes prélevés sur des bénéfices exonérés d'impôt sur les sociétés. Or, sous l'effet du cumul des deux abattements applicables, les distributions de dividendes inférieures à 2 542 € (ou 5 084 € selon la situation de famille) sont affranchies de tout impôt sur le revenu, tout en ouvrant droit au crédit d'impôt. Compte tenu du niveau particulièrement élevé de l'avantage fiscal ainsi consenti, la suppression du crédit

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

d'impôt sur les dividendes (600 M€), proposée dans le cadre du PLF pour 2011, apparaît souhaitable, au regard de son absence d'effet incitatif et de son effet anti-redistributif (proposition 49). De manière complémentaire, le niveau de l'abattement forfaitaire pourrait être diminué, le cumul des deux abattements conduisant à un niveau encore élevé d'affranchissement d'impôt sur le revenu (proposition 50).

Des dispositifs en faveur du développement des entreprises attractifs pour les grands groupes

L'aménagement des dispositifs particulièrement attractifs pour les grands groupes apparaît plus difficile dans une logique de rendement budgétaire, compte tenu de la concurrence fiscale forte entre Etats.

L'exonération des plus-values à long terme sur la cession de titres de participation a un coût budgétaire élevé, qui a été à l'origine mal évalué. Alors que son impact global était estimé à 0,9 Mds€ lors de son instauration en 2007, le coût de cette exonération a été revu plusieurs fois à la hausse. Selon les dernières estimations, son coût serait de 6 Mds en

2009 et son coût cumulé compris entre 9 et 10 Mds€ en 2008 et 2009.

Cette erreur d'appréciation du coût de la mesure est en partie liée aux modalités de chiffrage un temps utilisées⁽⁴⁾, mais témoigne surtout du poids des comportements d'optimisation, qui ont considérablement accru le coût de la mesure.

Le bénéfice de la mesure est concentré sur un faible nombre de bénéficiaires, les 250 entreprises ayant déclaré plus de 10 M€ de cessions exonérées en 2007 représentent 96 % de l'assiette totale et les dix premiers bénéficiaires concentrent à eux seuls presque la moitié (44 %) du coût du dispositif. Les trois-quarts du coût du dispositif se concentrent sur les grandes entreprises.

L'exonération des plus-values à long terme de cession de titres de participation vise d'une part à limiter les doubles impositions et d'autre part à favoriser l'implantation de holdings en France. Elle ne s'applique toutefois pas uniquement aux cas de double imposition et l'efficacité de la mesure pour maintenir et attirer en France les holdings est difficile à apprécier, en l'absence d'indicateurs quantitatifs fiables. La mise en place du régime s'est en tout état de cause accompagnée de forts effets d'au-

(4) Le chiffrage pour 2008 a d'abord été effectué en référence au taux d'impôt sur les sociétés de droit commun à 33 1/3 %, au lieu de retenir le taux réduit des plus-values à long terme (15 %). Évalué à 20 Mds sur deux ans par rapport au taux de 33 1/3 %, le coût cumulé sur 2008 et 2009 est de 9 à 10 Mds en référence à un taux d'impôt de 15 %.

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

baine. Pour autant, la remise en cause de cette exonération aurait un rendement bien inférieur au chiffrage de la mesure : en effet, le dispositif français est analogue à ceux existant à l'étranger et le retour à l'imposition conduirait vraisemblablement à la réalisation de montages financiers à partir de holdings situés dans d'autres Etats de l'Union européenne. Le rendement d'un retour à une taxation serait probablement plus proche des recettes moyennes d'imposition des plus-values avant la réforme (2 à 3 Mds).

Au regard de ce constat et en l'absence d'évaluation économique des effets d'une telle réforme, deux autres aménagements sont privilégiés : l'accroissement de la quote-part représentative des frais et charges à incorporer dans les résultats soumis à l'IS serait souhaitable et la possibilité d'un allongement de la durée de détention des titres pourrait être étudiée, afin de limiter l'optimisation (propositions 51 et 52).

Le régime de l'intégration fiscale, dont le coût est évalué à 19,5 Mds en 2008, semble progressivement devenu le régime de droit commun des groupes et a son équivalent dans l'ensemble des pays européens. Cependant, certaines de ces modalités d'application apparaissent particulièrement avantageuses : la totale liberté de délimitation du périmètre du groupe lors de l'option pour le régime de l'intégration fiscale et les neutralisations de certaines opérations intra-groupes pourraient être remises en

cause, sans pour autant faire perdre au régime son attractivité (proposition 53).

La suppression du régime du bénéfice mondial consolidé (302 M€), dont l'utilité économique n'est plus démontrée et qui ne comporte que cinq bénéficiaires en 2010, apparaît en revanche souhaitable : elle aurait un impact modeste sur les grands groupes bénéficiaires, tout en permettant un gain budgétaire significatif pour l'Etat (proposition 54).

Le régime mère-filles, qui permet à une société mère d'être exonérée à raison des produits de participation reçus d'une filiale dès lors que la participation dans la filiale est supérieure à 5 % de son capital, sauf sur une quote-part de frais et charges égale à 5 % de leur montant, a un coût évalué à 34,9 Mds€ en 2009. Le régime français apparaît relativement favorable par rapport à celui existant dans les autres pays de l'OCDE. Afin de limiter le coût de cette mesure, il est proposé de relever le taux de détention du capital de 5 à 10 %, de supprimer le plafonnement de la quote-part pour frais et charges de 5 % et de conduire une réflexion sur le mode de financement des acquisitions de part dans des filiales, afin de limiter l'optimisation fiscale (propositions 55, 56 et 57).

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

Des mesures en faveur de la recherche et de l'innovation domi- nées par le crédit d'impôt recherche

L'existence de fortes externalités positives et le niveau insuffisant des dépenses de recherche et développement (R&D) en France justifie l'intervention publique en matière de recherche et d'innovation. Au cœur de ces interventions se trouve le crédit d'impôt recherche.

Un crédit d'impôt recherche au coût crois- sant et à l'impact poten- tiel significatif sur la R&D

Le crédit d'impôt recherche, maintes fois modifié depuis sa création en 1983, a été considérablement étendu en 2008, ce qui a conduit à une forte augmentation de son coût : d'un montant de 457 M€ en 2000, le coût du CIR s'élève à 4,2 Mds en 2010. Le dispositif dérogatoire est désormais l'un des plus favorables de l'OCDE : exclusivement assis sur le volume des dépenses de R&D, son taux s'élève à 30 % des dépenses déclarées par les entreprises et à 5 % pour les dépenses au-delà de 100 M€.

Le CIR semble avoir freiné la diminution du niveau des dépenses de R&D dans le PIB, sans pour autant conduire à

la forte augmentation du volume des dépenses visées. Toutefois, les données disponibles ne permettant pas d'apprécier ex-post les effets de la réforme du CIR en 2008 sur les dépenses de R&D, dont est attendu un fort effet de levier. L'évaluation ex-ante de la réforme de 2008 estime l'effet potentiel de la réforme sur les dépenses de R&D à 0,33 point de PIB d'ici dix ans. Selon les études économétriques, 1 € de CIR supplémentaire engendrerait à court terme 1 € de R&D supplémentaire et à cet effet incitatif s'ajouterait un effet de levier à plus long terme, 1 € de CIR engendrant 2 € de R&D.

La réforme du CIR en 2008 a davantage bénéficié aux grandes entreprises, leur part dans le CIR passant de 45 % à 39 %. Les PME indépendantes (67 % des entreprises concernées) restent toutefois majoritairement bénéficiaires du CIR par rapport à leur poids dans les dépenses de R&D : elles bénéficient en 2008 de 25 % du CIR, alors que leur poids dans les dépenses de R&D était de 12 % seulement en 2006. L'industrie demeure pour sa part sous-représentée dans le CIR au regard de son poids dans les dépenses de R&D (65 % du CIR contre 88 % des dépenses de R&D).

Afin de renforcer l'efficacité du CIR tout en limitant son coût, plusieurs aménagements peuvent être proposés.

La clarification de la délimitation entre dépenses éligibles et non éligibles apparaît nécessaire, ainsi que l'amélioration des contrôles a priori et a posteriori du CIR (propositions 58 et 59).

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

Le resserrement de certaines règles de calcul permettrait également de diminuer le coût de la mesure de plusieurs centaines de millions d'euros, sans remettre en cause l'économie générale du dispositif. La diminution du seuil de passage au taux réduit de 5 % ou la réinstauration d'un plafond constituent des pistes envisageables, compte tenu du petit nombre d'entreprises qui en bénéficie. Il est également proposé de mettre fin à l'optimisation liée au lissage des dépenses de R&D sur plusieurs filiales d'un même groupe : elle conduit en effet à un montant de CIR plus élevé en fonction de la structure du groupe, pour un même volume de dépenses de R&D (proposition 60).

Des dispositifs dérogatoires en faveur du pouvoir d'achat, source d'inégalités

Les dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises et destinés de fait à favoriser le pouvoir d'achat de leurs salariés sont essentiellement composés d'exemptions d'assiettes de cotisations sociales. Ils apparaissent d'une ampleur disproportionnée au regard des effets d'aubaine existants, des inégalités dont ils sont à l'origine et de leur caractère parfois contradictoire avec d'autres politiques publiques.

Les exemptions en matière d'épargne salariale (participation et intéressement principalement), dont le coût pour l'ensemble des finances sociales est

chiffré à 9 Mds, voient leur efficacité fortement limitée en raison de la probable substitution entre ces formes de rémunération complémentaires et les salaires bruts. Le rythme de progression de l'épargne salariale, qui a été multipliée par cinq entre 1990 et 2005, est en effet très supérieur à celui des salaires. De plus, l'épargne salariale bénéficie essentiellement aux grandes entreprises et aux salariés les plus aisés. La réduction des avantages des employeurs liés à l'épargne salariale apparaît souhaitable et plusieurs pistes alternatives sont présentées en ce sens : à titre indicatif, la réintégration de 20 % des sommes consacrées par les employeurs dans l'assiette des cotisations sociales permettrait un gain net de 1,6 Mds€ ; autre évolution possible, le doublement du forfait social (passage de 4 à 8 %) aurait un rendement de 630 M€ (proposition 61).

De même, l'ampleur des exemptions d'assiette dont bénéficient les avantages affectés (3,7 Mds€) apparaît peu justifiée, ces derniers s'étant éloignés de l'objectif initial. Leur assujettissement à la CSG-CRDS devrait être envisagé, pour un gain attendu de 450 M€ (proposition 62).

L'exemption de la contribution des employeurs à la prévoyance (4,5 Mds€), qui se cumule avec d'autres avantages fiscaux et sociaux pour un coût total de 7,5 Mds€, conduit à accroître les inégalités d'accès aux soins : elle concentre l'aide publique en matière de couverture complémentaire santé sur les contrats collectifs, qui sont déjà plus favorables aux ménages que les contrats indivi-

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

duels, et qui profitent davantage aux salariés aisés. De plus, cette mesure peut encourager des comportements contraires aux politiques de régulation de l'assurance maladie, notamment en solvabilisant les dépassements d'honoraires. Le resserrement des conditions d'éligibilité au contrat responsable qui permet de bénéficier du dispositif dérogatoire et l'augmentation sensible du taux de la taxe prévoyance constituent en conséquence des pistes à explorer. Même en cas de doublement du taux actuel de la taxe (rendement attendu de 720 M€), le taux de prélèvement sur la contribution des employeurs à la prévoyance resterait inférieur de plus de 60 % aux taux de cotisations supportés par les salaires (propositions 63 et 64).

Compte tenu de leur caractère très inégal et de leurs effets néfastes sur le bilan des entreprises et sur les politiques de gestion des âges des entreprises, l'accroissement sensible de la taxation des retraites-chapeaux pourrait également être proposé (proposition 65).

Enfin, les exemptions en matière d'indemnités de rupture du contrat de travail se sont éloignées de leur objectif initial d'indemnisation d'un préjudice moral : l'exemption des modes de rupture négociés du contrat de travail (rupture conventionnelle et mise à la retraite à l'initiative de l'employeur, qui ne peut plus être imposées au salarié avant ses 70 ans) pourrait en conséquence être remise en cause (proposition 66). De plus, les exemptions existantes peuvent conduire à une optimisation visant à

contourner le durcissement des règles en matière de préretraite et d'emploi des seniors. Les exemptions pourraient être limitées au niveau du minimum légal, de l'indemnité conventionnelle ou d'un seuil forfaitaire : à titre indicatif, la fixation d'un plafond d'exemption au niveau d'un plafond de sécurité sociale permettrait un gain net de 1 273 M€ sur le périmètre des seuls licenciements (proposition 67). Cette harmonisation des plafonds et seuils d'exemption permettrait de remédier au caractère disparate, peu cohérent et source d'inégalités des règles actuellement applicables.

Des mesures en faveur de l'aménagement du territoire à l'efficacité incertaine

Les dispositifs dérogatoires visant à répondre aux difficultés spécifiques de certains territoires se sont progressivement multipliés, se superposant parfois. La disparité des règles applicables selon les zones concernées réduit la lisibilité de ces dispositifs et nuit à la cohérence d'ensemble de la politique menée. La complexité ainsi créée réduit d'emblée l'effet incitatif potentiel de ces dispositifs pour les entreprises. L'évaluation des effets socio-économiques des mesures demeure de plus difficile, en l'absence des outils de suivi nécessaires (proposition 68).

Des dispositifs dérogatoires dont la performance n'est pas toujours démontrée

Les effets économiques de ces dispositifs sont incertains. Au regard des évaluations existantes, les dispositifs en faveur des zones de revitalisation rurale et urbaine (ZRR et ZRU) ont un impact très réduit sur les territoires concernés : les effets sur l'emploi et sur la création d'activités ne peuvent être établis de façon robuste. Les zones franches urbaines (ZFU) semblent avoir des effets positifs, qui demeurent toutefois éloignés des objectifs visés : l'effet des dispositifs en termes d'emploi créé ou maintenu semble notamment limité, alors qu'il avait pour objectif de remédier au fort chômage de ces zones. L'effet attractif des exonérations paraît en tout état de cause s'essouffler, les taux d'installation d'entreprises diminuant depuis 2007 ainsi que le nombre moyen de salariés par entreprise bénéficiaire. Le bilan mitigé des dispositifs zonés ZRR-ZRU, et dans une moindre mesure ZFU, invite à s'interroger sur l'efficacité de dispositifs dérogatoires récemment créés, dans le cadre des bassins d'emploi à redynamiser (BER) et des zones de restructuration de défense (ZRD).

Au-delà de la nécessité d'une évaluation régulière, la simplification et l'harmonisation des dispositifs zonés apparaît souhaitable et devrait être conduite dans le cadre de la réforme de la géographie prioritaire, annoncée et reportée à plusieurs reprises. Dans l'attente de cette réforme, une première évolution pourrait toutefois être envisagée sur le volet social, compte tenu de l'efficacité particulièrement limitée de ces dispositifs sur l'emploi dès lors qu'existe un allègement général sur les bas salaires (propositions 68, 69 et 70).

Conclusion

S'ils peuvent être des instruments utiles pour atteindre certains objectifs de politique publique, les dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux applicables aux entreprises ont connu un développement rapide et peu maîtrisé.

Ils constituent un ensemble très hétérogène, répondant à des objectifs d'une grande diversité qui ont souvent évolué au cours du temps et s'avèrent parfois contradictoires entre eux. Au regard des constatations présentées dans le rapport, l'efficacité de l'utilisation croissante des dépenses fiscales et niches sociales comme levier de politique publique apparaît souvent inégale.

Conformément à l'objectif d'identification de pistes de ressources budgétaires assigné à ce rapport, il convient dès lors de distinguer différentes catégories de mesures, en fonction de leurs effets socio-économiques.

Certains dispositifs contribuent clairement à l'objectif visé : les pistes d'amélioration consistent alors à atteindre le même résultat à un moindre coût et à limiter les formes d'optimisation non souhaitées. Les allègements généraux de charges sur les bas salaires ou le crédit d'impôt en faveur de la recherche semblent appartenir à cette catégorie.

D'autres dispositifs peuvent concourir à une politique publique mais s'avèrent mal ciblés, avoir un coût disproportionné au regard des avantages attendus et / ou comporter d'importants effets d'aubaine. Les évolutions envisagées visent alors à réduire sensiblement le coût de ces mesures. Certaines baisses ciblées de TVA afin de favoriser l'emploi ou les dispositifs dérogatoires en faveur de l'épargne salariale peuvent relever de cette catégorie.

Enfin, d'autres dispositifs s'avèrent inefficaces au regard de l'objectif visé ou entrent en contradiction avec d'autres politiques publiques, ce qui conduit à proposer leur suppression ou leur réduction dans des proportions importantes. Les multiples dispositifs catégoriels sans effet incitatif et au coût cumulé non négligeable, l'exonération de TIPP en faveur des biocarburants ou les mesures en faveur des retraites chapeaux semblent répondre à ces caractéristiques.

S'il apparaît possible à l'issue de cette étude d'identifier des pistes d'économies significatives, l'examen de nombreux dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises met toutefois en évidence que le gain budgétaire attendu de la réduction de certaines dispositions est sensiblement inférieur au coût de la mesure tel qu'il est évalué. En effet, toute modification d'un dispositif dérogatoire conduit les entreprises à s'adapter rapidement à ce nouveau contexte, en optimisant leur charge de prélèvement.

Les évolutions proposées doivent être considérées comme un éventail de pistes permettant de réduire le coût des dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises: elles n'ont pas vocation à être toutes appliquées au même moment mais constituent une palette des choix possibles. Si la mise en œuvre simultanée d'un grand nombre de scénarios d'évolution était envisagée, l'élargissement des bases taxables serait significatif et pourrait être accompagné d'une baisse des taux d'imposition, dans la lignée des orientations prises par certains de nos voisins européens.