

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DES ENTREPRISES DANS UNE ÉCONOMIE GLOBALISÉE

octobre 2009

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 Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par
M. Philippe SÉGUIN, Premier président de la Cour des comptes.*

Il comprend :

*M. Bertrand FRAGONARD, président de chambre à la Cour des comptes,
suppléant le Premier Président de la Cour des comptes,*

En sont membres :

*M. Robert BACONNIER, président et délégué général de
l'association nationale des sociétés par actions,
Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances,
M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités,
M. François CALVARIN, président directeur général de
SOURIAU,*

*M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de financement
de la protection complémentaire de la couverture universelle du
risque maladie,*

*M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,
M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE,
M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires
sociales,*

*M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des universités,
M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de la Seine-
Maritime,*

*M. Olivier GRUNBERG, directeur général délégué chargé des
finances et secrétaire général de Véolia Eau,*

*M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de
l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,*

M. Michel PINAULT, président de section au Conseil d'État,

M. Jean-Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation,

*M. Augustin de ROMANET, directeur général de la Caisse des
dépôts et consignations,*

M. Philippe TRAINAR, économiste en chef pour le groupe SCOR.

*Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré
par :*

*Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître à la Cour des
comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements
obligatoires,*

*Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat
général du Conseil des prélèvements obligatoires.*

*Le rapport, présenté par le rapporteur général, M. Maximilien
QUEYRANNE, conseiller référendaire à la Cour des comptes, a été
délibéré et arrêté au cours de la séance du 17 septembre 2009.*

*Les études, dont le rapport constitue la synthèse, ont été effectuées
par :*

*M. Yann-Gaël AMGHAR, inspecteur des affaires sociales,
Mme Agnès BÉNASSY-QUÉRÉ, directrice du centre d'études
prospectives et d'informations internationales (CEPII), avec le
concours de Mme Martine CARRÉ-TALLON et de M. Matthieu
CROZET,*

M. Patrick BLANC, inspecteur des finances,

M. Florian BLAZY, auditeur au Conseil d'État,

*M. Stéphane DISTINGUIN, président directeur général de
faberNovel et Mme Hélène HUBY, responsable de projet chez
faberNovel,*

Mme Pascale DUGOS, inspectrice des finances,

M. Philippe LAFFON, inspecteur des affaires sociales,

M. Salvatore SERRAVALLE, administrateur de l'INSE,

*M. Alain TRANNOY, Directeur d'études à l'école des hautes études
en sciences sociales, avec le concours de M. Laurent SIMULA.*

Sommaire

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE	
UN NIVEAU GLOBAL ÉLEVÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE, QUE DES ALLÈGEMENTS RÉCENTS TENDENT À ATTÉNUER	
<i>Chapitre I</i>	
La notion de prélèvement obligatoire des entreprises n'est pas pleinement pertinente	
Une forte capacité des entreprises à transférer leurs charges fiscales.....	1
Certains prélèvements sur les personnes physiques ont également un impact sur l'attractivité et la compétitivité.....	2
<i>Chapitre II</i>	
Des prélèvements obligatoires principalement assis sur le facteur travail	
Les prélèvements sur l'assiette de sécurité sociale sont prédominants.....	3
L'imposition des bénéfices.....	4
L'imposition du capital.....	4
Des impôts sur la consommation supportés partiellement par les entreprises.....	5
La recherche de nouvelles assiettes.....	5
<i>Chapitre III</i>	
Des entreprises comparativement plus taxées, mais qui ont bénéficié de mesures récentes d'allègements	
Un niveau de prélèvement sur les entreprises plus élevé que dans le reste de l'UE.....	6
Des récents allègements au bénéfice des entreprises non pris en compte dans les comparaisons internationales.....	7
DEUXIÈME PARTIE	
DES EFFORTS D'ATTRACTIVITÉ FISCALE CIBLÉS	
<i>Chapitre I</i>	
Bien que mal positionnée pour ses prélèvements obligatoires, la France paraît relativement attractive	
Un rôle secondaire des prélèvements obligatoires dans la localisation des investissements.....	8
La France, mal positionnée sur le volet fiscal, bénéficie d'autres avantages comparatifs..	8
<i>Chapitre II</i>	
Un taux nominal d'imposition des bénéfices élevé, compensé par des règles d'assiette favorables aux entreprises	
Le mauvais positionnement français en termes de concurrence fiscale doit être relativisé.	9
La France a privilégié une stratégie de mitage de son assiette de l'impôt sur les sociétés.	1
Une stratégie à contre-courant de nos principaux partenaires et concurrents.....	1

<i>Chapitre III</i>	
Les avantages économiques de la stratégie française ne sont pas toujours démontrés	
Des efforts d'attractivité qui favorisent peu la compétitivité des entreprises.....	1
Des efforts d'attractivité à l'efficacité économique disparate.....	1
Un encadrement insuffisant des pratiques d'optimisation.....	1
Un taux réduit pour les PME aux effets limités sur la compétitivité et la croissance des entreprises	1
TROISIÈME PARTIE	
DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PEU ORIENTES VERS LA COMPÉTITIVITÉ	
<i>Chapitre I</i>	
Une perte relative de compétitivité de l'économie française et des ses entreprises	
Une économie française largement ouverte à la concurrence mondiale.....	1
Des performances à l'exportation en recul.....	1
<i>Chapitre II</i>	
Une structure des prélèvements obligatoires peu orientée vers la compétitivité	
Des prélèvements sur les facteurs de production plus importants en France, bien qu'en recul.....	1
Les allègements sociaux ont été surtout tournés vers les politiques d'emploi et de revenu.....	1
Les allègements fiscaux ont d'abord privilégié l'emploi, puis la compétitivité plus récemment.....	2
<i>Chapitre III</i>	
Des politiques d'allègements peu ciblées sur les enjeux de la compétitivité	
Les dépenses fiscales de TVA ont un effet emploi incertain et ne profitent pas aux secteurs exposés.....	2
Des secteurs exposés peu bénéficiaires des allègements de charges sociales.....	2
Les effets inégaux des réformes de la TP sur la compétitivité.....	2
<i>Chapitre IV</i>	
Vers des transferts d'assiette supplémentaires en France?	
Des initiatives diverses adoptées à l'étranger.....	2
Les débats en France sur les transferts d'assiette.....	2
CONCLUSION	2
ANNEXES	2

Introduction

Conformément à l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, le président de la commission des finances du Sénat a saisi le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) d'une demande d'étude portant sur les « prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée »¹.

L'objet de l'étude

La demande était ainsi formulée :

- évaluer le poids des impôts et charges obligatoires pesant sur les coûts de production ;
- mesurer leur impact sur les délocalisations d'activité et d'emplois hors du territoire national ;
- faire le point sur la position concurrentielle des entreprises françaises en termes de taux d'imposition effectif et de poids des charges fiscales et sociales prélevées sur les salaires au niveau du SMIC ;
- concevoir un schéma de prélèvements obligatoires préservant au mieux les intérêts nationaux dans la compétition internationale.

Les travaux précédents

Avant sa transformation en CPO en 2005, le Conseil des impôts avait consacré son dernier rapport à la *concurrence fiscale et l'entreprise*. Cette étude analysait l'impact des prélèvements fiscaux sur la localisation des activités et de l'emploi d'une part et celle des bases imposables d'autre part.

Elle couvrait donc une large part de la présente enquête, mais était centrée sur l'imposition des bénéfices. Le Conseil des impôts n'avait en effet pas compétence alors pour traiter des prélèvements sociaux, et il n'avait pas abordé la taxe professionnelle, qui faisait l'objet de travaux concomitants d'une commission instituée par le Président de la République².

¹ Lettre de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, annexée au présent rapport.

² Commission de réforme de la taxe professionnelle, Olivier Fouquet, décembre 2004.

De nombreux rapports plus récents abordent ces différents aspects, notamment trois rapports de la commission des finances du Sénat³. D'autres études ont enfin recherché les voies et moyens de favoriser la compétitivité des entreprises par des allègements fiscaux⁴ ou sociaux⁵.

Le périmètre de l'étude

Tout d'abord, les charges sociales et fiscales sur les professions indépendantes (agricoles et non agricoles), qui restent pour l'heure encore globalement protégées de la concurrence internationale et qui ont fait l'objet d'une récente étude du CPO⁶, ne seront pas abordées dans la présente étude. Cette dernière porte donc essentiellement sur les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS).

Ensuite, l'étude porte sur les seuls prélèvements obligatoires dont les entreprises sont juridiquement redevables. Le rapport traitera donc des prélèvements sur les personnes physiques dirigeants et administrateurs d'entreprises ou apporteurs de capitaux que de manière succincte, puisqu'ils ont été pour partie étudiés dans le dernier rapport du CPO sur *le patrimoine des ménages* (mars 2009). Seul le régime réservé aux cadres « impatriés » fera l'objet d'un examen, car il est directement lié aux problématiques d'attractivité.

En revanche, la présente étude traite de l'ensemble impôts sur les bénéfices et sur les coûts de production des entreprises, d'une partie des problématiques de TVA (question des taux réduits et des rémanences), ainsi que des taxes environnementales. Elle porte également sur l'ensemble des cotisations et contributions acquittées par les entreprises pour le financement de régimes de protection sociale, ce qui nous amènera parfois à dépasser la notion de prélèvements obligatoires. Un inventaire de ces charges est présenté en première partie.

³ M. Philippe Marini, rapporteur général, *Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : pour une fiscalité plus compétitive*, novembre 2004 ; M. Jean Arthuis, Président de la commission des finances, *la globalisation de l'économie et délocalisations d'activité et d'emploi* (juin 2005), et la *TVA sociale comme mode alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi*, mars 2007.

⁴ Notamment le Conseil d'analyse économique, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux, 2005.

⁵ *TVA sociale*, secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007 ; *Etude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail*, ministère de l'économie de l'industrie et de l'emploi, note d'étape, septembre 2007. Le Président de la République a par ailleurs confié à M. le député Yves Bur une mission sur l'évolution du financement de la politique familiale, afin notamment de réduire les cotisations patronales.

⁶ CPO, *Les prélèvements obligatoires des indépendants*, mars 2008.

Attractivité ou compétitivité ?

En fonction des termes de la demande du Président de la commission des finances du Sénat, le CPO a examiné la structure et l'efficacité des prélèvements obligatoires en France au regard des impératifs d'attractivité du territoire et de compétitivité des entreprises qui s'y trouvent. Cette approche ne couvre donc pas l'ensemble des enjeux de la fiscalité et des cotisations sociales, et notamment celui de leur équité. Elle n'a donc pas pour ambition de constituer un diagnostic d'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux, mais d'en éclairer certaines dimensions particulières.

Les notions d'attractivité et de compétitivité sont souvent utilisées de manière interchangeable, alors qu'elles sont de nature différente.

Ainsi, l'*attractivité* d'un pays désigne sa capacité à attirer sur son territoire des investissements ou des emplois mobiles. La *compétitivité*, d'une entreprise (ou par extension d'un pays) est quant à elle classiquement définie comme sa capacité à lutter sur les marchés internationaux, c'est-à-dire à exporter des biens et services, et à conserver des parts de marché sur son propre territoire.

Cependant cette distinction a fait l'objet de nombreuses critiques. Paul Krugman dénonce ainsi la « dangereuse obsession »⁷ de la compétitivité : la réussite commerciale ne constituerait au mieux qu'un indicateur imparfait des performances économiques d'une nation. Vendre plus mais moins cher n'enrichit en effet pas une nation, une dépréciation réelle diminuant le prix relatif de la production nationale et le pouvoir d'achat des ménages.

C'est surtout le niveau de vie de ses habitants qui doit constituer la véritable mesure de la performance économique d'une nation. Or, les niveaux de vie restent déterminés par des facteurs internes, bien plus que par la compétition sur les marchés mondiaux. Dès lors « la compétitivité ne serait qu'un mot poétique pour exprimer la productivité d'un pays ». Ce sont d'après lui ces facteurs internes, regroupés sous le terme d'attractivité qu'il convient donc d'examiner.

Sans avoir la prétention de trancher ce débat théorique, le rapport traitera cependant de manière séparée l'impact des prélèvements obligatoires sur l'attractivité et la compétitivité.

L'analyse de l'attractivité du territoire recouvre en effet un champ plus large que celui de compétitivité, davantage centrée sur le tissu productif et les coûts de production. Les décisions d'implantation des entreprises dépendent de nombreux facteurs, principalement économiques (taille du marché, effets d'agglomération, coûts des transports), mais aussi politiques (stabilité, sécurité, qualité du système judiciaire), et structurels (biens publics fournis sur le territoire comme la qualité des infrastructures, la formation des salariés). Elles sont également sensibles aux prélèvements obligatoires, et notamment à l'imposition des bénéfices, qui est la forme de prélèvement des entreprises la mieux identifiée en comparaison internationale. La deuxième partie sera donc consacrée à l'analyse de l'impôt sur les sociétés en comparaison internationale et à son impact sur l'attractivité.

La troisième partie du rapport portera pour l'essentiel sur l'analyse de la contribution des prélèvements obligatoires à la compétitivité-coût et prix des entreprises, c'est-à-dire à leur capacité à produire à moindre coût et à vendre à un prix inférieur un produit équivalent à celui d'une autre entreprise concurrente. Elle examinera tout particulièrement les impôts et charges sociales renchérisant le coût des facteurs de production.

⁷ P. Krugman, « Competitiveness: a dangerous obsession »; Foreign Affairs, n°73-2, 1994.

PREMIÈRE PARTIE

UN NIVEAU GLOBAL ÉLEVÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN FRANCE, QUE DES ALLÈGEMENTS RÉCENTS TENDENT À ATTÉNUER

Chapitre I

La notion de prélèvement obligatoire des entreprises n'est pas pleinement pertinente

La détermination des prélèvements obligatoires qui pèsent sur les entreprises est malaisée. Celles-ci disposent en effet d'une capacité variable à transférer la charge des prélèvements sur les personnes physiques actionnaires, consommatrices ou salariées, qui tend à nuancer l'analyse de leur seule incidence statutaire.

Par ailleurs, l'appréciation des effets des prélèvements obligatoires sur l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises ne peut se limiter aux prélèvements dont ces dernières sont redevables, mais devrait être élargie aux impôts sur les personnes physiques actionnaires ou salariées, qui dépassent néanmoins le champ de la présente étude.

I - Une forte capacité des entreprises à transférer leurs charges fiscales

A - Le cadre d'analyse de l'incidence fiscale

1 - Une analyse fondée sur la variation des prix

Une approche juridique des prélèvements obligatoires conduit à considérer que la personne morale ou physique redevable d'un prélèvement obligatoire, c'est-à-dire qui est tenue, sous peine de sanction, de s'en acquitter, en supporte la charge.

Cette analyse de l'incidence statutaire n'est cependant pas pleinement opérante si l'on se place du point de vue de l'entreprise. Ces dernières parce qu'elles produisent et vendent des biens ou services, sont en mesure de transférer la charge fiscale et sociale sur d'autres personnes, au sein de l'entreprise (actionnaires, salariés) ou à l'extérieur (consommateurs), en faisant varier leurs prix.

Encadré n° 1 : Le rôle central des élasticités

L'étude de l'incidence fiscale accorde une place centrale au concept d'élasticité, qui est une mesure de la sensibilité de l'offre ou de la demande (de biens, de capital, de travail) à la variation du prix⁸.

L'élasticité de l'offre et de la demande de biens ou services détermine dans une large mesure qui de l'entreprise (offreur de bien) ou du consommateur (demandeur) supporte la taxe. Au total, cette dernière pèse principalement sur l'agent le moins sensible au prix⁹.

L'élasticité de substitution du capital au travail permet de rendre compte des ajustements des techniques de production face à la variation relative des prix de ces facteurs. Si le coût du travail augmente par rapport à celui du capital, les entreprises vont ainsi chercher une technique de production économe en travail.

2 - L'hypothèse d'une parfaite mobilité du capital

La détermination de l'incidence économique des taxes repose sur plusieurs simplifications. La principale d'entre elles fait l'hypothèse que le facteur capital est parfaitement mobile¹⁰. Ce prédicat a une grande importance car le mouvement de fuite de ce facteur lui permet d'échapper à la taxe, et d'en faire dévier la charge sur d'autres facteurs.

Cette inégale mobilité des bases fiscales est vérifiée empiriquement. On trouve bien une relation croissante dans le cas des

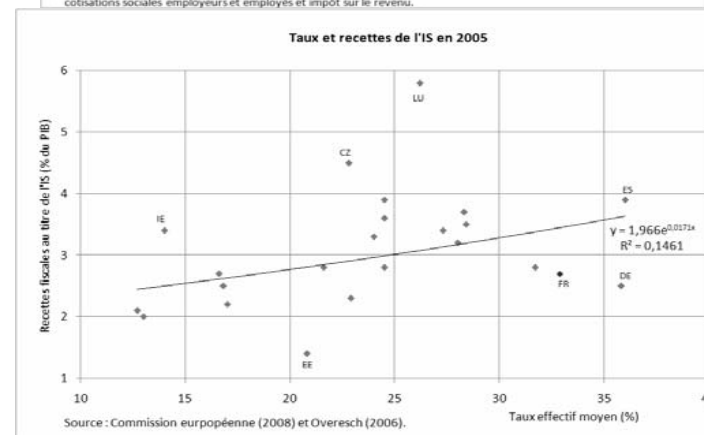
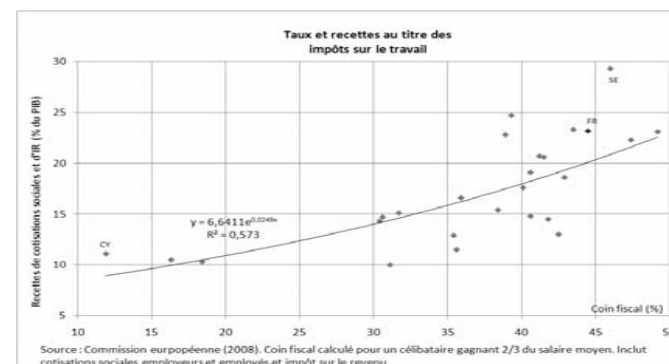
⁸ L'élasticité est invariante aux unités de mesure choisies, et repose sur le rapport entre deux pourcentages. Ainsi, une élasticité prix de -1 indique que la demande baisse de 10% si le prix du produit augmente de 10%.

⁹ Ces élasticités varient selon les secteurs et les marchés. En France, les dépenses de loisirs comprennent des biens très élastiques au prix, à l'inverse des postes logement ou énergie. Source : Ruiz N. et Trannoy A., *le caractère agressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation*, Economie et statistiques, n°413, novembre 2008.

¹⁰ Les autres simplifications sont les suivantes : seules les personnes physiques supportent le coût réel de la taxe sur les entreprises ; la variation du taux de la taxe n'entraîne pas une variation des dépenses des administrations publiques ; la taxe est introduite dans un monde sans aucune autre sorte d'impôt.

prélèvements sur le travail : une hausse d'un point du coin fiscal¹¹ élève en moyenne de 2,5% les recettes fiscales correspondantes. Dans le cas de l'impôt sur les sociétés (IS), la relation est beaucoup moins nette : élever le taux d'imposition ne semble pas être une garantie d'obtenir des recettes plus importantes, comme si les pays européens se situaient de part et d'autre du sommet de la courbe de Laffer¹².

Graphiques n° 1 - Taux d'imposition et recettes fiscales dans l'UE27 en 2006



¹¹ Ecart entre le salaire « super-brut » payé par l'employeur (y compris cotisations employeur) et le salaire « super-net » reçu par le salarié (après déduction des cotisations employé et de l'impôt sur le revenu).

¹² La courbe de Laffer indique qu'au-delà d'un certain seuil, une hausse du taux d'imposition réduit les recettes fiscales car la rétraction de la base taxable l'emporte sur une hausse des taux. Clausing (2007) et Devereux (2008) évaluent entre 23 et 33% le taux d'imposition nominal maximisant les recettes d'IS.

En économie ouverte, la conséquence de la mobilité du capital est que le rendement marginal après impôt du capital doit être le même partout. Dès lors, une hausse du taux d'imposition du capital provoque une baisse du stock de capital disponible pour la production dans ce pays. Mais l'ampleur de cette relation décroissante entre le taux d'imposition et le stock de capital n'est pas intégrale, puisqu'elle dépend de certains facteurs :

- des rentes de localisation : les entreprises multinationales peuvent souhaiter conserver leur outil de production dans le pays car cela leur donne un meilleur accès au marché, aux ressources naturelles, aux fournisseurs de biens intermédiaires ou à une main d'œuvre spécialisée ;
- de l'utilisation qui est faite de l'impôt sur le capital : si les recettes fiscales sont utilisées pour améliorer les infrastructures publiques, la formation des travailleurs ou la qualité du service public, la hausse du taux d'imposition peut être compensée par une hausse de la productivité marginale du capital privé ;
- des possibilités d'échapper à l'impôt à travers les règles relatives au rapatriement des bénéfices, ou bien via les prix de transfert.

L'ensemble de ces simplifications conduit à apprécier les résultats de l'analyse de l'incidence fiscale avec une certaine prudence. Cette analyse permet néanmoins de mettre au jour des mécanismes de transferts de charges, plus aisément appréciables à court et moyen terme qu'à long terme.

Encadré n°2 : Des difficultés d'évaluation

L'analyse de l'incidence fiscale repose sur la théorie de l'équilibre des marchés. Elle distingue deux cadres conceptuels. En équilibre partiel, on isole les effets sur un marché donné, les prix des autres produits ou facteurs étant constants. En équilibre général, tous les prix sont autorisés à bouger simultanément.

L'analyse d'équilibre partiel permet d'analyser les effets de court et moyen termes de la fiscalité, dit « effets de premier tour ». Elle est également utile pour approcher l'incidence d'une taxe lorsque le marché affecté par cette dernière est limité par rapport au reste de l'économie (ainsi de la baisse de la TVA sur la restauration, voir *infra*).

Mais lorsque la taxe frappe tous les secteurs de l'économie, il est nécessaire de mobiliser une analyse d'équilibre général, les effets de diffusion dans toute l'économie pouvant contrecarrer les effets de premier tour. Cette analyse souffre cependant de plusieurs limites, les effets de l'incidence fiscale risquant de passer inaperçus car noyés avec d'autres évolutions intervenues entre temps.

En France, les analyses d'incidence fiscale sont moins répandues que dans les pays anglo-saxons. Ainsi, il n'existe pas de modèle économétrique permettant de simuler ex ante, par secteurs, les effets de variation d'une taxe. De même, l'analyse de l'impact ex-post des réformes fiscales et sociales en termes d'incidence reste limitée en France. On en est donc réduit à faire état ici des estimations fournies sur d'autres économies développées.

B - Les mécanismes de transfert de la charge de l'impôt sur les bénéfices

Si l'on se place du point de vue de l'actionnaire, l'IS, dont sont redevables les entreprises dégageant un bénéfice fiscal, frappe le capital en tant que facteur de production. En effet l'actionnaire, qui alloue son épargne entre différentes options possibles, voit la rentabilité du capital investi dans une société réduite par son introduction. Un tel impôt aura donc pour effet de faire fuir le capital, considéré comme parfaitement mobile.

Mais les possibilités de fuite sont différentes si l'on raisonne en économie fermée ou ouverte, et leurs conséquences opposées s'agissant de l'agent économique supportant *in fine* l'impôt. Les vérifications empiriques confirment pour l'essentiel les résultats de la théorie économique s'agissant des pays ouverts à la concurrence internationale.

1 - Des salariés gagnants en économie fermée

Dans une économie fermée, avec deux facteurs de production (capital, travail) en quantité donnée, et deux secteurs¹³, l'un organisé en sociétés (secteur 1, redevable de l'IS), l'autre constitué d'entreprises individuelles (secteur 2, taxé à l'impôt sur le revenu), on introduit un IS sur le seul secteur 1.

Les effets de premier tour, pour le seul secteur 1 sont les suivants : l'impôt renchérit les coûts production du secteur 1, ce qui déprime la demande, et entraîne une baisse de la production. Le coût du capital ayant augmenté, les entreprises du secteur 1 vont modifier leur technique productive, en substituant du travail au capital. L'ampleur de ces mouvements dépend de l'élasticité de la demande et de l'offre d'une part, de substitution du capital au travail d'autre part.

Les effets de second tour sont plus complexes : la baisse de la demande de capital se répand à toute l'économie, car le secteur 1 est plus capitalistique (l'organisation en société se justifiant par l'importance du

¹³ Modèle d'équilibre général d'Haberger (1962), *the Incidence of the Corporation Income Tax*, Journal of Political Economy 70(3), 215–240.

capital social) que le secteur 2, constitué d'entreprises individuelles. Le coût du capital augmente donc dans le secteur 2, tandis que la demande qui lui est adressée croît également, puisque le prix relatif de sa production baisse par rapport au secteur 1. Comme le secteur 2 est plus intensif en travail, la demande de ce facteur de production va augmenter dans ce secteur.

La quantité de travail étant fixe, une hausse de la demande de travail conduit à une augmentation du salaire dans l'ensemble de l'économie. A très long terme cependant, le facteur travail s'en trouvant renchéri, la demande de ce facteur diminuera.

Dès lors, les gagnants de l'instauration d'un IS en économie fermée sont les salariés, d'autant que les actionnaires peuvent supporter plus de 100% du montant de la taxe. En effet, la taxe a une charge morte, puisque lorsqu'une taxe est introduite, le supplément de revenu de l'État est inférieur à la perte du consommateur et du producteur.

2 - Le facteur travail supporterait l'essentiel de la taxe en économie ouverte

En économie ouverte, on obtient la conclusion inverse, le travail supportant la grande majorité de la taxe. Cette conclusion n'est pas infirmée dans le cas du grand pays qui peut influencer dans une certaine latitude sur le taux de rendement du capital (dont le stock est donné au niveau mondial) ou le prix des produits échangés internationalement.

Un nouveau critère est ajouté au modèle décrit ci-dessus¹⁴, tenant à l'existence de deux types de biens : ceux qui font l'objet d'un échange sur le marché mondial, et ceux qui sont échangés uniquement à l'intérieur du pays. Il en découle quatre types de secteurs :

¹⁴ Harberger, A. C. (2008), *The incidence of the Corporation income tax revisited*, National Tax Journal, vol LXI, n° 2, Juin. 303-312.

Tableau n° 1 : Répartition des entreprises par secteur et par mode d'organisation

	Sociétés	Entreprises individuelles	Biens échangeables	Bien non échangeables
Manufacturier	X		X	
Agricole		X	X	
Transports et réseaux	X			X
Commerce, service et construction		X		X

Source : CPO

a) Hypothèse d'un petit pays

Celui-ci n'étant pas en mesure d'affecter les prix mondiaux ni le rendement du capital, l'introduction d'un IS se traduirait par une hausse de son coût de revient. Le rendement du capital étant déterminé au niveau mondial, et ne pouvant diminuer sans risque de fuite, les salaires vont donc baisser dans les secteurs exposés à la concurrence internationale (manufacturier et agricole), cette baisse se diffusant ensuite dans les secteurs protégés si le travail est substituable entre secteurs.

Les gagnants seraient différents selon les secteurs. Pour les secteurs exposés, les actionnaires du secteur manufacturier ne sont pas affectés, à la différence des salariés, tandis que les propriétaires fonciers voient leur rente s'accroître dans l'agriculture (où les prix sont donnés).

Pour les secteurs abrités, le résultat est plus complexe. Pour le commerce, les services et la construction, la baisse du travail ne pouvant s'accompagner d'une baisse du rendement du capital (donné au niveau mondial), les prix de vente baisseraient. Les consommateurs seraient donc les gagnants nets. Pour le secteur des transports et des réseaux, les consommateurs seraient perdants car la hausse du coût du capital, où ce facteur est très intensif, l'emporterait sur la baisse des salaires, entraînant une hausse du coût de revient, et donc des prix de biens non échangeables.

b) Hypothèse d'un grand pays

Dans l'hypothèse d'un grand pays en revanche (États-Unis, ou UE, dans l'hypothèse d'école d'une action coordonnée), l'introduction d'un IS ferait à l'inverse varier le taux de rendement mondial du capital, ainsi que le prix des biens manufacturiers. Harberger a ainsi calculé les effets d'une augmentation de l'IS aux États-Unis qui conduirait à une hausse de un point du taux de rendement du capital dans le monde entier.

Le reste du monde serait affecté par la mesure fiscale américaine. La fuite des capitaux des États-Unis vers l'étranger ferait baisser le taux de rendement du capital à l'étranger, ce qui heurterait donc les actionnaires du reste du monde. Ils subiraient donc la hausse de la taxe à due concurrence de l'importance qu'ils représentent dans le capital mondial. Les États-Unis exporteraient ainsi la charge fiscale de la taxe.

Les sorties de capitaux américains devraient s'investir forcément dans un des quatre secteurs dans le reste du monde, ce qui entraînerait notamment une hausse de la production stimulée par la hausse de la demande provenant de la baisse des prix à la production.

Au total, les consommateurs étrangers apparaissent donc comme des gagnants nets alors que les actionnaires étrangers sont des perdants nets. La situation des salariés étrangers est assez ambiguë, puisque la variation des salaires dépend de l'ampleur respective de l'effet de production qui pousse à une plus forte demande de travail et l'effet substitution qui joue dans le sens opposé.

Aux États-Unis, la hausse du coût du capital doit forcément être compensée par une baisse du coût du travail qui se répand dans toute l'économie. À partir de là, la mécanique reste très comparable à celle de la petite économie. Le chiffrage d'Harberger aboutit à un transfert de charge de l'intégralité du montant de l'IS vers les salariés (concurrence parfaite), voire d'une surcompensation (concurrence imparfaite).

Encadré n°3 : Les vérifications empiriques confirment ce diagnostic

Les vérifications empiriques récentes conduisent à valider la présomption que c'est le facteur travail qui supporte l'essentiel de la variation de l'IS en économie ouverte.

Les bases statistiques utilisées sont constituées par des données individuelles d'entreprise en panel. Pour les États-Unis par exemple, Hassett et Mathur concluent qu'une hausse de 1 % du taux d'IS se traduit par une baisse de 1% du salaire moyen¹⁵.

¹⁵ *Taxes and Wages*, Working Paper, Washington: American Enterprise Institute, 2006.

Desai, Foley et Hines¹⁶ arrivent aux mêmes conclusions selon une autre méthodologie reposant sur des données agrégées concernant les activités des firmes américaines dans 50 pays sur une période de 4 années. Hors répartition du poids de la charge morte, entre 45% et 75% de l'IS est payé par le travail, le reste étant supporté par le capital.

Pour l'Europe, Moore et Kasten utilisent une base de données d'entreprises allemandes, françaises et anglaises et obtiennent qu'une hausse de 1\$ de l'impôt sur les sociétés par employé se traduit une baisse de salaire comprise entre 80 centimes et 1,17\$¹⁷. L'analyse des effets de baisse de l'IS décidée en Allemagne en 2000¹⁸, par rapport aux firmes britanniques dont le taux de l'IS n'a pas bougé au cours de la période, montre que les salaires allemands ont augmenté plus vite que les salaires britanniques (+1,21%)¹⁹.

c) Conclusions

Trois enseignements peuvent être tirés de ces analyses théoriques, et de leurs vérifications empiriques.

Toute réforme d'importance des prélèvements obligatoires devrait être précédée d'une évaluation *ex ante* de son impact économique, dépassant la seule incidence statutaire.

L'intérêt de cette analyse est également de faire prendre conscience que les mesures fiscales dans un grand pays du type États-Unis peuvent avoir des répercussions à l'étranger assez insoupçonnées. Il est donc légitime de s'intéresser de près à l'évolution réglementaire et fiscale aux États-Unis, ou dans les grands pays de l'UE.

Enfin et surtout, l'incidence réelle d'une taxe sur les entreprises peut diverger en économie ouverte de son incidence statutaire. Ainsi, l'IS qui semble en première analyse supportée par les entreprises, est au final largement répercuté sur les salariés, sous l'hypothèse d'une parfaite mobilité du capital.

¹⁶ *Labor and Capital Shares of the Corporate Tax Burden: International Evidence*, Harvard University, 2007.

¹⁷ *Shifting the burden? The direct incidence of corporate income taxation*, 2009.

¹⁸ Les taux qui s'établissaient à 30% pour les profits distribués et 40% pour les profits réinvestis ont été unifiés à 25%.

¹⁹ *Do wages rise when corporate tax rates fall? Difference-in-Differences Analyses of German Business Tax Reform 2000*, 2009.

II - Certains prélèvements sur les personnes physiques ont également un impact sur l'attractivité et la compétitivité

Ainsi les impôts frappant les actionnaires renchérissent le coût du capital tandis que les prélèvements sur les revenus ou le patrimoine des ménages peuvent décourager les salariés qualifiés de s'installer en France ou d'y rester. Par ailleurs, l'incidence des cotisations salariales sur l'employeur, et sur sa compétitivité est malaisée à déterminer.

A - L'impact des prélèvements sur les apporteurs de capitaux ou les salariés

1 - La taxation du patrimoine des ménages peut avoir un impact sur l'attractivité

Les prélèvements obligatoires sur les apporteurs de capitaux peuvent avoir un impact sur le facteur capital, à un double niveau. A raison tout d'abord de la détention d'un patrimoine (notamment au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune - ISF -), des revenus générés par ce patrimoine ensuite (taxation des dividendes).

Le capital étant considéré comme mobile, même imparfaitement (voir *supra*), une taxation plus forte de ce facteur dans un pays peut nuire à son attractivité. En décourageant l'investissement dans les entreprises, cette taxation peut également conduire à une perte de productivité des entreprises, et entraver par conséquent leur capacité à exporter.

Au cours de la période récente des allègements importants de prélèvements obligatoires ont été consentis dans ce domaine pour améliorer la position concurrentielle de la France. On peut notamment citer la réduction d'ISF en faveur de l'investissement dans les PME, instaurée par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) du 21 août 2007, puis renforcée notamment en loi de finances (LF) pour 2008 et en loi de finances rectificative (LFR) pour 2007, ou s'agissant de la taxation des dividendes, le prélèvement libératoire optionnel institué le 1^{er} janvier 2008.

La présente étude ne traitera cependant pas de ces questions, qui ont été analysées dans le cadre du récent rapport du CPO relatif au *patrimoine des ménages* (mars 2009).

2 - Les prélèvements sur les dirigeants et cadres hautement qualifiés

La taxation des revenus et du patrimoine des dirigeants (salariés) et des cadres, si elle ne pèse pas directement sur les entreprises, peut avoir également un impact négatif sur l'attractivité du territoire, particulièrement pour certains secteurs spécialisés, où le marché du travail est de fait mondialisé, comme le secteur financier. Pour être compétitif, le niveau du salaire brut n'est en effet pas déterminé au regard des seules cotisations sociales, mais prend en compte également l'impôt sur le revenu.

Afin de donner aux entreprises une plus grande capacité à attirer les cadres dirigeants en France, un régime fiscal et social dérogatoire a été accordé aux « impatriés »²⁰. Instauré le 1^{er} janvier 2004, il a été sensiblement amélioré par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, pour en faire un des régimes les plus attractifs en Europe, tant du point de vue fiscal que social.

Pour en bénéficier, la condition de non domiciliation antérieure en France a été ramenée de 10 à 5 ans par la LFR pour 2005, tandis que désormais les mobilités intra-groupe comme extra-groupe sont éligibles.

En matière fiscale, plusieurs dispositions permettent de réduire la taxation des revenus du travail et du patrimoine.

Le supplément de rémunération directement lié à l'exercice d'une activité professionnelle en France est exonéré, dans certaines limites, pour son montant réel ; toutefois, les impatriés directement recrutés par une entreprise établie en France peuvent opter pour une évaluation forfaitaire de leur prime d'impatriation à 30% de leur rémunération. Par ailleurs, la partie de la rémunération qui se rapporte à l'activité exercée hors de France est exonérée²¹. La loi de modernisation de l'économie prévoit également que les impatriés sont exonérés d'impôt au titre d'un certain nombre de revenus « passifs » d'origine étrangère (revenus de capitaux mobiliers, plus-values mobilières, etc.), à hauteur de la moitié de leur montant.

²⁰ En 2006, on comptait 10 000 salariés bénéficiaires, pour un allègement fiscal de 40 M€ au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP).

²¹ Dans la limite de 20% de la rémunération imposable au titre de l'activité en France. Les impatriés peuvent également opter pour le plafonnement global de l'exonération de leur prime d'impatriation et de leur rémunération correspondant à l'activité à exercée à l'étranger à 50% de leur rémunération globale.

En ce qui concerne l'ISF, les personnes transférant leur résidence fiscale en France sont passibles de cet impôt, pour les cinq premières années de leur domiciliation en France, qu'à raison de leurs seuls biens situés dans ce pays.

Le régime d'impatriation offre également des avantages certains en matière sociale.

Ainsi, les cotisations, tant aux régimes légaux de sécurité sociale de leur État d'origine qu'aux régimes de retraite supplémentaire et de prévoyance complémentaire, obligatoires ou facultatifs, auxquels les impatriés étaient affiliés avant leur prise de fonctions en France, sont également déductibles du revenu imposable.

En outre, la loi de modernisation de l'économie a instauré un assujettissement réduit pour les impatriés ne bénéficiant pas du régime du détachement, en les exemptant de cotisations d'assurance vieillesse, pour les régimes de base et complémentaires obligatoires.

Encadré n°4 : Le régime fiscal des impatriés dans d'autres États membres de l'Union européenne

Il n'existe pas de régime spécifique pour les impatriés en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni, même si dans ce dernier pays, les personnes bénéficient d'une exonération des rémunérations au titre de leurs activités à l'étranger.

En Belgique, le régime des impatriés offre un double avantage : pour l'entreprise, la déductibilité de l'assiette de l'IS des dépenses du cadre étranger, et pour ce dernier, l'exclusion des revenus générés par l'activité à l'étranger de la base imposable. La Cour des comptes belge a critiqué en 2003 la légalité de ce dispositif, qui fait l'objet d'un examen par la Commission européenne.

En Espagne, les cadres étrangers non résidents au cours des dix dernières années, peuvent bénéficier pour cinq années d'un taux d'imposition des revenus de 25%. Ils ne bénéficient cependant pas des déductions et réductions d'impôt accordés aux résidents.

Aux Pays-Bas, l'impatriation est réservée aux cadres étrangers dont les qualifications sont rares ou absentes du marché du travail. Ils sont exonérés d'impôt à raison de l'indemnité pour frais versés par l'employeur (dans la limite de 30% du revenu global), ainsi que des revenus de leur patrimoine. Il bénéficie également des déductions et crédits d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu.

B - Le traitement problématique des cotisations salariales

Une analyse des charges sociales sur les entreprises devrait distinguer entre celles qui pèsent sur l'employeur et celles auxquelles sont assujettis les salariés.

La distinction entre cotisations salariales et cotisations patronales a un caractère juridique, qui peut revêtir une importance symbolique, notamment lorsque l'on considère que certaines cotisations doivent, par principe, incomber à l'employeur (accidents du travail et des maladies professionnelles - AT-MP -).

Le fait que la négociation salariale porte sur le salaire brut (qui correspond au salaire net et aux cotisations salariales), viendrait confirmer cette analyse. Le salarié supporterait les charges salariales, qu'il considère comme un salaire différé.

Pour autant, d'un point de vue économique, la pertinence de cette distinction est contestée, d'autant que le système du précompte des cotisations salariales (article L. 243-1 du code de la sécurité sociale – CSS-) prive la notion juridique de salaire brut de traduction concrète pour le salarié. Les cotisations salariales sont ainsi versées directement par l'entreprise, à l'image des cotisations patronales.

Cependant, l'incidence des cotisations salariales varie en fonction de deux paramètres principaux.

Premièrement, elle dépend de l'élasticité de l'offre et de la demande de travail. Ainsi, l'ensemble des cotisations est supporté par les salariés (sous la forme d'un salaire net plus bas) si l'offre de travail est peu sensible au salaire, par les employeurs (sous la forme d'un coût du travail plus élevé) si la demande de travail est peu élastique. Au niveau du salaire minimum, en revanche, une baisse des cotisations sociales a un effet sur la demande de travail des entreprises car le salaire brut n'augmente pas.

Deuxièmement, l'incidence des cotisations salariales dépend de l'horizon temporel retenu. A court terme, le délai d'ajustement – la « viscosité » – d'une modification asymétrique des taux dépend des pouvoirs respectifs de l'employeur et du salarié dans la négociation salariale, dès lors que la fixation du salaire brut est libre.

Par exemple entre 1983 et 1988, le taux patronal sous plafond recule de 2,85 points (de 30,65 à 27,8%), tandis que le taux de la cotisation salariale croît de 3,4 points entre 1981 et 1989 (de 10,2 à 13,6%). Dans un contexte de désinflation compétitive, ces hausses de

cotisations salariales n'ont pas été répercutées sur le salaire brut – dont la croissance a été au contraire, dans le même temps, ralentie : ce sont les salaires nets qui ont supporté la hausse de cotisations.

Dans le présent rapport, les cotisations patronales et salariales seront distinguées s'agissant des prélèvements obligatoires des entreprises en France et en comparaisons internationales. Elles seront en revanche réintégrées au stade de l'analyse de la position concurrentielle des entreprises françaises. En effet, le raisonnement le plus courant fait plutôt masse des cotisations salariales et patronales, considérées comme constituant avec le salaire net le coût complet du travail.

Chapitre II

Des prélèvements obligatoires principalement assis sur le facteur travail

En 2008, les prélèvements obligatoires des entreprises assujetties à l'IS peuvent être estimés à environ 327 Md€²². Un tableau récapitulatif qui retrace ces différents prélèvements est présenté en annexe (n°II).

En y ajoutant les rémanences de TVA, les recettes estimées de la fiscalité environnementale, et les charges non comptabilisées dans les prélèvements obligatoires (au titre notamment de la formation professionnelle, de l'apprentissage, de l'effort de construction ou des redevances pour service rendu), les entreprises s'acquitteraient d'environ 370 Md€ de prélèvements fiscaux et sociaux chaque année.

Ce total ne signifie cependant pas que chaque entreprise est assujettie à l'ensemble de ces prélèvements, certains étant sectoriels, voire localisés, ou dépendent de la taille de l'entreprise, de son chiffre d'affaires ou de son résultat fiscal.

Les prélèvements obligatoires des entreprises reposent sur trois assiettes principales, qui sont présentées dans la suite de cette partie par ordre décroissant : le facteur travail représente 70,7% de ces prélèvements (231 Md€ par rapport à 327 Md€), les bénéfices 15,6% (51 Md€), et le capital 10,4% (34 Md€). Dès lors, les facteurs de production supportent plus de 80% des prélèvements sur les entreprises.

Les autres assiettes fournissent des recettes plus limitées, à l'exception des rémanences de TVA (31,2 Md€ en 2006) : le chiffre d'affaires (7,8 Md€), les taxes environnementales (1,1 Md€ au sens strict, mais qui peuvent être approchées à 13 Md€), ou certaines taxes comportementales ou sur les dépenses des entreprises.

²² Pour le présent chapitre, les montants indiqués proviennent de la comptabilité nationale.

I - Les prélèvements sur l'assiette de sécurité sociale sont prédominants

Le facteur travail constitue l'assiette principale des prélèvements obligatoires des entreprises. Il est essentiellement taxé au titre de prélèvements dont sont redevables les employeurs, mais est également sujet à des prélèvements salariaux, qui sont évoqués ici pour mémoire mais ne font pas l'objet d'un chiffrage.

A l'exception de l'assujettissement de la masse salariale à la TP au titre de la valeur ajoutée²³, ces prélèvements ont pour point commun la vocation sociale de leur affectataire. La plupart d'entre eux constituent donc des cotisations sociales, mais certains ont néanmoins un caractère fiscal.

En dépit de la diversification souhaitée de l'assiette des ressources de la protection sociale, les différents prélèvements obligatoires assis sur l'assiette de sécurité sociale représentent toujours la quasi-totalité des prélèvements sur le facteur travail. D'autres prélèvements plus limités (1 Md€ environ en 2008) sont assis sur des éléments de rémunération exclus de cette assiette.

Un inventaire de l'ensemble des charges sur le facteur travail conduit néanmoins à dépasser la notion de prélèvements obligatoires, pour y ajouter certaines charges au titre de l'apprentissage, de la formation professionnelle ou de la participation à l'effort de construction.

A - Les prélèvements sur l'assiette de sécurité sociale

La grande masse des prélèvements sur le facteur travail est assise sur l'assiette de sécurité sociale, résultant de l'article L. 242-1 du CSS²⁴.

²³ En 2007, la rémunération du travail représentait 67% de la VA totale des sociétés non financières, pour 17Md€ de TP perçue sur cette assiette. Source : INSEE, Jean-Philippe Cotis, *rapport au Président de la République sur le partage de la valeur ajoutée, le partage des profits et les écarts de rémunération*, 2009.

²⁴ Sont considérées comme rémunérations « toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire ».

1 - Cotisations de sécurité sociale du régime général

Constitué pour offrir une protection sociale aux salariés, le système français de sécurité sociale repose depuis l'origine sur des cotisations assises sur les salaires.

Ce financement est partagé entre salarié et employeur pour les risques maladie et vieillesse. En revanche, les risques AT-MP et famille sont financés par les seuls employeurs, pour des raisons historiques.

Si ces prélèvements, par l'application de taux de cotisations uniformes indépendamment des niveaux de risques ou de prestations, conduisent à des transferts entre assurés, la logique assurantielle du système français de sécurité sociale demeure à travers deux éléments.

Le système du plafonnement tout d'abord qui vise à éviter une décorrélation trop forte entre niveau des prestations et niveau des cotisations et répond à celui des prestations en espèces. Appliqué à l'origine à l'ensemble des cotisations sociales, il ne l'est désormais plus qu'aux cotisations vieillesse, complétées toutefois d'une part déplafonnée.

La tarification AT-MP ensuite, différenciée selon le niveau de risque présenté par les entreprises, et comportant des incitations positives et négatives à réduire le risque pour les entreprises²⁵. Trois types de tarification s'appliquent ainsi en fonction de la taille des entreprises²⁶.

Les taux AT-MP peuvent varier assez fortement selon les secteurs, se situant à 1,3% en moyenne dans les secteurs de service, mais à 5% en moyenne dans le BTP et 3,1% dans les industries traditionnelles (bois, papier, vêtements, textiles, cuirs).

²⁵ En outre, une contribution au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) a été instituée en LFSS pour 2004 (34 M€ de recettes en 2008), dont le régime a été critiqué par la Cour (rapport sur la sécurité sociale pour 2008, p. 424) en raison de sa complexité et de la faiblesse de son rendement.

²⁶ Celles de moins de 10 salariés sont soumises à une tarification collective fixée par arrêté, dépendant de la nature de l'activité exercée. Les entreprises de 200 salariés et plus sont soumises à une tarification individuelle déterminée par les risques effectivement générés par l'établissement. Les entreprises de 10 à 199 salariés sont soumises à une tarification mixte, combinant tarification forfaitaire *a priori* et tarification *a posteriori*. Selon une pondération déterminée par l'effectif de l'entreprise : plus l'effectif de l'entreprise est élevé, plus la part du taux réel est forte.

Tableau n°2 : Taux des cotisations de sécurité sociale

		Part salariale	Part patronale	Total
Intégralité du salaire	AT-MP	Ø	Taux variable, 2,28 en moyenne	2,28
	Maladie	0,75	12,8	13,55
	Famille	Ø	5,4	5,4
	CSG/CRDS	7,76	Ø	7,76
	Vieillesse plafonnée	0,1	1,6	1,7
Sous plafond	Vieillesse plafonnée	6,65	8,3	14,95
Total sous plafond		15,26	30,38	45,64
Total au-dessus du plafond		8,61	22,08	30,69

Source : CPO

Le montant des cotisations patronales au régime général s'élève, à 134,7 Md€ en 2008.

Encadré n° 5 : Les cotisations de sécurité sociale des régimes spéciaux

Ces derniers se distinguent non seulement par des spécificités en termes de prestations, mais aussi en matière de gestion et de financement, combinant cotisations et paiements directs par les employeurs.

Les taux de cotisations patronales des entreprises relevant de régimes spéciaux ne constituaient pas un enjeu de compétitivité jusqu'à récemment. Mais l'ouverture du capital et l'application des normes comptables internationales a conduit à revoir les modes de financement de la protection sociale des salariés de ces entreprises sous l'effet de la libéralisation progressive de ces secteurs.

Ainsi, les 150 entreprises électriques et gazières (IEG) paient, sur une assiette plus réduite que celle du régime général²⁷, des cotisations aux taux réduits pour les risques AT-MP, famille et maladie, mais en revanche sensiblement supérieurs en matière de retraite, dont le régime est adossé au régime général²⁸. Ces cotisations représentent, au total, un surcoût pour ce secteur : une étude de l'INSEE montre ainsi que le ratio charges sociales patronales/salaires, traitement, participation était de 60,5% dans le secteur de l'énergie, contre 40,3% dans l'ensemble des secteurs.

²⁷ Sont notamment exclues de l'assiette certaines primes et diverses indemnités (les heures supplémentaires, les avantages familiaux).

²⁸ Loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières. Voir le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale pour 2008, chapitre XI.

De même, pour la SNCF, depuis 2007, les prestations maladie en nature et les pensions sont désormais financées par des cotisations payées à la caisse de prévoyance et de retraite du personnel (CPRP), selon des taux plus élevés qu'au régime général.

L'ensemble des cotisations au titre des régimes spéciaux s'élève à 18,4 Md€ en 2008 et est comptabilisé dans les prélèvements obligatoires des entreprises. Par ailleurs, les cotisations sociales de La Poste et France Télécom sont également intégrées dans la présente étude (2,4 Md€).

2 - Cotisations aux régimes complémentaires obligatoires (RCO)

Afin de compenser le plafonnement des cotisations et prestations de sécurité sociale, un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les cadres, l'AGIRC (association générale des institutions des retraites des cadres), a été créé en 1947 par convention collective nationale, puis pour les autres salariés en 1961, auquel les cadres ont été affiliés en 1974 pour la partie de leur salaire inférieure au plafond. Ce dernier régime constitue l'ARRCO (association pour le régime de retraite complémentaire des salariés).

Ces RCO sont financés par des cotisations salariales et patronales de retraite, donnant lieu à acquisition de points, dont les taux varient en fonction du plafond, de la tranche de rémunération et de la catégorie professionnelle (voir tableau *infra*).

Outre ces cotisations, les RCO perçoivent des cotisations dites non-contributives, qui ne donnent pas droit à points de retraite :

- une cotisation obligatoire d'assurance-décès des cadres à l'AGIRC, égale à 1,5% de la rémunération sous plafond ;
- depuis 2001, l'AGFF (association pour la gestion du fonds de financement)²⁹ est financée par une cotisation spécifique ;
- une contribution exceptionnelle temporaire (CET) de 0,35% instaurée en 1996 sur les rémunérations des cadres³⁰ ;
- enfin, l'AGIRC recouvre une cotisation patronale et salariale sur une part de la rémunération des cadres destinée au financement de l'APEC (association pour l'emploi des cadres).

²⁹ L'AGFF compense le surcoût pour l'AGIRC et l'ARRCO de la retraite à 60 ans, des départs anticipés pour « carrières longues », des droits des participants handicapés avant 60 ans, et de la validation des périodes de garantie de ressources.

³⁰ La CET finance les « forfaits et garanties », dispositifs facultatifs accordés par certaines entreprises sur la rémunération sous plafond avant la généralisation du RCO sur cette tranche de rémunération en 1972.

Tableau n°3 : Taux de droit commun des cotisations des régimes complémentaires obligatoires de salariés

Tranche	Cadres		Non-cadres	
	Part patronale	Part salariale	Part patronale	Part salariale
< plafond (tranche A/1)	7,55% (4,5% ARRCO + 1,2% AGFF + 1,5% assurance-décès des cadres + 0,35% CET)	3,8% (3% ARRCO + 0,8% AGFF)	5,7% (4,5% ARRCO + 1,2% AGFF)	3,8% (3% ARRCO + 0,8% AGFF)
De 1 à 3 plafonds (tranche 2)	14,286% (12,6% AGIRC + 1,3% AGFF + 0,35% CET)	8,624% (7,7% AGIRC + 0,9% AGFF + 0,024% APEC)	13,3% (12%ARRCO+1,3% AGFF)	8,9% (8% ARRCO + 0,9% AGFF)
De 1 à 4 plafonds (tranche B)			0%	
De 4 à 8 plafonds (tranche C)	12,95% (12,6% AGIRC +0,35% CET)	7,7 % (AGIRC)		

Source : CPO, d'après AGIRC-ARRCO.

Le système de cotisations des cadres est en outre compliqué par deux dispositifs. La garantie minimale de points (GMP), tout d'abord créée en 1989 pour permettre aux cadres dont la rémunération ne le permettrait pas³¹ d'acquérir des points AGIRC, est financée par une cotisation forfaitaire de 731 € par an en 2008³². Ensuite, les taux supportés par certains employeurs peuvent être supérieurs en raison d'« opérations supplémentaires », instaurées par convention collective ou

³¹ Plafond + 120 x prix d'achat du point / 16,24%, soit 36 877€ par an en 2008. La GMP bénéficie aux cadres dont la rémunération est inférieure au plafond (20,7% des cadres) et n'est donc pas assujettie à une cotisation AGIRC.

³² Entre le plafond et le salaire charnière (9,4% des cadres), la GMP prend un caractère différentiel.

par contrat avec des groupes de protection sociale³³, et de majorations de la part patronale par accord d'entreprise ou de branche.

Le produit des cotisations patronales aux régimes AGIRC et ARRCO s'élève, en 2008, à 36,7 Md€³⁴.

3 - Assurance chômage et garantie des salaires

L'assurance-chômage est financée par des cotisations patronales et salariales assises sur la partie du salaire inférieure à quatre fois le plafond de la sécurité sociale. La part patronale aujourd'hui est de 4% et la part salariale de 2,4%.

Par ailleurs, le régime géré par l'AGS (l'association de garantie des salaires), intervient pour payer les sommes dues aux salariés en cas de redressement ou de liquidation judiciaire. Ce régime est financé par une cotisation patronale de 0,1%. Le produit des cotisations patronales s'élève, en 2008, à 19,1 Md€ (dont 0,7 Md€ pour l'AGS).

4 - Contribution patronale de solidarité pour l'autonomie

La loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a créé une contribution patronale de 0,3% destinée à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) – qui s'applique également aux revenus de patrimoine et de placement des ménages.

Son institution a été accompagnée de la suppression d'un jour férié, afin d'en compenser le surcoût pour l'employeur par une hausse de la quantité de travail (ce qui revient à une baisse du salaire horaire). Si plusieurs études ont été menées sur l'incidence de cette mesure sur l'organisation du travail et des activités³⁵, ses effets économiques (et notamment la pertinence de son taux au regard de l'objectif de neutralité économique pour les entreprises) n'ont en revanche pas été évalués.

Son produit, pour 2008, est de 1,3 Md€.

³³ La possibilité d'« opérations supplémentaires » a été progressivement fermée, mais uniquement pour l'avenir.

³⁴ Les autres régimes complémentaires obligatoires ont reçu par ailleurs 2,6 Md€ de cotisations en 2008.

³⁵ Notamment le rapport d'évaluation de la journée de solidarité présenté par M. Éric Besson, secrétaire d'État, décembre 2007.

5 - Taxe sur les salaires

La taxe sur les salaires, instituée par le décret n°48-1986 du 9 décembre 1948, est un impôt recouvré par l'État intégralement affecté aux régimes de sécurité sociale dans le cadre d'un panier fiscal (appelés impôts et taxes affectés -ITAF-) destiné à compenser les allègements généraux de cotisations de sécurité sociale (voir *infra*).

Son assiette est, pour l'essentiel, alignée sur celle des cotisations de sécurité sociale. Elle a cependant pour particularité d'être étroitement imbriquée avec le régime d'assujettissement à la TVA. Ainsi, les employeurs soumis à la TVA sur 90% au moins de la totalité de leur chiffre d'affaires ne sont pas soumis à la taxe sur les salaires. On peut distinguer trois catégories d'employeurs au regard de ce critère :

- ceux qui ne sont pas soumis à la TS. Cela concerne la quasi-totalité des entreprises industrielles ou commerciales, et la majorité des professions libérales³⁶. Sont aussi concernés les employeurs qui bénéficient de dispositifs légaux d'exonération de TS tels que notamment les employeurs de salariés à domicile, les collectivités locales... ;
- ceux entièrement soumis à la TS parce que non assujettis à la TVA : soit à raison de leurs activités qui sont situées en dehors du champ d'application de cet impôt (activités non économiques), soit à raison de la réalisation d'activités économiques bénéficiant d'une exonération de TVA ;
- enfin les employeurs partiellement soumis à la TS, dès lors que plus de 10% de leurs recettes ou de leur chiffre d'affaires n'est pas soumis à la TVA : en pratique, cela correspond très souvent à la situation des banques et des assurances, des cliniques privées, des entreprises bénéficiant de subventions non imposables à la TVA... Pour les assujettis partiels, l'assiette est déterminée en multipliant le montant total des rémunérations dues par le rapport d'assujettissement à la taxe³⁷.

Le taux de la TS varie selon la fraction de la rémunération perçue par les salariés.

³⁶ Dès lors que 90% au moins du chiffre d'affaires ou des recettes de ces employeurs est soumis à la TVA.

³⁷ Par exemple, une entreprise assujettie sur à la TVA sur 60% de son chiffre d'affaires est redevable de la taxe sur les salaires à raison de 40% des rémunérations versées à son personnel.

Tableau n°4 : Taux de la taxe sur les salaires en 2008

Fraction de la rémunération brute annuelle	Taux de la taxe
Revenus < 7 250 €	4,25%
7 250 € > R < 14 481 €	8,50%
R > 14 481 €	13,60%

Source : DGFIP. Taux applicables en France métropolitaine

La taxe sur les salaires fait également l'objet d'un double encadrement : elle n'est pas exigible lorsque son montant annuel n'excède pas 840 €. En outre, lorsque le montant annuel de la taxe ne dépasse pas 1 680 €, une décote est appliquée.

Le montant net de la taxe sur les salaires s'élève à 5 Md€ en 2008 pour les employeurs (hors administrations publiques).

6 - Apprentissage et formation professionnelle

a) Apprentissage

Depuis 1925, les entreprises sont assujetties³⁸ à une taxe d'apprentissage (TA), d'un montant de 0,5% de la masse salariale³⁹, destinée au financement de l'offre de formation des apprentis, des établissements d'enseignement technologique et professionnel ainsi qu'à une péréquation entre régions via le Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA).

En principe, la TA doit être versée au trésor public. Toutefois, en pratique, conformément au code du travail, les entreprises s'acquittent de leur obligation auprès d'organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) sous forme de versements libératoires.

La loi de finances pour 2005, a par ailleurs créé une contribution au développement de l'apprentissage (CDA), d'un montant de 0,18% de la masse salariale, collectée par les OCTA et reversée aux Fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

³⁸ Articles 224 et suivants du code général des impôts (CGI).

³⁹ Sauf en Alsace-Moselle, où il est de 0,2%. En outre, le taux est porté à 0,6% pour les entreprises de 250 salariés et plus si le nombre moyen annuel de jeunes de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation ou en contrat d'apprentissage est inférieur à 2% de l'effectif annuel moyen.

b) La formation professionnelle

La loi du 16 juillet 1971 a instauré une contribution à la formation professionnelle (CFP) à la charge des employeurs, composée de trois éléments (professionnalisation, plan de formation, congé individuel de formation) dont les taux ont été en dernier lieu modifiés par une ordonnance du 2 août 2005.

Au total, le taux est de 0,55% pour les entreprises de moins de 10 salariés, de 1,05% pour les entreprises de 10 à 19 salariés, et de 1,6% au-delà. Comme pour la TA, la CFP constitue un impôt recouvré en principe par le trésor public, mais, les entreprises peuvent s'acquitter de leur obligation auprès d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

c) Des versements largement exclus des prélèvements obligatoires

La complexité du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle rend délicat le traitement de ces sommes au regard de la notion de prélèvement obligatoire. Ainsi, la majeure partie de ces prélèvements est exclue des prélèvements obligatoires⁴⁰, en raison du caractère privé de leurs destinataires.

Ne sont comptabilisées dans les prélèvements obligatoire au titre de l'apprentissage que la CDA (0,7 Md€ en 2008) et la partie de la TA versée au FNDMA (0,3 Md€). Les OPCA ont pour leur part recouvré environ 1,7 Md€ en 2007. Pour la formation professionnelle, les recettes perçues par le trésor public (23 M€ en 2008) sont résiduelles au regard des dépenses déductibles des entreprises à ce titre (9,5 Md€ en 2007).

7 - La cotisation FNAL et la participation à l'effort de construction⁴¹

Le Fonds national d'aide au logement (FNAL), chargé de financer l'aide personnalisée au logement, ainsi que d'autres aides aux personnes, reçoit, entre autres recettes :

- une cotisation de 0,1% sur les salaires dans la limite d'un plafond ;

⁴⁰ Toutefois, dans ses études sur les impôts sur les salaires, l'OCDE, raisonnant en taux faciaux de prélèvements et non en montants collectés, mentionne la totalité des taux de CFP et de TA.

⁴¹ L'obligation de participation des employeurs occupant au moins 50 salariés agricoles (« PEEC agricole »), instituée en 2006, n'est pas abordée ici.

- une contribution additionnelle de 0,4% sur l'ensemble des salaires, pour les employeurs de 20 salariés et plus.

Ces charges, comptabilisées dans les prélèvements obligatoires, se sont élevées à 2,2 Md€ en 2008.

Par contre, la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), n'est pas un prélèvement obligatoire, en raison de la nature privée des organismes gestionnaires. Créée en 1953, anciennement dénommée 1% logement, elle finance l'investissement de programmes locatifs et des prêts aux salariés.

Elle est due par les entreprises de 20 salariés et plus et se monte à 0,45% du salaire. Elle est collectée par les comités interprofessionnels du logement (CIL), associations agréées, et par les sections « PEEC » des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Son montant a été de 1,4 Md€ en 2006 (dernières données définitives)⁴².

8 - Versement transport (VT)

Les entreprises qui emploient plus de 9 salariés dans le périmètre d'une autorité organisatrice des transports (AOT)⁴³, peuvent être assujetties à cette contribution, destinée à financer les transports en commun⁴⁴.

Par exception au principe d'alignement sur l'assiette sociale, ne sont prises en compte que les rémunérations des salariés employés dans le périmètre de la collectivité ou de l'EPCI concerné, et les rémunérations des salariés logés sur place ou transportés à titre gratuit par l'entreprise ne sont pas prises en compte.

L'AOT fixe le taux du VT dans la limite de plafonds légaux, pouvant être majorés si l'AOT est un EPCI ou si un EPCI y adhère :

- 0,55% pour une population entre 10 et 100 000 habitants ;
- 1% pour une population supérieure à 100 000 habitants ;
- 1,55% pour une population supérieure à 100 000 habitants, si l'AOT a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé.

⁴² Y compris la compensation versée par l'État au titre du relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises de 10 à 20 salariés (129M€, prévue par l'ordonnance n° 2005-895). Source : Agence nationale pour la PEEC.

⁴³ Commune ou communauté urbaine de plus de 10 000 habitants, ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 10000 habitants compétent pour l'organisation des transports urbains.

⁴⁴ Articles L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales – CGCT.

En outre, une entreprise de plus de 9 salariés peut être assujettie à une « taxe syndicat mixte » si elle relève d'un syndicat mixte de transport (regroupant plusieurs AOT) ayant institué cette taxe. Son taux s'applique à l'ensemble du salaire, et est défini par le syndicat mixte, mais ne peut en aucun cas être supérieur à 0,5%.

Dans le cadre des dispositions particulières régissant le STIF (Syndicat des Transports d'Ile de France), l'Île-de-France est soumise à des taux légaux spécifiques⁴⁵ : 2,6% à Paris, 1,7% en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne, et 1,4% dans les autres départements franciliens.

Le versement transport, recouvré par les URSSAF s'est élevé à 5,3 Md€ en 2008.

B - Les autres prélèvements sur le facteur travail

1 - Les prélèvements sur les éléments de rémunérations exclus de l'assiette de sécurité sociale

Ces contributions à caractère fiscal ont connu un fort dynamisme qui s'explique par deux raisons principales.

Leur instauration récente répond tout d'abord à la volonté de limiter en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) les déficits du régime général, face au dynamisme en particulier des dépenses de vieillesse et de maladie. Pour ce faire, le Gouvernement a préféré recourir à de nouvelles recettes, plutôt qu'à une hausse des cotisations existantes.

Ces contributions visent ensuite à répondre à l'écart de dynamique qui s'observe entre salaires au sens strict et rémunérations ou avantages extra-salariaux. Elles poursuivent donc un objectif de réduction des « niches sociales » et sont inscrites dans le CSS (articles L. 137-1 et s.) :

- une taxe de 8% sur les contributions aux régimes de prévoyance pour les entreprises de 10 salariés et plus, créée par l'ordonnance n° 96-151 du 24 janvier 1996. Cette taxe finance la compensation des allègements généraux de charges ;
- une contribution de 8,2% sur l'abondement de l'employeur aux plans d'épargne-retraite collectifs (PERCO), pour la fraction excédant un seuil de 2300€, au profit du fonds de réserve des retraites (FRR), créée par la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale ;

⁴⁵ Article L. 2531-2 CGCT.

- une contribution de 50% sur les avantages de préretraite et de cessation anticipée d'activité versés par l'employeur au profit de la caisse nationale d'assurance-vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), créée par la loi du 21 août 2003 sur les retraites ;
- une contribution au profit du fonds de solidarité vieillesse (FSV) sur les sommes versées par les employeurs à des régimes de retraite conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière dans l'entreprise (régimes dits « chapeau »), également créée lors de la réforme des retraites de 2003 ;
- une contribution de 50% (25% jusqu'à fin 2008) sur les indemnités de mise à la retraite à l'initiative de l'employeur, au profit de la CNAVTS depuis la LFSS pour 2008 ;
- une contribution patronale de 10% sur les attributions de stock-options et d'actions gratuites et une contribution salariale de 2,5% assises sur le gain résultant de l'exercice ou de l'acquisition desdites options ou actions a été créée par la LFSS 2008 au profit de l'assurance-maladie⁴⁶.

En outre, la LFSS pour 2009 a instauré un forfait social de 2% sur l'ensemble des gains et rémunérations assujettis à la CSG sur les revenus d'activité hors assiette des cotisations sociales, à l'exclusion :

- des attributions de stock-options et les attributions gratuites d'actions ;
- des contributions à des prestations complémentaires de prévoyance pour les risques maladie, maternité et accident ;
- de la fraction des indemnités de rupture du contrat de travail exemptée de cotisations sociales.

Entrent donc dans le champ de ce nouveau prélèvement les rémunérations liées à l'intéressement, ce qui peut constituer un message contradictoire avec l'instauration d'un crédit d'impôt en faveur de ces dépenses dans la loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail (voir *infra*).

⁴⁶ Pour les stock-options, l'assiette est égale à la juste valeur des options telle qu'estimée pour l'établissement des comptes, ou sur 25% de la valeur des actions au moment de l'attribution. Pour les actions, l'assiette est égale à la juste valeur estimée des actions, ou à la valeur des actions au moment de l'attribution.

Ces nouvelles contributions fiscales représentaient en 2008 un total d'environ 1 Md€. Le forfait social devrait apporter un produit supplémentaire de 0,4 Md€ pour 2009⁴⁷.

2 - Les prélèvements au titre de l'emploi de travailleurs étrangers

Les employeurs de main-d'œuvre extracommunautaire sont tenus d'acquitter des redevances ou des contributions forfaitaires au titre des autorisations de travail.

Ces prélèvements obligatoires versés au profit l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) s'élèvent à 71 M€ en 2008. Ils pèsent donc sur la fraction de la masse salariale non communautaire.

II - L'imposition des bénéfices

Elle repose essentiellement sur l'IS, mais prend également la forme d'une taxation des bénéfices des seules grandes entreprises.

A - L'impôt sur les sociétés

Il frappe les bénéfices des sociétés et organismes définis à l'article 206 du CGI. Il s'agit notamment des sociétés anonymes, en commandite par actions, à responsabilité limitée (SARL) et coopératives, mais également les établissements ou organismes publics divers à raison de leurs opérations à caractère lucratif. Les sociétés de personne, non passibles de l'IS, peuvent cependant opter pour y être assujetties.

L'assiette taxable est constituée par le résultat fiscal de l'entreprise. Pour sa détermination, « *les entreprises doivent respecter les définitions édictées par le plan comptable général, sous réserve que celles-ci ne soient pas incompatibles avec les règles applicables pour l'assiette de l'impôt* »⁴⁸. La France retient donc, comme la plupart des pays de l'UE, une connexion forte entre la comptabilité et la fiscalité.

Dès lors, seules les charges effectivement comptabilisées sont prises en compte par le droit fiscal. Ainsi, la déductibilité fiscale des frais généraux, des amortissements ou des provisions est notamment subordonnée à leur comptabilisation en compte de charges.

⁴⁷ Estimations du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, citées dans l'avis n°84 du député Jean-Jacques Jégou, relatif au PLFSS pour 2009.

⁴⁸ Article 38 quater de l'annexe III au code général des impôts.

Inversement, il existe de nombreuses dispositions dans le CGI et ses textes d'application qui permettent de bénéficier d'avantages fiscaux. Les opérations correspondantes doivent généralement être comptabilisées afin que le bénéfice fiscal puisse être diminué d'autant. Il s'agit notamment des amortissements dérogatoires et exceptionnels de l'actif de l'entreprise.

Sur l'ensemble des entreprises assujetties, c'est-à-dire celles ayant souscrit une déclaration de résultats, à peine la moitié ont dégagé un bénéfice fiscal et se sont acquittées d'un versement à ce titre.

Les PME (définition communautaire, soit moins de 250 salariés), qui ont payé près de la moitié des recettes brutes de l'IS en 2007, bénéficient depuis 2002 d'un taux réduit de 15% si elles ont réalisé un chiffre d'affaires hors taxe inférieur à 7,63 M€⁴⁹, contre un taux normal de 33,3%. 450 000 entreprises sont concernées pour un coût évalué à 2 Md€. En outre, les entreprises qui remplissent ces conditions sont également exonérées de la contribution sociale sur les bénéfices (voir *infra*).

L'IS apparaît en revanche très concentré sur les grandes entreprises qui dégagent un bénéfice fiscal, et notamment les très grandes entreprises dont le nombre est réduit (environ 500, pour 19,4 Md€ d'IS). Cependant, leur taux implicite d'imposition est moindre que celui des PME (voir *infra*).

Tableau n°5 : Ventilation des paiements d'IS selon la taille des entreprises (2007)

En milliers et en M€

Effectifs*	Nombre d'entreprises assujetties	Nombre d'entreprises ayant payé l'IS	Montants bruts
moins de 250 salariés	1 104,6	523,9	29 314,9
de 250 à 499 salariés	6,5	1,4	2 634,4
de 500 à 1999 salariés	9,3	1,1	7 387,2
2000 salariés et plus	12,1	0,5	19 440,4
Non rapprochés		35,6	1 270,9
Total	1 132,5	562,6	60 047,9

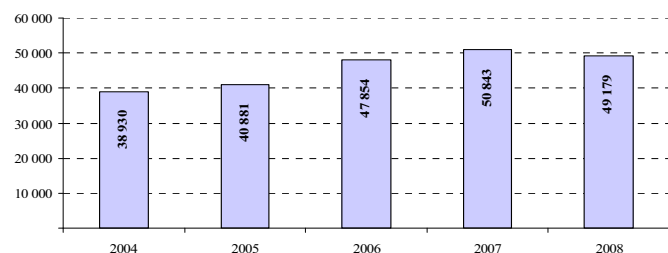
Source : DGFIP

*Effectifs du groupe pour les entreprises intégrées

⁴⁹ Sur une fraction de leur bénéfice imposable de 38 120 € par période de 12 mois.

Avec 49,1 Md€ d'encaissements nets⁵⁰ en 2008, l'imposition sur les bénéfices des entreprises présente un enjeu budgétaire incontestable pour les finances de l'État. Sur la période 2004-2007, le niveau des recettes nettes d'IS a connu une évolution favorable, bénéficiant du dynamisme du bénéfice imposable des entreprises. L'année 2008 marque toutefois un premier tassement dans cette courbe de progression, annonçant les effets du ralentissement attendu de l'activité sur les années suivantes.

Graphique n°2 : Evolution des recettes nettes d'impôt sur les sociétés (hors IS par voie de rôle)



Source : DGFIP

En 2009, les recettes d'IS s'établiraient entre 20 et 25 Md€, soit une diminution d'au moins de 50% par rapport à 2008⁵¹.

B - La contribution sociale sur les bénéfices (CSB)

Elle frappe les entreprises de taille importante, au chiffre d'affaires annuel supérieur à 7,63 M€. Les PME s'en trouvent donc largement exemptées.

Son taux est de 3,3%, et son assiette est le montant de l'IS dû, après abattement de 763 000€, la CSB n'étant pour sa part pas déductible de l'assiette de l'IS. Pour les entreprises redevables, cette contribution porte donc le taux normal 34,4%. En 2008, elle a rapporté 1,1 Md€ de recettes au budget général de l'État.

⁵⁰ Déduction faite des remboursements et dégrèvements, d'un montant de 13,3 Md€.

⁵¹ Les recettes d'IS ont reculé de 24,3 Md€ à fin juillet 2009 par rapport à fin juillet 2008. Source : situation mensuelle budgétaire au 31 juillet 2009, ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

III - L'imposition du capital

Elle prend en France la forme d'impôts directs locaux, perçus au profit des collectivités territoriales et des EPCI, mais également de certains établissements publics locaux (fonciers ou d'aménagements) et des organismes consulaires (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie - CCI -, ou des métiers).

Les impôts acquittés par les entreprises comprennent tout d'abord deux taxes foncières, qui frappent l'une les propriétés bâties, l'autre les propriétés non bâties, que supportent également les ménages propriétaires. Ensuite, la taxe professionnelle (TP), qui porte sur les locaux utilisés pour les besoins de la profession, ainsi que, pour un certain nombre de redevables, sur les autres immobilisations corporelles (matériel, outillage etc.) ou une fraction du montant des recettes réalisées. La taxe d'habitation, quatrième impôt local, n'est pas intégrée à la présente étude, car elle est supportée par les seuls ménages.

Ces trois impôts locaux acquittés par les entreprises présentent certaines caractéristiques communes, notamment en matière de fixation de leurs taux dont le pouvoir est éclaté entre de très nombreuses collectivités et organismes (quelque 39.000 assemblées délibérantes de collectivités ou groupements de collectivités).

Il convient d'ajouter certaines taxes annexes, par lesquelles les collectivités et autres organismes peuvent voter des taux additionnels. Tel est notamment le cas pour la taxe annuelle sur les friches commerciales, dont l'assiette est liée à celle de taxe foncière sur les propriétés bâties ou la taxe pour frais de CCI additionnelle à TP.

A - Le foncier

Tout propriétaire d'un immeuble bâti ou non bâti est soumis en principe à la taxe foncière. Suivant le cas, il s'agit soit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Ces deux taxes ont chacune leur réglementation propre, mais elles ont pour point commun leur lieu d'imposition, puisque toute propriété foncière doit être imposée dans la commune où elle est située.

1 - La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Les propriétaires ou usufruitiers d'un immeuble bâti y sont soumis à raison de leurs constructions et bâtiments situés en France et élevés au dessus du sol ou construits en sous-sol.

Sont ainsi imposables toutes les propriétés bâties ainsi que les installations destinées à abriter des personnes ou des biens ou à stocker des produits, ouvrages d'art et voies de communication, sols des bâtiments, installations industrielles ou commerciales (hangars, ateliers,...), terrains employés à un usage industriel ou commercial (chantiers, lieux de dépôt de marchandises...).

L'assiette imposable est constituée par la valeur locative cadastrale de ces propriétés, diminuée d'un abattement forfaitaire pour frais de 50 %. Le montant de la taxe s'obtient en multipliant la base nette d'imposition par les taux fixés par les collectivités territoriales. A la taxe elle-même s'ajoutent les frais de gestion de la fiscalité locale, perçus par l'État.

Les valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties sont déterminées de façon différente selon la nature et l'affectation des biens imposables⁵².

La première catégorie rassemble les locaux commerciaux et biens divers. Elle englobe les biens qui n'entrent ni dans la catégorie des immeubles d'habitation ou à usage professionnel, ni dans celle des établissements industriels. Sont concernés les locaux à usage commercial ou agricole, les locaux occupés par les administrations publiques, les associations, les établissements d'enseignement privé, etc.

La valeur locative cadastrale de ces locaux qui étaient loués à des conditions de prix normales au 1^{er} janvier 1970 est fixée en fonction du montant du loyer. Celle des locaux qui étaient loués à des conditions de prix anormales, occupés par leur propriétaire, vacants ou concédés à titre gratuit est fixée par comparaison avec la valeur locative de locaux similaires ou, à défaut, par appréciation directe, c'est-à-dire en appliquant un taux d'intérêt à la valeur vénale estimée au 1^{er} janvier 1970.

La seconde catégorie porte sur les établissements industriels qui doivent s'entendre, d'une part, des usines où s'effectuent, à l'aide d'un outillage relativement important, la transformation des matières premières ainsi que la fabrication ou la réparation d'objets, d'autre part, des établissements qui n'ont pas ce caractère mais où sont réalisées des opérations de manipulation ou des prestations de services et dans lesquels le rôle de l'outillage et de la force motrice est prépondérant⁵³. Ils sont principalement évalués selon une méthode « comptable » lorsque les

⁵² La valeur locative des locaux affectés à l'habitation ou servant à l'exercice soit d'une activité salariée à domicile, soit d'une activité professionnelle non commerciale est déterminée par comparaison avec celle de locaux de référence choisis dans la commune. Ces locaux n'intéressent pas le présent rapport.

⁵³ Doctrine administrative confortée par le Conseil d'État dans un récent arrêt (CE, Section, 27 juillet 2005, Min. c/ Société Pétroles Miroline).

bâtiments et terrains industriels figurent à l'actif du bilan de leur propriétaire ou de leur exploitant et que celui-ci est soumis à un régime réel d'imposition.

La valeur locative des établissements industriels s'obtient en appliquant au prix de revient de leurs différents éléments, éventuellement revalorisé, des taux d'intérêt variables selon la date d'acquisition.

Même s'ils font corps avec les constructions, les outillages et autres biens d'équipement spécialisés intégrés dans le processus de fabrication, ne sont pas imposables à la TFPB, mais sont par contre soumis à la TP au titre des équipements et biens mobiliers (EBM).

De ce panorama rapide, il ressort que l'immobilier d'entreprise est globalement traité différemment de celui des ménages, et le secteur industriel fait lui-même l'objet d'un traitement particulier.

2 - La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)

Elle s'applique aux propriétés non bâties de toute nature situées en France, à l'exception de celles qui sont exonérées par une disposition spéciale. La base d'imposition est constituée par la valeur locative cadastrale de ces propriétés, diminuée d'un abattement forfaitaire pour frais de 20 %. Le montant de cette taxe est calculé selon les mêmes modalités que la TFPB.

Les propriétés non bâties sont classées en treize groupes, prévus par une instruction ministérielle du 31 décembre 1908⁵⁴. Chaque parcelle est rattachée à un de ces groupes et à une classe au sein du groupe. La valeur locative cadastrale de chaque parcelle résulte d'un tarif à l'hectare établi dans chaque commune par nature de culture ou de propriété.

Ce tarif est issu de la révision générale des évaluations opérée en 1961, dont les résultats ont été actualisés à deux reprises, d'abord en 1974 puis en 1980. Les actualisations triennales et sexennales qui auraient dû intervenir ultérieurement n'ont pas été effectuées. Depuis 1981, le tarif est simplement majoré chaque année à l'aide de coefficients forfaitaires fixés au niveau national par la loi de finances pour tenir compte de l'évolution des loyers.

Comme pour les propriétés bâties, il est procédé chaque année à la mise à jour des évaluations des propriétés non bâties pour tenir compte, le cas échéant, des changements de consistance, d'affectation, de caractéristiques physiques ou d'environnement.

⁵⁴ 1. Terres, 2. Prés, 3. Vergers, 4. Vignes, 5. Bois, 6. Landes, 7. Carrières, 8. Lacs et étangs, 9. Jardins, 10. Terrains à bâtir, 11. Terrains d'agrément, 12. Chemins de fer et canaux, 13. Sols des propriétés bâties.

3 - La part supportée par les entreprises est difficile à déterminer

Le CPO a déjà relevé que les services fiscaux n'ont pas d'outils pour déterminer la part de la TFPB et de la TFPNB acquittée respectivement par les entreprises et par les ménages⁵⁵. La présente étude reprend donc les modalités de calcul alors développées par le Conseil, proche de celle du Conseil des impôts qui évoquait déjà en 1989 un ratio de 70% pour la taxe acquittée par les ménages, donc 30% pour la taxe acquittée par les entreprises.

Les entreprises auraient donc acquitté en 2007 au titre des deux taxes foncières, entre 6 et 8 Md€. Au titre de 2008, la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) évalue cette charge à 8,5 Md€ (compte tenu des frais d'assiette, de recouvrement, et déduction faite des dégrèvements), dont l'essentiel au titre de la TFPB (95%).

4 - La taxe sur les surfaces commerciales

Créée par la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, elle frappe les entreprises de détail dont la surface de vente est supérieure à 400 mètres carré. Son assiette est originale, puisqu'elle associe le chiffre d'affaires annuel hors taxe et la surface foncière : son barème croît en effet en fonction du rapport entre chiffre d'affaires annuel et la surface de vente.

En 2008, cette taxe a rapporté 613 M€ au régime social des indépendants (RSI) qui est chargé de son recouvrement.

B - La taxe professionnelle et impôts assimilés

1 - La taxe professionnelle

a) Une assiette qui a profondément évolué

La TP est due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent en France, à titre habituel, une activité professionnelle non salariée. Cette définition, très large, rend redevables 3,6 millions de personnes physiques ou morales, si ce n'était le jeu des exonérations qui réduit ce nombre à 2,7 millions.

⁵⁵ *Le patrimoine des ménages*, mars 2009.

Héritière de la patente, la TP retenait comme assiette deux facteurs de production⁵⁶, faisant l'objet d'une pondération relative. D'une part, les salaires versés, retenus pour 18% de leur montant, d'autre part, la valeur locative :

- des locaux utilisés. Cette valeur diffère de celle des taxes foncières car l'actualisation des valeurs locatives en 1980 n'a pas été appliquée à la TP, tout comme la déduction de l'abattement de 50% (TFPB) ou de 20% (TFNPB) appliquée au calcul du revenu cadastral. S'agissant des bureaux, elle reflète les loyers du marché locatif, tandis que pour les locaux de type industriel, la valeur locative est réputée égale à 8% du prix de revient ;
- des équipements : leur valeur locative est égale à 16% du prix de revient⁵⁷ ; ce pourcentage est censé correspondre à l'amortissement du bien et à l'intérêt de l'argent investi, la somme des deux équivalant à un loyer.

L'assiette de la TP a connu de profondes évolutions au cours de la période récente. La part salariale de l'assiette de la TP a tout d'abord fait l'objet d'une suppression progressive, entre 1999 et 2003. Deux mécanismes correctifs sont venus par ailleurs modifier la base d'imposition de la TP, en introduisant la valeur ajoutée dans le calcul de la taxe :

- par un plafonnement du montant payable. Institué en 1979 à un taux de 8%, puis progressivement abaissé à 3,5%, la LF pour 2006 l'a rendu effectif. A compter des impositions établies au titre de 2007, les entreprises, quel que soit leur chiffre d'affaires, sont assurées, sous réserve du plafond de 76,2 M€, que le montant de leur cotisation de TP n'excédera pas 3,5% de leur valeur ajoutée ;
- par l'institution d'un plancher en LF pour 1996, constitué par une cotisation minimale pour les grandes entreprises (chiffre d'affaires supérieur à 7,6 M€), également calculée en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise et dont le taux, initialement fixé à 0,35%, a été relevé progressivement pour compenser en partie les effets, sur l'État, de la suppression de la part salariale de la taxe, jusqu'à atteindre 1,5% à compter de 2001.

⁵⁶ Deux autres assiettes n'entrent pas dans le champ de cette étude : celle purement foncière qui s'applique aux petits redevables, et celle fondée sur une part des recettes notamment pour les bénéfices non commerciaux.

⁵⁷ Lorsque la durée d'amortissement est inférieure à trente ans. Ce pourcentage est ramené à 8% de cette valeur si la durée d'amortissement est supérieure à trente ans.

b) Le montant acquitté par les entreprises

Le produit acquitté par les entreprises diverge, de celui perçu par les collectivités.

En 2008, sur les 30 Md€ de cotisations versées aux collectivités, 3% sont désormais à la charge des collectivités, l'État en finance 38,5%, le reste étant à la charge des entreprises. Ainsi, les seuls dégrèvements⁵⁸ pris en charge par l'État en matière de TP s'élèvent à 11,6 Md€.

Au final, le montant de la TP et des taxes assimilées effectivement payé par les entreprises au titre de 2008 s'est élevé à 25,6 Md€.

La TP constitue donc la principale imposition locale à la charge des entreprises, et une ressource essentielle pour les collectivités territoriales. Elle représente en effet environ 15% de leurs ressources et contribue pour plus de 30% à leur autonomie financière.

2 - Autres impôts rattachés à la fiscalité locale

a) Les taxes locales et spéciales d'équipement

Elles sont perçues en addition aux deux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la TP au profit des communes et groupements ou de leur établissements publics fonciers, d'aménagement ou fonciers d'État.

Une taxe additionnelle est également due pour toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux quatre impôts directs locaux dans les communes comprises dans le ressort de la région d'Ile-de-France.

En 2007 le produit des taxes locales d'équipement s'est élevé à 533 M€ pour l'ensemble des établissements publics. La région Ile de France a prévu 650 M€ de taxe spéciale d'équipement en 2006 (entreprises et ménages).

⁵⁸ Les dégrèvements constituent un dispositif destiné à réduire la cotisation d'impôt acquittée par un redevable, pris en charge par l'État, donc sans conséquence pour les collectivités. Les dégrèvements se distinguent des exonérations, qui se traduisent par une dispense d'acquitter la taxe, et des abattements, qui réduisent l'assiette de l'impôt, qui ne sont compensés par l'État qu'en cas de disposition législative expresse.

b) La taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie⁵⁹

Elle est perçue en addition à la TP et sur la même base. Les taux de cette imposition sont votés chaque année par les CCI locales.

La taxe est due, en principe, par toutes les personnes imposables à la TP. Au titre de 2008, le montant de cette taxe s'est élevé à 0,9 Md€.

IV - Des impôts sur la consommation supportés partiellement par les entreprises

Les impôts sur la consommation ne sont pas considérés en comptabilité nationale comme pesant sur les entreprises. Mais les conditions de concurrence, tout comme l'existence de rémanences de TVA, peuvent conduire les entreprises à en supporter la charge. Par ailleurs, le développement de taxes sectorielles rend utile leur inclusion dans la présente enquête.

A - Une capacité des entreprises à répercuter la TVA dépendante de la concurrence

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt original, conçu pour que les agents économiques qui versent la taxe (essentiellement les entreprises), ne soient pas ceux qui en supportent l'incidence économique (les ménages et les administrations publiques), puisque les entreprises peuvent déduire la TVA acquittée sur leurs achats et facturent la TVA sur leurs ventes.

La différence entre la TVA collectée et la TVA déduite donne lieu soit à paiement au Trésor soit à crédit de TVA, reportable ou imputable sur les opérations de la période suivante. La TVA, bien que versée par les entreprises, n'est donc pas comptabilisée dans le présent rapport comme un de leurs prélèvements obligatoires.

Cependant, l'analyse de l'incidence fiscale nuance cette approche juridique, puisque les entreprises peuvent supporter tout ou partie de la taxe sur la consommation, en fonction des conditions de concurrence.

En concurrence pure et parfaite, c'est en effet le côté du marché le moins élastique au prix qui supporte la plus grande partie de la taxe. Lorsque la demande de biens des consommateurs est nettement plus

⁵⁹ Les taxes pour frais de chambres d'agriculture ou des métiers ne sont pas intégrées à la présente étude.

élastique que l'offre des entreprises, la taxe sur les biens n'est que très faiblement répercutée sur le prix de consommation. Cela signifie que les producteurs supportent quasiment tout le poids de la taxe. Dans le cas contraire, où l'offre est plus élastique que la demande, la TVA est répercutée dans les prix de consommation. Les consommateurs en supportent donc quasiment toute la charge.

Les effets de l'impôt sur les biens sont très différents sur un marché qui opère en concurrence imparfaite. Les entreprises jouent en général sur leur pouvoir de marché pour transférer une partie de la taxe sur les consommateurs. Cependant, les mécanismes sont très subtils et dépendent des formes exactes de la concurrence. Les estimations empiriques de l'incidence de la variation du taux de taxe sur la consommation concluent néanmoins à un transfert important sur les ménages

Ainsi, les consommateurs ont été en France bénéficiaires de la baisse en 1987 des taux de TVA sur les ventes d'automobile (de 33,3% à 18,6%) et en 1999 sur les travaux d'amélioration des logements (de 20,6% à 5,5%), mais dans des proportions différentes. Les entreprises ont récupéré 57% du changement du taux de taxe pour la première mesure, mais 77% pour la seconde.

Ces estimations pour la France sont en accord avec des résultats obtenus pour un panel de pays de l'Union Européenne⁶⁰: celui-ci conclut que les changements de taux de taxes sur la consommation sont reportés sur les consommateurs, en des proportions allant généralement de 40% à 80%. Les entreprises captent donc une partie de la baisse.

Le présent rapport retient cependant une approche juridique de la TVA, considérant qu'elle est payée par les ménages, à l'exception des rémanences de TVA.

B - Les rémanences de TVA constituent une charge pour les entreprises

1 - La neutralité de la TVA pour les assujettis n'est pas pleinement assurée

La TVA ne peut être totalement exclue du champ des prélèvements obligatoire des entreprises, car sa neutralité n'est que partielle à leur égard. En effet, les consommations intermédiaires ou investissements de certains opérateurs sont grevés d'une TVA qui ne peut être déduite. Ce phénomène, appelé rémanence de TVA, résulte de l'application :

⁶⁰ Viren, M., *Tax Incidence of the VAT and Excise Taxes*, non publié, 2007.

- des règles d'exonération prévues par la directive n°2006/112 et reprises en droit national : certaines opérations d'agents économiques, bien que dans le champ d'application de la TVA, bénéficient d'une exonération de cette taxe et n'ouvrent corrélativement pas droit à déduction.. De manière générale, tel est le cas des activités bancaires, financières⁶¹ et d'assurance, des activités de soins ou d'enseignement réalisées par le secteur privé ;
- des règles de champ : certains opérateurs ne sont pas assujettis à la TVA et la supportent sur leurs achats, comme par exemple les personnes morales de droit public ;
- du régime de franchise de taxe en base aux petites entreprises, qui est proche de l'exonération car les bénéficiaires de la franchise ne peuvent pratiquer aucune déduction de la TVA sur les biens destinés à leur activité ;
- et d'exclusions spécifiques⁶² du droit à déduction autorisées par la directive n°2006/112.

Ces rémanences de TVA présentent un double inconvénient.

Leur montant total estimé par la DGTPE est tout d'abord élevé, puisqu'il représente près du quart du montant net de la TVA encaissée par l'État, et s'élève à 31,2 Md€ en 2006 (dernière année disponible), en progression soutenue par rapport à 2004 (+10,3%). En 2006, le secteur marchand représentait près des deux tiers des rémanences.

Les rémanences ont ensuite un effet distorsif. Les opérateurs économiques ne pouvant récupérer la TVA sur leurs achats de biens ou de services l'incorporent dans leur prix. Dès lors, leurs clients ne pourront pas non plus récupérer cette taxe, lorsqu'ils sont eux-mêmes assujettis et la répercutent « en cascade », jusqu'au consommateur final. Les rémanences de TVA ont donc tendance à rendre la formation des prix plus opaque.

⁶¹ Notamment les opérations de négociation et d'octroi de crédit, sur les dépôts de fonds. En matière bancaire et financière, les États membres peuvent cependant accorder aux assujettis le droit de soumettre tout ou partie de ces opérations à la TVA. La taxation sur option a pour effet d'ouvrir le droit à déduction sur les dépenses d'amont (voir *infra*).

⁶² Par exemple sur les dépenses de carburant ou pour les dépenses de logement ou d'hébergement supportées par les entreprises au titre de leurs salariés ou dirigeants.

C - Les autres impôts sectoriels sur la consommation

Ces différentes taxes sont pour la plupart considérées en comptabilité nationale comme des impôts sur les biens et services, et ne sont donc pas comptabilisées comme des prélèvements obligatoires sur les entreprises. Elles sont cependant mentionnées pour mémoire.

1 - La contribution des complémentaires santé

La mise en place de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) a été assortie de la création d'une contribution de 2,5% - dont le taux a été porté à 5,9% en 2009 – sur le chiffre d'affaires santé réalisé en France par les mutuelles, les instituts de prévoyance et les assurances affectée au fonds de financement de la CMU-C⁶³.

Son montant 2008 est de 0,7 Md€, mais devrait fortement progresser avec la hausse de son taux en LFSS pour 2009 (1,8 Md€ attendus).

2 - Autres prélèvements sur la consommation

Hors droits d'accises sur les alcools et tabacs, des taxes nombreuses mais de montants limités frappent certaines consommations spécifiques.

Ces prélèvements ont souvent un champ sectoriel, qu'il s'agisse par exemple de la taxe sur les cercles et maisons de jeux, dont l'assiette est la « cagnotte » prélevée par l'exploitant sur les mises des joueurs, ou de celle sur les réunions sportives, qui porte sur les recettes brutes des entrées acquittées par les spectateurs. Les éditeurs de livre sont pour leur part assujettis à deux taxes au profit du Centre national du livre, l'une de 0,2%, dans des conditions comparables à la TVA, l'autre sur la vente, la livraison ou l'acquisition de matériels de reproduction.

Une taxe d'aménagement du territoire frappe pour sa part les concessionnaires d'autoroute à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers (6,9 € pour 1000 km), dans les conditions de la TVA. Elle a rapporté 512 M€ à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).

⁶³ Articles L. 862-4 à 8 CSS.

V - La recherche de nouvelles assiettes

Il s'agit tout d'abord de taxer le chiffre d'affaires de certaines entreprises ou d'un secteur. Ces prélèvements peuvent également avoir un impact sur l'environnement, même si ce n'est pas toujours leur finalité initiale. Enfin, ces taxes peuvent venir sanctionner l'absence de certains comportements des employeurs, ou la nature de certaines de leurs dépenses.

A - Le chiffre d'affaires

Les taxes sur le chiffre d'affaires, c'est-à-dire sur les ressources dégagées par les ventes de biens et services, ont un poids limité dans les prélèvements obligatoires (7,8 Md€). Elles frappent principalement les entreprises n'ayant pas dégagé de bénéfices (IFA), celles de taille importante (C3S) et le secteur pharmaceutique.

1 - L'imposition forfaitaire annuelle (IFA)

Elle frappe les sociétés redevables de l'IS qui n'ont pas réalisé de bénéfice. Cette imposition a donc pour objet de fixer un niveau minimal d'imposition des entreprises au titre de leurs résultats. Seules sont exclues de son champ d'application les entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à un seuil de référence⁶⁴ et celles qui entrent dans l'un des cas d'exonérations prévue par la loi (par exemple, les jeunes entreprises innovantes, les entreprises intégrées dans un pôle de compétitivité ou en zones franches urbaines). En 2008, plus de 82 000 entreprises ont ainsi acquitté l'IFA, sans payer d'IS.

Des aménagements successifs ont été apportés à l'IFA au cours des dernières années. Elle a tout d'abord été transformée de créance imputable sur l'IS en une charge déductible du résultat imposable à compter des exercices ouverts au 1er janvier 2006 (+0,5 Md€ au titre de 2006).

Ensuite, le chiffre d'affaires de référence pour son exigibilité a été relevé à 400 000 € en 2007 induisant une modification du barème (-0,03 Md€ au titre de 2006).

Enfin, la suppression de l'IFA à compter du 1er janvier 2011 est l'une des mesures emblématiques de la dernière loi de finances, après relèvements successifs du barème :

⁶⁴ Initialement fixé à 300 000€.

- à compter de 2009, la limite supérieure de la première tranche du barème sera relevée de 400 000 € à 1,5 M€ ;
- à compter de 2010, cette limite sera portée à 15 M€.

Cette mesure aurait un impact budgétaire net évalué à environ 1,2 Md€ à la fin de la période. Le montant net de l'IFA s'est élevé en 2008 à 1,7 Md€.

2 - La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)

Elle a été instituée par la loi du 3 janvier 1970. L'assiette de la C3S est le chiffre d'affaires global annuel hors taxes. Son produit est affecté au RSI au prorata de son déficit comptable résultant de la couverture obligatoire de base gérée par chacune des branches. Le cas échéant, le solde du produit de la C3S est versé soit au FSV, soit au FRR.

Le taux de la C3S fixé par décret est de 0,13%. Elle n'est pas perçue lorsque le chiffre d'affaires est inférieur à 760 000 €, mais les réformes intervenues depuis 1995 tendent à limiter la portée de ce seuil d'assujettissement.

En effet, la C3S a été réformée en 1995 pour en augmenter le rendement, par une extension de son assiette⁶⁵ et une hausse de son taux. Le champ des personnes morales assujetties a été étendu par la suite, notamment aux mutuelles et aux organismes de droit public exerçant leur activité dans un cadre concurrentiel.

La loi du 13 août 2004 a institué, à compter du 1^{er} janvier 2005, une contribution additionnelle à la C3S, exigible et recouvrée dans les mêmes conditions. Le produit de la contribution additionnelle est affecté à la caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS).

Son taux est de 0,03% du chiffre d'affaires hors taxes déclaré au titre de la C3S. Des taux réduits pour les entreprises du commerce et du négoce sont prévus (taux de 2,5% de leur marge brute), notamment pour ne pas handicaper leur compétitivité.

La C3S et la contribution additionnelle ont un fort rendement (5,2 Md€ en 2008). Leur faible visibilité auprès des entreprises s'explique par leur taux faible permis par une assiette large, et par leur seuil d'assujettissement élevé qui est favorable aux PME, de fait exonérées.

⁶⁵ La loi prévoit que pour l'appréciation du seuil d'assujettissement, les contribuables doivent rajouter la part de chiffre d'affaires déduit de l'assiette de la contribution. Il en résulte que la contribution peut être due alors que l'assiette imposable est inférieure au seuil d'assujettissement.

Cependant, ce prélèvement présente un défaut : l'assiette large de la C3S sans possibilité de déduction entraîne une taxation en cascade qui frappe proportionnellement plus les secteurs en aval du processus économique. La C3S est en effet perçue à chaque stade du processus de production ou de commercialisation, sans possibilité de déduction, contrairement à la TVA.

Toutefois, cet effet distorsif n'est pas nécessairement synonyme de désavantage compétitif. D'une part, les secteurs concernés sont principalement en aval du processus économique et peu aisément délocalisables – commerce de détail, construction, activités financières –, seul le segment d'activité professionnel (B2B) du secteur financier pouvant être concerné par un désavantage compétitif⁶⁶. D'autre part, le mécanisme de taux réduit compense en partie ce phénomène. Les secteurs du commerce de détail et du commerce de gros représentent ainsi 28,5% des redevables mais 24,6% du montant total perçu de la C3S.

3 - Les entreprises pharmaceutiques sont assujetties à des prélèvements sur leur activité commerciale en France

Pour faire face à la croissance des dépenses d'assurance-maladie, différentes taxes sur les entreprises pharmaceutiques ont été créées.

Ces contributions ont largement fonctionné, comme des recettes d'appoint de l'assurance-maladie, parfois sollicitées, par des majorations de taux exceptionnelles ou la création de contributions additionnelles exceptionnelles. Leur produit cumulé n'est pas négligeable (0,9 Md€ en 2008).

Pour l'ensemble des taxes pharmaceutiques, le fait générateur est associé à une commercialisation en France, et non à une production. Dès lors, elles sont théoriquement neutres en termes de concurrence internationale : elles n'affectent pas les firmes domestiques pour la partie exportée de leur production, et assujettissent les firmes étrangères pour la production qu'elles importent en France.

Mais, comme elles ne peuvent être répercutées sur le consommateur du fait de la fixation des prix des biens médicaux, elles sont prélevées sur les marges des entreprises.

⁶⁶ Aucune information n'est disponible sur l'existence d'une contribution similaire et spécifique au sein de l'Union européenne.

a) Les contributions sur les dépenses de promotion

Depuis 1983, les entreprises pharmaceutiques et, depuis la LFSS pour 2004, les producteurs de dispositifs médicaux, sont assujettis à des contributions sur les dépenses de promotion de leurs produits admis au remboursement en France, à destination de la CNAMTS, et pour partie de la Haute Autorité de santé.

Pour les entreprises pharmaceutiques, l'assiette de ces contributions est constituée du coût employeur des personnels de démarchage des produits médicaux auprès des professionnels de santé, de leurs frais de transport, et des frais de publication et des achats d'espaces publicitaires. Ses taux vont de 19% pour la première tranche à 36% pour la dernière.

b) La contribution sur les grossistes pharmaceutiques

Les entreprises de vente en gros de spécialités pharmaceutiques ainsi que les entreprises assurant l'exploitation d'une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques sont assujetties à une contribution sur le chiffre d'affaires hors taxes (CAHT) réalisé en France au titre de la vente en gros des médicaments admis au remboursement.

Il s'agit d'un dispositif souple adapté aux variations du marché du médicament qui comprend deux taux, de 1,9% sur le CAHT de l'année et de 2,25% sur sa variation par rapport à l'année précédente, qui peut être déduite de la première en cas de baisse du CAHT. L'aménagement de cette taxe autour de deux taux en 2005 s'explique par le souci d'asseoir la taxe sur l'activité de chaque entreprise et de favoriser une meilleure adéquation entre le taux de la taxe et la croissance de chaque opérateur.

Par ailleurs, le montant de la contribution acquitté par les entreprises fait l'objet d'un plancher de 1,4% du chiffre d'affaires réalisé au cours de l'année civile et d'un plafond de 2,7%

En outre une contribution additionnelle exceptionnelle a été instaurée en 2007.

c) Les contributions de sauvegarde et les remises conventionnelles

La LFSS pour 1999 a instauré un système original combinant une taxation des entreprises pharmaceutiques et un dispositif conventionnel alternatif qui a vocation à réduire son assiette pour les entreprises signant une convention avec le comité économique des produits de santé (CEPS) visant à un encadrement de l'évolution du chiffre d'affaires.

Lorsque le CAHT réalisé en France par l'ensemble des entreprises pharmaceutiques au titre des médicaments admis au remboursement s'est accru, par rapport à l'année précédente, d'un taux supérieur à la progression définie par l'objectif national de dépenses de l'assurance-maladie (ONDAM), les entreprises pharmaceutiques sont assujetties à une contribution dite « de sauvegarde »⁶⁷, selon un barème progressif. Son montant a cependant été fortement réduit par le développement du mécanisme de « remise conventionnelle ».

d) La contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques

La LFSS pour 2004 a créé une taxe sur le CAHT réalisé en France au titre des médicaments admis au remboursement par les entreprises pharmaceutiques, taxe dont le produit est affecté à la CNAMTS.

Pour assurer les besoins de financements complémentaires, depuis 2006, les LFSS ont, à titre exceptionnel, fixé son taux à 1,76% (sur le chiffre d'affaires réalisé en 2006), puis à 1% (pour le chiffre d'affaires réalisé en 2007 et en 2008).

B - Une fiscalité environnementale encore limitée

Sont considérés comme en faisant partie, les charges ou prélèvements ayant un impact sur l'environnement même si ce n'est pas leur finalité initiale, qu'il s'agisse des taxes, des redevances pour services rendus ou des mesures fiscales dérogatoires⁶⁸ dans les domaines suivants : transports, énergie, pollution ou prélèvement sur les ressources. Cependant la taxe carbone dont l'instauration est prévue en projet de loi le présent rapport, l'économie de cette nouvelle taxe n'étant pas connue au moment de l'adoption du rapport.

Si le poids des taxes environnementales (sur les entreprises et les ménages) demeure modeste en France, elles font néanmoins craindre une perte de compétitivité pour les secteurs intensifs en énergie ou polluants. Mais les comparaisons internationales sont pour partie biaisées.

⁶⁷ Article L. 138-10 CSS.

⁶⁸ Ces mesures concernent des mesures prises en faveur ou à l'encontre de certaines catégories de redevables pour les inciter à modifier leur comportement (par exemple l'exonération partielle de TIPP pour les biocarburants).

Encadré n° 6 : Les redevances pour service rendu ne sont pas des prélèvements obligatoires

Les charges sur les entreprises et les ménages au titre de la protection de l'environnement posent tout d'abord des difficultés au regard de la notion de prélèvement obligatoire.

Les redevances ne sont pas comptabilisées dans le champ des prélèvements obligatoires⁶⁹, car elles sont considérées comme des contreparties à des services rendus. Ces redevances ont néanmoins été intégrées dans le rapport annuel pour 2005 que le Conseil des impôts a consacré à *la fiscalité et l'environnement*.

L'existence de charges sur les entreprises non comptabilisées dans les prélèvements obligatoires introduit un biais dans les comparaisons internationales, puisque Eurostat ne les prend pas en compte. Dès lors, les recettes de la fiscalité environnementale, évaluées à 6,2% du PIB par le Gouvernement, s'élèvent à 5,2% pour Eurostat.

1 - Des difficultés à déterminer la part entreprise

Au regard des données disponibles, il est difficile, d'estimer le poids de la fiscalité environnementale supportée par les entreprises. Très peu de taxes environnementales sont en effet supportées uniquement par les entreprises, et leur poids est en outre modeste :

- la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pèse sur les seules entreprises à caractère industriel, mais ne représente que 1,1% de la fiscalité environnementale (0,2 Md€ en 2008) ;
- la taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés est également acquittée par seules les entreprises, pour une recette fiscale de 1,1 Md€ en 2008 (2,2% de la fiscalité environnementale).

En revanche, pour les autres taxes ou redevances, dont le poids est réparti sur les consommateurs et les producteurs, aucune statistique n'est tenue par les administrations en charge de leur recouvrement pour distinguer la part entreprise de la part ménage⁷⁰. La quasi-absence de ventilation est particulièrement regrettable pour les trois taxes et redevance qui assurent la très grande majorité du produit de la fiscalité environnementale (environ 90%) :

⁶⁹ Voir sur ce point le rapport du CPO, *Sens et limites des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés*, 2008, p. 55.

⁷⁰ Essentiellement la direction générale des douanes et droits indirects – DGDDI -, et la direction générale des finances publiques – DGFIP.

- la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qui, malgré une stagnation sur la période avec une croissance de +0,4% à 25,1 Mds€, représente plus de la moitié (51,8%) des recettes de la fiscalité environnementale en 2007 ;

La part supportée par les entreprises a fait l'objet de plusieurs estimations, qui variait de 54% sur l'essence et à 38% sur le gazole dans le rapport de la commission présidée par M. Durieux, à 35% (pour l'ensemble de la TIPP) dans le rapport du Conseil économique et social (CES) de 2006 sur la fiscalité et les finances publiques locales. A défaut de données plus récentes, que le ministère de l'économie n'a pas été en mesure de fournir, on peut estimer que les entreprises auraient acquitté 8,8 Md€ au titre de la TIPP en 2007, sur la base de la ventilation du CES⁷¹.

- l'ensemble des redevances collectées sur l'eau et l'assainissement représente près du quart de la fiscalité environnementale, (11,9 Mds€ en 2007, soit 24,5%)⁷² ; seule la redevance versée aux agences de l'eau (1,7 Mds€ en 2007, soit moins de 15% de l'ensemble des redevances) permet d'isoler le part acquittée par les entreprises (13,9%) ;
- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères⁷³ représente la 3^{ème} taxe en ordre d'importance, soit 10% du total, pour 4,8 Mds€ en 2007. Le rapport du CES de 2006 évalue à 20% la part de ce prélèvement payé par les entreprises, soit 1 Md€.

On obtient donc un montant total très approché de 13 Md€ supporté par les entreprises, sur un périmètre couvrant un peu plus des deux tiers de l'ensemble de la fiscalité environnementale (68,5%).

Au final, même si la fiscalité environnementale occupe une part limitée dans la richesse nationale, cette insuffisance de données sur la répartition de la charge entre entreprises et ménages pourrait être préjudiciable à un moment où cette forme de prélèvement est appelée à se développer, et où certains pays en font un levier d'allègement de charges sur le facteur travail (voir *infra*).

⁷¹ Soit un montant inférieur à celui estimé dans le rapport pour 2004 du Conseil des impôts sur *la concurrence fiscale et l'entreprise* (10 Md€).

⁷² Source : site des agences de l'eau.

⁷³ La TEOM constitue un mode de financement spécifique du service d'élimination des déchets ménagers et est due par tout propriétaire d'une propriété imposable à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

2 - Les taxes environnementales des seules entreprises

Ne sont présentées ici que les taxes acquittées par les seules entreprises. Elles portent sur leurs véhicules routiers (de tourisme, et sur les poids lourds d'ici 2011) et sur leurs émissions polluantes. La vocation environnementale de certaines de ces taxes a été renforcée dans le cadre du « Grenelle de l'environnement ». Leur montant global reste cependant modeste (1,3 Md€ en 2008).

a) La taxe sur les véhicules de société (TVS)

Une des rares taxes non déductibles de l'IS, elle a été modifiée en LF pour 2006 dans un double objectif :

- de simplification : la « vignette » perçue au profit des départements pour les véhicules d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 tonnes a été supprimée. L'État a compensé la perte de recette par la modification du tarif et de l'assiette de la TVS, notamment pour les véhicules immatriculés avant le 1er janvier 2006 ;
- d'incitation des entreprises à se doter de véhicules propres : le tarif de la TVS pour les véhicules immatriculés à partir du 1er janvier 2006 est calé sur les émissions de CO² selon le barème suivant.

Tableau n°6 : Tarif de la taxe sur les véhicules de société pour les véhicules immatriculés à partir du 1^{er} janvier 2006

Nombre de grammes de CO ² émis par kilomètre	Tarif par gramme de CO ²
Inférieur ou égal à 100	2 €
Supérieur à 100 et inférieur ou égal à 120	4 €
Supérieur à 120 et inférieur à ou égal à 140	5 €
Supérieur à 140 et inférieur à ou égal à 160	10 €
Supérieur à 160 et inférieur à ou égal à 200	15 €
Supérieur à 200 et inférieur à ou égal à 250	17 €
Supérieur à 250	19 €

Source : DLF

Au final, la modification de la TVS associée à la hausse des tarifs, se traduit par une hausse de son produit 25% entre 2004 et 2008.

Encadré n° 7 : Les taxes sur les véhicules de société à l'étranger

D'autres partenaires de la France ont mis en place un dispositif similaire. En Allemagne, la taxe sur les véhicules (*Kraftfahrzeugsteuer*) est une imposition annuelle à la détention du véhicule. Le champ d'application de cet impôt n'est pas limité aux véhicules de tourisme des sociétés. Un projet de loi a pour objet de réformer son assiette pour retenir une taxation en fonction à la fois des émissions de CO₂ et de la cylindrée du véhicule. La réforme devait entrer en vigueur pour les premières immatriculations à compter du 1er juillet 2009.

En Espagne⁷⁴, depuis le 1^{er} janvier 2008, un nouveau système de calcul de l'impôt sur les immatriculations des véhicules est entré en vigueur. Il s'agit d'appliquer un taux d'imposition selon les émissions officielles de CO₂, et non plus selon la cylindrée du véhicule.

En revanche, le mécanisme de la TVS n'existe pas au Royaume-Uni.

b) La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

Un des seuls exemples d'écotaxe, elle forme un ensemble de 12 prélèvements dont les mécanismes d'assiette sont complexes, et ont fait l'objet de nombreuses modifications ces dernières années.

La LF pour 2009 en simplifie partiellement le mécanisme, en unifiant les notions de fait générateur, d'exigibilité et de redevable. Elle renforce également les incitations à recourir à des modes d'élimination des déchets moins polluants, et étend le champ de cette taxe à certaines émissions de substances polluantes dans l'atmosphère (TGAP air) jusqu'ici non couvertes, ainsi qu'à l'incinération des déchets ménagers.

Cependant, les critères fiscaux et les critères environnementaux ne se recoupent pas toujours, rendant difficile la mise en œuvre concrète des dispositions de la TGAP, et les divers aménagements apportés à cette taxe rendent très complexe sa mise en œuvre et nuisent à son efficacité.

Le produit de la TGAP reste modeste avec un montant de 0,2 Md€ en 2008.

c) La taxe poids lourd (TPL)

La France devrait mettre en place cette taxe à partir de 2011 sur les poids lourds circulant sur le réseau national non concédé – hors autoroutes à péage donc – et une partie du réseau local pouvant faire l'objet de reports de trafic importants. La TPL doit permettre une meilleure couverture des coûts externes des poids lourds, actuellement sous-tarifés en milieu interurbain (bruit, pollution locale, congestion).

⁷⁴ Source : Service économique de Madrid, DGTPE.

En contrepartie, et avant même que cette nouvelle taxe ne soit mise en œuvre, les tarifs de la taxe à l'essieu, taxe applicable aux véhicules de transport routier d'un poids supérieur à 12 tonnes, sont abaissés et alignés sur les tarifs fixés par la directive « Eurovignette » (-50 M€ prévu en PLF pour 2009). Cette taxe n'a pas de vocation environnementale affirmée puisqu'elle est calée sur le véhicule en fonction de son type, non du niveau de pollution généré.

La France s'inspire ici de la redevance sur les transports routiers de marchandises mise en place depuis 2005 en Allemagne. Elle devrait être cependant de moindre ampleur, la TPL devant rapporter environ 880 M€ à partir de 2011, soit quatre fois moins qu'attendu de son homologue allemande (4,3 Md€). Des exemptions et abattements ont en effet déjà été votés en LF pour 2009 avant même l'entrée en vigueur de la TPL⁷⁵.

C - La taxation de certaines dépenses d'entreprises

1 - Les taxes sur les dépenses de publicité ou sur les communications électroniques.

Plusieurs taxes sur les dépenses de publicité des entreprises ont été instituées par le législateur. Ces taxes sont régies par les articles 1609 sexdecies et sexdecies A du CGI.

Les redevables des taxes sur la publicité sont généralement les entreprises qui assurent leur régie et l'assiette est constitué des sommes versées par les annonceurs hors TVA. Ces taxes peuvent prendre une forme tarifaire en fonction du prix du message télévisée (taxe sur la publicité télévisée), elles peuvent varier en fonction de palier de recettes trimestrielles (taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision), ou porter sur les services de télévision offerts par les éditeurs ou distributeur de télévision (taxe sur les services de télévision). La première de ces taxes est affectée au budget général de l'État, la deuxième au fonds de soutien à l'expression radiophonique, la troisième au centre national de la cinématographie.

La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a institué deux nouvelles taxes, l'une portant sur la publicité diffusée à la télévision (article 302 bis KG), dont le montant attendu était de 94 M€ pour 2009, et l'autre sur les

⁷⁵ Deux aménagements substantiels ont été apportés par l'article 153 : les itinéraires sur lesquels les niveaux de trafic poids lourds sont particulièrement bas ont été expressément exclus du champ d'application de la taxe ; un abattement de 25% sur les taux est par ailleurs prévu pour les départements métropolitains les plus périphériques.

services fournis par les opérateurs de communications électroniques (article 302 bis KH), pour 380 M€ de recettes prévues⁷⁶. Ces taxes doivent partiellement compenser la suppression de la télévision sur France Télévision.

2 - L'émergence de taxes comportementales

Si les taxes environnementales doivent inciter les entreprises à limiter leur consommation d'énergie ou la pollution qu'elles génèrent, d'autres taxes, d'un montant certes très limité, ont pour objet de sanctionner l'absence de certains comportements de la part de l'employeur. Le même type d'approche inspire les dispositifs de conditionnalité des allègements de charges, puisque leur mise en œuvre conduit à accroître les charges sur les entreprises concernées en réduisant l'allègement de prélèvement obligatoire dont elles bénéficiaient.

a) L'emploi de salariés handicapés

La loi du 10 juillet 1987 impose aux entreprises de plus de 20 salariés d'employer au moins 6% de travailleurs handicapés dans leurs effectifs (emplois directs ou sous-traitance).

L'entreprise ne respectant pas cette obligation doit payer une contribution à l'association pour la gestion du fonds d'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH). Selon la taille de l'entreprise, le montant de la contribution à l'AGEFIPH est de 400 à 600 SMIC horaires, multiplié par le nombre d'« unités » manquantes pour que l'entreprise puisse atteindre son obligation.

b) La lutte contre l'obésité

La LFSS pour 2006 a institué une contribution sur les dépenses de publicité télévisée ou radio des entreprises productrices de boissons sucrées ou édulcorées, dont l'originalité est de n'être exigible que si ces entreprises ne font pas apparaître un message à caractère sanitaire dans leurs publicités. Le montant de cette taxe est égal à 1,5% des sommes payées aux annonceurs, hors TVA.

⁷⁶ Rapport du député Christian Kert, commission spéciale pour la réforme de l'audiovisuel public, 2008.

c) La protection des salariés âgés

La LFSS pour 2009 a instauré une pénalité à la charge des entreprises de plus de cinquante salariés pour celles qui n'auront pas élaboré d'ici 2010 un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés (55 ans et plus), ou ne seront pas couvertes par un accord de branche ou de groupe. Le montant de cette pénalité est fixé à 1% de l'assiette des cotisations de sécurité sociale.

d) La prime à la cuve

La LFR pour 2007 a institué une taxe exceptionnelle à la charge des entreprises pétrolières, inspirée d'une précédente taxe créée en LF pour 2001. Elle est assise sur la fraction de la provision pour hausse des prix du pétrole qui excède 15 M€, et son taux est de 25%. Non déductible des résultats imposables, elle est cependant imputable sur l'IS dû.

Les entreprises redevables de cette taxe ont la possibilité d'y échapper par un versement libératoire auprès du fonds social pour le chauffage des ménages qui finance l'aide à la cuve versée aux foyers modestes. Pour l'hiver 2007-2008, 125 M€ ont ainsi été versés à 830 000 foyers. La LF pour 2009 a reconduit cette aide pour l'hiver 2008-2009, et porté le montant d'aide à la cuve de 150 à 200€ par foyer non imposable.

e) La conditionnalité des allègements de charges sociales

Deux formes de conditionnalité des allègements ont été introduites.

Dans un premier temps, la LFSS pour 2006, puis celle pour 2008, subordonnent le bénéfice de toute mesure de réduction ou d'exonération totale ou partielle de cotisations ou de contributions partielles à l'absence d'infraction aux règles relatives au travail dissimulé. Lorsque l'infraction de travail dissimulé est constatée, l'URSSAF procède à l'annulation des réductions ou exonérations de cotisations et de contributions dont a bénéficié l'employeur, pour un montant plafonné à 45 000 €.

La loi du 3 décembre 2008 sur les revenus du travail a créé une nouvelle forme de conditionnalité : le défaut d'engagement, par l'employeur, de la négociation annuelle obligatoire sur les salaires, la durée et l'organisation du travail, conduit à une réduction de 10% des allègements généraux et des exonérations géographiques. Les allègements et exonérations sont supprimés lorsque l'employeur ne remplit pas cette obligation pour la troisième année consécutive.

La conditionnalité fait l'objet de multiples propositions allant bien au-delà de ces dispositions. Ainsi, il a été envisagé que le bénéfice des allègements pourrait être subordonné à des conditions de recrutement et/ou de non-licenciement, d'embauche en contrat à durée indéterminée, à l'emploi des seniors, ou à la réduction du travail à temps partiel.

A l'issue de cet inventaire non exhaustif, le nombre élevé des prélèvements obligatoires, frappant parfois la même assiette (en particulier le facteur travail), apparaît peu lisible pour les investisseurs étrangers, et génère des coûts de gestion pour les entreprises qui peuvent nuire à leur compétitivité.

Chapitre III

Des entreprises comparativement plus taxées, mais qui ont bénéficié de mesures récentes d'allègements

Sous réserve des nombreux biais des comparaisons internationales portant sur les prélèvements obligatoires, la France taxe relativement plus ses entreprises que ses principaux partenaires européens. Néanmoins, ces données ne prennent pas en compte les allègements massifs dont ont bénéficié les entreprises en 2007 et 2008, qui devraient permettre d'améliorer la position de la France en ce domaine. Elles ont notamment bénéficié d'une forte montée en charge des dépenses fiscales, ainsi que de mesures favorables à leur trésorerie dans le cadre du plan de relance annoncé fin 2008.

I - Un niveau de prélèvement sur les entreprises plus élevé que dans le reste de l'Union européenne

A - L'analyse comparée des prélèvements obligatoires présente certains biais

Dans son rapport sur le *Sens et les limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés* (mars 2008), le CPO a déjà souligné les biais introduits par l'application de conventions de mesure aux recettes des administrations publiques.

Les « prélèvements obligatoires » sont définis par l'organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) au regard de trois critères⁷⁷. L'application de ces critères cumulatifs conduit à exclure certaines charges qui pèsent sur les entreprises du champ des prélèvements obligatoires, en particulier s'agissant des prélèvements sociaux.

Le premier critère, dit de destination, conduit à comptabiliser les versements aux seules administrations publiques (APU, au sens de la comptabilité nationale). S'il permet d'inclure dans les prélèvements obligatoires les organismes de droit privé gestionnaires d'un régime de protection considérés comme contrôlés par la puissance publique (par exemple les cotisations chômage versées à l'UNEDIC), ce critère en exclut cependant la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC -voir *supra*).

Le deuxième critère, du caractère effectif du versement, conduit à écarter les cotisations sociales dites « imputées » ou « fictives », qui sont la contrepartie des prestations d'assurance sociale fournies directement par les employeurs à leurs salariés, sans recours à un intervenant tiers (fonds de pension, assurance...). Une comparaison des taux de prélèvements obligatoires sur ces bases conduit à favoriser les pays où les cotisations imputées sont élevées, comme l'Autriche⁷⁸ (2,3% du PIB), mais aussi la France (2,5%) et surtout l'Allemagne (3,2%), par rapport à ceux où ces cotisations sont faibles (par exemple le Royaume-Uni ou l'Italie).

Enfin, le troisième critère, tenant au caractère non volontaire du versement, entraîne les principales distorsions. La prévoyance collective facultative n'est pas incluse dans les prélèvements obligatoires, même si elle constitue une charge pour les entreprises à laquelle il leur est souvent difficile de se soustraire. Ainsi, au Danemark et en Suède, pays où les prélèvements sociaux sont parmi les plus lourds, les régimes de retraite complémentaires facultatifs couvrent la très grande majorité des salariés⁷⁹, tandis que les cotisations chômage sont également facultatives.

⁷⁷ Il s'agit des versements effectifs opérés par tous les agents économiques au secteur des administrations publiques, sous réserve, d'une part, que ceux-ci résultent non d'une décision de l'agent économique qui les acquitte mais d'un processus collectif de décision concernant les modalités et le montant des débours à effectuer, et, d'autre part, qu'ils ne comportent pas de contrepartie directe.

⁷⁸ Le maintien de la rémunération du salarié prend la forme non pas d'indemnités journalières, mais d'un versement direct de l'employeur.

⁷⁹ 85% au Danemark, au taux moyen de 10%, 90% en Suède.

Le même phénomène s'observe dans des pays où les prélèvements sociaux sont plus faibles. Alors que l'OCDE chiffre les cotisations employeurs à 9,7% du coût de travail au Royaume-Uni, elles en représentent pour l'Office national des statistiques 15%, en incluant les cotisations facultatives à des fonds de pension et à des assurances privées. Selon l'OCDE, les dépenses patronales au titre de l'assurance maladie privée aux États-Unis, qui couvre 52% des salariés de l'industrie, s'élèveraient à 18,8% du salaire brut moyen.

En France, les cotisations de prévoyance facultative et de retraite supplémentaire s'élèveraient à 14 Md€⁸⁰. Si celles-ci ne sont pas incluses dans les prélèvements obligatoires, en revanche la France apparaît handicapée dans les comparaisons internationales du fait des régimes de retraite complémentaires obligatoires qui pèsent 2% du PIB en 2008 et qui sont comptabilisés dans les prélèvements obligatoires.

Les comparaisons internationales sont donc à considérer avec précaution, d'autant que le niveau de prélèvements obligatoires de chaque pays est le reflet d'orientations collectives en matière de socialisation des dépenses de protection sociale et d'éducation.

B - La France fait davantage peser ses ressources fiscales et sociales sur les entreprises

1 - Le taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises le plus élevé d'Europe

Les comparaisons internationales, établies sur la base des données de l'OCDE, couvrent pour la France la quasi-totalité des impôts et prélèvements sociaux.

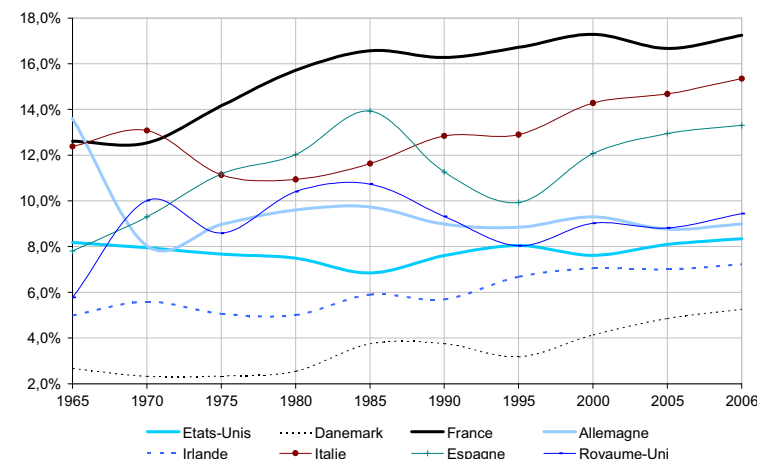
Pour mémoire, il est rappelé que le taux de prélèvements obligatoires⁸¹ en France s'est élevé à 44,2% en 2006, contre 39,8% dans l'Union européenne à 15 (UE15). Le taux des seuls prélèvements sur les entreprises s'établit quant à lui à 17,2% du PIB en 2006 (311,8 Md€), soit 5,7 points au dessus de la moyenne de l'UE15.

⁸⁰ PLFSS pour 2009, annexe 5.

⁸¹ Rapport entre les prélèvements obligatoires et le produit intérieur brut.

Graphique n°3 : Evolution du taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises

En % du PIB



Source : CPO, d'après données OCDE

Le taux de prélèvement obligatoire sur les entreprises en France a crû entre 1965 et 2006 de 5,7 points. Cette progression est cependant à relativiser au regard de celle du taux global de prélèvements obligatoires en France, supérieure à 10 points sur la même période.

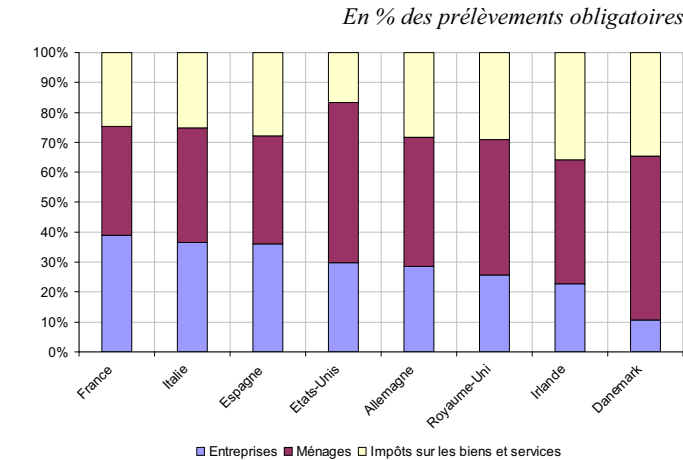
L'UE15 a également connu une croissance de ses prélèvements obligatoires sur les entreprises, mais de moindre ampleur (+2,6%). Seul l'Allemagne présente une tendance baissière, (-4,6 points), grâce en particulier au basculement à la fin des années soixante d'un impôt sur le chiffre d'affaires des entreprises sur la TVA.

2 - Les entreprises assument une part élevée des ressources fiscales et sociales

L'analyse de la répartition des recettes fiscales et sociales entre les entreprises et les ménages fait apparaître qu'en France les prélèvements obligatoires sont relativement plus supportés par les entreprises que dans d'autres pays. Cette analyse est sans doute à nuancer, car faute de pouvoir déterminer en comparaison internationale les rémanences de TVA supportées par les entreprises, il a été fait le choix de ne pas affecter les impôts sur les biens et services, supportés pour dans leur très grande majorité par les ménages.

En France, les prélèvements sur les entreprises représentent 39,0% des prélèvements obligatoires totaux, soit 10 points au dessus de la moyenne de l’UE (29,0%).

Graphique n°4 : Structure comparée des prélèvements obligatoires en 2006



Source : OCDE

Le rapport analyse plus en détail ces résultats en deuxième partie s’agissant de l’impôt sur les bénéfices, en troisième partie pour les charges sur les coûts de production (impôts et cotisations sociales sur les facteurs capital et travail).

II - De récents allègements au bénéfice des entreprises non pris en compte dans les comparaisons internationales

A - Des allègements récents ont permis de stabiliser les prélèvements des entreprises dans le PIB

Sur une période plus récente, les prélèvements obligatoires des entreprises ont connu une relative stabilité. Ainsi, en 2008, le taux de PO sur les entreprises (16,7%) était très proche de celui de 1985 (16,6%), après avoir connu un pic en 2000 (17,3%). Depuis lors, il a diminué de près de 0,6 points de PIB.

Tableau n° 7 : Evolution des PO des entreprises dans le PIB

En %

Année	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
PO entreprises	15,7	16,6	16,3	16,7	17,3	16,7	16,7
Ensemble des PO	40,1	42,5	41,6	42,7	44,1	43,6	42,8

Source : Calculs DGTPE, d’après données OCDE (1980-2005) et INSEE (2008)

Cette évolution a été permise par l’importance des mesures nouvelles prises en faveur des entreprises en 2007 et 2008, donc hors évolution spontanée des prélèvements obligatoires⁸². Elles ont ainsi bénéficié, au regard de la comptabilité nationale, de 11,8 Md€ d’allègements nouveaux, essentiellement au titre des impôts directs : - 6,8 Md€ pour l’IS et 2,6 Md€ pour la TP. Les allègements sur ces deux impôts, qui avaient commencé en 2006, ont été plus que compensés cette année là par l’augmentation des prélèvements sociaux employeurs.

D’autres mesures nouvelles ont consisté en des augmentations de prélèvements, dont certaines sont passées par la création de nouveaux prélèvements. Il s’agit notamment des différents prélèvements sur les exemptions d’assiette de sécurité sociale (voir *supra*), ou de certaines taxes sectorielles : sur la publicité télévisée ou sur le chiffre d’affaires des opérateurs de téléphonie, instituées par la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision (voir *supra*).

Les ménages ont connu en 2007-2008 des allègements d’impôts et de prélèvements sociaux encore plus élevés, de 12,6 Md€, hors impôts sur la consommation (+0,2 Md€).

⁸² A défaut de définition normalisée des mesures nouvelles, les analyses et chiffrages présentés ici résultent de l’exploitation des comptes de la nation publiés chaque année par l’INSEE, qui ont l’avantage de la permanence des méthodes employées pour leur établissement. L’INSEE distingue ainsi l’évolution discrétionnaire des prélèvements obligatoires, qui résulte des variations de la législation sociale et fiscale (modification de barème, d’assiette, création ou suppression d’un prélèvement) de leur évolution spontanée, qui est celle qui aurait lieu à législation constante et qui dépend de la conjoncture économique. Cette approche présente cependant l’inconvénient d’être très agrégée. Par exemple en 2003, les allègements généraux de cotisations de sécurité sociale résultant de la réforme dite Fillon de janvier 2003 (0,5 Md€) ont été plus que compensés par la hausse des cotisations UNEDIC-AGS et de celles de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Or ces mesures nouvelles sont retracées dans la seule ligne « cotisations payées par l’employeur ».

Les principales mesures d’allègements en faveur des entreprises font l’objet d’une analyse dans les deuxième et troisième parties de la présente étude. Sont ici seulement détaillés l’évolution des dépenses fiscales au profit des entreprises, ainsi que les principales mesures qui, bien que ne constituant pas un allègement pour les entreprises, ont eu un impact sur leur trésorerie.

Tableau n°8 : Mesures nouvelles 2001-2008

		En Md€							
	Mesures	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		-6,00	-4,50	-0,80	-1,30	-1,90	-2,20	-7,20	-1,20
Impôts directs	Ménages					2,00	2,40	-0,60	0,40
	Entreprises					-0,50	-0,40	-0,40	-1,60
Impôts indirects	Donations et successions					0,60	0,60	0,20	0,20
	Fiscalité directe locale					-0,20	-0,40	-0,10	0,40
Sécurité sociale	Autres					1,10	-2,00	-4,50	-2,30
	IS	-0,30	-1,20	-0,40		-0,40	-1,00	0,30	-2,90
Autres non affectables	TP		-1,30	-1,40	0,50	1,20	1,10	0,20	0,20
	FDL				0,70	2,30	-0,40	-0,70	0,90
Total	Autres				0,40	-0,20			
	TIPP		0,40	1,00	0,80				
Sécurité sociale	Droits tabacs		0,40	0,20	0,30				
	Autres dont TVA		-0,40	0,10	0,30		-0,20	0,20	
Autres non affectables	Cotisations	-1,40	-0,40	2,50	0,60	0,10	1,30		-1,50
	Autres	-1,60	-0,20		-1,80	0,00	1,10	-1,50	
Total	Hausse des cotisations sociales					0,40	0,70		-2,10
	Autres				1,00	1,50	0,30	-0,60	
Total		-14,2	-7,2	1,2	1,5	6,0	0,9	-14,7	-9,5

Source : CPO, d'après INSEE (comptes de la Nation)

B - Une forte montée en charge de la fiscalité dérogatoire

1 - L'exclusion des mesures considérées comme des modalités particulières d'imposition

La présente étude est réalisée sur la base des seules dépenses fiscales présentées en loi de finances. Elle ne tient pas compte des dispositions reclassées à compter du PLF pour 2006 en « simples modalités de calcul de l'impôt », et qui ont été à nouveau chiffrées dans le cadre du PLF pour 2009. Ces mesures ont un coût budgétaire massif (47 Md€ en 2007 pour les seules mesures chiffrées), essentiellement concentrées sur l'IS, et sont très largement supérieures aux seules dépenses fiscales des entreprises (26,8 Md€).

Tableau n° 9 : Modalités de calcul de l'IS et de l'IFA

En M€

Impôts	Mesure	2007	2008	2009
IS	Régime du report en arrière des déficits	NC ⁸³	NC	NC
	Taxation à taux réduit des petites entreprises	1 970	2 010	2 110
	Régime mère-fille	25 200	NC	NC
	Régime spécial des fusions de sociétés	NC	NC	NC
	Intégration fiscale	15 500	NC	NC
	Transformation de sociétés préexistantes en SCOP	NC	NC	NC
	Exonération des plus-values de cession de titres de participation	3 350	4 300	4 500
IFA	Exonération de l'IFA en fonction du chiffre d'affaires	700	790	830

Source : PLF 2009, Voies et moyens, tome II.

Le Conseil souligne la nécessité que le chiffrage de ces mesures, désormais présenté en annexe du tome 2 des voies et moyens, soit poursuivi, en particulier s'agissant des régimes mère fille et d'intégration, qui font l'objet d'un examen spécifique en deuxième partie du présent rapport.

⁸³ Non chiffré.

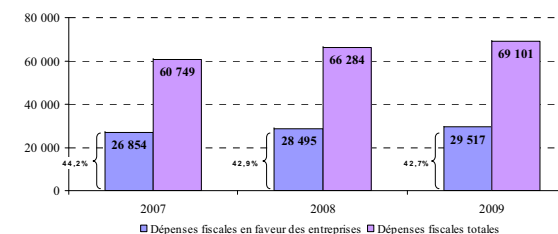
2 - Les entreprises bénéficient de dépenses fiscales croissantes

Les dépenses fiscales se sont multipliées ces dernières années, confirmant ainsi la volonté de faire de la fiscalité un levier de politique économique. En 2007, la fiscalité dérogatoire en faveur des entreprises s'élève à 26,8 Md€⁸⁴, soit un peu plus de 44% du volume total des dépenses fiscales. Les mesures d'allègements de TVA sont prépondérantes en masse⁸⁵, puisqu'elles pèsent à elles seules près de la moitié des dépenses fiscales engagées⁸⁶. Les mesures IR-IS et spécifiquement IS ne représentent globalement que le quart.

Les dépenses fiscales en faveur des entreprises devraient progresser sensiblement entre 2005 et 2008 (+7,8%), mais à un rythme plus faible cependant que l'ensemble des dépenses fiscales (66,3 Md€, soit 11,8% par rapport à 2005).

La dynamique des dépenses fiscales en faveur des entreprises serait être plus forte en 2009, puisqu'à la progression attendue de +3,5%, il convient d'ajouter l'allègement résultant de l'extension du taux réduit de TVA au secteur de la restauration (3 Md€ en année pleine⁸⁷), soit pour cette seule mesure, une hausse de 10,5% des dépenses fiscales au profit des entreprises par rapport à 2008 (en année pleine).

Graphique n°5 : Poids des dépenses fiscales en faveur des entreprises dans la fiscalité dérogatoire totale*



Source : CPO- à partir des données DLF issues des voies et moyens

* Hors extension du taux réduit à la TVA sur la restauration

⁸⁴ Tous impôts confondus : IR-IS, IS, TVA et impôts locaux. Les dépenses fiscales IR-IS intéressent tout à la fois les entreprises individuelles (régime IR- bénéfice industriel et commercial) et les entreprises passibles de l'IS. Toutefois, il n'est pas possible d'effectuer une ventilation par nature.

⁸⁵ Les dépenses fiscales de TVA sont assimilées dans le présent rapport à des politiques de soutien à certains secteurs (voir la troisième partie du présent rapport).

⁸⁶ Les taux réduits de TVA accordés à certains secteurs sont examinés en détail dans la troisième partie.

⁸⁷ Il s'agit d'un chiffrage brut, puisqu'il n'est pas tenu compte de la remise en cause des subventions à l'emploi dont bénéficie le secteur.

Cette nouvelle dépense fiscale deviendrait la 3^{ème} plus coûteuse pour le budget de l'État, après celle liée au taux réduit de TVA sur la rénovation/amélioration du logement (5,4 Md€) et la prime pour l'emploi (3,9 Md€).

Hors TVA, les dépenses fiscales les plus dynamiques en volume concernent les mesures prises en matière d'IS, tirées par le dynamisme du crédit d'impôt recherche (+27%). Elles font l'objet d'une analyse plus détaillée en deuxième partie.

C - Des mesures de trésorerie contradictoires

1 - La modification du régime de paiement des acomptes de l'impôt sur les sociétés en 2005 a affecté la trésorerie des grandes entreprises

Le paiement de l'IS repose de manière traditionnelle sur un système de quatre acomptes provisionnels dont sont redevables les entreprises ayant dégagé un bénéfice fiscal au titre de leur dernier exercice clos. Les acomptes sont calculés sur la base du dernier exercice clos, à l'exception du premier acompte provisoirement établi sur la base de l'avant-dernier exercice clos.

La LFR pour 2005 a modifié ce dispositif pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 M€, en prévoyant que le dernier acompte à verser au titre de l'exercice est calculé par rapport au bénéfice estimé. Le dernier acompte est majoré en fonction de l'augmentation prévisionnelle du résultat.

L'impact en trésorerie pour les entreprises s'est élevé à 2,3 Md€ en 2005, contre 0,3 Md€ prévu initialement, pour 80 entreprises, dont 4 seulement ont versé plus de la moitié du total⁸⁸, dans des délais de mise en œuvre de la mesure extrêmement contraints. Si cette réforme du régime d'acomptes a permis à l'État de réduire d'autant l'écart entre prévision et réalisation en matière d'IS (-1,7 Md€ au final), elle devrait se traduire à l'inverse par une forte baisse des recettes d'IS en 2009 avec le retournement conjoncturel.

⁸⁸ Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2005.

2 - A l'inverse, le plan de relance a entendu redonner de la trésorerie aux entreprises

Dans le cadre du plan de relance de l'économie, les entreprises peuvent depuis le 2 janvier 2009 obtenir la restitution anticipée de créances d'IS ainsi que le remboursement accéléré de crédits de TVA (3,6 Md€ remboursés au 31 juillet 2009).

Les entreprises soumises au régime normal d'imposition à la TVA bénéficient désormais d'un remboursement de crédit dès le mois suivant, et non plus au bout de trois mois.

Les entreprises peuvent également obtenir la restitution immédiate des crédits d'impôt recherche (CIR) au titre de 2005, 2006 et 2007 non imputés sur l'impôt dû, au lieu d'attendre trois ans. Elles peuvent également solliciter la restitution du CIR 2008 après imputation sur l'impôt dû estimé par elles. A fin juillet 2009, 3,7 Md€ de CIR ont ainsi été restitués.

Les sociétés passibles de l'IS peuvent également demander la restitution immédiate des créances de report en arrière des déficits pour les exercices clos au plus tard le 30 septembre 2009, au lieu d'attendre cinq années. A fin juillet 2009, 3,8 Md€ ont été ainsi versés aux entreprises.

En matière de prélèvements sociaux, la trésorerie des entreprises est soulagée par l'étalement ou la remise des dettes de charges sociales :

- incitation à une grande bienveillance dans l'examen des demandes de délais de paiement et de remises des majorations de retard⁸⁹ ;
- la possibilité de remise de dettes par les administrations financières, les organismes de sécurité sociale, l'assurance-chômage et les régimes complémentaires a été étendue dans le cadre d'une procédure de conciliation, de sauvegarde et de redressement judiciaire⁹⁰.

⁸⁹ Lettre ministérielle du 16 octobre 2008.

⁹⁰ Loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

DEUXIÈME PARTIE

DES EFFORTS D'ATTRACTIVITÉ FISCALE CIBLÉS

Chapitre I

Bien que mal positionnée pour ses prélèvements obligatoires, la France apparaît relativement attractive

Les analyses économiques tendent à montrer que la localisation d'un investissement dépend principalement de critères économiques, géographiques et humains. Les prélèvements obligatoires ont un impact avéré mais secondaire par rapport à ces déterminants, que l'existence de biens publics ne parvient pas à atténuer complètement.

Les enquêtes d'opinion et études qualitatives sur l'attractivité comparée des pays placent la France en bonne position sur les critères premiers de la localisation, mais en mauvaise position s'agissant des prélèvements obligatoires. Les flux d'investissements directs étrangers⁹¹ montrent une bonne attractivité de notre pays pour les investissements entrants, mais ces données sont à considérer avec précaution.

⁹¹ L'OCDE les définit pour l'essentiel comme « une activité par laquelle un investisseur résidant dans un pays obtient un intérêt durable et une influence significative dans la gestion d'une entité résidant dans un autre pays. Cette opération peut consister à créer une entreprise entièrement nouvelle ou, plus généralement, à modifier le statut de propriété des entreprises existantes (par le biais de fusions et d'acquisitions) ».

I - Un rôle secondaire des prélèvements obligatoires dans la localisation des investissements

A - Les déterminants économiques et géographiques priment

Les travaux empiriques sur les choix de localisation des entreprises mettent en avant l'importance première de l'objectif d'*accès au marché*. La variable clé est le potentiel de marché, qui prend en compte la taille du pays d'accueil, mais aussi sa densité, sa proximité aux autres marchés ainsi que son ouverture commerciale. Au regard de ce critère, la France apparaît plutôt bien positionnée, au cœur du marché unique européen.

Viennent ensuite un ensemble de *déterminants géographiques et humains*, tels que la distance entre le pays investisseur et le pays d'accueil, l'existence d'une frontière commune ou le fait de parler la même langue, voire de facteurs d'agglomération d'entreprises, afin de réduire les coûts d'accès aux fournisseurs et à la main d'œuvre qualifiée.

La question des coûts de production n'intervient que dans un troisième temps.

Parmi ces coûts, la détermination de l'impact du coût de la main d'œuvre sur l'attractivité est complexe. En effet, si la main d'œuvre est rémunérée en fonction de sa productivité marginale, alors des salaires élevés signalent une productivité élevée, sans désavantage en termes de coût par unité produite. Il faut donc corriger les salaires par la productivité, mais l'opération est assez hasardeuse car la productivité apparente du travail est très cyclique. Par ailleurs, un coût moyen élevé de la main d'œuvre ne signifie pas nécessairement une faible attractivité si le pays est spécialisé dans des activités à haute valeur ajoutée.

Les prélèvements obligatoires ne paraissent pas figurer parmi les premiers critères du choix de localisation des activités. Ils n'en ont pas moins un impact de second rang.

B - Bien que secondaires dans les décisions d'investissements, les prélèvements obligatoires ont un impact sur leur localisation

Les travaux d'analyse économique sur le lien entre fiscalité et localisation du capital productif reposent à titre principal sur l'IS. Cette forme de taxation est en effet généralisée, et de ce fait se prête davantage à des comparaisons internationales.

a) Les critères d'arbitrage font intervenir des taux d'imposition de nature différente

En théorie, il est possible de décomposer l'arbitrage des entreprises pour un investissement en quatre étapes successives⁹², et d'en inférer les taux d'imposition pertinents pour chacune des étapes⁹³ :

- exporter depuis le pays d'origine ou s'implanter dans le pays de destination des biens. Les études économiques n'ont pas pour l'heure porté sur cette première étape, en raison de difficultés méthodologiques ;
- conditionnellement au choix de s'implanter à l'étranger, sélectionner une (ou plusieurs) localisation(s). Cette étape devrait être influencée par les taux d'imposition effectifs moyens car il s'agit d'une décision qui dépend du profit total attendu ;
- conditionnellement au choix d'une localisation, déterminer un niveau d'investissement. Le montant investi devrait quant à lui dépendre des taux effectifs marginaux car il est tel que l'entreprise ne puisse plus espérer augmenter son profit en investissant un euro de plus ;
- conditionnellement au niveau d'investissement, choisir la localisation du profit. Celle-ci devrait dépendre des taux d'imposition nominaux puisqu'il s'agit alors de déplacer d'un pays à l'autre une base fiscale donnée.

⁹² Devereux, M.P. et Griffith R., *The impact of corporate taxation on the location of capital : A review*, Swedish Economic Policy Review, 9, 2002.

⁹³ Devereux, M.P., *Developments in the Taxation of Corporate Profit in the OECD since 1965: Rates, Bases and Revenues*, Oxford University Centre for Business, Taxation Working Papers 07/04, 2007.

Dès lors, la seule comparaison des taux nominaux n'épuise pas la question de l'attractivité d'un pays au regard de l'imposition des bénéfices. C'est pourquoi, dans la suite du rapport, les comparaisons internationales s'appuient sur des taux de différentes natures (nominaux, implicites et effectifs).

b) Un impact confirmé sur la localisation des IDE

La littérature empirique confirme l'impact de l'IS sur les décisions d'implantation. Ainsi une baisse d'un point du taux nominal d'IS conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une hausse de 2,1% de l'investissement direct étranger (IDE) entrant⁹⁴.

Le taux nominal d'IS a donc un effet important en termes d'attractivité. De ce point de vue, la France apparaît mal positionnée (voir infra). En outre, l'imposition du capital élevée en France pourrait décourager l'investissement à l'étranger. Ce résultat est important à deux égards.

- pour la localisation des maisons-mères, qui sont souvent le lieu où sont prises les décisions stratégiques, qui sont biaisées en faveur de leurs pays d'implantation⁹⁵. Il est donc important pour un pays d'accueillir ces centres de décision ;
- pour l'internationalisation des groupes nationaux et, par là, l'émergence de « champions ». En effet, les IDE, notamment dans les pays industriels, sont généralement considérés comme complémentaires aux exportations : ils favorisent l'exportation vers les pays cibles plutôt qu'ils ne s'y substituent. C'est particulièrement vrai pour le commerce des services, où la France présente des avantages comparatifs, qui passe par l'activité des filiales à l'étranger plutôt que par des exportations.

⁹⁴ Méta-analyse réalisée à partir de 427 estimations économétriques. De Mooij, R.A. et Ederveen, S., *What difference does it make? Understanding the empirical literature on taxation and international capital flows*, European Commission Economic Paper No. 261, 2006.

⁹⁵ Ainsi, la probabilité d'investir en France pour une entreprise française est plus de dix fois supérieure à la probabilité d'investir dans un pays comparable en termes de marché, de coûts de production... Mayer, T., Méjean, I. and B. Nefussi, *The location of domestic and foreign production affiliates by French multinational firms*, Document de travail du CEPII n° 2007-07, 2007.

c) Les prélèvements sur les coûts de production nuisent également à l'attractivité

La hausse des prélèvements sur le facteur travail aurait également un impact sur les IDE. Ainsi, une étude récente⁹⁶ montre qu'une hausse d'un point de pourcentage des cotisations sociales employeurs et salariés abaisse de 0,5 point de pourcentage la probabilité pour un pays d'être sélectionné comme lieu d'implantation.

Mais, plus globalement, les études économiques récentes pointent l'impact négatif plus sensible du coût complet de la main d'œuvre sur les décisions d'implantation au sein des pays de l'OCDE (voir la troisième partie du présent rapport). Une hausse d'un point de pourcentage du ratio entre salaire minimum et salaire médian réduit de 1,4 points de pourcentage la probabilité pour un pays d'être choisi comme lieu d'implantation de filiales d'entreprises françaises.

D'autres facteurs joueraient enfin sur les IDE. Ainsi, l'étude précitée souligne que les rigidités du marché du travail ont un impact négatif sur l'attractivité du territoire français, même s'il reste marginal.

C - L'existence de biens publics ne permet pas de compenser pleinement l'impact des prélèvements obligatoires sur l'attractivité

L'influence des prélèvements obligatoires sur l'attractivité du territoire doit enfin être nuancée au regard des dépenses qu'ils permettent de financer, et qui peuvent améliorer la productivité des entreprises, et donc leur capacité à exporter.

Ainsi, les entreprises arbitraient pour se localiser là où la combinaison d'impôts et de biens publics leur convient le mieux. Un pays à fiscalité élevée ne serait pas nécessairement délaissé par les entreprises si cette fiscalité était compensée par des infrastructures et un service public de qualité.

⁹⁶ Delbecque, V., Méjean, Patureau, L., *Social competition and firms' location choices*, Document de travail du CEPII n°2008-12, 2008.

Le capital public a un impact positif sur l'investissement entrant, mais cet effet ne compense cependant pas l'impact négatif de l'IS : une hausse de 1% du taux d'imposition réduit l'IDE entrant de 1,1%, tandis qu'une hausse de 1% du capital public n'accroît l'IDE entrant que de 0,2%. Une stratégie consistant à prélever plus d'impôts pour améliorer les infrastructures serait donc perdante en termes d'IDE entrants⁹⁷.

II - La France, mal positionnée sur le volet fiscal, bénéficie d'autres avantages comparatifs

Si l'analyse économique permet de mettre au jour un effet négatif mais limité des prélèvements obligatoires sur l'attractivité, l'examen de leur impact réel sur le positionnement de la France en la matière est malaisé.

Les prélèvements obligatoires en France sont certes élevés par rapport aux autres pays développés mais, du point de vue d'un investisseur étranger, ce désavantage comparatif semble au moins pour partie contrebalancé dans les enquêtes d'opinion auprès des chefs d'entreprise par les aspects non fiscaux sur lesquels la France apparaît bien positionnée. Les investissements directs étrangers entrants sont d'ailleurs comparativement élevés en France, même si ces données ne sauraient constituer à elles seules un indicateur d'attractivité.

A - Les indicateurs synthétiques et enquêtes d'opinion révèlent une situation contrastée de la France

De nombreux cabinets de conseils réalisent, des enquêtes d'opinion auprès de chefs d'entreprise ou calculent des indicateurs synthétiques afin de classer différents pays en fonction de leur potentiel d'attractivité. Ces travaux rencontrent un fort écho médiatique, et influencent sans doute pour une part les décisions d'investissement des entreprises.

⁹⁷ Bénassy-Quéré, A., N. Goyalraja et A. Trannoy, *Tax and public input competition*, Economic Policy, 22, 2007.

Mais leurs fragilités méthodologiques⁹⁸ et leur profusion rendent difficile la construction d'un discours cohérent sur l'attractivité de la France. Certains avantages et handicaps récurrents peuvent néanmoins être identifiés.

1 - Les avantages comparatifs de la France

La France est reconnue pour la qualité de ses infrastructures classée au 3^{ème} rang mondial par l'institut international de management de Lausanne (derrière l'Allemagne et les États-Unis) et de sa main d'œuvre.

Cette appréciation d'ensemble est confirmée par une étude récente de l'INSEE⁹⁹ qui indique, selon les chefs d'entreprise de l'industrie, que l'économie française dispose de nombreux atouts, notamment la qualification de l'encadrement, la qualité des infrastructures de télécommunication et de transport. Ce sont ces avantages qui permettent par exemple à Paris d'être positionnée, juste derrière New-York, les métropoles chinoises (Pékin, Shanghai) et Londres en termes d'attractivité¹⁰⁰.

Une étude récente de KPMG¹⁰¹, relative aux coûts comparés de production susceptibles d'influencer l'installation d'entreprises sur un territoire positionne favorablement la France (5^{ème} devant le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie), en raison du prix de l'immobilier, des loyers des bureaux, et des coûts de livraison et de l'énergie.

Les résultats sont en revanche plus négatifs s'agissant de la fiscalité.

2 - Un mauvais positionnement de la France au regard des prélèvements obligatoires sur les entreprises

Une récente enquête européenne de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) sur la fiscalité des entreprises¹⁰² auprès de 1005 chefs d'entreprise européens, place ainsi la France en 7^{ème} position sur dix pays (devant l'Espagne, la Belgique et l'Italie) en termes d'attractivité du système fiscal pour les chefs d'entreprises étrangers, mais sa position s'améliore néanmoins par rapport à 2006 (dernière place).

⁹⁸ M. Debonneuil et L. Fontagné, *Compétitivité*, rapport du conseil d'analyse économique, 2003 ; B. Coeuré et I. Rabaud, *Attractivité de la France : analyse, perception et mesure*, Économie et statistique N° 363-364-365, 2003.

⁹⁹ INSEE Première n°1188, *Mondialisation et compétitivité des entreprises françaises*.

¹⁰⁰ Ernst & Young, *Global cities' attractiveness 2008*. Etude établie à partir d'un panel de 508 acteurs économiques majeurs du monde entier interviewés par l'institut CSA.

¹⁰¹ Competitive Alternatives 2008, Special Report : Focus on Tax.

¹⁰² Réalisée par IPSOS, résultats 2008.

L'étude précitée de KPMG, qui compare les taux effectifs d'imposition¹⁰³ dans dix pays¹⁰⁴, place pour sa part la France en dernière position, avec un taux égal à 113% contre 104,8% pour l'Italie, 78,2% pour l'Allemagne et 62% pour le Royaume-Uni.

La décomposition par type de prélèvements indique que c'est en matière de cotisations sociales que la position de la France est défavorable (la part dans l'excédent net d'exploitation y est la plus élevée parmi les dix pays étudiés) alors que s'agissant de l'impôt sur les bénéfices, la France présente un taux effectif plus favorable (moins élevé en particulier que l'Allemagne et l'Italie) et intermédiaire pour les impôts de production (le taux effectif est le 6^{ème} plus élevé, meilleur qu'au Royaume-Uni).

Le rapport annuel de la Banque Mondiale, établi en collaboration avec PriceWaterHouseCoopers¹⁰⁵, aboutit aux mêmes conclusions : les prélèvements sur les entreprises de la France sont plus élevés que dans les autres pays européens (la France se place au 157^{ème} rang de l'étude, derrière le Royaume-Uni au 52^{ème}, l'Allemagne au 124^{ème}, l'Espagne au 149^{ème}, mais devant l'Italie au 164^{ème}) situation qui s'expliquerait essentiellement par le poids des cotisations patronales.

Mais au-delà du poids des charges fiscales et sociales, c'est la qualité de l'environnement réglementaire qui est pour les chefs d'entreprise le principal facteur discriminant en termes d'attractivité. Ainsi, l'étude qualitative réalisée auprès de 450 dirigeants d'entreprises et de fiscalistes pour le cabinet Taj en novembre 2008 montre que la lisibilité et la simplicité des règles fiscales (61%) et leur stabilité à moyen terme sont les attentes prioritaires pour rendre le système français plus attractif.

¹⁰³ Pour une entreprise qui s'installe et engage à cette occasion un certain nombre de dépenses (recrutement de main d'œuvre, investissement en biens mobiliers en immobiliers, dépenses d'énergie...), phase qui précède une phase opérationnelle supposée identique quel que soit le pays (mêmes produits des ventes, mêmes besoins en énergie, mêmes dépenses de R&D,...). Au total, les résultats sont normalisés pour aboutir à un excédent net d'exploitation identique dans chaque pays. Ces taux effectifs d'imposition sont définis dans l'étude comme le rapport de l'ensemble des prélèvements obligatoires sur les entreprises (impôt sur les bénéfices, cotisations sociales et impôts sur la production) sur le revenu net avant impôt.

¹⁰⁴ France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni, États-Unis, Pays-Bas, Canada, Mexique, Australie, Japon.

¹⁰⁵ *Paying Taxes 2008, The global picture*. Etude sur une entreprise-type dans 178 pays.

L'enquête de la CCIP précitée indique également que la stabilité juridique et réglementaire est pour les entreprises de plus de 100 salariés le premier critère de choix pour l'implantation dans un pays (49%), et le second pour les entreprises plus petites (42%, derrière l'IS). Or 87% des chefs d'entreprise français jugent dans la même enquête que la fiscalité de leur pays est de plus en plus compliquée, seulement devancé par l'Italie (89%), et proche de l'Allemagne, de la Belgique et du Royaume-Uni. En revanche 62% des chefs d'entreprises suédois, et plus du tiers des espagnols, polonais et néerlandais jugent leur système fiscal respectif de plus en plus simple.

Ce constat est confirmé par le rapport précité de la Banque Mondiale, établi en collaboration avec PriceWaterHouseCoopers, qui classe également les pays selon la complexité du système fiscal. La France y apparaît performante relativement au temps requis pour remplir les déclarations (mieux que l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne) mais moins s'agissant du nombre d'impôts à payer et de la fréquence de paiement (la France est derrière ses quatre principaux partenaires européens).

Ces analyses sont enfin corroborées par deux récents rapports qui ont étudié les voies et moyens d'améliorer la sécurité juridique des contribuables¹⁰⁶ et cotisants¹⁰⁷. Ils relevaient le nombre élevé de modifications législatives de la partie financement du CSS (153 en 2007) ainsi que du CGI (1079 la même année), qui engendre une forte instabilité juridique pour les contribuables, et notamment pour les entreprises.

B - Une place de choix dans les investissements directs étrangers

Il est possible d'évaluer la capacité du territoire national à attirer des capitaux étrangers au travers des IDE. Mais cette approche présente des limites méthodologiques importantes, longuement exposées dans le rapport du Conseil des Impôts de 2004¹⁰⁸, tenant notamment au fait que les indicateurs de balance de paiement recouvrent des investissements qui ne se traduisent pas nécessairement par des acquisitions de biens d'équipement ou des emplois, mais par de simples rachats d'entreprises.

¹⁰⁶ Olivier Fouquet, *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, juin 2008.

¹⁰⁷ *Cotisations sociales : stabiliser la norme, sécuriser les relations avec les URSSAF et prévenir les abus*, juillet 2008.

¹⁰⁸ Conseil des impôts, *La concurrence fiscale et l'entreprise*, 2004.

Les données des IDE entrants doivent également être rapprochées de celles relatives aux IDE sortants, qui traduisent pour une part la capacité des entreprises résidentes à se développer à l'international, mais comprennent également des opérations de délocalisation qui entraînent des pertes d'emplois, mais ne sont pas isolables. Les IDE nets (IDE entrants-IDE sortants) ne peuvent donc constituer un reflet de l'attractivité d'un pays.

Les IDE entrants en France ont fortement progressé en 2007, à 157 Md€, un niveau jamais atteint, très supérieur à celui des années précédentes¹⁰⁹. La France a ainsi conservé le troisième rang mondial comme pays d'accueil des IDE, derrière les États-Unis et le Royaume-Uni. S'agissant des IDE sortants, on retrouve ce tiercé dans le même ordre, mais les flux ont plus fortement progressé pour la France (225 Md€ en 2007, soit un doublement par rapport à 2006), et surtout le Royaume-Uni (266 Md€, triplement par rapport à 2006) que pour les États-Unis (314 Md€, +42%).

Au final, les prélèvements obligatoires de la France sont certes élevés en comparaison internationale mais, du point de vue d'un investisseur étranger, ce désavantage comparatif semble compensé par les aspects non fiscaux sur lesquels la France apparaît relativement bien positionnée. En outre, la France a fait des efforts d'attractivité fiscale ciblés sur certaines activités.

Chapitre II

Un taux nominal d'imposition des bénéfices élevé, compensé par des règles d'assiette favorables aux entreprises

La position de la France en matière de concurrence fiscale apparaît contrastée.

Peu attractive au regard des taux nominaux et implicites parmi les pays de l'UE15, la France est en revanche mieux positionnée pour ses taux effectifs et la part des recettes d'IS dans le PIB, en raison de certaines règles d'assiette particulièrement favorables aux entreprises établies en France.

Cette dernière a en effet multiplié les mesures de l'assiette taxable, notamment au titre des dépenses fiscales ou des crédits d'impôts. Elle a également supprimé le régime de l'avoir fiscal et du précompte mobilier, et offre des régimes d'amortissement et de report des pertes avantageux par rapport à ses principaux partenaires.

Elle a par ailleurs fait le choix de favoriser certaines formes d'activité. Ainsi, plusieurs régimes fiscaux sont favorables aux groupes, tandis que la fiscalité de l'endettement a été rendue très attractive, notamment en exonérant les plus-values de cession de titre de participation et en permettant une large déductibilité des intérêts d'emprunts. Enfin, les allègements au titre des dépenses de recherche et développement des entreprises sont fortement montés en charge, suite à la récente réforme du crédit d'impôt recherche.

¹⁰⁹ Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), rapport sur l'investissement dans le monde 2008.

Cette stratégie apparaît toutefois à contre-courant de celle suivie par nos principaux partenaires, qui ont réduit leur taux nominaux d'IS, tout en élargissant son assiette. Dès lors, l'attractivité de la France se trouve handicapée par un taux d'IS sensiblement plus élevé.

I - Le mauvais positionnement français en termes de concurrence fiscale doit être relativisé

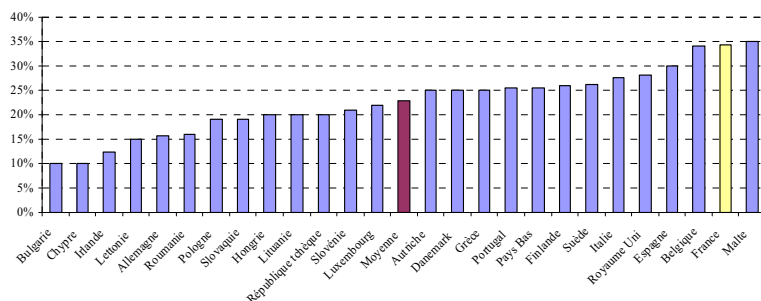
A - La France est isolée en matière de taux nominal et implicite d'imposition des bénéfices

1 - Un niveau facial d'imposition élevé en France

Le taux nominal de l'IS est l'indicateur de pression fiscale sur les entreprises le plus simple et le plus souvent cité. Vitrine du système d'imposition des entreprises, il a un rôle de signal important.

Or, dans ce domaine, la France occupe une position singulière en Europe, avec le deuxième taux le plus élevé de l'UE27 en 2009, derrière Malte.

Graphique n°6 : Taux nominal d'impôt sur les sociétés en vigueur en 2009 dans les États de l'Union Européenne



Source : DGFIP

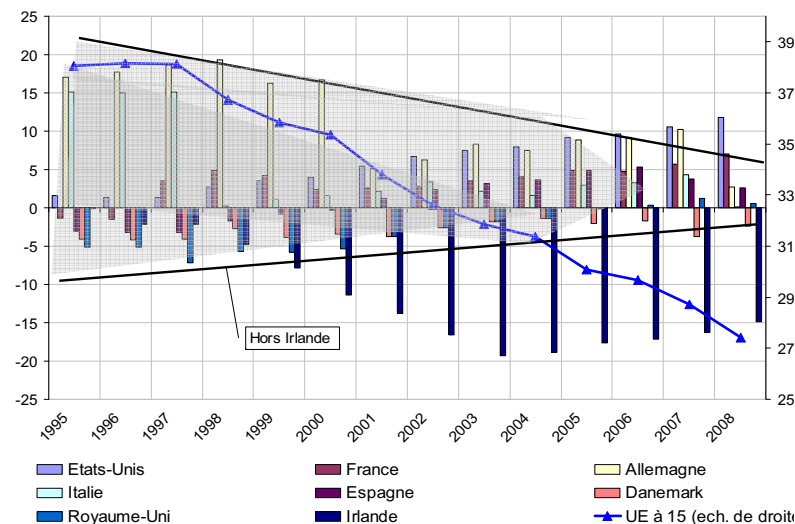
L'évolution du taux de l'IS en France a été particulièrement erratique depuis le milieu des années quatre-vingts : après une politique de baisse du taux, qui était passé de 50% en 1985 à 33% en 1994, le plaçant à l'époque parmi les plus bas de l'UE, la France a fortement accru son taux nominal jusqu'à 42% en 1998, avant de le baisser à nouveau pour l'établir en 2009 à 34,4% (33,3%, plus la CSB).

Cette baisse récente a consisté en la suppression progressive des différentes surtaxes mises en place à compter de 1993. La dernière mesure adoptée dans ce cadre a été la baisse de la contribution additionnelle de 3% à 1,5% pour les exercices clos à compter du 1^{er} janvier 2005, puis sa suppression à compter du 1^{er} janvier 2006 (impact budgétaire total de -1,1Md€).

La relative stabilisation du taux d'IS français entre 1995 et 2008 n'a cependant pas permis d'en maintenir l'attractivité. Dans le même temps en effet, le taux moyen de l'UE a diminué de 10 points, passant de 38,1% en 1995 à 27,4% en 2008.

Graphique n°7 : Taux nominaux d'imposition des bénéfices des sociétés¹¹⁰, écarts à la moyenne de l'UE15

En points de %



Source : CPO, d'après OCDE. Lecture : en 2008, le taux de l'impôt sur les sociétés de la France est supérieur de 7 points à celui de l'UE15.

¹¹⁰ Le taux ici représenté tient compte des surcharges (la contribution sociale sur les bénéfices, en France, par exemple) et de l'imposition des bénéfices prélevés au niveau local (la Gewerbesteuer allemande par exemple).

Ce mouvement baissier des taux nominaux d'imposition s'est accompagné d'une tendance à la convergence de ces mêmes taux : la dispersion des taux d'imposition a ainsi été divisée par plus de 4.

En termes d'attractivité, l'UE est désormais relativement bien positionnée vis-à-vis des autres zones économiques. Les États-Unis affichaient en effet un taux nominal d'imposition des bénéfices de 39,3% en 2008 tandis que le taux moyen des BRIC¹¹¹ s'élevait à 29,2%.

En revanche, la position de la France apparaît plus délicate, ce que confirme une analyse du taux implicite d'imposition des bénéfices.

2 - Une forte taxation implicite des bénéfices

La Commission européenne calcule un taux implicite d'imposition en rapportant les recettes des impôts sur les bénéfices à l'excédent net d'exploitation (ENE). Il s'agit donc d'un indicateur macroéconomique, basé sur des données comptables, qui présente deux inconvénients principaux : il rend imparfaitement compte des règles d'assiette et est temporellement incohérent¹¹². Mais il a l'avantage d'isoler la part de la valeur ajoutée distribuée aux salariés sous forme de rémunération, et de limiter ainsi les distorsions entre pays en la matière.

Ces données placent la France dans une position défavorable puisque son taux implicite est le deuxième plus élevé de l'UE15¹¹³, derrière l'Espagne.

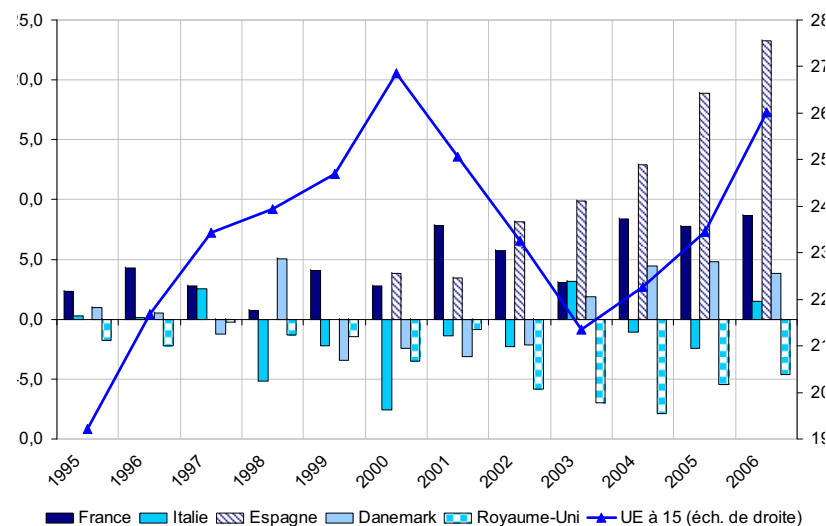
¹¹¹ Brésil, Russie, Inde, Chine.

¹¹² L'IS est généralement assis sur les bénéfices de l'année précédente, et la base taxable varie non pas seulement en fonction du profit, mais également des reports éventuels de déficits.

¹¹³ Le taux implicite n'est pas calculé pour l'Allemagne, car une large part des recettes fiscales issues des entreprises provient d'entreprises soumises à l'impôt sur le revenu.

Graphique n°8 : Taux d'imposition implicite des bénéfices des sociétés, écarts à la moyenne de l'UE15

En point de %



Source : Commission européenne. Les données débutent en 2000 pour l'Espagne.

Contrairement aux taux nominal d'imposition, le taux implicite moyen de l'UE15 ne présente pas de tendance claire. Comme l'indique le rapport du Conseil des impôts sur la concurrence fiscale et l'entreprise précité le taux implicite n'a cessé d'augmenter durant la seconde moitié des années 1990 passant de 19% à 27%. Depuis les constatations de ce rapport, le taux moyen a reflué entre 2000 et 2003 avant d'augmenter à nouveau en 2004, 2005 et 2006.

La charge fiscale sur les bénéfices rapportée au surplus économique dégagé par les entreprises n'a donc pas épousé le profil baissier du taux nominal. Ceci peut s'interpréter comme la conséquence de l'élargissement des assiettes taxables qui contrebalancent la pression à la baisse exercée par les taux nominaux d'imposition (voir *infra*). On peut encore y voir le signe d'une croissance rapide des profits (vérifiée dans le cas de la France) à la fois due à une augmentation de la profitabilité et peut-être liée à une extension de l'activité entrepreneuriale.

B - Mais un poids comparable en termes d'imposition effective des bénéfices

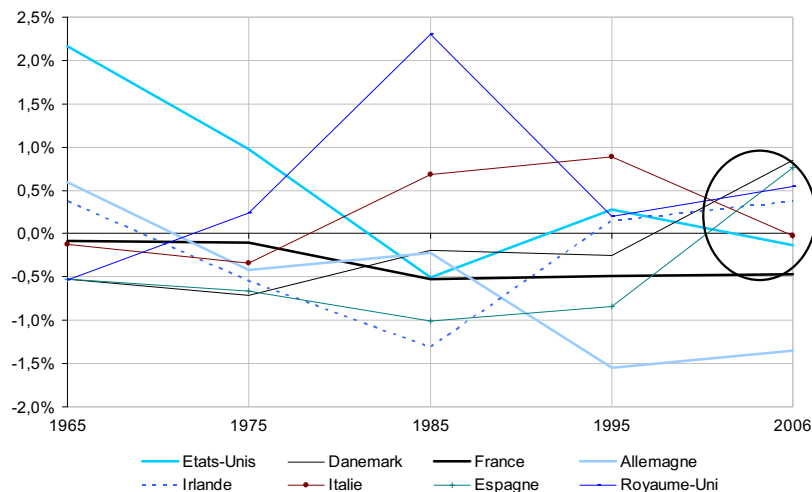
Alors que la France présente un taux statuaire d'imposition des bénéfices supérieur, la charge fiscale supportée par les entreprises à ce titre est pourtant comparable à celle des autres États européens.

1 - Une taxation des bénéfices par rapport au PIB plus faible en France

Le graphique ci-dessous met en évidence une tendance à la faible dispersion du poids des prélèvements sur les bénéfices dans le PIB. L'écart moyen en la matière au sein des pays de l'UE15 est de 0,8 point de PIB, inchangé entre 1965 et 2006.

Graphique n°9 : Part de l'IS dans le PIB, en écart à la moyenne de l'UE

En points de PIB



Source : CPO, d'après données de l'OCDE

La part de l'IS dans le PIB¹¹⁴ apparaît particulièrement faible en France par rapport aux autres pays de l'UE (y compris l'Irlande) et aux États-Unis. Seule l'Allemagne présente un taux sensiblement plus faible (mais beaucoup d'entreprises y sont assujetties à l'IR).

2 - Des taux effectifs français proches des standards européens

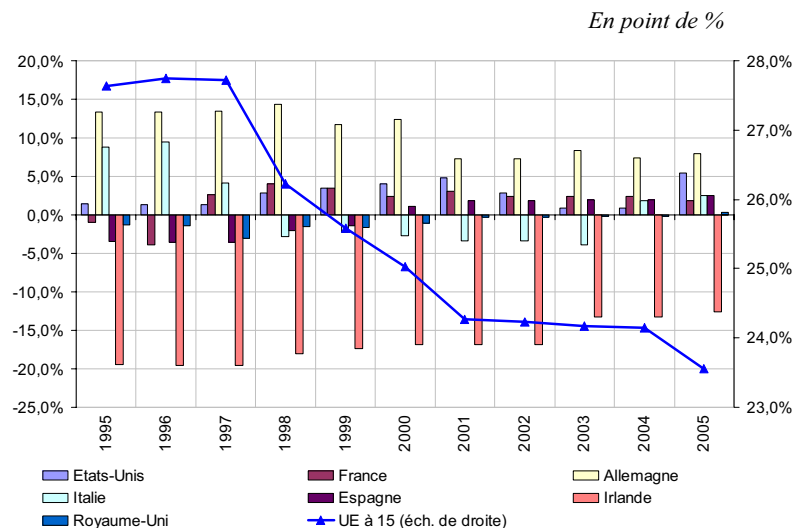
Les taux effectifs d'imposition des bénéfices permettent de simuler les recettes résultant d'un investissement fictif, en fonction de sa nature, de son financement et de son rendement. Ces indicateurs microéconomiques rendent mieux compte des différences d'assiette que l'analyse macroéconomique par les taux nominaux.

Mais la taxation des bénéfices est simulée pour ses principales règles d'assiette uniquement. Dès lors, cette analyse n'intègre ni les autres impôts sur le capital, ni la taxation des dividendes et plus-values des particuliers, qui pèse pourtant sur les conditions de financement des entreprises.

Lorsqu'une entreprise souhaite réaliser un nouvel investissement, le taux effectif moyen d'imposition permet de déterminer la part moyenne prélevée sur le revenu généré par cet investissement avant impôt.

¹¹⁴ Cet indicateur est à considérer avec une certaine précaution, car il est sensible au partage de la valeur ajoutée. En cas de faible distribution de cette dernière aux salariés, le rapport impôts sur les bénéfices sur PIB sera élevé car les profits seront importants, et non parce que la pression fiscale sur ces profits est forte. Ainsi, le rapport au Président de la République sur le partage de la valeur ajoutée, des profits et les écarts de rémunération montre qu'en 2007 la rémunération des salariés dans la VA est sensiblement plus faible dans certains pays de l'UE qu'en France, notamment en Allemagne (inférieure d'environ 10 points à la France) et en Italie (-12 points).

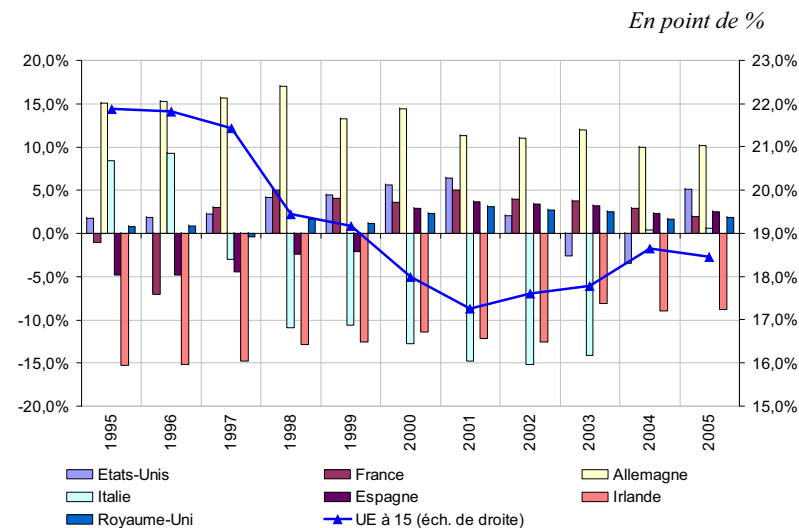
Graphique n°10 : Taux effectif moyen d'imposition, écarts à la moyenne de l'UE15



Source : M. Devereux, R. Griffith et A. Klemm, actualisation 2005

Les entreprises souhaitant arbitrer le niveau de leur investissement, peuvent s'appuyer sur le taux effectif marginal, qui permet de déterminer le taux de rendement avant impôt nécessaire pour qu'un investissement réalisé à la marge rapporte après impôt un taux de rendement donné.

Graphique n°11 : Taux effectif marginal d'imposition, écarts à la moyenne de l'UE15



Source : M. Devereux, R. Griffith et A. Klemm, 2005

Ces graphiques montrent que le mouvement baissier de l'imposition des investissements nouveaux identifié par le Conseil des impôts en 2004 s'est poursuivi s'agissant du taux effectif moyen, mais a été interrompu au regard du taux effectif marginal.

Dans ce contexte, la France présente des taux effectifs concurrentiels, proches de la moyenne de l'UE15. Mais les données, disponibles seulement jusqu'en 2005, ne permettent pas de tenir compte des récentes réformes fiscales, notamment en Allemagne, où les taux simulés seraient sans doute aujourd'hui plus faibles, ainsi qu'en France, avec la suppression de l'IFA à compter de 2009.

C - Des efforts de simplification des prélèvements obligatoires

Ils ont été menés au cours de la période récente pour améliorer les relations des entreprises avec l'administration fiscale et les organismes sociaux de recouvrement. Dans la présente étude, il n'est pas ici question de revenir de manière détaillée sur l'ensemble de ces problématiques, analysées dans les rapports précités sur la sécurité juridique, mais d'insister sur quelques points saillants concernant les seules entreprises.

1 - La réduction du nombre d'interlocuteurs

Ces efforts relèvent davantage d'une logique de simplification de la gestion des entreprises, que d'une piste de réduction importante des prélèvements pesant sur elles par des économies de gestion.

En matière fiscale, des progrès ont été réalisés avec le regroupement des tâches d'assiette et de recouvrement au sein d'un même service, d'abord pour les grandes entreprises (direction des grandes entreprises), avant d'être étendu aux autres entreprises à compter du 1^{er} janvier 2006 par la création du service des impôts des entreprises (SIE).

Ces services départementaux gèrent la tenue des fichiers, l'assiette, le recouvrement et le contentieux de l'IS, de la TVA et autres impôts sur la consommation et de la taxe sur les salaires. Le recouvrement de la cotisation minimale de TP leur a été transféré en 2008.

Du côté des prélèvements sociaux, les entreprises sont en relation avec une multiplicité d'organismes de recouvrement, non seulement du fait de l'existence de plusieurs réseaux de recouvrement (jusqu'à 6 pour les entreprises assujetties au 1% logement) mais aussi, à l'intérieur du réseau de recouvrement des URSSAF, du fait de l'existence de plusieurs URSSAF compétentes lorsque l'entreprise a des établissements dispersés sur le territoire. Une entreprise peut également être amenée à relever de plusieurs OPCA.

Le rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2009 a critiqué le caractère pléthorique et le défaut de mutualisation des 116 CIL et CCI collecteurs de la PEEC. Des critiques comparables sont adressées, à l'encontre du réseau des 99 OPCA et celui des 145 OCTA¹¹⁵. La Cour s'interroge sur la possibilité d'un prélèvement conjoint de la taxe d'apprentissage et la contribution pour la formation professionnelle, et sur la possibilité d'un transfert du recouvrement de cette dernière aux URSSAF.

¹¹⁵ Cour des comptes, *La formation professionnelle tout au long de la vie*, septembre 2008.

Tableau n° 10 : Les réseaux de recouvrement des différents prélèvements

Prélèvements	Organisme de recouvrement
Cotisations de sécurité sociale Contribution de solidarité autonomie Versement transport Contribution FNAL Contributions sur les exemptions d'assiette	URSSAF
Cotisations assurance-chômage et AGS	Pôle-Emploi
Cotisations RCO Cotisation APEC	Groupes de protection sociale
Contribution à la formation professionnelle	OPCA (sous-traitance pratiquée)
Taxe d'apprentissage et contribution additionnelle	OCTA (possibilité de délégation)
PEEC	116 collecteurs : CIL et sections des CCI

Source : CPO

Néanmoins des efforts ont également été faits en la matière, puisque la loi du 13 février 2008 relative au service public de l'emploi prévoit le transfert aux URSSAF à partir de 2009 du contrôle d'assiette et des taux de cotisation d'assurance chômage et AGIRC-ARRCO, et au plus tard le 1^{er} janvier 2012 celui du recouvrement des cotisations UNEDIC (et AGS).

2 - Le développement du paiement électronique

Les télé-procédures ont été développées pour les prélèvements fiscaux et sociaux.

Pour les premiers, le champ des impôts couverts par les télédéclarations et le télépaiement a progressé, ainsi que celui des entreprises éligibles (abaissements progressifs des seuils).

Ainsi le télépaiement de l'IS et de la taxe sur les salaires est ouvert à l'ensemble des entreprises redevables depuis 2004, tandis que cette dernière taxe peut être déclarée en ligne depuis 2009. Les montants ainsi télépayés se sont élevés à environ 30 Md€ pour l'IS (47,9% des montants encaissés) et 3,6 Md€ au titre de la TS (32,7%). Le télépaiement de la TVA a permis de recouvrer 131,9 Md€ en 2008, soit près des trois quarts de la TVA encaissée.

Pour les seconds, la dématérialisation des déclarations des entreprises du secteur privé a progressé, passant de 17,2% des déclarations en 2005 à 31,5% en 2007. Le taux de paiement dématérialisé (prélèvement, télé-règlement et virement) s'établit quant à lui 85% des montants encaissés.

3 - Vers une relation d'assistance et de conseil ?

a) Une avance en matière de prélèvements sociaux

Le rapport sur la sécurité juridique des cotisations sociales de juillet 2008 a constaté une amélioration sensible des relations entre les organismes de recouvrement et les cotisants, témoignant d'une avance relative des URSSAF en la matière par rapport à la Direction générale des finances publiques.

Les URSSAF assurent tout d'abord une mission d'information à l'égard des entreprises, récemment consacrée par la jurisprudence¹¹⁶. Certaines URSSAF ont à ce titre développé des dispositifs d'assistance aux entreprises, notamment sur les sujets suscitant le plus grand nombre de demandes : impact sur les cotisations des négociations salariales, des restructurations, des accords de participation et d'intéressement, des accords de mobilité. En outre, les URSSAF ont développé des procédures de « consultation informelle », dont les réponses leur sont opposables¹¹⁷.

Les entreprises bénéficient par ailleurs de l'application des dispositifs favorables auxquels elles ont droit, répondant ainsi à une forte demande des investisseurs étrangers. Ainsi, la pratique du redressement « négatif » contribue à assurer les droits des entreprises, en remboursant les sommes que l'entreprise n'aurait pas dû payer. Elle a connu un fort développement depuis 2000, la part des entreprises contrôlées ayant bénéficié d'un redressement négatif passant de 8,7 à 27%, ce qui témoigne aussi de l'instabilité et de la complexité croissante des mesures d'exonération.

¹¹⁶ Cour de cassation, arrêt du 20 décembre 2007 : « les URSSAF ont une obligation générale d'information à l'égard des cotisants et des assurés, compte tenu de l'importance et de la complexité de la réglementation de sécurité sociale ».

¹¹⁷ Une URSSAF ne peut revenir sur la réponse à une question posée hors du contrôle que pour l'avenir et après en avoir informé le cotisant. L'opposabilité de la réponse est toutefois relative à la situation ayant fait l'objet de la consultation.

Enfin, afin de rendre obligatoire pour les URSSAF la prise de position sur une question qui leur est posée, l'ordonnance du 6 juin 2005 a instauré une procédure de rescrit social, dont la loi de modernisation de l'économie a étendu le champ à l'ensemble des exonérations et exemptions d'assiette. Mais le rapport précité relevait encore plusieurs insuffisances à ce dispositif.

b) Des progrès plus limités en matière de prélèvements fiscaux

Le rapport sur la sécurité juridique des prélèvements fiscaux précité recommandait tout d'abord de développer la concertation, celle-ci demeurant « informelle et limitée à un petit nombre d'interlocuteurs de l'administration », notamment le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et l'association française des entreprises privées (AFEP). Cette concertation n'a pas été davantage structurée au cours de la période récente, mais la réforme en cours de la TP a néanmoins permis d'associer les représentants des entreprises à la conception de la réforme.

Encadré n° 8 : L'organisation de la concertation avec les entreprises à l'étranger

Des rencontres sont organisées sur une base régulière entre l'administration fiscale et des représentants des entreprises. Ainsi, dans le cadre du *Corporation Tax Operational Consultative Committee*, des réunions ont lieu deux à trois fois par an entre l'administration et des représentants des différents secteurs de l'économie sur le thème de l'IS, à l'issue desquelles des *minutes* des débats sont rendues publiques. Par ailleurs, le site internet de HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs) héberge des forums ouverts au public et traitant des diverses taxes affectant les entreprises.

Le rapport recommandait par ailleurs de créer un label pour les grandes entreprises acceptant d'entrer dans une relation de transparence réciproque avec l'administration, conformément aux recommandations de l'OCDE. Plusieurs États se sont engagés dans cette voie. Cependant la frontière entre une démarche visant à de meilleures relations avec les entreprises et des pratiques fiscales dommageables est parfois ténue, certains États faisant un usage du *ruling*¹¹⁸ particulièrement agressif pour attirer les investisseurs.

¹¹⁸ Un *ruling* est une décision anticipée ou un accord par lequel l'administration statue sur la demande d'une entreprise. Cette décision ou accord n'est applicable qu'au seul contribuable qui l'a sollicité(e).

Encadré n° 9 : La relation approfondie avec les entreprises à l'étranger¹¹⁹

Le Royaume-Uni a créé en 2009 une direction qui met à disposition des entreprises confrontées à des problématiques internationales l'expertise des services fiscaux. L'objectif est de conserver ces entreprises sur le territoire britannique et de favoriser les investissements d'entreprises étrangères au Royaume-Uni en leur offrant un point de contact privilégié et en leur rendant un service sur mesure. Cette direction est constituée de 6 équipes thématiques : les revenus en provenance de l'étranger, les prix de transfert, les investissements à l'étranger, le régime des sociétés étrangères contrôlées (CFC), la territorialité de l'IS et enfin les rescrits internationaux.

En Espagne, la Délégation centrale des grands contribuables organise des réunions mensuelles à Madrid et à Barcelone sur les nouvelles mesures fiscales. Elle a par ailleurs annoncé la mise en place en 2009 d'une « relation coopérative avec les grands contribuables » à travers la création d'un forum auxquels participeraient les grandes entreprises et l'Agence fiscale, dans le cadre de son nouveau plan de prévention de la fraude fiscale.

La Belgique a réformé son régime de ruling en 2003, dont un service extérieur à la direction fiscale et placé directement auprès du ministre de l'économie est chargé. Son champ d'application est extrêmement large, et les décisions peuvent porter sur le principe de taxation, le taux, la base d'imposition ou l'application éventuelle d'une mesure anti-abus de droit. Depuis 2004, plusieurs centaines de dossiers par an sont reçues par le Service des décisions anticipées (553 en 2007).

Aux Pays-Bas, l'Office pour les investisseurs étrangers est également séparé de l'administration fiscale et a en charge les rulings internationaux pour les opérations supérieures à 4,5 M€. De nouvelles règles ont été édictées en 2001 puis 2004 afin d'adapter ce dispositif aux recommandations du code de conduite européen qui avait épinglé ce dispositif.

Ce service rend deux types de décision : en matière de prix de transferts, et ensuite pour trois opérations spécifiques de fiscalité internationale¹²⁰. Après avoir culminé à près de 1 400 décisions en 2000, la réforme a conduit à un tarissement des rulings (320 en 2004), qui connaissent néanmoins une nouvelle croissance sur la période récente (889 en 2007).

¹¹⁹ Source : Missions économiques.

¹²⁰ Régime de participation-exemption pour les sociétés holdings intermédiaires ou tête de groupes lorsque aucune des filiales n'a d'activité aux Pays-Bas, traitement des instruments financiers internationaux ou des entités dites « hybrides », et confirmation de l'absence d'établissement stable aux Pays-Bas.

II - La France a privilégié une stratégie de mitage de son assiette de l'impôt sur les sociétés

A - La multiplication récente des exonérations et crédits d'impôts sur les bénéfices

En 2007, la fiscalité dérogatoire en matière d'imposition des bénéfices des entreprises s'élève à près de 7 Md€, soit 11% du volume global des dépenses fiscales¹²¹. Le tableau ci-dessous présente les six mesures les plus coûteuses pour la dernière année disponible (2007).

Tableau n°11 : Dépenses fiscales des dispositifs IR-IS, IS et IF
Zoom sur les six principales mesures

En M€

Libellé	2005	2006	2007	2008*	Date de création
Provisions pour charges exceptionnelles ou pour risques afférents aux opérations d'assurance crédit	NC	NC	1 500	NC	1974
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	700	800	1 000	1 390	1982
Taxation au taux réduit des plus-values de cessions et de concessions de brevets	-	-	730	NC	1991
Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	300	370	650	650	2003
Régime du bénéfice mondial ou consolidé	750	620	489	489	1965
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	130	270	370	330	2005

Source : CPO, données voies et moyens tome II- PLF 2009

* Prévisions

Si parmi ces principales dépenses fiscales, seul le crédit d'impôt apprentissage est de création récente, les mesures d'exonération et les crédits d'impôt se sont cependant multipliés au cours de la période récente.

¹²¹ Chiffre à interpréter en tendance compte tenu de l'impossibilité de ventiler les dispositifs IR-IS en fonction de leur bénéficiaire.

Ainsi, différents dispositifs de zonage territorial se sont ajoutés depuis 2004 (voir *infra*). La LFR pour 2004 a, quant à elle, introduit un régime d'exonération en cas de reprise d'entreprise en difficulté pendant les 24 premiers mois d'activité¹²². Des mesures d'exonération pour les entreprises innovantes et les pôles de compétitivité ont également été créées (voir *infra*).

Le recours aux crédits d'impôt s'est parallèlement accentué depuis 2004. En masse, il s'agit principalement du crédit d'impôt recherche, profondément refondu à partir de 2003 (voir *infra*). Depuis 2004, pas moins de vingt dispositifs ont par ailleurs vu le jour, dix huit d'entre eux étant encore en vigueur en 2009. Le coût de ces dispositifs, hors CIR, est évalué à 922 M€ pour 2009.

Ils présentent une forte coloration sociale (779 M€ sur 922 M€ hors CIR). Ainsi, deux crédits d'impôt concentrent l'essentiel des enjeux budgétaires : le crédit d'impôt apprentissage et le dernier crédit d'impôt en faveur de l'intéressement¹²³. Les autres dispositifs, plus nombreux, sont essentiellement des crédits d'impôt d'opportunité ou sectoriels.

Les crédits d'impôt fléchés sur la compétitivité et l'attractivité sont peu nombreux. Le crédit pour relocalisation des activités en France, créé en 2004, n'a pas rencontré de succès et n'est de ce fait plus applicable depuis 2007. Celui en faveur des PME en matière de prospection commerciale à l'étranger reste confidentiel (10 M€ attendus en 2009).

¹²² Dispositif non chiffré.

¹²³ Le chiffrage de 377 M€ est issu du rapport de la Commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi en faveur des revenus du travail. Ce chiffrage est à considérer avec prudence et dépend des hypothèses retenues pour la progression des montants de l'intéressement. En régime de croisière, ce crédit d'impôt pourrait s'élever à 1,2 Md€.

Tableau n°12 : Panorama des crédits d'impôt à destination des entreprises

	Date de création	Chiffrage 2009 (en M€)	Objectifs	Limité dans le temps	Mesure sectorielle ou territoriale
Crédit d'impôt recherche	1983	2 010	Economie	Non	Non
Crédit d'impôt pour adhésion à un CGA	1989	e	Economie	Non	Non
Crédit d'impôt pour investissement en Corse	2002	15	Economie	Non	Oui
Crédit d'impôt famille	2004	60	Social	Non	Non
Crédit d'impôt cinéma	2004	50	Economie	Non	Oui
Crédit d'impôt audiovisuel	2004	40	Economie	Non	Oui
Crédit d'impôt d'apprentissage	2005	330	Social	Non	Non
Crédit d'impôt en faveur des métiers d'art	2005	4	Economie	Oui	Oui
Crédit d'impôt pour la formation du chef d'entreprise	2005	12	Social	Non	Non
Crédit d'impôt pour l'emploi des réserves	2005	e	Social	Oui	Non
Crédit d'impôt pour prospection commerciale	2005	10	Economie	Non	Non
Crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique	2006	8	Economie	Oui	Oui
Crédit d'impôt pour dépenses de formation des salariés à l'épargne salariale	2006	e	Social	Oui	Non
Crédit d'impôt en faveur des débiteurs de tabac	2006	1	Economie	Oui	Oui
Crédit d'impôt "maître restaurateur"	2006	e	Economie	Oui	Oui
Crédit d'impôt musique	2006	5	Economie	Oui	Oui
Crédit d'impôt incitant au rachat d'entreprises par les salariés	2006	e	Economie	Non	Non
Crédit d'impôt afin de favoriser la distribution de programmes audiovisuels en langue française	2006	e	Economie	Oui	Oui
Crédit d'impôt jeux vidéo	2007	10	Economie	Non	Oui
Crédit d'impôt sur primes d'intéressement	2008	377	Social	Oui	Non
Crédit d'impôt pour dépenses exécutive d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles réalisées en France	2009	e	Economie	Oui	Oui
Total		2 932			
Total hors CIR		922			

Source : CPO à partir des voies et moyens – PLF 2009

B - La refonte du régime des distributions : avoir fiscal et précompte mobilier

Dans le cadre du régime des distributions, le dispositif de l'avoir fiscal avait pour objet d'éliminer la double imposition résultant de la taxation simultanée du bénéfice entre les mains de la société (bénéfice réalisé) et de l'actionnaire (bénéfice distribué). Ainsi, la distribution était assortie d'un avoir fiscal au profit du bénéficiaire de la distribution représenté par un crédit d'impôt égal à la moitié des sommes distribuées.

Parallèlement, le précompte mobilier a été institué afin de couvrir les hypothèses où les produits distribués étaient prélevés sur des bénéfices non soumis au taux normal d'IS. Dans cette hypothèse, la société distributrice devait acquitter un précompte équivalent à la moitié des sommes distribuées.

Ces deux dispositifs trouvaient toutefois une application particulière dans le cadre de distributions en provenance de l'étranger mais également en cas d'exonération des distributions au titre du régime mère-fille. Ainsi, dans la mesure où l'avoir fiscal n'était ouvert que sur des distributions effectuées par des sociétés françaises, la combinaison des deux régimes aboutissait à une différence de traitement selon la nationalité de la société distributrice.

Par ailleurs, indépendamment de ce traitement différencié, la compatibilité du précompte avec la directive communautaire mère et filiale a été mise en cause dans le cadre de nombreux contentieux engagés par les entreprises.

Dans ce contexte, la LF pour 2004 a supprimé l'avoir fiscal et le précompte mobilier. Les conséquences de cette réforme sont différentes selon le statut des actionnaires.

Pour les actionnaires personnes morales (hors régime mère-fille), cette réforme instaure tout d'abord une double imposition des dividendes pour les sociétés bénéficiaires de distributions¹²⁴, contrairement à certains pays de l'OCDE qui retiennent une exonération totale ou qui autorisent l'imputation d'un crédit d'impôt. La situation de la France n'est toutefois pas isolée dans l'OCDE puisque la plupart des États pratiquent une

¹²⁴ Cette double imposition existait cependant déjà partiellement. Elle résultait de la baisse progressive du taux de l'avoir fiscal pour les sociétés (hors régime mère fille), de son caractère non remboursable mais également de la création de taxes additionnelles à l'IS.

exonération subordonnée à des conditions similaires ou très proches du régime mère-filles français¹²⁵.

Ensuite, cette réforme supprime tout dispositif de complément de taxation au taux normal en cas de distribution de bénéfice non soumis au taux d'imposition normal de l'IS.

Afin d'atténuer la perte de recettes pour le budget de l'État en 2005, un prélèvement exceptionnel égal à 25 % du montant net des distributions non soumises au taux normal de l'IS¹²⁶ a été institué (gain budgétaire de 1,5 Md€ en 2005). Ce prélèvement était par ailleurs imputable par tiers sur l'IS dû au titre des trois années suivantes et remboursable pour l'excédent non imputé.

Le gain total pour les entreprises de la suppression du précompte mobilier a été évalué à 1,7 Md€ par an entre 2006 et 2008 (y compris l'imputation sur l'IS du prélèvement exceptionnel de 25%).

Pour les actionnaires personnes physiques, la réforme se traduit par une atténuation¹²⁷ de la double imposition économique qui pèse sur les revenus distribués par les sociétés, par l'application, en lieu et place de l'avoir fiscal, aux revenus perçus depuis le 1^{er} janvier 2005 :

- d'un abattement de 40 % (50 % en 2005) sur le montant des dividendes perçus ;
- d'un abattement forfaitaire annuel de 1 525 € ou 3 050 € (1 220 € / 2 440 € en 2005) selon la situation de famille ;
- d'un crédit d'impôt égal à 50 % des dividendes distribués, plafonné à 115 € ou 230 € selon la situation de famille. Les revenus de même nature perçus en franchise d'impôt dans un PEA sont également pris en compte pour le calcul de ce crédit d'impôt.

Le cumul des deux abattements d'assiette (40 % et abattement forfaitaire) conduit à exonérer d'impôt sur le revenu les contribuables percevant, selon le cas, 2 542 € ou 5 084 € de dividendes au cours de l'année.

¹²⁵ Notamment seuil de participation minimal de la mère dans la filiale et durée minimale de détention des titres.

¹²⁶ Les PME taxées au taux réduit étaient toutefois exclues du champ de ce prélèvement.

¹²⁷ Le régime antérieur se traduisait par la neutralisation totale de la double imposition : l'avoir fiscal avait pour effet de rembourser à l'actionnaire personne physique, par voie d'imputation sur l'impôt sur le revenu et le cas échéant de restitution, la totalité de l'IS ou du précompte payé par la société distributrice.

Au total, les ménages ont vu leur charge fiscale au titre des dividendes distribués augmenter de 1,5 Md€, l'essentiel de ce surcoût étant supporté par les personnes physiques résidentes, en particulier les petits épargnants (coût net de 630 M€ pour les détenteurs de plan d'épargne en action -PEA- et de plan d'épargne d'entreprise -PEE-), tandis que le surcoût pour les personnes physiques non résidentes a été limité à 130 M€.

Cependant, cet alourdissement de la charge fiscale sur les ménages a été de fait en partie compensé à partir de 2006 par une baisse des prélèvements sociaux, dont l'assiette constituée de la somme des dividendes et de l'avoir fiscal, a été mécaniquement réduite d'un tiers suite à la suppression de ce dernier. Le ministère des finances estimait à 645 M€ pour 2006 l'allègement de prélèvements sociaux, dont 480 M€ de CSG¹²⁸.

C - Des régimes d'assiette particulièrement favorables

1 - Un régime d'amortissement parmi les plus avantageux

La France présente un avantage comparatif par rapport à ses partenaires européens au regard des possibilités d'amortissements offertes aux entreprises, qui atténue l'impact de la taxation des équipements productifs au titre de la TP.

L'amortissement consiste à répartir le coût d'un actif sur la durée d'utilisation prévue par l'entreprise lorsque celle-ci est limitée dans le temps en raison d'un critère physique (usure) ou technique (obsolescence). On distingue principalement deux systèmes d'amortissement : le système linéaire (annuités constantes) et le système dégressif (annuités d'amortissement d'importance décroissante). Il existe par ailleurs, pour certains biens ou secteurs d'activité, des régimes d'amortissement exceptionnels (logiciels, investissements en faveur de l'environnement notamment).

L'intérêt du système dégressif par rapport au système linéaire consiste en un accroissement des déductions fiscales pratiquées au cours des premières années. Il s'agit donc d'un avantage de trésorerie, et non d'un allègement fiscal.

¹²⁸ Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juillet 2007. Le « gain » pour les ménages sera de fait augmenté avec la hausse des prélèvements sociaux (1,1 % de contribution dédiée au RSA en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009).

Les durées d'amortissement retenues en France sont généralement plus courtes que celles admises par nos principaux partenaires pour des biens identiques.

De plus, le taux d'amortissement dégressif maximal s'établit à 41,67% (biens dont la durée d'utilisation est de 3 années), soit au-dessus de nos partenaires européens. Le taux plafond moyen retenu est généralement de l'ordre de 25 % à 30 % (Danemark, Finlande, Suède et Royaume-Uni). Cet avantage comparatif se trouve cependant réduit par l'assouplissement des régimes d'amortissement dans le cadre des plans de relance de certains pays (Allemagne et Espagne notamment, voir *infra*).

Ces amortissements dérogatoires n'ont pour l'État qu'un impact en trésorerie. Pour les seuls amortissements exceptionnels et accélérés (IR-IS et IS), leur coût total est chiffré à 78 M€ pour 2007. En revanche, celui de l'amortissement dégressif n'est pas cité dans les voies et moyens, mais constitue un avantage de trésorerie important pour les entreprises. Ainsi, la DLF estimait en 2005 à 300 M€ le gain pour l'État la première année de la diminution d'un quart de point du coefficient de dégressivité, soit de l'ordre de 3 Md€ en cas d'application stricte de la règle comptable.

2 - Une large possibilité de reporter les pertes

La France fait partie des quatre pays de l'OCDE (avec l'Irlande, le Royaume-Uni et la Norvège) qui offrent un régime de report en avant et en arrière des pertes sans plafonnement, tandis que trois autres pays de l'OCDE ouvrent les mêmes possibilités aux entreprises mais en plafonnant le report en arrière (Allemagne, États-Unis et Pays-Bas). Ces dispositifs permettent ainsi de réduire le handicap que représente en France la TP pour les entreprises déficitaires.

Depuis 2003, les déficits peuvent être désormais apurés en avant sans limite de temps, alors que cette faculté était auparavant limitée à cinq ans. Le dispositif français de report en arrière des pertes peut par ailleurs être mis en œuvre sur trois ans, soit le délai le plus long observé parmi les pays qui ouvrent le bénéfice de ce régime. Le Royaume-Uni a cependant décidé de s'aligner sur cette durée dans le cadre de son plan de relance.

Selon les chiffrages fournis par la DLF, l'impact budgétaire du régime de report des pertes en avant est évalué à 100 M€ en 2008. Ce chiffrage ne couvre cependant que les déficits effectivement imputés, hors amortissement régulièrement différés qui bénéficiaient déjà d'une possibilité de report illimité. L'annexe du compte général de l'État évalue les déficits fiscaux reportables en avant par les entreprises à fin 2008 à 40 Md€. En revanche, le coût budgétaire du régime de reports en arrière (*carry back*) n'a pas été chiffré.

D - Une fiscalité de groupe favorable

Notre fiscalité propose différentes strates d'agrégation, la première étant limitée à la circulation des dividendes au sein du régime mère et filiales, la seconde concernant l'intégration franco-française des résultats et la dernière, la plus aboutie, autorisant la consolidation des résultats français et étrangers *via* le dispositif du bénéfice mondial consolidé.

1 - Une attractivité médiane du régime mère fille, malgré un coût budgétaire élevé

Le régime mère-fille permet à une société mère d'être exonérée à raison des produits de participations reçus d'une filiale, sous réserve d'une quote-part de frais et charges de 5% du montant des dividendes exonérés réintégrés dans le résultat fiscal.

Ce dispositif répond à deux objectifs économiques principaux. Il permet tout d'abord de supprimer une double imposition économique des dividendes provenant de bénéfices déjà imposés. Il favorise ensuite la croissance interne de l'entreprise en réduisant le coût du capital financé sur fonds propres, évitant ainsi les frottements fiscaux liés au choix d'organisation et de structuration des sociétés.

Au regard des critères d'éligibilité de ce régime, la position de la France apparaît relativement favorable :

- s'agissant de la condition de résidence, elle fait partie des huit pays de l'OCDE qui accordent le bénéfice de l'exonération quelle que soit la provenance des dividendes ;
- comme l'Espagne et les Pays-Bas, le taux de participation exigé est le plus faible parmi ceux requis¹²⁹ (5% du capital), contre 10% à 15% dans la moitié des pays de l'OCDE ;
- en revanche, avec la Grèce, la Pologne et la Norvège, l'exonération des dividendes est subordonnée en France à la durée de détention la plus longue, soit deux ans.

Les régimes d'exonérations accordés par l'Allemagne, la Hongrie et l'Italie¹³⁰ sont néanmoins plus avantageux, car sans condition de durée de détention des titres de la filiale ou de taux minimal de participation.

¹²⁹ La directive 2003/123/CE du 22 décembre 2003 a modifié le pourcentage minimal de participation prévu par la directive 90/435, qui est passé de 20 à 15% au 1^{er} janvier 2007, puis à 10% depuis le 1^{er} janvier 2009.

¹³⁰ L'Italie applique comme la France une quote-part de frais et charge de 5%.

Malgré son coût élevé pour l'État (25,2 Md€ en 2007), il n'offre donc pas un avantage comparatif manifeste.

2 - Un régime puissant d'intégration fiscale

Le régime dit de l'intégration fiscale, applicable depuis 1988, permet à une société mère de se constituer seule redevable des impôts sur les bénéfices due par elle-même et ses filiales françaises dont elle détient de manière directe ou indirecte 95% au moins du capital.

Ce régime offre un effet de levier fiscal important, puisqu'il représente un coût global chiffré à 15,5 Md€ en 2007 bénéficiant à 70 000 entreprises. Il n'est plus qualifié de dépenses fiscales même s'il demeure optionnel, et même si la société mère ayant opté pour ce régime demeure libre de ne pas intégrer certaines de ses filiales.

L'intégration fiscale permet la compensation des résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés appartenant au même groupe fiscal. Ainsi pour les exercices clos en 2007, 75,3 Md€ de déficits ont pu être imputés sur 123,6 Md€ de bénéfices.

Ce régime prévoit en outre des neutralisations fiscales qui conduisent à des déductions ou réintégrations qui constituent en propre des dépenses fiscales s'ajoutant à la compensation des bénéfices et des pertes déjà favorable. L'excédent des déductions et réintégrations est pour la même période de 6,5 Md€ (10,1 Md€ de déductions, et 3,7 Md€ de réintégrations).

L'intégration fiscale, qui a connu divers assouplissements au cours de la période récente notamment en LF pour 2006, devrait évoluer sensiblement, suite à un récent arrêt de la CJCE¹³¹, qui autorise une entreprise à intégrer des filiales détenues par l'intermédiaire d'une société domiciliée aux Pays-Bas.

¹³¹ Affaire C-418/07, du 27 novembre 2008, société Papillon.

Encadré n° 10 : Comparaison internationale des régimes d'intégration fiscale¹³²

Au sein des vingt-sept États membres de l'UE, 10 États dont 8 de l'Est, n'ont pas institué de régime de groupe¹³³.

Certains États ont mis en place des régimes d'intégration partielle. Les régimes dit "group relief" (Chypre, Irlande, Lettonie, Malte et Royaume-Uni) permettent seulement aux sociétés intégrées de transférer à une autre filiale du groupe ou à la société mère des déficits et/ou des annuités d'amortissement. Les régimes dit "group contribution" (Finlande et Suède) conduisent les sociétés intégrées à transférer leurs profits et pertes par le biais de contributions au sein du groupe. Ces dernières sont des dépenses déductibles fiscalement pour la société contributrice et constituent un revenu imposable pour la société qui reçoit ces contributions.

Pour les États ayant mis en place des régimes d'intégration, deux critères principaux permettent de les étalonner au regard de leur attractivité.

Le caractère optionnel du régime d'intégration français, commun avec ceux de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Italie et du Portugal, est plus favorable pour les entreprises que les régimes sur agrément (Espagne, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne).

En revanche, le seuil de détention de 95% exigé en France, mais également au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Pologne, est moins favorable qu'en Allemagne et en Italie (50%), en Espagne (75%) ou au Portugal (90%).

D'autres États ont mis en place des régimes de groupes très attractifs, comme par exemple l'Autriche depuis le 1^{er} janvier 2005, pour les sociétés de capitaux détenant une participation supérieure à 50 % et la majorité des droits de vote. Ce régime permet l'intégration des filiales résidentes et étrangères.

Pour les premières, la tête de groupe intègre l'ensemble des résultats des filiales résidentes, quel que soit le taux de participation dans ces dernières, et peut donc imputer sur son bénéfice imposable la totalité des pertes subies. S'agissant des structures non résidentes, leurs déficits sont pris en compte au prorata de la participation tandis que les profits ne sont pas taxés.

3 - Un régime du bénéfice consolidé attractif bien que peu utilisé

A l'exception de la France, du Danemark et de la Suisse, les pays de l'OCDE retiennent un système d'imposition mondial. En France, le

¹³² Source : Direction de la législation fiscale.

¹³³ La Belgique, la Bulgarie, la Grèce, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie (depuis le 1^{er} janvier 2007) et la République Tchèque.

recours au principe de la mondialité ne s'applique que dans trois cas aux entreprises :

- pour celles relevant de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire les entreprises individuelles et les sociétés de personnes ;
- aux entreprises ayant implanté des filiales dans des paradis fiscaux ;
- aux entreprises bénéficiant sur agrément du bénéfice mondial consolidé, seul étudié ici.

Introduit en 1965, ce dernier régime permet aux groupes internationaux de retenir l'ensemble des résultats (bénéficiaires ou déficitaires) de leurs exploitations directes ou indirectes, qu'elles soient situées en France ou à l'étranger, pour l'assiette des impôts établis sur leurs bénéfices. La société mère imposable en France détermine donc son résultat :

- en retenant l'ensemble de son résultat français et des résultats de ses exploitations directes sans personnalité fiscale (succursales, bureaux, comptoirs, usines...) à l'étranger ;
- et en ajoutant à cet ensemble la part des résultats lui revenant de ses exploitations indirectes, soit les filiales françaises et étrangères dans lesquelles la société mère détient, directement ou indirectement, 50 % au moins des droits de vote. Ce faisant, le régime permet de consolider les résultats de filiales françaises non fiscalement intégrées, donc détenues entre 50 % et 95 %.

Ce régime consolidé offre donc le double avantage de la prise en compte des déficits subis à l'étranger par les succursales et filiales (particulièrement intéressante lorsque les bénéfices français sont élevés), ou à l'inverse de l'imputation sur le déficit de la société mère des bénéfices réalisés par ces entités, et de l'élimination de toute double imposition. Il peut, à ce titre, permettre des économies d'impôt substantielles.

Malgré tout, très peu de grands groupes français ont opté pour ce régime bien que son périmètre se révèle plus étendu que celui des régimes étrangers du bénéfice mondial, qui ne s'appliquent qu'aux succursales. En 2007, le dispositif bénéficiait à 6 entreprises pour un coût global de 489 M€. Il est en particulier perçu comme excessivement complexe, notamment pour les entreprises moyennes fortement internationalisées.

C'est pourquoi la LF pour 2009 a étendu ce régime aux entreprises dont les effectifs sont inférieurs à 2.000 salariés. Ce nouveau dispositif a pour ambition de faciliter l'implantation et le développement international

des PME, conformément au rapport de la mission d'information du Sénat sur les centres de décision économique de juin 2007.

Mais, contrairement au régime d'intégration fiscale ou au régime du bénéfice mondial consolidé, le présent dispositif n'a pas vocation à permettre la détermination d'un résultat d'ensemble. Il confère un avantage de trésorerie aux entreprises du fait de la compensation entre les déficits étrangers et le bénéfice propre des entreprises¹³⁴ et présente une certaine simplicité, puisqu'il n'impose aucun retraitement des déficits étrangers.

E - Le choix d'attirer les *holdings*

Une *holding* (appelée également société de portefeuille) est une société financière qui détient des participations dans d'autres sociétés, et qui en assure l'unité de direction. Elle permet notamment de financer la création d'une entreprise ou plus souvent l'acquisition d'une entreprise existante. La taxation des flux et revenus financiers est donc déterminante pour le choix de la localisation.

Si l'attractivité globale de la France s'est améliorée au cours de la période récente, du fait des efforts importants consentis dans ce domaine, elle reste en retrait par rapport à certains pays européens au regard d'un examen séparé des régimes d'allègements dont les *holdings* peuvent bénéficier. En revanche leur combinaison fait de la France un pays particulièrement attractif.

1 - Les plus-values de cession de titres de participation

a) Une exonération récente à fort impact budgétaire

L'exonération des plus-values sur titres de participation avait été recommandée dans le cadre du rapport du Conseil des impôts de 2004 précité afin de rendre la France aussi attractive que ses partenaires européens.

¹³⁴ Avantage qui est soumis à la réglementation communautaire relative aux aides de *minimis* : au-delà d'un plafond de 100 000€ sur trois exercices consécutifs, porté successivement à 200 000€ en 2007, puis à 500 000€ jusqu'en 2010, ces aides fiscales (et sociales) sont considérées comme des aides d'État, et soumises aux obligations de notification et de suspension de la mesure, si elles remplissent les quatre critères cumulatifs fixés dans l'arrêt de la CJCE du 24 juillet 2003 : la mesure doit procurer un avantage à une ou plusieurs entreprises, elle doit être octroyée par l'État ou au moyen des ressources de l'État, elle doit affecter les échanges intracommunautaires ou perturber la concurrence et être sélective, c'est-à-dire réservée à certaines activités, entreprises ou zones géographiques.

Le montant net des plus-values long terme a fait l'objet d'une imposition séparée au taux de 15% au lieu de 19%, à compter du 1er janvier 2005, puis de 8% pour les exercices ouverts à compter du 1er janvier 2006 et est totalement exonéré à compter du 1er janvier 2007, sous déduction d'une quote-part de frais et charges.

L'impact budgétaire de l'exonération des plus-values de cession a été évalué à 3,4 Md€ en 2007. Cette exonération avait été précédée par la suppression de l'obligation d'affecter les plus-values à long terme à une réserve spéciale et a été accompagnée de la création d'une taxe libératoire exceptionnelle (« *exit tax* »)¹³⁵.

Cette dernière a rapporté environ 700 M€ au budget de l'État en 2006 et en 2007. Elle a donc constitué un surcoût provisoire pour les entreprises détentrices de stocks de plus-values de long terme, mais un allègement à moyen terme car ces plus-values ne seront à l'avenir plus taxées, alors qu'elles auraient supporté un complément d'impôt de l'ordre de 4 Md€.

b) Un régime relativement attractif

Depuis le 1^{er} janvier 2007, la France a donc rejoint la majorité des pays de l'OCDE qui exonèrent d'imposition les plus-values de cession de participation (21 pays sur 29). Son régime d'exonération présente certains avantages comparatifs, notamment du fait de la mise en place dans certains pays de dispositifs limitant l'optimisation :

- l'exonération est applicable en France quelle que soit la résidence de la filiale dont les titres sont cédés. Certains pays (Belgique, Italie) se montrent plus restrictifs, puisqu'ils excluent du régime d'exonération les plus-values de cession de titres de sociétés situées dans un pays à fiscalité privilégiée ;
- en France, le niveau de participation exigé pour le bénéfice de l'exonération est parmi les plus bas (taux au moins égal à 5%). Le Royaume-Uni exige ainsi une détention d'au moins 10% du capital, tandis que les Pays-Bas, qui appliquent également le seuil de 5%, excluent depuis 2007 du bénéfice de l'exonération les cessions de participations détenues dans des filiales passives

¹³⁵ Le fait générateur est le virement des sommes affectées à la réserve spéciale à un compte de réserve distinct. Obligatoire dans la limite de 200 M€, ce virement subissait un prélèvement de 2,5% après abattement de 500 000€. Cette taxe libératoire était exclue des charges déductibles de l'imposition des bénéfices.

peu taxées¹³⁶. En revanche, l'Allemagne, la Belgique et l'Italie n'imposent pas de seuil de participation pour en bénéficier.

Le régime français présente cependant certains inconvénients :

- à l'exception du Danemark, l'exigence de durée de détention est parmi les plus longues pour bénéficier de l'exonération (2 ans contre un an dans beaucoup de pays). En Allemagne et en Belgique, les plus-values de cession de titres de participation sont exonérées quelle que soit la durée de leur détention. Cependant cette absence de durée de détention n'a sans doute pas la portée qu'on lui donne, dès lors que les titres de participation impliquent au plan comptable une détention durable ;
- les sociétés françaises doivent intégrer dans leur résultat imposable une quote-part pour frais et charges de 5%, prise en compte dans la détermination du résultat imposable, soit en fait un taux d'imposition de 1,67% de la plus-value réalisée. Un tel dispositif ne se rencontre qu'en Allemagne, Belgique et Italie (quote-part de 5%).

Au final, si le régime mis en place progressivement à compter de 2005 offre un allègement de charges important pour les entreprises détentrices de plus-values de long terme et permet à la France de revenir dans le peloton de l'OCDE et de l'UE, il n'est en revanche pas aussi attractif que les dispositifs allemand et belge.

c) La nécessaire prise en compte de la taxation des plus-values des particuliers

Pour apprécier l'attractivité comparée de la taxation des plus-values mobilières, il est nécessaire d'examiner, en sus du régime applicable aux entreprises, celui qui pèse sur les particuliers. L'institution d'une exonération pour les entreprises est souvent justifiée par la volonté d'éviter une double-imposition des plus-values. Les plus-values réalisées par une entreprise sont en effet implicitement capitalisées dans sa valeur. Les actionnaires finaux, personnes physiques, sont imposables sur leurs propres plus-values, qui intègrent en principe celle réalisée par l'entreprise dont ils sont actionnaires.

¹³⁶ Une filiale est réputée passive si son actif est constitué, directement ou indirectement, de plus de 50% d'investissements passifs, et réputée peu taxée si ses bénéfices, évalués selon la loi néerlandaise, sont effectivement imposés à un taux inférieur à 10%.

Ce principe souffre d'importantes exceptions, la non imposition des plus-values réalisées par les particuliers ayant tendance à se développer parallèlement à son exonération pour les entreprises. Ainsi, le rapport du Conseil sur le patrimoine des ménages indique que neuf États membre de l'UE exonèrent ces plus-values, à l'exception des opérations spéculatives ou des cessions de titre importantes.

La France s'inscrit dans cette évolution, puisqu'elle exonère les plus-values réalisées par les particuliers si le montant annuel des cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux réalisées par le foyer fiscal n'excède pas 25 730€ actualisé chaque année, et à compter de 2012, pour les titres détenus depuis plus de huit ans¹³⁷. En outre, dans la limite de ce plafond, les cessions de valeurs mobilières sont exonérées de prélèvements sociaux (CSG et CRDS). L'Allemagne, qui exonérerait jusqu'ici de manière générale les plus-values des particuliers, a pris le chemin inverse de la France, en décidant à compter du 1^{er} janvier 2009 de leur appliquer le taux normal d'imposition des revenus du patrimoine (26,4%, après abattement forfaitaire).

2 - La déductibilité des charges financières d'emprunt

En France, les intérêts des emprunts contractés par l'entreprise sont déductibles de sa base imposable, comme toute charge engagée dans l'intérêt de l'exploitation. Toutefois, ce principe de déductibilité fait généralement l'objet d'un encadrement, afin d'éviter des phénomènes d'optimisation.

A cet égard, les règles françaises de sous-capitalisation apparaissent plus favorables. La nouvelle rédaction de l'article 212 relatif à la sous-capitalisation (voir *infra*) ne portant que sur la déductibilité des intérêts liés à l'endettement intra-groupe, l'endettement bancaire n'est pas concerné par ces règles d'encadrement, contrairement à la majorité des pays de l'OCDE¹³⁸.

Enfin, la France fait partie des rares pays, avec le Danemark et les États-Unis, où la déductibilité des intérêts excédentaires n'est pas définitivement perdue et peut faire l'objet d'un report sur les années ultérieures, sous déduction d'une décote de 5%.

¹³⁷ La LFR pour 2005 institue ainsi un abattement d'un tiers par année de détention au-delà de la cinquième année.

¹³⁸ Luxembourg, États-Unis, Hongrie, Belgique, Autriche, Portugal, Danemark, Australie, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Suisse et République tchèque.

D'autres pays sont toutefois allés plus loin en termes d'attractivité financière. Ainsi, la Belgique a mis en place un dispositif d'intérêts notionnels qui permet de favoriser le développement des fonds propres des entreprises. Ce régime renforce donc l'attractivité de la Belgique pour l'implantation des activités fortement capitalistiques, qui bénéficient le plus de l'allègement d'imposition (quartiers généraux¹³⁹, centres de gestion de trésorerie...).

Encadré n° 11 : Le système belge de déduction d'intérêts notionnels

Il a été mis en place suite à la disparition du régime de faveur¹⁴⁰ dont bénéficiaient les quartiers généraux. Toutes les sociétés soumises à l'IS ou à l'impôt des non-résidents peuvent déduire de leur assiette taxable un montant calculé sur la base de leurs fonds propres « corrigés ». On part donc des fonds propres de la société à la fin de la période imposable précédente, diminués des participations financières (actions propres, immobilisations financières...), de l'actif net des établissements à l'étranger et des immeubles à l'étranger, et des placements non productifs de certains types de revenus de la société ou d'actifs dont les frais sont jugés déraisonnables.

Le taux de la déduction d'intérêts notionnels correspond au taux moyen des obligations d'État d'une durée de 10 ans. Pour les petites sociétés, ce taux est majoré de 0,5 point. Enfin, la déduction non imputée peut être reportée, dans une limite de 7 années.

Cette mesure a été gagée par la suppression d'autres dépenses fiscales au bénéfice des entreprises, à hauteur de 420 M€.

Exemple

	Situation avant 2006	Exemple 1	Exemple 2	Exemple 3
Fonds propres corrigés	100	100	200	400
Taux ACE	-	4,307%	4,307%	4,307%
Bénéfice avant impôt (1)	25	25	25	25
ACE (2)	-	4,3	8,6	17,2
Revenu imposable (3) = (1) - (2)	25	20,7	16,4	7,8
Impôt sur les sociétés (33,99%)	8,5	7,0	5,6	2,6
Taux effectif d'imposition	34,0%	28,1%	22,3%	10,6%

¹³⁹ Entreprises chargées de diriger, gérer, coordonner ou contrôler les activités d'un groupe dans un secteur géographique donné.

¹⁴⁰ Jusqu'à 2006, la Belgique imposait les quartiers généraux selon un régime avec des avantages spécifiques condamné dans le cadre du code de bonne conduite sur les pratiques dommageables.

Ce dispositif a été récemment introduit au 1^{er} janvier 2008 au Portugal mais à destination des seules PME¹⁴¹.

Au final, si la France n'est pas le pays le plus attractif pour chacun des régimes pris isolément, leur combinaison est en revanche très favorable aux *holdings*.

Tout d'abord, la déductibilité des frais d'acquisition et des intérêts d'emprunt rattachés à des opérations de prise de participation est particulièrement attractive dans un contexte de quasi-exonération des dividendes et des plus-values de cession des titres de participation.

C'est en effet une exception au principe selon lequel la déductibilité d'une charge est le corollaire d'un profit taxé. De fait, dans la plupart des pays de l'OCDE, la déductibilité des différents frais d'acquisition ou des intérêts d'un prêt contracté en vue d'une acquisition est limitée, les plus-values de cession n'étant pas taxées.

Ensuite, le régime de déductibilité des intérêts d'emprunt est rendu encore plus favorable par un taux nominal élevé de l'IS, qui permet d'accroître l'effet de levier pour les entreprises endettées, et renforcé par un régime mère-fille avantageux pour l'intégration des filiales étrangères.

Le système fiscal apparaît en effet particulièrement intéressant pour localiser des dettes en France pour des acquisitions à l'étranger, ou des opérations de capital investissement à effet de levier (*leverage buy-out -LBO-*) en France.

¹⁴¹ Celles ci peuvent déduire de leur résultat soumis à l'IS, des intérêts notionnels au taux de 3 % calculés sur le capital propre lors de la constitution ou de l'augmentation de capital effectuée par des actionnaires à condition que ces derniers soient des personnes physiques ou des sociétés de capital risque.

Encadré n° 12 : LBO et fiscalité

Il s'agit d'une opération par laquelle le repreneur d'une société cible crée une société holding qui recourt à un fort endettement bancaire pour financer son acquisition. Il en résulte un effet de levier important, permettant au repreneur de minimiser son apport en fonds propre, et de rembourser sa dette par les revenus (cash-flows) générés par la société reprise.

Plusieurs régimes spécifiques ou règles d'assiette de l'IS permettent d'apporter un avantage fiscal à ce type d'opération. Il s'agit tout d'abord de la déductibilité des intérêts d'emprunt bancaire du revenu imposable, qui favorise ces montages massivement endettés auprès des banques.

L'intégration fiscale permet aux bénéfices de la société cible de venir fiscalement en compensation des charges financières de la dette portée par la holding, permettant d'économiser au moins en partie l'IS que la société cible aurait dû acquitter.

L'exonération des dividendes intra-groupes par le régime mère-fille facilite le paiement par la holding des intérêts aux créanciers, puisqu'elle permet de les remonter en franchise d'IS sur 95% de leur montant.

Enfin, l'exonération des plus-values de cession de titre de participation permet de maximiser le profit lors de la cession de la société cible.

Sans amélioration de la rentabilité de la société cible, et pour un taux de rentabilité interne (TRI) après IS de 8%, l'effet de levier permettrait un rendement supplémentaire de 4,1%, et l'avantage fiscal de 3,4%, portant le TRI à 15%¹⁴².

A ces avantages fiscaux pour les entreprises, s'ajoutent ceux dont bénéficient les personnes physiques investisseurs en capital, et en particulier les gérants, en matière de dividendes¹⁴³, et de plus-value de cessions (voir *supra*).

¹⁴² Pour un taux d'endettement 70%, principal de la dette payable à 75% in fine et 25% en linéaire, intérêts annuels à Euribor 1an + 180bp, « cash-flows » libre assimilés au bénéfice fiscal, quote-part de 5% (régime mère-fille) négligée, absence de prise en compte de l'impôt au niveau de l'investisseur en capital, durée du LBO fixée à 6 ans.

¹⁴³ Soumis à un abattement de 40% puis au barème de l'impôt sur le revenu (IR) pour la part (après abattement) dépassant 1525€/3050€. Les dividendes ouvrent droit à un crédit d'impôt de 50% de son montant, plafonné à 115€/230€ et supportent des prélèvements sociaux réduits (12,1%) par rapport à l'assiette salariale. Ils peuvent alternativement bénéficier d'un prélèvement libératoire de l'IR de 18%, auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux (12,1%).

F - Le ciblage des dépenses de recherche et développement

Au cours de la période récente, les mesures d'allègement des charges fiscales et sociales se sont multipliées pour encourager les dépenses de recherche et d'innovation des entreprises. Ces allègements ont porté à titre principal sur l'IS, en raison du poids du crédit d'impôt recherche (CIR), mais ont également concerné les impôts locaux et les cotisations de sécurité sociale de manière plus marginale.

1 - La montée en puissance du crédit d'impôt recherche

Le CIR constitue le dispositif fiscal le plus important en termes d'incitation à la R&D.

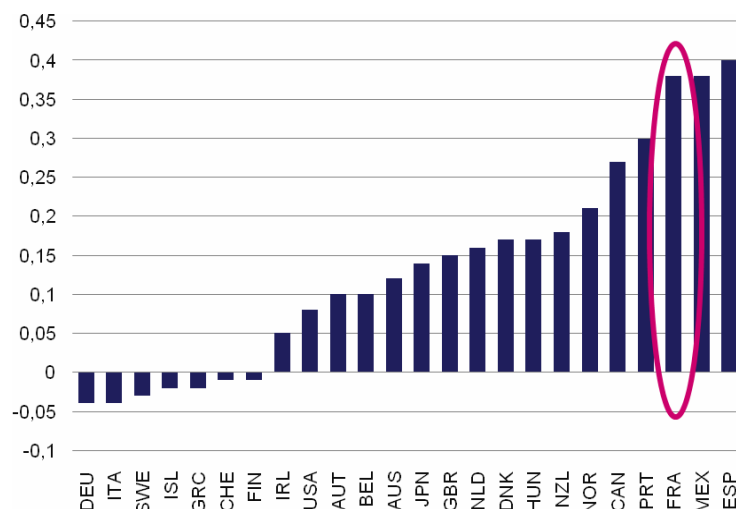
Instauré en 1983, cette dépense fiscale a été jusqu'à récemment un crédit d'impôt dit « en accroissement », modifié en 2004, une part du crédit d'impôt étant désormais calculée sur le volume des dépenses engagées. La LF pour 2006 a porté la part en volume de 5% des dépenses de l'année considérée à 10%, avant que la LF pour 2008 ne retienne désormais plus que le seul critère du volume des dépenses.

Cette loi a en outre amélioré l'incitation fiscale en augmentant le remboursement de la part en volume à 30% pour une première tranche jusqu'à 100 M€ de dépenses de R&D, et 5% pour les dépenses de R&D supérieures à 100 M€, désormais sans plafond. En outre, pour la première tranche le taux de remboursement passe à 50% pour les entreprises qui demandent pour la première fois à en bénéficier ou qui n'en ont pas bénéficié depuis 5 ans, et à 40% pour celles qui en bénéficient pour la deuxième année.

La réforme du CIR en accroît très sensiblement le coût budgétaire, qui est passé de 428 M€ en 2003 à environ 1 Md€ en 2007, et était prévue à 2 Md€ en 2009, hors restitution accélérée prévue dans le cadre du plan de relance. La créance fiscale annuelle des entreprises sur l'État, qui peut être étalée sur quatre années, devrait atteindre en régime de croisière entre 3,5 et 4 Md€.

La réforme du CIR en 2008 donne à la France une forte attractivité fiscale en matière de R&D parmi les pays de l'OCDE, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n°12 : Traitement fiscal de la R&D dans les pays de l'OCDE, avantage fiscal pour 1 dollar de dépense de R&D, en 2008



Source : OCDE

Encadré n° 13 : Les crédits d'impôt recherche à l'étranger

De nombreux pays qui ont mis en œuvre des dispositifs similaires au CIR¹⁴⁴.

Aux États-Unis, le CIR fédéral est un système en accroissement, puisqu'il est accordé à raison de 14% de l'excédent des dépenses de l'année par rapport à un montant égal à la moitié de la moyenne des dépenses de recherche des trois années précédentes¹⁴⁵. Son coût budgétaire est estimé à 3,1 Md\$ dans le projet de budget pour 2010. Ce crédit d'impôt est temporaire, son existence nécessitant un renouvellement annuel par le Congrès.

L'Italie autorise la déduction 10% des coûts de R&D, et 40% des coûts de R&D liés à des contrats avec des universités ou des centres de recherche publics, dans la limite de 50 M€ par exercice. En Espagne, le taux du CIR varie entre 10% et 50%, selon le type de dépenses engagées. La Belgique, la Hongrie, l'Irlande et la Pologne disposent également d'un CIR.

¹⁴⁴ Source : Missions économiques.

¹⁴⁵ Ce taux de 14% est celui du CIR simplifié alternatif. Il existe une autre méthode, très complexe, de calcul du crédit.

2 - Le développement des pôles de compétitivité

Les pôles de compétitivité, lancés en France en 2004, sont à la croisée de plusieurs politiques publiques d'innovation, de compétitivité et d'aménagement du territoire.

Il s'agit de regroupement (*clusters*) d'entreprises, de centres de recherche publics et de formation, autour de projets communs d'innovation et de recherche. Les pôles sont financés par subventions¹⁴⁶, sur la base de projets de R&D, et les entreprises bénéficient par ailleurs d'avantages fiscaux, soumis aux règles communautaires *de minimis* :

- en matière d'IS, avec une exonération totale des bénéfices réalisés pour les trois premiers exercices bénéficiaires, puis à hauteur de 50% au titre des deux exercices ;
- d'une exonération de TP et de TFPB pendant cinq ans, sur délibération des collectivités territoriales ou des EPCI à fiscalité propre.

Pour bénéficier de ces allègements, un agrément est attribué par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), distinct de celui conduisant à la désignation des pôles de compétitivité. L'agrément fiscal est accordé à un projet de recherche et est donc valable pour l'ensemble des entreprises qui y participent.

L'État et ses opérateurs avait prévu de mobiliser 1,5 Md€ de financements budgétaires pour la période 2006-2008, dont 160 M€ au titre des exonérations fiscales (10,7%).

3 - Les jeunes entreprises innovantes et universitaires : un levier d'allègement essentiellement social

Le statut de jeune entreprise innovante (JEI) a été créé par la LF pour 2004 et réformé en LFR pour 2007 afin de le rendre plus attractif.

Son objectif principal est de réduire les contraintes de financement et les difficultés de recrutement auxquelles font face les jeunes PME fortement innovantes, et d'encourager celles-ci à s'implanter et se développer en France.

¹⁴⁶ Versées par l'État (Fonds Unique Interministériel - FUI), par des agences publiques spécialisées (l'Agence nationale de la recherche, OSEO), par la Caisse des dépôts et consignations, et par certaines collectivités territoriales.

Les entreprises éligibles à ce dispositif doivent remplir simultanément cinq conditions¹⁴⁷, parmi lesquelles d'être une PME¹⁴⁸, créée depuis moins de 8 ans, qui a réalisé des dépenses de recherche représentant plus de 15 % des charges fiscalement déductibles de l'impôt sur les bénéfices.

Afin d'encourager la création d'entreprise par les étudiants et les chercheurs, la LF pour 2008 étend le bénéfice de ce régime aux jeunes entreprises universitaires (JEU) qui valorisent les travaux de recherche d'un établissement d'enseignement supérieur.

Le régime des JEI et JEU offre des avantages fiscaux et sociaux : une exonération totale d'IS pour les trois premières années, et à hauteur de 50% pour les deux années suivantes ; une exonération de la TFPB et de TP, sur délibération des collectivités territoriales ; une exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale (hors AT-MP), pour les salariés de l'entreprise qui participent à son activité de recherche, sans plafond de rémunération (pour une durée pouvant aller jusqu'à sept ans).

4 - Un effort récent sur la fiscalité des brevets

L'attractivité du système fiscal en matière d'innovation repose également sur les modalités d'imposition des brevets. La concurrence fiscale s'est accrue au cours de la période récente au sein de l'UE, plusieurs États ayant adopté des régimes d'allègements des charges sur les revenus générés par l'exploitation des brevets et/ou par leur cession.

La propriété intellectuelle constitue en effet un enjeu de d'efficacité économique, mais également de rendement fiscal, les nouveaux leviers d'optimisation utilisés par les entreprises reposant notamment sur la localisation des incorporels (marques, brevets), favorisée par des définitions différenciées de ces actifs selon les États.

La localisation des brevets et marques dans un pays à fiscalité favorable, notamment à taux d'IS bas, permet en effet par le paiement de redevances de maximiser les bénéfices dans ce pays, et de les minimiser dans des pays à fiscalité moins favorable.

Plusieurs mesures ont été prises au cours de la période récente pour alléger la fiscalité sur les brevets. Tout d'abord, la LF pour 2005 double les frais de défense des brevets pris en compte dans le CIR, pour atteindre 120 000€. La LF pour 2008 étend le bénéfice du taux réduit des plus ou

¹⁴⁷ Article 44 sexies 0-A.

¹⁴⁸ Employeur moins de 250 personnes en moyenne annuelle, avoir un chiffre d'affaires inférieur à 50 M€, ou un total de bilan inférieur à 43 M€.

moins-values de long terme aux cessions de brevet, leur permettant ainsi de bénéficier du taux réduit de 15% déjà applicable aux concessions de brevet. En outre, elle prévoit un report sans limite pour l'imposition de la plus-value d'apport d'un brevet à un société, et un régime d'abattement annuel permettant une exonération totale de la plus-value de long terme à échéance de huit années après l'apport.

Encadré n° 14 : La fiscalité des brevets à l'étranger¹⁴⁹

Alors que la France a fait porter son effort d'allègement sur le régime des plus-values, d'autres États membres ont généralement privilégié des réductions d'impôt au titre des revenus perçus au titre des brevets.

Le régime de taxation des brevets en Irlande a évolué, suite à l'injonction adressée par la Commission européenne en mars 2007. Les redevances de brevet étaient jusqu'à cette date exonérées d'IS (et d'IR) si les recherches ayant abouti au brevet avaient été menées exclusivement en Irlande par des sociétés résidentes. À compter du 1^{er} janvier 2008, l'exonération est plafonnée à 5 M€ et étendue aux travaux de R&D réalisés dans d'autres États membres de l'Espace économique européen. Les plus-values de cession de brevets ne bénéficient pas en revanche d'une taxation allégée (taux de 25%).

Les pays du Benelux ont récemment mis en place une fiscalité très attractive. Depuis le 1^{er} janvier, la Belgique exonère à hauteur de 80% de leurs montants nets les revenus perçus au titre des licences de brevets données par la société et même exploitées par elle. Les plus-values de cession de brevets ne bénéficient pas de régime de faveur.

Le Luxembourg a institué un régime similaire à celui de la Belgique, mais en l'étendant aux logiciels, aux marques, aux dessins et modèles. Ces droits bénéficient par ailleurs d'une déduction de même ampleur au titre de leur cession.

Les Pays-Bas ont un régime moins avantageux, puisque sur option les revenus de la propriété intellectuelle sont imposés au taux de 10% (contre 20 à 25,5% pour les autres produits), sous plafond.

En Espagne, les revenus générés par la propriété intellectuelle ne sont intégrés à la base imposable de l'IS qu'à concurrence de 50%, et peuvent être compensés en cas d'absence de bénéfice sur les quinze prochaines années.

¹⁴⁹ Source : Direction de la législation fiscale.

III - Une stratégie à contre-courant de nos principaux partenaires et concurrents

A - Une baisse généralisée des taux nominaux compensée par des mesures d'élargissement de l'assiette

1 - Un taux statutaire élevé handicape l'attractivité du territoire

La France se singularise par rapport à ses principaux concurrents par le maintien d'un taux normal d'IS élevé, et la poursuite d'une réduction de son assiette. Cette stratégie peut en première analyse apparaître neutre pour les entreprises au regard du poids de l'IS, dont la part dans le PIB est inférieure à la plupart des pays européens et les taux effectifs comparables.

Cependant, elle peut être handicapante, le taux normal d'IS étant considéré comme la vitrine du système d'imposition des États. De ce point de vue, l'affichage du 2^{ème} taux le plus élevé dans l'UE peut donc constituer un handicap.

Comme le souligne l'OCDE¹⁵⁰, la concurrence fiscale entre États s'exerce davantage sur les taux statutaires que sur l'assiette. En outre, le taux d'IS n'a pas seulement un effet facial, mais pèse également sur le taux effectif moyen d'imposition, qui sert pour arbitrer la localisation d'un nouvel investissement. Ce taux est plus sensible positivement au taux nominal (+93%) que négativement à l'assiette de l'IS (-16%)¹⁵¹.

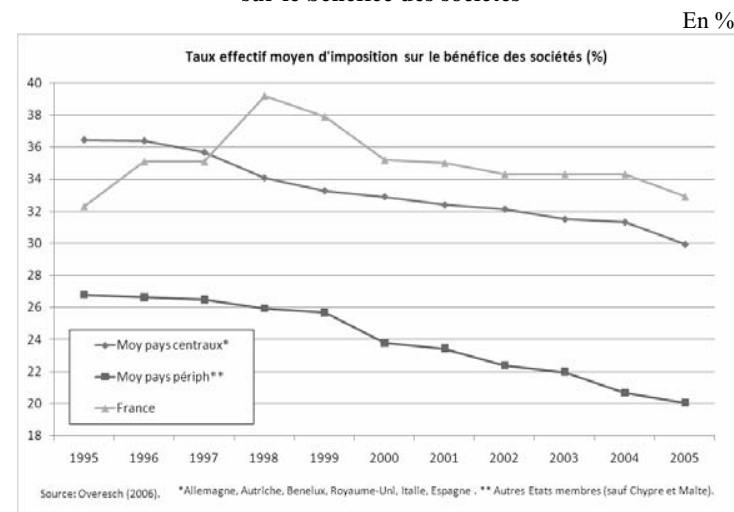
2 - La baisse des taux nominaux des grands pays de l'Union européenne marginalise la France

Au sein de l'UE, la France occupe donc une position défavorable en termes de taux normal d'IS. Cette position doit cependant être relativisée puisque la littérature aussi bien théorique qu'empirique souligne qu'un pays central, ouvert, où la main d'œuvre est qualifiée et où les infrastructures sont de qualité, peut conserver un taux d'imposition plus élevé que ses concurrents sans voir fuir ses entreprises à l'étranger.

¹⁵⁰ Etudes économiques de l'OCDE, *France*, avril 2009.

¹⁵¹ Calcul CEPII, d'après Devereux (2005).

Graphique n°13 : Taux effectif moyen d'imposition sur le bénéfice des sociétés



Ainsi, la France n'a pas besoin de mener une politique agressive d'attraction des investissements par une fiscalité des entreprises légère, comme l'Irlande.

Encadré n° 15 : Une stratégie d'attractivité irlandaise aujourd'hui menacée

L'Irlande a assuré son développement grâce à un taux d'imposition des bénéfices de 10%, porté à 12,5% depuis le 1^{er} janvier 2003, suite à un accord avec l'UE¹⁵². En outre, les prélèvements sociaux sur le facteur travail y sont particulièrement bas (cotisations patronales de 10,75% et salariales de 4%).

Cependant les prélèvements obligatoires n'ont pas été le seul facteur expliquant le dynamisme de l'économie entre 1994 et 2001 (croissance de 10% par an en moyenne). Elle a également bénéficié de transferts massifs de l'UE, par le biais des fonds structurels (environ 60Md€ entre 1973 et 2007¹⁵³), et d'une agence de développement des investissements qui apporte des aides en capital, à l'emploi, pour la formation ou pour la R&D, en fonction du nombre d'emplois créés.

¹⁵² Trois critères sont nécessaires pour qu'une entreprise bénéficie de ce taux : les décisions clés doivent être prises en Irlande, des salariés doivent y être employés et l'implantation doit apporter une valeur ajoutée. A défaut, le taux d'imposition des bénéfices est de 25%.

¹⁵³ Source Ubifrance.

Cette politique a suscité l'intérêt des groupes américains souhaitant pénétrer le marché européen et qui ont recherché le pays de l'UE au régime fiscal le plus favorable pour y implanter les usines de dernière transformation (Dell, IBM, Pfizer), puis leurs sociétés de services. Mais cette stratégie semble depuis 2008 se retourner contre l'Irlande, dont l'économie est désormais très exposée au commerce international, et qui souffre de la concurrence des pays de l'Est de l'Europe, qui affichent des coûts de production plus faibles et ont mené des politiques fiscales et sociales agressives.

Si la France n'apparaît pas en concurrence directe avec l'Irlande, son taux d'IS élevé la place cependant dans une position de vulnérabilité à un double égard.

Tout d'abord, la France est limitrophe de pays plus petits, au cœur de l'Europe, et qui jouent pleinement de la concurrence fiscale (Belgique, Luxembourg, Pays-Bas et Suisse). Cette proximité géographique pourrait favoriser les stratégies d'optimisation des entreprises (voir *infra*).

Ensuite et surtout, la France est en concurrence directe avec les grands pays de l'UE pour attirer les entreprises et les investisseurs, mais également en matière commerciale, pour l'exportation de produits et services (voir la troisième partie du rapport). Ces grands pays centraux affichaient jusqu'à récemment des taux d'imposition plus élevés que les pays périphériques, mais ils ont eu tendance à les diminuer.

Les Pays-Bas et l'Espagne ont été les premiers à baisser leur taux d'imposition au cours de la période récente. Les Pays-Bas ont ainsi diminué leur taux moyen d'IS, de 35% en 2001, à 29,6% en 2006, et 25,5% en 2007, tandis qu'en Espagne, la réforme fiscale adoptée en 2006 abaisse le taux de droit commun de l'IS de 35 à 30% au 1^{er} janvier 2008 et celui réservé aux PME (chiffre d'affaires inférieur à 8M€) de 30 à 25% au 1^{er} janvier 2007.

Ensuite, en 2008, l'Allemagne a rénové son système fiscal à destination des entreprises, pour un coût net estimé ex-ante de 6,6Md€. Elle a notamment abaissé son taux nominal d'imposition des bénéfices de 25% à 15%, ainsi que le taux de l'impôt local assis sur les bénéfices (Gewerbesteuer) de 5% à 3,5%. L'Italie a également abaissé son taux de 33 à 27,5% en loi de finances pour 2008, sur la partie des bénéfices réinvestis dans l'entreprise. Au Royaume Uni, le taux normal de l'IS est passé depuis avril 2008 de 30 à 28%.

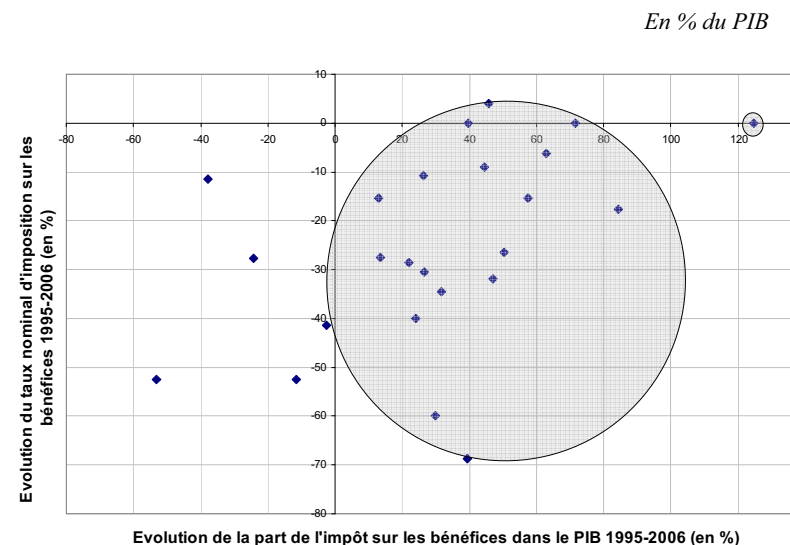
Ces baisses du taux nominal de l'IS se sont accompagnées, dans l'ensemble de ces pays, d'un mouvement corrélatif d'élargissement de l'assiette, afin d'en limiter l'impact budgétaire.

B - Des recettes néanmoins préservées à l'étranger grâce à un élargissement corrélatif de l'assiette

1 - Une progression de la part des recettes de l'impôt sur les bénéfices dans le PIB

Entre 1995 et 2006, la part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans le PIB a augmenté dans la grande majorité des pays de l'UE25, malgré la baisse quasi-généralisée des taux d'imposition des bénéfices¹⁵⁴.

Graphique n°14 : Evolution des taux d'imposition des bénéfices et des recettes (1995-2006)



Source : Calcul CPO d'après données de la Commission Européenne

Note de lecture : Le cercle grisé montre que la plupart des pays ont baissé leur taux d'IS tout en augmentant leurs recettes à ce titre.

L'abaissement des taux nominaux d'imposition des bénéfices ne s'est donc pas traduit par une diminution de la part des recettes dans le PIB. Il n'est cependant pas possible d'en déduire que la baisse des taux d'imposition a été couplée à un élargissement des bases taxables. En effet, cette hausse de la part de l'impôt sur les bénéfices dans le PIB peut

¹⁵⁴ Seule la Finlande a augmenté son taux d'impôts sur les sociétés de 25 à 26%.

résulter de l'évolution des profits, plus dynamique que celle du PIB au cours de la décennie.

Cependant, l'exemple des provisions aux amortissements montre que cette évolution tient principalement à des mesures d'élargissement de l'assiette de l'IS.

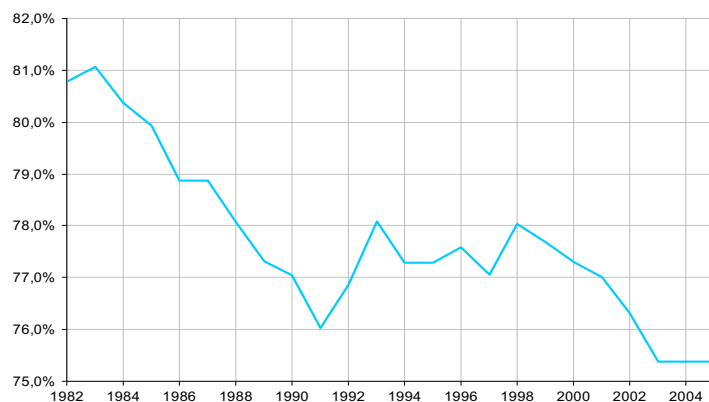
2 - Un durcissement général des conditions d'amortissement

L'évolution de l'assiette de l'IS peut être identifiée dans la variation de la valeur actualisée des provisions pour amortissement, exprimée en pourcentage de l'investissement. Cette valeur actualisée est d'autant plus élevée que le régime d'amortissement est favorable.

Le graphique ci-dessous montre qu'une partie de l'élargissement de la base taxable a transité par un durcissement des conditions d'amortissement. Ce durcissement a été massif au cours de la décennie 1980, suivi d'une pause au cours des années 1990 puis d'un nouveau resserrement au début des années 2000.

Graphique n°15 : Valeur actualisée des provisions pour amortissement dans l'UE15

En %



Source : M. Devereux, R. Griffith et A. Klemm, actualisation 2005.

3 - Quelques exemples d'élargissement de l'assiette corrélatifs à la baisse des taux

Les principaux partenaires européens de la France ayant récemment abaissé leurs taux d'imposition des bénéfices, l'ont accompagné d'un élargissement des bases taxables¹⁵⁵.

La première voie a été de réduire les possibilités d'amortissement dégressif ou dérogatoire, poursuivant le mouvement décrit dans le tableau ci-dessus, à l'exception de l'Espagne où ces dispositifs n'existaient pas.

Ainsi, aux Pays-Bas l'amortissement fiscal des immeubles a été limité, et la durée minimale d'amortissement du *goodwill*¹⁵⁶ portée à dix ans. La baisse du taux facial de l'IS s'est accompagnée de la suppression de l'amortissement dégressif en Allemagne, et des amortissements anticipés et accélérés en Italie.

La limitation des charges déductibles de l'assiette de l'IS a été la deuxième voie privilégiée.

L'Allemagne a supprimé la déductibilité de l'impôt local sur les bénéfices (la *Gewerbesteuer*), et l'Italie oblige depuis le 1^{er} janvier 2008 les entreprises à réintroduire les déductions extracomptables (au titre des amortissements, des rectifications de valeur et des mises en réserve) dans le revenu imposable. Ces deux pays ont également plafonné les intérêts financiers déductibles.

La réforme fiscale espagnole adoptée en 2006, et qui pourrait inspirer les réflexions sur la réduction des dépenses fiscales en France, supprime de manière progressive les déductions et bonifications fiscales accordées aux entreprises (voir annexe n° III), à l'exception des déductions au titre de la double imposition et pour réinvestissement des bénéfices extraordinaires dans des investissements productifs. Les déductions au titre de la R&D pourraient être quant à elles finalement pérennisées.

La réforme de l'IS au Royaume-Uni adoptée en mars 2007 a emprunté ces deux voies puisqu'elle a réduit le taux des déductions pour amortissement pour les biens d'équipement, tandis que les déductions pour amortissement applicables aux bâtiments industriels, aux hôtels et aux bâtiments agricoles sont progressivement supprimées¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Les comparaisons internationales qui suivent ont été établies sur la base d'un questionnaire adressé aux principales Missions économiques en Europe.

¹⁵⁶ Différence entre le prix d'acquisition d'une entreprise et sa valeur nette comptable réévaluée.

¹⁵⁷ OCDE, Etudes économiques sur le Royaume-Uni, 2007.

D'autres mesures d'élargissement d'assiette ont enfin pris la forme par exemple d'une limitation de la durée des reports en avant et en arrière des déficits fiscaux (Pays-Bas).

Si ces différentes mesures ont visé à limiter l'impact budgétaire d'une baisse des taux nominaux, voire à en assurer la neutralité (Italie), les plans de relance adoptés dans certains de ces pays ont partiellement remis en cause cette orientation, dans le but d'inciter les entreprises à investir ou pour alléger leur trésorerie.

Ainsi, l'Allemagne a rétabli un amortissement dégressif à compter du 1^{er} janvier 2009 pour une période limitée à deux ans¹⁵⁸, et a étendu le champ de l'amortissement accéléré au-delà des petites entreprises jusqu'ici seules bénéficiaires. L'Espagne a créé un dispositif temporaire de libre amortissement des nouveaux investissements (pour les biens et immeubles), sous condition de maintien de l'emploi. Quant à l'Italie, elle a rendu déductible l'impôt régional sur les activités productives (IRAP) de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Le Royaume-Uni a élargi la durée de report des déficits en arrière aux bénéfices des trois années antérieures, et non plus seulement à la dernière année.

La France, qui disposait déjà d'un régime d'amortissement avantageux, a suivi ce mouvement en augmentant d'un demi-point les coefficients d'amortissement dégressifs pour les investissements nouveaux réalisés entre le 4 décembre 2008 et le 31 décembre 2009.

Sous réserve des mesures d'assiette conjoncturelles prises très récemment dans le cadre des plans de relance, les principaux partenaires de la France en Europe ont donc privilégié une stratégie de réduction du taux d'IS et d'élargissement de la base. La France a au contraire choisi de réduire l'assiette de l'IS et de maintenir son taux normal à un niveau élevé, afin de favoriser l'attractivité du territoire pour certains types d'entreprises ou certaines activités.

Chapitre III

Les avantages économiques de la stratégie française ne sont pas toujours démontrés

L'existence de régimes particuliers permettant d'alléger l'impôt sur les bénéfices de certaines entreprises n'a de vertu, du point de vue de la puissance publique, que si leurs effets distorsifs sont plus que compensés par une amélioration de l'attractivité ou de l'efficacité économique. L'évaluation des effets de la fiscalité sur l'activité économique est cependant rendue difficile par le fait qu'elle n'est pas isolable d'autres facteurs pouvant influencer les stratégies des opérateurs économiques et par le manque de travaux en la matière.

Si certaines des mesures adoptées au cours de la période récente (suppression de la contribution additionnelle puis de l'IFA, exonération des plus-values de titre de participation) ont favorisé l'attractivité du territoire, leur effet sur la compétitivité des entreprises confrontées à la concurrence internationale apparaît en revanche beaucoup plus limité.

De même, l'efficacité de l'effort public croissant en matière de R&D n'est pas démontrée s'agissant du CIR, ou reste limitée pour les pôles de compétitivité et les jeunes entreprises innovantes. La fiscalité de l'endettement semble quant à elle plus favorable aux montages financiers qu'à un soutien des entreprises en croissance ou innovantes.

Les pratiques d'optimisation, plus fréquentes parmi les grandes entreprises, font l'objet d'un encadrement insuffisant. Enfin, le taux réduit d'IS bénéficie davantage à des PME de secteurs abrités, tandis que le régime des gazelles n'a pas rencontré le succès escompté.

¹⁵⁸ A hauteur de 25% pour les investissements corporels.

I - Des efforts d'attractivité qui favorisent peu la compétitivité des entreprises

Les principales mesures d'allègements de l'IS (hors crédit d'impôt) prises depuis 2005 pour favoriser l'attractivité du territoire auront été essentiellement tournées vers le secteur des services ou les grandes entreprises, qu'il s'agisse de la suppression de la contribution additionnelle ou de l'exonération des plus-values de cession de titre de participation. La disparition de l'IFA devrait quant à elle bénéficier aux PME et aux secteurs abrités.

Le secteur manufacturier, et les entreprises de taille intermédiaire, principalement concernés par les enjeux de compétitivité (voir *infra*), en auront donc peu bénéficié. Une politique d'attractivité peut donc avoir des effets limités sur la compétitivité des entreprises confrontées à titre principal à la concurrence internationale.

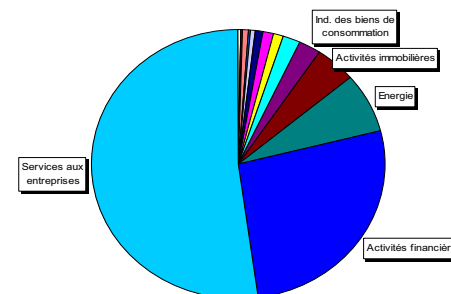
A - Les secteurs des services sont les principaux bénéficiaires des mesures de réduction de taux

Les secteurs des services aux entreprises, les activités financières et le commerce ont été les principaux bénéficiaires des décisions d'allègements de l'IS, hors crédit d'impôt recherche.

S'agissant de la contribution additionnelle, ce résultat s'explique par le fait que celle-ci étant proportionnelle à l'impôt payé, les principaux contributeurs de l'IS en sont les premiers bénéficiaires : services aux entreprises (27,8% de la mesure pour le conseil et l'assistance), activités financières (24,1%) et immobilières (6,1%). A part le commerce de gros (7,2%), le secteur secondaire, principalement concerné par la concurrence internationale, n'a représenté qu'une part limitée de cet allègement, qu'il s'agisse de l'automobile (0,3%), de la construction navale, aéronautique et ferroviaire (0,6%) ou des équipements électriques et électroniques (0,6%).

La ventilation du stock des plus-values nettes à long terme constatées en 2006 et éligibles au taux réduit montre également que les services aux entreprises et les activités financières et immobilières en ont tiré le principal bénéfice.

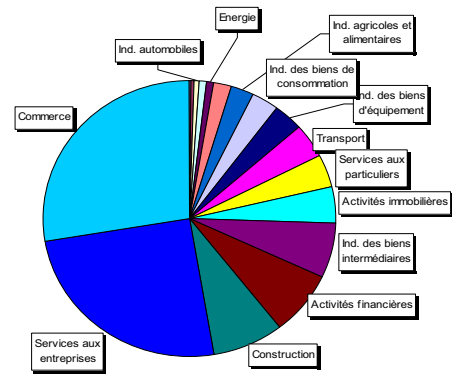
Graphique n°16 : Ventilation des plus-values nettes à long terme éligibles au taux réduit par secteur d'activité



Source : Calculs de la direction générale du trésor et de la politique économique

L'analyse de l'impact sectoriel de la suppression de l'IFA révèle pour sa part que les quatre principaux secteurs bénéficiaires seront ceux du commerce, des services aux entreprises, de la construction, des activités financières, l'industrie des biens intermédiaires n'en étant que le cinquième.

Graphique n°17 : Ventilation de l'impact budgétaire de la suppression de l'IFA par secteur d'activité



Source : Calculs de la direction générale du trésor et de la politique économique

B - Les entreprises de taille intermédiaire ont peu bénéficié de ces allègements

Les grandes entreprises¹⁵⁹ auront bénéficié de l'essentiel de l'allègement de l'IS du fait de la suppression de la contribution additionnelle et de l'exonération des plus-values de cession, tandis que les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME), qui acquittent la majorité de l'IFA, devraient essentiellement gagner à sa disparition. Les entreprises de taille intermédiaire (ETI) auront à l'inverse été peu avantagées par ces mesures.

¹⁵⁹ Les catégories d'entreprises considérées ici diffèrent de celles désormais applicables en vertu du décret du 18 décembre 2008.

Tableau n°13 : Incidence par taille d'entreprises des principales mesures d'allègement de l'IS

	TPE (-10 salariés)	PME (10 à 250)	ETI (250 à 2 000)	Grandes entreprises (+2000)
Suppression de la contribution additionnelle	16,3	22,1	18,6	35,4
Exonération des plus-values de cessions	19,6	8,5	7	63,7
Suppression de l'IFA	27,3	50,5	11,2	10,6

Source : CPO, d'après données de la direction générale du trésor et de la politique économique

II - Des efforts d'attractivité à l'efficacité économique disparate

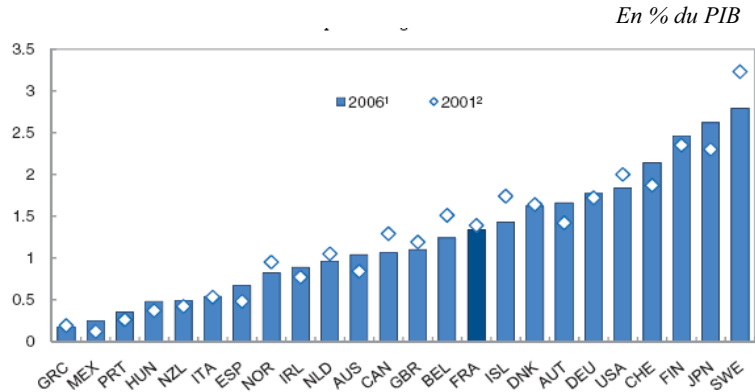
A - L'effet incertain des incitations à la R&D

En 2007, les allègements de prélèvements obligatoires au profit de la R&D et de l'innovation se sont élevés à 1,2 Md€, et monteront fortement en charge dans les années à venir du fait de la réforme du CIR. Cet effort public supplémentaire en faveur de la recherche vise à compenser la faiblesse des investissements des entreprises dans ce domaine, et à protéger l'attractivité du territoire. L'examen de l'efficacité de ces allègements fiscaux et sociaux conduit à un jugement contrasté.

1 - La R&D privée, une faiblesse française

La dépense globale de R&D en France, incluant les budgets de recherche des entreprises et les dépenses publiques présente deux insuffisances. Tout d'abord, son niveau ramené au PIB (2,1% en 2006) est inférieur à l'objectif communautaire de 3 %, mais surtout à la moyenne des pays de l'OCDE (2,3 %). Ensuite, le financement de cette recherche repose plus largement sur l'État (38%) que dans les autres pays de l'OCDE (29%). L'investissement privé en R&D de la France est ainsi sensiblement inférieur à celui constaté chez nos principaux concurrents (pays nordiques, Allemagne, États-Unis, Japon). L'aide à son développement, par des politiques d'allègements fiscaux et sociaux visent ainsi à remédier à ces lacunes, préjudiciables à long terme à la compétitivité de l'économie française.

Graphique n°18 : Investissement privé en R&D



Source : Organisation de coopération et de développement économique, *Etudes économiques*, France 2009

2 - Des enjeux croissants d'attractivité

Mais l'aide à la R&D privée relève également de manière croissante d'une politique d'attractivité. Ainsi, la proportion des activités de R&D européennes localisées à l'étranger n'a cessé de croître, pour atteindre 38,6% pour les entreprises multinationales françaises. Les secteurs de l'informatique, des télécommunications et de l'électronique sont en France les plus concernés par cette internationalisation.

Tableau n°14 : Proportion des activités innovantes implantées à l'étranger

En proportion des brevets détenus par pays à l'étranger

Nationalité des entreprises	1990/1994	1995/1999	2000/2004
Allemagne	11,7	14,0	13,9
Belgique	45,7	62,0	63,8
Danemark	29,4	38,7	38,5
Espagne	29,6	28,8	18,9
Finlande	14,0	22,1	29,5
France	33,8	37,0	38,6
Italie	20,0	20,2	15,7
Pays-Bas	50,7	49,4	48,5
Royaume-Uni	35,1	48,4	46,6
Suède	27,9	32,4	42,3

Source : Institute for fiscal studies, *the localisation of innovative activity in Europe*, 2008

Une récente étude¹⁶⁰ montre par ailleurs qu'en 2007 seuls 45% des 350 Md\$ dépensés en R&D par entreprises ayant le plus investi en R&D, notamment dans les secteurs automobile, pharmaceutique et l'informatique, ont été localisés dans le pays d'origine des multinationales. Si 94% de ces dépenses sont concentrés aux États-Unis, en Europe et au Japon, la part de la Chine et de l'Inde a fortement crû. Ainsi, ces deux pays ont capté entre 2004 et 2007 83% des nouveaux sites de R&D créés, et 91% de la croissance des effectifs de R&D.

3 - La réforme du CIR, une baisse déguisée du taux d'IS

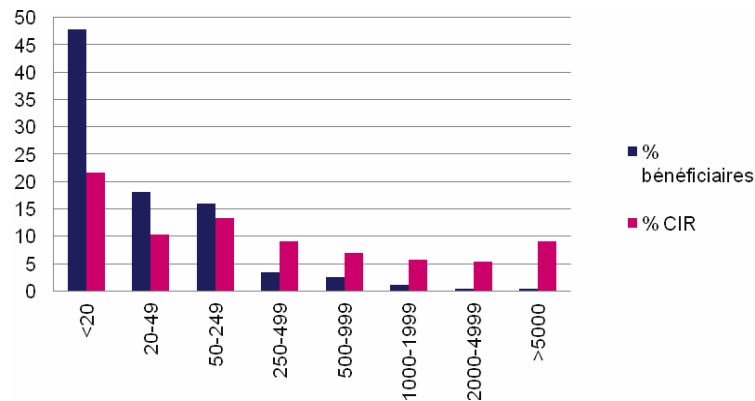
Le coût budgétaire du CIR représentera à terme l'équivalent d'une baisse de 2 à 3 points du taux d'IS, et peut s'assimiler à une baisse déguisée de taux normal de l'IS, au profit essentiellement des grandes entreprises. Cette montée en puissance du CIR, permise par le taux élevé de l'IS, a été préférée à une baisse de ce dernier, qui aurait pourtant ramené la France dans la moyenne européenne. L'appréciation de son efficacité n'en est que plus impérieuse.

¹⁶⁰ *Beyond Borders : the global innovation 1000*, Barry Jaruzelski and Kevin Dehoff, Booz&co, 2008.

a) Les grandes entreprises ont été les principales bénéficiaires du CIR en volume

La LF pour 2008 a réorienté fortement ce crédit d'impôt, tourné jusqu'ici vers les PME, sur les grandes entreprises. A terme, plus de 80% du CIR devrait être versé aux entreprises de plus de 250 salariés, notamment les grands groupes

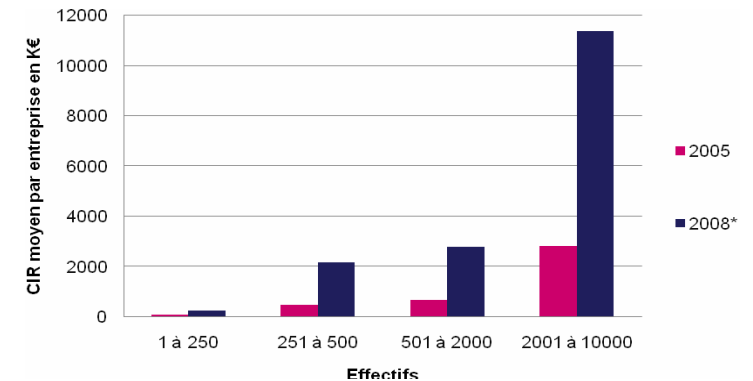
Graphique n°19 : Répartition du CIR par taille d'entreprise en 2006



Source : Centre d'études de gestion, d'informatique et de recherches et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

En effet, les grandes entreprises sont celles qui réalisent les dépenses les plus importantes en matière de R&D. Elles bénéficient donc à plein de la suppression de la part en accroissement, au profit du calcul du CIR en volume.

Graphique n°20 : Distribution du CIR par taille d'entreprise en 2005, et après la réforme de 2008 (prévisions)



Source : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Si ce choix offre un avantage substantiel aux grandes entreprises, fortement exportatrices, qui pourrait favoriser leur compétitivité hors-prix, il présente deux risques d'effets pervers. Il pourrait tout d'abord entraîner des effets d'aubaine pour des grandes entreprises qui auraient sans doute, dans un contexte de concurrence internationale économique exacerbée, procédé à ces dépenses.

Ensuite, la réorientation du CIR pourrait favoriser des activités de R&D moins innovantes que celles portées par les PME. En effet, les innovations radicales, celles qui ont le pouvoir de créer de nouveaux marchés, sont souvent le fruit de PME, qui n'ont pas les craintes des grandes entreprises de mettre en danger leurs marchés historiques. L'économiste William J. Baumol a ainsi listé plusieurs innovations radicales introduites par des jeunes entreprises américaines¹⁶¹.

Tableau n°15 : Innovations radicales réalisées par des petites entreprises américaines au cours du XXème siècle

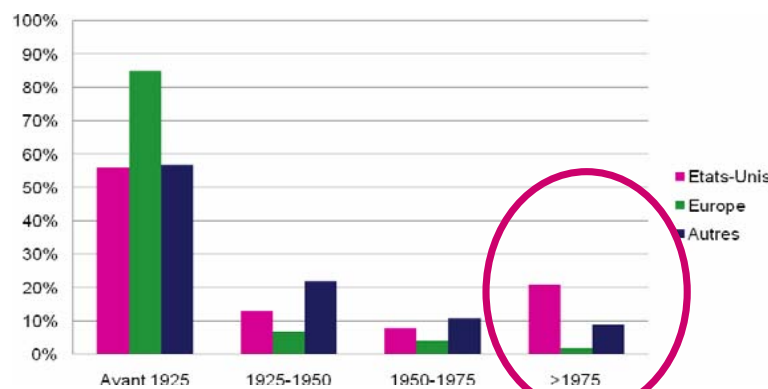
Air conditionné	Scanner à haute résolution	Scanner optique
Images à Résonance Magnétique (IRM)	Frein hydraulique	Pacemaker
Capteur de chaleur	Microprocesseur	Appareil photo polaroïd
Feuille électronique de calcul	Laser médical pour traiter les pierres dans le rein	Lentilles de contact

Source : W.J. Baumol

¹⁶¹ William J. Baumol, *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*, Princeton University Press, 2002.

Il apparaît en outre qu'aux États-Unis, les jeunes entreprises sont plus souvent pilotes dans l'innovation, leur permettant ensuite d'atteindre une taille importante, et de leur donner un avantage comparatif. Par exemple, hormis SAP, aucune jeune entreprise européenne, comparable à Microsoft (créée en 1975), Cisco (1980), Business Objects (1990) ou Google (1998) ne figure dans l'indice boursier Dow Jones Euro Stoxx 50¹⁶². L'Europe n'a donc pas su créer au cours des 30 dernières années, des start-up capables de devenir des géants comme Google ou Microsoft.

Graphique n°21 : Part des entreprises innovantes leaders, par groupe d'âge¹⁶³



Source : Bruegel Policy Brief, *A Lifeline for Europe's Young Radical Innovators*, March 2009

b) Des effets sectoriels favorables aux services

Comme le souligne également un récent rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹⁶⁴, le CIR favorise davantage le secteur tertiaire, que l'industrie. Il est vrai cependant que le

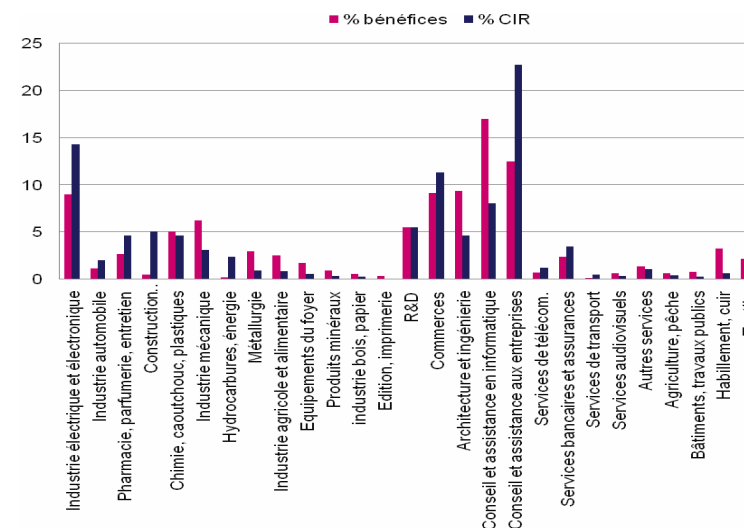
¹⁶² Composé de 50 actions d'entreprises qui figurent parmi les plus importantes capitalisations de la zone euro et parmi les leaders de leurs secteurs

¹⁶³ Calcul : Les chiffres se basent sur un échantillon de 226 entreprises. Ils ont été obtenus en rapprochant les entreprises du FT Global 500 (2007) des entreprises du EC-IPTS Top 1000 EU and non EU R&D Scoreboard Companies (2007). Les entreprises innovantes leader sont définies à la fois par leur capitalisation boursière, et leur dépenses de R&D. Les États-Unis ont ainsi 80 entreprises dans cet échantillon, l'Europe 86, et les autres pays 60.

¹⁶⁴ Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances et la loi TEPA, Gilles Carrez, rapporteur général, juillet 2009.

secteur du conseil et de l'assistance aux entreprises rassemble notamment l'ensemble des sociétés mères de groupe, sans lien avec le secteur d'activité de ces groupes.

Graphique n°22 : Répartition par secteur des bénéficiaires et des dépenses fiscales du CIR



Source : Centre d'études de gestion, d'informatique et de recherches – Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche – Direction générale pour la recherche et l'innovation - B1

Au final, le CIR n'apparaît donc pas suffisamment ciblé sur les enjeux de compétitivité, notamment de l'industrie, mais davantage plutôt le secteur des services.

c) Un impact sans doute limité sur l'attractivité

Le choix d'utiliser le levier fiscal pour attirer les centres de recherche pourrait ne pas être le plus pertinent en termes d'attractivité, car il constitue le sixième critère de localisation des activités de R&D en Europe¹⁶⁵, loin derrière la qualité du personnel et des infrastructures, l'existence de clusters, la productivité du personnel, et l'accès à de nouveaux marchés.

¹⁶⁵ *Innovation : Is Global the Way Forward*, étude conjointe Booz & Company et INSEAD, 2006.

Il participe cependant de la baisse des coûts de personnel et des activités de R&D, qui en constitue le cinquième critère par ordre d'importance. Ainsi, selon le rapport d'information précité, le poids des dépenses de personnel représente 46% des dépenses éligibles au CIR en 2007, en forte hausse par rapport à l'ancien CIR (39,4% en 2004).

Dans cette perspective, le CIR apparaît comme une politique tournée vers la compétitivité, puisqu'elle permet de subventionner des emplois hautement qualifiés de chercheurs et de techniciens de recherche. Mais elle est également une politique d'emploi, notamment de jeunes doctorants, les dépenses de personnel liées à leur première embauche étant retenues pour le double de leur montant les deux premières années, et les dépenses de fonctionnement afférentes également majorées (de 200%).

Par ailleurs, les effets d'attraction des investissements ont été sans doute limités par la forte instabilité du dispositif, le CIR ayant été modifié quasiment chaque année depuis sa création en 1984.

Les données quantitatives sur l'attractivité de la France en matière de R&D sont rares. Celle-ci se serait plutôt dégradée entre 1997 et 2004, avant la réforme du CIR. Ainsi, il ressort d'une enquête du Centre d'analyse stratégique¹⁶⁶ (CAS), que la part des dépenses de R&D industrielles des filiales de multinationales étrangères dans l'ensemble des dépenses de R&D des entreprises est sensiblement plus faible en France (25,3%) que par exemple en Irlande, en Belgique, au Royaume-Uni ou en Suède (supérieur à 40%).

Entre 1995 et 2003, les dépenses de ces filiales étrangères ont ainsi progressé beaucoup moins vite en France (+64%) qu'en Suède (242%), Allemagne (184%) ou au Royaume-Uni (86%). En outre la France attire davantage des activités de soutien à la production (développement), que d'innovation (recherche en amont du processus productif).

On peut également citer une étude plus récente de l'agence française des investissements internationaux (AFII) qui montre la faible part des centres de R&D dans l'emploi créé par des investissements internationaux, et leur baisse au cours de la période récente.

¹⁶⁶ Internationalisation de la R&D des entreprises et attractivité de la France, 2008.

Tableau n°16 : Répartition des emplois créés par des investissements internationaux, par fonction (2007-2008)

en nombre d'emplois créés et en % des emplois créés

Type de fonction	2007	2008	2007 (%)	2008 (%)
Bureau commercial ou de liaison	3770	3486	10,9	10,9
Centre de R&D	1167	804	3,4	2,5
Centre d'appel et services en ligne	555	390	1,6	1,2
Distribution, logistique, conditionnement	4360	2135	12,6	6,7
Point de vente	1095	1380	3,2	4,3
Prestations de services	6827	6288	19,8	19,7
Production, réalisation, assemblage	14834	15697	43	49,2
Service administratif interne ou quartier général exclusif	1769	1372	5,1	4,3
Traitement, valorisation des déchets	140	381	0,4	1,2
Total	34517	31932		

Source : Agence française pour les investissements internationaux, Contribution à l'emploi des investissements étrangers en France, 2008

d) Un effet incitatif incertain sur les dépenses de R&D

L'effet du CIR sur les dépenses de R&D des entreprises est discuté. Pour la plupart des économistes, l'intervention de l'État est justifiée quand il s'agit de dynamiser l'innovation dans ses déterminants culturels et humains (exemple : créer des modules d'entrepreneuriat dans les grandes écoles françaises et à l'université, augmenter le nombre de diplômés du supérieur dans les matières scientifiques...), c'est-à-dire de permettre un environnement favorable à l'innovation. Mais il n'existe pas, à l'heure actuelle, de consensus sur le bien-fondé ou non, d'utiliser des subventions sociales ou fiscales pour dynamiser l'innovation.

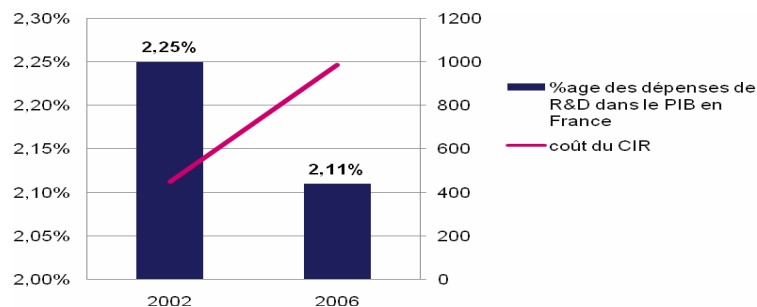
Des évaluations concluent à un effet de levier sur les dépenses de R&D des entreprises : le MESR a ainsi calculé qu'un euro d'allègement fiscal via le CIR, générerait une dépense de R&D de 2,4 euros sur la période 2003-2005. Cette évaluation a toutefois été menée sur l'ancien CIR, calculé en accroissement et avec un plafond.

A l'inverse, l'OCDE sur la base d'études empiriques juge que les CIR ont un impact faible sur le niveau des dépenses de R&D et la productivité globale des facteurs, même si cet effet est plus important que dans le cas des aides directes¹⁶⁷.

Une approche macroéconomique viendrait confirmer cette analyse. En effet, alors qu'entre 2002 et 2006, le montant du crédit impôt recherche a doublé en France, passant d'un coût moyen de 465 M€ en 2002, à 982 M€ en 2006, la part du financement privé de la R&D dans le PIB a fortement baissé en France (54,2% en 2002 contre 52,22% en 2006), alors même que cette part est déjà inférieure de 10 points, en France, à la moyenne de l'OCDE.

Ces chiffres tendent à montrer que les efforts faits par l'État pour augmenter les dépenses de R&D en France (plus 2 points de financements publics supplémentaires dans la dépense totale de la R&D entre 2002 et 2006) ne parviennent pas à contrebalancer la diminution de ces dépenses, alors qu'en moyenne dans l'OCDE, ces dépenses augmentent.

Graphique n°23 : Comparaison de l'augmentation du CIR et des dépenses de R&D en France (2002-2006)



Source : CPO, d'après données de l'organisation de coopération et de développement économique

Dès lors, le dispositif du CIR, avant d'être offensif (son effet serait d'augmenter la dépense de R&D privée en France), est plutôt défensif (son effet de court terme est de ralentir la diminution de la dépense privée de R&D et la délocalisation des centres de R&D, en France), ce qu'on a confirmé des entretiens avec de grandes entreprises industrielles. Une

¹⁶⁷ Organisation de coopération et de développement économique, *études économiques*, France, 2009.

évaluation *ex post* du nouveau CIR reste toutefois à mener, dans les prochaines années, pour confirmer le fort effet de levier du nouveau CIR anticipé par la DGTPE¹⁶⁸.

4 - Les prélèvements obligatoires ont été peu mobilisés dans le cadre des pôles de compétitivité

La politique des pôles de compétitivité semble pour sa part avoir donné des résultats contrastés. Ainsi, elle hésite entre une logique de compétitivité, qui conduirait à limiter le nombre de pôles pour favoriser ceux à vocation mondiale, et une politique d'aménagement du territoire, qui vise davantage à structurer une filière économique déjà existante sur le territoire. Or, la procédure de sélection insuffisamment rigoureuse au regard des critères d'excellence affichés a conduit à retenir un nombre élevé de pôles (71), parmi lesquels une soixantaine ont une ambition économique relativement modeste.

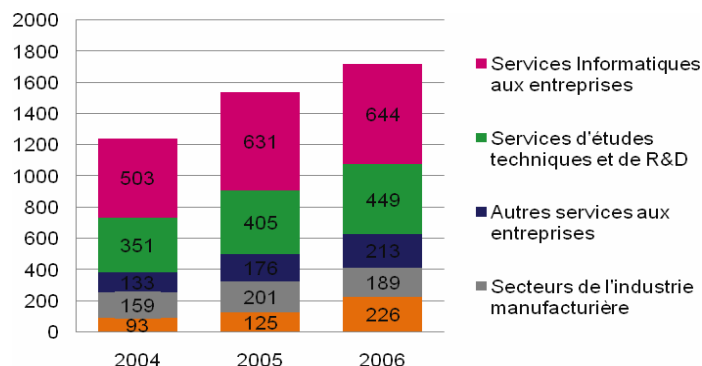
En outre, les financements publics ont été largement sous-utilisés, qu'il s'agisse des crédits budgétaires du Fonds unique interministériel (539 M€ de restes à payer sur 730 M€ de dotations pour 2008), ou des allègements fiscaux, initialement chiffrés à 160 M€ sur la période 2006-2008. Au titre de 2007, seules 105 entreprises ont bénéficié des exonérations de bénéfice taxable, pour un coût budgétaire de 1,2 M€. Aucune entreprise n'a bénéficié d'une exonération de taxe foncière, tandis que 6 entreprises ont été exonérées de TP en 2007 (coût estimé à 80 000€).

5 - Les JEI, un dispositif encore confidentiel

Le service des études et des statistiques industrielles (SESSI) a réalisé une évaluation de ce régime. Il paraît ciblé sur des entreprises dynamiques et appartenant principalement à la nouvelle économie, c'est-à-dire relevant davantage du secteur des services aux entreprises que de l'industrie. Mais, le dispositif demeure relativement confidentiel au regard du nombre d'entreprises concernées, et des allègements dont elles bénéficient.

¹⁶⁸ Les effets économiques de la réforme du CIR, Trésor-éco n°50, janvier 2009.

Graphique n°24 : Les JEI par secteur d'activité



Source : SESSI, d'après données Acof et INSEE

Ces allègements sont concentrés sur les exonérations de cotisations sociales¹⁶⁹ (107 M€ en 2007), les exonérations d'IS représentant un enjeu budgétaire moindre pour l'État (8 M€¹⁷⁰), les entreprises en début de vie étant très fréquemment déficitaires.

B - Le choix d'attirer des *holdings* pourrait favoriser les montages financiers

Le capital investissement consiste à investir en fonds propres ou quasi-fonds propres dans des sociétés généralement non cotées. Il regroupe 4 formes d'investissement dont les objectifs diffèrent : le capital risque, le capital développement, le *LBO* le capital retournement.

Le capital risque vise à investir en fonds propres dans de jeunes sociétés innovantes en phase de création (amorçage) ou post-crédation qui présentent généralement une composante technologique forte.

Le capital développement consiste à investir en fonds propres ou quasi-fonds propres, le plus souvent de façon minoritaire, dans des sociétés souhaitant financer une nouvelle phase de leur développement (positionnement sur de nouveaux marchés sectoriels ou géographiques...).

Le *LBO*, plutôt appelé capital-transmission lorsque cette technique est appliquée à la transmission de PME, consiste à acquérir, généralement en majoritaire, par le biais de *holdings* financières créées à cet effet, des sociétés rentables. La holding dotée de fonds propres et de quasi-fonds propres s'appuie fortement sur un financement bancaire (effet de levier) pour financer l'acquisition de la cible (voir *supra*).

Le capital retournement a pour objet d'investir en fonds propres ou quasi-fonds propres dans des entreprises en difficulté, mais opérant sur des marchés porteurs, et pour lesquelles une perspective de retour à la rentabilité a été identifiée.

L'impact sur l'économie et la croissance du capital investissement peut donc varier en fonction de la forme de l'investissement réalisé.

1 - Des évolutions récentes de l'imposition des bénéfices sources d'attractivité pour les *holdings*

La stratégie récente en matière d'imposition des bénéfices a ciblé l'attraction des *holdings* sur le territoire comme une priorité. La position concurrentielle de la France s'en est trouvée sensiblement renforcée comparativement aux autres pays européens.

Tout d'abord, le nombre des *holdings* et leur poids dans l'économie française se sont fortement accrus : elles sont ainsi passées d'environ 2 900 en 1997 à 8 500 en 2006, et portaient en 2006 la moitié des dettes financières de l'ensemble des entreprises¹⁷¹.

Ensuite, les études menées par l'association européenne du capital investissement et du capital risque montrent une très forte amélioration du positionnement français, qui est passé du groupe des pays peu attractifs en 2003 au rang de pays le plus attractif en 2008, en raison en particulier de la « remarquable amélioration de l'environnement fiscal et légal », devenu « très favorable ».

Une étude récente du Centre d'analyse stratégique (CAS)¹⁷² confirme de bon positionnement de la France, devenue le quatrième marché mondial pour les capitaux investis et les fonds empruntés, et le deuxième européen en particulier pour les opérations de *LBO* qui ont connu un très fort essor au cours des dix dernières années.

¹⁶⁹ Annexe 5 au PLFSS pour 2009.

¹⁷⁰ PLF pour 2009, voies et moyens tome II.

¹⁷¹ Cayssials JL., Kremp E., Peter. C, *Dix années de dynamique financière des PME en France*, Bulletin de la Banque de France n°165, septembre 2007.

¹⁷² Note de veille n°70, *Quelle est l'influence du capital-risque en France*, août 2007.

Tableau n°17 : Flux cumulés de capital investissement (2003-2005)

En \$ constants de 1998

	Investissements	Fonds levés
États-Unis	149	288
Royaume-Uni	66	83
Japon	22	11
France	20	19
Allemagne	10	7

Source : Centre d'analyse stratégique, d'après Pricewaterhouse Coopers

2 - Une stratégie fiscale insuffisamment porteuse de croissance

Cependant, on peut s'interroger sur la pertinence d'un tel choix, à trois égards.

Premièrement, des *holdings* peuvent être créées pour financer des acquisitions, sans que cela se traduise par une création d'emplois et d'activités sur le territoire ou un élargissement de la base fiscale, certaines *holdings* étant principalement attirées par les possibilités d'optimisation¹⁷³.

Deuxièmement, les investissements en capital-risque comme en capital développement, dont les vocations premières sont bien de faire émerger et croître les entreprises de demain, se font en direct dans les sociétés cibles, et non via des *holdings* intermédiaires. L'effet d'une fiscalité sur les bénéfices favorable aux *holdings* est donc de fait relativement limité sur ces deux segments du capital investissement.

Troisièmement, s'agissant du *LBO*, la plus-value pour l'économie de ces montages fait l'objet de débats qui dépassent largement les compétences du CPO, qui ne peut en rappeler ici que les termes.

Les avantages du *LBO* seraient de contribuer à une modernisation des entreprises, en améliorant leur rendement, et de permettre une transmission plus aisée des entreprises, en transformant un capital professionnel en capital financier. Or, une partie significative des PME, détenues par des actionnaires familiaux, sera confrontée dans les années qui viennent à des problèmes de succession (on parle communément de 700 000 entreprises).

¹⁷³ Michel Taly, *l'influence de la fiscalité sur les délocalisations*, revue Risques n°75.

Le départ à la retraite des *baby-boomers* fondateurs de PME et la transmission de celles-ci constituent donc un enjeu important afin d'assurer la survie et la croissance du tissu des PME françaises. D'après le CAS, le *LBO* jouerait également un rôle décisif dans la multiplication des micro-groupes, 60% d'entre eux ayant en France une holding à leur tête.

Ses inconvénients seraient de favoriser la recherche de rendements maximaux à court terme au profit des actionnaires, et au détriment des intérêts des salariés et des entreprises à long terme. En effet, le *LBO* pourrait favoriser un sous-investissement des entreprises, qui seraient ainsi progressivement vidées de leur substance productive.

Au-delà de ces débats et comme le montre le tableau ci-dessous, les investissements se sont, avant la crise des subprimes, très majoritairement portés sur des opérations à effet de levier (*LBO*), favorisant les transmissions/successions, notamment au détriment du capital-risque dont la vocation première consiste à faire émerger des entreprises de demain en finançant davantage l'innovation (*venture capital* pour l'amorçage et le développement).

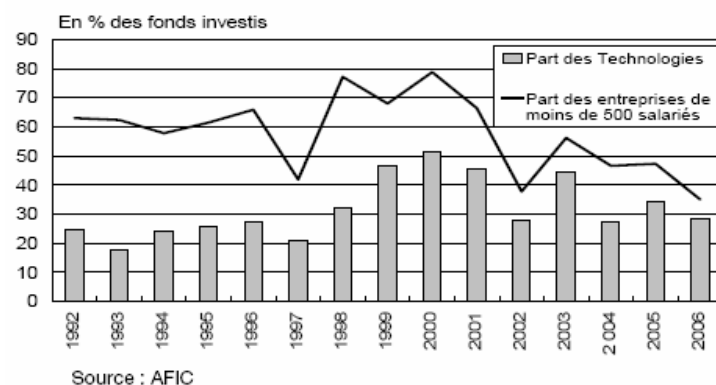
Tableau n°18 : Répartition des investissements par stade de développement

Structure en %	1997-2001	2002-2006	2006		
	France	France	France	Europe	États-Unis
Amorçage, création	18,4	6,8	5,3	8,3	8,8
Développement	32,1	13,2	11,3	16,0	19,8
Rachat position minoritaire	4,7	3,2	1,2	-	-
Transmission succession	44,7	74,6	79,4	70,6	54,7
Autres	0,0	2,3	2,8	5,1	16,8

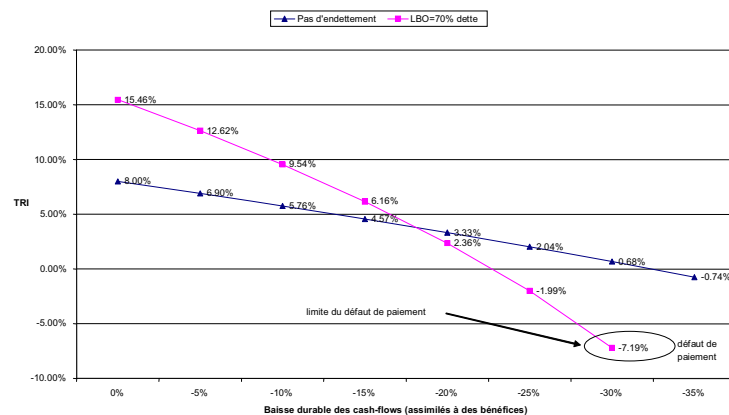
Source : Centre d'analyse stratégique, d'après APIC, ECVA, Pricewaterhouse Coopers

Ce déséquilibre a été plus marqué en France comparativement à l'UE ou aux États-Unis. Or le capital risque reste l'une des rares sources de financement pour les jeunes sociétés non encore rentables, leur offrant le temps nécessaire à leur amorçage grâce à des délais de détention sur ce segment compris entre 5 et 8 ans.

Conséquence de ce déséquilibre en faveur du *LBO* et au détriment du capital-risque, la part des entreprises de moins de 500 salariés tend à décroître en proportion des capitaux investis depuis 2000, comme le poids des entreprises technologiques, qui représentent moins d'un tiers des investissements au cours des trois dernières années.

Graphique n°25 : Orientation du capital investissement

Enfin, le *LBO* accroît les risques de défaut, en particulier en période de crise économique où les bénéfices peuvent baisser durablement. Une baisse dépassant 30% génère un défaut de paiement pour une société-type en *LBO* (voir hypothèse *supra*), tandis que la même société sans endettement reste proche d'un rendement nul.

Graphique n°26 : Effet d'une baisse durable des bénéfices sur le TRI

Source : CPO

La Banque de France estime cependant que les risques liés aux opérations à effet de levier sont moins élevés que sur d'autres produits fortement affectés par la crise financière. Les six grandes banques françaises, qui en détenaient à fin 2008 35 Md€¹⁷⁴, privilégient pour l'heure un rééchelonnement des dettes contractées à leur provisionnement pour risque dans leurs comptes.

Sur ces sujets, les analyses et réflexions de l'administration apparaissent largement lacunaires, alors qu'un réexamen de la fiscalité de l'endettement s'avèrerait utile.

III - Un encadrement insuffisant des pratiques d'optimisation

Elles consistent pour un contribuable à tirer parti des possibilités offertes par la législation, pour minorer le montant d'impôt ou de cotisations qu'il aurait dû payer, sans pour autant violer la loi ou se soustraire à ses obligations en matière de prélèvements obligatoires¹⁷⁵. Ces pratiques sont donc favorisées par la complexité du système fiscal et social, en particulier par la multiplication des régimes et dispositions dérogatoires. Elles se distinguent cependant de la fraude, qui suppose un acte intentionnel de la part du contribuable, décidé à contourner la loi pour éluder le paiement du prélèvement¹⁷⁶.

L'ensemble des pays est confronté aux pratiques d'optimisation ou de fraude des entreprises et des ménages pour minorer leurs contributions au titre des prélèvements obligatoires.

Le rapport précité du Conseil des impôts avait décrit les difficultés méthodologiques auxquelles étaient confrontées les États pour en évaluer l'ampleur. Ces difficultés demeurent, en particulier en France où les retards en matière d'évaluation n'ont pas été résorbés au cours de la période récente.

¹⁷⁴ Compte rendu de la séance du 6 mai 2009 de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, audition de M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France.

¹⁷⁵ Voir le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007.

¹⁷⁶ Ces deux concepts sont cependant difficiles à distinguer, s'agissant par exemple des opérations réalisées par un contribuable qui n'ont pas de portée économique mais visent seulement à réduire le niveau de ses prélèvements, qui sont un « abus de droit » sanctionnable.

Aux États-Unis par exemple, le seul *tax gap* (c'est-à-dire l'insuffisance de rentrées fiscales par rapport à la situation dans laquelle l'ensemble des contribuables respecterait pleinement la législation) lié à l'évasion internationale a été chiffré dans le projet de budget 2009 à 210 Md\$ sur 10 ans. Le présent rapport se concentre sur les seules optimisations des entreprises visant à localiser le bénéfice dans des pays à fiscalité plus légère ou à déduire des charges dans un pays à fiscalité élevé, à l'exclusion des sujets liés aux paradis fiscaux et à la concurrence fiscale dommageable.

Ces pratiques permettent en effet une minoration de l'imposition par rapport à l'application des règles générales d'assiette et de taux et constituent donc un allègement des prélèvements obligatoires sur les entreprises, dont celles-ci ne bénéficient pas de manière équivalente selon leur taille ou leur secteur d'activité.

A - Des pratiques concentrées sur les grandes entreprises

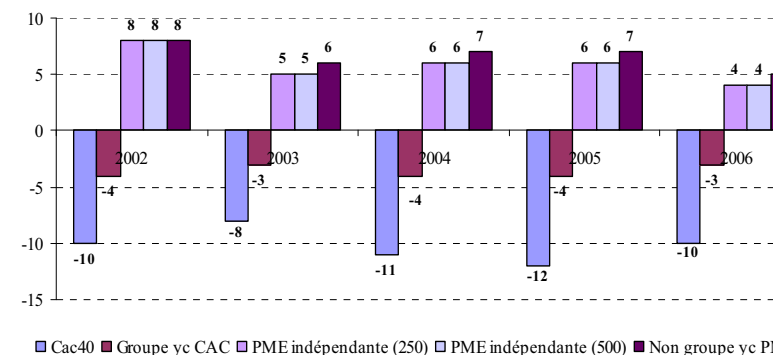
Pour la France, le Conseil a souhaité analyser les pratiques d'optimisation au travers d'une approche microéconomique du taux implicite d'imposition¹⁷⁷. Le taux implicite d'imposition des entreprises françaises est en moyenne de près de 18%, soit un niveau notablement inférieur au taux facial affiché (-16 points).

Le graphique ci-dessous montre que les sociétés membres d'un groupe fiscalement intégré et parmi elles les seules entreprises du CAC 40 affichent en outre un taux implicite d'imposition moins élevé que les entreprises indépendantes ou les PME.

¹⁷⁷ Les recettes de l'IS sont rapportées à l'excédent net d'exploitation (ENE). Établis à partir de la Centrale des bilans, les chiffrages de l'imposition due par les groupes intégrés sont à interpréter en tendance.

Graphique n°27 : Comparaison des taux implicites d'imposition

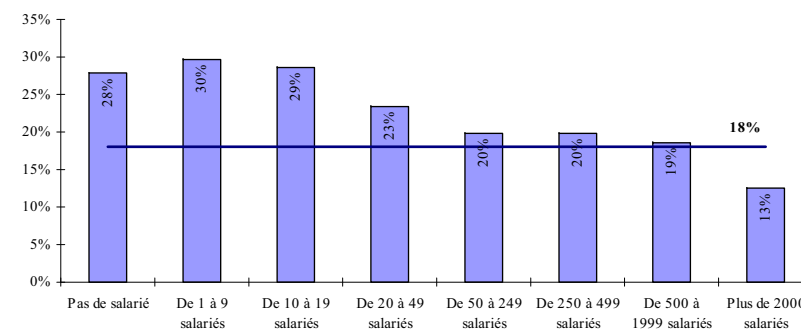
En % d'écart à la moyenne



Source : CPO - d'après les données de la direction générale du trésor et de la politique économique

Un examen plus fin par taille d'entreprises confirme notamment que les grandes entreprises sont comparativement moins taxées que les PME, malgré l'existence du taux réduit d'IS, et que les entreprises de taille intermédiaires.

Graphique n°28 : Taux implicite d'imposition par taille d'entreprises



Source : CPO - d'après les données de la direction générale du trésor et de la politique économique issues de la Centrale des bilans

Cette déconnection entre la capacité contributive et le niveau d'imposition s'illustre également par l'analyse du poids de chaque catégorie d'entreprises dans la facture fiscale totale et dans l'ENE global.

**Tableau n°19 : Taux implicite d'imposition
par taille d'entreprises**

	Part dans l'ENE	Part dans l'imposition	Nbre d'entreprises
Chiffrages 2006			
Entreprises intégrées Cac40	30%	13%	3 628
Entreprises intégrées	63%	53%	68 905
PME indépendante (250)	17%	21%	117 464
Entreprises non intégrées	37%	47%	539 751
Total	100%	100%	608 656

Source : Direction générale du trésor et de la politique économique

B - Un encadrement insuffisant de ces pratiques en France

Les techniques dites des prix de transfert et de sous-capitalisation sont les deux principales pratiques d'optimisation fiscale. Or, les obligations pesant sur les entreprises apparaissent insuffisantes pour encadrer ces pratiques, alors même que du fait de la suppression du précompte mobilier, les dividendes reçus des filiales étrangères ne font plus l'objet d'un complément d'imposition lors de leur distribution en France.

1 - Des obligations limitées pour les entreprises en matière de justification de leurs prix de transfert

Le prix de transfert correspond aux prix des transactions facturées entre sociétés d'un même groupe et résidentes d'États différents. La fixation du prix peut permettre de localiser la base imposable en fonction du caractère plus ou moins avantageux de la fiscalité du pays considéré. Ces pratiques concentrent l'essentiel des enjeux des contrôles internationaux (2,6 Md€ en 2008) et du nombre des rectifications opérées (80 %) ¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Si les résultats des contrôles diligentés par la DGFIP témoignent du dynamisme des rectifications fiscales opérées en ce domaine, ils ne peuvent être considérés comme un bon indicateur de l'évolution des pratiques d'optimisation. Voir le rapport du Conseil sur la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle.

L'analyse des statistiques des contrôles montre que l'administration des entreprises, le commerce de gros de produits pharmaceutiques et le conseil en systèmes informatiques sont les trois secteurs les plus concernés par les rectifications opérées en matière de prix de transfert ¹⁷⁹.

L'article 57 du CGI permet à l'administration de s'assurer que les transactions intra-groupes sont réalisées à prix de marché. Pour ce faire, la méthode de fixation des prix de transfert doit obéir à certains principes définis par l'OCDE.

La prévention de ces pratiques repose par ailleurs sur une approche contractuelle, avec la conclusion d'accords préalables sur les prix (APP). Institués en 2003, ils visent à assurer à l'entreprise qui y souscrit que les prix pratiqués au sein du groupe ne seront pas analysés par l'administration fiscale comme un transfert de bénéfices au sens de l'article 57 du CGI. Une procédure simplifiée a été également mise en place au profit des PME.

A ce jour, ces procédures restent confidentielles : seuls 61 accords ont été conclus depuis la mise en place de la procédure, les entreprises soulignant le délai particulièrement long avant la conclusion de l'accord. Le secteur de l'automobile est celui qui a été le principal bénéficiaire de la mesure puisqu'il représente près du tiers des accords conclus, devant le secteur bancaire et financier. Par ailleurs, deux APP PME ont été conclus depuis la création de la procédure en 2006.

D'autres États, notamment l'Espagne ¹⁸⁰, sont allés plus loin en instaurant une obligation légale de documentation des prix des ventes intragroupes, sous peine de sanctions (amendes), qui devrait décourager une partie des entreprises de recourir à ce type d'optimisation.

2 - Une déductibilité trop large des intérêts d'emprunt

La technique de sous capitalisation consiste à faire porter les dettes d'acquisition financées sur emprunt par des sociétés dotées de très peu de capitaux propres. Elle repose sur la localisation des pertes dans des pays à fiscalité forte, comme en France, afin de bénéficier à plein de la déductibilité des intérêts.

¹⁷⁹ La fréquence des rectifications sur un secteur d'activité est jugée comme l'indice le plus pertinent de qualification de secteur « à risque » plutôt que le montant total des droits rectifiés qui peut être très sensible à une rectification exceptionnelle.

¹⁸⁰ Décret royal n°1793/2008 du 3 novembre 2008.

Or, le régime français d'encadrement de la sous-capitalisation apparaît insuffisant. L'ancienne rédaction de l'article 212 du CGI limitait la déductibilité des intérêts versés par des sociétés sous-capitalisées, à condition que ces dernières n'appartiennent pas un groupe fiscalement intégré. Mais, la CJCE a considéré que cette disposition n'était pas compatible avec le principe de liberté d'établissement puisqu'en pratique, elle conduisait à traiter différemment une filiale française sous-capitalisée en fonction du lieu de résidence de la société mère¹⁸¹.

Dans ce contexte, la législation française a été modifiée. La nouvelle rédaction de l'article 212, applicable au 1^{er} janvier 2007, apprécie désormais la déductibilité des intérêts versés au regard du taux pratiqué et de différents ratios de sous-capitalisation, ces règles s'appliquant à toute entité liée ou ayant des liens de droit ou de fait avec l'emprunteur, quelle que soit leur résidence.

Des exceptions sont cependant prévues pour permettre la libre déductibilité des intérêts pour les PME ou si l'entreprise prouve que le ratio d'endettement du groupe auquel elle appartient est supérieur ou égal à son propre ratio d'endettement. En outre, les limites à la déductibilité ne sont pas applicables aux établissements de crédit, aux sommes ayant servi aux financements réalisés dans le cadre d'une convention de trésorerie par la centrale ou à l'acquisition de biens destinés à être donnés en crédit-bail.

Plusieurs de nos partenaires européens ont mis en place des mesures d'encadrement de ces pratiques, y compris ceux comme l'Espagne qui s'étaient positionnés agressivement pour attirer ce type d'activités.

Les sociétés *holdings* à participations directes ou indirectes dans les filiales étrangères (situées hors d'Espagne), bénéficient d'un régime particulièrement favorable¹⁸² : les dividendes et plus-values générées par ces participations à l'étranger sont exonérés d'impôt, tant pour la holding que pour ses associés résidents espagnols ou non.

Ce régime, qui a permis d'attirer plus de 100 Md€ d'investissements en Espagne¹⁸³, fait désormais l'objet d'une inspection généralisée de l'Agence fiscale, afin de vérifier la réalité des déductions appliquées à l'IS notamment lorsque la base imposable de l'entreprise est négative et que son niveau d'endettement est excessif.

¹⁸¹ Cette position a été confirmée par le Conseil d'État dans deux arrêts du 30 décembre 2003 (SA Andritz et SARL Coréal Gestion).

¹⁸² Régime dit « ETVE », entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996.

¹⁸³ Chiffrage de la Mission économique en Espagne.

En Allemagne, à compter du 1^{er} janvier 2008, les règles de sous capitalisation des entreprises sont supprimées et remplacées par un dispositif visant à introduire un plafond général de déductibilité des intérêts quelle que soit leur origine tant pour les sociétés de personnes que pour les sociétés de capitaux afin de rendre plus difficile les transferts de bénéfices vers des États à faible fiscalité¹⁸⁴. S'inspirant de l'Allemagne, l'Italie a voté, en décembre 2007, la suppression des règles de sous capitalisation et leur remplacement par un dispositif de plafonnement de la déductibilité des intérêts quelle que soit leur origine.

Enfin, et de manière plus large, le Royaume-Uni a introduit un régime de notification des dispositifs d'optimisation fiscale¹⁸⁵ en 2004, qui existe également aux États-Unis. Ces règles de notification auraient eu une plusieurs effets bénéfiques : une meilleure connaissance et compréhension des dispositifs, l'identification des utilisateurs et des contribuables à risque, et une plus forte réactivité de la législation fiscale face à ces pratiques. Elles auraient globalement conduit à une baisse des dispositifs d'évasion fiscale vendus sur le marché. Leur introduction a été envisagée en France, mais n'a pu jusqu'ici aboutir.

Encadré n° 16 : Les règles britanniques de déclaration des systèmes d'optimisation¹⁸⁶

Ces derniers doivent faire l'objet d'une déclaration lorsqu'ils permettent d'obtenir un allègement d'impôt. À l'origine limitée aux prélèvements en lien avec l'emploi et certains produits financiers, l'obligation de notification s'est étendue progressivement à l'ensemble des prélèvements obligatoires des entreprises.

Le concepteur d'un dispositif d'optimisation fiscale (généralement un cabinet spécialisé d'experts comptables ou fiscaux) a l'obligation d'en faire la déclaration dans les cinq jours suivants sa mise en place (sauf dans le cas où le concepteur est situé hors du Royaume-Uni, c'est alors à l'utilisateur de faire la déclaration). L'administration fiscale attribue un numéro de référence au dispositif, que ses utilisateurs ont l'obligation d'employer dans leurs déclarations.

En cas de non déclaration d'un dispositif, les concepteurs s'exposent à une amende initiale de 5 000 £, et 600 £ par jour supplémentaire de non déclaration. Les utilisateurs d'un dispositif qui ne déclarent pas le numéro d'identifiant sont également redevables d'une amende.

¹⁸⁴ En pratique, les intérêts ne sont admis en déduction des résultats de l'exercice de la société débitrice que dans la limite de 30% du bénéfice brut avant impôts, dotations aux amortissements et provisions et hors intérêts (charges et produits). La fraction des intérêts non déductibles est reportable sur les exercices suivants.

¹⁸⁵ *Anti-avoidance disclosure*.

¹⁸⁶ Source : Mission économique du Royaume-Uni.

IV - Un taux réduit pour les PME aux effets limités sur la compétitivité et la croissance des entreprises

Le taux réduit au profit des PME est un mécanisme utilisé par nos principaux partenaires européens, la France se distinguant toutefois par un taux certes plus attractif mais applicable à une tranche de bénéfice plus faible (voir annexe n°IV). Ce taux réduit d'imposition vise principalement à favoriser le développement des fonds propres des PME, qui ont plus de difficultés que les grands groupes à recourir aux marchés financiers ou aux prêts bancaires pour se développer.

Une étude conduite par la DGTPE¹⁸⁷ montre que près d'un tiers des sociétés a pu ainsi diminuer son imposition de plus de moitié¹⁸⁸. Or, la même étude souligne également que ce dispositif bénéficie davantage aux secteurs abrités, où le poids des TPE PME est prépondérant : construction, commerce, activités immobilières et services à la personne.

Tableau n°20 : Analyse par secteur des entreprises bénéficiaires du taux réduit

En %

Exercice comptable 2004	Répartition dépense fiscale	Répartition bénéfice fiscal	Bénéficiaires de la dépense
Industrie	13	23	49
Energie	0	3	30
Construction	14	4	65
Commerce	25	18	51
Transports	3	3	50
Activités financières	3	18	45
Activités immobilières	10	6	45
Services aux entreprises	18	20	48
Service aux particuliers	9	3	45
Autres secteurs	5	2	50
Total	100	100	50

Source : Direction générale du trésor et de la politique économique, d'après les données de la direction générale des impôts

¹⁸⁷ Revue Trésor Eco n°23-novembre 2007.

¹⁸⁸ Comme la plupart des sociétés en France sont de petite taille, de très nombreuses entreprises ne réalisent qu'un profit limité à quelques dizaines de milliers d'euros, près de 320 000 PME éligibles au taux réduit - soit plus du tiers des sociétés en France - présentent ainsi un bénéfice fiscal inférieur à 42 000 € et voient de ce fait leur imposition allégée de plus de moitié (source : Revue Trésor Eco- d'après des données 2004).

Le taux réduit de l'IS concerne par ailleurs plus largement les TPE que les PME, et ne favorise pas l'émergence d'entreprises de tailles intermédiaires¹⁸⁹, alors que les entreprises de moins de cinquante salariés ont un rôle marginal dans le commerce international.

Tableau n° 21 : Ventilation par taille d'entreprises du taux réduit d'IS et des exportations

En %

Taille	Répartition bénéfice fiscal	Répartition de la dépense fiscale	Répartition des exportations
De 0 à 10 salariés	28	79	5,1
De 10 à 19 salariés	5	12	2,2
De 20 à 49	12	8	3,8
Plus de 50	55	1	88,9

Source : CPO, d'après les données de la direction générale des impôts, exercice comptable 2004

S'agissant du développement des fonds propres, on observe que le ratio des capitaux propres sur le total du bilan des PME françaises (22% en 2006 hors *holdings*) a fortement progressé entre 1996 et 2006 (+5 points), sans que l'on puisse faire un lien direct avec le taux réduit d'IS¹⁹⁰. Cette évolution tiendrait à la conjoncture favorable qui a permis d'améliorer les bénéfices des entreprises, mais également au durcissement de la réglementation (Bâle II).

Le ratio moyen capitaux propres/total du bilan de l'industrie manufacturière place la France dans une position intermédiaire par rapport aux autres grands pays européens, mais sensiblement supérieure à l'Allemagne dont les banques assurent davantage le financement des PME¹⁹¹.

Tableau n°22 : Part des fonds propres dans le bilan des PME industrielles (2006)

En %

	France	Allemagne	Italie	Espagne	États-Unis
Petites entreprises	40,1	28,5	47,5	47,5	43,3
Moyennes entreprises	38,1	35,0	47,0	28,9	44,7

Source : Commission européenne (BACH)

¹⁸⁹ Etudes économiques de l'OCDE, France, avril 2009.

¹⁹⁰ Banque de France, Op. cit.

¹⁹¹ Mouriaux F. et Foulcher-Darwish S, *Les capitaux propres des entreprises et la stabilité financière : l'apport d'une approche par « les capitaux propres nets en risques »*, Banque de France, revue de la stabilité financière n°8, mai 2006.

En revanche, le développement des PME indépendantes suppose de renforcer leurs fonds propres, dont la proportion dans le bilan reste très inférieure à celle des grands groupes qui recourent largement aux marchés financiers (33%, *holdings* comprises).

Pour favoriser l'émergence et la croissance d'entreprises de taille intermédiaire, la France a dès lors cherché à favoriser les entreprises à forte croissance, « les gazelles ». Peuvent bénéficier de ce régime les PME (définition communautaire) qui emploient au moins vingt salariés au cours de l'exercice pour lequel la réduction d'impôt est calculée, et dont les dépenses de personnel, à l'exclusion de celles relatives aux dirigeants, ont augmenté d'au moins 15 % au titre de chacun des deux exercices précédents.

Cette réduction d'impôt est calculée en appliquant un taux, déterminé en fonction de l'augmentation des dépenses de personnel engagées au cours de l'exercice, par rapport à celles de même nature engagées au cours de l'exercice précédent.

Ce dispositif a fait l'objet d'une récente évaluation de la DGTPE, que le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi n'a pas souhaité transmettre aux rapporteurs du Conseil des prélèvements obligatoires, faisant ainsi obstacle à l'article L. 351-10 du code des juridictions financières¹⁹².

¹⁹² « Pour l'exercice de leurs missions, les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions ».

TROISIÈME PARTIE

DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PEU ORIENTÉS VERS LA COMPÉTITIVITÉ

Chapitre I

Une perte relative de compétitivité de l'économie française et de ses entreprises

L'économie française, largement ouverte aux échanges internationaux, dispose d'un relatif bon positionnement sur les secteurs de haute technologie et le haut de gamme ainsi que d'avantages comparatifs en matière de services. Cependant, elle est fortement concurrencée sur ces secteurs par ses principaux partenaires et manque de firmes exportatrices de taille intermédiaire, tandis que ses exportations ne sont pas suffisamment orientées vers les nouveaux pays en forte croissance.

Au-delà de la nette dégradation de sa balance commerciale depuis 2002, la France a perdu des parts de marché relatives dans le commerce mondial, et voit sa compétitivité-coût reculer par rapport aux pays de l'UE et de l'OCDE. Seuls des efforts de marges importants permettent aux entreprises de maintenir leur compétitivité-prix. Les délocalisations, qui visent à remédier à cette perte de compétitivité par une baisse des coûts de fabrication, restent un phénomène difficile à apprécier d'un point de vue statistique et sans doute encore limité.

La France a néanmoins été sensiblement devancée par les performances commerciales de l'Allemagne depuis quelques années.

Les prélèvements obligatoires peuvent soutenir la compétitivité s'ils permettent de limiter les différentiels de coûts par rapports aux autres pays européens, d'alléger les charges sur le capital et le travail qualifié, et de favoriser la croissance des entreprises.

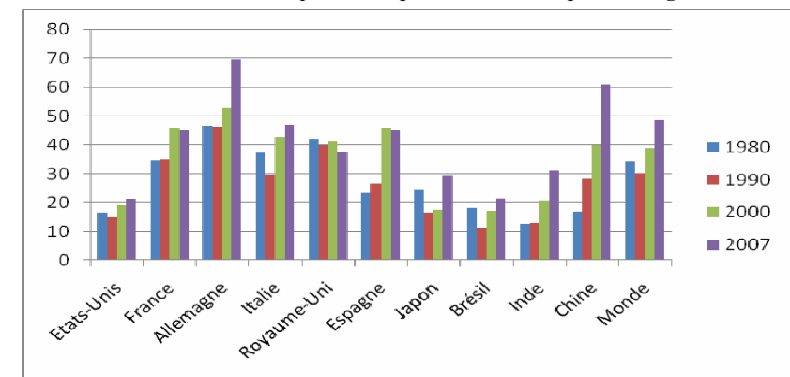
I - Une économie française largement ouverte à la concurrence mondiale

A - Une économie largement ouverte

Avec un taux d'ouverture en 2007 de 45% (somme des importations et des exportations de biens rapportée au PIB), le commerce international occupe une place environ deux fois plus importante dans l'économie française qu'aux États-Unis (21%) ou au Japon (29%). Son poids est en revanche très proche des autres grands pays européens (Espagne, Italie) et sensiblement inférieur à celui de l'Allemagne.

Graphique n°29 : Taux d'ouverture

Exports + imports de biens en pourcentage du PIB



Source : Centre d'études prospectives et d'informations internationales-Comptes harmonisés sur les échanges et l'économie mondiale

Dans certains secteurs, le commerce international est un enjeu crucial (voir tableau n°23). Les exportations représentent environ 50% de la production dans les industries électriques et électroniques, et jusqu'à 35% et plus dans l'industrie naval et aéronautique, l'habillement, le textile, les équipements du foyer, la mécanique, la chimie et la métallurgie.

En termes de proportion de firmes ayant une activité d'exportation, les secteurs les plus impliqués sur les marchés mondiaux sont : la pharmacie et parfumerie, la chimie, le textile, l'habillement, la construction navale et aéronautique, les composants électriques et l'automobile.

En outre, la plupart des secteurs fortement exportateurs sont aussi très largement importateurs. Ainsi, la pression concurrentielle est du même ordre, pour chaque secteur, sur le marché national et sur les marchés d'exportations (voir tableau en annexe n°V).

Tableau n°23 : Poids des exportations par secteur (2004)

Secteur (NES 36)	% de firmes exportatrices	% production exportée
A0 Agriculture, sylviculture, pêche	20,96	12,28
B0 Industries agricoles et alimentaires	25,96	18,01
C1 Habillement, cuir	63,99	34,43
C2 Édition, imprimerie, reproduction	38,37	7,00
C3 Pharmacie, parfumerie et entretien	78,64	38,87
C4 Ind. des équipements du foyer	46,76	34,02
D0 Industrie automobile	53,21	24,98
E1 Construction navale, aéronautique et ferroviaire	56,51	46,36
E2 Ind. des équipements mécaniques	40,18	36,21
E3 Ind. équip. électriques et électroniques	41,00	49,45
F1 Ind. produits minéraux	29,63	19,23
F2 Ind. textile	64,38	37,76
F3 Ind. bois et du papier	47,54	26,92
F4 Chimie, caoutchouc, plastiques	65,42	41,32
F5 Métallurgie et transformation des métaux	49,12	35,19
F6 Ind. composants électriques et électroniques	55,74	50,30
G1 Production de combustibles et carburants	43,28	14,05
G2 Eau, gaz, électricité	8,49	7,40

Source : Données BRN (calculs CEPII-INSEE-CREST)

B - Un bon positionnement de la France, menacé par la concurrence mondiale

1 - Une spécialisation industrielle dans les secteurs hautement concurrentiels et technologiques, qui tend à s'éroder

a) Une bonne spécialisation mais dans des secteurs très concurrentiels

L'agroalimentaire, la chimie, les équipements électriques et les matériels de transport sont les points forts de l'industrie française. La France tend d'ailleurs à renforcer encore ses positions dans ces secteurs.

On voit cependant apparaître un désengagement progressif dans l'automobile et les matériels électriques.

Sur les années récentes, les secteurs d'exportation de la France à un niveau fin (par exemple, les avions gros porteurs civils) ont bénéficié d'une croissance relativement forte de la demande mondiale. De ce point de vue, la France fait plutôt mieux que l'UE (mais un peu moins bien que l'Allemagne, les États-Unis et surtout le Japon). Si elle perd des parts de marché au niveau agrégé, c'est en raison de mauvaises performances au niveau des secteurs et non du fait de sa spécialisation¹⁹³.

Les spécialisations françaises sont en effet assez comparables à celles de son principal voisin - l'Allemagne - ce qui rend les comparaisons des performances à l'exportation de ces deux pays particulièrement cruelles pour la France. Les spécialisations françaises sont encore plus proches de celles de l'Espagne, du Japon et surtout des États-Unis (notamment du fait de l'importance du secteur agricole).

En revanche, l'Italie et le Royaume-Uni ont des structures commerciales sensiblement différentes. Enfin la Chine n'apparaît pas comme l'un de ses concurrents les plus directs : ses spécialisations, très marquées dans le textile-habillement et l'électronique, demeurent fortement éloignées de celles de la France.

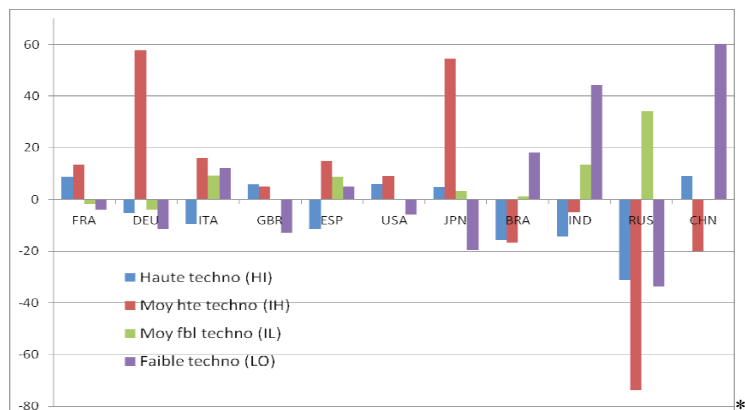
Il n'en reste pas moins qu'avec une industrie orientée vers les secteurs qui sont aussi les points forts des principaux pays développés, la France s'expose à une concurrence particulièrement rude.

b) Une spécialisation dans la haute technologie et le haut de gamme qui tend à s'éroder

La France a une spécialisation relativement marquée dans les produits de haute technologie, alors que l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne sont clairement en retrait dans ce domaine. À l'inverse, ces pays (et surtout l'Allemagne) ont des positions fortes dans les produits de moyenne technologie, où la France accuse un certain retard.

¹⁹³ CEPII, Cheptea, Gaulier et Zignago (2009), à paraître.

**Graphique n°30 : Indicateurs d'avantages comparatifs
par niveau de technologie¹⁹⁴**



Source : Centre d'études prospectives et d'informations internationales-Comptes harmonisés sur les échanges et l'économie mondiale

Les performances de la France selon les gammes de produits, qui reflètent la capacité des entreprises à contourner la concurrence en se plaçant sur des segments de qualité distincts, sont en demi-teintes. Elle est certes spécialisée dans les hauts segments de prix, mais cette spécialisation est moins marquée que celle des pays du Nord de l'Europe et du Royaume-Uni. Surtout, sa position dans ce domaine s'érode rapidement : entre 1995 et 2004, la France a perdu davantage de parts de marché dans le haut de gamme que dans les gammes moyenne et basse.

2 - Des avantages comparatifs dans les services

Les performances de la France sont sensiblement meilleures dans le domaine des services que l'Allemagne, mais demeurent largement en deçà de celles du Royaume Uni, le champion européen des exportations de services.

Toutefois, l'avantage français est essentiellement tiré par les activités touristiques. Les « autres services », qui regroupent l'ensemble des services aux entreprises, les télécommunications, les services juridiques financiers et informatiques, ne représentent qu'une part assez faible de nos exportations de services. Plus encore, notre avantage

¹⁹⁴ L'indicateur d'avantage comparatif mesure la contribution de chaque secteur au solde commercial. Pour un secteur et un pays donnés, un signe positif traduit un point fort de l'économie, un signe négatif, un point faible.

comparatif dans ces services à haute valeur ajoutée tend à s'éroder progressivement.

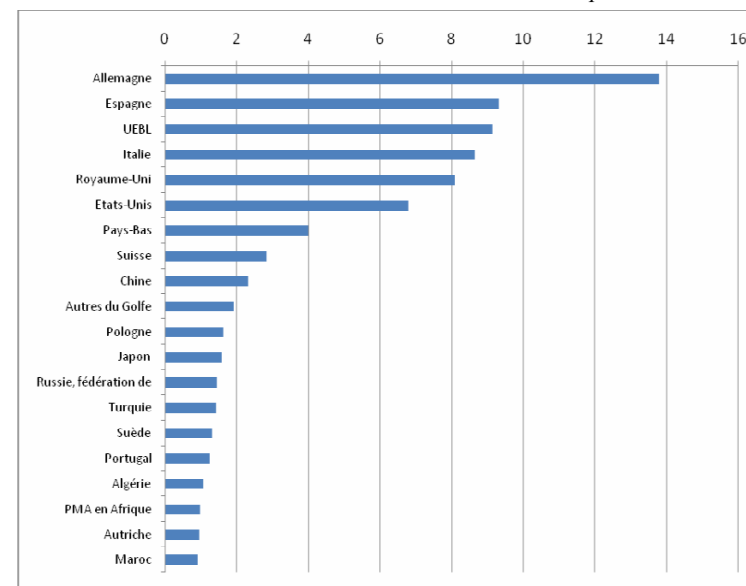
3 - Une orientation trop forte vers le marché européen

En 2007, la France réalisait 65% de ses exportations au sein de l'UE27, et 59% au sein de l'UE15. Ces ratios sont comparables à ceux affichés par les autres pays européens.

Les marchés émergents les plus dynamiques ne représentent quant à eux qu'une part très limitée des exportations françaises. En 2007, seuls 2,3% des exportations étaient à destination de la Chine, 1,4% en direction de la Russie, 0,9% vers l'Inde et 0,8% vers le Brésil. Au total, les BRIC représentent 5,4% des exportations françaises. Notons que cette part est cependant en augmentation rapide : elle a plus que doublé entre 2000 et 2007.

**Graphique n°31 : Ventilation des exportations françaises
par pays/zone (2007)**

En % des exportations totales



Source : Centre d'études prospectives et d'informations internationales-Comptes harmonisés sur les échanges et l'économie mondiale

Comparées à celles de l'Allemagne, les exportations françaises sont un peu plus concentrées géographiquement : les dix premiers pays de destination représentent à eux seuls 66,7% des exportations françaises, contre 61,2% pour l'Allemagne.

Pour ces deux pays, comme pour les autres nations d'Europe, les principaux marchés de destination sont sensiblement les mêmes. En somme, les produits français se retrouvent très largement en concurrence avec les produits des autres pays européens, sur les mêmes marchés.

C - Le manque de firmes exportatrices de taille intermédiaire

En 2007, la France est la cinquième puissance exportatrice mondiale de biens en valeur (derrière l'Allemagne, la Chine, les États-Unis et le Japon).

Toutefois, comme dans tous les pays du monde, le nombre d'entreprises exportatrices est relativement limité : seuls 18% des entreprises manufacturières ont une activité d'exportation. Surtout, pour l'immense majorité d'entre elles, leur présence sur les marchés étrangers est très limitée : plus de la moitié des entreprises n'est présente que sur un ou deux marchés au plus, et 60% des exportateurs de plus de 20 salariés réalisent moins de 5% de leur chiffre d'affaires à l'exportation¹⁹⁵.

L'étude des caractéristiques des entreprises exportatrices révèle deux faits importants.

- premièrement, ces entreprises sont clairement différentes des firmes non exportatrices : leur productivité est plus élevée, elles sont mieux dotées en capital et versent des salaires plus élevés, ce qui suggère qu'elles emploient, en moyenne, des travailleurs plus qualifiés (voir tableau page suivante) ;
- deuxièmement, la comparaison de la structure des entreprises exportatrices françaises et allemandes fait apparaître quelques différences importantes¹⁹⁶. La France affiche une proportion un peu plus importante de petits exportateurs (i.e. d'entreprises qui exportent une très faible part de leur chiffre d'affaires) et de « champions nationaux » qui réalisent l'essentiel de leurs ventes à l'exportation. En revanche, l'Allemagne compte

¹⁹⁵ CEPII, Crozet et Mayer, 2007.

¹⁹⁶ Fontagné et Gaulier, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, rapport du Conseil d'analyse économique, 2008.

beaucoup plus d'exportateurs de taille moyenne et cette différence s'est sensiblement creusée entre 2000 et 2003.

Tableau n°24 : Comparaison entre firmes exportatrices et non-exportatrices¹⁹⁷

Secteurs	Ratio exportateurs / non-exportateurs			
	Emploi	Salaire	Intensité Capitalistique	Productivité (PGF)
Agro-alimentaire	2,75	1,11	1,34	1,15
Textile	1,94	1,22	1,30	1,35
Habillement	1,65	1,54	3,29	1,65
Cuir et chaussure	1,65	1,16	1,87	1,07
Bois	2,01	1,11	1,62	2,27
Papier et carton	3,05	1,09	1,62	1,00
Édition et imprimerie	1,52	1,10	1,18	1,08
Chimie	2,5	1,05	1,19	0,73
Caoutchouc et plastique	1,97	1,09	1,51	1,01
Minéraux non-métalliques	3,74	1,04	1,19	0,94
Métaux	2,18	1,04	1,5	1,04
Machines et équipements	2,48	1,06	1,58	1,04
Machines de bureau	21,56	1,22	1,97	1,63
Machines électriques	3,76	1,13	2,14	1,08
Appareils Radio-TV-Com.	6,47	1,19	3,35	1,15
Instruments de précision	3,11	1,14	2,18	1,08
Automobile	0,26	1,08	1,80	1,11
Autres matériels de transport	9,13	1,12	1,45	1,11
Meubles	2,62	1,11	1,13	1,18
Moyenne	3,91	1,14	1,75	1,19

Source : Crozet et Mayer (2007), *Statistiques des douanes françaises et Enquêtes Annuelles Entreprises (INSEE) - calculs CEPII*.

II - Des performances à l'exportation en recul

Il est ici fait référence aux principaux indicateurs macroéconomiques permettant d'évaluer la compétitivité des entreprises françaises, c'est-à-dire leur capacité à satisfaire la demande extérieure : balance des transactions courantes, parts de marché, compétitivité-prix et compétitivité-coût.

¹⁹⁷ (Firmes de plus de 20 salariés – 2003).

A - Une forte dégradation de la balance commerciale française

Depuis 2002, la France voit son solde commercial se dégrader continuellement. La balance commerciale est devenue négative en 2005 et le déficit se creuse depuis cette date. Ce déséquilibre, qui a atteint près de 29 Md€ en 2007, est essentiellement dû à la détérioration du solde des échanges de biens¹⁹⁸ ; le solde des échanges de services, même s'il est en réduction constante depuis 2000, reste encore excédentaire.

Un solde commercial négatif n'est néanmoins pas nécessairement un signe de faiblesse de l'économie, et encore moins une preuve de l'insuffisance de la compétitivité des entreprises nationales. En effet, le solde commercial répond, pour une bonne part, aux déséquilibres macroéconomiques ; ainsi, un déficit commercial peut résulter d'un taux d'investissement relativement élevé ou d'une insuffisance de l'épargne domestique. Vu sous cet angle, un déficit commercial apparaît plutôt comme une bonne nouvelle pour la croissance à court terme.

Néanmoins, la dégradation du solde des échanges extérieurs est préoccupante, car elle résulte d'un ralentissement net des exportations et non d'une accélération des importations¹⁹⁹, et parce qu'elle contraste fortement avec les excédents enregistrés par l'Allemagne²⁰⁰. Si le déficit augmente, ce n'est donc pas parce que la dynamique de la demande nationale (ou l'évolution des prix des matières premières) pousse les importations à la hausse, mais parce que la France exporte moins, contrairement à l'Allemagne.

B - Des parts de marché et une compétitivité-coût en recul

1 - Une perte de parts de marché relatives

Cet indicateur qui rapporte les exportations françaises vers le monde à la somme des exportations d'un groupe de pays (OCDE, zone euro), permet une évaluation plus fine des performances commerciales qu'un indicateur de parts de marché absolues, en baisse tendancielle pour

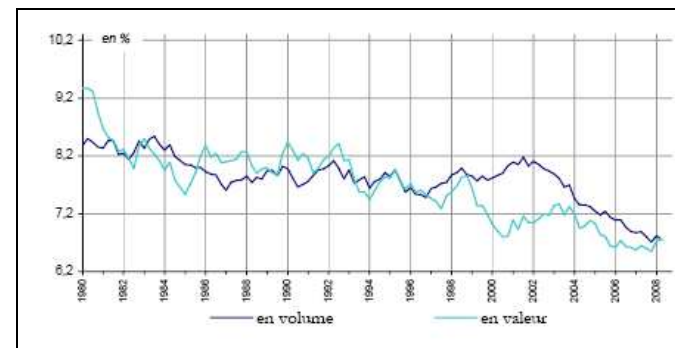
¹⁹⁸ Le déficit de la balance des échanges de biens dépasse 55 Md€ en 2008.

¹⁹⁹ De 2000 à 2007, les exportations de biens et services n'ont progressé que de 83% alors que nos importations ont augmenté de 102%.

²⁰⁰ De 2000 à 2007, les exportations allemandes ont progressé de 151%, alors que les importations allemandes n'ont augmenté que de 114%. La zone euro (hors flux intra-zone) a vu ses exportations augmenter de 135% et ses importations de 124% seulement sur la même période.

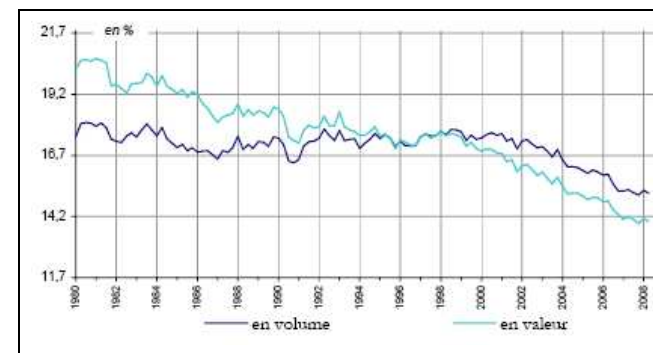
les États développés sous l'effet de l'émergence de nouveaux pays dans le commerce mondial.

Graphique n°32 : Parts de marché relatives de la France/l'OCDE²⁰¹



Source : Direction générale du trésor et de la politique économique

Graphique n°33 : Parts de marché relatives de la France/zone euro



Source : Direction générale du trésor et de la politique économique

Entre 2003 et 2008, la France a perdu de l'ordre de 1,5 point de parts de marché relatives tant vis-à-vis de l'ensemble des pays de l'OCDE que de la zone euro. C'est également le cas des principaux pays de l'UE, qui en perdent autant (Espagne), voire davantage et de manière plus précoce (Italie et Royaume-Uni). À l'inverse, l'Allemagne a connu un véritable boom de ses exportations au cours de cette même période (entre 1,5 et 2 points de parts de marché relatives). Enfin, depuis 2003, les États-Unis regagnent une partie des parts de marché perdues depuis 1996.

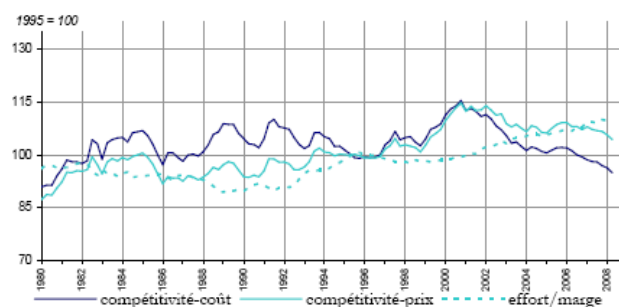
²⁰¹ Les résultats présentés se fondent généralement sur des estimations provisoires jusqu'au 1^{er} trimestre 2008 et des prévisions concernant le 2^{ème} trimestre 2008.

2 - Une compétitivité-coût en recul

La compétitivité est définie comme le rapport des prix²⁰² ou coûts²⁰³ des concurrents sur ceux du pays considéré. Une hausse correspond à une amélioration de la compétitivité (les prix ou les coûts des concurrents augmentent plus vite que ceux du pays considéré).

Les relatives mauvaises performances commerciales de la France au cours des années récentes s'expliqueraient par une dégradation de la compétitivité-coût. La France est, de ce point de vue, comme les principales économies européennes, distancée par l'Allemagne à partir du milieu des années 1990. Vis-à-vis de la zone euro, la compétitivité-coût de l'Allemagne a ainsi progressé de près de 40% entre le milieu des années 1990²⁰⁴ et aujourd'hui alors qu'elle s'est dégradée dans toutes les autres grandes économies européennes, parfois de manière très marquée (-30% pour l'Italie et l'Irlande, -20% pour l'Espagne).

Graphique n°34 : Indicateurs de compétitivité France/OCDE



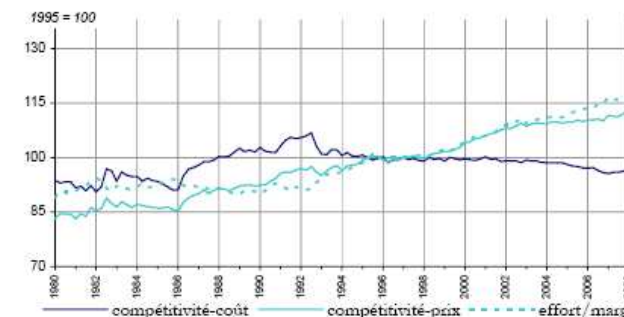
Source : Direction générale du trésor et de la politique économique

²⁰² Indices de prix à l'exportation des biens et services.

²⁰³ Indices de coûts salariaux unitaires de l'ensemble de l'économie.

²⁰⁴ Une partie de cette progression peut s'expliquer par un effet de rattrapage consécutif à la dégradation de la compétitivité allemande les cinq années qui ont suivi la réunification.

Graphique n°35 : Indicateurs de compétitivité France/zone euro



Source : DGTPE

En matière de compétitivité-prix, la France et l'Allemagne suivent des évolutions positives très voisines depuis le milieu des années 1990, tandis que l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni ont connu des trajectoires nettement baissières. Avec une compétitivité-coût en recul, ce sont donc les efforts de marge des entreprises françaises qui leur ont permis de maintenir la compétitivité-prix à un niveau satisfaisant²⁰⁵.

Cependant, l'indicateur de compétitivité-prix repris ici est imparfait puisqu'il ignore la relation bilatérale avec l'Allemagne. Les comparaisons bilatérales de prix marché par marché font apparaître une dégradation de la compétitivité-prix relative de la France, reflétant bien au final celle de sa compétitivité coût²⁰⁶.

Les exportateurs allemands peuvent donc employer leurs gains de compétitivité-coût et leur moindre effort de marge pour conquérir de nouveaux marchés, améliorer la qualité de leur offre, innover et investir dans la notoriété de leurs marques. Les firmes allemandes ont également davantage de capacité à répercuter sur leurs clients les hausses de coût et les effets de l'appréciation de l'euro.

Les raisons de ces mauvaises performances ont été largement discutées et excluent a priori un rôle important de l'appréciation de l'euro dans ce décrochage relatif de la France par rapport à l'Allemagne, ces deux pays partageant la même monnaie. Celui-ci tient davantage à des facteurs internes liés au tissu productif.

²⁰⁵ L'effort de marge relatif est défini comme le rapport de la compétitivité-prix sur la compétitivité-coût. Une hausse correspond à un renforcement de l'effort relatif de marge, une baisse à une profitabilité accrue des exportations.

²⁰⁶ Voir L. Fontagné et M. Gaulier, *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, rapport du CAE, 2009.

C - Les délocalisations, symptôme d'une perte de compétitivité ?

1 - La recherche de pays à bas coûts de production

Les économistes définissent généralement les délocalisations comme « le comportement économique d'une entreprise qui cesse de produire une gamme de produits dans un pays pour la produire ailleurs »²⁰⁷. Elles visent essentiellement à diminuer les coûts de production, et donc à améliorer la compétitivité-coût de l'entreprise, pour des biens destinés à la vente au marché domestique et non à la conquête de nouveaux marchés à l'étranger.

Les délocalisations peuvent prendre deux formes : le transfert par un investissement direct à l'étranger d'une unité de production, ou la sous-traitance internationale, qui correspond à un transfert d'activité sans investissement.

De manière croissante, ces délocalisations visent à éclater le processus de production à l'international, les opérations intensives en main d'œuvre pouvant être réalisées dans les pays à bas coûts, tandis que celles à forte valeur ajoutée (conception en amont, marketing en aval) sont conservées dans le pays d'origine. Cette externalisation partielle de la production à l'étranger est une stratégie de compétitivité agressive, puisque les biens intermédiaires importés font l'objet d'un assemblage final dans le pays d'origine, avant d'être exportés. L'écart de croissance entre les exportations françaises et allemandes de -4,2 points entre 2000 et 2005, tiendrait entre 45 et 76% au plus fort développement de l'externalisation des entreprises allemandes, notamment dans les pays de l'Europe de l'Est²⁰⁸.

La France a de son côté, privilégié une stratégie de production complète à l'étranger. Ainsi, pour la première fois en 2006, le nombre de véhicules produits par les constructeurs français sur le territoire national (2,8 millions) a été inférieur à leur production réalisée à l'étranger (3,1 millions). Entre 2000 et 2006, la production nationale d'automobiles a augmenté de 6,6% tandis que les importations ont dans le même temps augmenté de 27,0%. Pour l'Allemagne, sur la même période, la production nationale a augmenté de 26,4% et les importations de 29%.

²⁰⁷ Le point sur les délocalisations, François Benaroya, *Désindustrialisation, Délocalisations*, rapport du CAE, complément A, 2005.

²⁰⁸ Erkel-Roussel et Syklvander, *Exportations de la France et de l'Allemagne*, rapport du CAE, 2008.

Si la recherche d'une baisse des coûts de production est le critère premier d'une délocalisation, d'autres facteurs entrent cependant en compte (coûts de transport, de démarrage, stabilité politique...), de manière variable selon les projets (par exemple la qualification de la main d'œuvre et l'existence de pôles de compétitivité et d'université performantes ont une importance relative plus grande que la baisse du coût du travail pour la localisation des centres de R&D).

L'étude de ces déterminants dépasse le champ de compétences du Conseil des prélèvements obligatoires. Néanmoins, il est aussi loisible de citer une récente étude²⁰⁹, qui montre que la délocalisation de la production d'un serveur informatique moyenne gamme des États-Unis vers un pays asiatique, rentable en 2003, ne l'est désormais plus, en raison en particulier de la hausse des coûts salariaux et de transports²¹⁰.

2 - Un phénomène difficilement mesurable

La mesure des destructions d'emplois résultant d'opérations de délocalisation est particulièrement difficile, et les travaux statistiques concluent généralement à une incidence relativement limitée.

Ainsi, dans une étude sur données micro-économiques sur la période 1999-2003, l'INSEE estime à environ 15 000 les destructions annuelles d'emploi dans le secteur industriel, sur 1,1 million d'emplois détruits par an²¹¹. On constate cependant par rapport aux années précédentes une intensification du phénomène en direction des pays en développement (avec notamment une multiplication par presque trois des délocalisations vers la Chine), accompagnée d'une stagnation du nombre de délocalisations vers les pays développés.

Une approche macroéconomique plus récente de l'INSEE évalue entre 20 000 et 34 000 par an le nombre de destructions d'emplois liées aux délocalisations²¹². Les estimations réalisées par d'autres pays de l'UE confirment ces ordres de grandeur (perte annuelle de 90 000 emplois en Allemagne et de 22 000 emplois en Autriche).

²⁰⁹ *Time to rethink offshoring*, MacKinsey Quarterly, septembre 2008.

²¹⁰ A l'époque il est vrai où les prix du pétrole étaient supérieurs à 100\$.

²¹¹ La méthode de calcul est la suivante : est considérée comme une délocalisation une baisse de l'emploi dans un des établissements d'un groupe ou d'une entreprise, accompagnée d'une baisse de la production de cet établissement et d'une hausse des importations par l'entreprise du ou des biens produits par cet établissement.

²¹² En calculant le contenu en emplois des importations (l'étude relie ainsi les destructions d'emploi aux variations des importations).

Des études de cabinets de conseil américains concluent à des effets emplois potentiels plus élevés en comptabilisant les emplois délocalisables, notamment celle du centre de recherche Forrester (3,3 millions d'emplois), ou d'économistes dans le cadre de think tank (20% de la main d'œuvre américaine pourrait être délocalisée)²¹³. Mais ces évaluations apparaissent moins robustes qu'un chiffrage du phénomène sur données statistiques.

Au final, l'évaluation des effets emplois des délocalisations apparaît ainsi comme un exercice difficile, sujet à de nombreuses questions de méthode. La mesure de l'effet des prélèvements obligatoires sur les délocalisations n'est dans ce contexte pas réalisable en toute rigueur statistique.

D - Conclusions pour la politique de prélèvements obligatoires

La France est une économie très largement ouverte, située au centre de l'Europe, en concurrence directe avec ses voisins. Il lui est impossible aujourd'hui de réfléchir à son système fiscal sans prendre en compte son ouverture et la question de sa compétitivité.

Or, les politiques de compétitivité ne sont pas différentes des politiques d'efficacité économique : la dégradation des performances françaises à l'exportation, comparées notamment à celles de l'Allemagne, s'expliquent moins par un mauvais positionnement à l'exportation, que par des facteurs internes qui révèlent une perte d'efficacité du système productif français.

Quelques orientations en découlent pour une politique de prélèvements obligatoires tournée vers l'objectif de compétitivité :

- bien plus que de se focaliser sur la concurrence exercée par les pays émergents, l'essentiel pour le maintien de la compétitivité est de limiter les différences de coûts de production vis-à-vis de nos voisins directs ;
- la clé de notre compétitivité se trouve dans les produits de haute technologie et dans le haut de gamme. Ces productions nécessitent une forte intensité capitaliste et en travail qualifié. Ainsi, les réglementations et prélèvements qui pèseraient particulièrement sur le coût de ces facteurs

²¹³ Richard Baldwin, *Globalisation : the great unbundling(s)*, Prime minister's Office, Economic Council of Finland, 2006.

grèveraient les chances de voir s'accroître le nombre d'entreprises exportatrices et les performances de chacune ;

- les performances globales de la France à l'exportation reposent sur un nombre relativement faible d'entreprises. Celles-ci sont clairement plus grandes et plus intensives en capital physique et humain. Le développement (ou la stabilisation) de la présence des produits français sur les marchés mondiaux passe donc par l'accroissement du nombre d'entreprises exportatrices. En cela, les entraves à la croissance des PME nuisent tout particulièrement à la compétitivité.

C'est donc au regard des principales conclusions économiques énoncées ici que le rapport analyse la structure des prélèvements obligatoires, et notamment la pertinence des mesures d'allègement prises au cours de la période récente.

Chapitre II

Une structure des prélèvements obligatoires peu orientée vers la compétitivité

La taxation des facteurs de production est relativement plus pénalisante pour l'activité des entreprises que l'imposition de leurs bénéfices, car elle intervient sans égard à leurs résultats. L'impôt sur les sociétés a cependant tendance à atténuer partiellement cet effet, en permettant la déduction de ces charges.

Le niveau d'imposition des facteurs travail et capital reste plus élevé en France que dans le reste de l'Europe, malgré des efforts récents d'allègements.

Les allègements de charges sociales ont peu transité par des baisses de taux, pourtant plus profitables à la compétitivité, mais ont consisté en des mesures générales, ciblées, ou des exemptions d'assiette au service de politiques d'emploi, d'aménagement du territoire ou de soutien aux revenus, avec un impact massif sur les finances publiques.

Malgré un usage très large des taux réduits, les allègements de TVA ont également visé à soutenir l'emploi dans certains secteurs. Les rémanences de TVA ont quant à elle un effet limité sur la compétitivité.

Les réformes de la TP, d'abord orientées vers l'emploi avec la suppression progressive de la part salariale de son assiette, ont été ensuite tournées vers la compétitivité, en allégeant le coût du capital, ou en luttant contre les délocalisations. Malgré une forte progression des taux votés par les collectivités locales, il en est résulté une charge croissante pour l'État au titre des dégrèvements, et une diminution tendancielle de la part de la TP acquittée par les entreprises dans le PIB. La suppression annoncée de la taxation des équipements et biens mobiliers au titre de la TP devrait achever ce processus.

I - Des prélèvements sur les facteurs de production plus importants en France, bien qu'en recul

A - Une taxation en amont du processus productif que l'IS tend néanmoins à atténuer

Les entreprises distinguent dans la gestion de leur production entre les impôts qui pèsent sur le résultat opérationnel et ceux qui frappent les bénéfices au niveau du résultat de l'exercice. Ces deux soldes intermédiaires de gestion n'ont en effet pas la même portée.

Le résultat opérationnel constitue un indicateur clef dans leurs décisions d'investissement, notamment pour analyser la rentabilité de la production au regard des capitaux utilisés. Les impôts qui pèsent directement sur les coûts de production sont donc particulièrement sensibles pour les entreprises, car ils représentent une charge fixe (ainsi de la TP ou des cotisations sociales qui ne sont pas fonction du volume de l'activité), même si l'entreprise ne dégage pas de bénéfices.

A l'inverse, l'impôt sur les bénéfices vient taxer le résultat final de l'entreprise, après déduction de l'ensemble des charges financières et d'exploitation. Il pèse donc en principe (sauf cas d'un impôt forfaitaire minimal, comme l'IFA) sur les seules entreprises en mesure de dégager un résultat net positif.

Néanmoins, la compétitivité des entreprises est également affectée par l'impôt sur les bénéfices.

Premièrement, la théorie de l'incidence fiscale montre que la distinction entre impôts sur les bénéfices et impôts de production n'est pertinente qu'en économie fermée, où il est équivalent de prélever l'impôt au niveau de l'entreprise (IS) et au niveau des actionnaires (impôt sur les dividendes perçus).

En économie ouverte en revanche, cette équivalence disparaît du fait de la mobilité des capitaux qui impose à l'entreprise de verser à ses actionnaires un rendement donné au niveau mondial. Dans ces conditions, une hausse de l'IS ne peut être répercutée aux actionnaires. Elle oblige les entreprises soit à relever leurs prix, soit à comprimer les coûts du travail.

Deuxièmement, l'impôt sur les bénéfices peut nuire à la compétitivité des entreprises, en réduisant l'incitation à investir dans des innovations susceptibles d'accroître la productivité, puisqu'il réduit la part de l'augmentation du profit que la firme peut s'approprier.

Une récente étude²¹⁴ montre ainsi que les firmes appartenant à des secteurs relativement profitables ont des taux de croissance de leur productivité relativement plus faibles dans des pays aux taux d'imposition élevés. Sur dix ans, une baisse du taux d'imposition de 35% à 30% élèverait le taux de croissance de la productivité de 0,4% pour des firmes appartenant au secteur à profitabilité médiane relativement à celles du secteur à plus faible profitabilité. L'effet négatif de l'IS sur la croissance de la productivité est donc particulièrement fort pour les firmes qui sont proches de la frontière technologique.

Troisièmement la pression fiscale et sociale est allégée du fait de la déductibilité de l'assiette de l'IS des impôts et charges sociales qui se rapportent à l'exploitation. Ce principe souffre peu d'exceptions, seuls l'IS et la taxe sur les véhicules de sociétés n'étant pas admis en franchise d'impôt.

Les données micro-économiques 2006 de la centrale des bilans montrent ainsi l'importance de ces déductions par rapport au bénéfice fiscal (141 Md€). Elles ont ainsi minoré l'assiette de l'IS de 233,6 Md€, ces déductions étant réparties entre cotisations patronales (153,8 Md€) et les impôts (79,7 Md€).

Il ne s'agit pas à proprement parler d'un avantage concurrentiel par rapport aux autres États membres de l'UE, où les impôts sont généralement déductibles, à l'exception de l'impôt sur les bénéfices. Seuls quelques États apparaissent de ce seul point de vue désavantagés en comparaison internationale, s'agissant des impôts locaux. Ainsi, ces derniers ne sont pas déductibles en Belgique de l'IS depuis sa réforme en 2002, tout comme l'impôt local sur les bénéfices en Allemagne ne l'est plus depuis le 1^{er} janvier 2008.

²¹⁴ Jens Arnold et Cyrille Schwellnus, *Do corporate taxes reduce productivity and investments at the firm level ?*, document de travail du CEPII, 2008.

Encadré n° 17 : Le rôle modérateur de la déductibilité de l'IS sur la TP

L'analyse de l'incidence fiscale montre que cette déductibilité des impôts d'exploitation peut réduire les distorsions qu'ils génèrent sur le coût du capital, par exemple s'agissant de la TP.

En effet, la TP et l'IS pèsent tous deux sur le capital, et donc en accroissent le coût d'usage, qui représente le coût annuel pour une entreprise de posséder un certain stock de capital.²¹⁵ Si les dépréciations pour immobilisations au titre de l'IS suivent le même rythme que l'amortissement économique, l'impôt est neutre pour l'amortissement, mais augmente le taux d'intérêt. Par exemple, si le taux d'intérêt annuel est de 5%, et le rythme d'amortissement de 10%, le coût d'usage s'établit à 15% du prix du bien.

A l'inverse, la TP amplifie les effets du taux d'amortissement, dans la mesure où elle frappe tout le capital installé, quelle que soit sa date d'installation. Ainsi, un taux de TP de 5% est équivalent à une augmentation de 5% du taux d'amortissement. Son effet est donc comparable à un taux de 50% de l'IS, soit un rapport de 1 à 10.

Lorsqu'elle coexiste avec un IS, l'effet de la TP sur le coût d'usage est plus faible car elle est déductible de l'IS. Ainsi, la TP est d'autant plus nuisible que l'IS est faible. Avec un IS de 50%, une TP à 4% équivaut à un accroissement du rythme des amortissements de 2%. Avec un impôt sur les sociétés à 30%, la même TP correspond à un accroissement du rythme des amortissements de 2,8%.

Le niveau élevé du taux nominal de l'IS, handicapant au regard de l'attractivité se montre à l'inverse utile pour réduire l'impact de la taxe professionnelle sur la compétitivité des entreprises.

²¹⁵ Ce coût est fonction du taux d'intérêt supporté par l'entreprise, qui a souvent recours à un emprunt pour acquérir ce capital, et de la durée d'amortissement de ce bien, qui a souvent une durée supérieure à un an. Selon la formule de Jorgensen (1963), le coût d'usage du capital est le prix de la machine, pondéré de la somme du taux d'intérêt et du taux d'amortissement économique annuel de cette machine.

B - Un niveau de taxation plus élevé en France, malgré des efforts de baisse depuis quelques années

1 - Évolution de la structure des prélèvements sur les facteurs de production

Les prélèvements sur les entreprises sont répartis en trois blocs : un premier sur les bénéfices, un deuxième sur les cotisations patronales²¹⁶, un troisième enfin regroupant les impôts sur les facteurs de production.

En moyenne, les prélèvements sur les entreprises ont progressé de 2,6 points de PIB dans l'UE15 entre 1965 (9,0%) et 2006 (11,6%). Cette augmentation se décompose ainsi :

- hausse de 1,5 point de PIB s'agissant des impôts sur les bénéfices (3,4% du PIB en 2006 contre 1,9% en 1965) ;
- hausse de 2,8 points de PIB s'agissant des cotisations patronales (6,5% du PIB en 2006 contre 3,7% en 1965) ;
- baisse de 1,7 point de PIB s'agissant des impôts de production (1,7% du PIB en 2006 contre 3,4% en 1965).

Les poids respectifs des prélèvements opérés sur l'une et l'autre de ces assiettes sont très hétérogènes par pays. On constate de plus que, entre le milieu des années 1960 et aujourd'hui, la structure des prélèvements a été profondément modifiée dans certains pays.

Le système de prélèvements sur les entreprises était organisé de telle sorte que la France se distinguait en 1965 de ses partenaires par le poids important qu'y occupaient les cotisations patronales (+4,9 points de PIB). A cette époque, les impôts sur les facteurs de production y étaient inférieurs à ceux de l'UE (-1,2 point de PIB).

Aujourd'hui, le poids des cotisations patronales en France est toujours le plus élevé dans l'UE15, mais dans une proportion légèrement moindre, de 4,7 points de PIB en 2006. Par contre, le positionnement de la France sur les impôts de production s'est dégradé (+1,4 point).

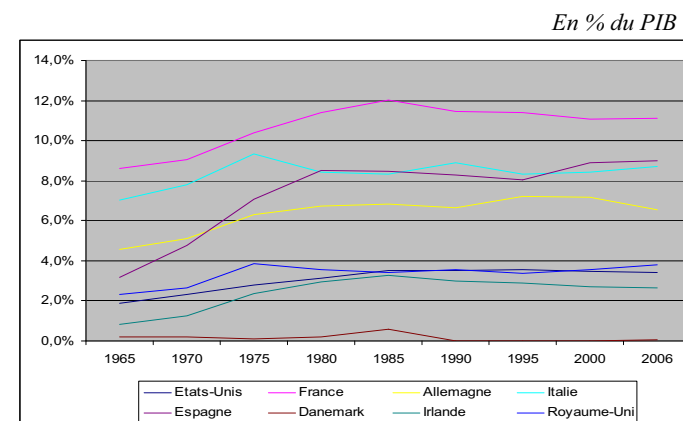
²¹⁶ Cotisations patronales chômage, sécurité sociale, régimes complémentaires obligatoires et régimes spéciaux. Ces dernières, qui représentent 8,7% des cotisations patronales en 2008 au sens ici entendu (18,4 Md€ sur 211,6 Md€), n'ont pas été exclues du champ de l'étude, car elles correspondent aux conventions de mesure fixées par l'OCDE qui permettent des comparaisons internationales. En outre, les régimes spéciaux concernent des entreprises soumises de manière croissante à la concurrence internationale.

2 - Évolution des cotisations patronales

a) *Un niveau comparativement élevé de cotisations patronales, mais qui connaît une tendance à la baisse*

A l'exception du Danemark et du Luxembourg, tous les pays de l'UE15 ont vu le poids des cotisations sociales augmenter, mais à des rythmes disparates. En France leur progression a été plus faible que la moyenne de l'UE15 sur l'ensemble de la période, et depuis 1985 leur part dans le PIB a même eu tendance à diminuer, tandis que la dette sociale, financée essentiellement par les ménages via la CRDS, progressait sensiblement au cours de la même période.

Graphique n°36 : Evolution des cotisations patronales (1965-2006)



Source : CPO, d'après données OCDE

Cette évolution récente à la baisse est confirmée par l'analyse des comptes de la protection sociale. La notion de prélèvement obligatoire est en effet trop restrictive pour rendre compte de l'évolution des charges sur le travail au titre du financement de la protection sociale²¹⁷.

b) *Une approche par les comptes sociaux confirme ce diagnostic*

Eurostat a élaboré une définition harmonisée des prélèvements sociaux dans le cadre du système européen de comptabilité (SEC95) : il s'agit de l'ensemble des opérations contribuant à la couverture des

²¹⁷ Certains prélèvements des comptes de la protection sociale frappent d'autres assiettes que le travail (taxe sur les véhicules de société, C3S et impôts sur la consommation affectés), mais en masse ils sont relativement marginaux.

charges résultant pour les ménages de l'existence de certains risques sociaux identifiés, réalisés dans le cadre d'un principe de solidarité sociale.

Cette définition présente des discordances avec le champ des prélèvements obligatoires (voir annexe n°VI). Elle permet d'inclure notamment les dépenses des employeurs dans le cadre des prestations extralégales ou d'un régime direct (notamment les cotisations imputées), ainsi que celles des organismes sans but lucratif et même les régimes complémentaires facultatifs gérés par des mutuelles et des instituts de prévoyance.

En revanche les comptes de la protection sociale n'intègrent pas l'ensemble des prélèvements obligatoires au titre de la formation professionnelle, de l'apprentissage, et pour le risque logement, dont les aides à la pierre ne sont pas comptabilisées. En outre, certains prélèvements non intégrés dans les prélèvements obligatoires, ne le sont pas davantage dans les comptes de la protection sociale, comme la couverture complémentaire mise en œuvre par des assureurs.

Cette approche présente par ailleurs certaines limites. Il n'est pas possible de classer les ressources de la protection sociale par catégorie d'agents économiques. Dès lors les impôts et taxes affectés (ITAF) étant assimilés à des contributions publiques, la substitution d'ITAF payées par les entreprises à des crédits d'État pour le financement des allègements de charges sociales (voir *infra*), tend à alourdir optiquement à partir de 2006 les charges sur les entreprises, sans que cela corresponde à une réelle hausse de leur contribution. De même, et pour la France en particulier, les cotisations patronales sont alourdies par l'intégration dans leur champ des cotisations des administrations publiques employeurs.

Au total, pour 2006, les cotisations employeurs au sens des prélèvements obligatoires s'élevaient à 11,1% du PIB, contre 11,3% au sens des comptes de la protection sociale, et 13,8% en intégrant les cotisations sociales imputées.

La France est au troisième rang pour la part des cotisations patronales dans le financement de la protection sociale, derrière la Belgique et la Suède, et à la deuxième derrière la Belgique, si l'on tient compte des cotisations imputées. Elle se situe ainsi 2,3 points au dessus de la moyenne de l'UE15 pour les cotisations patronales, et 2,9 points pour les cotisations effectives et imputées des employeurs.

Mais, sur la période 1995-2006²¹⁸, la France fait partie des cinq pays où la part des cotisations employeurs a reculé, dans des proportions certes modestes : -0,1 point de PIB, -0,2 point en incluant les cotisations imputées. Cette évolution est d'autant plus remarquable que les pays de l'UE15 ont connu une évolution inverse, avec une hausse de 0,5 point de PIB sur la même période.

Des pays qui ont connu sur cette période une forte croissance et un niveau de chômage très bas comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont vu le poids des cotisations patronales croître respectivement de 2,6 et 3,9 points de PIB.

3 - Les impôts de production

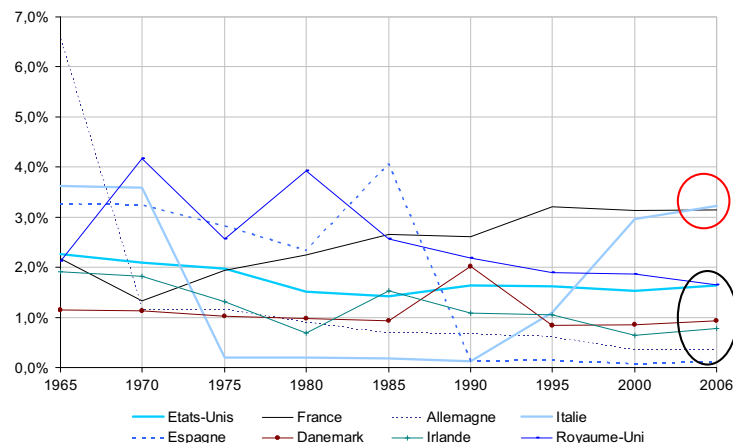
Le positionnement français sur les impôts de production s'est dégradé sur longue période, l'écart à la moyenne de l'UE 15 étant passé de -1,2 point à +1,4 point de PIB, sous le double effet de la création de la taxe professionnelle (en 1975) et des impôts sur le chiffre d'affaires (notamment la C3S), sans que le ralentissement de la taxe sur les salaires ne compense totalement cette augmentation (-0,6 point de PIB).

Au cours de la période plus récente, c'est-à-dire entre 1995 et 2006, leur part dans le PIB a cependant légèrement diminué (-0,3%), tandis que celle de l'ensemble des PO progressait sensiblement (+1,2%).

²¹⁸ Sur un périmètre plus restreint, écartant les nouveaux États-membres, à l'exception de Malte, de la République tchèque et de la Slovaquie.

Graphique n°37 : Evolution 1965-2006 des impôts de production

En points de PIB



Source : CPO, d'après données OCDE

A l'inverse, la position relative de l'Allemagne s'améliore grâce au basculement, au cours de la seconde moitié des années 1960, d'impôts qui pesaient sur le chiffre d'affaires (à hauteur de 5,2 points de PIB) en une taxe sur la valeur ajoutée.

La position italienne s'est dégradée essentiellement sous l'effet de la mise en place de l'impôt régional sur les activités productives (IRAP) en 1998, impôt local sur la valeur ajoutée qui représentait en 2006 2,5% du PIB italien. Enfin, le profil du Royaume-Uni est heurté sur la période 1965-1985 essentiellement en raison de suppressions (1965 et 1985) puis de réintroductions (1970 et 1980) d'une taxe assise sur la masse salariale.

En comparaison internationale, les prélèvements obligatoires sur les coûts de production sont donc plus élevés en France, comme les cotisations patronales. Cependant, comme ces dernières mais de manière plus récente, il ont connu une légère décreue dans la richesse nationale.

II - Les allègements sociaux ont été surtout tournés vers les politiques d'emploi et de revenu

A - La baisse des charges sociales sur les entreprises doit peu à l'évolution des taux de droit commun

1 - Les taux de cotisations patronales ont diminué au cours des années 1980 et ont peu varié depuis

Jusqu'au début des années 1980, les taux des cotisations patronales de sécurité sociale ont été fortement accrus pour couvrir le dynamisme des prestations.

Après avoir atteint un point haut entre 1979 et 1983, avec un taux de 30,65% sous plafond, le taux de cotisations patronales a été ramené à 27,8% en 1990 et a depuis connu une remarquable stabilité : seules deux modifications sont intervenues depuis (une hausse de 0,2 point du taux de cotisation maladie en 1992, une hausse de 0,1 point de la cotisation plafonnée retraite en 2006).

Les cotisations vieillesse devaient être graduellement relevées d'un point en trois ans : 0,3 point en 2009, 0,4 en 2010, 0,3 en 2011. Mais la hausse prévue pour 2009, dont le produit attendu était de 1,8 Md€ pour le régime général, a été reportée – faute de pouvoir la compenser par une baisse équivalente des cotisations chômage, en raison de la dégradation de l'emploi.

En tenant compte de la création de la CSG et de la CRDS, un mouvement de transfert des taux patronaux vers les taux salariaux apparaît assez nettement :

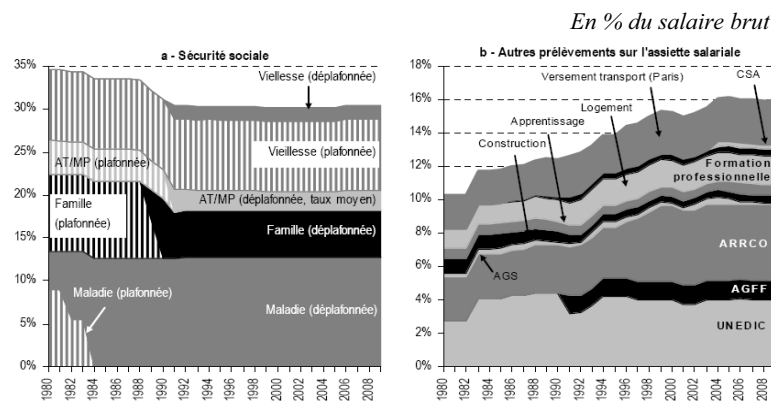
- dans les années 1980, le taux patronal sous plafond recule de 2,85 points, tandis que celui des cotisations salariales croît de 3,4 points ;
- entre 1990 et 1993, le taux de cotisation et contribution salariale (CSG comprise) progresse à nouveau de 2,13 points ;
- entre 2004 et 2006, une nouvelle hausse de la part salariale provient notamment de la réduction de l'abattement de l'assiette CSG-CRDS de 5 à 3%.

En outre, la politique de déplafonnement a contribué à la réduction des taux de cotisations sous plafond en maladie (1967-1984), puis en AT-MP (1989) et en famille (1989-1990), tandis que la part du salaire située au-dessus du plafond a été soumise à des taux de prélèvement croissants.

2 - Les autres prélèvements sur l'assiette de sécurité sociale ont neutralisé cet effet

Les deux graphiques ci-dessous illustrent la dynamique inverse des taux de cotisations sociales et des autres prélèvements sur l'assiette salariale.

Graphique n°38 : Evolution des taux de cotisations et contributions sociales patronales entre 1980 et 2009



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2009

Deux évolutions sont particulièrement notables²¹⁹.

Tout d'abord, la hausse des taux effectifs de cotisation aux régimes de retraite complémentaire obligatoire a été entamée dès les années 1980, par relèvement des taux d'appel dans un premier temps, puis par hausse des taux nominaux pour financer l'augmentation des prestations des RCO dans le PIB, de 1,8% en 1981 à 3,1% en 2006²²⁰.

Ensuite, les cotisations d'assurance-chômage (UNEDIC et AGS) ont eu un effet pro-cyclique très marqué afin d'assurer l'équilibre de l'assurance-chômage. En raison de sa sensibilité à la conjoncture, l'assurance-chômage est contrainte de pratiquer des surajustements de taux de cotisations :

- une hausse de 0,6 point en 1992, suivie d'une hausse de 0,55 point en 1993, en pleine récession ;

²¹⁹ DREES, *Vingt-cinq ans de comptes de la protection sociale : une rétropolation de 1981 à 2006*, Études et résultats, n° 647, août 2008.

²²⁰ Hausse de la part patronale sur la tranche B AGIRC de 6,05 points entre 1993 et 2001, et de 1,668 point sur la tranche sous plafond du régime ARRCO.

- les taux baissent à la faveur de la reprise de 1996 (-0,1 point en juillet 1996, puis -0,21 en janvier 1997), puis en 2001 en haut de cycle (baisse de 0,42 point);
- le ralentissement conduit à les relever de 0,65 point entre juillet 2002 et octobre 2003, avant que la reprise ne permette de les réduire de 0,3 point entre avril 2005 et janvier 2007.

La baisse du chômage a permis à l'UNEDIC de dégager un excédent de 4,5 Md€ en 2008, qui aurait pu permettre une baisse graduelle des cotisations pour compenser les hausses prévues en matière d'assurance-vieillesse. Dans un contexte économique incertain, la convention signée le 23 décembre 2008 prévoit une baisse de cotisations dès le 1^{er} juillet 2009, si l'assurance-chômage présente un excédent semestriel net d'exploitation supérieur à 500 M€. Cette baisse ne devrait cependant pas être réalisée à brèves échéances, les dernières estimations de l'UNEDIC prévoyant un déficit de l'assurance chômage de 1,3 Md€ en 2008, et de 4,6 Md€ en 2010.

B - L'État a privilégié les allègements et les exonérations en faveur de l'emploi et des revenus

Dès 1988, la baisse des taux de cotisations amorcée dans les années 1980 atteint sa limite. Mais par la suite leur poids réel a été largement réduit par les différentes mesures d'allègements et d'exonérations qui ont été créées depuis lors.

A défaut de diminuer le taux de cotisation, le législateur est donc revenu sur son caractère uniforme. Différentes formes de modulation ont été instaurées à cette fin : si les modulations sectorielles ont été abandonnées pour non-conformité au droit communautaire en matière d'aides d'État²²¹, elles ont pris la forme de dispositifs de réductions de cotisations, ciblées sur certaines catégories de travailleurs, certains types de contrats, des secteurs d'activité ou encore des territoires. En outre, les exemptions d'assiette se sont multipliées dans le cadre d'une politique de soutien aux revenus des salariés.

²²¹ La dernière tentative était le « plan textile » mis en place en juillet 1996, arrêté à partir du 31 décembre 1997 sur demande de la Commission européenne.

1 - Les objectifs des allègements généraux ont été récemment diversifiés

Plusieurs rapports récents ont procédé à un examen détaillé des dispositifs d'allègements généraux et ciblés²²². Le présent rapport n'examine donc pas dans le détail ces dispositifs, mais entend mettre au jour leurs principales dynamiques.

a) Les allègements généraux, d'abord tournés vers l'emploi, ont été réorientés partiellement vers la hausse de la durée du travail et des revenus

Le tournant de la mise en place des allègements généraux a été pris au début des années 1990 dans un contexte de hausse du chômage. Le choix de concentrer les allègements sur les bas salaires tient davantage à une politique de l'emploi qu'à une volonté de réduire le coût du travail par rapport aux pays concurrents. Les allègements généraux ont en effet emprunté trois logiques distinctes et successives.

Dans un premier temps, il s'agissait d'une démarche « offensive » de réduction du coût du travail au voisinage du SMIC, avec des exonérations successives en 1993²²³ et 1995²²⁴, fusionnées en 1997 pour former un allègement dégressif de cotisations patronales de sécurité sociale pour les salaires compris entre 1 et 1,3 SMIC, dont le taux maximum était de 18,2 points.

Dans un second temps, les allègements sont devenus « défensifs », afin de compenser pour l'employeur la hausse du coût induite par la réduction du temps de travail : dès 1996, pour les entreprises engageant une réduction conventionnelle du temps de travail (loi « de Robien »), puis en deux étapes avec la mise en place des 35 heures²²⁵. La loi du

²²² Communications de la Cour des comptes sur *les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés* (septembre 2006) et sur *les exonérations de charges sociales en faveur des territoires et des secteurs d'activité* (octobre 2007), rapport de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur *les exonérations de cotisations sociales* (juin 2008), *rapport public annuel 2009* de la Cour des comptes, deuxième partie.

²²³ Exonération de cotisations familiales sur les salaires inférieurs à 1,2 SMIC (« allègement Balladur »).

²²⁴ Réduction dégressive sur les bas salaires instaurée par la loi du 4 août 1995 (« allègement Juppé »).

²²⁵ La loi Aubry I accorde une aide fixe, venant en déduction des cotisations sociales, puis la loi Aubry II combine une compensation du coût du travail (aide fixe de 4000 francs annuels) et une logique de ciblage sur les bas salaires (aide dégressive jusqu'à 1,8 SMIC, portant le niveau d'allègement de 18,2 à 26 points au niveau du SMIC).

17 janvier 2003 crée un allègement unique linéairement dégressif (« allègement Fillon »), pour compenser le surcoût de la convergence des salaires minimaux. L'allègement porte sur l'ensemble des charges patronales de sécurité sociale du régime général (hors cotisations AT-MP), et est égal à 26 points de cotisations au niveau du SMIC et nul à 1,6 SMIC.

Dans un troisième temps, ces allègements ont visé à soutenir l'emploi dans les PME et plus récemment les TPE, ou ont servi une politique de revenu. Depuis le 1^{er} juillet 2007²²⁶, le niveau maximal de la réduction a été porté à 28,1 points pour les employeurs de moins de 20 salariés. Enfin, l'aide exceptionnelle à l'embauche à destination des entreprises de moins de 10 salariés mise en place dans le cadre du plan de relance²²⁷ conduit ces allègements à dépasser la limite des seules charges de sécurité sociale : sous forme d'une subvention, cette aide revient à rembourser aux entreprises le montant des charges patronales subsistant au niveau du SMIC.

Ces exonérations ont enfin été orientées pour une faible part vers une politique de revenu :

- tout d'abord dans les branches en les incitant à porter le salaire minimum à un niveau au moins égal au SMIC pour bénéficier de l'allègement maximal²²⁸, même si cette mesure est sans impact sur le montant des exonérations ;
- ensuite la loi TEPA a introduit, en complément au dispositif d'exonération des ménages pour les heures supplémentaires et complémentaires, une déduction forfaitaire de 0,50 € par heure pour les cotisations patronales sur les heures supplémentaires. Cette déduction est portée à 1,5 € par heure pour les entreprises de moins de 20 salariés ;

²²⁶ Loi de finances pour 2007 et loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

²²⁷ Décret n°2008-1357 du 19 décembre 2008.

²²⁸ Loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail.

- enfin ces exonérations ont été étendues aux conversions en rémunérations de jours de repos ou de droits inscrits sur un compte épargne-temps (CET) ou utilisés pour abonder un régime de retraite supplémentaire ou un PERCO²²⁹.

Au final, les allègements généraux ont été marqués par une grande instabilité, puisqu'ils ont connu 12 changements en 15 ans (voir annexe n°VII), réduisant sans doute leur effet incitatif sur la demande de travail peu qualifié et leur signal positif en termes d'attractivité (voir *infra*).

b) Les exonérations ciblées ont été utilisées comme l'instrument de soutien à des publics, à des territoires et à des types d'entreprises

Nées de la crise de l'emploi, les premières exonérations ciblées de cotisations sociales ont été créées en 1979 (aide aux chômeurs créateurs-repreneurs d'entreprises – ACCRE – et apprentis).

Le rythme de création des exonérations et allègements de cotisations n'a cessé de s'accélérer depuis lors 1987 : 4 entre 1979 et 1987, 5 entre 1989 et 1994, 13 entre 1995 et 1999, 8 entre 2000 et 2004, 19 entre 2005 et 2007.

Selon leur objet, ces mesures interviennent en faveur de la formation, de publics en difficulté, de certains territoires ou entreprises (voir annexe n°VIII).

D'autres pays européens ont développé des politiques d'allègements de cotisations, principalement ciblés sur les peu qualifiés et/ou sur certains publics ayant des difficultés d'accès à l'emploi.

²²⁹ Lois du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat et du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

Encadré n° 18 : Les allègements de cotisations en faveur de l'emploi à l'étranger²³⁰

Dans le cadre des réformes Hartz du marché du travail en 2003, le gouvernement allemand a souhaité encourager le recours au travail peu qualifié. Les *Minijobs* (à mi-temps, rémunérés 400€ brut mensuel) sont principalement exonérés de cotisations salariales, et, dans une moindre mesure, de cotisations patronales (taux de 15% ou lieu de 19,6%). Si le montant de la réduction de charge est plus réduit pour l'employeur, il doit être mis en regard du niveau très bas de salaire brut que permettent les exonérations de cotisations salariales. Pour les *Midijobs* (emplois à temps partiel, rémunérés entre 401 et 800 €), seules les cotisations salariales sont réduites de façon dégressive.

L'Espagne a développé à partir de 1997 des baisses de charges ciblées et temporaires pour l'embauche en CDI de femmes, de moins de 30 ans, de plus de 45 ans, de demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de 6 mois, de travailleurs handicapés, ainsi que pour la conversion des CDD en CDI.

En Suède, le gouvernement a lancé en 2007, le programme *New start job*, reposant sur des exonérations pouvant atteindre la totalité des charges sociales, visant les chômeurs et personnes en arrêt de maladie depuis plus d'un an, certaines personnes immigrées, les jeunes de 18 à 25 ans et les chômeurs de plus de 55 ans. L'originalité du dispositif tient dans le délai de l'exonération, égal à celui pendant lequel les personnes ont été au chômage.

La Belgique a mis en place depuis 1999 des allègements généraux qualifiés de « réduction structurelle », comprenant des réductions forfaitaire de 400 €, dégressives sur les bas salaires²³¹, et de manière plus originale progressive sur les hauts salaires²³². La Belgique a en outre développé des réductions pour des publics-cibles.

Enfin, si aucun dispositif dérogatoire pour les bas salaires n'existe au Royaume-Uni, les taux de cotisations salariales et patronales sont nuls sur une tranche de salaire brut inférieure à 95 £ par semaine, ce qui confère aux cotisations sociales une forme de progressivité.

2 - Le développement d'exemptions dans le cadre d'une politique de revenu a réduit l'assiette des prélèvements sociaux

Les éléments relatifs aux exemptions d'assiette ne font pas l'objet d'une analyse détaillée, car ils ont été également étudiés par la Cour des

²³⁰ Source : missions économiques.

²³¹ La réduction est égale à 16,2% de la différence entre le salaire et le seuil de rémunération trimestriel inférieur de 5 870€.

²³² Pour les salaires trimestriels supérieurs à 12 000 €, la réduction est égale à 6% de la différence entre le salaire et ce seuil.

comptes²³³, et font l'objet d'un suivi annuel en PLFSS (voir annexe n°IX). A la différence des exonérations, généralement circonscrites à la sécurité sociale, les éléments non inclus dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale sont exemptés de l'ensemble des prélèvements assis sur les salaires. Ces exemptions représentent une perte d'assiette estimée à 39,2 Md€ en 2006, soit 8,7% de la masse salariale.

Elles ont tout d'abord incité au développement de formes complémentaires de rémunération par :

- l'intéressement et la participation du salarié aux résultats de l'entreprise (ordonnances de 1959 et 1967), puis en favorisant notamment l'actionnariat salarié (stock-options créées par la loi du 31 décembre 1970). Ces dispositifs ont récemment fait l'objet de nouvelles incitations²³⁴ ;
- le développement de l'action sociale des entreprises pour les salariés défavorisés (comités d'entreprise, chèques-vacances), ou pour compenser des coûts liés par l'activité professionnelle (titres-restaurants, transport) ;
- la « sanctuarisation » des indemnités de rupture du contrat de travail, afin de ne pas assujettir les victimes des mutations économiques ;
- l'incitation à la couverture complémentaire facultative, pour accompagner les réformes de la couverture de base, en maladie comme en vieillesse.

Plus récemment, les politiques dites « de pouvoir d'achat » ont conduit à utiliser ces exemptions, soit pour les étendre soit pour assouplir leurs conditions d'utilisation. Comme en matière d'allègements généraux, la période est à la création de mesures « exceptionnelles » d'exemptions de l'assiette, de façon assez paradoxale alors qu'on cherche à réduire les niches dans le même temps. Elles ouvrent ainsi la possibilité :

- pour les entreprises de verser une prime exceptionnelle d'intéressement et pour les salariés d'effectuer un blocage anticipé des droits à participation²³⁵ ;
- de déblocage anticipé des sommes allouées au titre de la participation ou de versement par les entreprises d'une prime exceptionnelle d'au plus 1000 € par salarié jusqu'au 30 juin 2008²³⁶ ;

²³³ Rapport sécurité sociale pour 2007, chapitre VI.

²³⁴ Loi du 19 février 2001 relative à l'épargne salariale, loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié.

²³⁵ Loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie.

²³⁶ Loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

- pour les entreprises concluant un accord d'intéressement ou un avenant au plus tard le 30 juin 2009 de verser une prime exceptionnelle plafonnée à 1 500 € par salarié²³⁷.

3 - Un coût élevé pour les finances publiques

a) Des allègements en forte croissance

A législation inchangée, les éléments exemptés de l'assiette ont connu une progression soutenue, comme le montre le tableau ci-dessous. La comparaison de cette dynamique avec celle de la masse salariale (de l'ordre de 4%) laisse supposer l'existence de comportements de substitution à la rémunération classique sous forme de salaire.

Tableau n°25 : Progression des principales exemptions d'assiette entre 2000 et 2006

	Montant en 2000	Montant en 2006	Progression
Intéressement	3,8	6,5	+71%
Participation	4,93	7,1	+44%
PEE	0,97	1,3	+25%
Titres-restaurant	1,48	2,1	+42%
Retraite et prévoyance	12,84	14	+9%

En Md€

Source : CPO d'après PLFSS pour 2009

Le chiffrage du coût des exemptions est difficile. La Cour des comptes évaluait pour la sécurité sociale l'enjeu financier compris entre 15,3 et 19,8 Md€²³⁸, en appliquant à ces assiettes le taux de CSG sur les salaires et les taux de cotisations sous plafond de sécurité sociale.

Le chiffrage élaboré selon d'autres conventions²³⁹ à l'annexe 5 du PLFSS pour 2009 évalue leur coût net²⁴⁰ à 9,4 Md€ pour la sécurité sociale, soit 1,3 point de cotisation famille ou 2,2 points de cotisation vieillesse plafonnée.

Ces différents chiffrages ne prennent toutefois pas en compte l'impact de ces exemptions sur l'ensemble des autres prélèvements assis sur les salaires, notamment sur l'assurance-chômage et les RCO, difficile à évaluer en raison des multiples seuils applicables à ces rémunérations. On peut néanmoins estimer les pertes pour ces régimes entre 7 et

²³⁷ Loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail.

²³⁸ Rapport sur la sécurité sociale pour 2007.

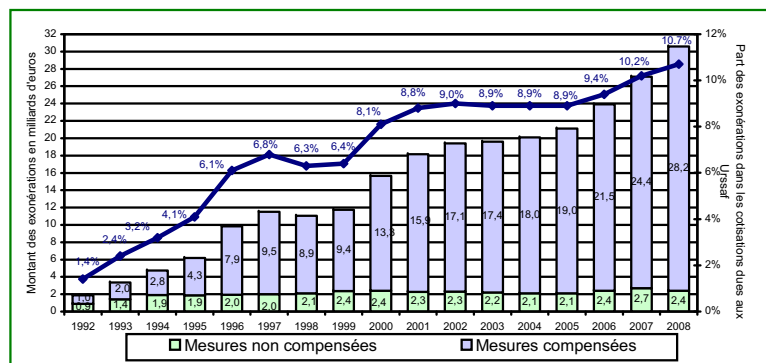
²³⁹ Application taux de cotisations (+CSG/CRDS) du régime général au-dessus du plafond, soit 23 points.

²⁴⁰ Après déduction de la CSG/CRDS et des contributions spécifiques perçues sur ces éléments.

12 Md€²⁴¹, ce qui porterait le total des pertes annuelles de recettes de protection sociale à plus de 20 Md€.

Le coût des allègements généraux et ciblés (y compris au titre des heures supplémentaires) a également connu une croissance régulière depuis 1991, avec une accélération depuis 2006, pour atteindre 30,6 Md€ en 2008, soit un allègement supérieur au montant total de TP acquitté par les entreprises la même année (25,6 Md€), ou correspondant à 6,6 points de cotisation vieillesse plafonnée pour les principales exemptions²⁴² (voir tableau en annexe n°X)²⁴³.

Graphique n°39 : Montants des exonérations et part dans les cotisations URSSAF



Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale

²⁴¹ En appliquant des taux de 16 % (taux UNEDIC-AGS + taux ARRCO sous plafond) et de 29,41% (taux UNEDIC + taux AGIRRC pour la tranche 1 à 4 plafonds) à une assiette estimée à 44 Md€ (46,1 Md€ d'assiette du PLFSS, dont sont retranchés les 2 Md€ de stock-options, dont il est vraisemblable qu'elles se situeraient au-delà des plafonds AGIRC et UNEDIC).

²⁴² La traduction en points est donnée pour la cotisation vieillesse, car son assiette correspond le mieux au périmètre des entreprises concurrentielles – l'assiette maladie inclut les fonctionnaires civils et les industries électriques et gazières.

²⁴³ Les effets emplois des allègements généraux sont examinés dans le troisième chapitre de la présente partie.

b) Sur un périmètre plus réduit, ces allègements conduiraient à une diminution substantielle du taux de prélèvement

Pour une entreprise fictive, représentative de l'ensemble de l'économie, le taux de prélèvement aurait ainsi diminué entre 1999 et 2006 de près de 3 points sous l'effet de la hausse des exonérations et de l'épargne salariale, se décomposant ainsi :

- une légère hausse du taux nominal de prélèvement sur la partie assujettie (essentiellement du fait de la hausse des taux de RCO) : cet effet accroîtrait le taux de prélèvement de 0,9 point ;
- la hausse de la part de l'épargne salariale dans la rémunération, qui réduit le taux de prélèvement de 0,8 point ;
- le développement des exonérations, qui réduit le taux de prélèvement de 3,1 points.

C - Des allègements communs de prélèvements fiscaux et sociaux en faveur de l'aménagement des territoires

Au croisement de l'aménagement du territoire, de la politique de la ville et de l'accompagnement des mutations économiques, plusieurs dispositifs ont entendu répondre aux difficultés spécifiques de certaines zones géographiques (hors dispositifs destinés à la Corse ou aux DOM).

Ils ont pour particularité de combiner des exonérations de cotisations de sécurité sociale (famille, maladie et vieillesse) et parfois d'autres prélèvements sociaux (FNAL et versement transport, sous forme d'exonérations dégressives ou de franchises), ainsi que des allègements fiscaux. Ceux-ci prennent le plus souvent la forme d'exonération de TP, moins souvent de TFPB (également sous forme d'abattement), et parfois même au titre de l'IS.

En raison de leurs régimes très favorables, qui créent des risques élevés d'optimisation et de distorsion de concurrence, ces exonérations ont en commun un certain nombre de restrictions :

- elles ne bénéficient qu'aux créations et implantations d'activité et sont bornées dans le temps : les exonérations ne s'appliquent que pour une durée déterminée à partir de la création de l'emploi pour les exonérations sociales (d'un à neuf ans, selon les cas), ou de la création de l'entreprise ou de l'établissement pour les dépenses fiscales. Les dispositifs créés plus récemment ont même prévu une durée d'ouverture bornée dans le temps ;

- elles sont souvent subordonnées à une condition d’emploi d’une proportion minimale de résidents de la zone, de taille d’entreprise ou encore de minimum d’investissement ;
- elles font l’objet, dans la majorité des cas, d’un encadrement par le droit communautaire (règles *de minimis*).

Ces dispositifs connaissent un fort dynamisme, qu’il s’agisse de la création de nouveaux régimes de zonage, ou de l’extension des communes et des populations couvertes. Ainsi, si les trois premiers zonages ci-dessous ont été créés en 1995, les deux derniers sont d’apparition plus récente :

- les quartiers sensibles des agglomérations peuvent être considérés depuis 1995 comme des zones urbaines sensibles (ZUS), de redynamisation urbaine (ZRU), ou des zones franches urbaines (ZFU), dispositif plus favorable créé en 1996 ;
- certaines zones peuvent être classées en « zones de revitalisation rurale » (ZRR) depuis 1995, identique au dispositif ZRU ;
- depuis la LFR pour 2006, les régions touchées par les restructurations industrielles et les délocalisations bénéficient du régime des « bassins d’emplois à redynamiser » ;
- pour accompagner les effets territoriaux des restructurations militaires, la LFR pour 2008 a créé une exonération pour les zones de restructurations de défense (ZRD).

Le système des exonérations territoriales apparaît peu sélectif, l’empilement des zonages couvrant une part croissante du territoire. Ainsi, alors qu’il n’existait que 41 ZFU en 1996, on en comptait 85 en 2004, et 100 à partir de 2006. 416 ZRU ont été mises en place, qui couvrent plus de 3 millions de personnes. Enfin, 11 700 communes étaient considérées en ZRR en 2003, mais elles étaient 13 667 en 2007 et regroupaient environ 5 millions d’habitants.

Les allègements dont bénéficient les seules entreprises au titre du zonage peuvent être estimés à environ 1,2 Md€, dont les deux tiers au titres des exonérations sociales.

Tableau n°26 : Exonérations de cotisations et dépenses fiscales en faveur des entreprises dans certaines zones (2007)

En M€

Zonages	Cotisations sociales	IS	TP	TFPB
ZRU et ZUS	8		11	95
ZFU	335	180	61	9
ZRR	430		16	
BER	0,5			
Total	782,5	180	88	104

Source : CPO d’après CCSS – rapport de juillet 2009, et voies et moyens tome 2 du PLF pour 2009

III - Les allègements fiscaux ont d’abord privilégié l’emploi, puis la compétitivité plus récemment

A - La France fait un très large usage des taux réduits de TVA pour soutenir l’emploi

La directive n°2009/447/CE du 5 mai 2009 ouvre la possibilité de taux réduits de TVA pour certains biens ou secteurs. L’adoption de taux réduit poursuit un triple objectif de promotion de l’emploi, de lutte contre l’économie souterraine et de solvabilisation de la demande. Elle peut viser également à atténuer le caractère régressif de la TVA, qui pèse davantage sur les plus faibles revenus (le taux d’épargne croissant avec le revenu).

Ces allègements de taux réduits de TVA, s’ils bénéficient en principe aux consommateurs finaux, font néanmoins l’objet d’une analyse dans le présent rapport, car ils sont assimilables à des subventions sectorielles. Ces dernières apparaissent dès lors complémentaires aux allègements de cotisations sociales pour soutenir l’emploi.

La France a largement développé cette fiscalité dérogatoire, par un usage poussé des taux réduits pour les services à forte intensité en main d’œuvre et une structure de taux fortement déséquilibrée.

1 - Un large usage du taux réduit pour soutenir les secteurs à forte intensité de main d’œuvre

La directive précitée a modifié le régime prévu par la directive n°2006/112/CE du 28 novembre 2006 qui distinguait deux catégories de biens et services pouvant bénéficier, au choix des États membres d’un taux réduit, voire super-réduit.

Tout d'abord, les biens et services relevant de l'annexe III, qui pouvaient en bénéficier de manière permanente comme par exemple les denrées alimentaires, la presse, les produits pharmaceutiques, ou les services médicaux et dentaires.

Ensuite, les biens et services²⁴⁴ listés à l'annexe IV qui permettait aux États membres d'appliquer de manière temporaire un taux réduit à deux des catégories de services (voire trois dans des cas exceptionnels), sous réserve que ces services répondent à trois conditions : être à forte intensité de main d'œuvre, être en grande partie fournis aux consommateurs finaux, et être principalement locaux et non susceptibles de créer des distorsions de concurrence.

La directive n°2009/447 supprime l'annexe IV et intègre les catégories de services qui y étaient listées dans l'annexe III. Ces services à forte intensité de main d'œuvre peuvent donc désormais faire l'objet de taux réduits de manière permanente.

Le champ couvert par l'ancienne annexe III en France place cette dernière dans une position intermédiaire en Europe : 16 des 18 catégories de biens ou services bénéficient du taux réduit, mais la France n'utilise pas toutes les possibilités ouvertes par chacune des catégories²⁴⁵.

En revanche, La France utilise au maximum les possibilités offertes par l'ancienne directive 2006/112 en appliquant le taux réduit à trois catégories de l'ancienne annexe IV : les services de rénovation et de réparation de logements privés, le lavage de vitres et nettoyage de logements privés, et les services d'aide à domicile. En outre, depuis le 1^{er} juillet 2009, les services de restauration en bénéficient également (voir *infra*). Au sein de l'UE, seuls 6 autres pays imposent aux taux réduit trois catégories de services (voir tableau en annexe n°XI).

A contrario, 13 États membres n'appliquent aucun taux réduit sur les services de l'ancienne annexe IV. Ces prestations sont dès lors imposées au taux normal, à l'image de l'Allemagne et du Danemark.

²⁴⁴ Les petits services de réparation: bicyclettes, chaussures et articles en cuir, vêtements et linge de maison ; la rénovation et la réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni ; le lavage de vitres et nettoyage de logements privés ; les services de soins à domicile tels que l'aide à domicile et les soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes malades ou aux personnes handicapées ; la coiffure.

²⁴⁵ Ainsi, la France applique un taux normal aux œuvres sociales, aux entrées de manifestations sportives, aux services funèbres...

2 - Une structure de taux atypique dans l'UE

La structure des taux en France continentale (hors DOM et Corse) est la suivante : taux normal de 19,6%, taux réduit de 5,5%, taux « super-réduit » de 2,1%.

La France occupe une position moyenne en Europe s'agissant du taux normal. Le taux normal médian est de 19,3%, proche du taux normal français (19,6%), le taux normal moyen étant de 19,4%.

La structure des taux français se distingue en revanche de la moyenne des autres États membres s'agissant des taux réduits et super réduits. Tous, à l'exception du Danemark, appliquent un taux réduit. En revanche seuls 7 États membres sur 27 (25%) appliquent un taux particulier ou « super-réduit ».

En outre, le taux réduit français de 5,5% est faible au regard de la moyenne européenne (7,7%). Seuls six États membres ont un taux réduit inférieur à la France. L'écart entre le taux normal et le taux réduit français, de 14 points, est l'un des plus élevés de l'UE à l'exception de la Pologne et de la Hongrie. Enfin le taux « super-réduit » français est le plus bas des 7 États membres de l'Union européenne qui l'appliquent.

Ce double facteur, taux réduit de 5,5% parmi les bas d'Europe et écart important avec le taux normal, alimente les revendications sectorielles de certains opérateurs pour la soumission de leur activité au taux réduit.

3 - Le taux réduit sur la restauration : la poursuite de cette politique

La directive 2009/47 a étendu les biens et services pouvant bénéficier de taux réduits aux secteurs de la restauration et du livre.

Dans ce cadre, la France a obtenu de pouvoir appliquer le taux réduit de TVA à l'ensemble du secteur des cafés et des restaurants (HCR). Jusqu'ici les taux pratiqués dans ce secteur étaient variables au sein de l'UE, même si la taxation à taux réduit était minoritaire :

- seuls 10 États membres imposent à taux réduit les services de restauration, en particulier l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal. L'Allemagne et le Royaume-Uni et l'Europe du Nord de manière générale grèvent la prestation du taux normal ;
- 15 États membres, dont la France, taxent à taux réduit les plats à emporter, seule prestation du secteur de la restauration où l'imposition à taux réduit est majoritaire. 8 États membres

imposaient les boissons non alcoolisées prises dans les bars et cafés à taux réduit, et seulement 4 États membres appliquaient ce taux réduit à l'ensemble des consommations.

Tableau n°27 : Taux pratiqués sur les biens et services relatifs à la restauration au 1^{er} janvier 2009

	En %										
	Bel.	All.	Esp.	Fra	Ital.	Lux	PB	Pol.	Fin.	Su.	RU*
Restaurants	21	19	7	19,6	10	3	6	7	22	25	15
Plats à emporter	6	7	7	5,5	10	3	6	7	17	12	0-15
Bars et cafés	21	19	7	19,6	10	3	6	22	22	25	25
Night clubs	21	19	7	19,6	20	3	6	22	22	25	15

Source : Commission européenne

* Au Royaume-Uni, le taux de 15% s'applique si le plat est acheté dans un lieu de restauration, 0% s'il est acheté ailleurs.

Dans le cadre des « états généraux de la restauration » tenus le 28 avril 2009, la DGTPE a évalué le coût « brut » de l'entrée en vigueur de la TVA à 5,5% le 1^{er} juillet 2009, avant tout effet induit lié aux cotisations sociales générées par le surcroît d'emploi, à 3 Md€. Mais ce taux réduit devait être accompagné par la disparition de l'aide forfaitaire à l'emploi instituée par la loi du 9 août 2004 qui permettait un allègement des cotisations patronales à hauteur de 0,6 Md€ en 2008. Il est en principe également mis fin au dispositif d'aide à l'emploi des travailleurs occasionnels.

4 - Une nouvelle dépense fiscale coûteuse

En 2008, la dépense fiscale liée à la TVA représente 13,4 Md€, soit 20,3% de la dépense fiscale totale. Ce chiffre couvre à la fois les exonérations et l'application des taux réduit et super réduit.

Depuis 2004, le législateur a multiplié les dépenses fiscales de TVA (voir annexe n°XII), en créant l'équivalent de 2,9 Md€ de nouvelles dépenses à fin 2009, et près de 6 Md€ si l'on y ajoute le coût brut de l'extension du taux réduit de TVA à la restauration.

S'agissant de l'ancienne annexe IV (5,5 Md€ de dépense fiscale en 2008), l'application du taux réduit de TVA aux opérations de rénovation et de réparation de logements achevés depuis plus de deux ans représente la quasi-totalité de la dépense (plus de 97% sur la période). Il s'agit de la dépense fiscale la plus élevée pour l'État. Cette part devrait néanmoins fléchir légèrement en 2009 avec la montée en charge des taux réduits pour les services à la personne.

B - Les réformes successives de la TP ont réduit la taxation du capital productif

1 - La TP, un impôt handicapant pour l'attractivité et la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale

a) Un impôt singulier en comparaison internationale²⁴⁶

A l'exception de Malte et de la Suède, la plupart des pays de l'UE et de l'OCDE connaissent le principe de taxer localement les entreprises. C'est par exemple le cas de pays fiscalement aussi différents que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, ou encore l'Allemagne. Les singularités françaises, fortes en la matière, sont donc ailleurs.

L'OCDE distingue ainsi deux modèles principaux. Dans le modèle anglo-saxon, les collectivités territoriales dépendent essentiellement de la taxe foncière (Irlande, Royaume-Uni, États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie, Pays-Bas). Dans le modèle dit « européen », les collectivités territoriales dépendent davantage d'une taxe sur le revenu (pays nordiques, et pays fédéraux européens, comme la Suisse ou l'Allemagne).

Il n'existe donc nulle part en Europe ou dans l'OCDE d'équivalent à la part équipements et biens mobiliers (EBM) de la TP.

b) Une taxation locale des entreprises justifiée d'un point de vue économique, mais dont les modalités pénalisent le capital

Si les entreprises amènent des emplois, elles sont également, pour les collectivités locales, sources de coûts directs, liés notamment à l'utilisation des infrastructures, à l'aménagement des zones d'implantation d'activités économiques, ou aux nuisances ou effets externes négatifs qu'elles engendrent, mais également indirects, en particulier du fait de la présence de leurs salariés et de leurs familles.

Dans la mesure où elles les supportent, il est économiquement optimal pour les collectivités territoriales de répercuter sur les entreprises les coûts induits par leur implantation locale. D'un point de vue politique, on peut relever par ailleurs que les recettes ainsi dégagées permettent de justifier plus aisément au niveau communal l'installation d'activités lourdes porteuses de nuisances.

²⁴⁶ Source : Dexia, *les collectivités territoriales dans l'Union européenne : organisation, compétences et finances*, novembre 2008.

De manière plus dynamique, la dépense publique locale peut en tant que telle représenter un facteur d'attractivité du territoire, et justifier une taxation. L'investissement public local, qui représente les deux tiers de l'effort public national d'investissement, joue ainsi un rôle important d'attractivité. Ceci permet d'expliquer que les zones privilégiées d'implantation sont généralement les mieux équipées et donc les plus chères.

Cependant, la TP présente plusieurs effets économiques handicapant au regard de la compétitivité.

L'assiette de droit commun de la TP a tout d'abord un effet pénalisant sur l'investissement. En effet, la valeur locative des équipements et biens mobiliers, ainsi que celle des établissements industriels passibles de la taxe foncière, est directement fonction de leur prix de revient. La TP induit donc, pour ces entreprises, une augmentation du coût du capital.

Ensuite taxer les facteurs de production revient à taxer une activité avant même de savoir si elle est profitable, ce qui accroît le risque qu'il y a à entreprendre puisqu'une entreprise déficitaire subit un prélèvement important. Ainsi, la charge fiscale globale (TP+IS) supportée par les entreprises déficitaires est globalement plus élevée en France que chez ses principaux concurrents. Comme une entreprise nouvellement créée ne dégage de bénéfice en général que plusieurs années après sa création, la TP peut freiner la croissance des entreprises en France.

Enfin, la TP est une imposition difficile à gérer et à appréhender pour les entreprises. La coexistence de six assiettes et la multiplication des règles particulières d'exonération, d'abattement ou de répartition des bases d'imposition et de réduction de cotisations la rend peu lisible. Sont en outre sources de complication l'absence de traitement centralisé pour les entreprises disposant de plusieurs établissements sur le territoire, l'imprévisibilité de la charge, les taux votés par les collectivités n'étant pas connus au moment de la déclaration, et le traitement par réclamation contentieuse (143 870 en 2008) du plafond de valeur ajoutée.

c) Des incidences sectorielles défavorables

La charge de la TP n'est pas répartie de façon égale entre les différents secteurs d'activité. En effet, dans la mesure où, de façon directe, elle pèse davantage sur le capital que sur le travail, la TP grève plus fortement les secteurs les plus intensifs en capital, c'est-à-dire les secteurs dont le ratio investissement/valeur ajoutée est élevé. Or il s'agit des secteurs qui sont principalement concernés par la concurrence internationale, tels que l'automobile, les composants électriques et électroniques, la métallurgie.

2 - Une hausse accélérée des taux de TP...

a) Une tendance à une accélération de la hausse des taux

Ces effets pénalisants ont été renforcés par le dynamisme des taux. Sur longue période, le mouvement de hausse des taux de TP, mais aussi de TFPB, semble inexorable (voir annexe n°XIII). Le taux moyen de TP au niveau national a augmenté de plus de trois points sur la période récente, passant de 23,2% en 2000 à 26,6% en 2008.

Sur le dernier mandat, l'accroissement de la part relative des entreprises dans le financement des collectivités locales s'est accéléré en moyenne de 2,5% par an, contre 0,4% de 1996 à 2001, de 1,8% de 1990 à 1995 et de 1,3% en 1984 à 1989, à un rythme sensiblement plus élevé que celui de la taxe d'habitation au cours de la période récente.

Le panorama doit cependant être nuancé pour les communes dont la TP a moins progressé que la taxe d'habitation. La progression des taux de TP pratiqués par les EPCI, n'est plus forte que celle pratiquée pour la taxe d'habitation que depuis 2005. À l'inverse, les taux départementaux et régionaux ont fortement progressé en 2005 et 2006.

b) Qui s'explique par des facteurs structurels

La hausse des taux sur la longue période peut s'expliquer par des facteurs inhérents au fonctionnement des finances locales.

Elle peut résulter d'une part de l'obligation d'équilibre budgétaire qui peut faire de la croissance de la fiscalité directe locale la variable d'ajustement principale dans un contexte de fort dynamisme des dépenses locales, en partie résultant de transferts de charges dont la compensation, prévue par l'article 72-2 de la Constitution, n'a pas été assurée à moyen terme.

Ainsi, le relèvement particulièrement important des taux départementaux et régionaux correspond chronologiquement aux transferts de compétences décidés dans le cadre de « l'acte II » de la décentralisation. Dans ce contexte, la croissance des taxes directes proviendrait à 13% de l'augmentation des dépenses transférées, qui représenteraient 30% de la progression des dépenses totales²⁴⁷.

²⁴⁷ A. Guengant, *Origines de la croissance de la fiscalité directe locale*, conférence, 2008.

D'autre part, l'empilement des taux sur une même base fiscale contribue de longue date à brouiller le lien fiscal entre les entreprises et les collectivités et à inciter les collectivités à des comportements non coopératifs. Comme différents échelons exploitent une même base fiscale, aucune collectivité territoriale n'a intérêt à baisser ses taux alors que dans le même temps les autres échelons pourraient les augmenter. Combinée à l'enchevêtrement des compétences, la superposition des taux dessine un paysage fiscal local peu clair et déresponsabilisant.

c) Et qui tient à des évolutions plus récentes ayant paradoxalement visé à réduire la charge des entreprises

Le lien entre les entreprises et les collectivités locales s'est tout d'abord distendu avec la montée en charge du rôle de l'État dans la fiscalité locale, dont il est devenu le premier contribuable. Ainsi, la part de la TP (hors cotisations minimale, de péréquation et frais de chambres consulaires) prise en charge par l'État est passée de 24,9% en 1998 à 36,4% en 2006.

Alors que cette évolution visait à limiter les charges pesant sur les entreprises, elle a pu pousser à l'alourdissement des taux. La suppression de l'assiette salariale pourrait avoir suscité une stratégie de préservation de la croissance du produit fiscal en compensant la réduction des bases imposées par des accroissements de taux.

Les dégrèvements pourraient également avoir rétroagi sur le vote des taux jusqu'à la réforme de 2006, avant la mise en place du « ticket modérateur »²⁴⁸. Désormais, l'État prend en charge la part du dégrèvement correspondant à la différence entre la cotisation de TP déterminée en retenant un taux de référence actualisé et 3,5% de la valeur ajoutée.

Pour leur part, les collectivités territoriales et leurs EPCI supportent le montant du plafonnement induit par les augmentations de taux qu'ils ont votées par rapport au taux de référence. Si ce système est favorable aux entreprises au plafond de la VA, et indifférent pour celles au plancher au titre de la cotisation minimale, il n'est pas opérant pour les entreprises situées dans le « tunnel » de VA.

Par ailleurs, il semble que la diffusion de l'intercommunalité pourrait avoir joué un rôle dans l'accroissement de la fiscalité directe

²⁴⁸ L'accroissement de 1 % de la part des compensations d'exonérations dans le produit augmenterait le taux de 0,026 %, et de 1 % la part des dégrèvements de 0,045 %, Guengant (2008).

locale. Des travaux récents de l'INSEE²⁴⁹, révèlent ainsi que l'appartenance à un EPCI tend à accroître de manière générale les taux des quatre impôts directs locaux par rapport à une situation hors groupement. Ces taux sont en outre structurellement plus élevés dans les EPCI à TP unique et en fiscalité mixte.

Ce phénomène peut s'expliquer par un affaiblissement de la concurrence fiscale entre communes, mais aussi résulter d'une aggravation de l'empilement des taux. Par ailleurs, l'intercommunalité « a jusqu'ici laissé plus de place à l'amélioration de la qualité des services qu'à la recherche d'économies d'échelle »²⁵⁰. Enfin, le mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement, dont le montant est une fonction croissante du coefficient d'intégration fiscale, aurait incité les groupements à accroître leur fiscalité propre.

d) La déliaison des taux a alourdi l'imposition relative des entreprises par rapport aux ménages

Les résidents et les entreprises ne sont pas placés sur un pied d'égalité face aux décisions fiscales des collectivités, qui risquent de privilégier la taxation des activités, qui ne votent pas, dans le but d'alléger en contrepartie les taxes exigées des ménages. Le législateur a donc prévu des règles encadrant l'évolution des taux des impôts locaux entre eux et plafonnant ces évolutions par rapport à une référence nationale.

La règle de lien impose une variation proportionnelle des taux des quatre taxes locales. La variation du taux de TP est ainsi liée à la variation du taux de taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré des impôts ménages (taxe d'habitation, taxes foncières).

Mais, ces règles de lien entre les taux ont connu depuis 2002 des assouplissements afin de permettre d'augmenter le taux de TP dans une proportion de 1,5 fois la hausse du taux de taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré des taxes ménages.

Le plafonnement des taux est également censé limiter l'évolution des taux communal, départemental et régional de TP qui ne peut excéder deux fois le taux moyen de cette taxe constaté l'année précédente au niveau national. Mais, une dizaine de dérogations, selon des mécanismes

²⁴⁹ S. Charlot, S. Paty et V. Piguet, *Intercommunalité et fiscalité directe locale*, Economie et statistique n°415-416.

²⁵⁰ Cour des comptes, rapport public particulier sur *l'intercommunalité en France*, novembre 2005 ; rapport public annuel 2009, deuxième partie, chapitre III, p. 213 et s.

parfois particulièrement complexes, ont été également instituées depuis 2002 (voir annexe n°XIV).

Au final, même si le principe du lien entre impôt entreprise et impôt ménage a été préservé, la dynamique divergente des taux de TP et de taxe d'habitation au cours des dernières années, combinée à la hausse globale des taux de la fiscalité directe locale sur la longue période, n'en pose pas moins des difficultés au regard de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité du territoire. Mais des allègements massifs ont largement compensé ce dynamisme des taux de TP.

3 - Que des allègements massifs de TP ont plus que compensée

a) Une diminution du poids de la TP sur les entreprises au cours de la période récente

Alors que la TP a été marquée par un fort dynamisme depuis sa création en 1975, la suppression de la composante salariale de l'assiette de la taxe professionnelle décidée en 1999, a diminué fortement son produit²⁵¹ par rapport au PIB qui est passé de 2,1% en 1995 à 1,7% en 2003. Depuis lors, son produit s'est stabilisé à 1,8% du PIB entre 2005 et 2008.

La suppression de la part salariale a entraîné une forte baisse des bases brutes de la TP, qui n'ont retrouvé un certain dynamisme qu'à compter de 2004. Au final, les bases brutes ont été stables en euros courants entre 1997 et 2008, et ont donc connu une forte érosion après prise en compte de l'inflation.

Tableau n°28 : Evolution des bases brutes de la TP

En Md€ et en %

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bases brutes	128,9	127,3	124,5	118,7	117,0	119,8	122,5	126,2	129,5	134,1
Evolution	-4,1	-1,2	-2,2	-4,6	-1,5	2,4	2,3	3,0	2,6	3,6

Source : Direction générale des finances publiques

On constate un repli encore plus sensible de la TP et des taxes assimilées acquittées par les entreprises, qui passent ainsi de 1,64% du PIB en 1998 à 1,34% en 2008.

²⁵¹ TP émise dans les rôles généraux et supplémentaires, y compris les taxes additionnelles, la cotisation nationale de péréquation et les frais prélevés au profit de l'État.

Tableau n°29 : Evolution de la TP et des taxes additionnelles acquittées par les entreprises par rapport au PIB

En Md€ et en %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Montants	21,8	21,4	21,7	21,6	21,8	22,0	24,0	24,5	25,6	26,7	26,1
/PIB	1,64	1,56	1,50	1,44	1,41	1,38	1,44	1,42	1,42	1,41	1,34

Source : CPO, d'après les données de la direction générale des finances publiques

Toutefois, en allégeant d'abord l'imposition des secteurs intensifs en main d'œuvre, et seulement dans une moindre mesure les secteurs intensifs en capital, la suppression de la part salariale apparaît davantage comme une politique d'emploi que de compétitivité.

Les principales réformes de la TP ont depuis 2003 été orientées vers un allègement des charges sur le capital, plus intensif pour les entreprises exposées à la concurrence internationale, en particulier celles du secteur secondaire. Elles ont représenté un allègement massif des charges sur ces entreprises, phénomène que la prochaine suppression de la part EBM de la TP devrait encore accroître.

b) Le dispositif de dégrèvements pour investissements nouveaux (DIN)

La loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement, complétée par la LF pour 2005, a créé un dispositif transitoire de dégrèvements pour investissements nouveaux entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2005.

La LF pour 2006 a pérennisé ce dispositif en supprimant toute restriction quant à la période de réalisation des investissements concernés. Ces immobilisations corporelles ouvrent désormais droit à un dégrèvement de 100% pour la première année au titre de laquelle elles sont comprises dans la base imposable de la TP. L'allègement dont ont bénéficié les entreprises au titre du DIN s'est élevé à 440 M€ en 2007.

Enfin, les dispositions de la dernière LF pour 2009 ont exonéré de façon permanente les investissements nouveaux réalisés au dernier trimestre de l'année 2008 et au cours de l'année 2009. Le coût net de cette mesure (y compris le contrecoup sur l'IS), qui s'inscrit dans le cadre du plan de relance de l'économie, est évalué à 1 Md€. Toutefois, compte tenu du très fort recul de l'investissement (-9% attendu par l'INSEE pour 2009) le montant réalisé devrait être sensiblement moindre.

c) Le crédit d'impôt « anti-délocalisation »

Conçu pour soutenir l'emploi dans les territoires particulièrement touchés par les restructurations industrielles, ce crédit d'impôt a été institué par la LF pour 2005²⁵². Il s'élève à 1 000 € par salarié pour une durée de trois ans, et est plafonné par entreprise en fonction des règles communautaires (*de minimis*).

Pour être éligibles, les entreprises doivent se situer dans des zones d'emploi dont la liste est fixée chaque année par arrêté selon deux catégories :

- la catégorie 1 compte 20 zones d'emploi sélectionnées sur la base de trois critères : il faut que ces entreprises soient soumises à la concurrence internationale (taux d'emploi salarié industriel d'au moins 10%), que la zone soit en difficulté (taux de chômage supérieur de deux points au taux national) et que la dynamique du tissu économique soit moins bonne (évolution de l'emploi salarié plus faible) ;
- les zones d'emploi de la catégorie 2 sont déterminées en fonction de la situation conjoncturelle. Ce sont les zones dans lesquelles « des restructurations industrielles en cours risquent d'altérer gravement la situation de l'emploi ».

Le coût de cette mesure est important et monte en charge : de 101 M€ en 2005, il s'élève à 188 M€ en 2007, en raison, d'une part, de la hausse du plafond *de minimis* et, d'autre part, de l'application de la clause de garantie, laquelle permet de stabiliser pendant 3 ans le bénéfice du crédit de TP.

d) La réforme de 2006 a permis d'alléger à titre principal l'imposition des activités industrielles, sans l'éliminer totalement

La LF pour 2006 a profondément réformé la TP afin notamment de mieux tenir compte des capacités contributives des entreprises. A compter des impositions établies au titre de 2007, les entreprises, quel que soit leur chiffre d'affaires, sont assurées, sous réserve du plafond de 76,2 M€, resté inchangé, que le montant de leur cotisation de TP n'excédera pas 3,5% de leur valeur ajoutée²⁵³.

²⁵² Article 1647 C sexies du code général des impôts.

²⁵³ 1,5% de la valeur ajoutée pour les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers.

Cette mesure est prise en charge pour l'essentiel par l'État qui finance la part du dégrèvement correspondant à la différence entre la cotisation de TP telle qu'elle découlerait des taux applicables en 2005²⁵⁴, et 3,5% de la valeur ajoutée. En conséquence, les montants dégrévés au titre du plafonnement à la VA ont fortement progressé, passant de 6,0 Md€ en 2007 à 8,6 Md€ en 2008.

La réforme visait également à responsabiliser les collectivités territoriales et leurs EPCI en les associant au coût du dégrèvement accordé aux entreprises au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Ceux-ci financent à compter de 2007 la part de ce dégrèvement correspondant aux hausses de taux qu'ils ont décidées depuis 2005. Ainsi, en cas de hausse des taux, les collectivités territoriales et leurs EPCI bénéficient du supplément de recettes au titre des entreprises non plafonnées, mais pas au titre des entreprises plafonnées.

Au titre de 2007, les plafonds de participation des collectivités représentent 3,6% de leur TP (645 M€), et pour 2008 765 M€ dont la grande majorité de ce montant est supportée par les régions et les départements (environ 85%). La participation des collectivités territoriales au plafonnement de la valeur ajoutée n'aurait cependant incité que très faiblement à la modération fiscale, car elle n'est pas une perte budgétaire pour les collectivités, mais un remboursement forfaitisé d'un produit réellement perçu²⁵⁵.

Un rapport d'évaluation du Gouvernement présenté au Parlement en octobre 2008 estime que la LF pour 2006 a allégé de 3,7 Md€ en 2008 le montant de TP que les entreprises auraient dû acquitter sans la réforme. L'impact de cet allègement est néanmoins atténué par une augmentation de l'IS du fait de la déductibilité de la TP.

e) La suppression de la part EBM de la TP parachèverait ce processus

Le Président de la République a annoncé le 5 février 2009 la suppression de la TP en 2010, dans le but affiché de limiter les délocalisations, en particulier dans le secteur industriel.

²⁵⁴ Dans la limite des taux 2004 majorés de 5,5% pour les communes et les EPCI, de 7,3% pour les départements, et de 5,1% pour les régions.

²⁵⁵ Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances et la loi TEPA, Gilles Carrez, rapporteur général, juillet 2009.

Le projet de réforme de la TP aura été présenté en PLF pour 2010. Il devrait prévoir la suppression de la part EBM de la TP et son remplacement par un prélèvement dénommé « cotisation économique territoriale ». Cette dernière serait composée de deux éléments :

- une cotisation locale d'activité, qui succède à la part foncière de la TP, et s'accompagne d'une minoration de 15% pour les établissements industriels, désavantagés par les modalités de calcul de la valeur cadastrale (voir *supra*) ;
- une cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée, qui remplace la cotisation minimale de TP, applicable à partir de 500 000€, avec un taux progressif jusqu'à 50 M€ de chiffre d'affaires puis fixe (1,5%).

La cotisation économique territoriale serait plafonnée en fonction de la valeur ajoutée, à un taux restant à arbitrer. D'autres dispositions prévoient l'instauration de taxes sectorielles. Une plus grande spécialisation des impôts locaux par type de collectivités est également envisagée.

Le Conseil des prélèvements obligatoires n'a pu étudier l'impact prévisible de cette réforme sur l'attractivité et la compétitivité, ni faire état du montant prévisible des allègements dont bénéficieront les entreprises à ce titre, le PLF n'étant pas déposé à la date d'adoption du rapport. Mais il analysera cette réforme dans son prochain rapport sur la fiscalité locale, à paraître en 2010.

Chapitre III

Des politiques d'allègements peu ciblées sur les enjeux de compétitivité

Les taux réduits de TVA ne profitent pas aux secteurs exposés et ont des effets emplois peu démontrés, ce qui conduit à s'interroger sur les allègements récents consentis au secteur de la restauration.

Les allègements généraux de charges sociales, s'ils ont permis de réduire le coût du travail peu qualifié et soutenu ce type d'emploi, pourraient en revanche avoir pour effet d'handicaper les travailleurs qualifiés et la productivité des entreprises. Ils bénéficient en outre peu aux entreprises des secteurs exposés à la concurrence internationale. Les entreprises de taille intermédiaire affichent par ailleurs des taux d'assujettissement élevés, les allègements généraux favorisant les PME, et les exemptions d'assiette les grandes entreprises. Cependant le facteur principal de compétitivité pour les entreprises n'est pas le niveau des prélèvements obligatoires, mais reste le coût complet du travail pour lequel la France apparaît mieux positionnée.

Par ailleurs, le crédit d'impôt anti-délocalisation apparaît mal ciblé sur les enjeux de compétitivité. Si l'industrie a principalement bénéficié de la réforme de la TP, la suppression annoncée de la part EBM, avant toute compensation, aura en revanche des difficultés à favoriser le secteur secondaire par rapport aux secteurs primaire et tertiaire.

I - Les dépenses fiscales de TVA ont un effet emploi incertain, et ne profitent pas aux secteurs exposés

A - Un levier coûteux de politique de l'emploi

L'utilisation des taux réduits de TVA pour stimuler l'emploi est contestée, et son effet sur l'emploi mal documenté. Ainsi, le communiqué final du Conseil Ecofin du 10 mars 2009 souligne les réticences des États membres en la matière : « *Les taux réduits de TVA peuvent, selon les circonstances, avoir des effets économiques tant positifs que négatifs et un état membre devrait donc toujours examiner la possibilité d'autres solutions plus efficaces avant de décider d'avoir recours à des taux réduits de TVA* ».

La Commission a publié le 21 juin 2007 une étude d'impact des taux réduits de TVA dans les États membres de l'Union européenne²⁵⁶. Elle montre sur le plan théorique un effet positif mais limité du passage au taux réduit dans le secteur de la restauration, moindre que celui observé dans les services « concurrencés par le travail au noir ou le bricolage individuel ».

L'étude montre par ailleurs que l'impact d'une baisse de taux de TVA est faible voire nul si la baisse de taux est temporaire ou d'un niveau trop faible pour jouer sur le processus de formation des prix et le comportement des consommateurs. La justification d'une baisse de taux pour augmenter les salaires afin de renforcer l'attractivité d'un secteur ne joue par ailleurs que marginalement car les différences de salaire intersectorielles sont faibles.

La baisse des taux de TVA peut en outre se traduire par une augmentation de l'emploi dans le secteur concerné mais une baisse dans les autres secteurs, soit un jeu nul au final.

Enfin, la mesure est inefficace si son effet se distribue sur l'ensemble des revenus : en effet un ménage au revenu élevé n'augmentera pas sa consommation du service concerné parce que le prix a baissé plus ou moins marginalement. Dès lors, la mesure, pour être efficace, doit être concentrée sur des biens et services consommés principalement par les ménages à faible revenu. Tel n'est pas en particulier le cas du secteur de la restauration.

²⁵⁶ *Taxation papers : "study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union", Copenhagen Economics, 21 juin 2007.*

De ce point de vue, le bilan de la baisse des taux de TVA, comparée à d'autres leviers, n'est pas toujours favorable. Les aides directes à destination des ménages sont par exemple un instrument plus efficace pour favoriser l'emploi dans le secteur des services à domicile ou à la personne.

B - Les effets emplois du taux réduit de TVA sur la restauration sont très incertains

La DGTPE a évalué en 2008 entre 10 000 et 50 000 emplois le nombre d'emplois qui seraient créés par l'extension du taux réduit de TVA à la restauration. Si l'on retient une hypothèse de 30 000 emplois créés, le gain pour l'État s'élèverait à 720 M€, soit un coût net de la mesure de 2,3 Md€. Le coût par emploi créé serait donc de 24 000 €. Ces estimations apparaissent cependant optimistes compte tenu des hypothèses qui sous-tendent ces calculs²⁵⁷.

Dans le cadre des états généraux de la restauration du 28 avril 2009, la profession s'est engagée à créer seulement 20 000 emplois pérennes, et 20 000 contrats de professionnalisation par l'apprentissage, contre 40 000 emplois promis en 2002. Des estimations économétriques laissent cependant à penser que ces engagements sont encore optimistes.

Encadré n° 19 : Effets emplois du taux réduit de TVA dans la restauration

Les effets du passage de la TVA sur la restauration du taux normal au taux réduit vont se traduire par une baisse du prix toutes taxes comprises (TTC) et par une hausse du prix hors taxe (HT). Il est vraisemblable que la première sera plus importante que la seconde. En retenant une répartition de deux tiers répercutés en baisse de prix, et un tiers en hausse des profits, la baisse du prix atteindrait en moyenne 8%. Cela susciterait une hausse du chiffre d'affaires HT de 4% induite par la hausse de la demande avec une élasticité de -0.5.

A plus long terme, la hausse de la rentabilité dans ce secteur induirait l'entrée sur ce marché de nouveaux concurrents qui ramèneraient le rendement du capital à ce qu'il était avant la diminution de la taxe. En conséquence, la hausse de la rentabilité dans ce secteur ne serait que transitoire. Cette augmentation de l'offre serait susceptible d'entraîner une tendance baissière des prix, qui pourrait en fin de compte bien épouser exactement la baisse du prix TTC provoquée par la taxe.

²⁵⁷ Répercussion intégrale de la baisse de TVA sur les prix, hausse de fréquentation qui ne se traduit pas par une hausse de la productivité par tête, compte non tenu de la suppression des mesures d'aides à l'emploi. La suppression de ces aides provoquerait la destruction de 30 000 emplois équivalents temps-plein selon la DGTPE.

Au total et à long terme, le chiffre d'affaires augmenterait encore de 2% suite à la baisse de prix résiduelle de 4%. Avec une élasticité de l'emploi dans ce secteur au chiffre d'affaires de 0.15²⁵⁸, une hausse de 10% du chiffre d'affaires se traduirait par une croissance de l'emploi de 1,5%, soit en cumulant l'effet de court et de long terme environ 6 000 emplois créés.

C - Des effets limités de la TVA sur la compétitivité

1 - Les secteurs intensifs en main d'œuvre abrités de la concurrence internationale

Les dépenses fiscales de TVA, et en particulier celles résultant de l'application de l'annexe IV n'ont par nature pas d'effet positif sur les entreprises exportatrices, car elles ne s'appliquent qu'à des secteurs qui ont été définis au niveau communautaire comme n'ayant pas d'impact sur les échanges entre États membres.

C'est parce que la France fait un large usage des possibilités offertes par la directive, qu'elle a fait un choix de favoriser l'emploi dans les secteurs concernés, plutôt que de privilégier d'autres mesures d'allègement de charges qui auraient pu bénéficier aux secteurs exposés à la concurrence internationale.

2 - L'enjeu des rémanences de TVA au regard de la compétitivité et de l'attractivité apparaît limité

a) Des rémanences essentiellement supportées par le secteur non marchand

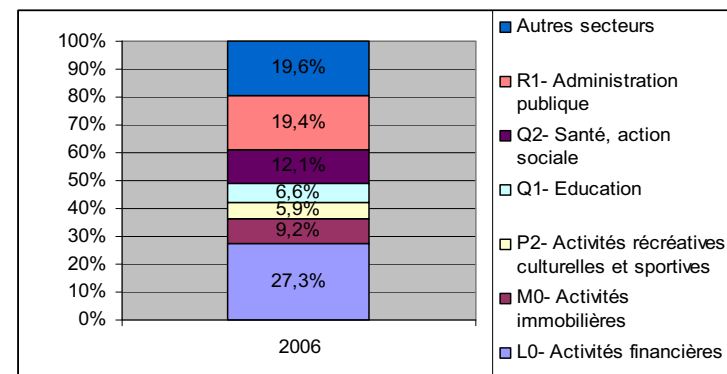
La compétitivité des entreprises françaises n'est tout d'abord pas affectée pour leurs exportations au sein de l'UE, ou à destination des pays tiers. En effet, ces opérations ne donnent pas lieu à rémanence, puisqu'elles sont déductibles.

Ensuite, les rémanences de TVA touchent principalement les secteurs peu exposés à la concurrence internationale. Six secteurs d'activités représentent 80,4% du total des rémanences en 2006, dont 58,8% pour trois secteurs : activités financières (27,3%), administration publique (19,4%) et santé et action sociale (12,1%). Ces six secteurs sont, totalement ou partiellement – pour le secteur des activités financières – protégés de la concurrence communautaire ou internationale, en tant qu'activités soit de nature de puissance publique – administration, santé – soit exercées au niveau local comme les activités immobilières.

²⁵⁸ Ruiz N. et Trannoy A., Op.cit.

Tableau n°30 : Part des six principaux secteurs dans le total des rémanences de TVA en 2006

En %



Source : Direction générale du trésor et de la politique économique

La situation du secteur des activités financières est plus contrastée : l'assurance ou la banque de réseau sont encore peu intégrées sur le plan communautaire²⁵⁹. Les prestations transfrontières à destination de la clientèle de détail sont donc encore limitées. En revanche, les activités de services aux professionnels sont davantage ouvertes à la concurrence internationale, et sont le seul domaine où les rémanences pourraient avoir un effet sur la position concurrentielle des entreprises françaises.

b) Un dispositif d'option d'assujettissement pour le secteur financier relativement favorable mais peu utilisé

Le secteur des activités financières est explicitement exonéré de TVA en application de la directive n°2006/112 en raison notamment de la difficulté technique d'appliquer la TVA à une rémunération inscrite dans un flux financier en intérêt ou en capital qui n'a pas à être taxé²⁶⁰.

Toutefois, la directive n°2006/112 permet aux États membres d'accorder aux assujettis le droit de soumettre une partie des opérations financières à la TVA, à l'exclusion du secteur des assurances. Les États membres définissent le périmètre et les modalités de l'option, mais l'exercice de l'option relève de la seule décision des entreprises concernées.

²⁵⁹ Commission européenne, *European financial integration*, rapport 2008.

²⁶⁰ Il ne s'agit pas en effet d'une consommation finale, puisque les taux d'intérêt de l'épargne ou du crédit ne sont que le prix donné au temps.

Seules l'Allemagne, la Belgique et la France ont mis en œuvre cette possibilité, donnant ainsi un avantage comparatif à leur secteur financier. Le Royaume-Uni, principale place financière en Europe, n'en a pas fait usage.

En France, les modalités de l'option pour le secteur des activités financières sont les suivantes. Il s'agit d'un régime global et non opération par opération : les établissements lorsqu'ils optent ne peuvent pas choisir les prestations à destination des seuls clients assujettis. La durée de l'option est de cinq ans, sa renonciation ne pouvant intervenir que deux mois avant son expiration. Le champ de l'option est limité car il exclut les opérations qui représentent la majorité de l'activité des établissements bancaires²⁶¹.

Or, les établissements bancaires, pour des raisons commerciales, renoncent depuis 2005 à cette option jugeant ce système peu avantageux. Il serait moins favorable pour les banques que le dispositif d'option allemand qui couvre l'ensemble des opérations bancaires et autorise l'option opération par opération, en fonction de l'opportunité commerciale. Le dispositif allemand a cependant été peu utilisé jusqu'en 2005 en raison d'incertitudes juridiques et de modalités de calcul du droit à déduction peu intéressantes. Ces obstacles ont été levés depuis. Le système belge est lui plus restrictif que le système français.

La DGTPE a calculé l'impact budgétaire d'un alignement du régime d'option français sur celui pratiqué en Allemagne, en limitant cette convergence aux seuls services aux professionnels. Ceci aurait pour effet de renforcer la compétitivité du secteur bancaire et financier dans ce segment de marché, en réduisant les rémanences de TVA, ainsi que l'assujettissement des établissements financiers à la taxe sur les salaires. Cependant, cet alignement aurait un impact budgétaire compris entre -2 et -3 Md€, et paraît difficilement envisageable au vu de l'état des finances publiques françaises.

En outre, des efforts d'allègement ont déjà été faits au cours de la période récente pour renforcer la compétitivité du secteur financier. Ainsi, l'impôt sur les opérations de bourse (IOB), qui frappait des segments de l'industrie financière fortement intégrés au niveau communautaire, donc très exposés, a été supprimé. Cet impôt ne pesait que sur les institutionnels français²⁶² pour les transactions sur les valeurs françaises et étrangères. Compte tenu de l'abattement de 23 € (qui correspond à une

²⁶¹ Intérêts et agios, frais et commissions perçus lors de l'émission et du placement des actions et des placements d'emprunts obligataires, opérations sur devises et monnaies.

²⁶² Etablissements de crédit, compagnies d'assurance, caisses de retraite et OPCVM.

transaction de 7 666 €), les particuliers n'y étaient quasiment pas soumis ou scindaient leurs opérations par tranche pour y échapper. Les non-résidents en France n'étaient pas assujettis à l'IOB.

Cette mesure a permis de rétablir la parité du système fiscal français avec celui de ses partenaires européens, dans un contexte où la directive « *Multilateral Trading Facilities* » (MTF), entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2007, accroissait la concurrence entre opérateurs financiers, et donc la sensibilité au coût global des transactions (incluant les commissions, impôts et frais divers).

La France restait en effet l'un des seuls pays à conserver une fiscalité sur les transactions boursières, la plupart des places étrangères l'ayant supprimé et le Royaume-Uni mettant en œuvre des mesures d'exonération ou d'allègement pour préparer la Place de Londres à l'introduction de la directive MTF.

Tableau 31 : Comparaison internationale de l'impôt sur les opérations de bourse en 2007

Pays	Impôt de bourse		Observations
	Oui	Non	
États-Unis		X	
Japon		X	
Allemagne		X	
Belgique	X		
Espagne		X	
Italie		X	
Irlande	X		
Luxembourg		X	
Royaume-Uni	X		Exonérations à partir de 2007 pour renforcer l'attractivité de Londres

Source : Association française des entreprises d'investissement (AFEI)

Le coût budgétaire de cette mesure peut être estimé à 250 M€, même si le produit de l'IOB a baissé de -42,9% entre 2000 et 2006.

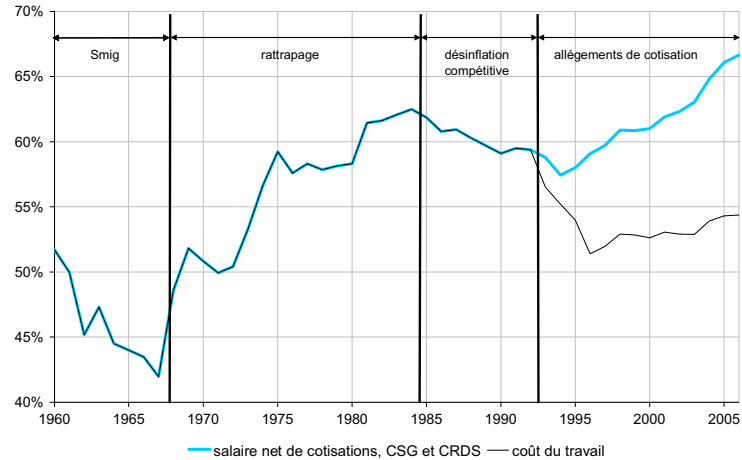
Au final, il apparaît préférable de privilégier une harmonisation des conditions de traitement des services financiers au regard de la TVA. La Commission a proposé fin 2007 de modifier sur ce point la directive n°2006/112 et son règlement d'application sur les activités financières, afin de limiter les distorsions de concurrence entre pays.

II - Des secteurs exposés peu bénéficiaires des allègements de charges sociales

A - Un allègement effectif des charges sur le travail peu qualifié, jugé positif pour l'emploi

Les mesures d'allègement ont eu un impact positif sur le coût du travail au niveau du SMIC. Alors que le SMIC net a augmenté plus vite que le salaire net médian entre 1993 et 2006, le coût du travail autour du SMIC a augmenté moins vite que le coût du travail au niveau du salaire médian grâce aux allègements de cotisations sociales patronales. Le coût relatif du travail peu qualifié a donc diminué pour les employeurs.

Graphique n°40 : Evolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian



Source : INSEE, DADS, calculs DARES-DGTPE
Lecture : En 2005, la rémunération nette d'un salarié à temps complet au SMIC représentait 68% du salaire net médian tandis que le coût du travail représentait 56% du coût (au niveau du salaire) médian.

Le tableau ci-dessous présente les charges sociales sur le travail (hors taxe sur les salaires et C3S). L'effet d'allègement des charges sur le travail varie fortement en fonction de la rémunération, et de la taille de l'entreprise. Il est particulièrement concentré autour du SMIC.

Tableau n°32 : Taux de cotisations et contributions patronales entre 1 et 1,6 SMIC²⁶³

	En %						
	1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6
Entreprise de -10 salariés avec aide à l'embauche (plan de relance)	-0,29	9,92	18,42	25,62	31,79	37,13	41,81
Entreprise de -10 salariés	13,71	20,52	26,2	31,	35,12	38,69	41,81
Entreprise de 10 à 19 salariés	16,01	22,82	28,5	33,3	37,42	40,99	44,11
Entreprise de 20 salariés et plus	19,51	22,81	31,07	35,51	39,32	42,62	45,51

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

La réduction substantielle du coût du travail peu qualifié (travail rémunéré autour du SMIC) a permis de stabiliser la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total, qui représentait 28% de l'emploi total en 1982 mais 23% en 1994, soit une baisse de -17,9% sur la période. Cette proportion s'est stabilisée entre 1994 et 2006 autour de 23-24%.

L'impact des allègements généraux de cotisations sociales sur l'emploi a fait l'objet de nombreuses évaluations, souvent datées. Si les résultats varient selon les méthodes utilisées, la totalité de ces études conclut à un effet positif des allègements mis en place entre 1993 et 1997, situé dans une fourchette comprise entre 100 et 490 000 emplois créés, l'estimation moyenne évaluant l'effet des allègements existant en 1997 à 300 000 emplois²⁶⁴. Les effets emplois d'une suppression totale des allègements généraux ont été par ailleurs évalués en 2006 à 800 000 emplois en quelques années, sauf à revenir sur les fortes augmentations du SMIC horaires constatées entre 1993 et 2004²⁶⁵.

²⁶³ Cas d'une entreprise assujettie à un taux AT-MP moyen (2,28%,) et au taux de versement transport maximal.
²⁶⁴ Conseil d'Analyse Économique, *Salaire minimum et bas revenus*, 2008.
²⁶⁵ Conseil d'orientation pour l'emploi, *rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 2006.

Une récente étude pour le compte de la DARES²⁶⁶ montre pour sa part que malgré le coût croissant des allègements généraux dû à la réforme dite Fillon de 2003, cette dernière n'a pas eu d'effet clair sur les créations d'emploi, et n'a pas permis d'accroître la part des emplois non qualifiés dans l'économie, contrairement aux réformes « Balladur » et « Juppé ».

Ces résultats s'expliquent d'une part par le caractère défensif des allègements Fillon, qui compensaient l'augmentation du coût du travail due à l'harmonisation des salaires minima ; d'autre part, ils tiennent à la redistribution des emplois entre entreprises, puisque celles qui étaient déjà passées aux 35 heures et qui bénéficiaient auparavant d'importants allègements ont connu une baisse relative de l'emploi, tandis que celles restées à 39 heures ont vu leur niveau d'emploi croître.

B - Mais ces allègements et exonérations ne profitent pas à la compétitivité

1 - La progressivité des cotisations employeurs handicape les salariés qualifiés

Ces efforts d'allègements des charges sociales sur le travail peu qualifié ont conduit à ce qu'au niveau du salaire minimum les cotisations employeurs sont à peine plus élevées en France qu'aux Pays-Bas.

Mais alors que le système de cotisations était à l'origine dégressif, les allègements l'ont rendu fortement progressif entre 1 et 1,6 SMIC : les taux augmentent très fortement entre le SMIC et 1,6 SMIC, au point que le taux marginal d'assujettissement²⁶⁷ peut dépasser 100%.

²⁶⁶ Centre d'études pour l'emploi, *une évaluation des effets des baisses de cotisations sociales sur les bas salaires dans le cadre de la réforme Fillon de 2003*, juillet 2009.

²⁶⁷ Montant des charges supplémentaires rapporté à une hausse du salaire brut.

Tableau n°33 : Progressivité des cotisations employeurs, salariés à temps plein

% du salaire brut pour trois niveaux de salaires, 2006

Pays	Salaire minimum	67% du salaire moyen	Salaire médian
Autriche	-	29.1%	29,1%
Allemagne	-	20.5%	20,6%
Belgique	15,5%	28.3%	30,5%
Canada	11,2%	11.6%	11,6%
Danemark	-	0.9%	0,6%
Espagne	30,6%	30.6%	30,6%
États-Unis	8,2%	7.9%	7,8%
Finlande	-	24%	24%
France	17,6%	33.3%	42,3%
Grèce	28,1%	28.1%	28,1%
Hongrie	32%	35.3%	34,7%
Irlande	8,5%	10.8%	10,8%
Italie	-	32.1%	32,1%
Luxembourg	14%	13.7%	13,5%
Norvège	-	13.3%	13,3%
Pays Bas	14,9%	15.8%	15%
Pologne	20,4%	20.4%	20,4%
Portugal	23,8%	23.8%	23,8%
Rép. tchèque	35%	35%	35%
Royaume-Uni	6,8%	9.7%	10,7%
Slovaquie	26,2%	26.2%	26,2%
Suède	-	32.3%	32,3%
Suisse	-	11.1%	11,1%

Source : Centre d'études prospectives et d'informations internationales

Dès lors, les taux de prélèvements croissent rapidement, pour être les plus élevés au niveau du salaire médian. Or, l'amélioration de la compétitivité des entreprises française passe essentiellement par un allègement du coût du travail qualifié, comme le montre l'étude des caractéristiques des entreprises exportatrices (voir *supra*).

Ces taux marginaux rendent en effet très coûteuses les hausses de salaires entre 1 et 1,6 SMIC, ce qui crée un risque de « trappes à bas salaires » (voir annexe n°XV). Cependant, les résultats des études sur l'existence d'un tel effet sont ambigus : l'effet de persistance du bas salaire au cours de la vie existait avant les années 1990, et les allègements n'ont pas incité à embaucher à des niveaux plus bas les nouveaux salariés²⁶⁸.

²⁶⁸ INSEE, *L'évolution de l'emploi faiblement rémunéré au cours des dix dernières années*, L'économie française, 2002-2003.

La dernière étude²⁶⁹ sur les déterminants du taux de croissance des salaires inférieurs à 1,3 SMIC indique que les allègements auraient ralenti la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires en place dans l'entreprise. En outre, la croissance des bas salaires aurait été réduite d'1,8 point du fait des allègements entre 1993 et 1996.

Sur le long terme, cette situation pourrait décourager les salariés d'améliorer leur qualification, faute de perspective significative d'amélioration des salaires²⁷⁰, ce qui handicaperait leur productivité, et donc la compétitivité des entreprises. Dès lors, la progressivité des prélèvements pourrait peser sur la productivité du facteur travail.

2 - Un handicap à relativiser au regard du coût complet du travail

Il est courant de considérer que la France est désavantagée dans la compétition internationale par un niveau de charges élevé sur le travail, en particulier du fait de l'importance des cotisations patronales. Or, pour les entreprises, le meilleur indicateur économique du coût du facteur travail n'est pas le niveau de prélèvements sur le travail, mais son coût complet.

Le travail est en effet le principal coût de production, et les prélèvements fiscaux et sociaux qui pèsent sur lui n'en constituent qu'une part limitée. Une analyse micro-économique de la société KPMG²⁷¹ sur les stratégies de localisation des activités évalue ainsi la part du facteur travail dans l'ensemble des coûts de production entre 58% et 74% pour le secteur manufacturier et entre 79% et 88% pour les secteurs non manufacturiers. Les seuls prélèvements obligatoires sur le facteur travail ne représentent qu'entre 7 et 10% des coûts totaux, et 12% du coût total du travail.

La comparaison du coût du travail entre pays développés et pays nouvellement industrialisés ou en développement conduit également à relativiser l'importance des prélèvements obligatoires dans les stratégies de délocalisation. Il existe en effet un tel différentiel qu'une baisse même sensible des prélèvements obligatoires sur le travail dans les pays développés ne saurait le résorber et ce malgré une croissance plus vive du

²⁶⁹ DARES, *Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ?* », Document d'étude, n°134, janvier 2008.

²⁷⁰ Rapport du Conseil d'analyse économique, Edmond MALINVAUD, 1998, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*.

²⁷¹ *Competitive alternatives*, KPMG's guide to international business location, 2008. Edition : la méthode repose sur l'évaluation des coûts d'opérations d'investissement dans 17 secteurs industriels et 12 secteurs non industriels, pour 9 pays développés.

coût du travail dans les pays en voie de développement au cours de la période récente.

Tableau n°34 : Coût horaire industriel moyen²⁷²

En \$

	1995	2000	2006
Allemagne	30,10	22,67	34,21
Canada	16,50	16,48	25,74
États-Unis	17,17	19,65	23,82
Espagne	12,70	10,66	18,83
France	19,24	15,43	24,90
Italie	16,53	14,47	25,07
Royaume-Uni	13,71	16,84	27,10
Brésil	ND	3,50	4,91
Hong-Kong	4,40	5,45	5,78
Hongrie	2,69	2,74	6,29
Philippines	0,94	0,77	1,07
Pologne	ND	2,81	4,99
République tchèque	2,53	3,01	6,77
Singapour	7,65	7,30	8,55
Sri Lanka	0,48	0,48	0,54

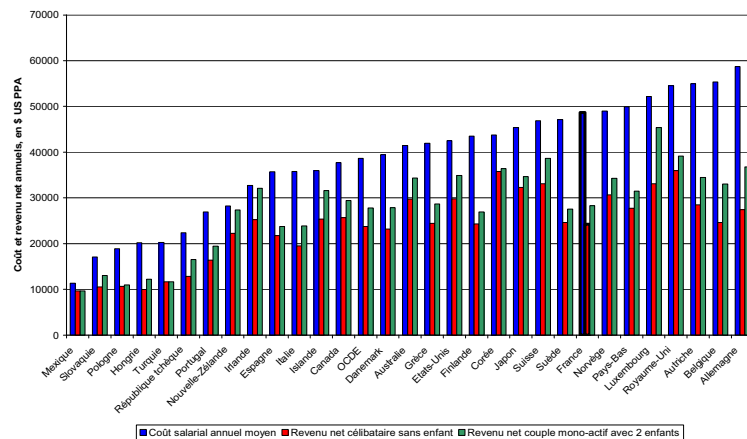
Source : Ministère du travail américain, 2008

Il est dès lors plus pertinent de comparer le coût complet du travail de la France à celui des grands pays industrialisés, qui sont ses principaux concurrents sur le marché international.

Pour ce qui concerne le niveau du coût moyen du travail, la France se situe à la huitième position au sein de l'OCDE en 2006 (graphique n°41) et à la dixième position au sein de l'UE15 en 2007 (cf. tableau n°35). En 2007, le coût salarial français est inférieur à des pays comme le Danemark, le Luxembourg et le Royaume-Uni où les charges sur le facteur travail sont pourtant plus faibles qu'en France.

²⁷² La comparaison du coût du travail en dollars peut conduire à des évolutions contrastées selon les pays en raison des fluctuations du taux de change. Le tableau présente donc les écarts de coûts sur moyenne période. Le coût du travail intègre les salaires, les cotisations sociales obligatoires et facultatives, et les impôts sur le travail.

Graphique n°41 : Coût moyen de main d'œuvre et revenu net dans les pays de l'OCDE (2006)



Source : Organisation de coopération et de développement économique

En pondérant le coût du travail par la productivité, selon Eurostat, au sein de l'UE15, en 2007, la France était à la huitième place (voir tableau n°35).

Cette hiérarchie quelque peu modifiée entre prélèvements sur le facteur travail et coût du travail conduit à considérer qu'il existe un effet significatif de substitution entre salaire direct et salaire indirect sous forme de cotisations : le fait que les charges sociales intègrent des éléments de salaire indirect sous forme de prestations en nature (prise en charge des soins, notamment des plus coûteux) et de revenus de remplacement, est facteur de modération salariale.

En outre, l'effet des charges sur le travail est en partie contrebalancé par la prise en compte, dans le coût du travail, des participations facultatives des employeurs à la protection sociale des salariés, non comptabilisées dans les prélèvements obligatoires. Le niveau élevé de la couverture obligatoire donne à la couverture facultative un caractère résiduel en France, contribuant à réduire les coûts salariaux.

Tableau n°35 : Composition et niveau du coût du travail et productivité dans l'Union européenne (2007)

	Composition du coût horaire (en %)		Coût d'une heure de travail (en €)			Coût du travail pondéré par la productivité	
	Salaire et traitement (dt cotis salariales)	Cotisatons patronales	Coût total	Salaire et traitement	Cotisatons patronales	Productivité horaire (UE15=100)	Coût travail/ productivité (UE15=100)
E – 27*			19,85			88,8	86,68
E – 15*			25,79			100	100
anemark	85,54	12,12	34,74	29,72	4,21	96,4	139,73
ède	66,18	30,56	33,3	22,04	10,18	103	125,36
embourg	83,92	15,22	33	27,69	5,02	165,5	77,32
elgique	68,63	30,89	32,68	22,43	10,09		
nlande	78,23	20,55	27,87	21,80	5,73	96,5	111,98
llemagne	76,7	22,9	27,8	21,32	6,37	111,9	96,33
utriche	72,84	24,31	27,61	20,11	6,71	101,7	105,27
ys-Bas**	76,9	21	27,41	21,08	5,76	121	87,84
oyaume-ni	77,15	20,35	27,19	20,98	5,53		
rance	67,21	28,53	25,25	16,97	7,20	116,9	83,75
lie***	69	29,51	21,39	14,76	6,31	88,9	93,29
spagne	73,3	24,97	16,39	12,01	4,09	94,3	67,39
ovenie	82,7	14	12,09	10,00	1,69		
ortugal	77,5	21,2	11,32	8,77	2,40	54,9	79,95
épublique hèque	72,3	26,9	7,88	5,70	2,12	54,8	55,76
ongrie	71,1	26,1	7,13	5,07	1,86	54,7	50,54
logne**	80,16	16,59	6,78	5,43	1,12	43,6	60,30
stonie	73,62	25,06	6,6	4,86	1,65	47,8	53,54
ovaquie	74,93	24,15	6,41	4,80	1,55	62,9	39,51
tuanie	71,5	28,2	5,09	3,64	1,44	47,1	41,90
attonie	78,9	20,4	4,41	3,48	0,90		
oumanie	73,49	24,93	3,41	2,51	0,85	31,4	42,11
algarie	80,03	19,85	1,89	1,51	0,38	31,2	23,49

Source : Conseil des prélèvements obligatoires d'après Eurostat

* 2006 **2005 *** 2002-2003.

En dynamique, on note que les coûts salariaux unitaires mesurés par l'OCDE (rapportant le coût du travail à la productivité par tête) ont connu, depuis les années 1990, une évolution plus favorable en France que dans l'ensemble de l'OCDE : le rythme de croissance des coûts salariaux unitaires a été nettement inférieur à celui qu'ont connu des pays comme le Danemark, les États-Unis, et le Royaume-Uni.

Tableau n°36 : Variation des coûts unitaire de main d'œuvre pour l'ensemble de l'économie au sein de l'OCDE

En %

	Moyenne 1984-1993	Moyenne 1994-2003	2004	2005	2006	2007
Australie	4,2	2,0	3,0	4,5	3,7	2,3
Autriche	3,3	0,3	-0,1	1,4	1,2	0,8
Belgique	3,0	1,6	0,5	1,9	0,7	0,8
Canada	3,5	1,4	1,3	2,4	3,0	3,0
Danemark	3,5	2,3	1,5	0,1	0,8	2,3
Finlande	4,3	1,6	1,0	2,3	1,0	1,5
France	2,8	1,5	0,8	1,8	1,4	1,2
Allemagne	1,4	0,4	-0,8	-1,5	-0,9	-0,3
Grèce	16,2	5,8	7,8	3,5	3,6	3,7
Islande	18,0	5,9	-0,6	4,5	5,7	6,1
Irlande	2,8	1,8	2,3	5,4	3,0	2,5
Italie	6,1	2,4	2,5	4,2	0,8	1,7
Japon	1,4	-1,2	-3,4	-1,4	-0,8	0,3
Corée	8,8	3,1	3,6	2,6	1,4	1,3
Luxembourg	2,5	2,3	1,0	2,2	2,0	1,7
Pays-Bas	1,6	2,8	-0,2	0,5	-0,6	0,5
Nouvelle-Zélande	1,6	1,9	2,7	5,8	4,3	1,9
Norvège	3,7	3,3	1,6	2,3	3,7	3,6
Pologne	-	9,9	-0,1	3,9	3,4	2,4
Portugal	13,0	3,7	3,8	4,0	2,6	2,2
Espagne	7,9	3,3	2,9	2,6	3,1	2,9
Suède	5,7	2,1	-0,2	1,4	0,8	1,7
Suisse	3,7	1,0	0,9	0,7	0,9	1,5
Royaume-Uni	5,4	2,9	1,9	3,6	2,7	2,5
États-Unis	2,9	2,1	1,5	2,9	2,3	2,6
Zone euro	2,2	1,6	0,8	1,3	0,7	1,1
Total de l'OCDE	5,5	3,1	1,1	2,1	1,6	1,8

Source : Organisation de coopération et de développement économique

La comparaison avec l'Allemagne montre toutefois une nette divergence de l'évolution des coûts salariaux unitaires, encore plus prononcée dans le secteur industriel, à la fois du fait de gains de productivité plus élevés et de salaires moins dynamiques outre-Rhin. Si cette évolution peut expliquer la dégradation de la position commerciale de la France par rapport à l'Allemagne, elle ne relève pas de l'évolution des charges patronales qui est insuffisamment différenciée entre les deux pays pour être significative²⁷³.

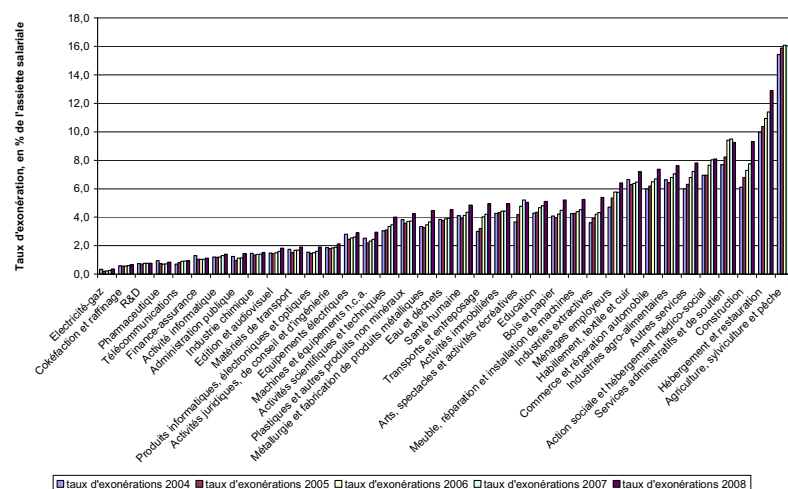
²⁷³ -0,1 point de PIB en France sur 1995-2006, -0,5 en Allemagne.

3 - Les allègements et exonérations ne profitent pas aux secteurs exposés à la concurrence

Les allègements et exonérations profitent principalement à des secteurs protégés du fait de quelques dispositifs expressément sectoriels (avantages en nature pour l'hôtellerie café restauration (HCR), mais surtout des allègements généraux et des exonérations.

On constate ainsi que les taux d'exonérations (incluant les exonérations ciblées et les allègements généraux) sont très élevés notamment pour le secteur HCR, la construction, les services (et en particulier le secteur social et médico-social), qui sont des secteurs très peu exposés. Ils sont au contraire très faibles pour des secteurs exposés comme l'industrie pharmaceutique, l'industrie chimique, les produits informatiques et électroniques, et les industries d'équipements, seuls les secteurs de l'industrie agroalimentaire et de l'habillement-textile-cuir bénéficiant de taux d'exonérations supérieurs à 6%.

Cet effet s'est même aggravé entre 2004 et 2008 : les taux d'exonérations ont fortement crû dans les secteurs de la construction et HCR, et régressé ou stagné pour les industries pharmaceutiques et chimiques. L'étude précitée du centre d'études pour l'emploi confirme que la réforme dite Fillon de 2003 a plus fortement bénéficié aux secteurs protégés (services aux particuliers, HCR, éducation, santé, action sociale), qu'aux entreprises exposées à la concurrence internationale, à l'exception des industries agroalimentaires.

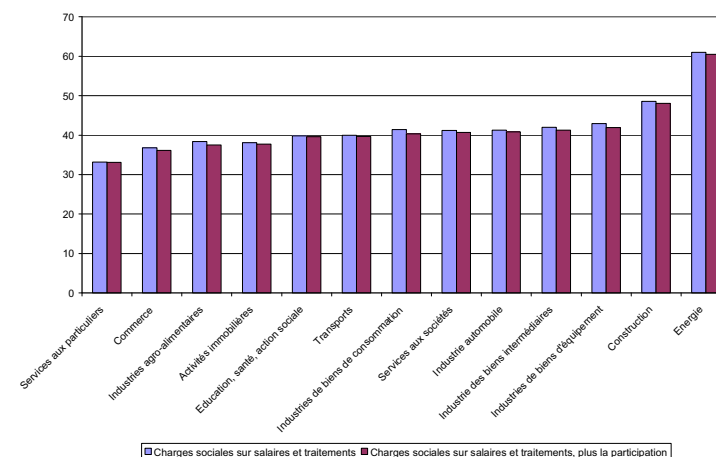
Graphique n°42 : Taux d'exonérations 2004-2008 par secteur

Source : Conseil des prélèvements obligatoires d'après les données de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Les exonérations TEPA sont affectées des mêmes effets : selon les chiffres relatifs au 4^{ème} trimestre 2008 et au 2^{ème} trimestre 2009²⁷⁴, le dispositif bénéficie surtout à la construction (respectivement 6,1 et 6,3%) et à l'hébergement-restauration (respectivement 5,9 et 6,3%). Seules quelques industries comme le meuble, la métallurgie, les industries extractives en bénéficient de manière substantielle (part des heures supplémentaires supérieure à 4% de l'assiette à fin 2008). A l'opposé, la chimie, l'industrie pharmaceutique et la R&D profitent très peu du dispositif (part des heures supplémentaires inférieure à 1%).

Au-delà du seul périmètre des cotisations de sécurité sociale, l'INSEE a effectué des calculs de taux de charges sociales (ensemble des charges patronales assises sur les salaires) rapportées aux salaires et traitements (intégrant rémunérations en nature et intéressement). Ici aussi, la structure des rémunérations propre aux différents secteurs conduit à une surcharge supportée par les industries de biens d'équipement, de biens intermédiaires et l'automobile, même si, en coûts complets, ce bilan peut sans doute être nuancé si l'on considère que l'industrie bénéficie indirectement d'une baisse des prix des services aux entreprises permise par les baisses de charges.

²⁷⁴ Communiqués ACOSS.

Graphique n°43 : Charges patronales rapportées aux salaires et traitements

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, d'après les données de l'institut national de la statistique et des études économiques

4 - Des entreprises intermédiaires pénalisées

a) Les petites entreprises bénéficient des systèmes de seuils

L'existence d'un niveau élevé de couverture sociale obligatoire se traduit par des coûts pour les entreprises indifférents à leur âge, à la différence par exemple des États-Unis, où les taux de cotisations les plus élevés ne peuvent résulter que de la couverture facultative mise en place dans des secteurs arrivés à maturité.

Toutefois, au-delà de l'apparente uniformité du poids des prélèvements sur les entreprises, différents dispositifs prennent en compte la phase de « démarrage » des entreprises.

En amont, la création d'entreprise est soutenue par des exonérations spécifiques aux travailleurs indépendants, offrant un régime plus favorable aux très petites entreprises individuelles ou en création. Le système de prélèvements sociaux du régime général est par ailleurs modulé selon la taille de l'entreprise (voir annexe n°XVI) :

- certains prélèvements n'existent qu'à partir d'un seuil (PEEC, AGEFIPH, VT) ;
- le taux de certaines cotisations est modulé selon la taille de l'entreprise (CFP, FNAL) ;
- les allègements généraux et déductions TEPA sont renforcés pour les PME ;
- certaines exonérations ciblées ne bénéficient qu'aux entreprises en-deçà d'une certaine taille.

L'avantage par rapport à une entreprise de 20 salariés et plus est au minimum de 3,5 points de cotisations pour une entreprise de 10 à 19 salariés, et de 5,8 points pour une entreprise de moins de 10 salariés.

La majoration de la déduction TEPA peut porter l'écart à 6,7 points au niveau du SMIC pour 20 heures supplémentaires accomplies dans un mois. Enfin, l'aide à l'embauche accordée dans le cadre du plan de relance peut porter le différentiel à 19,8 points au niveau du SMIC.

Afin d'éviter que ces seuils se traduisent par des « sauts » du taux d'assujettissement pour les PME, différents dispositifs ont été introduits pour lisser l'effet du franchissement des différents seuils.

La loi du 12 avril 1996 a prévu un dispositif d'assujettissement progressif au versement transport²⁷⁵ ; en matière de contribution à la formation professionnelle, le code du travail prévoit le maintien, pour les trois années suivant le franchissement des seuils de 10 et 20 salariés, des règles antérieures. La loi de modernisation de l'économie a créé un nouveau dispositif expérimental (pour les années 2008 à 2010) de lissage des seuils, en matière de formation professionnelle, d'exonérations pour les apprentis, d'allègements généraux, de déduction forfaitaire TEPA et de FNAL.

²⁷⁵ Dispense totale de VT pendant 3 ans à partir du premier jour du mois à partir duquel l'employeur devrait être assujetti, abattement dégressif de 75% la 4^{ème} année, de 50% la 5^{ème} année et de 25% la 6^{ème} année.

b) Les exonérations et allègements profitent davantage aux petites entreprises

Le dispositif des allègements généraux, du fait de la répartition de la concentration des bas salaires dans les PME, se traduit par une nette corrélation entre la taille des entreprises et le taux d'exonérations dont elles bénéficient. Cette progressivité du dispositif a d'ailleurs été récemment renforcée.

Tableau n°37 : Taux d'exonération par taille d'entreprises²⁷⁶

						En %
Effectifs	2004	2005	2006	2007	2008 (1 ^{er} semestre)	Variation 2004-2008
0 à 9 salariés	10,0	10,9	11,6	12,3	13,1	3,2
10 à 19	5,3	5,9	6,3	6,8	8,1	2,8
20 à 49	5,0	5,3	5,6	5,8	6,5	1,5
50 à 99	4,7	4,8	5,1	5,1	5,5	0,8
100 à 249	3,9	3,8	4,1	4,2	4,5	0,6
250 à 499	3,6	3,4	3,7	3,7	3,8	0,2
500 à 1999	3,1	2,7	2,8	2,9	3,0	-0,1
2000 et plus	2,7	2,7	3,2	3,3	3,3	0,6
Total	4,7	4,8	5,2	5,4	5,8	1,1

Données : Agence centrale des organismes de sécurité sociale

c) Les très grandes entreprises bénéficient quant à elle d'un assujettissement réduit

Les taux d'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale présentent une forme en cloche qui ne correspond pas tout à fait à celle des taux d'exonération. Les taux d'assujettissement croissent avec la taille jusqu'à la tranche 500-1999 salariés, mais les très grandes entreprises (TGE) présentent des taux inférieurs à ceux des entreprises de 20 à 1999 salariés. Cet écart est pour partie imputable au plafonnement, qui bénéficie davantage à des entreprises dont la part des rémunérations sur plafond est supérieure.

²⁷⁶ Les seuils statistiques mentionnés ici ne correspondent pas aux seuils de taille juridiquement retenus pour déterminer les taux applicables aux entreprises : il s'agit des seuils correspondant à l'effectif physique déclaré par l'entreprise aux bulletins récapitulatifs de cotisations.

Tableau n°38 : Taux d'assujettissement (cotisations patronales de sécurité sociale et versement transport) par taille d'entreprises

Effectifs	2004	2005	2006	2007	2008 (1 ^{er} semestre)	Variation 2004-2008
0 à 9 salariés	22,8	22,2	21,8	21,5	21,1	-1,7
10 à 19	24,5	23,9	23,5	23,2	22,8	-1,7
20 à 49	24,9	24,8	24,7	24,6	24,6	-0,3
50 à 99	25,1	25,3	25,1	25,2	25,2	0,1
100 à 249	25,6	25,8	25,7	25,8	25,9	0,3
250 à 499	25,8	26,2	26,1	26,3	26,5	0,7
500 à 1999	26,2	26,8	26,8	27	27,1	1,1
2000 et plus	22,4	22,6	22,5	23,1	23,8	1,4

Source : CPO D'après données ACOSS

En outre, les grandes entreprises recourent plus que d'autres aux formes de rémunérations exemptées de l'assiette des cotisations, leur permettant de réduire leur assujettissement global. Cela est manifeste en matière d'épargne salariale, ainsi qu'en matière de prévoyance.

Tableau n°39 : Recours à l'épargne salariale par taille d'entreprise

Tranche d'effectifs	Taux de recours aux dispositifs d'épargne salariale
0 à 9 salariés	7,4%
10 à 49	15,5%
50 à 99	63,2%
100 à 249	77,6%
250 à 499	84,1%
500 à 999	84,3%
1000 et plus	94,5%

Source : DARES – enquête ACEMO-PIPA 2006.

d) Ces dispositifs ne favorisent pas les entreprises en croissance et les entreprises intermédiaires

Les seuils ne permettent pas complètement de prendre en compte la phase de démarrage de l'entreprise et les coûts spécifiques qu'elle comporte : sauf pour quelques exonérations (ACCRE, exonérations zonées) les seuils visent des tailles d'entreprises et non des âges.

Au-delà, l'effet conjugué des systèmes de seuils, d'exonérations, d'allègements et d'exemptions fait peser les taux maximaux d'assujettissement sur les entreprises moyennes, notamment les entreprises comprenant entre 100 et 500 salariés, soumises à des taux supérieurs de 5 points aux TPE et de 2,5 points aux TGE.

Cet assujettissement élevé des entreprises moyennes semble particulièrement peu adapté à la faiblesse relative des entreprises moyennes dans le tissu économique français.

C - Les exonérations territoriales avantagent peu la compétitivité, et ont des effets emplois limités

1 - Des évaluations trop rares

Les effets des dispositifs sur l'emploi sont tout d'abord inégalement évalués. Les ZFU ont fait l'objet de plusieurs évaluations depuis leur création en 1996, mais la Cour des comptes a relevé à plusieurs reprises que ces études étaient peu probantes.

Les zones de redynamisation rurale n'ont pour l'heure jamais été précisément évaluées. Le rapport du Sénateur Rémy Pointereau sur l'annexe « politique des territoires » du PLF pour 2009 évoque pour sa part un « succès limité en raison d'un manque de notoriété ». Une évaluation du dispositif des ZRR a été lancée en avril 2009 par le Gouvernement.

2 - Des effets emplois limités au regard du coût des dispositifs

Dans une étude récente²⁷⁷ sur les ZFU créées en 2004, l'INSEE relève un impact positif et significatif de la mesure sur le taux de croissance des flux d'établissements et du stock d'emploi : le dispositif aurait permis le maintien de 4000 emplois et de 600 établissements. Néanmoins, cet impact paraît économiquement faible lorsqu'on le rapporte les effets emplois au coût net des ZFU créées en 2004 (environ 125 M€ pour l'année 2005).

Par ailleurs, le rapprochement entre les taux d'exonération ou les taux d'assujettissement²⁷⁸ et les taux de chômage montre que les dispositifs d'exonérations et d'allègements dans leur ensemble, du fait du poids des allègements généraux, ne permettent pas de répondre aux désajustements locaux entre le marché du travail et la population dans les zones en difficulté :

- les taux d'exonérations ne dépassent 10% que dans des zones rurales du Sud ou de l'Ouest de la France : Corse, Lozère, Dordogne, Cantal, Bretagne intérieure, Basse-Normandie. Sur

²⁷⁷ Roland Rathelot et Patrick Sillard, *Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et l'emploi non salarié*, février 2007.

²⁷⁸ Au titre des cotisations patronales de sécurité sociale et du versement transport.

les 21 bassins d'emploi dépassant 10% de taux d'exonérations, seulement 4 dépassent le taux de chômage moyen constaté fin 2007 ;

- à l'opposé, des bassins d'emploi aussi défavorisés que ceux de Calais, de Boulogne-sur-Mer, de Saint-Omer, de Saint-Denis et de Béziers (taux de chômage compris entre 10 et 13,4%) ne bénéficient que de taux d'exonérations très réduits (3,9% pour St-Denis, entre 1,1 et 2,2% pour les autres). Des bassins d'emploi marqués par un taux de chômage élevé (bassin houiller lorrain, Saint-Denis, Marseille-Aubagne, Mulhouse) sont assujettis à des taux moyens dépassant 41%.

Enfin, les effets sectoriels des allègements se traduisent dans leur concentration géographique : les zones bénéficiant le plus d'exonérations sont des zones agricoles ou touristiques. Les secteurs exposés à la concurrence internationale seraient donc à nouveau peu favorisés par ces dispositifs.

III - Les effets inégaux des réformes de la taxe professionnelle sur la compétitivité

1 - Le mauvais ciblage du crédit d'impôt anti-délocalisation

Cette mesure n'a pas encore été précisément évaluée. En particulier, l'impact sur l'emploi et sur les délocalisations n'est pas établi, alors qu'il s'agit de son objectif central.

Le critère de sélection des zones d'emploi éligibles étant territorial, cette mesure semble davantage relever d'une logique d'aménagement du territoire et d'emploi, que d'une logique de compétitivité.

Ce crédit d'impôt s'applique en effet de manière uniforme, toute entreprise éligible en bénéficie dès lors qu'elle se situe géographiquement dans une des zones d'emploi sélectionnées, et qu'elle en fait la demande dans le cadre de sa déclaration annuelle de TP.

En outre, le nombre de zones pour le second groupe n'est pas limité et les critères de sélection ne sont précisés ni par la loi ni par des textes de niveau réglementaire. Il existe donc une certaine liberté pour l'élaboration des critères de sélection et pour leur évolution éventuelle.

Ce dispositif apparaît mal ciblé, puisqu'il exclut des secteurs très exposés comme la construction automobile et navale, le textile et la sidérurgie, en raison d'encadrements communautaires spécifiques.

Enfin et peut-être surtout, pour des raisons de compatibilité européenne, il ne vise explicitement qu'à contrecarrer des délocalisations hors d'Europe, et ne permet pas d'encadrer les transferts d'activité notamment dans les nouveaux États membres de l'UE. Dès lors qu'il est censé réduire les désavantages comparatifs avec les pays en développement ou nouvellement industrialisés, il apparaît insuffisant pour empêcher une délocalisation compte tenu des écarts de coûts salariaux entre la France et ces pays à bas salaires.

2 - L'industrie est principalement favorisée par la réforme de 2006

La ventilation du gain de la réforme par secteur d'activité au titre des impositions 2007 et 2008 confirme qu'elle a permis de corriger les déséquilibres intersectoriels les plus dommageables pour la compétitivité :

- les « grands gagnants » : deux secteurs d'activité – l'industrie des biens intermédiaires et les services aux entreprises – concentrent la part la plus importante du gain issu de la réforme (respectivement 28,8 % et 17 % en 2007 ; 26,3 % et 16,5 % en 2008) ;
- « les gagnants » : six secteurs d'activité bénéficient d'un gain compris entre 4 % et 10 % du gain total procuré par la réforme : les transports, l'industrie automobile, l'industrie agricole et alimentaire, le commerce et l'énergie ;
- certains secteurs d'activité bénéficient d'un gain inférieur à 1 % : il s'agit de l'agriculture, des activités financières, des activités immobilières, des secteurs de l'éducation-santé et de l'administration.

Ces éléments conduisent simplement à constater que la part du gain est plus importante pour les secteurs d'activité les plus contributifs en matière de TP, c'est-à-dire les secteurs les plus capitalistiques, et donc les plus exposés à la concurrence internationale, en particulier l'industrie, qui avait déjà largement bénéficié des allègements successifs pour investissements nouveaux.

Le tableau ci-dessous montre ainsi que la part de la cotisation acquittée par les entreprises industrielles, de l'énergie et des transports dans la cotisation totale a fortement diminué par rapport à 2003, au détriment du secteur tertiaire.

Tableau n°40 : Ventilation sectorielle de la TP

En Md€ et en %

Secteurs	Cotisation 2003 ²⁷⁹	Part	Cotisation totale 2007 ²⁸⁰	Part
Agriculture, sylviculture, pêche	41	0,2	91	0,4
Industries agricoles et alimentaires	911	5,4	988	4,0
Industrie des biens de consommation	882	5,2	924	3,7
Industrie automobile	669	3,9	594	2,4
Industrie des biens d'équipement	1 084	6,4	1 130	4,6
Industries des biens intermédiaires	3 077	18,2	2 683	10,8
Total industrie	6664	39,5	6 410	25,9
Energie	1 576	9,3	1 556	6,3
Transports	1 667	9,8	1 890	7,6
Total industrie, énergie et transports	9907	58,7	9856	39,8
Construction	673	4,0	1 218	4,9
Commerce	2 454	14,5	3 532	14,2
Activités financières	795	4,7	1 690	6,8
Activités immobilières	164	1,0	411	1,7
Services aux entreprises	2 004	11,8	4 772	19,2
Services aux particuliers	608	3,6	1 020	4,1
Éducation, santé, action sociale	224	1,3	883	3,6
Administration	26	0,1	119	0,5
Autres	30	0,1	1 292	5,2
Total hors industrie, énergie et transports	6 978	41,3	14 937	60,2
TOTAL	16 885	100,0	24 793	100,0

Source : CPO, d'après le rapport de la Commission de réforme de la TP et données Minefe

Ainsi, la réforme de 2006 a permis de corriger certains des défauts les plus manifestes de la TP. Cependant, elle n'a pas totalement réglé le problème posé par cette imposition, ne serait-ce que parce que le très important décalage entre le plancher de la valeur ajoutée de 1,5 %, qui concerne le plus souvent les entreprises du secteur des services, et le

²⁷⁹ Elle intègre la cotisation totale TP, hors produits de chambres consulaires, la cotisation minimale et l'ensemble des dégrèvements.

²⁸⁰ TP-PVA+CMTP.

plafond de 3,5 %, dont bénéficient surtout les entreprises du secteur industriel, continue de défavoriser structurellement l'industrie et, plus largement, certains des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale.

Ainsi, après la réforme de 2006, la proportion des entreprises plafonnées à la valeur ajoutée est plus importante pour les secteurs primaires (37,2%) et secondaires (22%) que tertiaire (9,4%, voir tableau en annexe n°XVI).

3 - Les effets attendus de la suppression de la part EBM

Le Président de la République a annoncé le 5 février 2009 la suppression de la TP sur les équipements et biens mobiliers. Le gain potentiel pour les entreprises, avant compensation des collectivités et mise en place de nouvelles ressources est estimé à 8,1 Md€.

Tableau n°41 : Bilan de la suppression de la part EBM de la TP avant transferts de nouvelles ressources

	Avant	Après (net d'IS)	Variation (net d'IS)
Recettes des collectivités	28	5,8	-22,2
Recette des chambres consulaires	1,4	0,4	-1
Ressources nettes	-4,5	10,5	15,1
TP nette entreprises	-24,8	-16,7	8,1

Source : Minefe, réforme de la TP, 22 avril 2009

Cette nouvelle réforme, destinée à supprimer toute taxation des investissements productifs, répond prioritairement à un objectif de compétitivité, en particulier pour le secteur manufacturier, jugé plus particulièrement affecté par ce prélèvement.

Si l'on se concentre sur l'effet brut prévisible de la suppression de la part EBM, avant compensation, on constate que les EBM sont relativement bien répartis dans les bases brutes imposées à la TP, et en particulier dans des secteurs majoritairement protégés comme la construction, les services aux entreprises, ou le secteur primaire.

Tableau n°42 : Poids actuel des EBM dans l'assiette de la TP*En %*

Secteurs	EBM des bases brutes imposées à la TP
Agriculture, sylviculture, pêche	94
Construction	91
Industrie automobile	90
Industries des biens intermédiaires	87
Transports	85
Services aux entreprises	83
Industries agricoles et alimentaires	82
Industrie des biens de consommation	81
Industrie des biens d'équipement	81
Energie	76
Activités financières	76
Commerce	72
Services aux particuliers	72
Activités immobilières	59
Administration	48
Education, santé, action sociale	33
Autres	30
TOTAL	80

Source : Minefe

Dès lors, et avant toute compensation, les secteurs très majoritairement protégés de l'agriculture, des industries agricoles et alimentaires et de l'énergie bénéficieraient d'une variation à la baisse plus sensible de leur cotisation totale de TP (y compris cotisation minimale), compte tenu en particulier de l'effet du plafonnement à la valeur ajoutée, que l'ensemble de l'industrie, à l'exception de la production de biens intermédiaires. Les services aux entreprises et le commerce seraient même plus avantagés que les industries des biens de consommation ou des biens d'équipement (voir annexe n°XVII).

Si l'on raisonne en gains cumulés par secteurs, le secteur des services aux entreprises serait le principal gagnant (2,1 Md€). Ensuite, pour l'industrie, seul le secteur des biens intermédiaires (1,5 Md€) afficherait des gains supérieurs à des secteurs majoritairement protégés comme le commerce (1,5 Md€), l'énergie (0,9 Md€) ou la construction (0,7 Md€). Les autres industries auraient des gains plus faibles, notamment les biens d'équipement (0,5 Md€), de consommation (0,4 Md€) ou l'automobile (0,3 Md€).

En revanche, le gain moyen par entreprise tendrait à avantager nettement le secteur secondaire, surtout l'énergie (893 000€), secteur largement abrité, et l'automobile (283 000€), les biens intermédiaires (43 000€) et d'équipement (20 000€) dans une bien moindre mesure. Enfin, en proportion d'entreprises avantagées fiscalement dans l'ensemble des entreprises, la réforme est très favorable à l'automobile (100%), aux biens intermédiaires (71%) et aux biens d'équipement (69%). Mais la couverture des entreprises et le gain moyen par entreprises sont également élevés pour des secteurs protégés, tels le commerce ou la construction.

Au final, pour faire bénéficier d'allègements substantiels et couvrant une part importante des entreprises des secteurs de l'automobile, des biens intermédiaires et d'équipement, la suppression de la part EBM de la TP conduirait à des gains importants pour de nombreux secteurs et des entreprises largement protégés de la concurrence internationale.

Le jeu des compensations pourrait cependant fortement modifier les entreprises et les secteurs gagnants à la réforme.

Chapitre IV

Vers des transferts d'assiette supplémentaires en France ?

Plusieurs États membres de l'UE ont opéré des transferts de charges sur le travail vers d'autres assiettes : le Danemark, et dans une moindre mesure l'Allemagne, sur la TVA, la Suède, l'Allemagne et le Royaume-Uni de manière plus limitée, sur la fiscalité environnementale. L'Allemagne a également poursuivi sa politique d'allègements des charges sur les coûts de production dans le cadre de son plan de relance. Les effets de ces politiques de transferts apparaissent cependant limités et de court terme sur la compétitivité de ces pays.

Des transferts d'assiette ont également été réalisés en France pour alléger les charges sur le travail, s'agissant du financement de la protection sociale ou de la compensation des allègements de charges sociales. Ceux opérés en matière de TP ont pu avoir des effets contraires, car après avoir allégé les charges sur le travail par la suppression de la part salariale, celle-ci a été réintroduite avec la montée en charge de la valeur ajoutée dans l'assiette de la TP.

Des débats nourris se sont tenus sur la pertinence de nouveaux transferts au cours des dernières années, sans pour l'heure aboutir, le bilan coût avantage de telles opérations apparaissant relativement incertain.

I - Des initiatives diverses adoptées à l'étranger

Les principaux partenaires (et concurrents) de la France ont au cours de la période récente, opéré des transferts d'assiette afin d'alléger les prélèvements obligatoires pesant sur les coûts de production, et singulièrement sur le facteur travail.

A - La recherche d'assiettes substitutives au facteur travail

Plusieurs États européens ont tenté de maîtriser le niveau de taxation implicite du facteur travail, qui avait connu une forte croissance entre 1970 et le début des années 1990²⁸¹.

Sa stabilisation depuis la fin des années 1990 s'est appuyée principalement sur une réduction du poids des cotisations patronales, qui a poursuivi deux objectifs distincts : un objectif d'emploi, par la mise en œuvre d'allègements généraux ou ciblés de charges sociales (voir *supra*) ; un objectif de compétitivité, certains pays ayant opéré une substitution entre des cotisations, assises sur les salaires, et la TVA, principalement assise sur la consommation finale des ménages.

Ce transfert d'assiette permettrait ainsi d'assurer le financement de la protection sociale, tout en donnant un avantage comparatif aux entreprises.

1 - La TVA

Le Danemark a été précurseur de cette politique avec l'introduction d'une TVA sociale entre 1987 et 1989, suivi tardivement, par des transferts, au demeurant, de moindre ampleur au début des années 2000 par l'Allemagne et le Portugal.

Ce dispositif a été mis en place en 1987 au Danemark pour faire face à une situation économique très dégradée : la croissance était nulle, la balance commerciale très déficitaire, le taux de chômage se situait autour de 8% et depuis plusieurs années, l'inflation était mal maîtrisée.

Les cotisations sociales versées par les employeurs ont pratiquement été supprimées et le manque à gagner pour les finances publiques a été reporté sur la TVA, dont le taux est passé de 22% à 25%.

Il en résulte un modèle fiscal original. Le niveau de prélèvements obligatoires (49,1% du PIB en 2006) y est le plus élevé parmi les pays de l'OCDE (avec celui de la Suède). La structure des prélèvements obligatoires est également atypique, l'impôt sur le revenu assurant notamment 45% des ressources (contre un peu de moins 20% pour la France) ; les impôts sur les biens et services (dont la TVA) 33% (contre un peu moins de 25% pour la France). Surtout, les cotisations sociales payées les entreprises sont négligeables (0,1% des ressources totales contre 25% de cotisations patronales pour la France). Le seul élément

²⁸¹ Eurostat, 2007, *Taxation trends in the European Union*.

restant à leur charge est une contribution partielle au deuxième étage du système de retraites.

L'essentiel du financement du système de protection sociale relève ainsi des ménages *via* l'impôt sur le revenu et la TVA. L'impôt sur le revenu se caractérise par un taux marginal (environ 65%, en y incorporant l'équivalent de la CSG) et un taux moyen effectif de prélèvement (environ 45%) particulièrement élevés, même si des possibilités de déductions de la base imposable assez larges existent.

Le taux de TVA est le plus élevé en Europe et il ne connaît pas de taux réduit et pratiquement aucune exonération²⁸².

En Allemagne, la décision de relever de 3 points le taux normal de TVA (de 16% à 19%) a été prise par le gouvernement de coalition fin 2005 avec pour objectif de rétablir durablement l'équilibre des finances publiques dans un contexte de baisse continue, depuis 2000, des recettes fiscales. Elle n'avait pas pour objectif premier de mener une politique de « dévaluation fiscale », comme on l'évoque de manière privilégiée en France, car les entreprises allemandes avaient déjà connu un redressement [spectaculaire] de leur compétitivité depuis le début des années 2000.

Le paquet fiscal comprenait le principe d'une baisse des cotisations chômage de deux points, compensée à hauteur d'un point par la hausse des cotisations retraite et maladie²⁸³. Le transfert des cotisations sociales a donc été limité à 1 point de TVA.

L'abaissement des cotisations chômage a finalement été accentué à 2,3 points (de 6,5% à 4,2%) en 2006, du fait de l'amélioration de la situation de l'emploi. Depuis, l'Allemagne a continué de modifier les taux de cotisations sociales (répartis pour moitié entre employeurs et employés sauf pour les 0,9 point de maladie supplémentaire) et affiche un taux global de cotisations sociales en 2009 égal à 39,25% contre 41% en 2005.

²⁸² Seulement pour la presse, les services financiers et les transports de personnes.

²⁸³ Relèvement de 19,5 à 19,9% du taux de cotisation à l'assurance invalidité-vieillesse et du relèvement de 14,2% à 14,8% du taux de cotisation des caisses d'assurance maladie.

Tableau n°43 : Taux de cotisations sociales en Allemagne

	2005	2006	2007	2008	2009
Chômage	6,5	6,5	4,2	3,3	2,8
Retraites	19,5	19,5	19,9	19,9	19,9
Maladie	13,3	13,7	13,9	14,0	14,6 ²⁸⁴
Dépendance	1,7	1,7	1,7	1,8	1,95

Source : DGTPE

En Belgique et au Portugal, les expériences de TVA sociale ont été plus limitées, car la hausse de la TVA affectée au financement des politiques sociales n'a pas été accompagnée d'une baisse simultanée des taux de cotisations. Ces pays ont fait le choix de financer la hausse des dépenses de protection sociale en y affectant une partie de TVA. Ainsi, en 2005, une hausse de deux points du taux de TVA a été préférée, au Portugal, à une hausse des cotisations sociales.

2 - La fiscalité environnementale

Plusieurs États membres de l'UE ont procédé au cours de la période récente à des transferts de cotisations sur le facteur travail vers de nouveaux prélèvements obligatoires assis sur la consommation de carbone (CO2) ou d'énergie²⁸⁵, conformément aux conclusions du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi tenu à Luxembourg en novembre 1997²⁸⁶.

La fiscalité environnementale doit permettre de percevoir « un double dividende » : amélioration de la compétitivité des entreprises, et par une baisse des coûts de production (effet prix) et une incitation à l'innovation (effet hors-prix) d'une part, réduction des émissions polluantes d'autre part. Il suscite cependant des craintes de délocalisation des activités polluantes vers les pays sans taxation de ce type, qui réduirait les capacités productives du pays d'origine, sans réduire les émissions de CO2 (phénomène dit de fuites de carbone).

²⁸⁴ +0,9 point pour les célibataires sans enfants. Le taux sera ramené à 14,0% au 1^{er} juillet 2009.

²⁸⁵ Source : missions économiques.

²⁸⁶ « Chaque État membre se fixera, en tant que de besoin et en tenant compte de son niveau actuel, un objectif de réduction progressive de la charge fiscale totale et, là où cela est approprié, un objectif de réduction progressive de la pression fiscale sur le travail et des coûts non salariaux du travail - notamment sur le travail peu qualifié et faiblement rémunéré - sans mettre en cause l'assainissement des finances publiques et l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale. Il examinera, le cas échéant, l'opportunité d'introduire une taxe sur l'énergie ou sur les émissions polluantes ou toute autre mesure fiscale ».

Mais seule la Suède a mené une telle politique à grande échelle et sur longue période, les expériences allemandes et britanniques apparaissant beaucoup plus limitées.

a) La Suède, pays pionnier en matière de taxe carbone

Tous les pays nordiques ont mis en place une telle taxe : la Finlande depuis 1990, la Suède et la Norvège depuis 1991 et le Danemark depuis 1992. Mais le niveau de la taxe carbone y est nettement plus élevé en Suède.

Cet instrument fiscal repose sur le principe « pollueur-payeur », et taxe donc l'utilisation du pétrole, du charbon, du gaz naturel, du gaz de pétrole liquéfié et du kérosène pour les vols intérieurs.

Les redevables de la taxe sont les consommateurs et les producteurs, les ménages étant les plus taxés puisqu'ils contribuent 2,5 fois plus que les industries. Les carburants utilisés pour la production d'électricité sont en effet exemptés de la taxe carbone (ce secteur ne paye pas non plus la taxe sur l'énergie), il en va de même pour le diesel ou le pétrole utilisés pour les transports maritimes ou routiers, ainsi que le kérosène pour les vols internationaux.

L'introduction de la taxe carbone s'est accompagnée en 1991 d'une baisse important des charges sur le travail (-6 Md€ de cotisations patronales et de l'impôt sur le revenu), et d'un élargissement de l'assiette de la TVA, tandis que l'ensemble des taxes environnementales représentait une hausse de la fiscalité de 1,8 Md€ (1,2% du PIB).

Cette taxe est montée en puissance, surtout depuis le *green tax shift* engagé en 2001, en conservant la règle d'un allègement concomitant des cotisations patronales et de l'impôt sur le revenu, afin de réduire les charges sur les entreprises, tout en facilitant son acceptabilité sociale. Les LF pour les années 2001, 2002 et 2003 estimaient à 800 M€²⁸⁷ chaque année le niveau du basculement des charges sur le travail vers la taxe carbone (2,4 Md€ au total donc). En 2004, un nouveau basculement de 200 M€ a été opéré par un relèvement de 18% du prix de la tonne de carbone.

²⁸⁷ Source : OCDE, Environmental Performance Review.

En 2008, la taxe a vu à nouveau son montant revalorisé (+6,5€ par tonne de carbone émise) et est désormais indexée²⁸⁸, tandis que les taxes sur le diesel ont été augmentées. En contrepartie, le gouvernement a réduit de nouveau les taxes sur le facteur travail, avec tout d'abord l'augmentation des crédits d'impôt pour les personnes physiques. Les baisses de cotisations patronales n'ont pas cette fois-ci consisté en une diminution des taux de droit commun, mais en des exonérations dans le cadre du dispositif *New start job* (voir encadré n°18 *supra*).

Entre 1990 et 2006, bien que le montant exact des allègements de cotisations patronales consécutifs à l'ensemble de ces réformes ne soit disponible, on observe que la part des cotisations patronales dans le PIB, en Suède, est passée de 13,6% en 1990 à 9,7% en 2006, soit la baisse la plus importante des pays de l'UE15 sur la période considérée.

b) Le cas du Royaume-Uni

Depuis avril 2001, le Royaume-Uni a mis en place une taxe sur le changement climatique (*Climate Change Levy*, CCL) dans le but d'inciter à une baisse de la demande en énergie non renouvelable.

La taxe est assise sur les consommations intermédiaires d'énergie des industries, des commerces et du secteur public. Les ménages ne sont pas concernés. Plus précisément, elle concerne le charbon, l'électricité (y compris nucléaire) et le gaz, mais exonère les carburants, le fioul et les énergies renouvelables.

L'introduction de cette taxe s'est accompagnée d'une baisse des cotisations sociales patronales de 0,3 point afin d'assurer la neutralité de l'opération pour les entreprises. Le montant de la réduction des cotisations sociales dépasse cependant largement le « surcoût » lié à la CCL qui représente en effet, chaque année, des recettes modestes de l'ordre de 0,8 Md£. Une étude menée en 2005 par l'Université de Cambridge estime ainsi que le couplage baisse des cotisations / mise en œuvre de la CCL devrait réduire de manière structurelle les coûts unitaires de fabrication de 0.13 point en 2010.

La taxe a en outre subi des aménagements afin d'en limiter l'impact sur la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale :

²⁸⁸ Fixée en termes nominaux et exprimée par unité de consommation, la taxe carbone voyait mécaniquement son poids décroître dans le PIB du fait de l'inflation.

- les industries intensives en énergie peuvent obtenir des abattements en signant des accords de réduction avec l'administration ;
- ces abattements d'abord réservés aux industries à forte intensité énergétique ont été étendus en tenant compte d'un critère de compétitivité internationale. Les secteurs peuvent prétendre à des accords si les taux de pénétration des importations sont supérieurs à 50 % ou si le ratio exportations/production est supérieur à 30 %.

c) L'exemple de l'Allemagne

Entre 1999 et 2003, la hausse de la taxation de l'énergie a permis de réduire de 1,7 point les cotisations d'assurance vieillesse. Cette augmentation des taxes assises sur les combustibles et l'électricité a touché l'ensemble des secteurs économiques (ménages, industries, services, transports, agriculture).

La refonte de la taxation de l'énergie intervenue en 2006 a essayé de parfaire la réforme, pour en gommer les imperfections les plus manifestes (cas du charbon qui n'était pas taxé et restait subventionné par exemple). Mais les secteurs de l'industrie et de l'agriculture bénéficient d'allègements spécifiques au nom de la compétitivité et de l'emploi. L'Allemagne a par ailleurs « verdi » sa taxation des véhicules de tourisme, et a instauré une redevance sur les transports routiers de marchandises (voir *supra*).

3 - A l'exception de l'Allemagne, une utilisation limitée des allègements de charges sur les coûts de production dans les plans de relance

Les informations ici présentées proviennent essentiellement de l'étude réalisée par l'institut Bruegel pour la commission des affaires économiques et financières du Parlement européen²⁸⁹. Pour la France, elles n'incluent par exemple pas l'annonce de la suppression de la TP, la baisse de la TVA dans la restauration, ou l'essentiel des aides au secteur automobile et certaines dépenses sociales, non prévus dans le plan de relance initialement décidé par le Gouvernement²⁹⁰.

²⁸⁹ *Estimating the size of the European stimulus packages for 2009: An update, 20 février 2009.*

²⁹⁰ Pour plus de détails, voir le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, juin 2009.

Enfin, les chiffres présentés sont ceux annoncés par les gouvernements, sans retraitement et sont donc à prendre avec précaution, en particulier pour les États étrangers, pour lesquels l'information est à ce stade moins complète que pour la France.

a) L'utilisation du levier des prélèvements obligatoires est limitée et inégale

Les instruments d'intervention mobilisés par les États, dans le cadre des plans de relance, peuvent se décomposer en deux grandes sous-catégories. D'un côté, celle relevant d'une dépense budgétaire ou d'une diminution des recettes à titre définitif - les dépenses budgétaires et les allègements fiscaux ou sociaux - et celle relevant d'avances de trésorerie et d'ouverture de lignes de crédit qui n'engagent l'État qu'à court terme²⁹¹.

Encadré n° 20 : Le plan de relance américain

Le plan de relance américain est estimé à 787 Md\$ pour la période 2009-2019 dont 285 Md\$ (2,0% du PIB) pour la seule année 2009. Les principales dispositions de ce plan sont les suivantes :

- 123 Md\$ (0,9% du PIB) de baisses de prélèvements obligatoires dont la majeure partie (environ 100 Md\$, 0,7% du PIB) profiterait aux ménages. S'agissant des entreprises, les principales mesures sont la possibilité offerte de reporter en avant les pertes des cinq derniers exercices au lieu de deux, mesure qui les rend éligibles à des remboursements de la part de l'État et l'extension des crédits pour la production d'énergies renouvelables ;

- 62 Md\$ (1,1% du PIB) de dépenses publiques dont, par ordre décroissant de montant : des mesures dans le secteur de la santé, de l'éducation, en faveur des familles modestes et des chômeurs, dans les infrastructures publiques ; dans le secteur de l'énergie ; du logement et de la recherche.

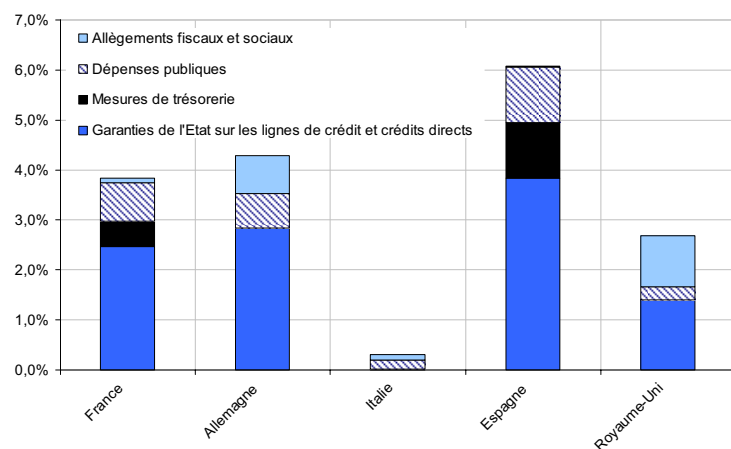
Les garanties sur les lignes de crédit et les crédits directs sont les principaux leviers utilisés, afin d'atténuer les effets de la crise financière. Les allègements pérennes et non pérennes de prélèvements obligatoires ont un rôle plus marginal que les autres instruments d'intervention pour les États sous-revue, à l'exception du Royaume-Uni. Ils peuvent prendre la forme d'une réduction du montant versé par les entreprises, d'une

²⁹¹ Les avances de trésorerie constituent un décalage temporel des créances de l'État sur les autres agents économiques. L'ouverture de lignes de crédit desserre les contraintes de liquidité des agents économiques à court terme mais devront être remboursées plus tard.

restitution de crédit d'impôt, ou de versements directs aux entreprises sans réduire le montant des prélèvements payés par ailleurs, comme en France pour l'exonération totale de charges sociales pour l'embauche dans une TPE.

Graphique n°44 : Plans de relance européens par type d'instrument, en 2009

En points de PIB



Source : CPO, d'après Bruegel

b) L'Allemagne a poursuivi sa politique d'allègement des charges sur les coûts de production

Si l'on se restreint ensuite au seul champ des prélèvements obligatoires (y compris les mesures de trésorerie d'ordre fiscal), leur utilisation diffère sensiblement entre grands pays européens, tant au regard de leur ampleur que des destinataires des allègements. Ces différences tiennent pour partie aux situations économiques disparates de ces États, notamment au regard de leur ouverture internationale ou de l'évolution de leur demande intérieure, mais également de certains choix de politique économique.

On constate tout d'abord que l'Italie a très peu eu recours à ce levier. Le Royaume-Uni, de son côté, allège essentiellement les prélèvements sur les ménages²⁹² (baisse de la TVA et de l'impôt sur le revenu).

L'Allemagne, tout en portant l'essentiel de son effort fiscal et social sur les ménages, a également aménagé les prélèvements sur les entreprises. Elle a en effet mené une politique de réduction des prélèvements sociaux sur les coûts de production²⁹³ (réduction des taux de cotisation, allègements de charge sur les travailleurs à temps partiel) et de l'imposition des bénéfices (voir *supra*), poursuivant la stratégie économique entamée depuis plusieurs années.

La France, comme l'Espagne, ont porté l'essentiel de leur effort sur les entreprises en desserrant leur contrainte financière par des mesures de trésorerie. Les avances de trésorerie devraient diminuer transitoirement le taux de prélèvement obligatoire dans les pays concernés avant que les recettes ne remontent spontanément²⁹⁴.

La France et l'Espagne soutiennent également les ménages modestes : par une baisse de l'impôt sur le revenu pour la première, par l'anticipation des remboursements de crédits d'impôts pour la seconde. En revanche, la France se singularise par la suppression non pérenne de l'ensemble des charges sociales patronales pour l'embauche de nouveaux salariés (0,7 Md€²⁹⁵) dans les TPE.

²⁹² Des mesures ont néanmoins été prises également en faveur des entreprises : report au 1^{er} avril 2010 de la hausse prévue d'un point du taux inférieur du barème, dispositions favorables en matière de report en arrière des pertes et d'amortissements, facilités de trésorerie.

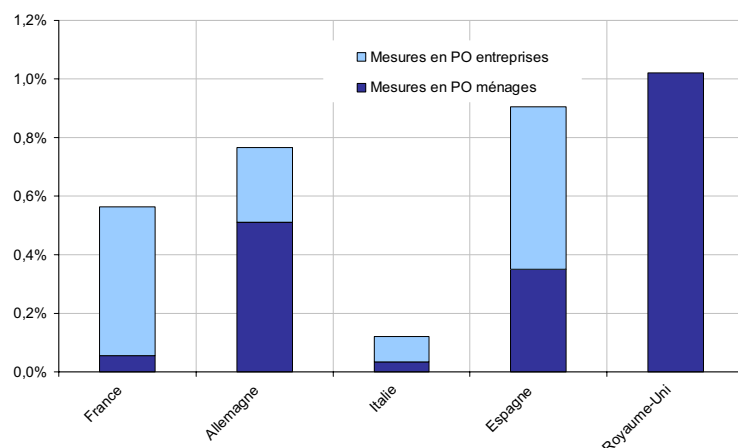
²⁹³ Paquet social de 6 Md€, consistant essentiellement en une hausse des allocations familiales, une baisse de l'impôt sur le revenu en lien avec le nombre d'enfants et une baisse des cotisations chômage salariales. Au total, c'est donc un mélange d'allègements fiscaux et sociaux et de dépenses supplémentaires.

²⁹⁴ En France, le taux de prélèvements obligatoires s'établirait à 42,5% du PIB en 2009, 42,4% en 2010, 42,7% en 2011 et 42,9% en 2012. Source : PLFR pour 2009.

²⁹⁵ Exonération de charges patronales au niveau du SMIC (puis aide dégressive jusqu'à 1,6 SMIC) pour les embauches réalisées en 2009. Cette exonération ne prend pas la forme d'un allègement de cotisations sociales mais celle d'un versement trimestriel par les Assedic.

Graphique n°45 : Impulsions fiscales et sociales par bénéficiaire, en 2009

En points de PIB



Source : CPO, d'après Bruegel

En termes de compétitivité, les enseignements que l'on peut tirer de cette comparaison européenne des prélèvements obligatoires dans les plans de relance sont les suivants :

- l'Allemagne a privilégié une politique de compétitivité, en optant pour des mesures générales de prélèvements obligatoires sur les entreprises, dans la droite ligne de la politique menée depuis 2005 ;
- La France a opté dans un premier temps pour des mesures d'avance de trésorerie qui ont permis des réductions transitoires de charges sur les entreprises, ou des mesures d'allègements non pérennes de charges sociales ciblées sur des entreprises peu exposées à la concurrence internationale. Ce n'est que, dans un second temps, que la suppression de la part EBM de la TP a été annoncée.

B - Les allègements fiscaux et sociaux ont eu des effets économiques marginaux sur la compétitivité

L'impact d'une modification des prélèvements obligatoires sur la compétitivité d'une économie ou de ses entreprises est malaisé à mesurer. La compétitivité dépend en effet de nombreux déterminants, parmi

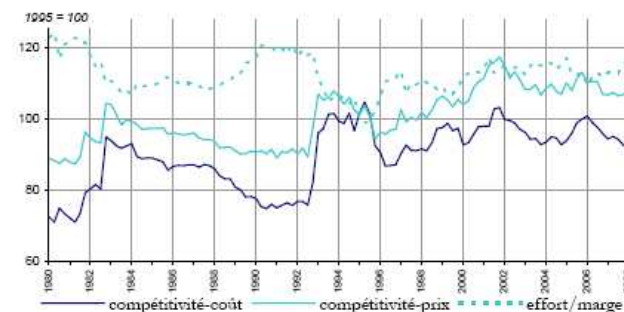
lesquels la fiscalité et les charges sociales peuvent apparaître secondaires par rapport au coût du travail notamment.

Ainsi, l'Allemagne, incontestable leader européen en matière de commerce extérieur depuis le début des années 2000, a su gagner des parts de marché, avant même la mise en œuvre de réformes fiscales ou sociales visant à améliorer la compétitivité de ses entreprises. Si ces réformes ont pu accompagner ce mouvement de fond, elles n'en sont pas à titre principal à l'origine.

1 - La taxe carbone : des effets sur l'environnement, sans dégradation de la compétitivité

La Suède semble avoir tiré profit des allègements de charges patronales en compensation de la hausse des taxes environnementales. Elle a en effet regagné au cours des années 1990, et dans une moindre mesure au cours des années 2000, des parts de marché vis-à-vis des pays de l'OCDE. Au-delà des fluctuations de court-terme, elle a également su maintenir sa compétitivité-coût tout au long de la décennie 2000.

Graphique n°46 : Evolution de la compétitivité-coût et prix de la Suède



Source : Direction générale du trésor et de la politique économique

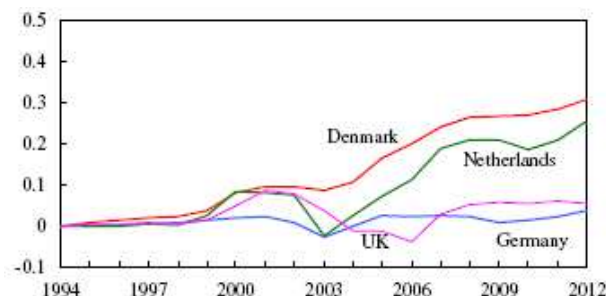
Une étude de l'Université de Cambridge²⁹⁶ estime sur la base d'un modèle économétrique que la taxe carbone a produit un avantage compétitif dans cinq des sept pays étudiés, même s'il y a des secteurs gagnants et des secteurs perdants.

L'introduction de taxes environnementales aurait eu un léger effet positif sur les exportations finlandaises et suédoises, beaucoup moins pour l'Allemagne et de le Royaume-Uni. L'effet aurait été plus fort au

²⁹⁶ *Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms*, 2007.

Danemark et les Pays-Bas, en raison de la baisse concomitante plus forte des cotisations de sécurité sociale.

Graphique n°47 : Effet des taxes environnementales sur les exportations



Source : Université de Cambridge

Concernant les effets de la taxe carbone sur la croissance, la même étude identifie un effet réduit mais positif, à hauteur de 0,5%, dans six pays qui l'ont introduite. L'effet positif sur l'économie s'explique par la meilleure efficacité énergétique et la réduction des impôts sur le facteur travail.

S'agissant enfin des effets environnementaux de la taxe carbone, le niveau d'émissions de CO₂ de la Suède était inférieur en 2007 de 10% à celui de 1990, alors que le protocole de Kyoto permet à la Suède d'augmenter de 4% le niveau de ses émissions d'ici à 2012. Cette réduction des émissions a eu lieu dans un contexte de forte croissance économique, tirée il est vrai par le secteur des services, moins polluant.

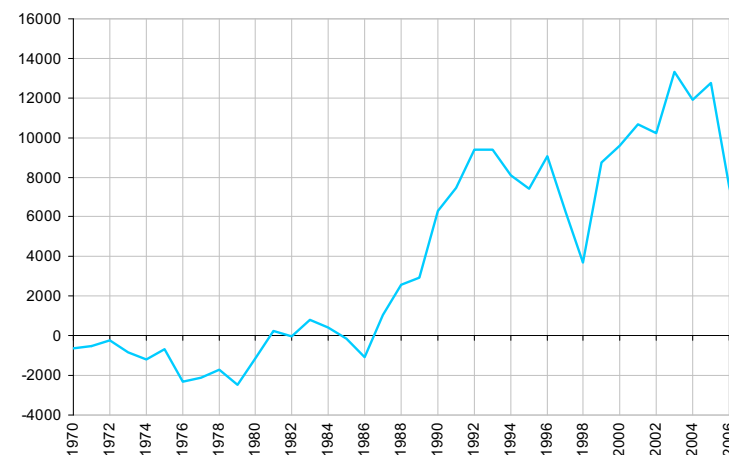
Les effets de la taxe ont été différenciés selon les secteurs. Le principal effet positif de la taxe carbone a été le recours accru à des biocombustibles pour le chauffage urbain. Le niveau de taxes est beaucoup moins important pour l'industrie, et il est difficile de quantifier les effets dans ce secteur. Les coûts énergétiques représentent une faible part des coûts totaux des entreprises, c'est pourquoi les industries ont été lentes à modifier leur comportement. Les effets de la taxe carbone sur l'innovation industrielle apparaissent dès lors plus décevants.

2 - Des effets de plus court terme de la TVA sociale danoise

La mise en œuvre de la TVA sociale en 1987 a permis un redressement de la balance commerciale danoise, essentiellement du fait d'un repli des importations.

Graphique n°48 : Balance commerciale du Danemark²⁹⁷

en M\$



Source : OCDE (*Perspectives économiques*).

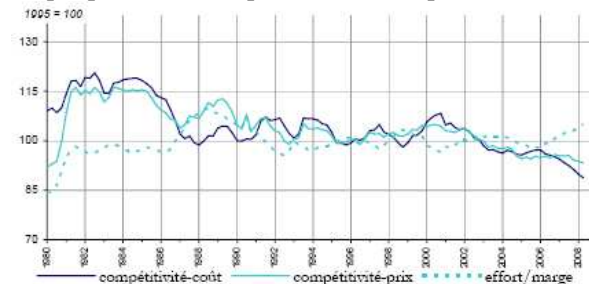
Mais le Danemark a perdu tout au long des années 1990 des parts de marché qui ont été en partie regagnées au cours des années 2000²⁹⁸.

Au cours de la période récente, il a vu en outre sa compétitivité-coût se détériorer par rapport aux autres pays de l'OCDE, ainsi que dans une moindre mesure sa compétitivité-prix, en raison des efforts de marge plus importants. L'effet de la TVA sociale sur la compétitivité semble donc n'avoir joué qu'à court terme, car le coût du travail a recommencé à croître par la suite.

²⁹⁷ La balance des transactions courantes du Danemark n'est pas disponible avant 1988, c'est la raison pour laquelle est présentée ici la balance commerciale.

²⁹⁸ La balance commerciale, très dégradée lors de mise en place de la TVA sociale, a bien été restaurée dans les 5 ans qui ont suivi la réforme mais cela n'a pas été suffisant pour permettre des gains de part de marché vis-à-vis de ses partenaires de l'OCDE.

Graphique n°49 : Compétitivité-coût et prix du Danemark



Source : Direction générale du trésor et de la politique économique

Au-delà, la compétitivité du Danemark à l'export repose sur d'autres facteurs que la maîtrise du coût du travail, qui est élevé : adaptation aux évolutions induites par la mondialisation grâce à la *flexicurité* et à la politique de formation continue et de mobilité intersectorielle, à la politique active d'accompagnement et de reconversion dans l'emploi, au rôle des PME dans l'exportation.

Au final, les effets des réformes fiscales et sociales sur la compétitivité sont difficiles à isoler et à quantifier, et apparaissent globalement limités.

II - Les débats en France sur les transferts d'assiette

Depuis une dizaine d'années, les gouvernements successifs se sont interrogés sur les voies et moyens d'alléger les prélèvements obligatoires frappant les facteurs de production (capital, travail).

Leur attention s'est principalement portée sur un transfert des cotisations patronales, perçues sur la masse salariale, vers d'autres assiettes jugées tout d'abord moins pénalisantes pour l'emploi, notamment la valeur ajoutée²⁹⁹, puis de manière plus récente pour la compétitivité, en particulier la TVA³⁰⁰.

²⁹⁹ Jean-François Chadelat *La réforme des cotisations patronales*, rapport au Premier ministre, 1997 ; Edmond Malinvaud, *les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, rapport du CAE, 1998.

³⁰⁰ Groupe de travail inter-administrations sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs, 2006 : *Etude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale*, note d'étape, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2007 ; rapport de M. Eric Besson, Secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, *TVA sociale*, 2007.

Les prélèvements fiscaux sur les entreprises ont également fait l'objet d'un examen plus récent au regard de la compétitivité de l'économie française, en particulier s'agissant de la TP³⁰¹ et plus largement, dans la *révision générale des prélèvements obligatoires* en 2008, dont les travaux n'ont pas été communiqués au Conseil des prélèvements obligatoires.

L'ensemble de ces études a été confronté à une forte contrainte : l'ampleur des prélèvements en jeu, en particulier ceux assis sur l'assiette masse salariale, exclut une assiette plus étroite, sauf à opérer un transfert de faible ampleur ou un prélèvement confiscatoire sur l'assiette substitutive.

D'importants transferts ont néanmoins d'ores et déjà été réalisés, afin d'une part d'alléger les cotisations patronales, par un financement accru par les ménages de leur protection sociale ou de la dette qu'elle génère, et d'autre part de réduire le poids de la TP sur les salaires, dans un premier temps, sur la capital productif ensuite.

Ces transferts ont d'ailleurs pu avoir des effets contradictoires, puisque l'allègement des prélèvements sur le travail permis par les transferts du financement de la protection sociale, ont pu être contrecarrés par le retour de la masse salariale dans l'assiette valeur ajoutée de la taxe professionnelle.

Au-delà de ces transferts, le Conseil n'entend pas dans le présent rapport procéder à de nouvelles évaluations, ni davantage mobiliser les administrations sur des sujets déjà largement défrichés. Il en rappelle ici simplement les principales conclusions, et fournit des données plus récentes, utiles pour éclairer le débat.

A - D'importants transferts d'assiette déjà opérés et parfois contradictoires

1 - Des transferts de prélèvement sociaux vers les ménages

Selon la DREES³⁰², l'évolution récente des cotisations employeur en France résulte de deux facteurs ayant joué en sens contraire : la hausse du niveau des dépenses de protection sociale, et la baisse de la part des entreprises dans son financement.

³⁰¹ Rapport au Premier ministre de la Commission de réforme de la taxe professionnelle présidée par M. Olivier Fouquet, 2004.

³⁰² DREES, Solidarité et santé 2005, *Les transformations de la protection sociale et leurs incidences économiques*.

Ainsi, le volume des ressources pour financer la protection sociale est tiré par la croissance de ses dépenses, structurellement plus forte que celle de la richesse nationale³⁰³. A structure de financement constante, la seule hausse du niveau des dépenses sociales aurait dû accroître le taux apparent des cotisations effectives employeurs de 2,3 points entre 1990 et 2003, alors qu'il a diminué sur la même période de 1,5 point.

En effet, malgré la hausse de ces dépenses, le repli relatif des prélèvements sociaux des entreprises a été permis par d'importants transferts entre contributeurs.

Ainsi, la part des entreprises dans le financement de la protection sociale a diminué de 6 points, passant de 40,1 à 34,1%, tandis que la part des ménages croissait de 31,1 à 40,6%. Le recul de la part entreprise est particulièrement net pour les cotisations employeurs obligatoires, qui ont baissé 8,3 points, tandis que la protection sociale complémentaire augmentait dans le même temps de 0,3% du PIB.

A niveau de dépenses sociales inchangé, la seule évolution de la structure du financement aurait permis de réduire de 3,8 points de PIB le taux apparent des cotisations patronales. Après prise en compte de la hausse du niveau des dépenses, il ne reste que 40% de cet effet structure du financement, soit une réduction de prélèvement de 9,3 Md€ (1,5 point de PIB) entre 1990 et 2003.

Ce phénomène de transfert vers les ménages tient également au mode de financement des déficits cumulés des régimes de sécurité sociale. Ces déficits sont en effet périodiquement repris par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)³⁰⁴, créée en 1996. Cet établissement public contracte des emprunts sur les marchés financiers, qu'elle rembourse progressivement au moyen de ressources fiscales, dont la principale est la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), spécialement créée à cette fin et qui lui est exclusivement affectée³⁰⁵.

³⁰³ Voir également le rapport du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, juillet 2007, p. 89 à 97.

³⁰⁴ Cet établissement public contracte des emprunts sur les marchés financiers, qu'elle rembourse progressivement au moyen de ressources fiscales, dont la principale est la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), spécialement créée à cette fin et qui lui est exclusivement affectée.

Dans le cadre de la reprise de dette de 26,9Mds€ opérée par la LFSS pour 2009, la CADES s'est vue également affecter 0,2 point de CSG supplémentaire autrefois versée au FSV.

Depuis 1996, ce sont 135 Md€ qui ont ainsi été repris et ont donc été financés par une imposition sur les revenus d'activité, du capital et de remplacement des ménages.

2 - La compensation des allègements de charges sociales traduit également une forme de substitution d'assiette

Obligation légale à laquelle seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent déroger³⁰⁶, la compensation des exonérations et allègements par l'État s'est faite jusqu'en 1999 sous forme de crédits budgétaires.

De 2000 à 2003, puis à partir de 2006, la compensation des allègements généraux est réalisée par affectation aux régimes de sécurité sociale de deux paniers de recettes fiscales (24,6 Md€ en 2008³⁰⁷). Même si la plupart de ces taxes n'ont pas été créées pour compenser les allègements³⁰⁸, leur affectation à la sécurité sociale appelle deux observations :

- près d'un tiers (7,1 Md€) est acquitté par les entreprises, essentiellement du fait de la taxe sur les salaires (5,1 Md€ pour la part entreprises hors APU), mais également des taxes sur les contributions à la prévoyance, sur les primes d'assurance et de la contribution sur les bénéfices des sociétés : l'effet global de réduction de la contribution des entreprises au financement de la protection sociale en est donc réduit, mais se traduit par des transferts entre entreprises et entre secteurs ;
- le reste provient essentiellement de taxes sur la consommation des ménages (9,6 Md€, au titre des droits sur les alcools et les tabacs, la TVA brute sur les tabacs, les producteurs d'alcool et les entreprises pharmaceutiques). Ainsi, il n'a pas été besoin d'attendre la mise en place d'une « TVA sociale » pour voir une substitution partielle d'impôts sur la consommation acquittés par les ménages aux prélèvements pesant sur la production et les salaires.

³⁰⁶ La loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale a énoncé un principe de compensation par l'État de toute nouvelle exonération.

³⁰⁷ Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2009.

³⁰⁸ Le montant de certaines d'entre elles a été revu à la hausse (droits sur les alcools et les tabacs). En outre, même en cas de transfert de taxes existantes et à niveau de taxation inchangé, la compensation se traduit par une perte de recettes pour l'État, qu'il doit compenser soit par d'autres recettes fiscales, soit par le déficit – et des impôts futurs.

3 - Les réformes successives de la TP ont eu des effets contradictoires sur le coût des facteurs de production

L'assiette de la taxe professionnelle a connu des évolutions importantes mais contradictoires au cours de la période récente.

Ainsi, la suppression progressive, entre 1999 et 2003, de la part salariale a diminué le coût du travail, et peut être assimilée à une politique en faveur de l'emploi. Mais cette réforme a eu pour effet d'augmenter la part de la composante valeur locative des équipements et biens mobiliers dans les bases brutes, et donc d'accroître le caractère distorsif de cette taxe sur le capital. Cette composante représente désormais 79% des bases brutes, tandis que les immobilisations n'en représentent, quant à elles, que 17% de la base brute et les recettes 4%.

Tableau n°44 : Part des différentes composantes de la base brute de taxe professionnelle de 1998 à 2008

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Valeur locative des immeubles	12,3%	12,5%	12,5%	12,5%	12,5%	13,4%	14,0%
Valeur locative matériels et outillages	49,2%	50,0%	50,4%	50,7%	51,0%	55,5%	58,7%
Part des salaires	35,4%	34,3%	33,9%	33,6%	33,3%	27,7%	23,7%
Part des recettes	3,1%	3,2%	3,2%	3,2%	3,2%	3,4%	3,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valeur locative des immeubles	14,8%	16,0%	17,0%	17,2%	17,4%	17,5%	17,6%	17,7%
Valeur locative matériels et outillages	63,5%	70,6%	79,0%	79,3%	80,0%	79,9%	79,8%	79,7%
Part des salaires	17,8%	9,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Part des recettes	3,9%	4,2%	4,0%	3,5%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : DGCL, DGFIP

La réforme de la TP adoptée en 2006 avait comme principal objectif de réduire ses effets négatifs sur le secteur industriel.

Elle a consisté notamment à donner une importance croissante aux plancher et plafond en fonction de la valeur ajoutée. Ce faisant, elle a, en revanche, conduit à réintroduire les salaires dans l'assiette, puisque les salaires représentent en moyenne environ 67% de la valeur ajoutée. Ainsi, la valeur ajoutée constitue depuis 2007 la véritable assiette d'imposition d'un tiers des entreprises soumises au régime normal de taxe professionnelle, acquittant plus de 60% du produit total de cet impôt (part de l'État comprise), soit 17 Md€ de cotisations.

Mais, pour les entreprises qui sont soumises à la cotisation minimale ou au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, la taxe professionnelle a également eu un impact sur le capital, en raison de sa

définition. Ainsi cette imposition assise sur la valeur ajoutée brute, et non nette, n'est pas tout à fait neutre sur les facteurs de production, dans la mesure où la valeur ajoutée brute comprend non seulement la rémunération du capital (résultat), mais aussi les amortissements du capital.

B - Des transferts d'assiette envisagés mais non réalisés

1 - Le basculement envisagé des cotisations patronales sur la TVA

a) Une « dévaluation fiscale » permise par une assiette large

La TVA sociale repose sur l'idée que les cotisations pèsent sur la production domestique, alors que la TVA est neutre à l'égard de la production et concerne l'ensemble des biens consommés sur le territoire. Elle taxe donc les produits importés, qui ne sont pas assujettis aux cotisations sociales françaises, et exonère les produits domestiques exportés, qui supportent des cotisations sociales.

Un basculement des cotisations vers la TVA est donc assimilé à une « dévaluation fiscale » : si l'ajustement des prix était complet, sur le marché domestique, une hausse de la TVA renchérirait le prix des produits importés, tandis que le prix des produits français serait inchangé.

Mais les importations étant variables selon les secteurs, les producteurs étrangers vont acquitter une part de la facture sociale correspondant plus ou moins à la part que représentent les importations dans le PIB.

La compétitivité relative des produits français serait donc améliorée sur le marché français. Elle serait également améliorée à l'exportation par la réduction du coût du travail, sans que les produits exportés subissent la hausse de TVA. Cette réduction du coût du travail aurait par ailleurs un effet positif sur l'emploi, par une substitution du travail au capital.

En raison de son assiette élevée (un point de TVA équivaut à 5,9 Md€ en 2007), la TVA permettrait ainsi une substitution aux cotisations sociales de grande ampleur : une hausse d'1,5 point du taux normal, ou d'un point de l'ensemble des taux de TVA (y compris le taux super-réduit), aurait un rendement d'environ 9 Md€, permettant de financer une baisse de 2 points des cotisations patronales.

Mais l'ampleur des effets de la TVA sociale sur la compétitivité dépend de plusieurs conditions économiques et également politiques.

b) Des effets d'équivalence à long terme, sous réserve d'une perte de pouvoir d'achat des salariés

A long terme, on peut considérer qu'un point de TVA a le même impact sur les coûts de production et sur le pouvoir d'achat qu'un point de cotisations sociales, car les salaires s'ajustent à la hausse de la taxe. En effet, la baisse des cotisations employeurs est compensée par une hausse des salaires versés, par effet de rattrapage de la perte de pouvoir d'achat déclenchée par la hausse de TVA.

Néanmoins, on ne peut raisonner toutes choses égales par ailleurs puisque le coût du travail, le pouvoir d'achat des salariés et le niveau général des prix s'ajustent en fonction des pentes des courbes d'offre et de demande de travail d'une part, d'offre et de demande de biens d'autre part.

Ainsi, une TVA sociale peut amener les entreprises à abaisser leurs marges, ou bien à ne pas compenser en salaires les pertes de pouvoir d'achat des salariés. Il reste que les cotisations patronales ou salariales, l'impôt sur le revenu ou la TVA ont peu ou prou le même impact, et il y a peu de moyen d'améliorer globalement la compétitivité des entreprises en substituant l'une à l'autre, comme le montre le tableau ci-dessous

La Suède combine par exemple un niveau élevé de cotisations sociales employeurs, d'impôt sur le revenu et de TVA, mais le coût du travail n'y est pas particulièrement élevé pour les entreprises. A l'inverse, le Royaume-Uni impose relativement peu le travail et la consommation, mais son coût moyen du travail est l'un des plus élevés de l'UE. De son côté, la France se caractérise par des cotisations employeurs (au niveau du salaire moyen) particulièrement élevées. Cependant, son coût du travail est plus faible que celui des Pays-Bas, pays à faibles cotisations employeurs³⁰⁹.

³⁰⁹ Les pays situés au centre du marché unique affichent généralement un coût du travail plus élevé, compensant, pour les entreprises, la rente de localisation.

Tableau n°45 : Coût du travail au niveau du salaire moyen (2007)

Pays	Taux d'imposition en %			Salaire/coût en \$ PPA*		%
	Cotisations employeurs (2006)	Cotisations employés+IR ^{310a}	Taux normal TVA	Salaire brut annuel	Coût du travail	
Autriche	29,1	33,5	20%	n.d.	56630	48,5
Allemagne	20,6	42,8	19%	37695	59526	52,2
Belgique	30,5	42,0	21%	50031	57141	55,5
Danemark	0,6	41,0	25%	38363	41251	41,3
Espagne	30,6	20,4	16%	35078	36328	38,9
États-Unis	7,8	24,5	-	56713	44347	30,0
Finlande	24,0	30,1	22%	36706	45302	43,7
France	42,3	27,8	19,6%	44503	50259	49,2
Grèce	28,1	26,1	19%	33399	44304	42,3
Hongrie	34,7	38,7	20%	23787	21552	54,4
Irlande	10,8	13,9	21%	41906	34379	22,3
Italie	32,1	28,5	20%	36869	36691	45,9
Luxembourg	13,5	29,1	15%	53484	54000	37,5
Pays Bas	15,0	35,4	19%	42344	51828	44,0
Pologne	20,4	31,1	22%	17148	19847	42,8
Portugal	23,8	22,5	21%	n.d.	27453	37,4
Rép. tchèque	35,0	22,9	19%	23791	23604	42,9
Roy.-Uni	10,7	27,0	17,5%	41852	56611	34,1
Slovaquie	26,2	22,4	19%	19305	18215	38,5
Suède	32,3	27,6	25%	41930	48763	45,4

Source : Organisation de coopération et de développement économique

* Parité de pouvoir d'achat

Le coût du travail reflète donc davantage la position géographique et la spécialisation de chaque pays que ses charges sur le travail.

La réussite d'une opération de bascule des cotisations patronales vers la TVA dépend en outre d'une baisse du pouvoir d'achat des salariés. En l'absence d'entente préalable entre les salariés et employeurs, la boucle prix-salaire se met en œuvre et les effets de second tour annihilent rapidement ceux de la TVA sociale.

L'exemple danois montre l'importance du facteur politique dans le basculement des cotisations employeurs sur la TVA. Les partenaires

³¹⁰ Célibataire sans enfant.

³¹¹ Rapport en 2007 entre les coûts totaux de main d'œuvre pour l'employeur et la rémunération nette disponible correspondante pour un célibataire sans enfant disposant d'un revenu égal à 100% du salaire moyen.

sociaux se sont en effet mis d'accord sur une évolution des salaires sur longue période moins rapide que celle des pays directement concurrents, dans le cadre de la forte tradition de négociations collectives de ce pays.

En outre, la question du caractère potentiellement anti-redistributif d'un relèvement de la TVA n'a jamais été un sujet polémique, dans la mesure où il était associé à d'autres mesures de rigueur fiscale et du fait que les principaux instruments privilégiés de redistribution sont l'impôt sur le revenu et les prestations sociales. Ainsi, les gouvernements danois ayant peu joué sur les taux réduits et les exemptions, la TVA est appréhendée comme un impôt neutre et proportionnel.

c) Des effets inflationnistes difficilement prévisibles car liés aux comportements des agents

La TVA sociale a nécessairement un effet inflationniste qui en réduit le bénéfice pour la compétitivité, pour l'emploi, et pour les finances publiques (en raison de l'indexation de certaines prestations).

Encadré n° 21 : Les effets inflationnistes de la TVA sociale

Ils relèvent de plusieurs mécanismes :

1. Les variations de taxation ne se transmettent pas au même rythme sur les prix, puisque l'effet de la hausse de TVA sur les prix est immédiat, tandis que l'effet de la baisse des charges est différé : elle n'intervient que sur le flux de nouveaux produits.

2. L'ajustement des prix à une baisse de taxation est ralenti par la rigidité de l'offre. L'élasticité de l'offre est en particulier plus faible en cas de baisse du prix (cet argument est certes moins valable en période de récession et d'équilibre de sous-emploi).

Ce délai d'ajustement des prix à la baisse serait particulièrement élevé pour les secteurs protégés de la concurrence internationale : l'ajustement est d'autant plus lent que l'intensité capitaliste est forte, car l'offre est plus rigide³¹². On aurait donc un fort ajustement sur le prix des services intensifs en main d'œuvre peu qualifiée – déjà protégés de la concurrence – et moindre sur les prix des produits industriels.

3. La production domestique intègre des produits importés, sans que la substitution soit immédiate ou possible : le renchérissement des produits importés se répercuterait donc en partie sur les produits nationaux.

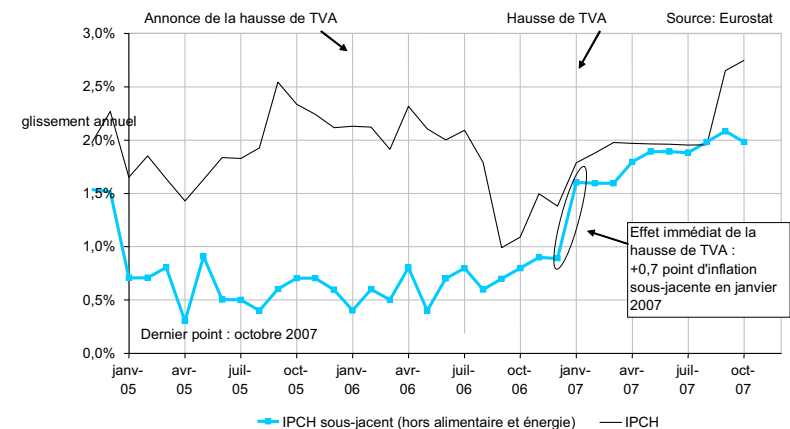
³¹² Clément Carbonier, 2004, *Qui paie la TVA ? Existence d'un hystérésis dans l'ajustement aux prix aux variations de TVA, France 1995-2000.*

4. La baisse des charges pourrait conduire à des effets de reconstitution des marges par les entreprises, permis par la faible concurrence : les entreprises ne répercuteraient pas la baisse des charges dans les prix hors taxes, donnant un caractère permanent à l'effet inflationniste.

5. Enfin, différents mécanismes d'indexation réduirait l'effet sur le coût du travail : l'indexation du SMIC et des salaires conventionnels sur des niveaux de prix plus élevés viendrait limiter l'effet initial de la baisse du coût du travail. Par ailleurs, l'indexation de certaines prestations sociales ne permettrait pas un transfert partiel du financement de la protection sociale des actifs vers les inactifs.

Cet effet inflationniste a pu être constaté en Allemagne. La hausse de trois points du taux normal de la TVA a entraîné une accélération très significative du sous-jacent de 0,7 point. Cependant, une hausse de cette ampleur n'a pas été directement observée sur l'indice total, puisqu'une partie des augmentations de prix a été masquée à cette époque par la décélération des prix de l'énergie.

Graphique n°50 : Allemagne - inflation totale et sous-jacente



Source : Direction générale du trésor et de la politique économique

Une hausse de TVA a par ailleurs un effet inflationniste sur les biens importés, les prix à l'importation devant en théorie augmenter à due proportion de la hausse de TVA. Mais les fournisseurs étrangers peuvent ne pas répercuter intégralement la hausse de TVA sur le marché cible, en absorbant une partie du choc dans leurs marges, ce qui limite l'effet de la « dévaluation fiscale ».

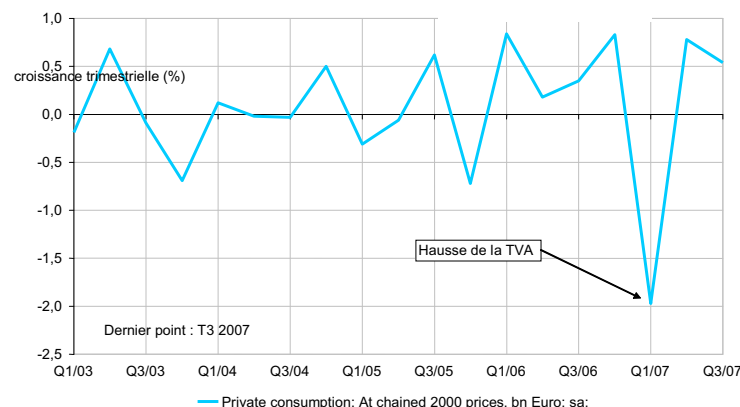
Dans une étude à paraître en 2009³¹³, le CEPII a évalué, sur des données d'entreprises françaises, la réaction des prix français à l'exportation lorsque la TVA varie dans les pays partenaires sur la période 1995-2005. Les producteurs français ont absorbé en moyenne 20% de la hausse de la TVA dans leurs marges. Ce chiffre moyen cache une grande hétérogénéité selon les secteurs d'activité et la taille des entreprises.

d) Un impact macroéconomique incertain

L'appréciation de l'effet macroéconomique d'une opération de bascule des prélèvements sociaux sur le travail vers la TVA est complexe.

En renchérissant les prix des biens consommés, la TVA sociale peut tout d'abord avoir un effet récessif. C'était un des objectifs visés par l'institution de la TVA sociale au Danemark, afin de réduire notamment les importations de biens et ainsi rééquilibrer la balance commerciale. Cette baisse de la consommation a pu être constatée en Allemagne, concomitamment à la hausse de 3 points de la TVA au printemps 2007.

Graphique n°51 : Evolution de la consommation privée en Allemagne



Source : Direction générale du trésor et de la politique économique

En réduisant le coût du travail, la TVA a un effet contraire d'incitation à l'emploi. Mais l'effet inflationniste à moyen terme de la hausse de la TVA conditionne très fortement l'efficacité en termes de

créations d'emplois de la mesure, ainsi que le montrent les simulations réalisées dans le cadre du rapport de M. Éric Besson. La « viscosité » des prix à la production peut ainsi absorber entre la moitié et les deux-tiers de l'effet attendu en termes de croissance.

Au final, les méthodes et hypothèses des simulations qui ont été réalisées en 2006 et en 2007 sont divergentes quant aux effets macroéconomiques prévisibles. Les estimations de la DGTPE donnent un effet sur l'emploi de 22 000 à 47 000 emplois créés au bout de deux ans, un effet incertain sur le PIB (-0,1/+0,2%), et un effet nul ou faible sur la balance commerciale. A long terme, l'augmentation de la demande de travail accroît le niveau des salaires et fait réapparaître les problèmes de compétitivité, le gain en emplois étant limité à 10 000.

Les estimations de l'OFCE dans le cadre du rapport de M. Besson sont plus favorables, allant jusqu'à un gain de 128 000 emplois en deux ans, si les baisses de charges sont intégralement répercutées sur les prix hors taxes, mais ce gain est ramené à 57 000 en cas d'augmentation des marges des entreprises.

e) Les effets sur la compétitivité dépendent des modalités d'allègements des cotisations patronales retenues

Une substitution entre TVA et cotisations sociales n'est pas neutre du point de vue sectoriel. Toute baisse de cotisations sociales avantage ceux qui utilisent relativement plus de travail que de capital. Mais les gains sectoriels dépendent en outre de la nature des baisses de cotisations patronales.

Ainsi, une baisse des charges ciblée en faveur des peu qualifiés profite davantage aux secteurs abrités qu'aux secteurs exposés à la concurrence internationale. Les seuls secteurs exposés qui gagneraient à une baisse ciblée sont des industries traditionnelles, qui font appel à une main-d'œuvre relativement peu qualifiée, et qui ont déjà été fortement réduites par la concurrence internationale (habillement, cuir, chaussure, meubles, textile, bois).

En revanche, une baisse uniforme de cotisations bénéficierait davantage aux secteurs exposés, selon les calculs du rapport de M. Besson, notamment aux industries de pointe où la position de la France est fortement menacée : pharmaceutique (baisse d'1,4% des coûts de production, contre 0,8% de baisse en cas de réduction ciblée), construction ferroviaire (2,2 contre 1,4%), construction aéronautique et spatiale (1,6 contre 0,9%), parachimie (2,2 contre 0,9%).

³¹³ Andrade et al. (2009).

En revanche, le scénario d'une baisse ciblée sur les hauts salaires – pratiquée par exemple en Belgique – n'offrirait que peu d'avantages à ces secteurs puisque le principal bénéficiaire serait le secteur financier.

Au total, on peut penser qu'une mesure de type TVA sociale ciblée sur les bas salaires améliorerait à court terme la compétitivité des secteurs intensifs en main d'œuvre peu qualifiée, mais que les gains à attendre dans des secteurs plus intensifs en capital et en main d'œuvre qualifiée sont plus limités. Or ces derniers secteurs forment le cœur de la spécialisation française à l'exportation. Dans cette hypothèse, la TVA sociale serait davantage une politique d'emploi que de compétitivité, même si la répercussion incomplète de la TVA dans les prix à l'importation peut être favorable à la compétitivité.

2 - Des transferts sur la valeur ajoutée

La valeur ajoutée exprime la création de richesse opérée par une entité économique dans le cadre du processus de production. Elle s'obtient en retranchant de la production (pour les activités de production et de prestations de service) ou de la marge commerciale (pour les activités d'achat revente) la valeur des consommations en provenance de tiers.

Elle se compose essentiellement des salaires (2/3 de la valeur ajoutée en moyenne) auxquels s'ajoute la marge de l'entreprise (1/3), qui rémunère les actionnaires et autres pourvoyeurs de capital (résultat, dotations aux amortissements, intérêts d'emprunt) ainsi que, par le biais des prélèvements obligatoires, les collectivités publiques et les organismes de sécurité sociale.

Si des projets de basculement partiel de cotisations patronales ont été étudiés, seul le transfert d'une partie de l'assiette de la TP a été réalisé, via l'instauration d'un plancher et d'un plafond de valeur ajoutée.

a) L'assiette valeur ajoutée présente certains avantages...

La valeur ajoutée est une assiette extrêmement large, qui de ce fait limite les distorsions induites par les prélèvements obligatoires, et permet un rendement élevé avec un taux d'imposition faible.

Elle a également pour avantage d'être neutre à l'égard de la combinaison productive, à la différence d'une assiette salariale qui pénalise les entreprises de main d'œuvre ou d'une taxation des équipements et biens mobiliers, qui frappe celles intensives en capital.

Enfin, elle évolue selon un rythme comparable à celui du PIB, celui-ci n'étant rien de plus que la somme des valeurs ajoutées brutes des agents économiques, et donc évite que la structure des prélèvements obligatoires ne se déforme en faveur des ménages, l'assiette salariale ou les EBM étant tendanciellement plus dynamiques que la richesse nationale.

b) ... mais également plusieurs inconvénients

Du point de vue de l'entreprise, et à la différence de la TVA sociale, l'assiette valeur ajoutée ne permet pas de déplacer la charge des prélèvements obligatoires sur les consommateurs. Dès lors, elle ne vise pas un gain de compétitivité, en ce qu'elle ne fait que substituer un impôt de production à un autre.

La valeur ajoutée est ensuite une notion juridique complexe, mal définie par le CGI (article 1647 B sexies) qui fait référence à des rubriques figurant dans le plan comptable général de 1957 aujourd'hui obsolètes, ce qui introduit une divergence croissante entre la définition fiscale de la valeur ajoutée et sa définition comptable. Elle présente donc une certaine insécurité juridique, et risque d'induire des comportements d'optimisation.

En outre, la valeur ajoutée est une assiette par nature nationale, car elle est appréciée au niveau de la société-mère pour les entreprises ayant plusieurs établissements. Dès lors, elle tend à distendre le lien fiscal entre les collectivités locales et les entreprises si elle se substitue à la TP.

Son utilisation à des fins de transfert de charges peut avoir des effets contradictoires sur les facteurs de production :

- si la valeur ajoutée servait à diminuer les prélèvements sur le travail, elle renchérirait le facteur capital, ce qui découragerait l'investissement, et, à terme, la croissance potentielle. Les emplois gagnés à court terme pourraient être perdus du fait de l'impact négatif à moyen terme sur la productivité et le PIB ;
- si elle est au contraire utilisée pour réduire la taxation du capital, comme cela a été le cas pour la réforme de la TP en 2006, elle renchérirait directement le coût du travail, et inciterait les entreprises à réduire leur demande de travail, voire à délocaliser leurs productions les plus intensives en main d'œuvre.

En conséquence, et en fonction de l'objectif poursuivi (baisse des charges sur le facteur travail, ou sur le facteur capital), une assiette valeur ajoutée opérerait d'importants transferts inter-sectoriels, selon leur

intensité respective en main d'œuvre et en capital. Mais ces effets seraient très variables selon l'ampleur des transferts et la nature corrélative des allègements de prélèvements obligatoires, et nécessiterait selon toute hypothèse des évaluations ex ante robustes.

Enfin, la répartition de la valeur ajoutée totale par secteur est inégale. L'industrie en représente plus du tiers (hors sociétés financières), une part bien supérieure à celle constatée dans certains secteurs abrités de la concurrence internationale (construction, immobilier, services aux particuliers). Dès lors taxer la valeur ajoutée pourrait avoir un impact pénalisant pour les secteurs exportateurs de produits manufacturés.

Tableau n°46 : Part de la rémunération dans la valeur ajoutée selon le secteur

	En % Poids du secteur dans la valeur ajoutée totale des sociétés non financières
Agriculture	1
Industrie	35
Construction	7
Commerce	18
Transport	8
Activités immobilières	4
Services aux entreprises	20
Services aux particuliers	7

Source : INSEE, rapport sur le partage de la valeur ajoutée, des profits et les écarts de rémunérations en France 2009.

3 - Un transfert sur l'assiette foncière désavantagerait l'industrie, faute de révision générale des valeurs locatives

a) L'impôt foncier est structurellement moins dommageable pour la compétitivité des entreprises

Les taxes foncières sont très répandues en Europe et ne constituent pas, du seul fait de leur existence, un facteur handicapant pour les entreprises dans la compétition internationale. Estimé à environ 90 Md€ dans l'UE, l'impôt foncier représente près de 12% des recettes fiscales des collectivités infranationales.

Dans la majorité des pays, les taxes foncières apportent l'essentiel des ressources fiscales propres, si ce n'est pas la totalité comme en Irlande et au Royaume-Uni, où il est même le seul impôt local. On observe cependant une situation inverse dans les pays nordiques, au Luxembourg, en Hongrie et en Autriche où il existe d'autres impôts

locaux propres plus prédominants, notamment ceux sur les entreprises et le revenu. En France, la TFPB représente 27% des recettes fiscales municipales, et la TFPNB que 2%.

L'impôt foncier apparaît ainsi comme le plus légitime économiquement pour asseoir la fiscalité locale, en permettant de concrétiser le nécessaire lien entre les collectivités locales et leurs contribuables, au premier rang desquels les entreprises.

b) L'obsolescence des valeurs locatives cadastrales désavantage cependant les entreprises industrielles en termes relatifs

Certains mécanismes propres aux taxes foncières garantissent qu'elles ne jouent pas un rôle excessivement négatif sur la compétitivité des entreprises. Tout d'abord, le fait qu'elles frappent à la fois les entreprises et les ménages empêche toute dérive spécifique des taux applicables aux activités productives. Ensuite, le niveau important de l'abattement applicable (50% de la valeur locative cadastrale) limite structurellement le poids de cette imposition.

Cependant, les méthodes d'évaluation de la valeur locative des immobilisations désavantagent l'industrie par rapport au secteur commercial, faute de révision générale. Alors que la loi du 18 juillet 1974 avait adopté le principe de révisions générales des valeurs locatives cadastrales tous les six ans, entrecoupées d'actualisations triennales et de majorations forfaitaires annuelles, seules ces dernières ont effectivement eu lieu. Les valeurs locatives cadastrales qui servent actuellement de base à l'impôt foncier sur les propriétés bâties et à la part foncière de la TP n'ont donc pas été révisées depuis le 1^{er} janvier 1970.

Or, la mise en œuvre concrète des règles applicables aux locaux commerciaux confronte l'administration à des difficultés techniques croissantes. La proportion des locaux qui étaient loués à des conditions de prix normales en 1970 et qui n'ont pas, depuis lors, changé d'affectation ni de consistance, n'excède plus désormais 1 %. Cette situation fait directement échec à l'évaluation de la valeur locative selon le bail, prévue au 1° de l'article 1498 du CGI, dont le législateur avait pourtant voulu faire le droit commun. Elle pose aussi problème lorsqu'il s'agit d'appliquer les méthodes subsidiaires de comparaison et d'appréciation directe visées aux 2° et 3° du même article.

Pour leur part, les immobilisations industrielles sont fonction du prix de revient de leurs différents éléments, et ne sont donc pas concernées par les mécanismes d'obsolescence précédemment décrits.

Il n'a pas été possible d'obtenir une simulation des transferts de charges résultant d'une révision générale des évaluations cadastrales, entre ménages et entreprises d'une part, entre secteurs d'activité d'autre part. Mais, le rapport sur la révision générale des évaluations cadastrales envisagée en 1990 confirme que, dans l'hypothèse d'une révision à produit constant, l'industrie en sortirait globalement gagnante.

En matière de TFPB, la nouvelle répartition des cotisations est ainsi plus favorable aux entreprises (-1,9% de la cotisation) qu'aux ménages (+8,1% hors HLM), et plus encore aux établissements industriels (-32,9%).

En matière de TP, la révision envisagée en 1990 n'aurait eu d'effet que sur la part des bases d'imposition correspondant aux évaluations cadastrales. Ainsi, les variations sont susceptibles d'être d'autant plus fortes que cette part est importante. Une révision adoptée en 2008 aurait des conséquences plus fortes, puisque la part des immobilisations dans la base taxable est passée de 12,3% en 1994 à 17,7% en 2008.

Pour les établissements autres que les établissements industriels, c'est-à-dire ceux évalués selon les méthodes applicables aux locaux commerciaux, la cotisation moyenne augmente en moyenne de 1,9%.

S'agissant des établissements industriels évalués selon la méthode comptable, la cotisation moyenne diminue de 3,6 %. Par ordre décroissant, l'industrie des biens d'équipement, l'industrie des biens intermédiaires et l'industrie des biens de consommation courante, puis les secteurs des transports et télécommunications bénéficieraient des plus fortes réductions.

4 - Un basculement sur l'imposition des revenus des ménages

Basculer la charge des cotisations patronales ou des impôts de production sur une assiette correspondant à la CSG, reviendrait, comme un transfert sur la TVA, à faire supporter aux ménages la compensation de la baisse des cotisations, mais au moment de la perception des revenus, et non plus au moment de la consommation.

L'effet protectionniste ne serait pas différent de celui de la TVA sociale : seuls les produits domestiques bénéficieraient d'une baisse du coût de production, répercutée sur les prix à la consommation et à l'exportation.

Une telle solution n'aurait pas l'effet inflationniste de court terme de la TVA, mais plutôt un effet déflationniste : son mécanisme suppose une répercussion de la baisse des coûts de production sur les prix à la

consommation. L'absence d'effet d'indexation pourrait accroître, par rapport à la TVA sociale, l'efficacité du dispositif en termes d'emploi.

Toutefois, la perte de pouvoir d'achat ne serait pas intégralement compensée par la baisse des prix, du fait de leur probable viscosité, et de la part dans la consommation des produits importés, dont le prix ne baisserait pas.

Cet effet sur le pouvoir d'achat pourrait conduire à des revendications salariales pour absorber la hausse de CSG, qui réduiraient à moyen terme le gain sur les coûts de production et dissiperaient l'effet temporaire en termes de compétitivité.

Dans cette hypothèse, le basculement reviendrait plutôt à opérer, *in fine*, un transfert entre revenus d'activité et revenus de remplacement assujettis à la CSG – rendant difficile l'acceptabilité de la mesure.

En outre, une hausse de la CSG aurait sans doute pour effet d'ouvrir un débat sur sa progressivité – conduisant à envisager la mise en place d'un barème, affectant son rendement – et accentuerait la pression sur son assiette, dont les demandes d'exemption deviendraient plus pressantes.

Telle qu'elle était évaluée par la DGTPE dans le cadre du rapport Besson, cette mesure aurait un effet plus robuste sur l'emploi que la TVA sociale (47 000 emplois en deux ans), et conduirait à une réduction de l'inflation (de 0,5 ou 0,1 point au bout de deux ans). La réduction du revenu disponible réel des ménages (-0,7%) aurait un effet incertain sur la consommation (-0,5 ou 0% selon les modèles), les anticipations des salariés, en termes de revendications d'ajustement des salaires, ayant un impact important sur l'effet de la mesure.

5 - La taxe carbone : un transfert partiel de l'imposition du capital des entreprises sur leur consommation de carbone

Le Président de la République a annoncé le 10 septembre 2009 l'instauration dès 2010 d'une taxe carbone destinée à inciter les entreprises et les ménages à réduire leurs émissions issues des énergies fossiles (charbon, gaz et pétrole), la consommation d'électricité n'étant pas pour sa part imposée. Cette taxe pourrait ainsi être recouvrée en France dans les mêmes conditions que les taxes intérieures de consommation applicables aux produits utilisés comme carburant ou combustible.

Elle s'élèverait à 17€ par tonne de carbone, montant correspondant à la valeur moyenne de la tonne de carbone constatée depuis l'instauration du marché européen de droits à polluer en février 2008.

En France, il a été décidé que le surcoût généré pour les entreprises par l'instauration de la taxe carbone ne leur serait pas compensé, les entreprises bénéficiant de la suppression de la part investissement de la taxe professionnelle. Certains secteurs pourraient en revanche bénéficier d'un aménagement de cette taxe (agriculture, pêche, transports routiers notamment).

La France a donc de fait choisi d'alléger la taxation du capital en la compensant par la taxe carbone. Elle se distingue ainsi de la plupart des États qui ont privilégié un allègement corrélatif des cotisations patronales sur le travail.

Les recettes de la taxe carbone seraient entièrement recyclées par une réduction de l'impôt sur le revenu pour les foyers imposables ou l'octroi d'un chèque vert pour ceux non imposables. Leurs montants respectifs devraient varier selon la taille de la famille, et son lieu de résidence (les foyers ruraux bénéficiant de réductions ou de chèques verts plus élevés).

Il apparaît prématuré de tirer des conclusions sur les effets compétitivité de l'instauration de la taxe carbone. Un grand nombre d'entreprises fortement consommatrices de carbone sont en effet couvertes par le marché européen de permis de CO₂. Quant aux autres³¹⁴, elles bénéficieront d'un allègement de la fiscalité sur leurs équipements et biens mobiliers, dont il est difficile d'apprécier la proportionnalité avec le surcoût généré par la taxe carbone, le projet de loi de finances pour 2010 n'ayant pas été rendu public à la date d'adoption du rapport.

³¹⁴ Commission des finances du Sénat, *rapport d'information sur l'instauration d'une contribution Climat-énergie, le fonctionnement et la régulation des marchés de quotas de CO₂*, Fabienne Keller, juillet 2009.

Conclusion

L'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises sont une préoccupation croissante des États, dans un contexte de concurrence économique exacerbée par la mondialisation. Elles dépendent à titre principal de facteurs géographiques et humains s'agissant de l'attractivité, de la structure de l'appareil productif et du coût complet du travail pour la compétitivité.

Au regard de ces déterminants, la France apparaît relativement bien placée, par rapport aux grands pays développés, ses principaux concurrents dans la localisation des investissements étrangers et dans le commerce international.

Pour les chefs d'entreprises interrogés, la France est particulièrement attractive au regard de ses infrastructures, de la qualité de sa main d'œuvre et de ses coûts de production. Au-delà de ces indicateurs qualitatifs, l'attractivité reste cependant difficile à mesurer.

Malgré le bon positionnement de la France dans la concurrence internationale, sa compétitivité s'est dégradée au cours de la période récente, avec une perte de parts de marché relatives et une moindre compétitivité-coût. Cette évolution tranche avec la situation de l'Allemagne dont les performances commerciales ont largement distancé celles de ses partenaires européens.

Mais le recul des performances françaises tient davantage à l'inadaptation du tissu productif (insuffisance d'entreprises de taille intermédiaire, de fonds propres dans les PME, d'investissement dans la R&D privée, d'orientation des échanges vers les BRIC...) qu'au coût moyen du travail, qui est dans la moyenne de l'OCDE et de l'UE15, et sensiblement inférieur à celui de l'Allemagne ou du Royaume-Uni.

Les prélèvements obligatoires ne jouent pour leur part qu'un rôle secondaire dans la compétition économique internationale à laquelle se livrent les États d'une part, les entreprises d'autre part. Cependant, parce qu'ils sont de nature à réduire les bénéfices des entreprises ou à renchérir leurs coûts de production, les impôts et cotisations sociales peuvent constituer un frein à la localisation d'activités sur le territoire, ou à la capacité des entreprises à vendre leurs productions ou services sur les marchés internationaux.

Le niveau des prélèvements obligatoires des entreprises est historiquement plus élevé en France que dans les autres pays de l'UE15, même si les conventions de mesure peuvent introduire certains biais, notamment s'agissant de la protection sociale complémentaire. La France fait en outre davantage peser ses prélèvements sur les facteurs de production, qui en supportent 80% de la charge, du fait du poids supérieur des cotisations sociales par rapport aux pays de l'UE15, et malgré sa baisse dans la richesse nationale au cours des 25 dernières années.

Les entreprises ont en effet bénéficié au cours de la période récente d'allègements substantiels au titre des exonérations générales de cotisations de sécurité sociale, mais également de l'IS et de la TP. Les lois de finances pour 2009 et 2010 devraient amplifier ce phénomène, en supprimant notamment l'imposition forfaitaire annuelle, et bientôt la part EBM de la TP.

Mais de manière plus structurelle, les efforts d'allègements consentis par l'État au profit des entreprises présentent plusieurs inconvénients.

Premièrement, ces allègements manquent de lisibilité et de visibilité pour les entreprises. La tendance bien française à privilégier des prélèvements aux taux élevés frappant des assiettes étroites, conduit à afficher le deuxième taux d'imposition des bénéfices le plus élevé de l'UE, malgré des recettes d'IS comparativement plus faibles que la plupart des pays européens (à l'exception de l'Allemagne). L'attractivité s'en trouve sans doute handicapée, sans gains budgétaires, et alors même que la forte montée en charge du crédit d'impôt recherche (CIR) constitue une baisse déguisée du taux d'IS et ciblée de fait sur les grandes entreprises qui effectuent des dépenses de recherche.

Par ailleurs, l'instabilité des dépenses fiscales, comme par exemple le CIR ou bien la TP qui ont été modifiés quasiment chaque année depuis leur création, ou des exonérations générales de cotisations sociales qui ont connu 12 changements en 15 ans, ne permet pas aux entreprises de fonder leur stratégie sur des allègements considérés comme durables, mais ressortissent davantage pour elles d'une logique de gains de trésorerie.

Deuxièmement, la structure des allègements de prélèvements obligatoires a été prioritairement orientée depuis une vingtaine d'années vers le soutien à l'emploi et plus récemment vers les revenus des salariés. Si l'on totalise le coût des allègements généraux et ciblés (30,6 Md€), des exemptions d'assiette (9,4Md€, estimation PLFSS 2009) et des taux réduits de TVA au titre de l'ancienne annexe IV (5,5 Md€), ce sont environ 45 Md€ de réduction de prélèvements obligatoires qui servent en

2008 à ces objectifs et qui bénéficient prioritairement à des secteurs abrités de la concurrence internationale.

Cette structure de prélèvements obligatoires, tournée vers l'emploi pourrait induire à terme une spécialisation sectorielle sur des secteurs intensifs en main d'œuvre peu qualifiée, protégés de la concurrence internationale, mais n'offrant ni compétitivité à l'exportation ni potentiel de gains de productivité, ce que le Conseil d'analyse économique³¹⁵ caractérisait comme la stratégie espagnole de spécialisation.

Cette stratégie est par certains aspects bénéfique, car elle protège l'économie des aléas de la conjoncture mondiale, mais conduit à une stagnation de la productivité, les emplois créés étant essentiellement peu qualifiés. Toutefois à court terme, ceux-ci correspondent aussi à la structure d'emploi du chômage français.

La prise en compte des impératifs d'attractivité et de compétitivité dans un monde de plus en plus concurrentiel, est plus récente, puisqu'elle peut être datée de 2004-2005, et est d'ampleur plus limitée. Elle renvoie à la stratégie allemande de spécialisation orientée sur la compétitivité industrielle à l'exportation, qui permet à l'économie de tirer profit des gains de productivité structurellement plus élevés dans l'industrie que dans les services.

Troisièmement, la mobilisation de la fiscalité et des prélèvements sociaux des entreprises à des fins de politique économique n'a pas toujours démontré son efficacité.

Au regard de la politique de l'emploi tout d'abord, les effets des taux réduits de TVA sur certains secteurs intensifs en main d'œuvre ne sont pas démontrés, ce qui conduit à se montrer réservé sur l'effet emploi du taux réduit au profit du secteur de la restauration entré en vigueur le 1^{er} juillet 2009.

En matière de structuration du tissu productif ensuite, les entreprises de taille intermédiaire, qui manquent cruellement à la France pour améliorer ses capacités exportatrices, sont plus taxées que les PME et que les grandes entreprises. Les impôts et charges sociales constituent donc un frein à la croissance des entreprises.

³¹⁵ Patrick Artus et Gilbert Cette, 2004, *Productivité et croissance*, rapport du Conseil d'analyse économique.

Les PME souffrent par ailleurs d'un manque de fonds propres, malgré le taux réduit d'IS, tandis que la fiscalité de l'endettement tend à favoriser des montages financiers, notamment des opérations de *LBO*, peu favorables au financement des jeunes entreprises innovantes.

Quatrièmement, les dépenses fiscales, les exonérations et les exemptions sociales accroissent la complexité des prélèvements obligatoires, ce qui est source de coûts de gestion pour les entreprises, et les incitent à l'optimisation. Cette situation tend à favoriser les entreprises ayant la capacité à tirer profit de cette complexité, le plus fréquemment les grandes entreprises, qui minorent ainsi leurs charges, et à défavoriser les PME qui ont moins recours à ces pratiques.

Au regard de l'ensemble de ces constats, il est possible de dégager quelques pistes de réflexion pour orienter davantage les prélèvements obligatoires des entreprises vers l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises. Ces pistes répondent ainsi à la demande de la commission des finances du Sénat et constituent des éléments susceptibles d'éclairer le débat parlementaire.

Cinq pistes principales d'évolution ont été identifiées par le Conseil. Elles interviennent dans un contexte de forte dégradation des finances publiques³¹⁶ qui ne devrait pas permettre d'octroyer de nouveaux allègements pour améliorer l'attractivité du territoire ou la compétitivité des entreprises.

Ces contraintes financières rendent nécessaire de trouver à l'avenir un juste équilibre entre une politique de soutien à l'emploi, notamment en faveur des travailleurs les moins qualifiés, et une politique davantage axée sur la compétitivité des entreprises, qui conduirait à pénaliser l'emploi à court terme, mais qui pourrait renforcer la croissance potentielle.

Si ces deux politiques peuvent par certains aspects apparaître complémentaires, le développement d'emplois très qualifiés stimulant la demande de construction ou de services faisant appel à des travailleurs peu qualifiés, leur poursuite concomitante et à leur niveau actuel n'apparaît en revanche pas soutenable financièrement. Mais les arbitrages devront tenir compte des éventuels effets emploi d'une remise en cause de certains allègements.

³¹⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2009.

Mieux connaître les prélèvements obligatoires des entreprises

Les prélèvements obligatoires des entreprises demeurent mal connus s'agissant de certaines taxes qu'elles acquittent solidairement avec les ménages. Il s'agit en particulier des diverses taxes environnementales et des taxes foncières, dont le montant ne peut être qu'approché. Des efforts d'individualisation des montants versés par les entreprises permettraient une connaissance plus fine des charges qu'elles supportent.

L'approche des prélèvements obligatoires en France est de manière traditionnelle plus juridique qu'économique, à la différence notamment des pays anglo-saxons. Alors que la concurrence économique est de plus en plus forte et internationalisée, cette lacune pourrait s'avérer préjudiciable au bon pilotage des prélèvements obligatoires. L'administration devrait donc développer son expertise en la matière ou favoriser l'émergence d'une capacité de recherche publique.

Cesser de rechercher une "assiette miracle"

Les débats sur le transfert des impôts et charges sur les coûts de production vers d'autres assiettes jugées moins pénalisantes pour l'activité économique ont été récurrents en France ces dix dernières années.

Des transferts ont d'ores et déjà été réalisés pour alléger les charges sur les facteurs travail et capital. La poursuite de ces transferts est envisagée dans le cadre de la suppression de la part EBM de la TP, notamment sur la fiscalité environnementale.

S'il existe des assiettes plus favorables à l'activité que d'autres, en particulier celles qui ne pèsent pas sur les coûts de production, en revanche aucune « assiette miracle » n'a été malheureusement identifiée pour prélever une recette dynamique sur les entreprises ou sur les ménages sans effet négatif sur l'activité.

Le recours aux différentes assiettes substitutives présente par ailleurs des risques propres : évasion du capital et découragement de l'investissement en cas de taxation trop forte du capital, effets inflationnistes de court terme, voire persistants, en cas de taxation de la consommation, risque d'effet dépressif sur la demande en cas de taxation des revenus. Les opérations de substitution d'assiette entraînent en outre des transferts multiples et incertains entre les entreprises selon leurs secteurs, entre les ménages, et entre ces deux catégories de contribuables.

Au final, le niveau d'emploi ne peut être durablement modifié par la seule structure de taxation : à terme, l'assiette la moins mobile – l'emploi – finit par être taxée, ce qui donne sa pertinence à l'assiette salariale dans une économie où le marché du travail est local et celui du capital mondial. La position concurrentielle d'une économie en perte de compétitivité ne saurait non plus être durablement améliorée par un simple basculement d'assiette, l'évolution des salaires finissant par absorber la baisse des charges.

Privilégier les bases larges et les taux bas

La stratégie fiscale et sociale a conduit en France à privilégier une diminution de l'assiette des prélèvements et l'adoption de taux réduits de prélèvements ciblés sur certaines activités ou emplois. De manière croissante, les gouvernements successifs ont utilisé les impôts et charges sociales comme levier de la politique économique, au contraire de nos principaux concurrents, qui ont préféré une plus grande neutralité des prélèvements obligatoires à l'égard de l'activité.

Or, l'efficacité de ces politiques est peu évaluée et apparaît souvent inégale. Dès lors, il conviendrait de s'interroger sur le maintien de certains de ces dispositifs, qui favorisent peu l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises.

En matière fiscale, l'assiette de l'IS pourrait être élargie, permettant une baisse du taux facial. Ainsi, la suppression de la part EBM de la TP pourrait permettre de réduire concomitamment les avantages de l'amortissement dégressif, ou d'aligner les durées d'amortissement sur celles des grands pays européens.

De même, la déductibilité des intérêts d'emprunts pourrait être plafonnée, et le niveau de détention du régime mère-fille augmenté dans le respect du droit communautaire pour favoriser des participations véritablement « opérationnelles », plutôt que des montages financiers. Le bénéfice de l'exonération des plus-values de titres de participation pourrait être exclu pour les titres de société situés dans un pays à fiscalité privilégiée, à l'image des dispositions prises en Belgique et en Italie, afin de limiter la fraude fiscale. Un réexamen du régime de groupes pourrait également permettre de limiter certaines opérations qui réduisent l'assiette taxable.

S'agissant de la fiscalité locale, la réforme de la TP devrait prévoir une révision des valeurs locatives, qui permettrait une plus grande équité entre les entreprises commerciales et les entreprises industrielles.

En matière de prélèvements sociaux, le Conseil des prélèvements obligatoires recommande de s'interroger sur l'ensemble des dispositifs d'allègements de cotisations et d'exemptions d'assiette. En effet une baisse uniforme des taux, plus favorable à la compétitivité, serait possible à prélèvements constants en réduisant les dispositifs dérogatoires, mais avec des conséquences sur le niveau du coût du travail au voisinage du SMIC, et donc sur l'emploi faiblement qualifié.

Plusieurs propositions ont été formulées depuis 2006 pour recentrer les allègements généraux.

La Cour des comptes³¹⁷ puis la mission d'information commune de l'Assemblée Nationale³¹⁸ ont recommandé un abaissement du seuil de sortie des allègements généraux à respectivement 1,3 SMIC (9,2 Md€ de gains chiffrés en 2007) ou 1,4 SMIC (-6 Md€). Il s'agirait par là également de modifier la pente des allègements et donc le coût des hausses de salaires, avec toutefois le risque d'un renforcement possible de l'effet de trappe à bas salaire.

Une autre piste vise à limiter le bénéfice des allègements généraux en fonction de la taille des entreprises : la Cour recommandait ainsi de concentrer ce dispositif sur les PME, réduisant le bénéfice des allègements aux entreprises en-deçà d'un certain seuil de salariés, moins de 50 salariés (-6,7 Md€) voire moins de 20 salariés (-9,6 Md€). La mission d'information commune de l'Assemblée Nationale proposait de réserver les allègements généraux accordés à une entreprise aux seuls 500 (-4 Md€) ou 1000 premiers emplois (-3,2 Md€).

Par ailleurs, les exonérations ciblées de cotisations sociales devraient faire l'objet d'un réexamen au regard de leur coût et de leur efficacité sur l'emploi. Ainsi, l'aide exceptionnelle à l'embauche à destination des entreprises de moins de 10 salariés mise en place dans le cadre du plan de relance du 4 décembre 2008 ne devrait pas être pérennisée, ni étendue à d'autres catégories d'entreprises.

Les contributions sur les éléments exemptés d'assiette pourraient par ailleurs être relevées, notamment s'agissant de l'épargne salariale et des contributions à la prévoyance complémentaire, génératrices de fortes inégalités entre entreprises, salariés et ménages. Le taux du forfait social (2%) pourrait être revalorisé (gain de 1,6 Md€, pour un taux à 10%) tout en maintenant un niveau d'assujettissement inférieur au taux normal, et

³¹⁷ Communications sur les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés (septembre 2006).

³¹⁸ Rapport sur les exonérations de cotisations sociales (juin 2008).

son assiette étendue à certains compléments de rémunération non couverts.

Favoriser l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire

Les ETI sont globalement défavorisées par la structure des prélèvements obligatoires, notamment au titre de l'IS pour celles qui ne sont pas intégrées dans un groupe fiscal, ou au regard de leur taux d'assujettissement aux cotisations sociales.

L'élévation du plafond du bénéfice donnant droit au taux réduit d'IS pourrait être expertisée. Cela permettrait de favoriser la croissance des entreprises et l'augmentation de leurs fonds propres, en couplant ce taux réduit avec un mécanisme de complément d'imposition en cas de distribution, à l'image du régime qui a existé entre 1997 et 2000.

Les ETI bénéficieraient par ailleurs de la baisse uniforme des cotisations patronales, permise par une remise en cause partielle des exonérations et exemptions de cotisations sociales.

Simplifier et stabiliser les prélèvements obligatoires

L'instabilité actuelle des mesures fiscales et sociales en faveur des entreprises ne permet pas de fixer leurs anticipations et réduit sans doute l'effet recherché de ces dispositifs, notamment en matière d'incitation à l'embauche. En outre la volatilité de ces dispositifs génère des coûts de gestion supplémentaires pour les entreprises. Enfin et surtout, elle nuit à l'attractivité du territoire, la qualité de l'environnement réglementaire constituant le premier critère de choix en matière de prélèvements obligatoires pour la localisation des investissements

En conséquence, il apparaît souhaitable de limiter les modifications législatives et réglementaires, et de privilégier une plus grande prévisibilité des dispositifs.

L'approche pluriannuelle mise en place par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 permet ainsi d'instaurer plusieurs règles de gouvernance en matière de dépenses fiscales et de niches sociales, afin d'en assurer la maîtrise et de sécuriser les recettes.

Ces engagements prévoient notamment une double règle dite de gage : elle oblige tout d'abord à compenser à due concurrence le coût des créations ou extensions de dispositifs dérogatoires par une réduction d'autres dispositifs de ce type ; elle impose ensuite de compenser le coût des mesures nouvelles par l'augmentation d'autres recettes. Ces règles devraient être appliquées à l'ensemble des mesures nouvelles consenties depuis le 1^{er} janvier 2009.

S'agissant de l'objectif de simplification, la réforme des impôts locaux pourrait conduire à une spécialisation autant que possible des impôts locaux par niveau de collectivité, ce qui permettrait de réduire l'effet de hausse des taux résultant de leur empilement sur une même assiette. Cette spécialisation ne devrait cependant pas remettre en cause le lien fiscal entre les entreprises et les collectivités, qui pourrait être préservé au niveau communal et intercommunal.

Il apparaît par ailleurs nécessaire de réaffirmer le principe de liaison des taux afin de rééquilibrer les relations entre les entreprises et les collectivités, en supprimant les mécanismes dérogatoires qui se sont multipliés depuis 2002.

Des efforts de lisibilité devraient également être faits s'agissant des prélèvements sociaux. L'allègement général dégressif sur les bas salaires se présente comme une dérogation aux taux de droit commun. De ce fait, il est moins lisible et moins garanti, pour les investisseurs internationaux, qu'un système où les taux réduits de cotisations sociales seraient intégrés dans le mode de calcul de principe des cotisations sociales.

Cependant, l'intégration des allègements généraux dans un barème progressif des taux de cotisations, comme l'a fait récemment l'Espagne, présente des contraintes fortes, comme l'ont montré deux récents rapports d'inspections générales ministérielles³¹⁹ ou de la Cour des comptes³²⁰. La visibilité des allègements et exonérations – et avec elle, l'acceptabilité des prélèvements – pourraient en revanche être accrues en communiquant aux entreprises cotisantes leur taux effectif d'assujettissement moyen, sur le modèle de la pratique développée en matière d'impôt sur le revenu.

Laisser moins de place à l'optimisation

La complexité de notre système de prélèvements obligatoires offre des opportunités aux entreprises pour optimiser leurs prélèvements fiscaux et sociaux. La loi devrait mieux prendre en compte les possibilités d'optimisation qu'elle offre ainsi aux entreprises en mettant en place des procédures d'encadrement et de suivi plus opérationnelles. Ces procédures devraient être accompagnées d'efforts plus structurels pour améliorer la lisibilité et la stabilité des impôts et des charges sociales, comme il a déjà été évoqué ci-dessus.

³¹⁹ Rapport des inspections générales des affaires sociales et des finances sur *l'intégration des allègements généraux de cotisations patronales au sein d'un barème de cotisations de sécurité sociale*, avril 2006.

³²⁰ Communication à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur *l'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations bas salaires et sur les heures supplémentaires*, mai 2008.

En matière fiscale, la France pourrait mettre en place une obligation de dévoiler les schémas d'optimisation utilisés par les entreprises, ce qui permettrait une meilleure connaissance de ces pratiques, et une plus grande capacité pour le législateur d'en circonscrire les plus excessifs.

En matière de prélèvements sociaux, le calcul des allègements généraux pourrait être annualisé, afin d'éviter les pratiques de certains employeurs qui versent des rémunérations sur plus de douze mois, permettant à un salaire de bénéficiaire pendant onze mois d'allègements au niveau maximal alors que la rémunération annuelle, lissée sur douze mois, serait nettement supérieure.

Cette pratique est très répandue dans le secteur financier, l'immobilier, le conseil et l'assistance, et l'édition. A l'inverse elle est rare dans l'industrie ou dans le secteur sanitaire et social. Un meilleur encadrement permettrait des gains de l'ordre de 2 à 3 Md€, dont le coût serait essentiellement supporté par les secteurs protégés, et favoriserait ainsi les secteurs exposés en finançant une baisse uniforme des taux. La faisabilité technique reste toutefois à étudier, afin d'en limiter les coûts de gestion supplémentaires pour les entreprises et pour les URSSAF.

Enfin, l'harmonisation européenne constitue une voie utile pour lutter contre les pratiques d'optimisation intracommunautaires. La mise en place d'une réglementation européenne relative à la détermination de l'assiette fiscale (*Common Consolidated Tax Base*) aurait un effet majeur en ce domaine, mais n'est sans doute réalisable qu'à moyen ou long terme, au vu de l'ampleur du chantier et de la résistance de nombreux États membres.

Dans l'attente, l'harmonisation fiscale est imposée par la jurisprudence communautaire qui, au nom du respect du principe de liberté d'établissement, conduit à la révision par strate des législations nationales. Une approche plus pragmatique de la coopération européenne, centrée sur des thématiques plus précises, pourrait permettre d'harmoniser par exemple le traitement des actifs incorporels, des amortissements ou des intérêts.

Enfin, la conciliation d'un objectif d'amélioration de l'attractivité et de la compétitivité française avec l'impératif de redressement des finances publiques ne peut résulter de la seule modification de la structure des prélèvements obligatoires. Elle appelle des efforts de limitation de la dépense publique, qui dépassent le champ de compétence du Conseil.

Il n'apparaît pas ainsi d'une grande efficacité de présenter un taux de prélèvements obligatoires élevé sur les entreprises par rapport aux autres pays, tout en leur octroyant des aides économiques massives, évaluées à près de 65 Md€, dispersées sur plus de 6 000 dispositifs³²¹. Dans son dernier rapport consacré à la France, l'OCDE recommande d'ailleurs de supprimer l'essentiel de ces dispositifs de soutien aux entreprises, pour financer la baisse des charges qui pèsent sur elles.

³²¹ *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, mission conjointe des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales de janvier 2007.

ANNEXES

I	Lettre de mission de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat
II	Inventaire des impôts, taxes et redevances sur les entreprises (2008)
III	Calendrier de la suppression des principales déductions applicables à l'IS en Espagne
IV	Éléments de comparaison en matière de taux réduit d'imposition des PME
V	Poids des importations et des exportations dans la production sectorielle (%)
VI	Prélèvements obligatoires et comptes de la protection sociale
VII	Modifications des allègements généraux de cotisations sociales
VIII	Récapitulatif des exonérations sociales ciblées en 2009
IX	Tableau récapitulatif des éléments exemptés de l'assiette des cotisations sociales
X	Equivalence des allègements et exonérations de charges en points de cotisation vieillesse plafonnée
XI	Taux appliqués aux services listés dans l'annexe IV de la directive n°2006/112
XII	Principales réformes intervenues en matière de TVA (montants prévus pour 2009)
XIII	Série des taux moyens de taxe professionnelle pour les collectivités locales de métropole
XIV	Dérogations au plafonnement des taux de TP instituées depuis 2002
XV	Impact d'une hausse de 100 € du salaire net sur le coût du travail
XVI	Les seuils du système de prélèvements sociaux
XVII	Effets sectoriels du plafonnement à la valeur ajoutée et du dégrèvement de taxe professionnelle (2008)
XVIII	Impact de la suppression des EBM de l'assiette imposable de la TP

I : Lettre de mission de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

KCC A0808638 CDC
09/07/2008

JA/nn-n° 08-647

Paris, le 7 juillet 2008



Monsieur le Premier Président,

COMMISSION
DES
FINANCES

LE PRÉSIDENT

En application de la loi n° 2005-358 du 20 avril 2005, le Conseil des prélèvements obligatoires peut être chargé par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence.

Dans ce cadre et conformément à l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous informer que la commission des finances du Sénat souhaite que cet organisme fasse une étude sur les prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises françaises dans une économie globalisée. L'objectif est d'évaluer le poids des impôts et charges obligatoires pesant sur les coûts de production, de mesurer leur impact sur les délocalisations d'activités hors du territoire national. Au total, il s'agit de concevoir un schéma de prélèvements obligatoires préservant au maximum les intérêts nationaux dans la compétition internationale.

Cette étude devrait être l'occasion de faire le point de la position concurrentielle des entreprises françaises en terme de taux d'imposition effectif et de poids des charges fiscales et sociales prélevées sur les salaires au niveau du SMIC.

En vous remerciant de veiller à ce que le Conseil des prélèvements obligatoires réalise cette étude dans les meilleurs délais, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Tout amicalement
Jean Arthuis

Jean Arthuis

Monsieur Philippe SÉGUIN
Premier Président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

II : Inventaire des prélèvements obligatoires des entreprises en 2008, au sens de la comptabilité nationale

En Md€

Prélèvements obligatoires	Montants
<i>Impôts, taxes ou redevances</i>	
Contribution complémentaire sur les préretraites	0
Contribution additionnelle de solidarité de 0,3% au profit de la CNSA	1 365
Contribution au développement de l'apprentissage	699
Contribution des institutions financières	8
Contribution des laboratoires	469
Contribution patronale sur les stock-options	240
Contribution sociale de solidarité des sociétés	5 228
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	1 075
Contributions des employeurs de main d'œuvre étrangère au profit de l'ANAEM	71
Contributions préretraites es employeurs à la CNAVTS	0
Contributions préretraites des employeurs au FSV	120
Cotisation des entreprises cinématographiques au profit du CNC	8
Cotisation minimale de taxe professionnelle	2 737
Cotisation patronale à l'AGS	678
Cotisations des employeurs au profit du FNAL	2 193
Droits de navigation	1
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante	34
Imposition forfaitaire annuelle	1 721
Impôt sur les sociétés	48 879
Pénalité pour défaut d'emploi obligatoire de travailleurs handicapés et de mutilés de guerre	1
Pénalités et amendes	1
Précompte dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués	2
Prélèvement exceptionnel de 25% sur les distributions de bénéfices	15
Prélèvements sur les entreprises d'assurance	71
Produit de la taxe sur certaines dépenses publicitaires	31
Versement transport	5 270
Recettes perçues au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction	16

Redevance perçues sur les formalités au profit de l'INPI	107
Redevance pour la création de bureaux en région IDF	255
Redevances pollutions industriels	113
Retenues à la source et prélèvements sur les RCM et BA	561
Reversement à l'État de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)	665
Reversement au budget général de diverses ressources affectées	882
Taxe d'apprentissage au profit du FNDMA	332
Taxe de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue	23
Taxe foncière	8 536
Taxe générale sur les activités polluantes	43
Taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie	891
Taxe parafiscale sur les spectacles au profit de L'ASTP	5
Taxe professionnelle	21 220
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers	226
Taxe sur les certificats d'immatriculation	393
Taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	684
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage	33
Taxe sur les salaires	4 946
Taxe sur les véhicules de société	1 070
Taxes au profit de la CNBA et des VNF	165
TF et TP La Poste et France Télécom	20
Versements entreprises industrielles FNE	35
Autres	407
Sous-total 1	112 545
<i>Cotisations sociales employeurs</i>	
Perçues par les organismes de sécurité sociale	211 590
<i>Dont régime général</i>	<i>134,7</i>
CNAMTS (Maladie+ATMP)	71,2
CNAF	28,9
CNAV	34,7
<i>Dont UNEDIC</i>	<i>19,1</i>
<i>Dont Régimes complémentaires</i>	<i>39,3</i>
Agirc - Arrco - Agff	36,7
Autres régimes complémentaires	2,6
<i>Dont Régimes spéciaux</i>	<i>18,4</i>
Perçues par l'État (La Poste et France Télécom)	2 411
Sous-total 2	214 001
Total	326 546

Source DGTPE, d'après INSEE

III : Calendrier de la suppression des principales déductions applicables à l'IS en Espagne

	En %										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Bonifications des revenus réinvestis dans l'activité exportatrice des productions cinématographiques, livres, etc.	99	87	75	62	50	38	25	13	0		
Dépenses en R&D	30	27	25	25	25	25	0	0	0		
Dépenses supplémentaires en R&D qui n'ont pas pu être déduite lors de l'exercice précédent	20	18	17	17	17	17	0	0	0		
Innovations via les universités	15	13	12	12	12	12	0	0	0		
Déductions pour les TIC	15	12	9	6	3	0	0	0	0		
Exportations	25	12	9	6	3	0	0	0	0		
Biens d'intérêt culturel	15	14	12	10	8	6	4	2	0		
Investissements en productions audiovisuelles	20	18	15	13	10	8	5	3	0		
Investissements en éditions de livres	5	5	4	4	3	2	2	1	0		
Formation professionnelle	5	4	3	2	1	0	0	0	0		
Dépenses supplémentaires de formation professionnelle	10	8	6	4	2	0	0	0	0		
Emploi de travailleurs handicapés (€ pour chaque poste de travail nouvellement créé)	6 000 €	6 000 €	6 000 €	6 000 €	6 000 €	6 000 €	6 000 €	6 000 €	6 000 €		
Réinvestissement des bénéfices extraordinaires	20	14,5 - 12	12	12	12	12	12	12	12		
Prévision sociale	10	8	6	4	2	0	0	0	0		

Source Mission économique en Espagne, d'après le Registro de economistas y asesores fiscales

IV : Eléments de comparaison en matière de taux réduit d'imposition des PME

Belgique	Pays-Bas	Allemagne
Le taux plein s'élève à 33 % (33,99 % contribution complémentaire de crise comprise). Certaines sociétés peuvent bénéficier d'un taux réduit par tranche, le taux normal s'appliquant au-delà d'un bénéfice de 322 500 €. Conditions supplémentaires : - qui ne détient pas des participations dont la valeur excède 50 % de leur avoir social - dont les parts ou actions sont détenues à plus de 50 % par des personnes physiques.	Pour toutes les entreprises : Taux à partir du 1er janvier 2009 : Bénéfice de 0 à 200 000 euros : 20% Bénéfice supérieur à 200 000 € : 25,5%	Le taux de droit commun de l'IS de 15% s'applique. La charge fiscale globale (IS + TP + surtaxe de solidarité) s'élève à 29,83%. Pas de taux réduit d'imposition.
Espagne	Italie	Royaume-Uni
Les PME dont le chiffre d'affaires net est inférieur à 8 M€ sont imposées au taux de 25 % sur les premiers 120 202,41 € (taux applicable à une quote-part du bénéfice). Le reste de la base imposable est imposé à hauteur de 30 %, le taux général appliqué pour l'impôt sur les sociétés.	Taux d'IS de droit commun : 27,5% Pas de taux réduit mais la loi de Finances pour 2008 permet à certains acteurs économiques dont le chiffre d'affaires est inférieur à 30.000€ d'opter pour un régime fiscal avantageux, accompagné d'une simplification des procédures comptables. L'IS et l'IRAP (impôt régional sur les activités productives) et les impôts additionnels, sont remplacés par un impôt substitutif à taux unique de 20 %. Ce système remplace les anciens régimes simplifiés (franchise, régime dit marginal et régime super simplifié).	Les sociétés dont le bénéfice imposable est compris entre 0 et 300 000 £ sont soumises à un taux de 21 %. Le taux normal de 28 % s'applique aux bénéfices supérieurs à 1500 000 £. Lorsque le résultat est situé entre ces 2 bornes, les sociétés bénéficient d'un abattement conduisant à l'application d'un taux croissant de 21 à 28 % et égale à : (U-P) * 1/p * F où - U est la limite supérieure de la tranche marginale (£ 1 500 000) ; - I est le bénéfice imposable ; - P est la somme du bénéfice imposable et des dividendes perçus ; - F est une fraction à appliquer (7/400). Remarque : un régime spécifique s'applique aux sociétés associées afin d'éviter qu'une société ne divise artificiellement son activité pour bénéficier du régime des petites sociétés.

V : Poids des importations et des exportations dans la production sectorielle (%)

Secteurs		Agriculture, sylviculture, pêche	Activité extractives	Produits alimentaires, boissons et tabac	Textiles, habillement, cuir et chaussures	Production de bois, articles en bois	Pâtes et papiers, articles en papier, imprimerie édition	Prod. chimiques caoutchouc plastiques et pétroliers	Autres produits minéraux non métalliques	Produits métallurgiques et ouvrages en métaux	Machines et matériel	Matériel de transport	Industries manufacturières Diverses et récupération
France	Exp.	13,9	-	26,4	68,65	18,83	17,9	46,27	16,1	29,7	65,8	56,5	27,1
	Imp.	11,7	-	20,7	106,57	28,6	23,0	44,85	18,7	34,9	73,4	43,5	46,5
Allemagne	Exp.	14,7	12,7	23,8	98,8	26,0	30,1	61,6	28,7	39,4	71,1	63,1	44,6
	Imp.	42,0	569,4	23,2	143,6	20,8	20,4	44,4	18,6	32,5	46,7	34,9	43,0
Italie	Exp.	9,4	12,4	16,7	43,6	8,1	14,7	33,3	21,9	25,6	50,4	55,5	37,8
	Imp.	21,7	410,7	20,7	26,2	22,1	17,4	35,9	8,1	27,8	33,7	67,7	13,4
Espagne	Exp.	-	14,9	15,6	38,4	10,6	13,1	32,5	14,2	18,8	42,5	62,1	13,1
	Imp.	-	463,4	16,9	59,2	21,7	16,4	44,1	9,1	24,1	90,8	67,7	23,0
Suède	Exp.	15,1	48,4	20,7	130,2	36,8	49,8	70,0	28,0	45,0	74,2	50,0	46,7
	Imp.	38,0	302,3	36,0	288,4	10,7	12,3	59,1	35,5	34,1	59,7	39,6	51,9
Danemark	Exp.	32,9	68,1	64,6	279,4	35,7	22,1	80,9	38,5	50,1	91,8	125,6	73,2
	Imp.	24,0	20,0	34,5	335,9	72,1	37,7	72,5	36,7	83,5	90,0	290,8	49,0
Pologne	Exp.	5,9	13,1	19,9	57,7	36,6	27,9	34,2	24,4	47,5	70,7	82,7	63,5
	Imp.	10,0	80,7	12,3	82,4	14,9	31,5	57,4	16,7	49,9	99,5	56,1	18,8
États-Unis	Exp.	12,5	3,1	6,0	18,8	4,7	4,8	13,9	6,9	11,0	44,5	27,5	12,4
	Imp.	8,6	61,4	9,2	130,5	22,8	5,4	19,2	18,1	23,8	63,7	38,1	42,1
Japon	Exp.	0,6	2,8	1,0	16,4	0,4	2,5	15,0	11,8	12,9	37,8	34,7	11,0
	Imp.	15,7	1632,6	14,5	94,2	50,4	3,7	13,2	7,5	8,8	19,4	5,1	24,4

Source : OCDE-STAN. Les taux d'exportation supérieurs à 100% sont liés aux erreurs de mesure, aux déstockages, ou à un mauvais contrôle des ré-exportations.

VI : Prélèvements sociaux : prélèvements obligatoires et comptes de la protection sociale

		Comptes de la protection sociale	Hors comptes de la protection sociale
Prélèvement obligatoire selon l'INSEE	Cotisations sociales	Cotisations de sécurité sociale	Partie de la taxe d'apprentissage versée au fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage Contribution au développement de l'apprentissage Versement transport Contribution AGFPIPH (association pour la gestion du fonds d'insertion professionnelle des personnes handicapées) Résidu de la contribution à la formation professionnelle et de la TA pour la partie versée au trésor public Contribution à la formation professionnelle hors versement au trésor public et taxe d'apprentissage versée aux organismes collecteurs*. Participation des employeurs à l'effort de construction
		Cotisations régimes complémentaires obligatoires	
	ASSO	Cotisations Unedic	
		Taxe sur les contributions aux régimes de prévoyance Contribution sur l'abondement de l'employeur au PERCO Contribution sur les indemnités de mise à la retraite Contribution sur les avantages de préretraite et de cessation anticipée d'activité Contribution sur les régimes de retraite « chapeau » Contribution sur les attributions de stock-options et les attributions gratuites d'actions	
		Forfait social	
		Contribution des grossistes en pharmacie Contribution sur le chiffre d'affaires Contribution « clause de sauvegarde » Remise conventionnelle Contributions sur les dépenses de promotion	
		Contribution sur le chiffre d'affaires des complémentaires santé	
APUL			
ODAC	Cotisation AGS (garantie des salaires) Contribution Fonds national d'aide au logement		
	État		
Hors prélèvement obligatoire selon l'INSEE	obligatoire	selon	

*Ces deux éléments ne constituent pas des prélèvements obligatoires pour l'INSEE. En revanche, l'OCDE prend en compte l'ensemble des taux de TA et CFP.

VII : Modifications des allègements généraux de cotisations de sécurité sociale depuis 1993

(La complexité des modifications apportées entre 2003 et 2005 a rendu nécessaire la présentation de deux tableaux, à lire en parallèle)

De	à	Mesures pour les salariés à temps complet	réduction de cotisations au SMIC	cotisations employeurs régime général restantes au SMIC (1)
...	30.06.1993		0,0%	30,1%
01.07.1993	31.12.1994	suppression totale des cotisations familiales de 1 à 1,1 SMIC (- 5,4 %) et de moitié de 1,1 à 1,2 (-2,7 %)	5,4%	24,7%
01.01.1995	31.08.1995	suppression totale des cotisations familiales de 1 à 1,2 SMIC et de moitié de 1,2 à 1,3	5,4%	24,7%
01.09.1995	30.09.1996	idem + ristourne dégressive valant 800 francs au SMIC mensuel (12,8 % de cotisations) et s'annulant à 1,2 SMIC	18,2%	11,9%
01.10.1996	31.12.1997	ristourne unique dégressive correspondant à 18,2 % de cotisations au SMIC mensuel et s'annulant à 1,33 SMIC	18,2%	11,9%
01.01.1998	...	idem, seuil d'amulation ramené à 1,3 SMIC	18,2%	11,9%
01.01.2000	...	pour les entreprises à "35 heures" allègement dégressif valant 21 500 francs au SMIC et rejoignant 4 000 francs vers 1,8 SMIC	26,0%	4,1%
01.07.2003	...	ristourne unique dégressive correspondant à 26 % de cotisations au SMIC horaire et s'annulant à 1,7 SMIC ; montée en charge en 3 ans selon la position de l'entreprise par rapport aux allègements Aubry et RBS (voir tab. 2.).	26,0%	4,1%
01.01.2005	...	seuil ramené à 1,6 SMIC (voir tab. 2.)	26,0%	4,1%
01.01.2006	...	prise en compte des heures rémunérées de toute nature (LFSS 2006)		
01.07.2007	...	augmentation du taux d'exonération pour les – 20 salariés	28,1% / 26,0 %	2,0 % / 4,1 %
01.10.2007	...	calcul de l'allègement modifié excluant les heures supplémentaires et complémentaires (loi TEPA)		

(1) : 12,8 % maladie ; 5,4 % famille ; 9,8 % vieillesse ; 2,1 % AT

Source ACOSS

Passage de la RBS et de l'allègement Aubry à l'allègement Fillon

Périodes	Employeur ouvrant droit au 30 juin 2003 à l'allègement 35 heures	Autre employeur
Du 1 ^{er} juillet 2003 au 30 juin 2004	1. Réduction maximale : 26 % du salaire brut. Limite : 1,7 fois la garantie de rémunération applicable au 1 ^{er} janvier 2000 (garantie dénommée GMR2)	2. Réduction maximale : 20,8 % du salaire brut. Limite 1,5 SMIC
Du 1 ^{er} juillet au 31 décembre 2004	4. Réduction maximale : 26 % du salaire brut Limite : 1,6 fois la GMR2	3. Réduction maximale : 23,4 % du salaire brut. Limite 1,6 SMIC
Du 1 ^{er} janvier 2005 au 30 juin 2005	5. Réduction maximale : 26 % du salaire brut - Limite : 1,6 Smic	
A compter du 1 ^{er} juillet 2005		

Source : ACOSS

VIII : Récapitulatif des exonérations sociales ciblées en 2009

	Cotisations concernées (autre les cotisations maladie vieillesse famille)	Type	Montants, limites	Condition de taille de l'entreprise	Autres conditions	Effectif concerné
Apprentissage	Jusqu'à 10 salariés : FNAL, VT, RCO, assurance-chômage, TA, CFP	Abattement d'assiette d'ATMP totale	Abattement : 11 points de SMIC	de 10 salariés pour les autres cotisations		339419
Contrat de professionnalisation	ATMP pour contrats conclus avant 2007 et les groupements d'employeurs	Exonération totale			Jeunes de 16 à 25 ans pour les contrats conclus avant 2008 Demandeurs d'emploi de plus de 45 ans	171555
Stagiaires	CSA, FNAL, VT	Franchise Taux forfaitaire d'ATMP à 3,7%	12,5% du plafond par heure		Convention tripartite de stage	Nd
Associations d'insertion par l'activité économique		Franchise Taux forfaitaire d'ATMP à 3,7%	750 h par salarié et par an pour la franchise et le taux forfaitaire		Associations conventionnées, publiques en difficulté	79427
Création d'emplois en ZRR et ZRU		Exonération dégressive	Totale à 1,5 SMIC, nulle à 2,4 Durée de douze mois	50 salariés		13550 R 4255 U

Création d'emplois en ZFU	FNAL, VT	Exonération dégressive	Exonération : totale à 1,4 SMIC, nulle à 2,4 SMIC (seuil ramené à 2,2 en 2010 et 2 en 2011) Taux plein pendant 3 ans, puis sortie en 5 ans (9 ans pour les entreprises de 5 salariés au plus)	CA ou bilan : 10 millions € Effectif à l'entrée : 50 salariés	Secteurs exclus des ZFU de 2004 et 2006 : automobile, construction navale, textile, sidérurgie et transport routier Règle <i>de minimis</i> pour les ZFU 2004 et 2006	77284
Créations d'emploi en BER entre 2007 et 2011	FNAL, VT	Franchise	Plafond : nombre d'heures rémunérées par 1,4 SMIC 7 ans à compter de l'implantation, de la création, ou du contrat			388
Création d'emplois en ZRD		Exonération dégressive	Totale à 1,4 SMIC, nulle à 2,4 Taux plein pendant trois ans, deux-tiers la quatrième année, 1/3 la cinquième			Nouveau
JEI et JEU		Exonération totale pendant les 7 ans suivant la création		250 salariés	Personnels liés aux activités de R et D	10792
Services à la personne auprès des personnes fragiles		Exonération totale	Pour les services auprès d'une personne de 70 ans non dépendante, franchise de 65 SMIC horaires par mois		CDI ou CDD pour le remplacement d'un salarié en congé	244214
Services à la personne		Franchise	dans la limite du SMIC		CDI ou CDD pour le remplacement d'un salarié en congé	103451
Hôtellerie-café-restauration		Réduction forfaitaire sur les avantages repas	0,93€/repas			553846

Source : CPO d'après annexe 5 du PLFSS 2009

IX : Tableau récapitulatif des éléments exemptés de l'assiette des cotisations sociales

Assiette exemptée	Plafond de l'exemption	Autres conditions	Montant 2006/2007	Assujettissement à une contribution
Intéressement dans le cadre d'un accord Intéressement de projet Supplément d'intéressement Prime exceptionnelle pour les entreprises concluant un accord avant le 30 juin 2009	Maximum global : 20% de la masse salariale brute Maximum individuel : 171,54€ (0,5 plafond) Prime exceptionnelle : 1500€.	Création par accord d'entreprise ou de branche. Formule d'intéressement garantissant le caractère variable et incertain. Intéressement de projet : salariés d'une entreprise, appartenant à diverses structures et exerçant sous une même autorité une activité caractérisée.	6,5 Mds €	Forfait social
Participation Supplément de réserve spéciale de participation Prime exceptionnelle du premier semestre 2008	25731€ de montant individuel Prime exceptionnelle : 1000€.	Accord d'entreprise ou de branche. Constitution d'une réserve spéciale de participation calculée selon une formule légale, dont la répartition est effectuée selon les critères déterminés dans l'accord. Indisponibilité des sommes pendant 5 ans, sauf dérogations introduites par la loi en faveur des revenus du travail.	7,1 Mds €	Forfait social
Abondement au plan d'épargne entreprise	Triple des versements du salarié 2744,64€	Ouverture à tous les salariés.	1,3 Mds €	Forfait social
Stock-options (rabais, plus-value d'acquisition, plus-value de cession)	Rabais : 5% de la valeur de l'action	Délai d'indisponibilité de quatre ans à compter de la date d'attribution de l'option est imposé ; en cas non-respect, la plus-value d'acquisition est imposée	2,1 Mds €	Contribution de 10% au choix : - sur la juste valeur des options estimée pour l'établissement des comptes consolidés pour les sociétés appliquant les normes comptables internationales, - ou sur 25% de la valeur des actions au moment de l'attribution.
Attribution gratuite d'actions		Conditions déterminées par l'assemblée générale : délai d'autorisation, pourcentage maximal, période d'acquisition minimale, durée minimale d'obligation de conservation Notification des attributions définitives aux organismes de recouvrement	ND	Contribution de 10% au choix : - sur la juste valeur des options estimée pour l'établissement des comptes consolidés pour les sociétés appliquant les normes comptables internationales, - sur 25% de la valeur des actions au moment de l'attribution.

Retraite supplémentaire et prévoyance complémentaire	Retraite : 1715,4 € ou 5% de la rémunération plafonnée à 171 540€ Prévoyance : 2058,24 € ou 1,5% de la rémunération Total : 4116,48€ Ces plafonds ne s'appliquent pas aux régimes à prestations définies assortis de condition de présence dans l'entreprise au moment du départ en retraite (« régimes chapeaux »).	Caractère collectif et obligatoire Retraite supplémentaire : doit permettre l'acquisition de droits viagers, payables au plus tôt à la date de liquidation de la pension de base et prévoir la possibilité pour les salariés de transférer leurs droits vers un autre contrat ou vers un PERP Contrats de prévoyance : conditions définies par la loi relative à l'assurance maladie	10,7 Mds € pour la prévoyance, 3,1 Mds € pour la retraite	Contribution de 8% sur les contributions des employeurs employant plus de 9 salariés (articles L. 137-1 à 4) Forfait social, sauf pour les contributions aux régimes de prévoyance pour les risques maladie, maternité et accident Régimes de retraite conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière dans l'entreprise : contribution spécifique
Abondement au PERCO Utilisation de droits acquis sur un CET correspondant à un abondement de l'employeur	Triple des versements du salarié et 5489,28€ Utilisation de droits acquis sur un CET correspondant à un abondement de l'employeur : limite de l'abondement de droit commun		0,2 Md €	Forfait social
Participation au titre restaurant	5,04€ par titre	Doit être comprise entre 50 et 60% de la valeur du titre	2,1 Mds €	
Contribution aux chèques-vacances	limite de 30% du SMIC mensuel par an et par salarié	Doit être comprise entre 20 et 80% de la valeur des chèques Règles de plafond de revenus des foyers des salariés Entreprises de moins de 50 salariés	0,3 Md €	Forfait social
Contribution aux frais de transport	200€ par an pour le remboursement du carburant de transport personnel L'obligation pour l'employeur de rembourser au salarié une partie du prix des titres d'abonnement de transports publics entre le domicile et le lieu de travail (article L. 3261-2 du code du travail), circonscrite lors de sa création aux employeurs situés sur le périmètre du STIF : a été étendue à la France entière par l'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008. L'intégralité de la participation de l'employeur est exonérée, y compris la partie facultative, dans la limite des frais réellement engagés.			
Remise gratuite de matériels informatiques	prix de revient global des matériels et logiciels de 2000€ par salarié et par an			

Avantages accordés par les comités d'entreprise			Caractère culturel ou social		
Avantages en nature à vocation culturelle ou sociale dans les entreprises sans comité d'entreprise			Pour les entreprises sans comité d'entreprise : avantages équivalents à ceux qu'accorderait un comité d'entreprise (chèques-culture, bons d'achat)	2,6 Mds	
Financement par le comité d'entreprise d'activités de service (CESU « préfinancé »)	1830€ par an et par salarié bénéficiaire			0,1 Md	
Indemnités de rupture	Dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) : sans plafond Licenciement ou mise à la retraite en dehors d'un PSE, rupture négociée avant 60 ans : la plus élevée des deux limites suivantes : - deux fois le montant de la rémunération annuelle brute du salarié, ou 50% du montant de l'indemnité versée si ce seuil est supérieur, dans la limite de 205 848€ (licenciement) ou de 171 540€ (mise à la retraite) ; - montant de l'indemnité prévue par la convention collective, l'accord professionnel ou interprofessionnel ou à défaut par la loi.			3,5 Mds €	Contribution de 50% sur les indemnités de mise à la retraite (article L. 137-12). Taux est réduit à 25% pour les indemnités versées entre le 11 octobre 2007 et le 31 décembre 2008. Contribution au profit de la CNAV de 50% sur les avantages de préretraite et de cessation anticipée d'activité versés par l'employeur (article L. 137-10).
Indemnités dans le cadre d'un accord de GPEC	137 232€		Entreprises d'au moins 300 salariés, groupes de dimension communautaire		

Source : CPO d'après annexe 5 au PLFSS pour 2009.

X : Equivalence des allègements et exonérations de charges en points de cotisation vieillesse plafonnée

Dispositif	Coût en 2008 en M€	Équivalent en points de cotisation vieillesse plafonnée
Allègement Fillon	21 652	5,2
Exonération des heures supplémentaires	2 888	0,7
Rachat de jours de congés au 31 décembre 2007	73	0,02
Apprentissage	882	0,2
Contrats de professionnalisation	401	0,1
Aides à domicile	587	0,1
Avantages en repas HCR	159	0,04
JEI/JEU	116	0,03
ZRR et ZRU	391	0,09
ZFU	324	0,08

Source : CPO CCSS, rapport de juin 2009.

XI : Taux appliqués aux services listés dans l'annexe IV de la directive n°2006/112

Catégories services	de	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Pologne	Royaume-Uni
Les petits services de réparation :										
a) bicyclettes;		19%	6%	25%	16%	19,6%	20%	6%	7%	15%
b) chaussures et articles en cuir;		19%	6%	25%	16%	19,6%	20%	6%	7%	15%
c) vêtements et linge de maison		19%	6%	25%	16%	19,6%	20%	6%	7%	15%
Rénovation et réparation de logements privés		19%	6%	25%	7%	5,5%*	10%	6% **	7%	5%
Le lavage de vitres et logements privés		19%	21%	25%	16%	5,5%	20%	19%	22%	15%
Les services de soins à domicile tels que l'aide à domicile et les soins		19%	21%	25%	16%	5,5%	[ex]	19%	22%	15%
La coiffure		19%	21%	25%	7%	19,6%	20%	6%	7%	15%

Source : Commission européenne, 2009.

* Le taux réduit s'applique aux rénovations et réparation de logements privés achevés depuis plus de 2 ans. [ex] signifie exonéré.

** Les Pays-Bas appliquent ce taux réduit uniquement à la peinture et au plâtre.

XII : Principales réformes intervenues en matière de TVA (montants prévus pour 2009)

En M€

Mesure	Cadre juridique	Objectif et description de la disposition		Montants
Taux applicable aux travaux de construction et aux ventes de logements évolutifs sociaux dans les DOM	Article 43 de la loi n°2003-660 du 21 juillet 2003	Taux réduit de la TVA dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion en ce qui concerne les travaux de construction et les ventes de logements évolutifs sociaux (L.E.S.) mesure a pour objectif d'encourager l'accession très sociale à la propriété		Nc
Taux applicable aux abonnements relatifs aux livraisons d'électricité	Article 32 de la LFR n° 2003-1312 du 30 décembre 2003	A compter du 1er janvier 2004, les abonnements relatifs aux livraisons d'électricité d'une puissance maximale supérieure à 36 kVA sont soumis au taux normal de la taxe		Nc
Taux applicable à la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements accueillant des personnes handicapées	Article 33 de la LFR n° 2003-1312 du 30 décembre 2003	A compter du 1er janvier 2004 la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements accueillant des personnes handicapées est soumise au taux réduit de TVA. Ce taux s'applique également aux prestations exclusivement liées aux besoins d'aide des personnes handicapées hébergées dans ces établissements et qui sont dans l'incapacité d'accomplir les gestes essentiels de la vie quotidienne		300
Taux applicable aux produits de chocolat	Article 32 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005	Extension du bénéfice du taux réduit aux « bonbons de chocolat », d'une part, et suppression de la référence au « chocolat de ménage », d'autre part		Nc
Taux applicable aux bois de chauffage et produits assimilés	Article 49 II de la LOA n°2006-11 du 5 janvier 2006	Application du taux réduit de TVA aux produits suivants à usage domestique : le bois de chauffage, les produits de la sylviculture agglomérés destinés au chauffage et les déchets de bois destinés au chauffage		Nc

Taux applicable aux services à la personne	Loi n°2005-841 du 26 juillet 2005	Soumet au taux réduit de 5,5 % de la TVA les prestations de services fournies par les entreprises agréées en application de l'article L. 129-1 du code du travail. La loi n°2005-841 a modifié les conditions d'exercice des activités de services à la personne et étendu la liste des activités éligibles	120
Taux applicable aux travaux portant sur les logements de plus de deux ans	Article 88 de la LFR n°2005-1720 modifiant l'article 279-0 bis du CGI	Soumet au taux réduit de la TVA les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à sage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans à l'exception, notamment, de la part correspondant à la fourniture d'équipements ménagers ou mobiliers et de certains gros équipements.	1 300
Taux applicable aux livraisons d'énergie calorifique	Article 76 de la loi n°2006-872 « ENL »	Etend le bénéfice du taux réduit de 5,5% aux abonnements relatifs aux livraisons d'énergie calorifique distribuée par réseaux ainsi qu'à la fourniture de chaleur distribuée par ces réseaux lorsqu'elle est produite au moins à 60 % à partir de sources d'énergie renouvelable ou de récupération	20
Taux applicable aux opérations de location-accession à la propriété	Article 89 de la LFR n°2005-1720 du 3 décembre 2005 et article 33 de la loi n°2006-876 du 13 juillet 2006	Le dispositif fiscal applicable aux opérations de location-accession à la propriété conventionnées et agréées a été modifié. Ces dispositions, venant compléter celles issues de l'article 9 de la loi n°2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, ont pour objet de faciliter l'accès à la propriété, après une phase locative, de ménages disposant de faibles ressources	110
Taux applicable aux ventes et livraisons à soi-même de logements	Article 28 de la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006	Sont soumises au taux réduit de la TVA les ventes et livraisons à soi-même d'immeubles à usage de résidence principale, destinés à des personnes physiques dont les ressources ne dépassent pas de plus de 30 % les plafonds de ressources prévus à l'article L.441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) et situés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ou entièrement situés à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers	800
Taux applicable aux prestations de balayage des caniveaux et des voies publiques	Article 115 de la LFI 2006 modifiant l'article 279 k du CGI	A compter du 1er janvier 2007, sont soumis au taux réduit de la TVA les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de balayage des caniveaux et voies publiques lorsqu'elles se rattachent au service public de voirie communale	Nc

Taux applicable aux abonnements à des services de télévision	Article 35 de la loi n°2007-309 du 5 mars 2007	Soumet au taux réduit de la TVA à 50% du prix de l'offre les abonnements souscrits par les usagers pour recevoir les services de télévision qui sont compris dans une offre composite comprenant d'autres services fournis par voie électronique	260
Taux applicable aux ventes, apports et livraisons à soi-même de locaux d'établissements accueillant des personnes handicapées ou des personnes âgées, ainsi qu'aux travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien portant sur ces locaux	Article 45 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007	Soumet au taux réduit de la TVA : - les ventes, apports et livraisons à soi-même de locaux d'établissements mentionnés aux 6° et 7° du I de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée, lorsqu'ils accueillent des personnes handicapées ou, lorsqu'ils accueillent des personnes âgées s'ils remplissent les critères d'éligibilité au prêt prévu à l'article R. 331-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), et qui font l'objet d'une convention entre le propriétaire ou le gestionnaire des locaux et le représentant de l'Etat dans le département ; - les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien, autres que l'entretien des espaces verts et les travaux de nettoyage, portant sur ces mêmes locaux	Nc
Taux applicable aux opérations d'accès à la propriété assortie d'une acquisition différée du terrain	Article 33 de la loi n°2007-1824 du 25 décembre 2007	Soumet au taux réduit de TVA les livraisons à soi-même d'immeubles, ainsi que les ventes de terrains à bâtir et de droit au bail à construction, en vue de l'acquisition de logements neufs destinés à être affectés à l'habitation principale de personnes physiques qui acquièrent le terrain de manière différée, si ces personnes accident pour la première fois à la propriété et respectent les plafonds de ressources prévus pour les titulaires de contrats de location-accession	Nc
Total en M€			2 910

Source : CPO d'après données DLF

XIII : Série des taux moyens de taxe professionnelle pour les collectivités locales de métropole

Séries des taux moyens d'imposition pour l'ensemble des collectivités locales de la métropole

communes	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Taxe d'habitation	10,09	10,43	10,51	10,64	10,72	10,88	10,95	10,87	10,89	11,17	10,91	11,02	11,24	11,36	11,43
Foncier bâti	31,49	31,99	32,28	32,68	32,84	33,12	33,25	33,24	33,24	33,75	33,58	33,88	34,26	34,58	34,85
Foncier non bâti	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56	11,56
T.P.	11,02	11,49	11,56	11,78	11,78	11,9	11,95	11,85	11,88	12,11	11,79	12,07	12,22	12,55	12,38
groupements															
Taxe d'habitation	n.d	5,34	5,4	5,46	5,01	5,05	5,09	5,07	5,1	5,37	5,27	4,72	3,94	3,28	3,13
Foncier bâti	n.d	5,71	5,88	5,89	5,17	5,18	5,28	5,33	5,39	5,68	5,64	5,3	4,53	3,97	3,82
Foncier non bâti	n.d	13,12	14,2	14,84	10,25	10,58	10,93	10,72	10,67	11,34	11,05	8,57	6,9	5,86	5,86
T.P.	n.d	5,73	5,85	5,94	6,15	6,2	6,31	6,2	6,18	6,51	6,33	5,75	5,07	5,14	5,12
Départements															
Taxe d'habitation	4,05	4,76	4,88	4,89	4,92	5,03	5,08	5,06	5,13	5,25	5,18	5,02	5,23	5,41	5,57
Foncier bâti	5,97	6,13	6,31	6,26	6,33	6,48	6,55	6,54	6,63	6,78	6,67	6,84	7,22	7,43	7,65
Foncier non bâti	18,62	19,11	19,72	19,85	20,03	20,38	20,59	20,59	20,46	20,73	20,3	20,38	20,73	21,18	21,35
T.P.	5,13	5,28	5,41	5,42	5,46	5,59	5,64	5,62	5,69	5,83	5,75	5,83	6,08	6,26	6,44
Régions															
Taxe d'habitation	-	-	-	-	-	0,56	0,58	0,74	0,79	1,08	1,1	1,12	1,33	1,44	1,49
Foncier bâti	-	-	-	-	-	0,66	0,69	0,88	0,93	1,18	1,32	1,38	1,62	1,78	1,83
Foncier non bâti	-	-	-	-	-	2,43	2,56	3,63	3,78	4,43	4,85	4,7	4,7	4,2	4,37
T.P.	-	-	-	-	-	0,61	0,64	0,93	0,97	1,19	1,32	1,35	1,38	1,6	1,77

communes	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taxe d'habitation	11,88	12	12,09	12,08	12,26	12,48	12,99	13,37	13,59	13,66	13,69	13,78	13,85
Foncier bâti	15,08	15,24	15,43	15,4	15,69	15,94	16,53	17,01	17,35	17,47	17,50	17,64	17,76
Foncier non bâti	36,6	36,68	36,64	36,5	36,62	37	37,72	38,18	38,57	38,70	39,57	39,63	39,91
T.P.	12,77	12,86	12,9	12,85	12,5	12,23	11,99	12,21	12,32	12,34	12,41	12,50	12,63
groupements													
Taxe d'habitation	13,14	13,35	13,49	13,52	13,47	13,53	13,78	14,00	14,17	14,29	14,38	14,44	14,53
Foncier bâti	16,62	16,9	17,1	17,17	17,13	17,19	17,51	17,82	18,11	18,22	18,37	18,49	18,63
Foncier non bâti	39,81	40,19	40,52	40,77	40,92	41,35	42,1	42,65	43,13	43,61	44,13	44,51	44,89
T.P.	14,54	14,75	14,86	14,87	14,79	14,89	15,05	15,20	15,36	15,44	15,49	15,76	15,89
Départements													
Taxe d'habitation	5,78	5,87	5,91	5,94	5,92	5,86	6,06	6,27	6,35	6,60	6,88	6,97	7,04
Foncier bâti	7,92	8,03	8,09	8,15	8,13	8,12	8,42	8,74	8,84	9,21	9,70	9,83	9,94
Foncier non bâti	19,19	19,35	19,6	19,78	19,84	19,8	20,53	21,09	21,72	22,54	23,57	23,76	24,15
T.P.	6,68	6,77	6,81	6,84	6,82	6,78	7,02	7,37	7,47	7,82	8,24	8,38	8,50
Régions													
Taxe d'habitation	1,56	1,54	1,54	1,54	1,58	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Foncier bâti	1,9	1,89	1,88	1,89	1,94	1,96	1,97	1,97	1,98	2,38	2,53	2,59	2,63
Foncier non bâti	4,6	4,49	4,55	4,66	4,88	4,95	4,96	4,93	5,10	5,93	6,37	6,46	6,59
T.P.	1,9	1,89	1,89	1,89	1,95	1,97	1,99	2,02	2,04	2,48	2,68	2,76	2,81

Source : DGCL

XIV : Dérogations au plafonnement des taux de TP instituées depuis 2002

La diminution sans lien (article 1636 B sexies I-2 du CGI) : Sous certaines conditions, les communes, les départements et les EPCI peuvent diminuer leur taux de TH et des TF sans avoir à diminuer parallèlement le taux de TP ou celui de la TFPNB). Le dispositif a été adapté pour les régions qui peuvent dans certains cas diminuer le taux de TFPB sans diminuer le taux de TP (article 1636 B sexies A II du CGI).

La majoration spéciale de la TP (articles 1636 B sexies I-3 et 1636 B decies II et III du CGI). Le taux de TP des communes et des départements peut être majoré, dans la limite de 5 % du taux moyen national de la taxe, lorsque le taux de TP est inférieur au taux national de TP pour l'ensemble des collectivités de même nature et que le taux moyen pondéré des trois autres taxes de la collectivité concernée est supérieur à la moyenne. Ce dispositif est applicable aux EPCI à TPU et aux EPCI à TP de zone (pour la TP dans la zone) sous réserve de certaines adaptations de nature à assouplir les modalités d'application de cette exception à la règle de lien. Pour ces établissements, il est cumulable avec la déliaison partielle à la hausse.

La déliaison partielle à la baisse (article 1636 B sexies I-4 b du CGI). Les communes, les départements et les EPCI à fiscalité additionnelle ou à TPZ pour le taux de TP hors de la zone peuvent diminuer leur taux de TP dans une proportion au moins égale à la moitié soit de la diminution du taux de TH ou celle du taux moyen pondéré de la TH et des TF, soit de la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont en baisse.

La déliaison partielle à la hausse (articles 1636 B sexies I-4 a du CGI et 1636 B sexies A III du CGI). Les collectivités et leurs établissements publics à fiscalité propre peuvent augmenter leur taux de TP dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de TH ou, si elle est moins élevée, de leur taux moyen pondéré des trois autres taxes. Pour les régions, le taux de TP peut augmenter dans la limite d'une fois et demie l'augmentation du taux de la TFPB.

La franchise de la règle de lien à la baisse pour les EPCI à TPU et à taxe professionnelle de zone (pour le taux de TP de zone) (article 1636 decies II al 2 du CGI). Les EPCI à TPU ou à taxe professionnelle de zone (pour le taux de taxe professionnelle de zone) ne sont pas tenus en cas de baisse du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation ou du taux moyen pondéré de la TH et des TF des communes membres de diminuer dans une même proportion leur taux de TP.

La déliaison à la hausse conditionnelle pour les EPCI à TPU (article 1636 B sexies I-5 du CGI). Les EPCI à TPU et à fiscalité mixte dont le taux de TP est inférieur à 75% de la moyenne de leur catégorie constatée l'année précédente au niveau national peuvent fixer leur taux de taxe professionnelle dans cette limite sans que l'augmentation soit supérieure à 5%.

Modalité particulière de mise en œuvre de la règle de lien pour les EPCI à taxe professionnelle unique ou taxe professionnelle de zone (pour la fixation du taux de taxe professionnelle de zone) (article 1636 B decies II dernier alinéa du CGI). Ces EPCI peuvent retenir la variation des taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières constatée l'antépénultième année en l'absence de variation l'année précédent celle au titre de laquelle l'EPCI vote son taux de TP.

La capitalisation (article 1636 B decies IV du CGI). Les EPCI à TPU et les EPCI à TPZ pour la fixation du taux de TP de zone qui n'utilisent pas en totalité leurs droits à augmentation du taux de taxe professionnelle fixé selon les principes de droit commun peuvent reporter sur les trois années suivantes les augmentations non retenues.

Le dispositif particulier pour les communes membres d'un EPCI à fiscalité additionnelle qui a opté pour la TPU (article 1636 B decies I du CGI). Ces communes peuvent fixer au titre de la première année d'application de ce nouveau régime leur taux de TFPNB en franchise de la règle de lien avec le taux de taxe d'habitation sous réserve que leur taux de TFPNB de l'année précédente soit inférieur de plus d'un tiers au taux moyen national constaté la même année dans l'ensemble des collectivités de même nature.

Le dispositif particulier aux EPCI issus d'une fusion et soumis au régime de la TPU (article 1638-O bis III-1 du CGI). La première année suivant celle de la fusion, ces EPCI peuvent appliquer au taux moyen de TP constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes membres les règles prévues au II, III et IV de l'article 1636 B decies du CGI. Ce dispositif permet, sous réserve du plafonnement des taux, de faire varier le taux moyen pondéré en fonction de l'évolution des taux des taxes ménages des communes membres et d'appliquer le cas échéant les diverses dérogations à cette règle.

XV : Impact d'une hausse de 100 € du salaire net sur le coût du travail³²²

		Cotisations exonérées au SMIC (en %)	Seuil de la ristourne (en point de SMIC)	Hausse du salaire net en €	hausse du salaire brut en €	hausse du coût du travail en €
normal	hors ristourne	-	-	100	128	184
sur la pente		28,1%	1,3	100	128	304
sur la pente		28,1%	1,4	100	128	274
sur la pente		28,1%	1,5	100	128	256
sur la pente	entreprises - 20 salariés	28,1%	1,6	100	128	244
sur la pente		28,1%	1,7	100	128	235
sur la pente		28,1%	1,8	100	128	229
sur la pente		28,1%	1,9	100	128	224
sur la pente	hypothèse Malinvaud, 1998	28,1%	2,0	100	128	220
au-delà seuil		28,1%	1,6	100	128	184
sur la pente	entreprises + 20 salariés	26,0%	1,6	100	128	240
sur la pente		26,0%	1,3	100	128	295
sur la pente	ristourne "Juppé" 1996	18,2%	1,3	100	128	262

Source : ACOSS

³²² Une hausse du salaire net de 100 € entraîne une hausse de 184 € du coût du travail en l'absence de ristourne ou au-delà de son seuil. Pour les entreprises de moins de 20 salariés, en deçà de 1,6 SMIC la hausse est de 244 € en raison d'une baisse de 60 € de la ristourne ; la hausse serait de 304 € si le seuil de la ristourne était ramené à 1,3, soit encore 60 € de plus.

XVI : Les seuils du système de prélèvements sociaux

	0-9 salariés	10-19	20-49	50-249	250 et +
Versement transport	Non	Maximum 1,8% hors Ile-de-France			
Taxe sur les sommes versées par les employeurs au titre de la prévoyance	Non	Oui			
Aide exceptionnelle plan de relance	-14% au SMIC	Non			
Contribution formation professionnelle	0,55%	1,05%	1,6%		
Cotisation FNAL additionnelle	Non		0,4%		
PEEC	Non		0,45%		
Cotisation AGEFIPH	Non		Oui		
Allègements généraux	-28,1 % au SMIC		26% au SMIC		
Déduction forfaitaire par heure supplémentaire	1,5€		0,5€		
Apprentissage	Exonérations sur l'ensemble des cotisations et contributions sur assiette salariale		Exonération des cotisations maladie, vieillesse, famille		
Autres exonérations ciblées	ZRR, ZRU, ZFU, JEI, JEU			JEI, JEU	

Source CPO

XVII : Effets sectoriels du plafonnement à la valeur ajoutée et du dégrèvement de taxe professionnelle (2008)

Secteurs	Nombre d'entreprises potentiellement bénéficiaires du PVA ou du DIN	Nombre d'entreprises	% en nombre d'entreprises
Agriculture, sylviculture	12 800	34 400	37,2
Industries agricoles et alimentaires	8 400	51 400	16,3
Industrie des biens de consommation	7 000	46 900	14,9
Industrie automobile	400	1 800	22,2
Industrie des biens d'équipement	4 100	35 400	11,6
Industries des biens intermédiaires	16 100	49 700	32,4
Total industrie	36 000	185 200	19,4
Energie	1 000	2 700	37,0
Transports	14 900	70 600	21,1
Total industrie, énergie, transports	51 900	258 500	20,1
Construction	16 100	291 500	5,5
Commerce	67 400	441 200	15,3
Activités financières	1 500	28 400	5,3
Activités immobilières	11 700	150 100	7,8
Services aux entreprises	40 100	338 800	11,8
Services aux particuliers	35 000	267 800	1,3
Education, santé, action sociale	63 600	316 500	20,1
Administration	9 000	51 000	17,6
Autres	800	710 400	0,1
Total hors industrie, énergie, transports	245 200	2 595 700	9,4
TOTAL	309 900	2 883 600	10,7

Source : CPO, d'après rapport évaluant la mise en œuvre de la réforme de la TP, octobre 2008

XVIII : Impact de la suppression des EBM de l'assiette imposable

Secteurs	Cotisation totale 2007 (M€)	Variation de la cotisation (%)	Montant cumulé des gains (M€)	Nombre entreprises bénéficiaires (en milliers)	Gains moyens par entreprise (en €)	Nombre d'entreprises sans gain (en milliers)	Montant cumulé des pertes (M€)	Nombre entreprises (en milliers)
Agriculture, sylviculture, pêche	91	-55,7	-51	16	3 187	18	1	0
Industries agricoles et alimentaires	988	-53,9	-534	32	16 888	19	2	0
Industrie des biens de consommation	924	-40,6	-378	23	16 434	24	3	0
Industrie automobile	594	-47,6	-283	1	283 000	0	0	0
Industrie des biens d'équipement	1 130	-41,9	-479	24	19 958	10	5	1
Industries des biens intermédiaires	2 683	-56,0	-1 513	35	43 229	13	10	1
Energie	1 556	-57,4	-893	1	893 000	2	0	0
Transports	1 890	-50,9	-982	34	2 888	36	19	1
Construction	1 218	-58,0	-708	138	5 130	152	2	1
Commerce	3 532	-42,1	-1 492	264	5 651	176	5	2
Activités financières	1 690	-10,8	-182	10	1 820	18	0	0
Activités immobilières	411	-27,1	-111	28	3 964	122	0	0
Services aux entreprises	4 772	-43,2	-2 066	111	18 613	227	5	1
Services aux particuliers	1 020	-47,5	-485	120	4 042	147	0	0
Education, santé, action sociale	883	-23,1	-204	20	1 020	296	0	0
Administration	119	-17,1	-21	3	7 000	48	0	0
Autres	1 292	-49	-633	74	8 554	636	1	1

Source : Minefe, réforme de la TP, présentation des simulations, 16 juin 2009