

Prélèvements obligatoires
des entreprises et compétitivité

MEDEF

L'analyse des orientations du Conseil des prélèvements obligatoires

La compétitivité des entreprises de France est pénalisée par de nombreux facteurs dont, la réglementation juridique, sociale et économique surabondante et rigide, l'instabilité croissante des règles, particulièrement en matière fiscale, et par le poids des prélèvements obligatoires, sociaux et fiscaux, exceptionnellement élevé.

Le Medef a souhaité faire une l'analyse critique de ce dernier point, dans le contexte de la publication successive des deux rapports du Conseil des prélèvements obligatoires dont le contenu et les propositions sont aujourd'hui fréquemment utilisés pour motiver certaines.

Le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 avait retenu un objectif de compétitivité pouvant être défini comme la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale¹.

Le concept de compétitivité couvre ainsi tout le champ des politiques économiques et sociales. Il met en regard l'efficacité des dépenses publiques (politiques d'éducation et de formation, politiques de recherche et d'innovation, qualité des infrastructures, etc.) avec le niveau des prélèvements obligatoires.

A offre identique de biens publics (infrastructures, système éducatif), un niveau très élevé de prélèvements obligatoires dans un pays peut conduire, en effet, à des délocalisations d'activité dans le cadre d'une économie ouverte et mondialisée.

En octobre 2009, le Conseil des prélèvements obligatoires avait publié un rapport portant sur « les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée ». Ce rapport répondait à une demande du président de la Commission des finances du Sénat visant à :

- 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 sociales 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.

En octobre 2010, suite à une saisine de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, le Conseil a également produit une étude portant sur « les entreprises et les niches fiscales et sociales ». « L'objectif principal assigné à cette étude est l'identification de pistes permettant de réduire les pertes de recettes représentées par les dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises ». Mais cet objectif purement budgétaire n'a de sens que s'il s'appuie sur « une analyse de l'efficacité de ces dispositifs dérogatoires au regard de leurs objectifs ».

Ces deux rapports sont apparus comme ne prenant pas suffisamment en compte l'enjeu de compétitivité, au travers de formulations telles que « les prélèvements obligatoires ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises »² ou d'un déficit d'approche économique des mesures fiscales envisagées.

Par une analyse juste des rapports du Conseil des prélèvements obligatoires, le MEDEF souhaite apporter sa contribution sur les conséquences négatives du poids et de la structure de nos prélèvements obligatoires sur la croissance nationale et la dynamique des entreprises.

1 - « (...) that the EU becomes the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion » (Déclaration de Lisbonne).

2 - Conclusion de la synthèse du rapport 2009 du CPO

1. le constat avéré d'un niveau élevé de prélèvements sur les entreprises en France en dépit de dispositifs dérogatoires

a) Les prélèvements obligatoires sur les entreprises sont particulièrement élevés et principalement assis sur le facteur travail

Sous réserve d'un certain nombre de biais qui affectent les comparaisons internationales mis en évidence dans un précédent rapport³, le Conseil des prélèvements obligatoires reconnaît que « **le taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises en France est le plus élevé d'Europe** » :

- Parmi les 30 pays de l'OCDE, la France était en 2006 au 4^{ème} rang pour son niveau global de prélèvements obligatoires (44,2 % du PIB en 2006, contre 39,8 dans l'Union européenne à 15).
- **Le taux des seuls prélèvements sur les entreprises s'établit à 17,2 % du PIB en 2006, soit 5,7 points au-dessus de la moyenne de l'Union européenne** à 15. Ce taux des prélèvements sur les entreprises en France a cru de 5,7 points de PIB entre 1965 et 2006.
- Les entreprises assument une part élevée des ressources fiscales et sociales. Les prélèvements sur les seules entreprises représentent 39,0 % des prélèvements obligatoires totaux, soit 10 points au-dessus de la moyenne européenne (29,0 %).
- Enfin, parmi les 30 pays de l'OCDE, la France est au 1^{er} rang pour son niveau de cotisations sociales (15,2 % du PIB en 2006) et au 1^{er} rang pour son niveau de cotisations employeurs (11,1 % du PIB en 2006)⁴.

L'analyse des prélèvements obligatoires des entreprises et de leur impact est complexe.

- En économie ouverte et sous l'hypothèse d'une forte mobilité du capital, l'élévation du taux d'imposition pesant sur les entreprises n'est pas la garantie d'obtenir des recettes supplémentaires d'un montant proportionnel.
- Le redevable légal de l'impôt n'étant pas nécessairement celui qui supporte économiquement la charge fiscale et sociale, une hausse des taux d'imposition pesant sur les entreprises peut avoir des répercussions sur les actionnaires (baisse des dividendes), les salariés (politiques de salaire et d'emploi restrictives) ou les consommateurs (augmentation des prix) en fonction notamment de l'exposition à la concurrence. Le Conseil estime ainsi que « l'IS qui semble en première analyse supporté par les entreprises, est au final largement répercuté sur les salariés, sous l'hypothèse d'une parfaite mobilité du capital ».
- La fiscalité des personnes physiques a également un impact sur l'attractivité et la compétitivité. D'une part, une taxation forte du capital et des revenus du capital peut décourager l'investissement dans les entreprises françaises. D'autre part, les prélèvements sur les revenus et le patrimoine peuvent décourager les salariés très qualifiés de s'installer en France.

Sous ces réserves portant notamment sur l'incidence réelle d'une taxe sur les entreprises, le Conseil des prélèvements obligatoires établit un recensement des prélèvements fiscaux et sociaux dont les entreprises sont redevables. **Selon le Conseil, les prélèvements obligatoires des entreprises assujetties à l'IS peuvent être estimés à environ 327 milliards d'euros en 2008** : le facteur travail représente 70,7 % (231 milliards d'euros) ; les bénéfices 15,6 % (51 milliards) ; le capital 10,4 % (34 milliards).

- **Les prélèvements pesant sur les entreprises sont principalement assis sur le facteur travail** : en 2008, le montant des cotisations patronales s'élève à 134,7 milliards au régime général de sécurité sociale, à 36,7 milliards aux régimes AGIRC et ARRCO, à 19,1 milliards à l'assurance chômage et pour la garantie des salaires ; le produit de la contribution patronale de solidarité pour l'autonomie est de 1,3 milliard ; le montant net de la taxe sur les salaires pour les entreprises est de 5 milliards ; des prélèvements fiscaux ont en outre été institués sur les éléments de rémunération hors assiette de sécurité sociale (régimes de retraite à prestations définies, intéressement, participation, stock-options, etc.).
- L'imposition des bénéfices repose essentiellement sur l'IS dont les recettes nettes représentent 49,2 milliards en 2008 (à noter également la contribution sociale sur les bénéfices des grandes entreprises qui a rapporté 1,1 milliard).

4 - Source : OCDE, « OCDE en chiffres, édition 2009 ».

- L'imposition du capital des entreprises prend la forme d'impôts locaux perçus au profit des collectivités locales: le montant de la taxe professionnelle et des taxes assimilées payées par les entreprises s'élèvent à 25,6 milliards en 2008 ; les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties supportées par les entreprises représentent environ 8,5 milliards.
- Le Conseil, en 2009, avait fait le choix d'une approche excluant la TVA du champ des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises considérant qu'elle est payée par les ménages, même si « l'analyse de l'incidence fiscale nuance cette approche (...), puisque les entreprises peuvent supporter tout ou partie de la taxe sur la consommation, en fonction des conditions de concurrence ». Toutefois, les consommations intermédiaires ou investissements de certains opérateurs sont grevés d'une TVA qui ne peut être déduite (car opérations exonérées ou hors champ de la TVA). Ces « rémanences » de TVA constituent une charge pour les entreprises qui peut être évaluée à 31,2 milliards en 2006. En revanche, dans son rapport 2010 pourtant consacré aux « niches entreprises, le Conseil intègre les dispositifs de taux réduit de TVA.
- Les taxes sur le chiffre d'affaires (C3S, secteur pharmaceutique) représentent 7,8 milliards. Le produit des taxes environnementales pesant sur les entreprises est évalué à 13 milliards même s'il est difficile à déterminer avec précision car peu d'entre elles sont supportées uniquement par les entreprises. Enfin, le Conseil énumère les taxes de certaines dépenses d'entreprises (dépenses de publicité, communications électroniques) ou des taxes comportementales (emploi des salariés handicapés, lutte contre l'obésité, emploi des seniors, prime à la cuve, etc.).

b) Les dispositifs dérogatoires sont de plus en plus nombreux et visent à atténuer le haut niveau d'imposition

Si le taux de prélèvements obligatoires des entreprises est élevé comparativement aux autres pays, le Conseil précise toutefois que « sur une période récente, ils ont connu une relative stabilité. Ainsi, en 2008, le taux de PO sur les entreprises (16,7 %) était proche de celui de 1985 (16,6 %), après avoir connu un pic en 2000 (17,3 %). [...] Cette évolution a été permise par l'importance des mesures nouvelles prises en faveur des entreprises en 2007 et 2008 ».

Le système fiscal français serait caractérisé par des taux nominaux d'imposition élevés compensés partiellement par des assiettes étroites liées à de nombreux dispositifs dérogatoires. **Au sens large, les dispositifs dérogatoires fiscaux et sociaux applicables aux entreprises, recensés par le Conseil, représentent 172 Mds d'euros en 2010** (35,3 Mds de dépenses fiscales ; 71,3 Mds de dispositifs dérogatoires "déclassés" depuis 2006 ; 66 Mds de "niches" sociales) :

- 293 dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises recensées dans le PLF pour 2010 (sur un total de 506 dépenses fiscales) correspondant à une augmentation réelle de 13,5 % en huit ans.
- 91 dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux applicables aux entreprises.

Le Conseil admet qu'il ne s'agit pas d'une spécificité française. Les dérogations fiscales ou sociales sont envisagées et utilisées par les Etats comme des instruments de politique économique et sociale. L'examen des dépenses fiscales applicables aux entreprises dans les autres pays de l'OCDE « met en avant une pratique répandue des dépenses fiscales en matière d'aides générales à l'investissement, d'aides en faveur des PME, de crédit d'impôt recherche et de taux réduits de TVA » même si la France se caractériserait par le fait que « les dépenses fiscales sont particulièrement nombreuses et diversifiées et ont un impact relativement plus important que dans d'autres pays de l'OCDE ».

Le CPO estime par ailleurs que les entreprises « optimiseraient » l'impôt. Pour les entreprises l'optimisation proprement dite consiste, devant une pluralité de manières de mener à bien une opération, à choisir la voie la moins onéreuse fiscalement. Ce principe a été reconnu légitime par le Conseil d'Etat dans le cadre français et par la CJCE dans le cadre européen : un contribuable n'est pas censé choisir la solution fiscale la plus onéreuse lorsqu'il est devant une alternative.

Les décisions de gestion prises par les entreprises le sont généralement sur la base d'éléments non fiscaux tels que l'intérêt économique de l'entreprise (surveillé en particulier par les commissaires aux comptes), la rentabilité directe de l'opération elle-même (retour sur investissement), l'appréciation du risque associé à l'opération, la complexité nouvelle apportée (toujours coûteuse et parfois juridiquement dangereuse), etc.

Cela est particulièrement vrai en matière internationale lorsqu'il s'agit de grands groupes sous le regard constant de la communauté financière : les entreprises ne peuvent bâtir des structures artificielles sans obérer le bon

fonctionnement de l'entreprise et par conséquent sa rentabilité. Au surplus les administrations fiscales sont très attentives à ces organisations internationales et coopèrent étroitement pour démasquer les schémas purement fiscaux. Les travaux récents menés par les administrations des pays de l'OCDE ont reconnu le caractère normal des réorganisations internationales d'entreprise puisque cette Organisation s'est attachée à en traiter l'aspect prix de transfert (cf. nouveau Chapitre IX aux Principes Directeurs en Matière de Prix de Transfert de juillet 2010)

c) L'efficacité de certains de ces dispositifs dérogatoires est contestée par le Conseil des prélèvements obligatoires

Dans son rapport portant sur « les entreprises et les niches fiscales et sociales », le Conseil passe en revue certains dispositifs dérogatoires et tente de les évaluer au regard des objectifs poursuivis. Pour prendre l'exemple des dispositifs dérogatoires en faveur de l'emploi⁵, l'évaluation par le Conseil apparaît contrastée :

- « Les allègements généraux de charges sur les bas salaires (22,6 Mds), un dispositif efficace en termes d'emploi (...) le nombre total d'emplois créés ou sauvegardés par les allègements actuels s'élèverait à 800 000. (...) La hausse de l'emploi consécutive aux allègements de charges est plus forte dans les micro-entreprises, les PME et les entreprises de services (...) Les micro-entreprises ont quatre fois plus profité de l'extension des allègements de charges que les ETI ou les grandes entreprises ».
- Les exonérations de cotisations sociales pour les entreprises de services à la personne : « l'efficacité des exonérations sociales et fiscales en termes de création d'emplois pose question ».
- « Les baisses ciblées de TVA dans les secteurs intensifs en main d'œuvre ont un impact limité pour un coût élevé (10 Mds). Les évaluations conduites sont moins nombreuses et moins conclusives » (fourchette de 30 000 à 50 000 emplois créés pour le taux réduit de TVA dans l'entretien et l'amélioration du logement / fourchette de 10 000 à 50 000 emplois créés pour le taux réduit de TVA dans la restauration).

2. le constat par le Conseil des Prélèvements Obligatoires de choix peu favorables à la compétitivité

a) Un système de prélèvements obligatoires peu compétitif

Pour le Conseil des prélèvements obligatoires, « la localisation d'un investissement dépend principalement de critères économiques, géographiques et humains⁶. 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** ».

- Des études économiques récentes montrent l'effet négatif en termes d'attractivité sur les investissements directs étrangers (IDE) d'un taux nominal élevé de l'IS et de prélèvements importants sur les coûts de production ainsi que des rigidités du marché du travail. Or, cet effet négatif exercé par les prélèvements obligatoires ne peut être pleinement compensé par l'existence de biens publics. « Une stratégie consistant à prélever plus d'impôts pour améliorer les infrastructures serait donc perdante en termes d'IDE entrants ».
- Selon les enquêtes d'opinion et les indicateurs synthétiques construits par des cabinets de conseil destinés à classer les différents pays selon leur attractivité, la France est mal positionnée sur le volet fiscal mais bénéficie d'autres avantages comparatifs (qualité des infrastructures, qualification de l'encadrement, etc.).
- En dépit de nombreuses réserves méthodologiques, l'attractivité d'un pays peut également être approchée à travers les flux d'IDE. Les IDE entrants en France ont été de 157 milliards d'euros en 2007, soit le troisième rang mondial après les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

b) Vitrine du système d'imposition des entreprises en comparaison internationale, l'IS illustrerait le caractère sous-optimal de notre système fiscal en termes de compétitivité.

5 - « L'emploi est un des objectifs principaux poursuivis par les dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises (...) pour un coût total de 39,8 Mds d'euros ».

6 - Le CPO considère l'accès au marché comme le principal déterminant des choix de localisation, viennent ensuite les déterminants géographiques et humains, tels que la distance entre le pays investisseur et le pays d'accueil, la question des coûts de production n'intervenant que dans un troisième temps.

Le taux nominal de l'IS en France est le deuxième taux le plus élevé en Europe après Malte. La France est mieux positionnée au regard des taux effectifs d'imposition et la part de l'IS dans le PIB est plus faible en France par rapport à la moyenne de l'Union européenne à 15 (0,5 point de PIB d'écart).

Ceci s'expliquerait par le fait que la **France aurait « privilégié une stratégie de mitage de son assiette de l'impôt sur les sociétés »**. Selon le Conseil, les régimes d'assiette seraient particulièrement favorables : régime d'amortissement et de report des pertes parmi les plus avantageux, fiscalité de groupe favorable, exonération des plus-values de cession de titres de participation, déductibilité des intérêts d'emprunt, crédit d'impôt recherche, fiscalité des brevets, etc.

Les principales mesures d'allègements de l'IS prises depuis 2005 « auront été essentiellement tournées vers le secteur des services ou les grandes entreprises (...). Le secteur manufacturier et les entreprises de taille intermédiaire, principalement concernés par les enjeux de compétitivité, en auront donc peu bénéficié ».

Alors que la France aurait fait le choix d'un taux nominal d'IS élevé s'accompagnant d'une réduction d'assiette, les grands pays de l'Union européenne (Allemagne, Italie, Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas) auraient abaissé leurs taux nominaux d'imposition des bénéficiaires tout en élargissant l'assiette afin de limiter le coût budgétaire.

c) Le Conseil des prélèvements obligatoires propose un certain nombre de pistes de réflexion et d'orientation

Le Conseil des prélèvements obligatoires propose quelques orientations 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 coût 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 capitalistique et en travail qualifié. Ainsi, les réglementations et prélèvements qui pèseraient particulièrement sur le coût de ces facteurs 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 ».

Au regard de ces orientations, le niveau élevé de taxation des facteurs travail et capital en France au regard des autres pays européens est particulièrement pénalisant.

- Les allègements de charges ont permis de diminuer le coût du travail peu qualifié mais, selon le Conseil, ces politiques d'emploi et de revenu ont bénéficié surtout aux secteurs abrités de la concurrence internationale.
- Plusieurs Etats européens ont cherché à maîtriser le niveau de taxation du facteur travail en réduisant le poids des cotisations patronales avec un objectif d'emploi et de compétitivité. A cette fin, certains pays ont opéré des transferts de cotisations vers la TVA (Danemark, Allemagne, Portugal) ou la fiscalité environnementale (surtout la Suède). Le Conseil des prélèvements obligatoires demeure prudent et réservé sur les effets de ces réformes en termes de compétitivité. Si ces assiettes substitutives présentent l'avantage de réduire la taxation du facteur travail, elles ne sont pas dépourvues d'inconvénients (effet inflationniste potentiel d'une hausse de la TVA) et entraînent des transferts de charges entre secteurs et entre entreprises et ménages.

Ainsi, plus qu'une réflexion sur le niveau des prélèvements obligatoires, c'est leur structure qui apparaît, selon le Conseil, particulièrement inadaptée aux enjeux de la compétition internationale. Le Conseil identifie cinq pistes d'évolution :

- « Mieux connaître les prélèvements obligatoires des entreprises » : l'approche des prélèvements obligatoires en France serait insuffisamment économique. Il conviendrait de mieux évaluer et de mieux prendre en compte les effets d'une réforme fiscale avant de la mettre en œuvre.

- « **Privilégier les bases larges et les taux bas** » serait de nature à favoriser l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises. Ainsi, l'assiette de l'IS pourrait être élargie pour permettre une baisse du taux facial.
- « Favoriser l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire » : le Conseil propose notamment d'expertiser l'élévation du plafond du bénéfice ouvrant droit au taux réduit d'IS.
- « Simplifier et stabiliser les prélèvements obligatoires » : il apparaîtrait souhaitable de limiter les modifications législatives et réglementaires et de permettre une plus grande prévisibilité des dispositifs à travers notamment l'approche pluriannuelle.
- « Laisser moins de place à l'optimisation » qui est aussi due à la complexité de notre système fiscal.

3. Les apports et limites des analyses du Conseil des prélèvements obligatoires

a) Mieux évaluer les dispositifs fiscaux et sociaux ex ante et ex post

Avant toute mesure de création ou d'extension des dispositifs fiscaux ou sociaux dérogatoires, l'évaluation de leur impact serait nécessaire. Toute réforme des prélèvements devrait être précédée d'une évaluation ex ante de son impact économique. « Les mesures dérogatoires sont souvent introduites ou étendues sans évaluation chiffrée préalable et l'analyse des mérites comparés d'une mesure dérogatoire et des mesures alternatives est trop rarement conduite ».

Réciproquement, il conviendrait de bien évaluer l'impact de l'éventuelle suppression ou restriction des dispositifs. Les contraintes de finances publiques ne doivent pas nous dispenser de bien évaluer l'impact des dispositifs et des conséquences de leur éventuelle suppression ou modification au regard des objectifs de politique publique poursuivis (notamment l'emploi).

- Le Conseil des prélèvements obligatoires juge incertaine l'efficacité en termes d'emplois de certains dispositifs dérogatoires tout en soulignant souvent les difficultés d'évaluation. L'absence d'évaluation ne doit pas conduire à préjuger de l'inefficacité des dispositifs et des effets d'aubaine. Il en va ainsi, par exemple, du régime des heures supplémentaires : les termes employés par le CPO montrent que les évaluations du dispositif sont encore insuffisantes pour avoir une appréciation définitive sur ce dispositif : « L'effet théorique de ces mesures sur l'emploi est ambigu (...) certaines évaluations empiriques laissent penser (...) les premiers éléments de constat suggèrent (...) ».
- Les comparaisons européennes et internationales des dispositifs sont indispensables dans un contexte de forte concurrence fiscale
- Il conviendrait également de bien mesurer les effets, en particulier sur l'efficacité des dispositifs, d'une instabilité de la réglementation.

b) Dépasser l'approche purement budgétaire pour s'interroger sur la compétitivité de notre système fiscal-social

L'approche du rapport du Conseil d'octobre 2010 portant sur « les entreprises et les niches fiscales et sociales » est explicitement budgétaire. L'étude vise effectivement « à identifier des pistes de ressources budgétaires » sans mesure véritable de l'impact économique qu'aurait chacune de ces réformes prise isolément et de l'impact des réformes si elles étaient conduites simultanément. Si l'ensemble des mesures proposées par le Conseil étaient mises en œuvre, le « choc fiscal » en termes d'augmentation des prélèvements obligatoires serait en effet considérable et mettrait à mal gravement la compétitivité de la France.

Surtout, l'analyse globale du système fiscal français en termes de compétitivité devrait être première. **L'emploi de la notion de "niches" n'est précisément pas neutre. Elle tend à délégitimer les allègements fiscaux ou sociaux alors que ceux-ci peuvent apparaître comme des "rustines" au regard d'un système fiscal inadapté. Si l'imposition de droit commun est anormalement élevée comparativement aux autres pays, les dérogations à la norme sont une manière de rétablir partiellement une forme de compétitivité fiscale dans le cadre international et d'adapter notre système fiscal à la réalité d'une compétition mondiale.**

C'est pourquoi la réflexion portant sur les assiettes doit s'accompagner d'une réflexion sur les taux et le niveau global d'imposition. De ce point de vue, la conclusion du Conseil des prélèvements obligatoires peut rassurer : « Les évolutions proposées doivent être considérées comme un éventail de pistes permettant de réduire le coût des dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises : elles n'ont pas vocation à être toutes appliquées au même moment mais constituent une palette des choix possibles. **Si la mise en œuvre simultanée d'un grand nombre de scénarios d'évolution était envisagée, l'élargissement des bases taxables serait significatif et pourrait être accompagné d'une baisse des taux d'imposition, dans la lignée des orientations prises par certains de nos voisins européens** ».

c) Compte-tenu des contraintes de finances publiques, s'attacher également, au-delà du niveau d'imposition, à la structure des prélèvements obligatoires

Sur le fondement des orientations du Conseil des prélèvements obligatoires, un système de prélèvements obligatoires tourné vers la compétitivité, c'est un système qui a minima limiterait les différentiels de coûts par rapport aux autres pays européens, qui permettrait d'attirer le capital et le travail qualifié et qui favoriserait la croissance des entreprises.

De ce point de vue, le niveau et la structure des prélèvements obligatoires français ne sont pas favorables à la compétitivité des entreprises :

- le taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises est le plus élevé d'Europe ;
- le taux nominal de l'IS, vitrine du système d'imposition en comparaison internationale, est le deuxième taux le plus élevé après Malte ;
- plus de 70 % des prélèvements obligatoires des entreprises sont assis sur les facteurs de production (travail et le capital) ;
- le nombre élevé de prélèvements rend le système fiscal peu lisible pour les investisseurs internationaux et générateur de coûts de gestion pour les entreprises ;
- la loi fiscale est particulièrement instable

L'ampleur des déficits et de la dette actuelle rend difficile d'envisager une baisse globale du niveau des prélèvements obligatoires sans réduction significative de la dépense publique. Le débat public risque de s'orienter principalement sur la structure des prélèvements obligatoires. Au-delà de la réforme annoncée de la fiscalité du patrimoine, d'autres thématiques concernent les entreprises : le poids des prélèvements sur le coût du travail et le financement de la protection sociale, l'idée de baisse des taux compensée par un élargissement des assiettes.

d) Mener les analyses comparatives pertinentes avec les autres pays

Selon le CPO, les Etats n'ont pas les mêmes dépenses publiques en raison de leurs « choix de société et de mode de vie », ce qui empêcherait de comparer le niveau global et partant la nature de leurs recettes. La spécificité de chaque pays rendrait douteuses les comparaisons, même entre pays dont les niveaux de développement sont comparables, dont les choix politiques et économiques sont semblables, et dont l'état de santé et de longévité de leur population sont équivalents. Pourtant quand il s'agit d'examiner les dispositifs fiscaux un à un, la comparaison avec les régimes équivalents dans d'autres Etats est systématiquement faite mais sans aucune mise en perspective avec les différentes politiques économiques.

Le rapport 2009 distingue trois cercles de dépenses publiques. Le premier correspond au financement des fonctions régaliennes (pouvoirs publics, justice, armée...), le second est qualifié de "dépenses publiques de développement". On y trouve l'éducation, la recherche, les infrastructures. A la différence du premier cercle, le financement peut-être public ou privé. Malgré des différences d'un pays à l'autre, le rapport conclut que ces deux premiers cercles de dépenses ne sont pas vraiment source de distorsions.

Le troisième cercle est constitué des dépenses de santé et de protection sociale (retraite, santé, famille, chômage, solidarité...). Il représente à lui seul, pour le rapport, le facteur le plus déterminant des écarts de taux de prélèvements obligatoires entre les pays. Pour le rapport, ce facteur expliquerait les trois-quarts de ces écarts.

On ne peut en déduire, à l'instar du Conseil des prélèvements obligatoires, qu'il ne faudrait procéder plus avant aux comparaisons.

4. Les réalités de la fiscalité pesant sur les entreprises

Parmi les fiscalités pesant sur les entreprises, il est nécessaire de distinguer :

- les impôts et taxes pesant sur le compte d'exploitation qui apparaissent comme des frais fixes ou variables entrant dans la constitution du prix de revient pour l'entreprise (exemple : contribution économique des entreprises, taxe foncière, cotisations sociales, versement transport...) ; ils interviennent donc défavorablement dans leur prix de revient ce qui entraîne des conséquences néfastes sur sa rentabilité, sa capacité à investir et sa capacité à exporter.
- les impôts qui pèsent sur le bénéfice réalisé et qui eux visent la réelle capacité contributive de l'entreprise (impôts sur les sociétés, contribution sociale sur les bénéficiaires).

La particularité française est le poids très élevé des premiers (plus de 70% des impôts payés par les entreprises).

Le Conseil des prélèvements obligatoires développe une autre segmentation, mais elle s'accompagne d'ambiguïté du fait de l'approche macro-économique adoptée. Le mot « capital » désigne tantôt le capital investi par l'entreprise, tantôt le capital investi dans l'entreprise par ses propriétaires et les apporteurs de prêts. Il en va en réalité tout à fait différemment : le premier est passible des taxes sur les coûts telles que les taxes foncière ou professionnelle, tandis que le second subit l'impôt sur les bénéfices, l'imposition des dividendes et des intérêts et le cas échéant l'ISF.

Naturellement, les chiffres bruts doivent en outre, être expliqués chaque fois qu'on le peut. A cet égard, le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport 2009 s'étonne de la faiblesse de l'IS français malgré un taux assez élevé, sans chercher d'explication. En effet, nous nous situons entre 2,4 et 3% du PIB contre 3,9% en moyenne pour l'OCDE et 3,5% pour l'UE 15. Mais il faut rapprocher cette faiblesse du rendement de l'IS des considérables taxes d'amont pesant sur le compte d'exploitation.

a) Les impôts pesant sur le compte d'exploitation : des prélèvements nombreux, difficiles à réformer, incohérents et défavorables à la compétitivité

Les séries statistiques publiées par l'OCDE, la dernière datant de 2009, font apparaître que la France compte non moins de 212 prélèvements obligatoires ; il n'est donc pas surprenant de retrouver cette prolifération dans les comptes des entreprises. De plus, ces prélèvements sont générateurs de coûts de gestion inutiles pour les entreprises et pour l'Etat.

Pour les contribuables, cela signifie une multiplicité de déclarations ainsi que de lieux de paiement. Pour l'administration des impôts cela signifie de nombreuses déclarations à traiter, recouvrer et contrôler.

Le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au projet de loi de finances pour 2010 permet de dénombrer plus d'une soixantaine de taxes sur les facteurs de production, certaines sectorielles, pesant sur les entreprises françaises (annexe 1). Le coût de l'ensemble de ces taxes est supérieur à 60 milliards d'euros (annexe 2).

Nombre de ces taxes sont dépourvues de logique économique et les entreprises les acquittent sans en comprendre le sens ou l'utilité.

On peut citer quelques cas caractéristiques :

- La C3S a pour objet de financer la retraite des petits commerçants. Il est incohérent qu'elle soit assise sur le chiffre d'affaires des sociétés qui ne retirent aucune contrepartie directe ou indirecte de cette contribution. Au surplus, l'assiette chiffre d'affaire conduit mécaniquement à des doubles taxations
- La TLPE, taxe locale sur la publicité et les enseignes, aboutit à taxer la seule signalétique de l'existence d'une activité économique.
- Le versement transport est destiné à financer les transports publics ; or les entreprises qui paient n'ont aucun droit ni sur l'utilisation de ces transports ni sur les décisions relatives aux infrastructures. Et les entreprises paient deux fois : une première fois sous forme de versement transport et une seconde fois pour le remboursement des frais des salariés.

- La taxe municipale d'enlèvement des ordures ménagères est acquittée sans contrepartie, sachant que les entreprises doivent par ailleurs souscrire à leur frais des contrats d'enlèvement de leurs déchets.

A noter que ces contributions ne sont pas plafonnées, comme si l'utilité marginale sociale des services rendus avait un lien avec la taille ou la richesse des entreprises contributrices.

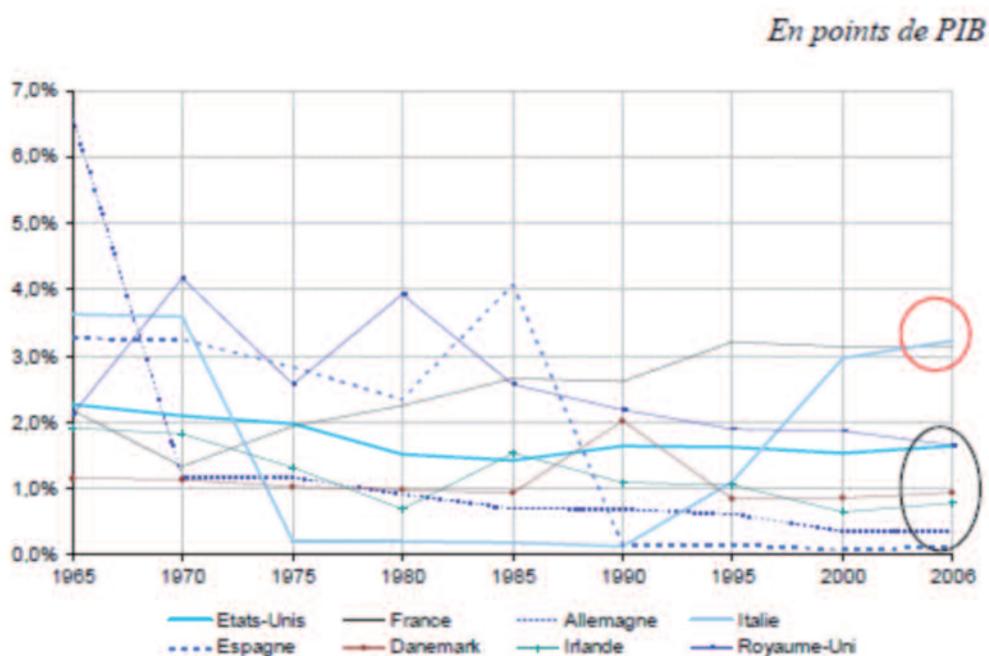
Certaines de ces taxes sont affectées, connaissent une diversité de bénéficiaires (sécurité sociale, collectivités locales, autres organismes...) et sont d'autant plus difficiles à réformer.

Force est de constater, comme le Conseil des prélèvements obligatoires, que le positionnement français sur les impôts de production s'est dégradé entre 1965 et 2006, l'écart à la moyenne de l'UE à 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.

Le Conseil des prélèvements obligatoires note ainsi qu'en 2006 les impôts de production (hors cotisations sociales) en France représentaient plus de 3% du PIB alors qu'aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni ils représentaient moins de 2%, au Danemark, en Allemagne ou bien en Espagne moins de 1% du PIB.

Evolution des impôts de production en points de PIB, 1975-2006 :

Le travail est le principal coût de production. Une analyse micro-économique de la société KPMG 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. Ces taxes alourdissent donc encore les prélèvements sur le facteur travail.



Source : CPO, d'après données OCDE

b) L'impôt sur les sociétés, plus lourd qu'à l'étranger

L'impôt sur les sociétés est calculé sur le résultat final produit par l'activité de l'entreprise ; à cet égard il représente un des impôts les plus « légitime » puisque le résultat est une mesure satisfaisante de la capacité contributive de l'entité imposée. Il diffère donc sur ce point des impôts et taxes énumérées ci-dessus.

En comparant la France avec quelques voisins, le CPO relève un paradoxe dans la coexistence d'un taux nominal élevé et d'un produit faible en pourcentage du PIB. De plus, on constate en France comme ailleurs un écart entre le taux nominal de cet impôt et un taux « effectif » ou « implicite » calculé de différentes façons. Des conclusions hâtives ont été tirées de cette observation. Il convient donc de reprendre une description de cet impôt et d'aborder les préjugés dont il souffre.

Le taux nominal est resté un des plus forts alors que les autres pays ont baissé leur taux :

Impôt sur les revenus des sociétés				
	2000	2009	2010	Différence 2000-2010
UE 27 *	31,9	23,5	23,2	- 8,7
ZE 16 *	34,9	25,9	25,7	- 9,2
Belgique	40,2	34,0	34,0	- 6,2
Bulgarie	32,5	10,0	10,0	- 22,5
Rép. tchèque	31,0	20,0	19,0	- 12,0
Danemark	32,0	25,0	25,0	- 7,0
Allemagne	51,6	29,8	29,8	- 21,8
Estonie	26,0	21,0	21,0	- 5,0
Irlande	24,0	12,5	12,5	- 11,5
Grèce	40,0	25,0	24,0	- 16,0
Espagne	35,0	30,0	30,0	- 5,0
France	37,8	34,4	34,4	- 3,4
Italie	41,3	31,4	31,4	- 9,9
Chypre	29,0	10,0	10,0	- 19,0
Lettonie	25,0	15,0	15,0	- 10,0
Lituanie	24,0	20,0	15,0	- 9,0
Luxembourg	37,5	28,6	28,6	- 8,9
Hongrie	19,6	21,3	20,6	1,0
Malte	35,0	35,0	35,0	0,0
Pays-Bas	35,0	25,5	25,5	- 9,5
Autriche	34,0	25,0	25,0	- 9,0
Pologne	30,0	19,0	19,0	- 11,0
Portugal	35,2	26,5	26,5	- 8,7
Roumanie	25,0	16,0	16,0	- 9,0
Slovénie	25,0	21,0	20,0	- 5,0
Slovaquie	29,0	19,0	19,0	- 10,0
Finlande	29,0	26,0	26,0	- 3,0
Suède	28,0	26,3	26,3	- 1,7
Royaume-Uni	30,0	28,0	28,0	- 2,0
Norvège	28,0	28,0	28,0	0,0
Islande	30,0	15,0	18,0	- 12,0

Source : Eurostat

Le Conseil des prélèvements obligatoires relève (page 93ss du rapport 2009) que le taux nominal ainsi que le taux implicite de l'IS en France est plus élevé que la moyenne européenne, mais il s'étonne d'une « taxation des bénéfices par rapport au PIB plus faible en France » (page 98).

La raison principale en est le poids des impôts prélevés au niveau du compte d'exploitation, poids bien supérieur à celui que connaissent les autres pays, qui se traduit dans la faiblesse des marges de nos entreprises et réduit d'autant la base imposable.

L'assiette de l'IS en France ne recèle en réalité pas d'anomalie notoire appelant des réformes urgentes contrairement à ce qui est régulièrement affirmé.

Le taux effectif français reste parmi les plus élevés : le Conseil des prélèvements obligatoires constate lui-même que, selon la Commission Européenne, la taxation implicite des bénéfices est forte en France et place le pays dans une position défavorable.

La notion de « taux effectif » est cependant difficile à cerner et mérite un examen.

Les observateurs se sont efforcés de déterminer un « taux effectif » ou « implicite » de l'IS qui permettrait de montrer dans quelle mesure les pays accordent des réductions sur la base de l'impôt. En effet un taux nominal

élevé avec un taux effectif (ou taux implicite) inférieur fait supposer que les règles d'assiette offrent des déductions ou exonérations particulières et importantes.

Mais dans la pratique ce taux effectif ou implicite est difficile à calculer : il faudrait en effet disposer d'une base imposable « naturelle » reflétant le résultat net avant impôt de la société et avant ajustements fiscaux. Cette base naturelle n'étant pas disponible, certains observateurs ont tenté de l'approcher par diverses méthodes, certaines non pertinentes, et d'autres inexactes.

Parmi les méthodes non pertinentes, on citera la prise en compte du Taux Effectif d'Imposition (TEI) publié par les grandes entreprises cotées et notamment celles du CAC 40. Cette donnée chiffrée fait partie des résultats consolidés du groupe : elle est le quotient de l'ensemble des charges d'impôt sur le résultat supporté dans le monde entier (incluant l'impôt à payer mais aussi les « impôts différés actif et passif » notion exclusivement utilisée en consolidation) sur le résultat net consolidé. Ainsi loin de représenter l'impôt français, le TEI retrace le poids relatif de l'imposition dans le monde entier et selon des définitions comptables relatives à la « consolidation », opération par laquelle toutes les sociétés du groupe sont rassemblées dans un seul compte de bilan et de résultat comme s'il s'agissait d'une seule société.

Une autre mesure, inexacte celle-ci, repose sur des données macro-économiques : on divise le produit de l'IS au niveau national par le total des Excédents Nets d'Exploitation (ENE) des sociétés françaises. Or l'ENE représente une mesure approchée du résultat d'exploitation de l'entreprise, mais il ne dit rien du résultat imposable de cette entreprise. En effet, entre l'ENE et le résultat net, figurent les opérations financières, et notamment les produits et charges d'intérêt dont le traitement n'est pas le même selon qu'il s'agisse d'entreprises financières ou non financières, ainsi que les opérations exceptionnelles. La plus grande partie des entreprises étant endettées, le résultat imposable est généralement inférieur au résultat d'exploitation. Un autre élément déjà décrit ci-dessus intervient également : c'est le rôle des crédits d'impôts qui sans réduire ni la base imposable ni l'impôt brut viennent diminuer la recette encaissée par le Trésor.

Les taux implicites ainsi calculés ne mesurent donc pas, contrairement à ce qui est affirmé dans le rapport, l'effet de l'optimisation, mais les différences entre le résultat fiscal et l'excédent net d'exploitation, les principales étant les frais financiers, les produits financiers (et notamment les dividendes) et les profits et pertes exceptionnels.

Sur tous ces points, la totalisation des résultats sociaux sans élimination des double-comptes rend toute analyse impossible. En outre, l'existence de groupes intégrés perturbe aussi le numérateur du ratio, à savoir l'impôt payé. Le taux obtenu pour les « entreprises » de plus de 2000 salariés n'a donc pas grand sens, ce que reconnaît le renvoi 177 en bas de page 158 du rapport CPO 2009 : « les chiffrages de l'imposition due par les groupes intégrés sont à interpréter en tendance », précaution malheureusement oubliée lorsqu'on procède à des comparaisons et des conclusions dans le corps du rapport. De même, les nombres de sociétés ne sont pas interchangeables : il n'y a pas 12 000 sociétés de plus de 2000 salariés (ce qui ferait plus de 24 millions de salariés), mais 12 000 sociétés ayant plus de 2000 salariés ou appartenant à un groupe intégré de plus de 2000 salariés (ce qu'indique bien le renvoi de bas de tableau). Et sur ces 12 000 sociétés, il n'y en a pas 500 qui font des bénéfices et 11 500 déficitaires, mais il y en a des milliers dont l'impôt est payé par la société tête de groupe. Vouloir déduire de ces chiffres un taux implicite par catégorie n'a aucun sens.

Le taux implicite des PME suscite également des interrogations : si toutes les entreprises des catégories 0 salarié et 1 à 9 salariés étaient de vraies TPE indépendantes (ce que le lecteur est porté à croire, impression renforcée par les conclusions qui sont tirées par le rapport), elles auraient un taux d'imposition nettement inférieur à 33,3% puisqu'une part de leur bénéfice serait taxée à 15 %⁷. Pour avoir un taux implicite de, respectivement, 28 et 30%, il faudrait qu'elles aient un excédent net d'exploitation inférieur au bénéfice fiscal, ce qui est difficile à croire.

En fait, le critère de l'effectif salarié ne suffit pas pour refléter la catégorie TPE / PME. Il faudrait pouvoir utiliser également un critère de taille de bilan pour éliminer les sociétés membres de groupes qui, bien que n'ayant pas ou peu de salariés, ont des bilans et des flux financiers conséquents, et ont souvent un résultat comptable et même fiscal supérieur à l'excédent d'exploitation. Or, apparemment, ces sociétés ne sont exclues des catégories à faible effectif que si elles sont membres d'un groupe intégré.

Les taux implicites d'imposition par taille d'entreprise n'ont donc pas grand sens et ne sauraient servir de base à l'affirmation selon laquelle les PME paieraient plus d'impôt que les grosses sociétés en raison de leur moindre facilité à recourir à l'optimisation.

7 - aux réduit applicable à la part des bénéfices des PME supérieure à 38120€.

5. Analyses des principales mesures examinées par le Conseil des Prélèvements Obligatoires

a) Fiscalité en faveur du développement des entreprises :

► Les dispositifs d'exonération des plus-values pour transmission d'entreprises

Le Conseil des prélèvements obligatoires fait à juste titre le constat d'un empilement de mesures qui rend leur compréhension et leur utilisation complexe et qui selon lui sont à l'origine d'effets d'aubaine et d'optimisation. Il constate que certaines exonérations fiscales sont assorties d'exonérations sociales et propose de les supprimer.

Le Conseil des prélèvements obligatoires considère par ailleurs que les difficultés de transmission des entreprises ne sont pas avérées et qu'il n'existe pas de diagnostic précis sur les difficultés éventuelles : s'agit-il de manques de repreneurs ou d'obstacles à la cession ?

De même, il s'interroge sur l'efficacité des dispositifs d'exonération en cas de départ à la retraite du dirigeant. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, ces régimes relèveraient plus d'une politique d'allègement des prélèvements sur le patrimoine des cédants que de l'incitation à la transmission.

Le CPO propose de « clarifier l'objectif assigné à ces exonérations de plus-values et de simplifier en conséquence le maillage des exonérations ». Le MEDEF ne peut que souscrire à cette proposition qui se situe dans une perspective d'évaluation des dispositifs avant toute remise en cause, mais également de simplification.

► Les réductions d'impôt pour souscription au capital des PME

Le Conseil des prélèvements obligatoires examine les dispositifs de réduction d'impôt sur le revenu et d'ISF pour investissement dans les PME. Le rapport met en doute les effets économiques, posant la question de savoir si cela correspond à de réels besoins des PME ou à des opportunités d'investissement et regrette que rien n'oriente véritablement les capitaux vers les PME qui en ont véritablement besoin et notamment celles à hauts risques ou en phase d'amorçage.

Le Conseil des prélèvements obligatoires s'interroge également sur le choix de privilégier le financement du capital risque par des particuliers et non par des investisseurs institutionnels. Enfin, le Conseil des prélèvements obligatoires constate que ces avantages fiscaux profitent essentiellement aux contribuables les plus fortement dotés en patrimoine, créant des effets d'aubaine. Il relève que le gain fiscal est supérieur pour les assujettis à l'ISF.

Le Conseil des prélèvements obligatoires fait donc deux propositions : d'une part d'évaluer l'impact économique de ces dispositifs, proposition que l'on ne peut que soutenir, et d'autre part d'aligner le taux de réduction ISF sur celui de la réduction IR c'est-à-dire de le baisser de 75 à 25%⁸.

Le cumul de ces deux propositions montre que la recherche de recettes budgétaire prédomine, puisqu'il n'attend pas la mise en œuvre de l'évaluation pour proposer de réduire la réduction d'ISF. A travers le dispositif ISF PME, les entreprises ont accru leurs capitaux de près d'un milliard d'euros en 2008 et 2009. Le réduire aujourd'hui, et notamment dans la période économique difficile qu'elles traversent, serait donc totalement contreproductif.

► Le crédit d'impôt recherche

Le Conseil des prélèvements obligatoires, à la suite des différents rapports publiés sur le CIR, reconnaît l'impact positif du CIR et propose des pistes d'amélioration :

- « Clarifier la définition des dépenses éligibles ou non éligibles » (ce qui rejoint une proposition Medef).
- « Améliorer les contrôles a priori et à posteriori » pour contenir le coût du dispositif,
- « Améliorer l'efficacité de la dépense, sans remettre significativement en cause l'économie générale du dispositif ».

Derrière cette proposition générale plusieurs pistes sont évoquées dont l'abaissement du plafond de 100 millions au-delà duquel le taux de CIR passe de 30% à 5 %, et le calcul du CIR au niveau groupe pour lutter contre les optimisations.

8 - Un amendement au PLF 2011 propose de baisser le taux de 75 à 50%.

Il est contradictoire de relever l'impact positif du CIR et de proposer simultanément des évolutions aussi substantielles. La réforme du crédit d'impôt recherche est un succès et un atout majeur pour notre économie :

- Le CIR est simple et accessible à tous les secteurs et aux PME.
- Son effet positif est indéniable et démontre que l'investissement des aides publiques a un effet direct sur l'investissement privé. Un euro d'investi par l'Etat avec le CIR se traduit par un supplément de dépense privé d'un euro au moins. Le CIR a permis 40 implantations en France en 2009 et une augmentation de 150 % des embauches dans la recherche.
- Il accélère le travail collaboratif, les partenariats privé/public et la sous-traitance vers les PME.

► La déductibilité des intérêts d'emprunt

Le Conseil des prélèvements obligatoires s'interroge sur la déductibilité des charges d'intérêts par les entreprises, considérant qu'il constitue une anomalie au regard des exemples étrangers.

La base imposable à l'impôt sur les sociétés (IS), est le bénéfice réalisé par l'entreprise pendant une année. Ce bénéfice est représentatif de la capacité contributive de l'entreprise qui verse au Budget de l'Etat une partie de son enrichissement. Or le bénéfice est l'excédent de la totalité des produits sur la totalité des charges. Ecarter certaines charges en raison de leur nature (charges financières par exemple) introduirait un décalage qui amènerait l'entreprise à payer un impôt sans lien avec son résultat et parfois supérieur à son résultat.

Bien entendu les charges déductibles sont limitées à celles qui sont engagées dans l'intérêt de l'entreprise et qui ne comprennent pas les dépenses somptuaires ou les dépenses relatives à des opérations anormales. Les charges financières telles que les intérêts sont donc par principe pleinement déductibles dès lors que les opérations financières qui les génèrent sont conformes à l'intérêt de l'entreprise. L'endettement est présent dans la grande majorité des sociétés, qu'il corresponde au financement des investissements, à un crédit saisonnier ou à toute autre sorte de crédits. En effet, on ne finance pas les actifs circulants avec des capitaux propres. A cela s'ajoute l'effet de levier financier qui améliore la rentabilité des capitaux propres. Revenir sur cette déductibilité serait renoncer à un facteur essentiel à la croissance des entreprises et notamment des plus petites et des plus innovantes d'entre elles.

La question de la déductibilité des intérêts de l'assiette de l'IS ne se pose que si ceux-ci sont liés à une opération qui s'avère effectivement anormale. Pour les qualifier ainsi l'administration des impôts dispose déjà de deux outils puissants dont elle fait un usage régulier :

- La jurisprudence étoffée du Conseil d'Etat sur l' « acte anormal de gestion » qui permet de rejeter les charges afférentes à une opération contraire à l'intérêt de la gestion ;
- La loi fiscale qui limite explicitement la déduction des charges d'intérêt à la fois quant au taux pratiqué et au montant de la dette elle-même dès lors que le prêt est accordé par une société liée. L'objectif est de s'opposer à ce que les actionnaires se servent des intérêts excessifs et/ou financent la société par des avances plutôt que par du capital, phénomène souvent dénommé « sous-capitalisation ». La loi vient donc ici réprimer un abus sans remettre en cause le principe général de déductibilité.

Des dispositifs comparables existent dans la plupart des pays étrangers selon des approches et des mécanismes différents mais avec le même objectif : traquer les abus et les situations anormales. A cet égard l'affirmation, d'ailleurs non argumentée, du Conseil des Prélèvements Obligatoires selon lequel « le régime d'encadrement de la sous-capitalisation apparaît insuffisant » ne paraît pas fondée.

Une approche plus restrictive consisterait à restreindre systématiquement la déductibilité des dettes contractées pour acquérir des actifs (participations notamment) hors de France.

Le Conseil des prélèvements obligatoires fait dans son rapport 2010 une analyse du cas des holdings. Il note que notre dispositif est favorable puisque les plus-values et dividendes ne sont pas imposables alors que les charges correspondantes sont déductibles. Ce qui diffère de l'analyse de certains pays voisins. .

L'approche du CPO laisse croire qu'il conviendrait de supprimer la déductibilité des dettes contractées pour acquérir des actifs (participations notamment) hors de France. Cette logique ne doit pas être suivie, car une telle restriction :

- soit, en frappant indistinctement, supprimerait l'un des facteurs importants qui ont permis aux groupes français

d'acquérir des positions solides dans l'économie globalisée. Cela conduirait assurément à une délocalisation des holdings, et la disparition d'un dispositif français très attractif pour un rendement budgétaire non significatif ;
- soit, en ciblant spécifiquement les holdings artificiellement localisées en France, serait hasardeuse au regard des règles très exigeantes de non discrimination désormais fixées par l'Union Européenne.

S'il était constaté que les règles existantes permettent des montages à but exclusivement fiscal et sans réel intérêt économique, l'adoption de nouvelles dispositions anti abus s'imposerait.

b) Fiscalité des groupes

► L'intégration fiscale

Coût budgétaire du dispositif : Selon les documents budgétaires du PLF 2011, ce régime est évalué pour 2009 à 18,4 milliards (19,5 en 2008) et concerne 80 000 entreprises.

Le Conseil des prélèvements obligatoires constate d'une part, que ce régime est de plus en plus attractif pour les entreprises du fait d'améliorations régulièrement introduites depuis sa création et d'autre part, que le nombre de bénéficiaires s'accroît (69 000 en 2006, 80 000 en 2009). Il considère que ces améliorations, certes positives pour les groupes ont des conséquences budgétaires.

Le Conseil des prélèvements obligatoires s'interroge alors sur la nécessité d'accorder de tels avantages pour un tel coût budgétaire. Il note que les entreprises ont de nombreuses possibilités d'optimisation du fait de la totale liberté de définition du périmètre : les entreprises peuvent ainsi choisir d'intégrer une filiale si elles y ont un intérêt fiscal et en sortir dès lors que cet intérêt. Il s'agit là du principe même du régime. Il omet toutefois de préciser qu'en cas de sortie du régime, un certain nombre d'opérations qui avaient été neutralisées deviennent immédiatement taxables (plus-values intra groupe, quote-part de frais et charges...).

Le Conseil des prélèvements obligatoires conclut qu'il faut aménager ce régime pour en diminuer le coût budgétaire. Il propose donc de limiter la liberté de périmètre et d'envisager la remise en cause de certaines mesures de neutralisation intra-groupes. Il estime à 2 milliards le coût des mesures qui pourraient être remises en cause.

La plupart des grands pays développés, dont quasiment tous les pays européens, ont mis en place un régime de groupe dans lequel l'impôt est calculé sur une base regroupant les résultats des sociétés nationales membres du groupe. La France a introduit un tel régime en 1987 avec les caractéristiques suivantes : le groupe éligible est constitué de la mère et de ses filiales détenues à au moins 95%. La mère se porte seule redevable de l'IS sur l'ensemble de ses résultats et de celles de ses filiales éligibles. Sont compensés les bénéfices et les pertes au sein de l'intégration et les opérations réalisées à l'intérieur du groupe sont neutralisées. La conséquence d'un tel régime est non une économie définitive d'impôt mais un simple décalage dans le temps (utilisation immédiate du déficit). Le seul avantage définitif est la suppression de l'imposition de 5% des dividendes reçus, de sorte que la double imposition est ici évitée. En comparaison avec nos pays voisins, le régime français n'est pas particulièrement favorable puisqu'il est réservé aux filiales détenues à 95%, ce qui représente un pourcentage élevé.

► Le régime mère-fille

Coût budgétaire du dispositif : Selon les documents budgétaires du PLF 2011, ce régime est évalué pour 2010 à 23,3 milliards (34 en 2009) et concerne 42 000 entreprises.

Les dividendes distribués par une société sont prélevés sur des bénéfices ayant déjà acquitté l'IS, de sorte que l'imposition des mêmes dividendes au niveau de la société mère conduit inéluctablement à une double imposition du même résultat. Il s'agit là d'une double imposition économique que tous les pays ont cherché à éviter par des dispositifs différents, soit en exonérant le dividende, soit en accordant un crédit d'impôt.

La France s'inspire de la première solution. Ce régime des sociétés mères est réservé aux titres de participation (et non aux titres de placement) : la mère doit détenir au moins 5% du capital de sa filiale (ou bien une participation dont la valeur est d'au moins 22,8 millions d'euros). Ensuite le dividende est certes exonéré chez la mère mais celle-ci doit ajouter à son résultat une partie de ses charges évaluée à 5% du dividende reçu.

Ainsi, loin d'être une mesure exceptionnellement favorable, le régime français des sociétés-mère n'a pour objet que d'effacer une double imposition, comme tous les pays s'efforcent de le faire. Au surplus il le fait imparfaitement du fait qu'il n'est pas ouvert aux petites participations (moins de 5%) ce qui laisse subsister une double

imposition totale (qui n'existe pas en Allemagne ou au Royaume-Uni.

Le Conseil des prélèvements obligatoires considère néanmoins que notre régime est plutôt favorable par rapport aux autres pays dont beaucoup n'admettent dans leur régime mère-filles que les filiales détenues à plus de 10%. Il propose donc d'augmenter le minimum de détention exigé de 5 à 10% mais remarque aussitôt que les entreprises seraient inévitablement conduites à augmenter leur taux de détention et que le rendement de la mesure serait donc réduit.

Il propose également de forfaitiser à 5% le montant de la quote-part de frais et charges imposable en supprimant la possibilité de la plafonner aux frais réellement engagés. Cette mesure a d'ores et déjà été décidée par le gouvernement dans le cadre du PLF 2011 pour financer la réforme des retraites.

► Plus-values à long terme sur cession de titres de participations

Coût budgétaire du dispositif : Selon les documents budgétaires du PLF 2011, ce régime est évalué pour 2010 à 2,2 milliards (3,4 en 2009) et concerne 6 200 entreprises.

Les plus-values sur titres de participations détenus depuis plus de deux ans, sont taxées au taux zéro pour les participations supérieures à 5 % du capital de la filiale sous déduction d'une quote-part de frais et charges de 5 %.

Rappelons que les évaluations du PLF 2010, avaient été effectuées sur la base du taux d'IS normal de 33 1/3 alors que les plus-values ont toujours été taxées à un taux réduit, soit 19% en 2004. Le coût affiché de la mesure en PLF 2010 avait donc été de 8 milliards pour 2009 et 12,5 pour 2008⁹. L'ampleur de ces chiffres avait déclenché une polémique préjudiciable aux entreprises.

Le Conseil des prélèvements obligatoires constate que cette mesure bénéficie aux trois-quarts aux grands groupes, et pour moins de 20 % aux ETI, et qu'elle s'accompagne d'effets d'aubaine et d'optimisations.

Il reconnaît toutefois que 21 pays de l'OCDE sur 29 ont un régime similaire et que le nôtre n'est pas plus favorable. Il peut l'être moins dans que certains pays comme l'Allemagne (l'Allemagne exonère ses plus-values à 95% comme en France actuellement mais n'exige aucun seuil de participation et aucune durée de détention minimum. En revanche, les plus-values des banques ne sont pas exonérées).

Le CPO conclut que le dispositif doit être maintenu notamment pour éviter la délocalisation des holdings. Rappelons que ce dispositif a été adopté en 2004, pour faciliter les nécessaires restructurations des entreprises françaises mais aussi pour maintenir et attirer en France les holdings.

Toutefois, le Conseil des prélèvements obligatoires propose deux aménagements pour diminuer le coût de la mesure et limiter les optimisations. La première vise à accroître la quote-part de frais généraux non déductible de 5 à 10 voire 15%. La deuxième propose d'étudier la possibilité d'un allongement de la durée de détention des titres exigée.

Ces deux dispositions auraient pour conséquence de rendre le dispositif français beaucoup moins attractif et conduiraient vraisemblablement les entreprises à remettre en cause leur stratégie de localisation. Le rendement budgétaire ne serait certes pas au rendez-vous et l'attractivité de la France diminuerait fortement.

A noter que des dispositifs spécifiques ciblés sur certains abus manifestes pourraient faire l'objet d'amendements en loi de finances pour 2011.

► Les prix de transfert

Les prix de transfert, peut-être en raison du caractère mystérieux de leur dénomination, sont souvent présentés dans les médias comme un nouveau montage artificiel utilisé par les entreprises multinationales (EMN) pour organiser une évasion fiscale importante face à des administrations fiscales impuissantes. Pour le Conseil des prélèvements obligatoires : « 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 (...). »

9 - A noter qu'aujourd'hui les chiffrages sur la base d'un taux de 33 1/3 aboutissent selon les documents budgétaires à 6 mds pour 2009.

En réalité, les prix de transfert ne sont pas une technique d'optimisation, mais simplement le prix que les EMN sont tenus, pour des raisons légales, douanières et fiscales, de donner aux flux de produits et de services qui circulent à l'intérieur du groupe. Il s'agit de flux réels qui revêtent une importance croissante dans le commerce international. La fixation de ces prix est opérée par les MNE sans intervention de tiers de sorte que les administrations fiscales cherchent à vérifier que les prix sont corrects afin de pourchasser les transferts de bénéfice vers des pays à fiscalité favorable et de préserver ses recettes fiscales

A noter que l'OCDE a publié un rapport sur le sujet dès 1979. A ce jour, les « Principes Directeurs en Matière de Prix de Transfert à l'usage des EMN et des Administrations Fiscales » publiés en 1995 constituent actuellement la référence acceptée et suivie par les entreprises et les administrations.

Les administrations bénéficient d'un environnement légal et procédural important. En France l'administration peut s'appuyer sur les dispositions de l'article 57 du CGI qui vise les transferts de bénéfices à l'étranger et sur la procédure de contrôle de l'art L13B qui oblige le contribuable à communiquer les informations nécessaires au contrôle des prix de transfert. Depuis le 1er janvier 2010 cette obligation a été complétée par l'obligation de fournir dès le premier jour du contrôle une documentation présentée selon un format imposé. L'administration n'est nullement désarmée et le nombre croissant de contrôles en la matière le montre.

Les redressements dont se prévalent les administrations n'ont pas nécessairement pour base des « manipulations » de prix. En effet la matière est complexe et doit être traitée par des spécialistes. Il s'agit d'une question économique : le « principe de pleine concurrence » édicté par les « Principes Directeurs » consiste à rechercher le prix que des parties indépendantes auraient fixé en réalisant une transaction semblable. Ce n'est nullement une question fiscale, seule la conséquence l'est. Notons que l'édition des « principes directeurs » publiée par l'OCDE comprend environ 250 pages.

**ANNEXE 1 :
LISTE -NON EXHAUSTIVE- DES TAXES DUES PAR LES ENTREPRISES FRANCAISES**

• Cotisation foncière des entreprises	• Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
• Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux	• Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)
• Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	• Taxe sur les salaires
• Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	• Versement transport
• TASCOM	• Taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie
• Taxe pour frais de chambres des métiers	• Taxe sur les véhicules de sociétés
• Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'es-sieu)	• TGAP
• Imposition forfaitaire annuelle (IFA)	• Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commer-ciaux et de stockage
• Redevance pour la création de bureaux en région IdF	• Prélèvements sur les entreprises d'assurance
• Taxe d'apprentissage	• Taxe de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue
• TIPP	• TICGN
• TICC	• Taxe locale sur l'électricité
• Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	• Droit de licence sur la rémunération des débitants de tabac
• Taxe spéciale sur la publicité télévisée	• Contribution des entreprises industrielles au fonds national pour l'emploi (FNE)
• Contribution annuelle des distributeurs d'énergie au fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale	• Taxes d'aménagement du territoire dues par les conces-sionnaires d'autoroutes au profit de l'agence de finance-ment des infrastructures de transport de France)
• Redevance perçue sur formalités au profit de l'INPI	• Taxe spéciale sur la publicité télévisée
• Rémanences de TVA	• Taxe sur les stations et liaisons radioélectriques privées
• Taxe sur les installations nucléaires de base	• Cotisation des entreprises cinématographiques au profit du Centre national de la cinématographie française
• Taxe sur certaines dépenses publicitaires	• Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale
• Taxe sur les mutuelles au profit du fonds CMU	• Taxe pour le financement des actions du secteur céréali-er au profit de l'ONIGC
• Taxes au profit de la chambre nationale de la batellerie arti-sanale	• Taxe grossistes répartiteurs
• Taxes parafiscales au profit de l'OFIMER	• Contribution des laboratoires
• Taxes au profit de l'ADEME Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	• Contribution au service public de l'électricité au profit du CSPE
• Redevances des mines	• Taxe pour frais de chambre d'agriculture
• Impôts sur les spectacles	• Taxe sur l'énergie hydraulique
• Taxe sur les transports	• Taxe sur les remontées mécaniques
• Contribution au développement de l'apprentissage	• Contribution des entreprises médicaments
etc.....	

ANNEXE 2 : Prélèvements sur les entreprises 2010

Principales taxes sur les facteurs de production (en milliards d'euros)		
	2009	2010
Taxe professionnelle	25	-
Cotisation foncière des entreprises	-	5,6
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	-	11,7
IFER	-	1,4
Taxe chambres consulaires	1,75	1,73
Taxes foncières	9,2	9,9
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	5,46	5,1
Taxe sur les salaires des sociétés hors champ TVA (santé, banques & assurances ..)	5,5	5,7
Versement transport	4,61	4,61
Taxes apprentissages	3,19	3,19
Taxes formation	5,12	5,16
Congé individuel de formation des salariés titulaires d'une CDD/Contribution DIF	1,95	1,96
IFA	1,3	0,6
Participation des employeurs à l'effort de construction	1,68	1,66
Taxe sur les véhicules de sociétés	1,1	1,08
Droits d'enregistrement et taxe publicité foncière	0,7	0,6
Taxe sur les surfaces commerciales (ex TACA)	0,6	0,6
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	0,41	0,42
Taxe sur bureaux et redevance sur création de bureaux en Ile-de-France	0,41	0,42
Sous-total Impôts et taxes sur la production	68.98	61.53

Source: documents annexés aux PLF 2010 et 2011.