

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DES ENTREPRISES DANS UNE ÉCONOMIE GLOBALISÉE

Synthèse

Octobre 2009

■ Avertissement

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

Sommaire

| | |
|--|----|
| PRÉSENTATION | 5 |
| I - Un niveau élevé des prélèvements obligatoires en France, que des allègements récents tendent à atténuer | 7 |
| II - Des efforts d'attractivité ciblés | 11 |
| III - Des prélèvements obligatoires peu orientés vers la compétitivité | 17 |
| CONCLUSION | 23 |

Présentation

Le Conseil des prélèvements obligatoires a analysé, à la demande du Président de la commission des finances du Sénat⁽¹⁾, les prélèvements fiscaux et sociaux des entreprises au regard des impératifs d'attractivité du territoire et de compétitivité des entreprises qui s'y trouvent.

Dans la première partie du rapport, le Conseil dresse un inventaire des prélèvements des entreprises, après avoir analysé leur incidence économique. Une comparaison internationale du poids des prélèvements obligatoires est ensuite présentée, avant d'étudier plus spécifiquement leur évolution récente en France.

La deuxième partie est consacrée à l'attractivité fiscale, qui désigne la capacité d'un pays à attirer sur son territoire des investissements ou des emplois mobiles. Les entreprises lorsqu'elles décident de la localisation de leur investissement ou de leur base imposable sont particulièrement sensibles à l'imposition des bénéfices qui est la forme de taxation la plus répandue. La présente étude dresse donc un diagnostic des taux et des règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés, avant d'étudier l'efficacité économique de certains mécanismes dérogatoires visant à améliorer l'attractivité du territoire.

L'impact des prélèvements obligatoires sur la compétitivité des entreprises est analysé en troisième partie. Il s'agit d'apprécier si les impôts et charges sociales pesant sur les coûts de production sont de nature à handicaper les entreprises confrontées à la concurrence internationale pour vendre en France ou exporter leur production. Enfin, la présente étude dresse un panorama des transferts d'assiette réalisés ou envisagés en France et à l'étranger pour alléger la taxation des facteurs de production.

En conclusion, le Conseil identifie des pistes d'évolution de la structure des prélèvements obligatoires susceptibles d'éclairer le débat parlementaire. ■

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

Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée

1 Un niveau élevé des prélèvements obligatoires en France, que des allègements récents tendent à atténuer

La définition des prélèvements obligatoires des entreprises est malaisée. Alors qu'une approche juridique voudrait que le redevable d'une taxe en supporte la charge économique, l'analyse de l'incidence fiscale montre que les entreprises peuvent transférer cette charge sur leurs actionnaires, leurs salariés ou les consommateurs au travers de la variation des prix.

Cette faculté des entreprises repose sur la mobilité considérée comme parfaite du facteur capital, qui lui permet d'échapper à la taxe, à la différence du facteur travail. Ainsi, alors qu'en économie fermée une hausse de l'impôt sur les sociétés (IS) pèse sur les actionnaires, la théorie économique montre qu'en économie ouverte, ce sont plutôt les salariés qui la supportent.

Les travaux économétriques récents confirment ces résultats, même si l'ampleur des transferts peut varier selon les études.

Des prélèvements obligatoires principalement assis sur le facteur travail

Le rapport présente un inventaire des prélèvements fiscaux et sociaux dont les entreprises sont juridiquement redevables.

En comptabilité nationale, ils s'élèvent à 327 Md€ en 2008, mais à environ 370 Md€ en y ajoutant les rémanences de TVA (TVA non déductible pour les consommations intermédiaires de certains opérateurs), certaines taxes environnementales et d'autres charges comme la formation professionnelle, l'apprentissage, ou la participation à l'effort de construction (autrefois appelée 1 % logement).

Le facteur travail est le plus taxé

Il génère plus de 70% des prélèvements obligatoires (231 Md€), essentiellement au titre de l'assiette de sécurité sociale, qui supporte les cotisations aux régimes obligatoires de base (135 Md€), complémentaires (35 Md€) et d'assurance chômage (19 Md€). Diverses impositions sont assises également sur la même base : taxes sur les salaires, au titre du financement de l'apprentissage, de la formation professionnelle, des logements ou des transports publics.

Des prélèvements fiscaux ont en outre été institués sur les éléments de rémunération hors assiette de sécurité sociale (sur les stock-options, les régimes de prévoyance...) mais leurs montants restent marginaux, bien que leur assiette soit dynamique.

Un niveau élevé des prélèvements obligatoires en France, que des allègements récents tendent à atténuer

Viennent ensuite les bénéfices et le capital

Les bénéfices des entreprises ont généré 51 Md€ de recettes en 2008 (16% des prélèvements), du fait principalement de l'IS.

Le capital en représente environ 10 % (34 Md€), essentiellement au titre de la fiscalité locale. La TP acquittée par les entreprises, qui en constitue environ les trois-quarts (26 Md€) est assise principalement sur les biens et équipements mobiliers et dans une moindre mesure sur le foncier, tandis que les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties ont un rôle plus limité (environ 8 Md€).

La recherche d'autres assiettes

A l'exception des rémanences de TVA (31 Md€) les autres assiettes fournissent des recettes plus limitées : chiffres d'affaires (8 Md€), taxes environnementales (environ 13 Md€) ou certaines taxes comportementales (aides à la cuve...) ou sur les dépenses des entreprises (publicité...).

Au final, les prélèvements des entreprises frappent très majoritairement les facteurs de production et leur nombre élevé apparaît peu lisible pour les investisseurs internationaux et est générateur de coûts de gestion pour les entreprises.

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

Un niveau de prélèvements supérieur aux principaux pays de l'Union Européenne

Le taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises était en 2006 supérieur de 5,7 points à la moyenne européenne. Sous réserve des biais qui affectent les comparaisons internationales, la France fait donc davantage reposer ses prélèvements sur les entreprises (39%, hors TVA) que sur les ménages par rapport aux autres pays européens (29%).

De récents allègements devraient cependant améliorer la position française

Depuis 1985, la France est parvenue à stabiliser ses prélèvements sur les entreprises dans la richesse nationale (16,7% du PIB en 2008), après un pic en 2003 (17,3%).

En particulier, la France a consenti 11,8 Md€ d'allègements nouveaux en 2007 et 2008 (au sens de la comptabilité nationale, et hors effet de la montée en charge des dispositifs préexistants),

Un niveau élevé des prélèvements obligatoires en France, que des allègements récents tendent à atténuer

principalement au titre de l'IS (6,8 Md€) et de la TP (2,6 Md€). Ces efforts en faveur des entreprises se sont poursuivis avec la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle à compter de 2009 (-1,2 Md€ d'allègements attendu en 2010), et celle annoncée de la TP en 2010.

Les dépenses fiscales au profit des seules entreprises représentent 26,8 Md€ en 2007 (44,2% des dépenses totales). Leur progression soutenue (de l'ordre de +7,8% entre 2005 et 2008) se sera accentuée en 2009 avec l'instauration du taux réduit de TVA sur la restauration.

Les entreprises ont également bénéficié, au titre du plan de relance, de

mesures favorables à leur trésorerie, avec le remboursement accéléré de crédits de TVA (3,6 Md€ fin juillet 2009), du crédit d'impôt recherche 2005-2008 (3,7 Md€) et des reports en arrière pour les exercices clos au plus tard le 30 septembre 2009 (3,8 Md€).

Ces mesures tranchent avec la réforme du régime d'acompte de l'IS pour les grandes entreprises en 2005, qui, en basant le dernier versement sur le bénéfice prévisionnel, avait permis un surcroît de recettes de 2,3 Md€ en 2005, mais devrait compenser en 2009, avec la crise financière et économique, l'effondrement de l'IS encaissé.

Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée

2 Des efforts d'attractivité ciblés

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

La localisation des investissements dépend avant tout de critères économiques.

Les prélèvements obligatoires ont un impact secondaire, mais néanmoins avéré sur les investissements directs étrangers (IDE), notamment s'agissant de l'IS. L'existence de biens publics ne permet pas de compenser pleinement cet effet négatif sur l'attractivité.

La France, un pays jugé attractif, sauf pour ses prélèvements obligatoires

Il n'existe pas de méthode incontestée pour mesurer l'attractivité.

Les enquêtes d'opinion auprès des chefs d'entreprises montrent que la France dispose d'avantages comparatifs grâce à la qualité de ses infrastructures et de sa main d'œuvre, mais également du fait de ses coûts de production relativement bas (immobilier, énergie...).

A l'inverse, les indicateurs synthétiques confirment que les prélèvements obligatoires des entreprises sont plus élevés en France, et sont surtout jugés trop complexes et instables. Or, la qualité et la lisibilité du

système réglementaire sont déterminantes pour l'attractivité fiscale.

Le troisième pays d'accueil des investissements directs étrangers

L'attractivité d'un pays peut être approchée par les flux d'IDE, mais avec beaucoup de réserves méthodologiques.

La France était au troisième rang mondial pour l'accueil des IDE entrants en 2006 (157 Md€), mais également pour les IDE sortants (225 Md€), signe d'une économie très ouverte sur le monde.

Au final, si les prélèvements obligatoires de la France sont élevés, ce désavantage semble compensé par les facteurs géographique et économique qui priment dans les arbitrages d'investissement.

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

La France n'est pas si mal positionnée dans la concurrence fiscale

Le taux nominal de l'IS est considéré comme la vitrine du système d'imposition des entreprises. Or la

Des efforts d'attractivité ciblés

France présente le deuxième taux le plus élevé de l'UE, derrière Malte, malgré des efforts de baisse depuis 10 ans, mais demeurant inférieurs à ceux des autres États membres. Son taux implicite d'imposition (recettes de l'IS rapporté à l'excédent net d'exploitation) est également le deuxième plus élevé.

En revanche, le poids de l'imposition des bénéficiaires dans la richesse nationale est un des plus faibles de l'UE, et ses taux effectifs, qui permettent de mieux rendre compte des règles d'assiette, la placent dans une position intermédiaire.

La France a en outre fait des efforts pour alléger les contraintes de gestion des entreprises, en réduisant le nombre d'interlocuteurs en matière fiscale (création de la direction des grandes entreprises en 2002 et des services des impôts des entreprises en 2006), ou dans le domaine social (recouvrement par les URSSAF des cotisations de chômage envisagé au plus tard pour 2012). Les droits des entreprises sont désormais mieux assurés, mais les URSSAF disposent d'une avance sur la direction générale des finances publiques (DGFIP) en la matière. Leurs relations avec les entreprises reposent davantage sur l'assistance et le conseil plutôt que sur le seul contrôle. De nombreux pays de l'UE ont pour leur part institutionnalisé la concertation

avec les entreprises et mis en place une « relation approfondie » avec elles.

La France a privilégié une stratégie de mitigation de son assiette de l'IS

Elle a tout d'abord multiplié les exonérations et crédits d'impôts qui représentaient 7 Md€ d'allègements en 2007.

Elle a également supprimé en 2004 les mécanismes de l'avoir fiscal, qui permettait d'éviter la double imposition de l'entreprise et de ses actionnaires, et du précompte mobilier, visant à soumettre les produits distribués en provenance de l'étranger au taux normal d'IS français. Le gain pour les entreprises s'est élevé à 1,7 Md€ par an entre 2006 et 2008, tandis que les ménages ont vu leur charge fiscale croître de 1,5 Md€, malgré une baisse des prélèvements sociaux (0,7 Md€ en 2006).

Les règles d'assiette de l'IS en France apparaissent ensuite très favorables aux entreprises :

- le régime d'amortissement est parmi les plus avantageux de l'OCDE, grâce à des durées plus courtes, et un taux d'amortissement dégressif plus élevé ;
- les entreprises bénéficient de régimes de report des pertes sans plafonnement et permettant un large étalement dans le temps ;

- la fiscalité de groupe est relativement favorable du fait de l'amélioration du régime mère-fille (coût budgétaire de 25,2 Md€ en 2007) et de la puissance du régime de l'intégration fiscale qui permet, au-delà de la compensation des bénéficiaires et des pertes entre sociétés du même groupe, des neutralisations importantes (6,5 Md€ d'assiette) pour un coût budgétaire total de 15,5 Md€ par an ;

- la fiscalité de l'endettement des entreprises est très avantageuse pour les sociétés financières détenant des participations dans d'autres sociétés (*holdings*), du fait de l'exonération des plus-values de cession des titres de participation, à laquelle s'ajoute la non imposition croissante des plus-values mobilières réalisées par les particuliers et une très large déductibilité des intérêts d'emprunt, notamment bancaires. Ces mécanismes, associés à l'intégration fiscale, sont particulièrement incitatifs pour la localisation de dettes en France, notamment au titre d'opération de rachat d'entreprise avec effet de levier (Leverage Buy-out –LBO–) ;

- les dépenses de recherche et développement (R&D) ont bénéficié d'allègements importants avec le passage progressif à compter de 2004 d'un crédit d'impôt recherche pour lequel seules les dépenses supplémentaires de R&D étaient prises

en compte en fonction du volume annuel de dépenses (4 Md€ de créance fiscale annuelle en régime de croisière). La mise en place des pôles de compétitivité, du régime des jeunes entreprises innovantes ou universitaires et la réforme de la taxation des plus-values de cession de brevets ont également été favorables aux entreprises.

Une stratégie à contre-courant de ses principaux concurrents

Le choix du maintien d'un taux d'IS élevé mais d'un mitage de son assiette isole la France au sein de l'UE.

Les autres grands États membres ont en effet baissé leur taux d'IS et élargi corrélativement ses bases, en réduisant les possibilités d'amortissement dégressif ou dérogatoire (Allemagne), ou en limitant les charges déductibles (Allemagne, Espagne, Italie). Cependant certains de ces pays sont revenus sur une partie de ces mesures d'assiette pour redonner de la trésorerie aux entreprises dans le cadre des plans de relance adoptés fin 2008.

La France se trouve dès lors dans une double position de vulnérabilité : elle est limitrophe de petits pays qui jouent pleinement de la concurrence fiscale (Benelux, Suisse) et de grands pays centraux qui sont ses principaux

Des efforts d'attractivité ciblés

concurrents dans l'attraction des entreprises et des investissements internationaux, et dont les taux d'IS sont plus faibles.

Les avantages économiques de la stratégie française ne sont pas toujours démontrés

Des efforts d'attractivité qui favorisent peu la compétitivité des entreprises

La suppression progressive de la contribution additionnelle à l'IS à compter de 2006 (-1,1 Md€ de recettes) et l'exonération des plus-values de cession (-2,6 Md€) ont principalement bénéficié aux secteurs des services aux entreprises, aux activités financières, au commerce et aux activités immobilières. La disparition de l'imposition forfaitaire devrait avoir les mêmes effets. Dès lors, l'industrie a été peu avantagée par ces allègements.

De même, les entreprises de taille intermédiaire, qui manquent pour renforcer les positions commerciales de la France, en auront peu bénéficié, à la différence des PME (moins de 250 salariés) et des grandes entreprises (plus de 2000 salariés).

Une efficacité économique inégale

La réforme du crédit d'impôt recherche constitue une baisse, qui peut être qualifiée de déguisée, du taux de l'IS

de l'ordre de 2 à 3 points et est ciblée de fait sur les grandes entreprises qui effectuent des dépenses de R&D. Elle peut dès lors constituer un effet d'aubaine pour ces entreprises, et favoriser des activités de R&D moins innovantes que celles menées par certaines PME, qui craignent moins de remettre en cause leurs marchés historiques.

Cette réforme est par ailleurs de nature défensive puisqu'elle vise à ralentir la baisse de la dépense privée de R&D, qui est déjà inférieure à celle des autres pays de l'OCDE, et la délocalisation des centres de recherche. Une évaluation des effets du nouveau CIR s'avère donc nécessaire.

S'agissant de la fiscalité de l'endettement, la France est désormais un des pays les plus attractifs pour les *holdings*, dont le nombre (8500 en 2006) a presque triplé par rapport à 1997 et qui représentent plus de la moitié des dettes financières de l'ensemble des entreprises. Mais cette stratégie apparaît insuffisamment porteuse de croissance, puisqu'elle favorise peu les investissements en capital-risque dans les jeunes sociétés innovantes ou en développement, mais bénéficie essentiellement aux rachats d'entreprises en LBO, dont les effets économiques sont discutés.

Un encadrement des pratiques d'optimisation insuffisant

L'optimisation, qui permet à un contribuable de tirer parti de la complexité de la législation pour minorer sa charge fiscale ou sociale sans violer la loi apparaît concentrée sur les grandes entreprises. Les PME et les entreprises de taille intermédiaires supportent dès lors des taux implicites d'imposition plus élevés, ce qui peut entraver leur croissance.

Deux techniques d'optimisation sont principalement utilisées :

- les prix de transferts permettent dans le cadre d'une facturation au sein d'une entreprise de localiser les opérations en fonction du pays fiscalement avantageux. Les accords préventifs avec les entreprises mis en place par la DGFIP restent confidentiels et il n'existe pas en France d'obligation de documentation de ces prix de transferts ;

- la sous-capitalisation consiste à faire porter les dettes financées sur emprunt par une société dotée de très peu de capitaux propres. Le régime français d'encadrement de ces pratiques est limité, puisqu'il ne s'applique pas à

l'endettement bancaire et ne prévoit pas de plafond à la déductibilité des intérêts d'emprunts.

D'autres pays ont mis en place des dispositifs plus contraignants, notamment le Royaume-Uni qui oblige à déclarer les schémas d'optimisation, ou l'Allemagne qui plafonne depuis 2008 les intérêts financiers déductibles.

Des freins persistants à la croissance des entreprises soumises à la concurrence internationale

Le taux réduit d'IS permet de limiter la sur-taxation des bénéfices des PME par rapport aux grandes entreprises, mais bénéficie principalement aux secteurs abrités de la concurrence internationale, et très peu aux entreprises de taille intermédiaire.

Par ailleurs, il ne permet pas, malgré une amélioration générale des fonds propres des entreprises depuis 1996, de renforcer ceux des entreprises indépendantes des groupes, alors qu'elles n'ont pas suffisamment accès aux marchés financiers pour assurer leur développement.

3 Des prélèvements obligatoires peu orientés vers la compétitivité

Une perte relative de compétitivité de l'économie française et de ses entreprises

Une économie française très ouverte

L'économie française est deux fois plus ouverte au commerce international que les États-Unis ou le Japon, mais l'est sensiblement moins que l'Allemagne. La pression concurrentielle est donc forte sur le marché national comme à l'exportation, pour la plupart des secteurs de l'industrie.

Si la France a une bonne spécialisation (agroalimentaire, chimie, équipements électriques, matériels de transport), elle est cependant fortement concurrencée dans ces secteurs par les principaux pays développés. Elle tend en outre à perdre du terrain dans la haute technologie et les produits haut de gamme.

En revanche, bien que distancée par le Royaume-Uni, la France affiche de bonnes performances en matière de services, mais essentiellement grâce au tourisme et non dans les services à forte valeur ajoutée.

Ses exportations sont en outre trop orientées vers l'UE et les autres grands pays développés, au détriment des

marchés les plus dynamiques (Brésil, Russie, Inde, Chine).

Enfin, si la France possède davantage de petits exportateurs et de grands champions nationaux que l'Allemagne, elle a en revanche beaucoup moins d'entreprises de taille intermédiaire.

Des performances à l'exportation en recul

Le solde commercial s'est dégradé continûment depuis 2005, non parce que la France importe davantage, mais parce qu'elle exporte moins. Elle a par ailleurs perdu des parts de marché relatives dans le commerce mondial.

Sa compétitivité-coût est également en recul, ce qui signifie que le coût de ses produits a crû plus vite que ses concurrents, en particulier l'Allemagne.

Sa compétitivité-prix s'est en revanche améliorée comme l'Allemagne mais grâce à des efforts de marge que les entreprises d'outre-Rhin n'ont pas eu à réaliser.

Une structure des prélèvements obligatoires peu orientée vers la compétitivité

En 2006, les cotisations sociales comme les impôts de production ont un poids supérieur en France à la moyenne

Des prélèvements obligatoires peu orientés vers la compétitivité

de l'UE15 (de respectivement +4,7 et +1,4 point de PIB), malgré une légère décline au cours de la période récente.

Cependant, la France affiche un coût complet du travail et un coût pondéré par la productivité se situant dans la moyenne de l'UE en 2007, et inférieur à des pays aux cotisations pourtant plus faibles (Danemark, Suède, Royaume-Uni, Allemagne). Le facteur travail, principal coût de production des entreprises, est donc largement compétitif en France par rapport à ses principaux concurrents.

En outre, la déductibilité des prélèvements obligatoires sur les coûts de production de l'assiette de l'IS a permis de diminuer de 234 Md€ l'assiette de l'IS en 2006, réduisant le bénéfice imposable à 141 Md€.

Des allègements sociaux tournés vers le soutien à l'emploi et aux revenus

La baisse des charges sociales sur les entreprises doit peu à la diminution des taux de droit commun. La baisse des taux de cotisations patronales de sécurité sociale, permise par un transfert sur les cotisations salariales, a été en effet neutralisée par la hausse des autres prélèvements pesant sur le facteur travail, notamment pour le financement de la retraite complémentaire.

L'État a privilégié une baisse des cotisations ciblée sur les travailleurs peu qualifiés (allègements généraux) pour l'emploi desquels les entreprises ont bénéficié d'allègements croissants. Ces mesures d'allègements ont plus récemment été orientées vers le soutien

aux revenus des salariés notamment dans le cadre de la loi TEPA. Des exonérations ciblées ont également bénéficié à certains territoires ou publics. Le développement d'exemptions dans le cadre d'une politique de revenu a réduit l'assiette des prélèvements sociaux.

A ces différents titres, les entreprises auraient bénéficié d'au moins 40 Md€ d'allègements en 2008.

Les allègements fiscaux ont d'abord privilégié l'emploi, puis la compétitivité plus récemment

La France fait un très large usage des taux réduits de TVA. Elle présente ainsi un des taux réduits (5,5%) les plus bas d'Europe, ainsi qu'un écart entre ce dernier et le taux normal (19,6%) parmi les plus importants.

Elle utilise par ailleurs pleinement les possibilités offertes par la législation communautaire pour faire bénéficier de taux réduits certains secteurs intensifs en main d'œuvre (rénovation de logements, lavages de vitres et nettoyage de logement, services à domicile). La directive 2009/447 l'a autorisée à étendre ce mécanisme à la restauration, qui en bénéficie depuis le 1er juillet 2009 pour un coût annuel évalué à 3 Md€, compte non tenu de la remise en cause annoncée des aides à l'emploi dans le secteur qui en réduirait l'impact budgétaire de 0,6 Md€.

Si la taxation locale des entreprises apparaît quant à elle justifiée d'un point

Des prélèvements obligatoires peu orientés vers la compétitivité

de vue économique au regard des coûts qu'elles engendrent, en revanche la taxation de leur capital productif handicape leur compétitivité.

L'État a souhaité compenser le dynamisme des taux de TP votés par les collectivités locales, fruit tout à la fois de la complexité de la fiscalité locale, du développement de l'intercommunalité et de la déliaison partielle des taux de TP avec les taux applicables aux ménages. Ce faisant, le poids de la TP acquittée par les entreprises a diminué par rapport à 1998 (-0,3 point de PIB) et l'État finance près de 12 Md€ de TP et taxes assimilées en 2008 au titre des dégrèvements.

La suppression progressive de la part salariale de la TP décidée en 1999 a d'abord avantagé les secteurs intensifs en main d'œuvre, généralement peu exposés à la concurrence internationale.

La pression fiscale sur les équipements et biens mobiliers s'en est trouvée accrue, ce qui a conduit les gouvernements successifs à prendre de nouvelles mesures d'allègements : dégrèvement puis exonération pour investissements nouveaux, crédit d'impôt anti-délocalisation pour certains territoires (2005), instauration d'un plafond effectif à 3,5% de la valeur ajoutée (2006), et suppression annoncée de la part investissement de la TP (pour 2010). Cette dernière réforme encore à l'étude au moment de l'adoption du rapport n'est pas analysée.

Des politiques d'allègements peu ciblées sur les enjeux de compétitivité

Des dépenses fiscales de TVA aux effets emplois incertains et ne profitant pas à la compétitivité

Les taux réduits de TVA ne profitent pas aux entreprises exportatrices car ils ont été conçus pour ne pas avoir d'impact sur les échanges entre États membres de l'UE.

Par ailleurs, une étude récente de la Commission européenne montre que la baisse du taux de TVA a des effets emplois parfois inférieurs aux aides directes, comme dans le secteur des aides à domicile.

Dans ce contexte, les engagements des représentants des restaurateurs de créer 20 000 emplois et de signer 20 000 contrats de professionnalisation apparaissent optimistes. En retenant une hypothèse de deux tiers de la baisse du taux répercutés dans les prix, seuls 6 000 emplois pourraient être créés à long terme.

Les rémanences de TVA, malgré leur poids (31,6 Md€) sont relativement peu handicapantes pour la compétitivité des entreprises, car elles sont supportées par des secteurs totalement (administration, santé) ou partiellement (secteur financier) protégés de la concurrence internationale. Les

Des prélèvements obligatoires peu orientés vers la compétitivité

établissements de crédits peuvent opter pour leur assujettissement, selon un régime moins avantageux qu'en Allemagne, mais préfèrent y renoncer pour des raisons commerciales. Ce secteur a par ailleurs bénéficié de la suppression de l'impôt de bourse en 2007 (-250M€).

Des secteurs exposés peu bénéficiaires des allègements

Les allègements généraux de cotisations sociales ont permis de diminuer le coût du travail peu qualifié et de stabiliser la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total. D'abord offensifs, ils auraient permis en 1997 la création cumulée de 300 000 emplois selon les estimations moyennes, et sont devenus depuis lors défensifs, afin de compenser la hausse du coût du travail au niveau du SMIC (allègements Aubry I et II puis Fillon).

Mais les secteurs exposés à la concurrence internationale en ont peu profité, à la différence des secteurs protégés de l'hôtellerie-restauration, de la construction et des services. Dès lors, les cotisations sociales sont devenues fortement progressives à mesure que le niveau de salaire s'élève, ce qui pourrait handicaper le travail qualifié et la productivité des entreprises, qui sont pourtant déterminants pour leur compétitivité.

Par ailleurs, les entreprises de taille intermédiaire, malgré la mise en place de

systèmes de lissage des seuils, affichent des taux d'assujettissement aux cotisations sociales supérieures aux petites et grandes entreprises. Les premières profitent en effet davantage des exonérations et des allègements, et les secondes bénéficient du plafonnement des cotisations et recourent davantage aux rémunérations exemptées d'assiette (intéressement, participation...).

Les exonérations territoriales apparaissent, quant à elles, peu ciblées vers les zones en difficulté économique, et avantagent plutôt des régions agricoles ou touristiques.

Le régime du crédit de TP anti-délocalisation (-188 M€ en 2007) ne permet pas lutter contre les transferts d'activité dans les pays de l'Est de l'UE - en raison de la législation communautaire - ou dans les nouveaux pays industrialisés car les différentiels de salaire sont trop importants. Il ressort davantage de politiques d'aménagement du territoire et de l'emploi.

L'industrie a en revanche principalement bénéficié de la réforme de la TP de 2006 grâce au plafonnement de la valeur ajoutée (allègement total de 3,7 Md€ pour les entreprises en 2008). Mais les entreprises industrielles qui se situent entre ce plafond (3,5%) et le plancher de taxation (1,5%), qui concerne surtout le secteur des services, n'en ont pas pleinement tiré profit.

Des prélèvements obligatoires peu orientés vers la compétitivité

Vers des transferts d'assiette supplémentaires ?

Des initiatives diverses adoptées à l'étranger...

Nombre de pays ont procédé à des transferts d'assiette afin d'alléger les prélèvements obligatoires sur les coûts de production, en particulier sur le facteur travail.

Afin de redresser sa balance commerciale, le Danemark a quasiment supprimé en 1987 les cotisations patronales versées par les employeurs, et relevé en compensation de 3 points son taux de TVA (passé à 25%). Depuis lors, l'essentiel du financement de la protection sociale repose sur les ménages *via* l'impôt sur le revenu et les taxes sur la consommation.

D'autres pays se sont inspirés de cette réforme, mais l'effet de substitution entre cotisations patronales et TVA a été beaucoup plus limité : un point de TVA pour l'Allemagne en 2005. La Belgique et le Portugal financent depuis 2005 la hausse des dépenses de protection sociale par celle du taux de TVA, et non plus par les cotisations sociales.

Les pays nordiques ont de leur côté mis en place depuis le début des années 1990 une fiscalité écologique assise sur la consommation de carbone. Cette politique a permis à la Suède de réduire notamment les cotisations patronales de près de 4 points de PIB entre 1996 et 2006. Le Royaume-Uni et l'Allemagne

ont également combiné la baisse des cotisations patronales avec une taxation sur l'énergie, mais dans une bien moindre ampleur.

...aux effets limités sur la compétitivité

Si le Danemark est parvenu à redresser rapidement sa balance commerciale du fait du repli des importations, en revanche l'effet de la TVA sociale sur la compétitivité a été plus limité. Le coût du travail a rapidement augmenté, dégradant la compétitivité-coût des entreprises.

À l'inverse, les parts de marché de la Suède ont progressé dans les années 1990, et sa compétitivité-coût s'est maintenue.

Il est cependant difficile d'isoler le rôle des prélèvements obligatoires sur la compétitivité de ces pays, d'autres facteurs plus structurels jouant simultanément. Ainsi, la compétitivité des entreprises allemandes n'a pas attendu les baisses de cotisations patronales pour se redresser spectaculairement au cours des années 2000.

Des transferts d'assiette déjà réalisés en France

Entre 1990 et 2003, tandis que les dépenses de protection sociale croissaient fortement, les entreprises ont vu leur rôle de financeur diminuer sensiblement (-6 points), au détriment des ménages (+9,5 points), soit 9,3 Md€ de réduction de prélèvements. Les ménages ont également été appelés à

Des prélèvements obligatoires peu orientés vers la compétitivité

financer la dette reprise par la caisse d'amortissement de la dette sociale.

La compensation des allègements par affectation d'impôts et de taxes a également entraîné une substitution d'assiette : près de 10 Md€ sont ainsi financés par des taxes sur la consommation dont s'acquittent les ménages (notamment droits tabac et alcool).

Les réformes successives de la TP ont, quant à elles, eu des effets contradictoires : la suppression de la part salariale a diminué la taxation du facteur travail et augmenté celle du capital (les équipements et biens mobiliers représentaient environ 80% des bases brutes en 2008), mais la montée en charge de la valeur ajoutée (17 Md€ de cotisations en 2008) a réintroduit les salaires dans l'assiette de la TP (qui en représentent en moyenne 67%).

D'autres transferts ont été envisagés

Plusieurs pistes de transferts ont été mises à l'étude depuis une dizaine d'années pour alléger les prélèvements sur le facteur travail, mais ont été peu suivies d'effet en raison des incertitudes qui leur sont attachées :

- un basculement des cotisations sociales sur la TVA constituerait une « dévaluation fiscale » permettant de

diminuer les coûts de production français et de renchérir les biens importés. Mais cet effet ne serait durable qu'en cas de baisse du pouvoir d'achat des ménages, afin d'éviter des effets inflationnistes de second tour et dépendrait des comportements prix des entreprises étrangères ;

- la valeur ajoutée quant à elle ne permettrait pas d'alléger les coûts de production et constitue une notion juridique complexe qui pourrait favoriser l'optimisation. Elle est enfin particulièrement élevée dans le secteur industriel, qui est le plus affecté par la concurrence internationale ;

- faute de révision des valeurs locatives cadastrales, l'assiette foncière handicape également l'industrie, dont les immobilisations sont évaluées selon une méthode « comptable », par rapport au secteur commercial, qui fait quant à lui l'objet d'une majoration forfaitaire annuelle plus avantageuse ;

- un transfert sur la CSG pourrait avoir un effet déflationniste, et favoriser des revendications de hausse salariale qui annihileraient son effet sur la compétitivité ;

- enfin, la consommation de carbone devrait servir d'assiette à la taxe carbone prochainement instituée.

Conclusion

Au regard des constatations présentées dans le rapport, les prélèvements obligatoires ne jouent qu'un rôle secondaire dans l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises.

Ils sont cependant élevés en France par rapport aux autres pays européens. Mais plus que leur niveau, c'est leur structure qui apparaît inadaptée aux enjeux de la compétition internationale.

Ainsi, l'État a consenti des efforts d'allègements importants mais ciblés, qui conduisent à des prélèvements à base réduite mais à taux élevés, préjudiciables à l'attractivité de la France.

Ces allègements et autres exonérations renforcent la complexité des prélèvements du fait de leur grande instabilité et pèsent sur la gestion des entreprises.

La structure de ces allègements a par ailleurs été orientée vers des politiques d'emploi et de revenu, dont bénéficient surtout les secteurs abrités de la concurrence internationale. La France est dès lors mieux protégée des aléas de la conjoncture mondiale, mais s'expose - en soutenant des emplois peu qualifiés - à une baisse de la productivité du travail qui pourrait affecter sa croissance potentielle. La prise en compte des impératifs de la compétitivité est en effet plus récente et plus limitée.

Enfin, la mobilisation des prélèvements obligatoires comme levier de politique économique n'a pas toujours démontré son efficacité, malgré son coût élevé. Ainsi en est-il par exemple de la croissance des entreprises,

gênée par des prélèvements qui pèsent moins sur les grandes entreprises que sur les PME et surtout sur les entreprises de taille intermédiaire.

En conséquence, le Conseil a dégagé cinq pistes de réflexion susceptibles d'éclairer le débat parlementaire. Elles s'inscrivent dans un contexte de forte dégradation des finances publiques, et proposent de réorienter le système de prélèvements obligatoires plutôt que d'octroyer de nouveaux allègements. A ce titre, un juste équilibre devrait être trouvé entre politique d'emploi et politique de compétitivité, dont la poursuite concomitante et au niveau actuelle n'apparaît pas soutenable financièrement.

Mieux connaître les prélèvements obligatoires

L'administration française devrait développer une approche plus économique des prélèvements obligatoires au stade de la conception des réformes fiscales mais aussi de l'évaluation de leurs effets, afin de mieux prendre en compte les contraintes de la compétition internationale.

Cesser de rechercher une assiette miracle

Les assiettes substitutives envisagées, qui ont pour avantage de réduire la taxation des facteurs de production, présentent toutes des inconvénients et des incertitudes : effet inflationniste de court terme (TVA) ou dépressif (CSG), évasion du capital et découragement de l'investissement.

Conclusion

Elles conduisent en outre à des transferts de charges entre secteurs et entre entreprises et ménages.

Or, l'amélioration de la compétitivité ne peut durablement reposer sur des transferts d'assiette, la hausse des salaires absorbant à moyen terme l'évolution des charges.

Privilégier les bases larges et les taux bas

Certains allègements fiscaux pourraient être réexaminés afin de permettre une baisse des taux financée par un élargissement de l'assiette :

- réduire le coefficient d'amortissement dégressif ou aligner les durées d'amortissement sur celles des grands pays européens, ces dispositifs compensant les effets négatifs de la TP qui disparaîtront prochainement ;

- plafonner la déductibilité des intérêts d'emprunt et augmenter le niveau de détention du régime mère-fille ;

- ne pas exonérer les plus-values de cession de titres d'entreprises établies dans des paradis fiscaux ;

- réviser les valeurs locatives cadastrales afin de rétablir l'équité entre les entreprises commerciales et les entreprises industrielles.

Pour les prélèvements sociaux, il serait utile de s'interroger sur :

- le recentrage des allègements généraux de charges sociales, avec néanmoins des risques à court terme de destruction d'emplois peu qualifiés ;

- la non prolongation de l'aide exceptionnelle à l'embauche dans les très petites entreprises ;

- une plus forte taxation de certains éléments exemptés d'assiette.

Favoriser l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire

L'élévation du plafond du bénéfice taxable à taux réduit pourrait favoriser la croissance des entreprises, en prévoyant un complément d'imposition en cas de distribution, pour développer leurs fonds propres.

Simplifier et stabiliser les prélèvements obligatoires

La mise en place d'une approche budgétaire pluriannuelle devrait permettre de donner aux entreprises plus de visibilité sur leurs prélèvements.

Le taux effectif d'assujettissement aux cotisations sociales pourrait être communiqué aux entreprises, à l'image de ce qui se pratique pour l'impôt sur le revenu.

Laisser moins de place à l'optimisation

Une obligation de dévoiler les schémas d'optimisation fiscale pourrait être mise en place afin que le législateur puisse mieux encadrer les pratiques les plus excessives. L'annualisation du calcul des allègements pourrait limiter les versements de rémunérations sur plus de 12 mois, très répandus notamment dans le secteur financier, qui permettent à certaines entreprises de maximiser les allègements dont elles bénéficient.