



## CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Monsieur le Président,  
Monsieur le Rapporteur général,  
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,

J'ai l'honneur de me présenter devant vous, à l'invitation de Monsieur le président Arthuis, en président – es qualité – du Conseil des prélèvements obligatoires. Je suis accompagné de Mme Catherine Démier, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil, et de M. Maximilien Queyranne, conseiller référendaire, rapporteur général de cette étude. Ils m'assisteront dans la réponse aux questions que vous pourrez poser.

Je précise que M. Queyranne a animé une équipe de rapporteurs – qui sont pour la plupart présents aujourd'hui - dont il a supervisé les travaux et assuré la synthèse de leurs contributions. Le Conseil s'est réuni au cours de sept séances plénières entre février et septembre 2009. Il a définitivement adopté – à l'unanimité de ses 18 membres - le rapport lors de sa séance du 17 septembre dernier.

Aujourd'hui, j'ai donc l'honneur de vous présenter l'étude que vous nous avez demandée sur « **Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée** », conformément à la loi du 20 avril 2005 dont votre commission, Monsieur le Président, a été à l'initiative.

### **I. Je souhaite tout d'abord insister sur le contexte particulier dans lequel se sont déroulés les travaux du Conseil.**

#### **A. Depuis votre saisine de juillet 2008, le contexte économique a en effet radicalement changé**

Tout d'abord, la crise financière qui s'est transmise à l'économie réelle au deuxième semestre de 2008 a eu pour effet de faire vaciller les exemples - certains diront les modèles - de pays qui avaient réussi leur adaptation à la mondialisation. Je n'en citerai que trois :

- L'Allemagne, championne des exportations industrielles, a été durement affectée par la chute de la demande mondiale de biens intermédiaires, et devrait voir sa richesse nationale se contracter de plus de 5% en 2009.
- La stratégie de spécialisation du Royaume-Uni dans les services à forte valeur ajoutée, en particulier financier, a conduit, quant à elle, ce pays à de graves difficultés économiques et à une dégradation accélérée de ses finances publiques, avec un déficit public attendu pour 2009 à près de 13% de son produit intérieur brut.

- L'Irlande, surnommé « le Tigre celtique » pour sa politique d'attraction des investissements américains et japonais, a également connu une récession d'une ampleur inédite (-9%), après plus d'une décennie de forte croissance.

**Dès lors, les certitudes d'hier sur lesquelles nous pouvions espérer nous appuyer se sont dérobées au cours de nos travaux.**

Ensuite, la très grande majorité des pays a mis en place des plans de soutien au secteur financier et de relance de l'activité économique qui ont dégradé leurs finances publiques. Mon propos n'est pas ici de condamner ces initiatives, qui - je l'ai déjà dit - ont permis d'assurer un retour de la confiance dans notre système financier et d'atténuer les conséquences de la crise économique.

Cependant, ce creusement du déficit et de la dette publique en 2009 a largement conditionné les pistes d'évolution sur lesquelles nous avons travaillées à votre demande. **Il paraît en effet difficile de proposer des allègements de prélèvements obligatoires au profit des entreprises, alors que les recettes fiscales ont fortement chuté, et que les comptes sociaux se sont nettement dégradés.** Et, je ne vous cache pas que c'est aussi le Premier président de la Cour des comptes qui s'exprime ici.

Et ce, d'autant plus qu'au cours de nos travaux, le Président de la République a annoncé la suppression de la taxe professionnelle, identifiée depuis de très nombreuses années comme un frein à l'investissement des entreprises et un handicap à l'exportation.

Je signale que nous n'avons pu, dans le cadre de ce rapport, analyser la réforme sur laquelle vous allez prochainement vous prononcer dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010. Nous y reviendrons cependant dans le prochain rapport sur la fiscalité locale, que le Conseil des prélèvements obligatoires publiera au début de l'année prochaine.

**B. S'agissant à présent de votre demande, je rappellerai qu'elle comportait trois axes principaux de réflexion :**

- 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 ;
- et faire le point sur la position concurrentielle des entreprises françaises en termes de taux d'imposition effectif et de poids des charges fiscales et sociales prélevées sur les salaires au niveau du SMIC.

**Je ne vous cache pas Monsieur le Président, que vous nous avez confié là une tâche qui n'est pas mince.**

Premièrement, parce que vous-même, votre rapporteur général, M. Philippe Marini, et l'ensemble de votre commission, avez examiné ces questions à plusieurs reprises depuis 2004. Votre niveau d'exigence n'en est sans doute que plus élevé à notre égard.

Ce sujet a également mobilisé le Gouvernement dans le cadre de la « revue générale des prélèvements obligatoires », qui, je le signale, ne nous a pas été transmise. Notre liberté de plume n'en aura donc été que plus grande.

Deuxièmement, votre demande est ambitieuse parce que le Conseil n'a jamais eu à se pencher sur un périmètre aussi large. Les entreprises ont en effet supporté 327 milliards d'euros de prélèvements obligatoires en 2008 au sens de la comptabilité nationale.

Elles auraient même payé près de 370 milliards d'euros si l'on élargit ce champ à la TVA que les entreprises ne peuvent déduire, ce que l'on appelle les rémanences, aux taxes environnementales comme la taxe intérieure sur les produits pétroliers, ou à certaines charges qui ne sont pas comptabilisées dans les prélèvements obligatoires : la majeure partie des taxes finançant l'apprentissage, la formation professionnelle ou l'effort de construction.

Je précise au passage que nous avons étudié l'incidence économique de ces prélèvements, les analyses montrant qu'en économie ouverte les entreprises ont une forte capacité à dévier la charge de l'impôt sur les sociétés vers leurs salariés ou les consommateurs.

Enfin troisièmement, notre tâche a été difficile parce que votre lettre de saisine nous demandait, en conclusion, de « concevoir un schéma de prélèvements obligatoires préservant au mieux les intérêts nationaux dans la compétition internationale ».

**Plus modestement, le Conseil s'est permis de dresser des constats et de dégager des pistes de réflexion susceptibles d'éclairer le débat parlementaire.** Certains arbitrages relèvent en effet à l'évidence des autorités élues, sur un sujet - vous le savez - très sensible pour nos concitoyens.

### **C. A présent je souhaiterais, Monsieur le Président, vous expliquer la manière dont nous avons essayé de répondre à votre demande**

Nous avons examiné la structure et l'efficacité des prélèvements obligatoires en France au regard de deux impératifs : l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises.

Ces deux notions, bien que complémentaires sont examinées séparément dans notre étude. La localisation des activités des entreprises fait en effet intervenir de nombreux facteurs économiques, géographiques et politiques, tandis que la compétitivité est davantage centrée sur le tissu productif et la question des coûts de production.

## **II. Comme souvent pour un sujet aussi vaste, les conclusions que nous avons tirées sont nuancées.**

### **A. En premier lieu, force est de reconnaître que le taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises est en France plus élevé que dans la plupart de ses concurrents.**

La part des prélèvements obligatoires des entreprises dans la richesse nationale était supérieure de 5,7 points à la moyenne européenne en 2006. Cette situation résulte du niveau global élevé des prélèvements obligatoires en France, mais

traduit également une tendance à faire davantage reposer les prélèvements sur les entreprises que sur les ménages.

Toutefois, ce niveau – élevé – s’est quasiment stabilisé depuis 1985, surtout au cours de la période récente grâce à des allègements massifs consentis aux entreprises. En 2007 et 2008, elles auront ainsi bénéficié de près de 12 milliards d’euros de réduction de prélèvements obligatoires, principalement au titre de l’impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle. Les lois de finances pour 2009 et 2010 devraient amplifier ce phénomène, en supprimant notamment l’imposition forfaitaire annuelle, et bientôt la part « équipements et biens mobiliers » de la taxe professionnelle.

Mais il ne serait pas rigoureux de tirer des conclusions définitives du seul niveau global de prélèvements obligatoires des entreprises, puisque les entreprises n’ont pas la même sensibilité à ces prélèvements selon leur taille, selon leur secteur d’activité ou selon la pression exercée par la concurrence internationale.

Par exemple, une société industrielle sera attentive aux impôts et charges sociales pesant sur ses coûts de production au niveau de son résultat opérationnel. Une société financière sera plus sensible au taux nominal de l’impôt sur les sociétés et au traitement des flux financiers.

Dans le rapport, nous examinons donc l’attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises pour certains secteurs et au regard de la taille des entreprises.

**B. En termes d’attractivité, la France a privilégié une stratégie de maintien d’un taux d’imposition des bénéfices élevé, compensé par des mesures de réduction de son assiette.**

Sa position est dès lors paradoxale :

- elle affiche le deuxième taux d’IS le plus élevé de l’Union européenne après Malte. Elle est tout aussi mal positionnée s’agissant du taux implicite, celui qui rapporte les recettes d’impôt sur les sociétés à l’excédent net d’exploitation ;
- pourtant, le niveau de taxation des bénéfices rapporté à la richesse nationale en France est un des plus faibles de l’Union européenne : elle occupe en effet une position intermédiaire s’agissant de ses taux effectifs d’imposition, calculés pour un type d’investissement.

Cette apparente contradiction s’explique par les nombreuses mesures d’assiette consenties qui ont, si j’ose dire, *mité* la base taxable.

C’est ainsi que le régime d’amortissement des investissements est parmi l’un des plus avantageux de l’OCDE. Autre exemple : le report des pertes en France s’opère sans plafonnement et avec un large étalement dans le temps.

**La France a également fait le choix de favoriser certains types d’activité ou de modes de production.**

Pour n’en citer que quelques uns, la France offre une fiscalité de groupe favorable, en particulier au titre de l’intégration. Ainsi, au-delà de la compensation normale des bénéfices et des pertes au sein d’un même groupe, des neutralisations fiscales ont permis de réduire l’assiette de 6,5 milliards d’euros en 2007.

Afin d'aider au financement des sociétés non cotées, d'autres mesures ont favorisé le capital investissement par l'exonération des plus-values de cession de titres de participation accordée progressivement à partir en 2005, pour un coût net de 2,7 Md€ en 2007 ; par l'allègement de la taxation des plus-values mobilières des particuliers ; par une très large déductibilité des charges financières d'emprunt, en particulier bancaires.

Enfin, la France a soutenu les activités de recherche et développement des entreprises, au travers du crédit d'impôt recherche calculé depuis 2008 en volume qui représente désormais une dépense fiscale supérieure à un milliard d'euros, et par des allègements au titre des pôles de compétitivité et des jeunes entreprises innovantes ou universitaires.

**C. Au final, cette stratégie permet à la France d'être attractive pour certaines de ces activités. Mais elle l'isole par rapport aux autres grands pays européens et n'apparaît pas toujours porteuse de croissance.**

S'agissant de l'attractivité globale de la France, le diagnostic est nuancé.

Pour ce qui concerne les choix de localisation des investissements, la France dispose d'atouts comme l'importance de son marché, sa situation géographique au cœur de l'Europe, la qualité de ses infrastructures et la qualification et la productivité de sa main d'œuvre.

Mais le taux facial élevé de l'imposition des sociétés - qui constitue de fait la vitrine du système fiscal - est assurément un signal négatif. D'autant que les grands pays européens ont tous réduit leur taux au cours des dernières années en élargissant l'assiette taxable, comme l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni. Or la France est en concurrence avec ces pays centraux de l'Europe pour attirer les investissements internationaux.

**En outre, elle pâtit d'un système fiscal et social complexe et instable.**

L'instabilité des dépenses fiscales - comme le crédit d'impôt recherche qui a été modifié quasiment chaque année depuis sa création - ou celle des exonérations générales de cotisations sociales, qui ont connu 12 changements en 15 ans -, ne permettent pas aux entreprises de fonder leur stratégie sur des allègements considérés comme durables.

**En revanche, sur les secteurs que la France a ciblés, elle apparaît très attractive** : elle offre le deuxième régime le plus favorable en Europe en matière de recherche et développement derrière l'Espagne, et elle serait le pays le plus attractif pour le capital investissement.

**Mais les effets de ces allègements sur l'activité économique sont incertains :**

- le crédit d'impôt recherche en volume constitue par son ampleur une baisse déguisée du taux de l'impôt sur les sociétés. Cette baisse est de fait ciblée sur les grandes entreprises, ce qui peut constituer pour celles-ci autant d'effets d'aubaines. Un tel dispositif ne permet pas de soutenir l'innovation dans les petites et moyennes entreprises, ce qui constitue une faiblesse de la France par rapport aux États-Unis ;

- la stratégie française oriente le capital investissement davantage vers les opérations à effet de levier (les fameux LBO) par le biais de holdings financières que sur l'amorçage ou le développement des PME innovantes ;
- Enfin, la multiplication des régimes particuliers favorise l'optimisation fiscale. Or, celle-ci est davantage pratiquée par les grandes entreprises que par les PME, qui ont pourtant besoin de croître. Ainsi en 2006, le taux implicite d'imposition des bénéficiaires des sociétés du CAC 40 était de 10% inférieur à la moyenne des entreprises, tandis que les PME avaient des taux de 4 à 5% supérieurs à cette moyenne. Le taux réduit d'IS pour les PME ne permet donc pas de compenser leur *surimposition*.

**D. En matière de compétitivité, les performances à l'exportation de la France sont en recul, sans que l'on puisse en attribuer la responsabilité aux seuls prélèvements obligatoires sur les coûts de production**

La France est tout d'abord une économie largement ouverte aux échanges internationaux. Ces derniers occupent ainsi une place deux fois plus importante dans la richesse nationale qu'aux États-Unis ou au Japon, mais sont cependant moins prégnants qu'en Allemagne. Notre pays dispose en outre d'une bonne spécialisation industrielle et d'avantages comparatifs dans les services, essentiellement grâce au tourisme.

**Mais de nombreux indicateurs attestent d'une perte de compétitivité de la France :**

- depuis 2003 elle a cédé des parts de marché par rapport aux autres pays de l'OCDE et de l'Union européenne, et ses positions en matière de haute technologie et de haut de gamme se sont érodées depuis 1995 ;
- sa balance commerciale s'est creusée continument depuis 2002, en raison d'un ralentissement de ses exportations ;
- sa compétitivité-coût s'est dégradée, ce qui signifie que ses coûts de production augmentent plus vite que ceux des pays de l'OCDE et de l'UE ;
- elle n'a maintenu sa compétitivité-prix par rapport à ces pays que par une réduction des marges des entreprises.

Enfin, si la France dispose de petits exportateurs ou de champions nationaux, elle n'a pas su faire émerger d'entreprises de taille intermédiaire à la différence de l'Allemagne, et peine à réorienter ses exportations vers les nouveaux pays industrialisés, les fameux BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine).

Ce diagnostic étant posé, il faut à présent identifier les causes du mal. **Si l'on se penche sur les seuls prélèvements obligatoires, il est manifeste que la France fait reposer plus de 80% de ces prélèvements sur les coûts de production des entreprises.** En 2006, les cotisations sociales comme les impôts de production ont ainsi un poids supérieur à la moyenne européenne de respectivement 4,7 et 1,4 points de PIB. En première analyse, il s'agit d'un handicap par rapport à ses concurrents.

**Cependant cette forte taxation des coûts de production doit être relativisée au regard du coût complet du travail,** qui est déterminant notamment pour les opérations de délocalisation. Je dois reconnaître au passage que nous n'avons pu

évaluer en toute rigueur statistique l'impact des prélèvements obligatoires sur les transferts de production et d'emplois à l'étranger.

Il n'en reste pas moins qu'une baisse même sensible des prélèvements obligatoires ne permettrait pas à la France d'être compétitive par rapport aux pays en développement. Ainsi, le coût horaire industriel moyen en France a été évalué à environ 25 dollars en France en 2006, contre 5 dollars en Pologne, ou 50 centimes au Sri Lanka. Cela explique sans doute l'échec du crédit d'impôt sur les sociétés pour relocalisation créé en 2004, et le mauvais ciblage du crédit d'impôt de taxe professionnelle institué en 2005 pour lutter contre les délocalisations, qui relève surtout d'une logique d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, ces prélèvements plus élevés ne sont pas un handicap dirimant face aux grands pays développés : le coût moyen du travail en France reste en effet plus faible que celui de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou du Danemark, malgré des cotisations patronales plus élevées. Les résultats sont les mêmes si l'on prend en compte la productivité du travail.

C'est surtout la **structure** des prélèvements qui ne favorise pas les entreprises confrontées à la concurrence internationale.

En effet, le soutien à la compétitivité des entreprises devrait passer par un allègement des charges pesant sur le travail qualifié et sur le facteur capital. Les prélèvements obligatoires devraient par ailleurs favoriser l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire.

**Or, la France a choisi depuis une vingtaine d'années, d'orienter prioritairement ses allègements de prélèvements obligatoires vers le soutien à court terme de l'emploi peu qualifié et, dans la période récente, vers le soutien aux revenus des salariés.** Ainsi, ce sont environ 45 milliards de réduction de prélèvements obligatoires qui ont été mobilisés en 2008 en faveur de ces objectifs, par le biais des allègements généraux, ciblés et des exemptions de cotisations sociales, mais également des taux réduits de TVA pour certains secteurs intensifs en main d'œuvre.

Il ne faut évidemment pas perdre de vue que cette stratégie est par certains aspects bénéfique car elle protège l'économie des aléas de la conjoncture mondiale et correspond à la structure d'emploi du chômage français.

Mais on est bien obligé de constater que ces choix conduisent à terme à privilégier des secteurs intensifs en main d'œuvre peu qualifiée, protégés de la concurrence internationale mais n'offrant ni compétitivité à l'exportation ni potentiel de gains de productivité.

**En revanche, la prise en compte des impératifs d'attractivité et de compétitivité dans un monde de plus en plus concurrentiel est plus récente.** Elle peut être datée de 2004-2005 et est davantage orientée vers la compétitivité industrielle à l'exportation, qui permet à l'économie de tirer profit des gains de productivité structurellement plus élevés que dans les services.

Des allègements du coût du capital ont été accordés par des réformes successives de la taxe professionnelle : dégrèvement puis exonération pour investissements nouveaux, plafonnement à la valeur ajoutée en 2006, avant la suppression de la part investissement prévue pour 2010. Mais la taxe foncière

continue à désavantager l'industrie par rapport aux entreprises commerciales, faute de révision générale des valeurs locatives.

**E. Mais, là encore, la mobilisation de la fiscalité et des prélèvements sociaux des entreprises à des fins de politique économique n'a pas toujours démontré son efficacité.**

Au regard de la politique de l'emploi tout d'abord, les effets des taux réduits de TVA sur certains secteurs intensifs en main d'œuvre ne sont pas démontrés, ce qui conduit le conseil des prélèvements obligatoires à se montrer réservé sur le respect des engagements d'embauche - et de baisse des prix- des restaurateurs en contrepartie du taux réduit entré en vigueur en juillet dernier.

Les allègements généraux de cotisations sociales ont eu un impact positif sur le coût du travail au niveau du SMIC et ont permis de stabiliser la part de l'emploi non qualifié dans la population active. Mais ils n'ont guère profité aux secteurs exposés à la concurrence internationale qui emploient une main d'œuvre plus qualifiée. Ils ont au contraire rendu les cotisations patronales fortement progressives à mesure que le revenu s'élève, ce qui pourrait nuire à terme à la productivité du travail.

En matière de structuration du tissu productif enfin, les entreprises de taille intermédiaire, qui manquent cruellement à la France pour améliorer ses capacités exportatrices, sont plus taxées au titre des cotisations sociales que les PME et que les grandes entreprises.

**III. Au regard de ces constats, il est possible de dégager quelques pistes de réflexion pour orienter davantage les prélèvements obligatoires des entreprises en faveur de l'attractivité du territoire et de la compétitivité des entreprises.**

En préambule, je souhaite souligner que la dégradation de nos finances publiques rend nécessaire de trouver à l'avenir un juste équilibre entre une politique de soutien à l'emploi, notamment en faveur des travailleurs les moins qualifiés, et une politique davantage axée sur la compétitivité des entreprises.

La poursuite - concomitante et à leur niveau actuel - n'apparaît en effet pas soutenable financièrement. Mais les arbitrages devront tenir compte des conséquences de court terme sur l'emploi d'une remise en cause de certains allègements.

**Le Conseil a donc essayé de dégager cinq pistes principales.**

**A. Mieux connaître les prélèvements obligatoires des entreprises**

Les prélèvements obligatoires des entreprises demeurent mal connus s'agissant de certaines taxes qu'elles acquittent solidairement avec les ménages. Il s'agit en particulier des divers impôts et redevances environnementaux, et des taxes foncières. En d'autres termes, il n'est, par exemple, pas possible de distinguer aujourd'hui le produit global des taxes foncières acquittées par les ménages de celui versé par les entreprises. Le rapport du Conseil sur « Le patrimoine des ménages » de mars 2009 avait déjà fait ce triste constat.

L'approche des prélèvements obligatoires en France est de manière traditionnelle plus juridique qu'économique, à la différence notamment des pays

anglo-saxons. Alors que la concurrence économique est de plus en plus forte et internationalisée, cette lacune pourrait s'avérer préjudiciable à leur bon pilotage.

L'administration devrait donc renforcer son expertise en la matière ou favoriser l'émergence d'une capacité de recherche publique.

### **B. Cesser de rechercher une assiette miracle**

Les débats sur le transfert des impôts et charges pesant sur les coûts de production vers d'autres assiettes jugées moins pénalisantes pour l'activité économique ont été récurrents en France ces dix dernières années.

Des transferts ont d'ores et déjà été réalisés pour alléger les charges sur les facteurs travail et capital. Ils semblent se poursuivre avec la réforme en cours de la taxe professionnelle, et la mise en place d'une taxe carbone.

**Nous exprimons cependant une certaine circonspection s'agissant des effets de ces transferts d'assiette sur la compétitivité des entreprises.**

S'il existe en effet des assiettes plus favorables à l'activité que d'autres, en particulier celles qui ne pèsent pas sur les coûts de production, en revanche aucune « assiette miracle » n'a été malheureusement identifiée pour prélever une recette dynamique sur les entreprises ou sur les ménages sans effet négatif sur l'activité.

Le recours à des assiettes substitutives présente au demeurant des risques propres : évasion du capital et découragement de l'investissement en cas de taxation trop forte du capital, effets inflationnistes de court terme, voire persistants, en cas de taxation de la consommation, risque d'effet dépressif sur la demande en cas de taxation des revenus des ménages.

Enfin, la position concurrentielle d'une économie en perte de compétitivité ne saurait non plus être durablement améliorée par un simple basculement d'assiette, l'évolution des salaires finissant en réalité par absorber la baisse des charges.

**C. Donc, plutôt que de rechercher une assiette miracle, il faut tenter de privilégier les bases larges et les taux bas.**

Les gouvernements successifs ont utilisé de manière croissante les impôts et charges sociales comme levier de la politique économique, alors que nos principaux concurrents ont plutôt privilégié une plus grande neutralité des prélèvements obligatoires à l'égard de l'activité.

Or, l'efficacité de ces politiques est peu évaluée et n'est pas toujours démontrée. Il conviendrait sûrement de s'interroger sur le maintien de certains dispositifs, qui favorisent peu l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises.

En matière fiscale, **l'assiette de l'IS pourrait être élargie, permettant une baisse du taux facial.** Ainsi, la suppression de la part de la taxe professionnelle pesant sur les équipements pourrait permettre de réduire concomitamment les avantages de l'amortissement dégressif, ou d'aligner les durées d'amortissement sur celles des grands pays européens.

De même, la déductibilité des intérêts d'emprunts pourrait être plafonnée, et le niveau de détention du régime mère et fille augmenté pour favoriser des participations véritablement « opérationnelles », plutôt que des montages financiers.

Le bénéfice de l'exonération des plus-values de titres de participation pourrait être exclu pour les titres de sociétés situées dans un pays à fiscalité privilégiée, à l'image des dispositions prises en Belgique et en Italie, afin de limiter la fraude fiscale. Un réexamen du régime de groupes pourrait également permettre de limiter certaines opérations qui réduisent l'assiette taxable.

S'agissant de la fiscalité locale, la réforme de la taxe professionnelle devrait prévoir une révision des valeurs locatives – ce qui constitue, je le mesure bien, un défi redoutable –, permettant ainsi une plus grande équité entre les entreprises commerciales et les entreprises industrielles.

En matière de prélèvements sociaux, le Conseil des prélèvements obligatoires recommande de s'interroger sur l'ensemble des dispositifs d'allègements, de cotisations et d'exemptions d'assiette qui représentent l'équivalent de 6,6 points de cotisations vieillesse déplafonnées.

Une baisse uniforme des taux serait plus profitable aux secteurs exposés à la concurrence internationale. Elle serait possible à prélèvements constants si l'on réduit les dispositifs dérogatoires, mais, comme je l'ai indiqué à l'instant, avec des conséquences difficiles sur le niveau du coût du travail au voisinage du SMIC, et donc sur l'emploi faiblement qualifié.

#### **D. Favoriser l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire**

Les entreprises de taille intermédiaire sont globalement défavorisées par la structure des prélèvements obligatoires, notamment au titre de l'impôt sur les sociétés pour celles qui ne sont pas fiscalement intégrées dans un groupe, ou au regard de leur taux d'assujettissement aux cotisations sociales.

L'élévation du plafond du bénéfice donnant droit au taux réduit d'IS favoriserait la croissance des entreprises et l'augmentation de leurs fonds propres, en combinant ce taux réduit avec un mécanisme de complément d'imposition en cas de distribution.

#### **E. Simplifier et stabiliser les prélèvements obligatoires**

L'instabilité actuelle des mesures fiscales et sociales en faveur des entreprises ne leur permet pas d'élaborer des anticipations durables et réduit sans doute l'effet recherché de ces dispositifs, notamment en matière d'incitation à l'embauche.

Comme vous le savez bien sûr, l'approche pluriannuelle mise en place par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2012 permet d'instaurer des règles de gouvernance en matière de dépenses fiscales et de niches sociales, afin d'en assurer la maîtrise et de sécuriser les recettes.

Ces engagements – je vous le rappelle – prévoient notamment une double règle dite de gage : elle oblige tout d'abord à compenser à due concurrence le coût des créations ou extensions de dispositifs dérogatoires par une réduction d'autres dispositifs de ce type ; elle impose ensuite de compenser le coût des mesures nouvelles par l'augmentation d'autres recettes.

Je forme le vœu que le Gouvernement et le Parlement tiennent les engagements vertueux qu'ils ont souscrits.

Des efforts de lisibilité devraient également être faits s'agissant des prélèvements sociaux. L'allègement général dégressif sur les bas salaires se présente comme une dérogation aux taux de droit commun, moins lisible et moins garanti pour les investisseurs internationaux qu'un système où les taux réduits de cotisations sociales seraient intégrés dans le mode de calcul des cotisations.

Mais plutôt qu'une « barémisation » très complexe des allègements généraux, il pourrait être utile de communiquer aux entreprises leur taux effectif d'assujettissement moyen, comme cela se pratique désormais en matière d'impôt sur le revenu.

#### **F. Laisser moins de place à l'optimisation**

La complexité de notre système de prélèvements obligatoires offre des opportunités aux entreprises pour réduire leurs prélèvements fiscaux et sociaux.

En contrepartie de ces possibilités d'optimisation ainsi offertes aux entreprises, la loi pourrait mettre en place des procédures d'encadrement et de suivi plus opérationnelles.

En matière fiscale, la France pourrait imposer une obligation de dévoiler les schémas d'optimisation utilisés par les entreprises, ce qui permettrait une meilleure connaissance de ces pratiques, et une plus grande capacité pour le législateur d'en circonscrire les plus excessifs.

En matière de prélèvements sociaux, le calcul des allègements généraux pourrait être annualisé, afin d'éviter les pratiques de certains employeurs qui versent des rémunérations sur plus de douze mois, permettant à un salaire de bénéficier pendant onze mois d'allègements au niveau maximal alors que la rémunération annuelle, lissée sur douze mois, est nettement supérieure.

Cette pratique est très répandue dans certains secteurs, comme dans le secteur financier, le conseil et l'assistance. A l'inverse elle est rare dans l'industrie.

Enfin, la mise en place d'une assiette fiscale consolidée au niveau européen aurait un effet majeur en matière de concurrence fiscale, mais n'est sans doute réalisable qu'à moyen ou long terme, compte tenu de l'ampleur du chantier et de la résistance de nombreux États-membres.

Dans l'attente, l'harmonisation fiscale est imposée par la jurisprudence communautaire qui, au nom du respect du principe de liberté d'établissement, conduit à la révision par strate des législations nationales. Une approche plus pragmatique de la coopération européenne, centrée sur des thématiques précises, pourrait permettre d'harmoniser par exemple le traitement des actifs incorporels ou des amortissements.

#### **IV. Pour conclure,**

J'ajouterai que la conciliation d'un objectif d'amélioration de l'attractivité et de la compétitivité française avec l'impératif de redressement des finances publiques ne

peut résulter de la seule modification de la structure des prélèvements obligatoires. Elle appelle aussi des efforts de limitation de la dépense publique, même si cette observation dépasse le champ de compétence du Conseil des prélèvements obligatoires.

Il n'apparaît ainsi pas d'une grande efficacité de présenter un taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises élevé par rapport aux autres pays, tout en leur octroyant des aides économiques massives, évaluées à près de 65 Md€, et dispersées sur plus de 6 000 dispositifs.

En présentant les grandes lignes de ce rapport, que nous avons eu à cœur de vous remettre dans les délais qui nous avaient été fixés, je mesure à quel point on assigne à la fiscalité et aux prélèvements sociaux des objectifs foisonnants et parfois contradictoires.

S'agit-il d'assurer un rendement budgétaire pour les collectivités publiques, de lutter contre le chômage, de renforcer le tissu productif français, de favoriser les exportations ou d'attirer des activités sur notre territoire ? Il est manifeste que tous ces objectifs ne peuvent se situer sur le même pied d'égalité et qu'il convient de les hiérarchiser.

Monsieur le Président, Monsieur le Rapporteur général, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, j'espère que ce rapport vous éclairera à l'occasion du débat sur les prélèvements obligatoires instauré par l'article 52 de la LOLF que vous tiendrez prochainement, et également pour l'examen du projet de loi de finances pour 2010. Je vous remercie de votre attention.

**Philippe SÉGUIN**

Premier président de la Cour des comptes  
Président du conseil des prélèvements obligatoires

7 octobre 2009