

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

INTERVENTION DE M. DIDIER MIGNON,
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES
ET PRÉSIDENT DU CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
6 OCTOBRE 2010

Monsieur le Président,
Monsieur le Rapporteur général,
Mesdames et messieurs les Députés,

C'est avec un grand plaisir que je me trouve à nouveau cet après-midi dans cette enceinte, cette fois en ma qualité de président du Conseil des prélèvements obligatoires, pour vous présenter le rapport que vous lui aviez demandé, rapport auquel nous avons d'ailleurs donné un titre légèrement différent, puisque nous l'avons intitulé « **Entreprises et niches fiscales et sociales, des dispositifs dérogatoires nombreux** ». Cela ne change évidemment rien à la nature de l'étude demandée.

Je suis accompagné de Mme DÉMIER, secrétaire générale du CPO, de Mme MESSAGE, auditrice à la Cour des comptes, rapporteur général du rapport et aussi de la plupart des rapporteurs qui ont contribué à son élaboration.

La situation budgétaire de la France a mis en évidence la question de la place et du poids de ces dispositifs dérogatoires. Les débats de ces dernières semaines se sont focalisés sur les niches fiscales et sociales, au point qu'est apparu dans le langage courant un vocabulaire fleuri : on parle de « chien grognant dans chaque niche qu'on tenterait de supprimer », de « rabot », de "couteau suisse", voire, monsieur le Rapporteur général de « lime à ongles » ! Le terme-même de niche, que l'on répugnait encore - il y a peu - à utiliser, est devenu d'usage courant, au point qu'il figure dans le titre du rapport du CPO, même si nous lui avons accolé des guillemets.

Mais ces débats portent le plus souvent sur celles bénéficiant aux personnes physiques et aux ménages. **L'originalité de votre demande est d'avoir permis de concentrer la réflexion sur les entreprises**, qu'il s'agisse des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou des entreprises relevant de l'impôt sur le revenu.

C'est un **périmètre le plus large possible** que nous avons tenté de retenir. N'y figurent cependant pas les dispositifs dérogatoires relevant de la fiscalité locale, du moins ceux qui demeurent à la charge des collectivités territoriales, faute de recensement dans le tome II des Voies et Moyens, annexé au PLF ou dans l'annexe V du PLFSS.

Le rapport porte, comme je vous l'ai dit, sur un périmètre large, car nous avons inclus dans notre réflexion des dispositifs comme certaines modalités particulières de calcul de l'imposition ou de règles d'assiette. Comme vous le verrez, ils constituent la « partie presque immergée de l'iceberg », puisque leur montant représente le double de la somme de ce qu'on appelle traditionnellement les dépenses fiscales. J'y reviendrai bien évidemment.

Enfin, ce travail a tenté d'avoir l'approche la plus exhaustive possible des niches sociales. L'importante annexe n°1 du rapport les recense. Vous verrez que la liste est impressionnante et les sommes en cause très substantielles.

Il s'inscrit dans un contexte économique particulier et nous n'avons pas perdu de vue que l'objet de votre demande avait d'abord pour objectif de rechercher des ressources budgétaires supplémentaires.

Aussi souvent que cela était possible, nous avons effectué des comparaisons internationales. Nous avons tenté d'évaluer l'ampleur des niches fiscales et sociales dans certains pays de l'Union européenne, notamment en Allemagne. Nous avons aussi essayé de décrypter les comportements des États en matière de résistance à la prolifération de niches comme, par exemple, dans les États baltes ; nous avons analysé certaines réformes, parfois réussies, de suppression de niches, comme cela fut le cas pour la Belgique au cours de la dernière décennie.

Enfin, vous constaterez que le rapport ne comporte pas moins de **70 propositions**. Nous les avons laissées au fil du texte car elles viennent à l'appui d'un raisonnement ou d'une démonstration ; et la typographie permet de les identifier facilement.

Certaines d'entre elles constituent des recommandations générales visant à :

- améliorer l'information sur les dispositifs dérogatoires,
- définir des règles dites de gouvernance pour encadrer et maîtriser ces niches et les pratiques d'optimisation qu'elles engendrent,
- les recentrer sur leurs objectifs et renforcer leur évaluation.

C'est le cas de la trentaine des premières recommandations. Les autres propositions - et j'y reviendrai - s'efforcent d'être très concrètes et portent sur des dispositifs particuliers.

Ces propositions ne constituent pas pour autant un « menu fixe » où il faudrait tout prendre. C'est plus simplement une « carte » où les choix peuvent s'opérer en fonction de considérations d'opportunité et selon un calendrier qui s'étalerait dans le temps, compte tenu du contexte économique.

I. La première démarche du CPO a été de faire un inventaire des niches fiscales et sociales et d'en mesurer le coût pour les budgets de l'État et de la Sécurité sociale.

L'information sur les niches fiscales et sociales s'est améliorée au cours des années récentes au travers des documents budgétaires. Elle est encore perfectible. C'est ainsi que **les interactions entre assiettes fiscales et assiettes sociales** ne sont ni mentionnées ni chiffrées. Or elles ne sont pas négligeables, qu'il s'agisse de :

- l'impact de l'assiette fiscale sur les cotisations sociales, s'agissant par exemple des mesures qui, en réduisant l'assiette de l'impôt sur le revenu, affectent aussi l'assiette des cotisations sociales
- ou de l'impact de l'assiette sociale sur la fiscalité. Certaines exemptions d'assiette – je pense notamment aux stock-options ou aux contributions/employeurs à la prévoyance – ont un effet sur l'assiette de la taxe sur les salaires, sans pour autant apparaître comme des dépenses fiscales.

Les dépenses fiscales n'ont **pas de définition claire** dans la mesure où il n'existe pas véritablement de norme de référence à laquelle elles dérogeraient. Ainsi le Gouvernement conserve une large latitude pour qualifier ou pas, ou pour déclasser une dépense fiscale. Cette appréciation évolue avec le temps : **certaines mesures dérogatoires anciennes ont fini par devenir une norme.**

Dans ces conditions, la liste des niches fiscales a fréquemment fait l'objet de modifications, qui ont été particulièrement importantes au cours des dernières années.

- Entre 1997 et 2003, 45 mesures ont été déclassées et requalifiées « en mesures particulières de calcul de l'impôt » ;
- 93 mesures ont été déclassées depuis le PLF pour 2006 ;
- 78 mesures existantes ont été en sens inverse intégrées dans le champ des dépenses fiscales.

Si ces mesures déclassées et classées sont en nombre relativement équivalent, **leur poids financier est en revanche très différent** : celles déclassées représentent un coût total évalué à **80 Md€** en 2008, contre **4,2 Md€** seulement pour les mesures classées.

Les niches concernant les entreprises ont été particulièrement touchées par ces modifications de périmètre : 56 % des mesures déclassées depuis le PLF pour 2006 ont pour bénéficiaires les entreprises.

De plus, certaines réformes ont conduit à la disparition de dépenses fiscales. La suppression de la taxe professionnelle par exemple, et son remplacement par une contribution économique territoriale, qui ne retient plus les investissements dans son assiette, fait ainsi disparaître de la liste des dépenses fiscales les différentes exonérations qui s'y appliquaient.

Les modifications de la liste des dépenses fiscales représentent donc un enjeu considérable, tant en termes de transparence de l'information du Parlement et du citoyen qu'en termes d'évaluation du coût des dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises.

Je précise qu'il n'existe pas de définition harmonisée dans les différents pays de l'OCDE. Mais certains pays ont introduit des critères supplémentaires. La Belgique intègre la notion de portée incitative pour les caractériser ; l'Allemagne les définit par équivalence avec des subventions budgétaires ; au Royaume-Uni notamment, leur qualification repose sur la possibilité, théorique, de les remplacer par une dépense directe.

Autre exemple de problème de définition : **les 24 taux réduits de TVA – comme d'ailleurs les exonérations de TVA - ne sont pas tous considérés comme des dépenses fiscales.** Seuls le sont les taux réduits qui s'attachent à une politique sectorielle spécifique, comme le taux réduit pour les travaux dans les logements ou celui pour la fourniture d'énergie renouvelable. A contrario, les taux réduits s'appliquant à une catégorie de produits, comme les produits alimentaires ou les livres, ne sont pas des niches.

Or cette distinction n'est ni très logique, ni très pertinente. D'ailleurs, certains pays de l'Union européenne, je pense à la Suède, considèrent que l'ensemble des taux réduits sont des dépenses fiscales.

Certaines mesures, dont l'objet n'est pas exclusivement fiscal, ne sont pas non plus classées dans les dépenses fiscales. C'est le cas du **régime micro-entreprises depuis 2006**, parce que son but est aussi la simplification des obligations déclaratives.

D'autres dispositifs ont été déclassés en raison de leur portée générale, comme par exemple **le régime de l'intégration fiscale pour les groupes de sociétés**, car il est presque devenu le régime de droit commun, même s'il comporte un caractère optionnel.

Les **niches sociales**, bien que leur définition ait fait l'objet d'un effort de clarification dans le PLFSS pour 2010, présentent aussi des difficultés et des lacunes de recensement, notamment pour les mesures relevant des régimes obligatoires de base, **autres** que le régime général.

L'estimation du **coût** de ces niches est difficile à faire. La première analyse consiste à calculer – toutes choses égales par ailleurs - la perte initiale de recettes. C'est la méthode la plus facile à appliquer. C'est pourquoi elle est retenue en France, comme dans la plupart des pays de l'OCDE d'ailleurs.

Les coûts et gains indirects de ces dispositifs ne sont pas non plus pris en compte, alors qu'ils peuvent être importants. Par exemple, **une réduction d'impôt sur le revenu imposable a des effets très significatifs sur l'assiette de la CSG.**

Au total, le coût des niches fiscales et sociales – lorsqu'elles font l'objet d'un chiffrage - ne peut, à ce stade, qu'avoir une valeur indicative.

En conséquence, les ressources supplémentaires qui pourraient être attendues de la réduction – ou de la suppression - de ces niches comportent le risque d'être sensiblement inférieures au coût des mesures tel qu'il est évalué.

Dans le PLF pour 2010, on recense **293 dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises**, sur un total de **506**. J'entends par là celles qui bénéficient aux entreprises ainsi que celles qui sont destinées à la fois aux entreprises et aux ménages. Elles ont fortement augmenté depuis 2002, mais il faut tout à la fois tenir compte des créations et des déclassements intervenus au cours de la période, comme le montre bien le tableau n°3 à la page 57 du rapport. En tenant compte de cette précaution de méthode, on observe que 107 dépenses fiscales ont été créées entre 2002 et 2010, **soit une douzaine supplémentaire chaque année.**

Sans vouloir vous abreuver de chiffres, dont le mode de calcul peut varier à la marge selon les critères retenus, il reste que quelques données quantifiées sont éclairantes, et méritent d'être rappelées.

Les **dépenses fiscales applicables aux entreprises** se montent en 2010 à **35 Md€, soit près de 14 % de recettes fiscales nettes de l'État.**

Mais les mesures dérogatoires déclassées ou celles relatives aux modalités particulières de calcul de l'impôt sont estimés à **71,3 Md€, soit plus de deux fois supérieures au montant des mesures qualifiées de dépenses fiscales.** C'est ce que je qualifiais, tout à l'heure, de "face immergée de l'iceberg". Cela représente **28 % des recettes fiscales.** Je citerai notamment le régime "mère-filles" des sociétés pour **35 Md€**, le régime d'intégration fiscale de droit commun pour **19,5 Md€**, ou la taxation au taux réduit des plus-values à long terme des cessions de titres de participation, dont le chiffrage – révisé – est de **6 Md€** pour 2009.

S'agissant des niches sociales, on a recensé 91 dispositifs ou ensemble de dispositifs concernant les entreprises. Leur nombre, comme pour les dépenses fiscales, est en augmentation sensible.

Le coût des niches sociales applicables aux entreprises est évalué à un **total général de 66 Md€, soit 15 % des recettes de la Sécurité sociale.** Elles prennent la forme d'allègements généraux et d'exonérations ciblées, estimés à **31,5 Md€** en 2010. Mais, pour arriver à ce total, il faut y ajouter les exemptions d'assiette, les pertes de recettes induites par ces exemptions ainsi que certaines niches non chiffrées dans le PLFSS.

II. Le rapport s'attache, dans un deuxième temps, à s'interroger sur l'efficacité du recours aux niches comme instrument adapté de politique publique.

Trop souvent en effet les niches n'apparaissent pas comme l'outil le mieux adapté. Certains dispositifs poursuivent plusieurs objectifs à la fois. Certains sont incitatifs et visent à modifier le comportement des agents économiques (recherche, embauche de salariés peu qualifiés...) ; d'autres prennent en compte une situation donnée sans visée incitative (c'est le cas du taux réduit pour le médicament).

Les niches sont très faciles à créer ; le nombre de leurs bénéficiaires a tendance à s'étendre ; en revanche, elles sont très difficiles à supprimer. Ces dispositifs sont créés ou modifiés sans analyse d'impact préalable, ni évaluation après quelques années d'application.

Certaines, initialement prévues de manière temporaire, ne se pas taries. Ainsi, le régime d'exonération fiscale, mis en place dans les zones franches urbaines en 1996, avait une durée initiale de 5 ans ; il a été prorogé pour 3 ans puis reconduit au profit des entreprises créées dans ces zones entre 2002 et 2007. Un nouveau régime a été instauré pour les entreprises exerçant leur activité dans les zones franches urbaines de nouvelle génération, ainsi que pour celles qui se sont créées à partir de 2006, offrant une exonération totale pendant 5 ans, suivie d'un abattement dégressif pendant 9 ans.

Enfin, certaines mesures altèrent la portée universelle des prélèvements obligatoires auxquels elles se rattachent. C'est particulièrement le cas pour les éléments exemptés de CSG, alors que celle-ci a l'ambition de faire contribuer l'ensemble des revenus au financement de la protection sociale dans une logique de solidarité nationale.

On n'oubliera pas, enfin, de préciser que les niches sociales compensées par l'État conduisent inéluctablement à des pertes de recettes fiscales.

Cela dit, des efforts récents ont été entrepris pour assurer une meilleure maîtrise de la création et de la modification des dispositifs dérogatoires. Je parle de la loi de programmation des finances publiques de février 2009. Mais est-elle suffisante ?

Je ne le crois pas, quand j'observe que le tout récent projet de loi de programmation des finances publiques pour 2011/2014 – que votre commission a commencé à examiner hier - revient sur certains principes posés par la loi de 2009, votée pourtant il y a moins de deux ans.

Le CPO propose de définir au niveau organique l'ensemble des mesures visant à encadrer le processus de création et de modification des dispositifs dérogatoires en :

- limitant la durée d'application des mesures nouvelles ou de l'extension de celles qui existent déjà à 4 ans,
- imposant une évaluation systématique de leur coût et de leur efficacité au bout de 3 ans,
- instaurant une règle de gage à leur création ou au moment de leur extension,
- et en prévoyant la suppression systématique de toute mesure qui n'aurait pas été évaluée au bout de 3 ans.

Ces niches sont parfois si complexes ou si peu lisibles que, paradoxalement, elles ne sont pas toujours utilisées de façon efficace par ceux à qui elles sont destinées.

Cette complexité est aggravée par l'instabilité des mesures. Je ne citerai qu'un exemple parmi ceux – foisonnants - qui figurent dans le rapport. Ce sont toutes les modifications successives

apportées au dispositif des allègements sur les bas salaires depuis leur création : pas moins de 14 changements sont intervenus entre 1993 et 2009 !

Les niches présentent une singulière opportunité pour favoriser les comportements d'optimisation. Bien sûr, dans une certaine mesure, l'optimisation fiscale n'est pas contestable. C'est même conforme à l'intérêt social des entreprises.

Mais il faut bien reconnaître que les niches suscitent un effet d'aubaine fort, plus fort que celui provoqué par les dépenses budgétaires. Notamment parce qu'elles ont un caractère automatique et qu'elles engendrent des comportements passifs.

Parfois – il faut bien l'admettre –, l'optimisation s'apparente donc à une forme d'évasion fiscale et sociale. Prenons l'exemple des exonérations accordées à des entreprises s'implantant dans une zone franche urbaine : le cas du siège d'une entreprise de BTP - qui ne comporte qu'une seule pièce, qui ne dispose ni de téléphone, ni de photocopieuse ou de stockage d'outils et matériels – n'est pas rare.

L'optimisation se traduit aussi par une interprétation extensive des niches par certaines catégories de leurs bénéficiaires. C'est le cas de l'intéressement différé – le *carried-interest* - : dans le secteur du capital investissement, les gérants de fonds peuvent s'octroyer des parts spéciales dans le fonds, leur donnant un accès préférentiel à la plus-value en cas de bonne performance du fonds. Alors qu'une telle pratique constitue clairement un élément de rémunération, la plus-value au moment de la cession des parts relève alors du régime des plus-values mobilières, bien moins imposé que les prélèvements sur les revenus d'activité.

Le CPO propose donc soit de réintégrer les *carried-interests* dans l'assiette sociale, ce qui les soumettrait aux prélèvements sociaux de 35 %, au lieu de 12,1 % actuellement, soit de les assujettir aux taxes des stock-options.

Le risque pour l'attractivité du capital-risque pour les investisseurs – parfois invoqué à l'encontre de cette proposition - n'apparaît pas bien réel, car il s'agit de taxer les rémunérations des gestionnaires, pas l'investissement lui-même.

Toujours en matière d'optimisation, les entreprises ne sont pas en situation d'égalité devant les niches. Cela dépend de leur forme juridique, de leur taille ou de la part d'activités internationales qu'elles développent.

Pour l'entreprise individuelle, l'optimisation peut se réaliser par l'étroite imbrication entre le patrimoine professionnel et personnel de l'entrepreneur et la situation fiscale de son foyer. Il suffit, par exemple, d'inscrire certains biens à l'actif de l'entreprise, plutôt que dans le patrimoine personnel. Ce type d'arbitrage a des effets sur l'assiette de l'ISF ou en matière de cession de plus-values considérées alors comme professionnelles.

Pour les grands groupes internationaux, le crédit impôt-recherche constitue une forte opportunité en matière d'optimisation. Mais en ce qui concerne le CIR, j'y reviendrai tout à l'heure.

Plus généralement en matière d'optimisation, le rapport propose de mettre en place un régime de notification des dispositifs d'optimisation fiscale, comme il existe aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Il suggère aussi de reprendre l'amendement proposé par votre commission en 2009, en donnant une portée générale aux dispositions renforçant l'information sur les conditions dans lesquelles interviennent les **intermédiaires en matière d'optimisation fiscale et sociale**.

III. Enfin, le rapport analyse l'efficacité – qui n'est pas toujours démontrée – de ces dispositifs dérogatoires.

Cette problématique, le CPO l'aborde par des réflexions générales. Puis, et surtout, au travers de 5 grands thèmes au sein desquels il a regroupé ses propositions les plus opérationnelles. Il s'agit d'examiner des propositions de réforme des niches en matière :

- de la politique de l'emploi,
- du développement des entreprises,
- de la recherche et l'innovation
- du pouvoir d'achat,
- et de l'aménagement du territoire.

Face à la prolifération, l'accumulation et la sédimentation des dispositifs dérogatoires, **chacun d'entre eux devrait se voir assigner un objectif clair, explicite et compatible avec les autres objectifs de politique publique**. Par exemple, faut-il maintenir le taux réduit de TVA à 5,5% pour certains engrais dont l'objectif est d'aider, pour un coût de **60 M€**, le secteur agricole, alors qu'il entre en contradiction avec la politique de lutte contre la pollution ?

L'évaluation doit être systématisée. L'absence d'études relatives aux dépenses fiscales rattachées à la TIPP est assez éclairante à cet égard. L'exonération partielle en matière de biocarburants ne répond plus à l'incitation initiale de favoriser la mise en place des investissements, qui sont désormais largement amortis. Mieux, on sait maintenant que l'apport énergétique et environnemental des biocarburants est contesté. C'est la raison pour laquelle le CPO propose de **supprimer cette exonération de TIPP, dont le coût s'élève à 643 M€**.

Nous n'ignorons pas qu'une démarche générale d'évaluation des niches fiscales et sociales a été récemment engagée ; **elle doit être poursuivie et faire l'objet d'une large diffusion**.

Les niches fiscales et sociales représentent une part importante des dépenses publiques consacrées à **la politique de l'emploi**. **Les allègements généraux de charges sociales sur les bas salaires** se révèlent assez efficaces pour le soutien de l'emploi, mais **le CPO propose de recentrer ce type de mesure sur son véritable objectif de soutien à la main d'œuvre non qualifiée**. **Deux options** sont possibles :

- Annualiser le calcul de l'allègement général, comme cela est d'ailleurs prévu dans le PLFSS pour 2011. Cette mesure est évaluée à **2,2 Md€** ;
- Ou bien calculer le taux de l'allègement sur l'assiette de la CSG et non plus sur le salaire brut. Ce scénario vise à neutraliser le recours par l'employeur à des formes de rémunération hors assiette sociale. Le chiffrage, qui mériterait d'être affiné, est estimé à **2 Md€**.

Évidemment la combinaison des deux options rendrait la mesure encore plus efficace, dans la mesure où les éléments hors assiette CSG sont souvent versés de manière sporadique au cours de l'année, voire en fin d'année, et de ce fait ne sont pas considérés comme de véritables éléments de salaire.

Les **baisses ciblées de TVA** dans les secteurs intensifs en main d'œuvre ont un impact limité, pour un coût élevé. Elles soutiennent l'emploi par le canal de la demande. Mais elles ont un coût élevé, si l'on considère les principaux secteurs - logements, restauration, hôtellerie, services d'aide à la personne - auxquels ces taux s'appliquent, soit **10 Md€** en 2010.

Ces niches – quand bien même répondent-elles à des préoccupations liées à l'emploi ou à la diminution du travail dissimulé – sont sensiblement moins efficaces que les allègements généraux de charges sociales. C'est pourquoi le CPO propose de limiter le coût des taux réduits de TVA, en proposant de **supprimer le taux de TVA de 5,5 % dans la restauration, dont le coût s'élève à 3 Md€ ou, à tout le moins, de le relever au taux de 10 à 12 %.**

D'une manière générale, le Conseil est favorable à la **création d'un deuxième taux réduit de 10 à 12 %** – que j'appellerai pour plus de clarté de langage de « **taux intermédiaire** » - se substituant à celui de 5,5% s'appliquant à certains biens et services.

La France n'utilise en effet pas la faculté qui lui est offerte par le droit communautaire de créer ce 2^{ème} taux réduit, alors même qu'elle applique un taux réduit sensiblement inférieur à la moyenne de ceux pratiqués par ses partenaires européens.

A titre indicatif, **l'utilisation d'un taux intermédiaire de TVA à 12 % - plutôt que celui de 5,5% dans les secteurs intensifs en main d'œuvre - créerait une ressource fiscale de 4,6 Md€.**

Par ailleurs, le rapport suggère - et je vais passer très vite - des mesures visant à recentrer le **crédit d'impôt apprentissage**, à **réduire les exonérations de cotisations sociales pour les entreprises de service au domicile des personnes ou celles pour l'embauche de travailleurs occasionnels dans le secteur agricole**. De nombreux dispositifs dérogatoires ciblés sur certaines professions – qu'il s'agisse des artistes de la création plastique, des arbitres et juges sportifs, des médecins installés dans les zones à faible densité médicale ou encore des buralistes et des maîtres restaurateurs - n'ont pas d'utilité avérée. Pourquoi en conséquence les conserver, alors qu'ils s'élèvent à **57 M€** ?

Enfin le **régime social et fiscal des heures supplémentaires issu de la loi TEPA** a un coût évalué à **4,1 Md€**. Bien qu'il faille tenir compte du contexte économique dans lequel il a été mis en œuvre, son efficacité n'a pas encore été établie. Plusieurs options - là encore - sont possibles, allant de sa suppression totale à une adaptation qui ciblerait la mesure sur les revenus les plus modestes. Si l'on tient compte de ce dernier point, en supprimant l'exonération de l'impôt sur le revenu qui y est associée, le gain attendu serait de **1,2 Md€**.

Le **soutien au développement des entreprises** a suscité une multitude de dispositifs parfois mal ciblés. En outre, un grand nombre d'entre eux sont considérés comme de simples modalités particulières de calcul de l'impôt, alors qu'ils sont par nature des dépenses fiscales.

Parmi ces mesures, je citerai le **crédit d'impôt formation pour le chef d'entreprise** qui représente **18 M€**, et celui pour les **dépenses de prospection commerciale**, évalué à **14 M€**, auxquelles même les avocats ont droit.

Les différents régimes d'exonérations des plus-values professionnelles visant à favoriser la transmission des entreprises représentent un coût fiscal et social important. **En réintégrant l'ensemble des plus-values de cession professionnelle dans l'assiette des cotisations sociales, la mesure procurerait un rendement situé dans une fourchette de 340 à 775 M€, selon le plafond qui serait retenu.**

Ces régimes engendrent des comportements d'optimisation ou des effets d'aubaine très contestables. Pour les petites entreprises, le relèvement du plafond du chiffre d'affaires a provoqué des comportements consistant à ce qu'il soit possible pour un exploitant de se céder à lui-même son entreprise, en s'exonérant de la taxation de la plus-value réalisée, tout en déduisant de son résultat imposable les frais d'acquisition de sa propre entreprise.

Les mécanismes fiscaux applicables à l'ensemble des entreprises présentent aussi des souplesses que ne connaissent pas nos voisins européens et qui sont coûteux pour les finances publiques. C'est pourquoi, il est proposé, par exemple, d'instaurer un **plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt contracté par l'entreprise**. En Allemagne ce plafond est fixé à 30 % du résultat comptable. Sur ce modèle, la recette serait de l'ordre de **11,35 Md€ sur 3 ans**.

Les incitations à la capitalisation des entreprises par allègement de la fiscalité du patrimoine ne sont pas non plus convaincantes. L'impact économique des réductions d'IR et d'ISF liées à la souscription au capital de PME ou aux parts de fonds communs de placement devrait être soigneusement évalué. Dans cette attente, il conviendrait d'aligner le taux de réduction d'ISF, actuellement à 75%, sur le taux de réduction d'IR qui est fixé à 25%.

Les dépenses fiscales rattachées aux **modalités d'imposition des dividendes**, qui ont pour objet de renforcer la capitalisation des entreprises, représentent près de **2 Md€**. Par leurs effets anti-redistributifs, leur complexité ne favorise guère l'équité entre contribuables. J'ai bien noté que la suppression du **crédit d'impôt sur les dividendes** est prévue dans le PLF pour 2011. Cette mesure pourrait être complétée par la réduction du niveau de l'abattement forfaitaire actuellement établi à 40%.

L'exonération des plus-values à long terme sur la cession de titres de participation, d'un coût budgétaire élevé et engendrant de forts effets d'aubaine, a été dès l'origine mal évaluée et a « dérapé » au cours des dernières années. Le CPO, en ayant comparé ce qui se pratique à l'étranger, propose de diminuer le coût de la mesure et d'en limiter les effets d'aubaine. La mesure consisterait à **accroître la quote-part représentative des frais et charges à incorporer dans les résultats soumis à l'IS**, actuellement fixée à 5%, pour la relever à 10%, voire à 20%. L'allongement de la durée de détention des titres limiterait en outre la réalisation trop rapide de plus-values exonérées.

Le régime de l'intégration fiscale, dont le coût est estimé à **19,5 M€**, là aussi devrait faire l'objet d'aménagements. Plusieurs propositions figurent dans le rapport. Par exemple, certaines **modalités d'application du régime particulièrement favorables** pourraient être supprimées, pour un gain estimé à **1,8 Md€**.

Le régime mondial consolidé est ancien ; il fonctionne sur agrément. Seuls 5 groupes en bénéficient encore aujourd'hui. Sa perte d'attractivité s'explique par le fait que ce régime n'a véritablement d'intérêt que si le groupe imposable en France peut déduire de son IS les pertes subies à l'étranger. Il ne semble pas que sa suppression présenterait un inconvénient dirimant pour ses bénéficiaires - des grands groupes internationaux - alors que son coût est encore pour le budget de l'État de **302 M€**.

Enfin, le régime mère/filles vise à supprimer une double-imposition économique des dividendes provenant de bénéfices déjà imposés. Son coût est évalué à près de **35 Md€**. Des aménagements permettraient d'en rendre la charge moins coûteuse et devraient surtout conduire à une réflexion sur la fiscalité des groupes. L'objectif serait d'éviter l'asymétrie qui permet de bénéficier des effets cumulatifs de produits exonérés et de charges déductibles, transformant dans certains cas extrêmes l'IS en impôt négatif.

Les niches en faveur de la recherche et de l'innovation restent dominées par le **crédit d'impôt recherche**.

Le CIR, par son extension, est devenu l'un des plus favorables de l'OCDE. Comme vous le savez bien, son coût est évalué à **4,2 Md€**. Vous lirez les pages que le CPO a consacrées aux comparaisons internationales en matière d'innovation et recherche. Les constats effectués par le Conseil ne sont pas négatifs. **Il reste que le CPO se prononce en défaveur de la création d'un crédit d'impôt innovation. Et, il propose de réformer le dispositif actuel du CIR :**

- en délimitant plus clairement la frontière entre les dépenses éligibles et celles qui ne doivent pas l'être,
- en améliorant le contrôle sur les dépenses engagées, notamment sur les dépenses de personnel,
- en rendant plus efficace la dépense.

Le CPO a envisagé plusieurs scénarios. On peut abaisser le seuil de dépenses à partir duquel on passe du taux de 30% au taux de 5%. Des simulations montrent que selon le niveau d'abaissement de ce seuil, l'économie irait de **171 M€ jusqu'à 671 M€**.

Un autre scénario consisterait à supprimer le taux réduit de 5% et à abaisser le seuil. L'économie serait de l'ordre de **506 M€**.

Le dernier scénario viserait à calculer le seuil de passage à 5% à l'échelle du groupe et non au niveau de chaque filiale, pour éviter que, par un effet de lissage entre les filiales, le montant du CIR perçu ne soit abusivement optimisé. Cette forme d'intégration permettrait d'économiser **386 M€ pour les groupes ayant des dépenses en recherche et développement supérieures à 100 M€**.

Certains dispositifs dérogatoires applicables aux entreprises visent, en fait, à accroître le **pouvoir d'achat de leurs salariés**. Je parle ici de l'intéressement et de la participation, de certains avantages sociaux, des contributions à la protection sociale complémentaire, des avantages en matière d'indemnités pour rupture de contrat de travail... Au total, leur coût atteint **25 Md€**. Ils prennent essentiellement la forme d'exemptions de cotisations sociales auxquels s'ajoute parfois un volet fiscal. Ces avantages semblent disproportionnés au regard des effets d'aubaine et des inégalités dont ils s'accompagnent. La recommandation du CPO est de **réintégrer au moins partiellement les sommes exemptées de cotisations sociales**. Pour l'épargne salariale, l'économie se chiffrerait à **1,6 Md€**. Les avantages affectés (chèques-vacances, activités sociales des comités d'entreprise, titres-restaurant...) devraient à tout le moins être assujettis à la CSG. Le rendement pour la Sécurité sociale serait de **450 M€**.

La participation de l'employeur à la **protection sociale complémentaire** de ses salariés est exemptée de tout prélèvement social à l'exception de la CSG et de la CRDS, ce qui représente un manque à gagner de **4,5 Md€**. Si on y ajoute les avantages fiscaux qui s'y rattachent, on arrive à un coût global de **7,5 Md€**. Le CPO propose donc de **resserrer les conditions d'éligibilité des contrats responsables** et de relever de 8 à 16% le taux de la taxe prévoyance. Le rendement de cette mesure serait de **720 M€**, sans toutefois rendre désincitatif le régime de la prévoyance sociale.

Les retraites-chapeaux bénéficient d'un assujettissement social particulier et avantageux. Il est proposé de les « moraliser » en faisant cotiser les rentes dès le 1^{er} euro, ce que le projet de loi sur les retraites propose déjà, et d'aller plus loin en élevant leur taux de prélèvement au même niveau que celui des salaires. Le rendement atteindrait **70 M€**.

Enfin, les exemptions en matière d'**indemnités de rupture du contrat de travail** se sont éloignées des objectifs qui leur avaient été initialement assignés. Il apparaît souhaitable, à la fois pour des raisons de politique en faveur de l'emploi des seniors et d'équité entre catégories de salariés, de réintégrer dans l'assiette des cotisations sociales les indemnités versées, dès lors que le préjudice

moral n'est pas avéré de manière claire. On pourrait même envisager, en outre, de limiter le plafond d'exonération des indemnités de licenciement à un niveau légal ou conventionnel ou par référence à un seuil forfaitaire.

En dernier lieu, les mesures en faveur de **l'aménagement du territoire** font l'objet de nombreuses exonérations fiscales et sociales. Ces dispositifs ciblés sur des territoires – si l'on ne reprend que les principaux - *zones prioritaires d'aménagement, zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale, zones de revitalisation urbaine, etc.* – finissent par s'élever à **3,6 Md€**. Et encore, le rapport n'a pu analyser toutes les aides à l'outre-mer, la plupart s'adressant davantage aux ménages.

L'aménagement du territoire illustre bien l'effet de sédimentation et de superposition de mesures dont l'impact économique est incertain. C'est dans ce domaine, notamment, que le CPO recommande que des **outils d'évaluation** soient mis en place et surtout que ces dispositifs soient réexaminés et harmonisés. Il faudrait, en toutes hypothèses, limiter les exonérations « zonées » de cotisations sociales. Mais, à ce stade, le CPO n'a pas été en mesure de chiffrer le gain attendu d'une telle évolution en raison de multiples paramètres à prendre en compte.

En conclusion, tout en reconnaissant que dans certains cas, les niches fiscales et sociales peuvent être utiles pour atteindre certains objectifs de politique économique, force est de reconnaître qu'elles ont connu un développement rapide et difficilement maîtrisable, ce qui nuit au nécessaire encadrement de la dépense publique.

Je le répète : notre propos n'est pas de supprimer l'ensemble des niches que je viens de présenter ; ce n'est pas un menu qui vous est proposé, c'est un carte à consommer avec discernement et sur plusieurs repas !

L'ensemble des économies budgétaires citées dans ce rapport peut être évaluées à une somme située dans une fourchette entre 15 et 29 Md€. Le CPO a volontairement évité de présenter une « addition » qui serait, par nature, fausse. En effet, elle ne tiendrait pas compte des effets induits, dans une logique de bouclage macroéconomique *ex post*. Souvent, le gain budgétaire attendu de la suppression d'une mesure serait inférieur au coût de celle-ci.

Il reste que le foisonnement de ces niches illustre la tendance bien française à privilégier des prélèvements à taux élevés – **facialement** élevés – frappant des assiettes étroites. Une réduction drastique de ces niches devrait contribuer à inverser cette situation, en développant des prélèvements assis sur des bases larges avec des taux plus bas, sans remettre en cause l'attractivité de la France, ni la nécessaire redistributivité qu'on assigne à la fiscalité, prise au sens large.

Je vous remercie de votre attention.