



Les aléas de la fiscalité d'encouragement de l'innovation

L'été 2010 fut le prélude à un grand nettoyage des niches fiscales pour contribuer à la réduction de l'endémique déficit public de l'Etat. Après d'intenses activités de lobbying des uns et des autres pour éviter des réductions d'avantages fiscaux, le suspens subsistait pour tous les acteurs du financement des startups et des startups elles-mêmes.

Les décisions gouvernementales sont tombées dans le projet de loi de finance 2011. Elles défrayent la chronique par cet Article 78 qui réduit fortement le dispositif d'exonération de charges sociales pour les Jeunes Entreprises Innovantes (JEI).



Toucher à toute suppression de niche ou d'avantage génère une réaction courroucée de l'industrie concernée. On n'y échappe pas ici : **France Biotech** a été le premier à lancer un cri d'alarme le 14 octobre. S'en est suivie la création d'une **page Facebook** sur le sujet, puis un relai chez de nombreux intervenants bloggeurs : **Henri Verdier** (président du pôle de compétitivité Cap Digital), les **17 pôles de compétitivité** à vocation mondiale, l'AFDEL, **Roxanne Varza** qui relaye l'avis de Gilles Babinet sur TechCrunch France et même sur **TechCrunch Europe** en anglais, et aussi **Pierre Chappaz** (Wikio). J'en oublie certainement plein d'autres. Le tout pour "exiger le retrait de l'article 78 du Projet de loi de finances 2011 qui casse le statut JEF". Et de dénoncer une mesure qui économiserait 57m€ alors qu'elle permet la création de milliers d'emplois.

Je soutiens dans l'ensemble cette démarche mais avec quelques nuances sur l'impact réel de l'article 78, qui est variable selon le type et la taille d'entreprise innovante considérée.

Ma contribution va consister ici à creuser les tenants et aboutissants de cette mesure contestée et contestable. Je vais donc...

- Analyser **l'article 78** de la loi de finance 2011, son impact potentiel et ses effets pervers.
- Evoquer les **autres mesures fiscales** de ce projet de loi de finance qui ont un impact sur le financement de l'innovation. Notamment les réductions d'exonérations d'ISF pour les investissements dans les PME ou celles qui impactent le Crédit Impôt Recherche.
- Décrire le **processus** qui semble avoir conduit le gouvernement à prendre ces décisions. Et l'équilibre bancal des aides à l'innovation.
- Fournir quelques **pistes pour éviter le vote** de cet article 78 par les deux assemblées.

L'article 78

Une loi de finance est une sorte de "business plan" de l'Etat avec des recettes et des dépenses. L'Etat est une grande startup de près de 1000Md€ de compte d'exploitation (comprenant la protection sociale) qui en est à son trentième "tour de table" pour couvrir son déficit chronique. Une loi de finance sert à décrire les évolutions des recettes et des dépenses de l'Etat. L'ordre du jour est d'augmenter les premières et de diminuer les secondes.

Les mesures concernant les recettes relèvent en général de la modification du code général des impôts.

Le dossier complet de ce projet de loi de finance est disponible sur le **site de l'Assemblée Nationale**, avec le texte du **projet de loi** tout comme les amendements soumis par les députés ainsi que les premières délibérations en commissions, notamment la commission des finances. Pendant ces commissions, des amendements sont acceptés ou rejetés. Lorsqu'ils sont acceptés, ils modifient le projet de loi qui est ensuite délibéré en séance plénière de l'Assemblée. Des amendements peuvent encore être déposés à ce moment là. Tout comme ensuite, dans la discussion au Sénat, puis en seconde lecture à l'Assemblée. Le tout sous l'étroite surveillance du gouvernement qui peut aller jusqu'à refaire voter des amendements lorsque cela ne lui convient pas.

L'exposé des motifs du gouvernement décrit bien l'article 78 :

“Afin de tirer les conséquences de l'amplification du soutien à l'innovation mise en œuvre avec la réforme du crédit d'impôt recherche, intervenue au 1^{er} janvier 2008 et qui bénéficie désormais à hauteur d'environ 800 M€ aux petites et moyennes entreprises (PME) indépendantes (soit une augmentation de l'ordre de 100 % par rapport à la situation antérieure à la réforme), et d'améliorer l'efficacité des dépenses budgétaires en faveur de l'innovation des PME, le présent article vise à modifier le dispositif d'exonération de cotisations sociales à la charge de l'employeur au titre de l'aide au projet des jeunes entreprises innovantes en introduisant :

- un plafond de rémunération mensuelle brute par personne, fixé à 4,5 fois le salaire minimum (SMIC) ;*
- un plafond annuel de cotisations éligibles par établissement, fixé à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit 103 860 € pour 2010 ;*
- une diminution progressive des exonérations au cours de la vie de l'entreprise.*

Le caractère progressif de cette diminution permettra, en outre, d'éviter les sorties brusques du dispositif, applicables actuellement lorsque les entreprises atteignent leur huitième année, qui peuvent conduire à des déséquilibres de trésorerie. Ce principe de sortie progressive est déjà en vigueur pour les dégrèvements fiscaux dont bénéficient les mêmes entreprises (exonération totale sur trois ans, puis à hauteur de 50 % les deux années suivantes). Il est ainsi proposé que, sur la base du montant d'exonération auquel peut prétendre l'établissement, le taux d'exonération atteigne 100 % de ce montant de la première à la quatrième année, puis connaisse une réduction progressive au cours des quatre années suivantes (respectivement 75 %, 50 %, 30 % et 10 % de ce montant) avant son extinction.

Cette réforme entraînera une économie budgétaire de l'ordre de 57 M€ par an dès 2011, dont environ 1,7 M€ au titre du plafonnement de rémunération, environ 31 M€ au titre du plafonnement par établissement et environ 24 M€ au titre de la sortie progressive.”.

Réaliser une **économie de 57m€** est bien modeste au regard du Crédit Impôt Recherche qui coûte plus de 4Md€ et profite aux grandes et moyennes entreprises à plus des 3/4. Sans compter le Grand Emprunt et ses 35Md€ dont une partie significative doit servir à financer l'innovation. Le gouvernement met en avant les 800m€ de CIR qui bénéficieraient aux PME innovantes. Le problème est que les exonérations de charge des JEI interviennent en amont des dépenses tandis que le CIR intervient en aval. Même si son “remboursement” pour les sociétés non bénéficiaires est maintenant accéléré. Le dispositif JEI est plus efficace car il réduit le besoin en fonds propres tandis que le CIR profite plus à celles des entreprises qui sont mieux financées. Bref, le statut JEI et le CIR ne sont pas antinomiques mais plutôt complémentaires.

Le plus surprenant est ce plafonnement des salaires concernés, une mesure qui fait économiser 1,7m€ ! Quel travers du système existant est-elle censée corriger ? Les PME innovantes embauchent-elles des scientifiques trop bien payés ? C'est pourtant rare d'en croiser...

L'application de cet Article 78 aurait en tout cas plusieurs impacts :

- Une forte pénalisation des **JEI du secteur des biotechs** dont les cycles de R&D avant génération de chiffre d'affaire durent bien plus que trois ans. Plombez le compte d'exploitation de ces sociétés à partir de la quatrième année, et vous risquez de les tuer dans l'œuf avant même l'arrivée de chiffre d'affaire. Cela leur demanderait d'accélérer leurs tours de table de financement, alors qu'elles ne génèrent pas encore de revenus et dans un climat économique pas évident.
- Elle toucherait les **JEI de plus de 10 salariés**, justement au stade encore précaire ou elles cherchent à devenir des PME. Or, on sait qu'en France, il n'y a pas assez de PME dans les secteurs de pointe. L'exemple est relayé par un des lecteurs de ce blog, **Daniel Cohen-Zardi**, dont la startup emploie une quinzaine d'ingénieurs et qui devrait ralentir ses recrutements si cet article 78 était voté en l'état.
- Elle **épargnerait seulement les JEI en phase d'amorçage** et de moins d'une dizaine de personnes qui continueraient de bénéficier à plein des réductions de charges sociales. Le plafonnement à 4,5 fois le SMIC correspond à une pratique courante dans ces entreprises. Rares sont celles qui peuvent se payer des experts au delà de ce niveau de salaire compte tenu de leur mode de financement (business angels, aides publiques). Un ingénieur débutant est à environ 2,5 fois le SMIC. A 4,5 fois le SMIC on peut se payer un ingénieur avec cinq à dix ans d'expérience. Bref, les startups qui en ont le plus besoin sont épargnées. Le curseur a peut-être été mis un peu trop bas (104k€/ an de charges exonérables).

Se pose aussi l'éternelle question du **cout du travail** en France et quels sont les emplois dont il est justifié de baisser les charges sociales, au détriment des autres emplois salariés qui supportent la charge de la protection sociale (en plus des revenus du patrimoine, mis à contribution via la CSG/RDS). On touche aux deux extrêmes : les emplois très qualifiés (avec cette mesure qui affecte les métiers de la R&D) et les emplois faiblement qualifiés. Ces derniers bénéficient aussi de réductions de TVA (travaux d'aménagement, cafés/restaurants). Il serait logique de favoriser d'abord les emplois qui sont exposés à la concurrence internationale où à l'exode des cerveaux. Les emplois de R&D commencent à être exposés, au delà des emplois de production. Les emplois de services locaux sont moins exposés.

Par analogie, que se passe-t-il dans la Silicon Valley ? Le cout du travail "chargé" est voisin à celui de la France. Les charges sociales "upfront" sont plus faibles mais les salaires net sont plus élevés. Les salariés se protègent ensuite avec des assurances privées très chères. Une bonne couverture style "mutuelle" y représente plus d'un SMIC pour une famille de quatre personnes. Mais malgré les aides fiscales en France, une startup américaine aura plus avantage à outsourcer des développements logiciels dans les pays de l'Est qu'en France.

Enfin, certains évoquent l'accoutumance des entrepreneurs aux aides publiques. Est-ce que cela génère une posture d'assistantat ? La France est connue pour être une sorte de paradis fiscal de l'innovation. Notamment autour des financements de la R&D, là où on est censé observer une déficience du marché. Mais beaucoup de startups très investies dans la R&D ont tendance à s'éloigner des marchés et des clients. Sans compter les structures créées spécialement pour bénéficier du CIR et du statut JEI. Au risque de perdre de vue les investisseurs traditionnels et les clients qui payent.

Vous aimeriez comme moi que le dispositif des aides à l'innovation de l'Etat soit un bel ensemble structuré, cohérent et visionnaire ? Que nenni ! C'est un gros bazar continuellement rapiécé sans véritable architecte. Passez votre chemin !

Les autres mesures de la loi de finances 2011

L'Article 78 n'est pas isolé dans ce projet de loi de finance 2011. D'autres mesures impactent le financement de l'innovation, cette-fois au niveau des investisseurs. Et la commission des finances les a **déjà amendées** :

L'article 14 réduit le champ des exonérations d'investissement dans les PME, dites "ISF". Il exclue les sociétés dans les domaines immobiliers, financiers ou à rendement garanti et pour les focaliser sur les PME en phase d'amorçage. Ce sont des mesures de bon sens permettant d'éviter les abus. En effet, à quoi bon inciter fiscalement les hauts patrimoines à investir sans risque avec une forte exonération ?

Un amendement proposé par le rapporteur et voté en commission des finances abaisse de 75% à 50% le taux de réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME en direct ou via des fonds ISF. Il vise à rendre plus "rationnels" les investissements dans ces PME. Pourquoi pas. Cela améliorerait l'effet de levier de cette dépense fiscale. Cela pourrait réduire les financements allant vers les PME innovantes, mais cela sera peut-être compensé par la limitation des abus décrits dans le paragraphe précédent.

Un autre amendement lui aussi voté réduit cette exonération à 40% dans le cas de l'appel à des tiers commissionnés comme les fonds et holdings ISF. Tandis qu'un amendement complémentaire épargne les "holdings animatrices ISF" qui interviennent dans la gestion des sociétés en portefeuille. Les SIBA (sociétés d'investissement de business angels) pourraient aussi être épargnées lorsqu'elles fonctionnent sans commissionnement.

Conséquence importante: l'alignement du bénéfice fiscal des investissements dans les PME innovantes entre fonds ISF de tous poils et les FCPI (pour les 60% des FCPI affectés aux PME innovantes). Ce qui va donner de l'air à ces derniers qui en avaient bien besoin (avec le **risque d'assèchement** de leurs sources de financement institutionnelles). Les FCPI investissent certes dans des PME innovantes avec moins de risques que les startups en phase d'amorçage couvertes en amorçage par les fonds ISF. Mais les PME des FCPI doivent être labellisées "innovantes" par Oséo alors que ce n'est pas le cas des PME investies par les fonds ISF. Cela va limiter l'attractivité de fonds ISF pas toujours orientés vers les PME prenant des risques.

Seul hic dans tout cela, les FCPI ne pourraient plus investir plus de 1,5m€ par entreprise et par an, pour respecter l'ambigu plafond des minimis. Suite à une discussion en commission des finances, le gouvernement devra préciser si le plafond s'applique à l'investissement ou à la part correspondante qui a bénéficié d'un abattement fiscal. Dans ce cas, l'investissement maximal deviendrait 3,75m€ par an.

Dans l'ensemble, à part ce dernier point, l'article 14 et ses amendements sont donc plutôt bien vus. Ils réduisent les abus et permettent d'assainir un marché du financement des PME devenu quelque peu anarchique depuis 2008. Jusqu'à l'éventuel grand soir fiscal qui verrait disparaître l'ISF et le bouclier fiscal, et nécessiterait un transvasement vers l'impôt sur le revenu des mesures fiscales favorisant l'investissement dans les PME innovantes.

L'article 15 propose le remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche aux PME innovantes qui ne dégagent pas de bénéfices et ne payent donc pas d'impôt sur les sociétés. Il pérennise ainsi une disposition mise en place lors du plan de relance de l'économie.

Un amendement a été accepté en commission des finances pour la prise en compte du montant total des dépenses de recherche au sein des groupes d'entreprises liées et non plus par filiales. Il met fin à l'optimisation des grands groupes qui demandaient leur CIR au niveau des filiales. Cette astuce leur permettait d'obtenir un taux plus élevé de remboursement : en étant en dessous du seuil de 100m€ de dépenses de R&D, le passage à la faible tranche des 5% de CIR était évité. Cela permet d'économiser environ 400m€ dans les 4Md€ et quelques du CIR 2010. 4Md€ de CIR qui pourraient atteindre 8Md€ en 2013 ! Mazette !

Le CIR touche aussi les filiales de grands groupes étrangers. Il explique d'ailleurs en partie l'établissement en

France de laboratoires de R&D chez Microsoft ou Google...

Enfin, un discret amendement du rapporteur (Carrez) – voté – diminue de 75% à 50% les dépenses de personnel prises en compte dans le CIR, plus quelques autres restrictions. Et de plus, avec un effet rétroactif. Bonjour la prévisibilité des comptes pour les PME innovantes !



Notons que le parti communiste proposait carrément de supprimer le CIR pour les PME car il serait trop dispendieux et inefficace (*ci-dessus*) ! Il faudrait les faire passer à la moulinette d'une formation sur le fonctionnement de l'innovation en France !

Origine de ces mesures

C'est assez simple au départ : la chasse aux niches fiscales, notamment celles qui concernent les entreprises. Vu des syndicats, il s'agit de "cadeaux aux entreprises". Le plus souvent, il s'agit de mesures qui permettent de créer ou de sauver des emplois, voire d'éviter des délocalisations. Le plus souvent à la marge. La grande question étant la rentabilité économique de ces mesures. Certaines coutent parfois plus cher que les emplois qu'elles sont censées protéger !

A la demande du gouvernement, l'**Inspection Générale des Finances** de Bercy a mené plusieurs enquêtes. L'une portait sur le CIR en septembre 2010 dont le rapport est **disponible** et l'autre sur l'ensemble des niches fiscales, finalisée en août 2010. Cette enquête a été menée par quelques inspecteurs des finances et a donné lieu à des rencontres avec des dizaines de représentants de l'industrie, notamment au travers des représentations professionnelles.

La loi de finance est indirectement la conséquence du lobbying plus ou moins efficace de ces industriels. L'AFIC – qui représente les VC – s'en est très bien sortie pour préserver les déductions ISF sur les FCPI. Les holdings animatrices ISF également, en préservant un bon taux d'exonération contrairement aux fonds ISF, manquant peut-être d'arguments. En gros, les investisseurs se sont mieux défendus ou étaient peut-être mieux représentés que les PME innovantes.

Le rapport sur le CIR proposait un certain nombre de mesures dont quelques-unes sont reprises dans le projet de loi de finance. Les autres sont peut-être laissées en pâture aux élus de la majorité pour apparaître sous forme d'amendements.

Le rapport sur les niches fiscales d'août 2010 n'est malheureusement pas disponible. Probablement parce qu'il contient des informations sensibles sur l'optimisation fiscale de certains hauts patrimoines. Cela induit une belle obscurité sur le processus de décision du gouvernement. Il a toutefois organisé une fuite dans un journal de confiance, Les Echos, reprise ensuite à l'unisson par les autres médias, aucun n'ayant pu lire ledit rapport, qui n'est donc pas téléchargeable sur le site de l'IGF.

Ce qu'il reste à faire

Premier point inquiétant : il n'y a visiblement pas d'amendement proposé par les députés concernant l'article 78. Il n'a pas encore été étudié en commission des finances. Cela veut dire qu'aucun lobby ne s'est manifesté dans un sens ou dans l'autre. L'opposition elle-même n'a rien relevé. Il est vrai que son réflexe assez pavlovien consiste à demander et redemander l'arrêt du bouclier fiscal voire de réclamer la fin de nombreuses aides aux entreprises. Cela ne va donc pas dans le sens d'une remise en cause de l'article 78.

Le lobbying médiatique contre l'article 78 a commencé mais cela ne suffit pas. Il doit être mené par les associations concernées (France Biotech, AFDEL, Syntec, Croissance Plus, etc) de manière concertée sur

plusieurs “cibles” :

- Les **députés**, notamment ceux de la commission des finances qui examine les amendements face à un rapporteur qui est en général la voie du gouvernement. Il faut commencer plutôt par les députés de la majorité.
- Les **sénateurs**, là encore, de la commission des finances, puis les plus influents de cette assemblée. Et ceux qui s'intéressent particulièrement aux nouvelles technologies.
- Le **gouvernement**, à commencer par les cabinets des ministres et secrétaires d'Etat de Bercy : Lagarde, Novelli et Estrosi.

Il faut aussi développer un argumentaire. Avec des données chiffrées sur les emplois créés par le statut JEI et ceux qui sont menacés par l'article 78.

L'Etat apporte fondamentalement deux types d'aides aux PME innovantes : celles qui sont disponibles toute l'année et sont pérennes, et celles qui sont cadencées par des appels à projets et autres appels à manifestation d'intérêt. Le mouvement de balancier a tendance à s'orienter vers ces dernières aides. Et elles sont généralement plus difficiles à obtenir pour les PME et ne correspondent pas forcément à leur cycle de vie.

Le JEI et le CIR sont de la première catégorie: ils sont intemporels pour les startups. Ils réduisent leur structure de coût au moment le plus opportun. Les dispositifs sont neutres par rapport au secteur d'activité et à la géographie, ce qui n'est ni le cas des pôles ni celui du grand emprunt. Ils ne requièrent pas non plus de faire un lobbying intensif ou de la R&D collaborative comme l'exigent souvent les appels à projets.

Nous avons vu dans un **article précédent** que le grand emprunt allait générer une bureaucratie bien complexe et que l'Etat avait bien du mal à s'instituer “investisseur avisé”. Il sort en effet de son domaine de compétences, il doit déléguer. Entre une délégation “au marché”, ou une délégation “à des experts rémunérés”, où est la différence ?

Autre piste à envisager : identifier où lâcher du lest pour participer à l'œuvre louable de réduction des déficits. On pourrait par exemple envisager un plafonnement de l'exonération de charges sociales pour les JEI qui sont profitables avant cette déduction. Même si cela entrainerait des montages artificiels avec des JEI faisant tout leur possible pour ne pas afficher de tels résultats positifs.

Ce débat met en tout cas en évidence la fragmentation de la représentation professionnelle des PME innovantes. Un peu de simplification et de regroupement serait bienvenues pour que ces entreprises soient mieux entendues par le gouvernement... que ne le sont les taxis !

Cet article a été publié le 19 octobre 2010 et édité en PDF le 16 mars 2024.
(cc) Olivier Ezratty – “Opinions Libres” – <https://www.oezratty.net>