



Faire prospérer les PME

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 25, octobre 2015

Le tissu productif français se caractérise par un petit nombre de grandes entreprises, le plus souvent des groupes internationaux, et un très grand nombre de PME voire de très petites entreprises. Il compte moins de grandes PME et d'entreprises de taille intermédiaire que ses principaux voisins, un handicap potentiel dans la concurrence internationale. Cette situation révèle une difficulté des entreprises jeunes et innovantes à grandir et à concurrencer des entreprises plus anciennes, à les pousser à innover elles aussi ou à disparaître du marché. Elle est préjudiciable à la productivité à l'échelle d'un pays : celle-ci augmente de fait principalement par un effet de réallocation des facteurs de production (capital et travail) au profit des entreprises les plus productives et en croissance ; or cet effet ne joue pas pleinement dans notre pays.

Quels sont les obstacles au développement des jeunes PME à fort potentiel de croissance ? Quelles sont les barrières aux réallocations de facteurs de production et comment les lever ? Il nous paraît préférable d'éviter de calibrer des dispositifs d'aide sur les PME selon un critère de taille. Cela risque de renforcer des effets de seuils et de freiner *in fine* leur croissance. L'âge de l'entreprise peut, en revanche, être un critère pertinent : ce sont les jeunes entreprises qui sont plus productives et plus créatrices d'emplois.

Pour améliorer l'allocation du facteur travail, nous identifions deux leviers au-delà du besoin général de faciliter

l'accès à la formation continue et de contrôler régulièrement sa qualité. Les conditions d'embauche et de séparation devraient être aménagées avec un contrôle juridique moins sujet à interprétation du licenciement économique. Afin de donner aux PME une plus grande maîtrise de leur politique salariale, nous suggérons par ailleurs de limiter les extensions des accords de branches et de favoriser les clauses dérogatoires.

Pour la réallocation du capital entre entreprises, nous préconisons un régime fiscal neutre sur les cessions de parts sociales afin que les dirigeants-cédants ne soient pas pénalisés de passer la main avant leur retraite ou de choisir un repreneur hors de leur cercle familial. Nous recommandons aussi de corriger les défaillances du financement interentreprises pesant sur les petites entreprises en renforçant l'application de la loi sur les délais de paiement et pénalités de retard et en incitant au développement de l'affacturage inversé.

Pour assurer une concurrence équitable entre PME et grandes entreprises, il est souhaitable de réduire les impôts sur la production plutôt que de créer des tranches imposition spécifiques aux PME. Enfin, les efforts de simplification doivent être poursuivis dans deux directions : la réglementation, dont les petites entreprises souffrent plus encore que les grandes et les procédures de la commande publique, pour faciliter l'accès des entreprises de toutes tailles à ces marchés, sans pour autant réserver des marchés aux plus petites.

Le manque d'entreprises de taille intermédiaire et de « grandes PME » est régulièrement pointé du doigt comme un handicap majeur du tissu productif français dans la concurrence internationale, notamment en comparaison avec le *Mittelstand* allemand. Seulement 1 % des entreprises françaises ont 50 employés ou plus (et seulement 0,2 % ont 250 employés ou plus) ; les proportions correspondantes sont de 3 et 0,5 % respectivement en Allemagne¹. Ce phénomène est préoccupant car une plus grande taille est le reflet d'une plus haute productivité permettant de supporter plus facilement les coûts d'accès aux marchés étrangers².

Toutes les PME n'ont pas vocation à grandir, de même qu'elles ne sont pas toutes destinées à survivre du fait d'une rentabilité insuffisante. Ces deux phénomènes sont universels. Ce qui est particulier à la France, c'est la difficulté d'entreprises jeunes et innovantes à grandir et à concurrencer des entreprises plus anciennes, à les pousser à innover elles aussi ou à disparaître du marché. Or ce phénomène est la clé de la croissance de la productivité à l'échelle d'un pays : il ne faut pas attendre que toutes les entreprises fassent des gains de productivité ; la recherche a montré que la productivité d'un pays augmente principalement par un effet de réallocation des facteurs de production (capital et travail) au profit des entreprises les plus productives. Plusieurs études montrent également qu'en termes dynamiques, ce sont moins les petites et moyennes entreprises (PME) que les jeunes entreprises qui créent des emplois (voir *infra*). Dès lors, les objectifs de productivité et d'emploi sont alignés : c'est en aidant les jeunes PME à grandir (ou, plus modestement, en éliminant les obstacles à leur croissance) que l'on créera richesse et emploi ; non en protégeant les entreprises en place pour éviter qu'elles ne disparaissent sous l'effet des nouvelles concurrences.

Plusieurs pistes sont examinées dans cette *Note* pour améliorer la réallocation des facteurs de production en faveur des PME les plus dynamiques et réduire les difficultés auxquelles elles sont confrontées lorsqu'elles se trouvent en concurrence avec les grandes entreprises.

Trop petites, trop longtemps

L'écrasante majorité des entreprises françaises sont des TPE (très petites entreprises) : en 2011, sur 3,1 millions d'entreprises, 3 millions avaient moins de 10 salariés. La

même année on comptait 137 500 PME hors TPE (entre 10 et 249 salariés)³, 5 000 entreprises de taille intermédiaire (ETI, entre 250 et 5 000 salariés)⁵ et 243 grandes entreprises (GE, plus de 5 000 salariés). Par construction, le poids des PME est plus modeste si on le mesure en termes d'emploi salarié (47 %) ou de valeur ajoutée (44 %), même s'il varie considérablement selon les secteurs⁴. La contribution des PME en termes d'exportations est encore plus faible (15,5 %).

Plus petites en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni

Par rapport à l'Allemagne et au Royaume-Uni, la France compte une plus grande proportion de TPE et une plus faible proportion de grandes PME (tableau 1). Les différences de structure sectorielle peuvent expliquer une part des écarts observés avec l'Allemagne, mais pas ceux observés avec le Royaume-Uni. Dès lors, la question se pose de savoir si les TPE françaises souffrent d'un problème spécifique de croissance.

1. Comparaison France, Allemagne et Royaume-Uni de la structure par taille des unités, 2012, en %

	France	Allemagne	Roy.-Uni
Part dans le total des PME			
• 1 à 9 salariés	95	83	89
• 10 à 19 salariés	3	10	6
• 20 à 49 salariés	2	5	3
• 50 à 249 salariés	1	3	2
Part de l'emploi dans l'emploi total des PME			
• 1 à 9 salariés	46	30	33
• 10 à 19 salariés	13	18	16
• 20 à 49 salariés	17	19	21
• 50 à 249 salariés	24	33	31

Source : OCDE (2015) : *SDBS Structural Business Statistics (ISIC Rev. 4)*, disponible sur stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SSIS_BSC_ISIC4

Pour éclairer cette question, le graphique 1 met en regard la taille moyenne des entreprises âgées de 0 à 2 ans et celle des entreprises âgées de 3 à 10 ans dans différents pays de l'OCDE⁶. Dans la plupart des pays, les entreprises « âgées » (3-10 ans) sont en moyenne plus grandes que les entreprises « jeunes » (0-2 ans). C'est le cas en France pour les secteurs de services, mais la différence entre entreprises jeunes et âgées n'est pas considérable. Dans l'industrie manufacturière, les entreprises françaises sont relativement grandes dès leur naissance, tandis que les entreprises plus âgées ne

Les auteurs remercient Jean Beuve, Clément Carbonnier, Aurélien Eyquem et Hélène Paris qui ont assuré le suivi de ce travail au sein de l'équipe permanente du CAE.

¹ Données Eurostat, 2011 pour la France et 2012 pour l'Allemagne.

² Voir, par exemple, Mayer T. et G. Ottaviano (2007) : « The Happy Few: The Internationalisation of European Firms », *Bruegel Blueprint*, n° 3.

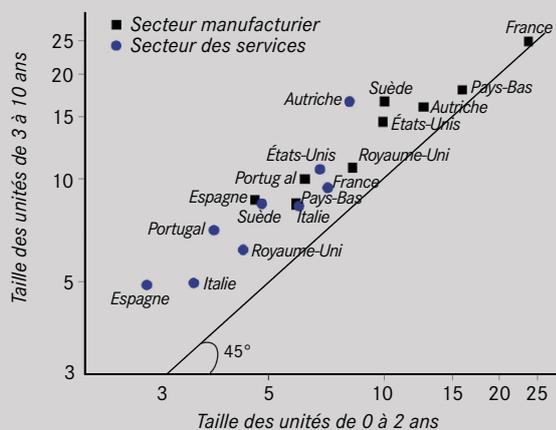
³ Outre son nombre de salariés (moins de 250), la PME se définit par un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou un bilan inférieur à 43 millions.

⁴ L'emploi dans les secteurs de la construction, des services aux particuliers, de l'artisanat commercial et des activités scientifiques et techniques est très concentré dans les PME. *A contrario*, les secteurs finance-assurance, industrie et information-communication emploient surtout des salariés dans des ETI ou GE.

⁵ Selon la définition de l'entreprise et sa catégorie de la loi de modernisation de l'économie (LME), l'entreprise est plus proche conceptuellement du groupe que de l'unité légale. Ainsi, les petites entreprises filiales d'un groupe, auparavant comptées comme PME, sont maintenant incorporées aux « grandes entreprises » si le groupe est de grande taille. Données INSEE (ÉSANE : Élaboration des statistiques annuelles d'entreprises et LIFI : Enquête sur les liaisons financières entre sociétés).

⁶ Le projet DynEmp, porté par l'OCDE, fournit une base de données permettant de décrire les évolutions d'emploi pour différents groupes d'entreprises classées par âge, taille et secteur d'activité sur 10 ans et dans 18 pays.

1. Effectif moyen des entreprises « jeunes » et « âgées » dans différents pays de l'OCDE



Lecture : Échelles logarithmiques.

Source : OCDE (2014) : *Projet DynEmp*, disponible sur www.oecd.org/fr/sti/dynemp.htm

sont pas plus grandes. Ceci suggère qu'il existe, d'une part, des barrières à l'entrée nécessitant d'atteindre d'emblée une taille critique, et d'autre part, des obstacles importants à l'expansion de ces entreprises.

Constat 1. En France, les TPE sont surreprésentées par rapport à ce que l'on observe en Allemagne ou au Royaume-Uni. Cette surreprésentation des petites unités révèle un problème de capacité à croître.

Les inconvénients de cette situation

D'après la Commission européenne, les PME ont assuré 85 % de la création nette d'emplois dans l'Union européenne entre 2002 et 2010, une proportion nettement supérieure à la part des PME dans l'emploi total dans l'Union européenne⁷. Au sein des PME, les TPE ont joué un rôle clé dans la croissance nette de l'emploi de l'économie marchande. Dès lors, ne faudrait-il pas se réjouir de la surreprésentation des petites entreprises en France ?

L'âge plutôt que la taille

L'examen plus approfondi des données d'entreprises permet de porter un diagnostic plus nuancé. L'âge des entreprises,

plus que leur taille, apparaît comme le déterminant principal des créations nettes d'emplois. Aux États-Unis, la surperformance des PME en termes d'emploi s'explique entièrement par leur âge moyen plus faible⁸. En France, les données de l'INSEE semblent confirmer cette relation entre âge et création d'emploi : entre 1995 et 2009, les entreprises de moins de 5 ans ont créé 173 000 emplois par an en moyenne, contre une destruction moyenne annuelle de 129 000 pour les entreprises de plus de 5 ans⁹.

Toutes les entreprises ne sont pas destinées à croître. Certaines entreprises n'ont pas de perspective de croissance car elles s'adressent à un marché très localisé. D'autres peuvent se satisfaire d'atteindre une rentabilité jugée suffisante, sans chercher à développer leurs activités. Mais il importe que des entreprises innovantes, avec un véritable potentiel de croissance, parviennent à franchir les différents stades de développement, soit en devenant elles-mêmes de grandes entreprises, soit en étant intégrées au sein d'un groupe. Ce potentiel d'expansion des PME est un enjeu majeur pour la croissance de l'économie dans son ensemble. D'une part, les grandes entreprises sont plus productives que les petites grâce à des rendements d'échelle, notamment grâce à une production à forte intensité capitaliste : élever la taille moyenne des entreprises permet donc d'élever la productivité. D'autre part, les gains de productivité dans une économie sont dus pour une bonne part au différentiel de croissance entre différents types d'entreprises. Ce qui compte, ce n'est pas que toutes les entreprises fassent des gains de productivité, mais plutôt que celles qui en font grossissent plus vite que les autres (voir plus bas).

La surreprésentation des entreprises de petite taille en France, et leur difficulté à croître, est donc une mauvaise nouvelle pour la productivité. Comme pour l'emploi cependant, la taille des entreprises n'est que peu pertinente si l'on ne prend pas en compte leur âge. Les PME voient leur rentabilité économique diminuer en vieillissant et ce phénomène de déclin de la rentabilité est d'autant plus marqué que les entreprises concernées n'ont pas grandi¹⁰. Le constat est le même pour la productivité qui semble décroître avec l'âge sauf pour les entreprises ayant atteint une taille suffisante (encadré 1).

Constat 2. Parmi les petites entreprises (moins de 50 salariés), les jeunes sont les plus dynamiques en termes de productivité et de création d'emploi.

⁷ Commission européenne (2012) : *Do SMEs Create More and Better Jobs?*, Memo/12/11, 16 janvier.

⁸ Haltiwanger J., R. Jarmin et J. Miranda (2013) : « Who Creates Jobs? Small vs Large vs Young », *Review of Economics and Statistics*, vol. 95, n° 2, pp. 347-361.

⁹ Accardo J. et C. Cordellier (2013) : « Les entreprises indépendantes d'un groupe : un renouvellement continu et important », *INSEE Première*, n° 1438, mars. Cette relation négative entre âge et croissance de l'emploi est confirmée sur données internationales par Ayyagari M., A. Demircuc-Kunt et V. Maksimovic (2011) : « Small vs Young Firms across the World: Contribution to Employment, Job Creation, and Growth », *World Bank Policy Research Paper*, n° 5631, avril.

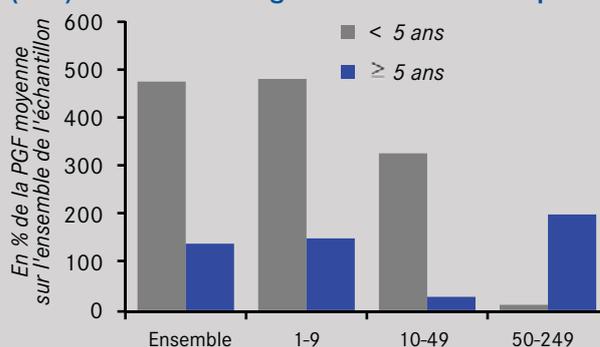
¹⁰ Picart C. (2008) : « Les PME françaises : rentables mais peu dynamiques ? », *Document de Travail de l'INSEE*, n° G 2008/01.

1. Taille, âge et productivité des PME

L'efficacité productive des entreprises françaises est ici mesurée à partir de leur productivité globale des facteurs (PGF)^a. Les données issues de la base Amadeus^b sont mobilisées pour calculer la PGF des PME selon leur taille (1 à 9 salariés, 10 à 49 et 50 à 249) et leur âge (moins de 5 ans et 5 ans et plus). L'échantillon se compose au total de 141 000 entreprises, dont 24 000 « jeunes » et 117 000 « âgées ». On mesure alors la PGF la plus fréquente (le mode de la distribution) sur les différents sous-échantillons et on la compare à la PGF moyenne de l'ensemble de l'échantillon, cette dernière étant normée à 100. Un indice de 100 représente une productivité majoritairement proche de la moyenne de l'ensemble des entreprises de l'échantillon, tandis qu'un indice supérieur (ou inférieur) indique une meilleure (ou moins bonne) productivité.

Le graphique montre clairement que les PME de plus de 5 ans sont moins productives que celles de moins de 5 ans, sauf lorsqu'elles ont atteint 50 salariés ou plus. La population des jeunes entreprises de 10 à 49 salariés est particulièrement hétérogène, un grand nombre d'entre elles étant en réalité moins productives que la

Indices de productivité globale des facteurs (PGF) relative selon l'âge et la taille des entreprises



Lecture : Mode de chaque sous-échantillon rapporté à la moyenne sur toutes les entreprises.

Source : Calculs CAE sur données Amadeus pour 2014.

majorité des plus de 5 ans. On voit néanmoins qu'il y a un enjeu en termes de productivité à faire passer les jeunes entreprises vers la catégorie des « grandes » PME (de plus de 49 salariés) en quelques années.

^a Le calcul des PGF X se fait à partir de la valeur ajoutée totale Y , de l'actif immobilisé K et de l'effectif salarié N . Les entreprises reportant des valeurs négatives ou nulles sont écartées de l'échantillon. Les variables Y et K sont exprimées en valeur, pour l'année 2014. La relation estimée est $\log(Y_i) = A_k * \log(K_i) + A_n * \log(N_i) + X_i$ pour les i entreprises de l'échantillon. Les coefficients A_k et A_n sont estimés sur l'ensemble de l'échantillon par la méthode des moments généralisés. Les indices reportés sont issus des distributions de PGF sur des sous-ensembles de l'échantillon.

^b Base de données comprenant 21 millions d'entreprises en Europe.

La productivité mal récompensée

Ainsi, ce sont les jeunes entreprises qui portent la productivité, non les PME en général. La question dès lors est de savoir si la France compte suffisamment de jeunes entreprises. Si l'on met de côté le régime des auto-entrepreneurs¹¹, le taux de création d'entreprise en France se situe dans la moyenne des principaux pays de l'OCDE, tout comme le taux de destruction (même si ce dernier est un peu inférieur à la moyenne OCDE). Il ne semble donc pas que la France crée trop peu d'unités ou qu'elle en détruit trop par rapport aux principaux pays de l'OCDE.

Il faut donc s'intéresser non pas au nombre (et au renouvellement) des jeunes entreprises, mais à leur devenir qui dans notre pays semble paradoxal : si les jeunes PME sont effectivement plus productives que leurs aînées, pourquoi ne croissent-elles pas davantage ? Il semble que la France souffre d'une difficulté spécifique à réallouer les facteurs de production (capital et travail) des entreprises les moins

productives vers les entreprises les plus productives, et que cette difficulté s'est accentuée depuis le début des années 2000 (encadré 2).

Constat 3. La réallocation des facteurs de production (travail et capital) des entreprises les moins productives vers les plus productives se fait mal en France, ce qui freine la croissance de ces dernières.

Avant de se pencher sur le fonctionnement des marchés concernés (travail et capital), il faut se demander si les PME françaises les plus productives ne sont pas tout simplement freinées dans leur développement par les multiples effets de seuil qu'elles n'ont pas les moyens humains de surmonter¹². Même si la surreprésentation des entreprises de 49 salariés et la sous-représentation de celles de 50 salariés font l'objet de débats entre experts, plusieurs études concluent à un effet substantiel du seuil de 50 salariés sur le coût du travail¹³, la productivité et l'emploi¹⁴.

¹¹ Ce régime particulier, qui a connu un essor fulgurant lors de sa mise en place au début de 2009, est, en effet, avant tout une forme alternative d'emploi et il faut rappeler que 60 % des auto-entreprises déclarent un chiffre d'affaires nul.

¹² Le fait de franchir un seuil en termes d'effectifs pour une entreprise occasionne, en effet, une augmentation des obligations réglementaires et des charges fiscales et sociales. À titre d'exemple, passer de 49 à 50 salariés implique de se conformer à 34 obligations législatives et réglementaires supplémentaires. Les trois principaux seuils se situent en France à 10, 20 et 50 salariés.

¹³ Entre 5 et 10 % selon Garicano L., C. Lelarge et J. Van Reenen (2013) : « Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France », *CEPR Discussion Papers*, n° 9495.

¹⁴ Perte d'emplois d'environ 8 % en tenant compte de l'ensemble des effets d'équilibre général, voir Smagghue G. (2014) : *Size-Dependent Regulation and Factor Income Distribution*, Mimeo. Ceci-Renaud et Chevalier (2011) montrent toutefois que si les effets de seuils sont significatifs, leur ampleur n'est que limitée. En effet, en l'absence de seuils dans la législation, la proportion d'entreprises entre 0 et 9 salariés diminuerait de 0,4 point, tandis qu'elle augmenterait de 0,2 point dans chacune des tranches 10-19 et 20-249 salariés, cf. Ceci-Renaud N. et P-A. Chevalier (2011) : « L'impact des seuils de 10, 20 et 50 salariés sur la taille des entreprises françaises », *Économie et Statistique*, n° 437, mars.

2. La mauvaise allocation des facteurs de production

Dans une économie concurrentielle, les entreprises se concurrencent non seulement pour gagner des parts de marché, mais aussi pour attirer du capital physique et humain. Lorsque grâce à une innovation, une taille plus grande ou une meilleure organisation, une entreprise est plus productive que les autres de son secteur, elle est capable de mieux rémunérer le travail et le capital, et donc d'attirer les meilleurs investisseurs et les meilleurs travailleurs. Ceci lui permet à la fois de grandir et de renforcer son avantage productif.

Sur ce principe simple, Fontagné et Santoni (2015) mesurent la qualité de l'allocation des facteurs de production entre entreprises par l'écart, au niveau de chacune d'elles, entre la productivité marginale des intrants (capital et travail) et leur prix^a. Plus l'écart est important en moyenne, moins bonne est l'allocation des facteurs de production. Ils montrent que l'allocation des facteurs de production s'est dégradée en France depuis le début des années 2000 et qu'elle touche plus particulièrement les entreprises petites et/ou âgées. Ces résultats confirment ceux de Bartelsman, Haltiwanger et Scarpetta (2013) qui mettent en évidence une moins forte corrélation entre taille et productivité en Europe continentale qu'aux États-Unis^b. Or, Osotimehin (2013) montre qu'une bonne réallocation des facteurs de production entre entreprises existantes a davantage d'impact sur l'évolution agrégée de la productivité que le renouvellement des entreprises *via* les créations-destructions^c.

^a Fontagné L. et G. Santoni (2015) : « Firm Level Allocative Inefficiency: Evidence from France », *CEPII Working Paper*, n° 2015-12.

^b Bartelsman E., J. Haltiwanger et S. Scarpetta (2013) : « Cross Country Differences in Productivity: The Role of Allocation and Selection », *American Economic Review*, vol. 103, n° 1, pp. 305-334.

^c Osotimehin S. (2013) : *Aggregate Productivity and the Allocation of Resources over the Business Cycle*, Mimeo.

Actuellement, une PME qui franchit un seuil bénéficie d'un délai d'un an pour adapter les instances représentatives du personnel (comme celle de disposer d'un comité d'entreprise). Comme par le passé, un gel de trois ans pour les charges sociales supplémentaires liées au franchissement de seuil a fait l'objet d'annonce dans le programme *Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME* (les dispositions devraient être intégrées dans les PLF et PLFSS 2016). Ainsi, les effets de seuils constatés d'ici fin 2018 n'occasionneront pas de prélèvements fiscaux et sociaux supplémentaires pendant les trois années suivant leur franchissement¹⁵. Simplifier et aménager le franchissement des seuils (qui n'est pas forcément définitif pour une entreprise sur un marché instable) ne

peut qu'être favorable à la croissance des PME. Si les seuils eux-mêmes sont inévitables, un tel aménagement pourrait être rendu permanent.

À l'inverse, il convient de se garder de mettre en place des dispositifs ciblés sur les PME qui seront autant de nouveaux seuils à franchir lorsque l'entreprise souhaitera se développer. Parmi les dispositifs « pro PME » régulièrement proposés, citons le fait de réserver une proportion des marchés publics aux PME, ou bien de créer un taux d'imposition spécifique au titre de l'impôt sur les sociétés, entre le taux réduit de 15 % et le taux normal de 33,33 % (hors contributions additionnelles). S'ils partent de bonnes intentions, de tels dispositifs peuvent s'avérer de redoutables « pièges » pour les entreprises qui préféreront se découper en morceaux plutôt que de franchir les seuils. Quitte à retenir des dispositifs dérogatoires, mieux vaut les cibler sur les jeunes entreprises que sur un critère de taille.

Recommandation 1. Accorder définitivement une période de trois ans pour s'adapter à toutes les obligations supplémentaires liées au franchissement de seuil. Ne pas créer de dispositifs d'aide ciblés sur la taille des entreprises. Cibler l'âge plutôt que la taille.

Lever les barrières aux réallocations du facteur travail

Comment faciliter la mobilité des travailleurs au sein des entreprises d'un même secteur ou bien entre secteurs de manière à accompagner les entreprises les plus productives dans leur expansion tout en protégeant les travailleurs des effets négatifs de l'instabilité ? Nous identifions au moins trois leviers : les conditions d'embauche et de séparation, les marges de manœuvre en matière de politique salariale et la formation initiale et continue¹⁶. Ce dernier levier semble incontournable pour faciliter la mobilité des personnes et les réallocations de facteurs de production. À cet égard, l'effort financier que la France consacre à la formation professionnelle, de l'ordre de 1,6 % du PIB soit 32 milliards d'euros annuels, est important. Toutefois, faute d'un dispositif de certification rigoureuse et d'une gouvernance claire, la formation professionnelle en France ne permet pas le retour sur investissement que l'on pourrait attendre et n'est pas un outil très efficace de sécurisation des parcours professionnels¹⁷. Ce sujet, qui dépasse largement le cadre des politiques en faveur des PME, ne sera pas traité ici.

¹⁵ Le calcul des seuils pourrait lui-même être simplifié, comme en sont chargés le Conseil de la simplification et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

¹⁶ Un membre du CAE n'a pas souhaité s'associer aux recommandations 2 et 3.

¹⁷ Voir, par exemple, Urieta Y. (rapporteur) (2011) : *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, Avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE), Éd. des JO, décembre ; Dubié J. et P. Morange (2014) : « Évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation professionnelle », *Rapport d'information à l'Assemblée nationale*, n° 1728, 23 janvier ; Cahuc P., M. Ferracci et A. Zylberberg (2011) : *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne ; Dolé P. (2014) : « Les conditions du développement de la qualité et l'impact du CPF sur l'offre de formation », *Rapport de l'IGAS*, n° 2014-026R, novembre.

Embauche et séparation

Le marché du travail français se caractérise par une majorité de travailleurs sur des emplois stables en CDI et une minorité de travailleurs (de l'ordre de 12 %) en CDD ou en contrat d'intérim de plus en plus court, en alternance avec de fréquents épisodes de chômage¹⁸. Cette dualité n'est pas favorable à une réallocation vertueuse des travailleurs aux emplois. En effet, les travailleurs en CDI ne sont pas incités à prendre des risques, tandis que ceux en CDD n'ont pas accès à la formation professionnelle qui leur permettrait de véritablement participer à une montée en gamme du système productif.

Les PME souffrent davantage que les grandes de cette situation. Premièrement, elles rencontrent de plus grandes difficultés de recrutement : plus de la moitié des emplois vacants se situent dans les entreprises de 1 à 9 salariés, alors que celles-ci ne représentent que 20 % de l'emploi salarié¹⁹. Deuxièmement, pour faire face à l'instabilité des carnets de commandes, les petites entreprises utilisent moins que les grandes les leviers de flexibilité externe comme le recours à la sous-traitance ou l'intérim, si bien qu'elles sont plus rapidement exposées aux besoins d'ajustement de l'emploi²⁰. Enfin, la complexité du Code du travail pèse davantage sur les TPE et PME, souvent moins armées pour maîtriser les procédures et faire face à un conflit prud'homal, et plus fragiles financièrement suite à des condamnations prononcées. Pour réduire l'insécurité juridique, le plafonnement des sanctions concernant les licenciements jugés sans cause « réelle et sérieuse » serait un pas dans la bonne direction²¹. Cependant, les chefs d'entreprise resteront exposés à des contentieux et à l'évolution de la jurisprudence concernant l'appréciation par les juges des difficultés économiques. Le licenciement économique, qu'il s'agisse d'un licenciement individuel ou collectif, est en effet soumis en France à une procédure, variable en fonction de la taille de l'entreprise et du nombre de salariés concernés, particulièrement stricte notamment en matière d'entretien préalable et de reclassement. Le licenciement doit être motivé par des difficultés économiques, une mutation technologique ou une réorganisation pour accroître la compétitivité de l'entreprise. Les règles procédurales à respecter sont strictes et les motifs invocables gardent un caractère subjectif et peu défini. Cet ensemble suscite des contestations et peut continuer de faire peser une insécurité juridique sur l'employeur et par là freiner considérablement les projets d'embauche, dans un environnement économique qui demeurera incertain.

Recommandation 2. Rendre la cause économique du licenciement plus objective et vérifiable sans faire appel à un jugement sur la performance de l'entreprise.

Maîtrise de la politique salariale

Trois niveaux de fixation des salaires coexistent en France : le niveau national avec la revalorisation du SMIC par l'État, le niveau des branches avec la négociation des minima conventionnels et celui des entreprises avec la négociation annuelle sur les salaires effectifs. La France connaît de fait un taux de couverture conventionnelle parmi les plus élevés du monde : 93 % en 2008 contre 56 % en moyenne dans l'OCDE, environ 60 % en Allemagne ou encore 35 % au Royaume-Uni. Avec la procédure d'extension des accords collectifs, les stipulations des conventions collectives de branche sont rendues obligatoires à toutes les entreprises du champ professionnel concerné, même si elles ne sont pas adhérentes de l'une des organisations professionnelles d'employeurs qui en sont signataires.

Ce rôle des accords de branche dans la formation des salaires est particulièrement prégnant dans les petites entreprises : si un quart des entreprises en France déclarent se fonder uniquement sur les accords de branche pour déterminer leur politique salariale, elles sont près de la moitié dans ce cas pour les entreprises de moins de 50 salariés (enquête ECMOSS 2009). Par ailleurs, une proportion significative des salariés du secteur privé est payée sur la base du SMIC : 25 % dans les TPE contre 5 % dans les grandes entreprises en 2014. La DARES met en évidence le rôle normatif de la branche en matière de fixation des hiérarchies salariales en étudiant la corrélation entre salaires conventionnels fixés au niveau de la branche et salaires bruts effectifs individuels : ce rôle est d'autant plus fort que les entreprises sont de petite taille²².

Ainsi, les entreprises de petite taille ont une maîtrise limitée de leur politique salariale, celle-ci étant largement déterminée à un niveau qui leur échappe. Les entreprises à forte croissance sont généralement plus jeunes et de plus petite taille que la moyenne. Celles-ci offrent des salaires inférieurs aux plus grandes entreprises au début de leur cycle de vie, du fait notamment de contraintes financières plus fortes au moment où elles sont encore au stade du développement de leurs produits et d'exploration de débouchés. En réalisant des gains de productivité, elles peuvent ensuite prospérer et

¹⁸ Voir Cahuc P. et C. Prost (2015) : « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Note du CAE*, n° 24, septembre.

¹⁹ DARES (2015) : « Les emplois vacants : la moitié se situe dans les petites entreprises », *DARES Indicateurs*, n° 059, août.

²⁰ Voir, par exemple, Argouarc'h J., V. Cottet, É. Debauche et A. Smyk (2010) : « Les petites entreprises ont été les premières à baisser leurs effectifs pendant la crise », *Note de Conjoncture de l'INSEE*, Dossier 'Le cycle de l'emploi', mars.

²¹ Voir l'article 266 de la loi sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (juillet 2015), ultérieurement censuré par le Conseil constitutionnel.

²² DARES (2012) : « Salaires conventionnels et salaires effectifs : une corrélation variable selon la catégorie socio-professionnelle et la taille de l'entreprise », *DARES Analyses*, n° 093, décembre.

adopter une politique salariale plus dynamique. Cependant plusieurs études empiriques ont montré que des contraintes de salaires conventionnels fortes, ne tenant pas compte des évolutions de productivité des jeunes entreprises, peuvent être préjudiciables à leur développement pendant les toutes premières années²³. Dans le cas particulier de l'Allemagne, des économistes ont pu mettre aussi en avant le rôle central joué par une forte décentralisation des négociations salariales au milieu des années 1990, bien plus que les réformes Hartz postérieures souvent citées en exemple, pour expliquer les gains de productivité et de compétitivité réalisés en Allemagne dans les années 2000²⁴.

Ceci plaide pour une approche très sélective des extensions d'accords de branche, notamment lorsque les dispositions peuvent être un obstacle sérieux au développement de certains acteurs, en favorisant de fait certaines entreprises de la branche. Parallèlement, et dans l'esprit du rapport Combrexelle²⁵, partenaires sociaux et État pourraient inciter au développement de clauses dérogatoires dans les conventions étendues, en donnant la priorité à l'accord collectif d'entreprise. Les dérogations pourraient aussi bénéficier, dans certaines branches, aux nouvelles entreprises pendant leurs premières années d'activité.

Recommandation 3. Limiter les extensions des accords de branches. Favoriser les clauses dérogatoires dans les conventions étendues.

Lever les barrières aux réallocations du facteur capital

La réallocation du capital entre entreprises peut se faire au moment des transmissions ou cessions, ou bien à l'occasion des mises en redressement judiciaire. Les PME sont les premières concernées quantitativement par ces opérations, tandis qu'elles souffrent de financer structurellement la trésorerie des grandes entreprises.

Fiscalité sur les transmissions/cessions d'entreprises

Un récent rapport remis au ministre de l'Économie²⁶ pointe les blocages psychologiques et informationnels à la transmission des PME, et souligne aussi le rôle de la fiscalité. Le régime fiscal actuel (encadré 3) soulève plusieurs questions. D'abord, le principe de

3. Le régime fiscal des transmissions et cessions d'entreprises

Une fois la plus-value constatée, les prélèvements sociaux sont effectués à hauteur 15,5 % ; puis, un abattement dépendant de la durée de détention (seuils de 1 à 8 ans) est appliqué avant imposition au barème de l'impôt sur le revenu. Des abattements majorés sont accordés aux dirigeants cédants partant à la retraite ainsi que pour les cessions intra-familiales. En outre, du point de vue du bénéficiaire d'une succession ou donation intra-familiale, le « régime Dutreil » permet un abattement de 75 % pour les droits de mutation à titre gratuit. Le tableau montre que l'impôt sur le revenu dû sur une même plus-value d'un million d'euros (réalisée sur 7 ans) varie de 78 500 euros (dirigeant partant à la retraite) à 225 000 euros (régime général), la cession intra-familiale et la cession d'une part acquise lorsque l'entreprise avait moins de dix ans se situant entre ces deux extrêmes.

Abattements avant imposition sur le revenu et impôt dû sur la cession de parts d'une PME pour une plus-value d'un million d'euros

Durée de détention	Régime général		PME acquise jeune ^a ou cession intra-familiale ^b		Dirigeant partant à la retraite	
	Abattement en %	Impôt dû en euros	Abattement en %	Impôt dû en euros	Abattement en euros	Impôt dû en euros
< 1 an	0	450 000	0	450 000	500 000	225 000
1 à 2 ans	0	450 000	50	225 000	500 000 + 50 %	112 500
2 à 4 ans	50	225 000	50	225 000	500 000 + 50 %	112 500
4 à 8 ans	50	225 000	65	157 500	500 000 + 65 %	78 500
> 8 ans	65	157 500	85	67 500	500 000 + 85 %	33 750

Lecture : Les plus-values de cession mobilière sont intégralement soumises aux prélèvements sociaux à un taux de 15,5 % dont 5,1 % déductibles l'année suivante. De plus, elles sont soumises au barème de l'impôt sur le revenu après abattement. Le montant d'impôt sur le revenu correspond à un ménage imposé dans la tranche supérieure de 45 %, pour une plus-value réalisée d'un million d'euros.

Notes : ^a Les titres cédés doivent avoir été acquis moins de 10 ans après la création de l'entreprise, qui ne doit pas être issue d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activité ; ^b Le cédant et son groupe familial doivent avoir détenu plus de 25 % de l'entreprise à un moment dans les cinq années précédant la cession.

Source : Articles 150-0 D et 150-0 D ter du Code général des impôts, www.legifrance.gouv.fr (dernière consultation : 18.09.2015).

²³ Voir, par exemple, Henrekson M. (2014) : « How Labor Market Institutions Affect Job Creation and Productivity Growth », *IZA World of Labor*, n° 38, mai, ou encore, Magruder J. (2012) : « High Unemployment Yet Few Small Firms: The Role of Centralized Bargaining in South Africa », *American Economic Journal*, vol. 4, n° 3.

²⁴ Dustmann C., B. Fitzenberger, U. Schönberg et A. Spitz-Oener (2014) : « From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 1, pp. 167-188.

²⁵ Combrexelle J-D. (2015) : *La négociation collective, le travail et l'emploi*, Rapport au Premier ministre, septembre.

²⁶ Dombre-Coste F. (2015) : *Favoriser la transmission d'entreprise en France : diagnostic et propositions*, Rapport au Premier ministre, 7 juillet.

l'abattement en fonction de la durée de détention est motivé par la progressivité du barème d'imposition de plus-values représentant des revenus de plusieurs années²⁷. Cela engendre cependant, pour les personnes à revenu élevé, une réduction d'impôt plus que proportionnelle à la durée de détention. Ensuite et à l'inverse, les seuils tous les deux à quatre ans de détention provoquent des distorsions importantes selon que la PME est vendue juste avant ou juste après le seuil. Un système de quotient généralisé (consistant à diviser la plus-value par la durée de détention, à calculer le taux d'imposition correspondant, puis à appliquer ce taux sur l'ensemble de la plus-value) répondrait bien plus équitablement au problème de l'imposition en une seule année à un barème progressif de plus-values générées sur plusieurs années.

Par ailleurs, le régime actuel peut-être critiqué en ce qu'il favorise la transmission d'entreprises à l'intérieur de la famille (que ce soit pour les cessions ou les successions-donations). Les travaux empiriques sur le sujet ne mettent en évidence aucune supériorité de la transmission intra-familiale par rapport à une reprise externe : l'orientation stratégique est la même en moyenne, tandis que la rentabilité est plus faible et le risque de faillite plus élevé (voir encadré 4).

Recommandation 4. Assurer la neutralité du régime d'imposition des plus-values de cession de parts sociales afin de ne plus défavoriser les cessions par des dirigeants d'entreprise actifs à des repreneurs hors de leur cercle familial.

Faillites et droit des entreprises en difficultés

Dans le domaine du droit des entreprises en difficulté, la France se distingue par des performances médiocres en termes de taux de recouvrement, un cadre juridique de l'insolvabilité peu pertinent et une participation insuffisante des créanciers²⁸. Le droit français est moins protecteur pour les créanciers que ne le sont ceux de nombreux autres pays de l'OCDE. Il favorise aussi la longue agonie des entreprises en difficulté, ce qui rend difficile la reconversion de l'entreprise et/ou le redéploiement du capital. Ces caractéristiques du droit des entreprises en difficulté expliquent aussi en partie les difficultés d'accès au crédit que rencontrent certaines PME françaises, ce qui limite leur capacité à croître²⁹. À ce titre, la possibilité laissée aux créanciers de convertir leurs créances en capital et de proposer un plan de redressement concurrent de celui du dirigeant (ordonnance de mars 2014 sur le droit des faillites)³⁰ va dans le sens des précédentes recommandations avancées par le CAE³¹.

4. Faut-il favoriser les transmissions familiales ?

Il est tentant de penser qu'une cession intra-familiale apporte davantage de garanties de pérennité de l'entreprise qu'une cession externe, en raison de la présence éventuelle du fondateur aux côtés du nouveau dirigeant, de la connaissance que ce dernier a acquise de l'entreprise et de son environnement avant d'en prendre les rênes ou bien tout simplement de son attachement à l'entreprise familiale. Pourtant, Haddadj et d'Andria (1998) ne trouvent pas de différence de réorientation stratégique selon que la transmission est interne ou externe^a. Quant à la qualité de la gestion, une ancienne étude canadienne^b favorable à la transmission familiale a été critiquée pour ses nombreux biais, notamment le fait qu'un dirigeant est davantage incité à céder son entreprise à son descendant si celle-ci est en bonne santé et à la céder à un repreneur externe si ce n'est pas le cas. Les études empiriques plus récentes ne plaident pas en faveur des transmissions familiales (Perez-Gonzalez, 2006)^c. Pour corriger le biais d'endogénéité, Bennedsen et al. (2007)^d ont tenté d'instrumenter la succession familiale par le sexe du premier enfant et ont trouvé des résultats encore plus défavorable à la transmission familiale. Bach (2009)^e trouve également des résultats négatifs avec 10 points de rentabilité en moins pour les entreprises de moins de 50 salariés reprises par un membre de la famille, et une probabilité de faillite deux fois plus élevée pour les entreprises de plus de 50 salariés. Bloom et al. (2015)^f testent le lien entre une évaluation par enquête en 18 points de la qualité du management d'entreprise et son statut de familiale ou non. Ils trouvent également un effet négatif du fait que le dirigeant soit un descendant.

^a Haddadj S. et A. d'Andria (1998) : « Transmissions internes et transmissions externes dans les PME françaises : existe-t-il des différences de changements stratégiques et d'orientations stratégiques ? », *Revue Internationale des PME*, vol. 11, n° 4, pp. 45-65. Toutefois, les entreprises identifiées familiales versent des salaires plus bas (à qualifications identiques) avec, en contrepartie, une plus grande sécurité de l'emploi.

^b Lentz B.F. et D.N. Laband (1990) : « Entrepreneurial Success and Occupational Inheritance among Proprietors », *Canadian Journal of Economics*, vol. 23, n° 3.

^c Pérez-Gonzalez F. (2006) : « Inherited Control and Firm Performance », *American Economic Review*, vol. 96, n° 5.

^d Bennedsen M., K. Nielsen, F. Pérez-Gonzalez et D. Olfenzon (2007) : « Inside the Family Firm: The Role of Families in Succession Decisions and Performance », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 122, n° 2.

^e Bach L. (2009) : « Les transmissions d'entreprise héréditaires sont-elles moins efficaces ? Le cas de la France entre 1997 et 2002 », *Revue Économique*, vol. 60, n° 3, pp. 287-296.

^f Bloom N., R. Sadun et J. Van Reenen (2015) : « Do Private Equity Firms Have Better Management Practices? », *American Economic Review*, vol. 105, n° 5, pp. 442-446.

²⁷ Pour une même plus-value annuelle, une détention sur dix ans engendre, avec des taux marginaux croissants, un impôt sur le revenu plus élevé que dix plus-values annuelles. Le système d'abattement tente de corriger cette distorsion.

²⁸ Le taux de recouvrement français est de 77,2 % (respectivement 80,4 et 83,5 % aux États-Unis et en Allemagne), tandis que les indices synthétiques de participation des créanciers et de pertinence du cadre juridique sont respectivement de 1/4 et 11/16 (3/4 et 15/16 aux États-Unis comme en Allemagne). Voir Banque mondiale (2013) : *Doing Business 2014 : Comprendre les réglementations pour les petites et moyennes entreprises*, Groupe Banque mondiale, 11^e éd.

²⁹ Voir La Porta R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer et R. W. Vishny (1998) : « Law and Finance », *Journal of Political Economy*, vol. 106 n° 6, pp. 1113-1150.

³⁰ Ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2014 (le projet de loi de ratification est en cours d'examen au Sénat).

³¹ Plantin G., D. Thesmar et J. Tirole (2013) : « Les enjeux économiques du droit des faillites », *Note du CAE*, n° 7, juin.

Les défaillances du financement inter-entreprises

Alors même qu'elles éprouvent parfois des difficultés à se financer, les PME françaises souffrent de devoir *de facto* financer les grandes entreprises au travers des délais de paiement³². Les mesures législatives de 2008 ne sont pas parvenues à améliorer durablement la situation³³. Or, les délais de paiement des fournisseurs sont inversement proportionnels à la taille des entreprises : alors que près de quatre micro-entreprises sur dix payent leur fournisseur à la date prévue, elles sont moins d'une sur dix au-delà de 250 salariés³⁴. Le fait que certains grands donneurs d'ordre réduisent ainsi leur besoin de fonds de roulement aux dépens de leurs petits fournisseurs résulte d'un problème classique d'asymétrie de taille entre les deux agents, le (petit) fournisseur perdant tout pouvoir de négociation une fois que l'équilibre de son activité dépend d'une relation commerciale spécifique avec un (grand) donneur d'ordre. Les retards de paiements seraient à l'origine d'un quart des faillites de PME en France³⁵. Il apparaît ainsi nécessaire de veiller avec rigueur à l'application de la loi LME, d'autant plus que les micro-entreprises et petites entreprises sont généralement réticentes à demander le règlement des pénalités de retard de peur de perdre leurs plus gros clients. S'agissant des donneurs d'ordre publics, si l'État a globalement réduit ses délais de paiement, ceux des collectivités locales se sont allongés depuis 2011.

Le recours par le donneur d'ordre à l'affacturage inversé est une solution pour corriger cette défaillance de marché³⁶. Il permet au donneur d'ordre de s'engager de manière crédible à ne pas utiliser son pouvoir de marché vis-à-vis de ses fournisseurs. Celui-ci s'est développé rapidement aux États-Unis depuis 2008 et est à l'heure actuelle nettement moins utilisé en France que dans d'autres pays de la zone euro. La mission confiée à la Médiation inter-entreprises en juin 2015 pour faire un état des lieux de l'affacturage inversé en France et à l'étranger et un recensement des bonnes pratiques et des blocages en la matière constitue un pas dans la bonne direction mais il nous semble qu'une avancée plus décisive serait souhaitable.

Recommandation 5. Renforcer l'application de la loi pour l'application des délais de paiement et des pénalités de retard. Inciter au développement de l'affacturage inversé afin d'assurer les PME contre le risque de délais excessifs de leurs grands donneurs d'ordres.

Les règles des marchés publics pourraient par exemple comporter l'obligation, pour les entreprises dont les volumes de dettes fournisseurs dépassent une taille critique, de fournir des données détaillées sur leurs délais de paiement vis-à-vis des sous-traitants lors des exercices récents, ou bien de présenter une solution d'affacturage inversé pour l'exécution du marché.

Assurer une concurrence équitable entre PME et grandes entreprises

Au-delà des barrières aux réallocations de facteurs de production, qui pèsent particulièrement pour les PME, il est également nécessaire de s'attaquer à des distorsions de concurrence qui peuvent jouer au détriment des petites entreprises : la fiscalité, les règles administratives et les marchés publics. D'une manière générale, il est préférable de penser les politiques selon des principes généraux, en ciblant éventuellement des dispositifs qui seraient particulièrement bénéfiques aux entreprises en croissance, sans pour autant constituer des dérogations pour les petites entreprises dont celles-ci perdraient le bénéfice en croissant. *A contrario*, il serait utile de modifier les dispositifs généraux qui sont actuellement défavorables aux PME ou plus précisément aux PME en forte croissance.

Un impôt plus équitable

Le Conseil des prélèvements obligatoires, puis la Direction générale du Trésor l'ont montré : les taux implicites d'impôts sur les sociétés diffèrent entre entreprises selon leur taille, les PME étant les entreprises les plus taxées³⁷. En effet, les plus petites entreprises sont plus souvent sujettes au taux réduit d'IS de 15 %³⁸. En revanche, les PME dépassant ces seuils voient leur bénéfice imposé au taux implicite de 32 % de l'excédent brut d'exploitation, contre 26 % pour les ETI et 22 % pour les grandes entreprises.

Toutefois, il convient de bien interpréter ce résultat : ce n'est pas la taille qui compte mais principalement le statut de multinationale et les possibilités d'optimisation fiscale qu'il permet possible. Une importante littérature économique s'est penchée sur ces optimisations fiscales et a mis en exergue

³² Cailloux J., A. Landier et G. Plantin (2014) : « Crédits aux PME : des mesures ciblées pour des difficultés ciblées », *Note du CAE*, n° 18, décembre.

³³ La loi de modernisation de l'économie (LME) a introduit des plafonds pour les délais de paiement des fournisseurs (60 ou 45 jours) et des pénalités en cas de non-respect de ces plafonds. La loi sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (2015) stipule que le délai de paiement ne peut dépasser soixante jours à compter de la date d'émission de la facture, par dérogation quarante-cinq jours, et renforce le respect des délais de paiement des pouvoirs adjudicateurs qui sont des entreprises publiques.

³⁴ Altares (2014) : *Comportement de paiement des entreprises en France et en Europe*, analyse 1^{er} semestre 2014.

³⁵ Altares (2014) *op. cit.*

³⁶ L'affacturage est une opération financière par laquelle une entreprise transfère ses créances commerciales à une institution financière (l'affactureur) contre règlement par anticipation des créances. Dans le cas de l'affacturage inversé, le client de l'affactureur est le donneur d'ordres et non le fournisseur : l'entreprise cliente transmet à la société d'affacturage les factures des fournisseurs qui ont autorisé leur transfert, ainsi que les informations nécessaires au suivi des risques.

³⁷ Voir Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) (2009) : Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, rapport du CPO et Direction générale du Trésor (2012) : *Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, Annexe au projet de loi de finances pour 2013.

³⁸ Ce taux réduit s'applique aux 38 120 premiers euros de bénéfice des entreprises faisant moins de 7 630 000 euros de chiffre d'affaires annuel détenues à au moins 75 % par des personnes physiques.

la pratique des dettes intra-groupes³⁹. Les prix de transferts permettent également un transfert de bénéfices imposables entre pays aux fiscalités différentes. En particulier, Davies et al. (2014)⁴⁰ montrent que l'optimisation *via* les prix de transfert est très concentrée sur un petit nombre de grosses entreprises. Enfin, le jeu de localisations des droits de propriétés sur les immatériels (pour lesquels il n'existe pas de prix de référence) est une source très importante de réallocation de bénéfice imposable, d'autant que l'hétérogénéité des accords bilatéraux permet la construction de structures hybrides⁴¹.

Ainsi, la bonne manière d'éliminer la surimposition *de facto* des bénéfices dont souffrent les PME est un meilleur contrôle de l'optimisation fiscale des multinationales, sujet qui dépasse toutefois les frontières d'un seul pays. L'OCDE fait avancer cette question à son échelle avec le projet BEPS⁴². L'objectif est de faire converger les législations fiscales des différents pays afin notamment de limiter la déductibilité des versements d'intérêts intra-groupes, d'uniformiser les conventions bilatérales pour éviter l'existence d'hybrides et de généraliser la vérification d'imposition dans un autre pays avant toute déduction fiscale. De même, la généralisation des échanges automatiques d'information devrait permettre de réduire cette optimisation. Zucman (2014)⁴³ propose d'aller plus loin avec une déclaration mondiale des résultats des sociétés, ce qui nécessiterait une information mondiale et une comptabilité uniformisée. Cela rejoint le projet européen ACCIS, initialement lancé en 2011 et relancé en juin 2015 après une longue période de sommeil, projet d'assiette commune consolidée pour l'imposition des sociétés⁴⁴. Ce serait le premier pas vers une nouvelle forme de fiscalité des sociétés non plus basée sur l'obsolète règle d'établissement stable mais sur des règles de répartition de l'assiette imposable à définir.

En complément, des mécanismes fiscaux soutenant le développement des petites entreprises en croissance peuvent être étudiés. Plusieurs idées sont régulièrement avancées, dont l'exonération des bénéfices réinvestis, le sur-amortissement et l'exonération les premières années.

La piste de l'exonération d'IS des bénéfices réinvestis n'est sans doute pas la plus porteuse. Les entreprises en croissance, et particulièrement les jeunes entreprises espérant se développer de PME à ETI sont souvent, de par leur fort investissement et leur placement stratégique, dans une situation où elles ne produisent que peu ou pas de béné-

ficie imposable. Plus généralement, ce dispositif pourrait être utile si effectivement il pouvait y avoir une corrélation temporelle entre bénéfices et besoins d'investissements dans le cycle de vie des entreprises, ce qui n'est pas toujours le cas (investissements réalisés en grappes).

Un autre mécanisme, similaire mais ayant un effet plus fort, est le principe du sur-amortissement. L'idée de base est un système d'amortissement dégressif ayant pour effet d'avancer dans le temps l'effet de réduction de l'assiette imposable : au lieu d'amortir un investissement de 100 en cinq déductions de 20 les cinq premières années, la première déduction se retrouve être plus importante (et les dernières plus faibles). Une mesure plus forte (annoncée par le Gouvernement et votée par le Sénat en avril 2015)⁴⁵ consiste à ajouter une déduction supplémentaire à l'amortissement habituel qui n'est pas récupérée par la suite, ce qui conduit *in fine* à amortir un montant supérieur au montant investi. Il s'agit de fait d'une subvention à l'investissement.

Enfin, le principe de l'exonération les premières années se heurte aux mêmes critiques formulées plus haut. Les premières années, les entreprises sont souvent déficitaires, ou elles présentent un faible bénéfice en raison de forts investissements réalisés au lancement et d'un bénéfice imposable souvent grevé par la recherche de parts de marché. Ainsi, le mécanisme même de l'impôt sur les bénéfices, avec les possibilités de report du déficit, réalise cette exonération les premières années.

Alléger les impôts sur la production

En revanche, les impôts sur la production sont plus pénalisants, notamment pour les jeunes entreprises ; or ceux-ci sont particulièrement lourds en France (graphique 2). Les impôts sur la production, par construction, ne jouent pas le rôle d'assurance de l'IS, puisque ce sont des charges assises sur les facteurs utilisés (souvent les facteurs les plus fixes), variant donc peu avec les résultats. Ils sont ainsi particulièrement pénalisants pour les entreprises avec de faibles bénéfices relativement à leurs investissements ou leur chiffre d'affaires, donc en particulier les entreprises en fort investissement ou croissance, qui paient l'impôt sur les nouveaux facteurs alors qu'elles n'en tirent pas encore les bénéfices. La suppression progressive d'ici 2017 de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) va dans le bon sens⁴⁶. Pour autant, celle-ci comptait pour moins de 8,5 %

³⁹ Voir Dharmapala D. et N. Riedel (2013) : « Earnings Shocks and Tax-Motivated Income-Shifting: Evidence from European Multinationals », *Journal of Public Economics*, vol. 97, pp. 95-107 et Buettner T. et G. Wamser (2013) : « Internal Debt and Multinational Profit Shifting: Empirical Evidence from Firm-Level Panel Data », *National Tax Journal*, vol. 66, pp. 63-96.

⁴⁰ Davies R., J. Martin, M. Parenti et F. Toubal (2014) : « Knocking on Tax Haven's Door: Multinational Firms and Transfer Pricing », *CESifo Working Paper*, n° 5132.

⁴¹ Voir Fonds monétaire international (2013) : *Fiscal Monitor: Taxing Times*, World Economic and Financial Surveys (IMF), octobre, et Kleinbard E.D. (2011) : « Stateless Income », *Florida Tax Review*, vol. 11, n° 9, pp. 699-774.

⁴² <http://www.oecd.org/ctp/beeps.htm>

⁴³ Zucman G. (2014) : « Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28 n° 4, pp. 121-148.

⁴⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_fr.htm

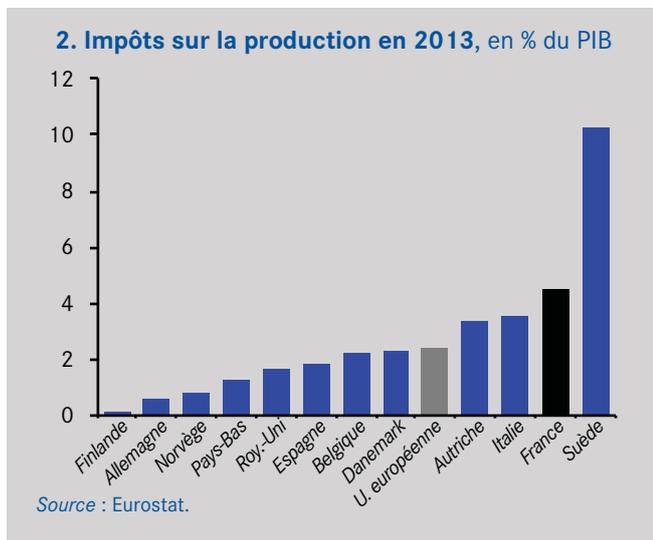
⁴⁵ <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/19134.pdf>

⁴⁶ « La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), payée par les entreprises à proportion de leur chiffre d'affaires et qui concerne notamment le secteur industriel, entamera sa baisse dès 2015, avec une suppression prévue pour toutes les entreprises à horizon 2017. Un abattement permettra aux deux tiers des 300 000 redevables, c'est-à-dire à la totalité des très petites entreprises (TPE) et à près de la moitié des petites et moyennes entreprises (PME), dès lors qu'elles ont un chiffre d'affaires inférieur à 3 250 000 euros, d'être totalement exonérées dès 2015, cf. PLFSS rectificatif 2014.

des impôts sur la production en 2014. Sa suppression constitue donc une diminution mineure, bien que notable, des impôts sur la production en France, dont une grande part finance les collectivités territoriales. À défaut de supprimer d'autres impôts sur la production pour toutes les entreprises, un mécanisme d'exonération les premières années serait envisageable afin de mieux prendre en compte l'incertitude sur le chiffre d'affaires.

Par ailleurs, un travail de l'Inspection générale des Finances réalisé en mars 2014 évalue que 175 impôts ont chacun un rendement inférieur à 100 millions d'euros et que 200 impôts représentent un montant global de l'ordre de 5 milliards d'euros. Une entreprise française est en moyenne concernée par une cinquantaine de ce type de prélèvements, contre une dizaine pour la moyenne des entreprises de l'Union européenne. Accélérer la suppression de ces impôts à faible rendement sur la production servirait le double objectif d'une baisse des impôts pesant sur la production des entreprises et d'une simplification de la vie administrative des entreprises, d'autant plus nécessaire pour les PME. Un fonds de compensation pour les différents bénéficiaires des recettes fiscales correspondantes pourrait être mis en place⁴⁷.

Recommandation 6. Limiter l'importance des impôts sur la production, en supprimant notamment ceux à faible rendement. Lutter contre les distorsions liées à l'optimisation fiscale des entreprises multinationales.



2. La réglementation française dans les rapports internationaux

	Charges administratives ^a	Fardeau de la réglementation gouvernementale ^b	Facilité à entreprendre ^c
	2003	2013-2014	2014
	en % du PIB	classement	classement
France	3,7	121 ^e sur 148	31 ^e sur 189
Allemagne	3,7	55 ^e sur 148	14 ^e sur 189
Royaume-Uni	1,5	37 ^e sur 148	8 ^e sur 189
Danemark	1,9	80 ^e sur 148	4 ^e sur 189

Notes : ^a Étude menée en 2003 sur 19 pays européens (CPB) ; ^b Classement réalisé sur la base de 148 pays (World Economic Forum) ; ^c Classement réalisé sur la base de 189 pays (Banque mondiale).
Sources : CPB (2005) : « Intra-EU Differences in Regulation-Caused Administrative Burden for Companies », *EU Competitiveness Report*, CPB Bureau for Economic Policy Analysis ; World Economic Forum (2015) : *The Global Competitiveness Report 2014-2015* ; Banque mondiale (2013) : *Doing Business 2014 : Comprendre les réglementations pour les petites et moyennes entreprises*, Groupe Banque mondiale, 11^e éd.

Simplification administrative

La simplification de la vie administrative des entreprises et plus encore des PME et TPE est une préoccupation majeure. De nombreux rapports relèvent en effet que la réglementation en France s'accompagne de procédures trop complexes et trop lentes (tableau 2). Cette lourdeur administrative génère des coûts, elle dissuade l'investissement et pèse sur la compétitivité⁴⁸.

Une explication souvent avancée à la lourdeur de la réglementation en France est l'inflation normative. La France compte actuellement 10 500 lois, 130 000 décrets et plus de 400 000 règles⁴⁹. L'ensemble de ces règles pèse sur les entreprises et en particulier sur les plus petites, qui ne disposent pas des ressources et des compétences suffisantes pour toutes les comprendre et les maîtriser. Le travail effectué par le Conseil de la simplification⁵⁰ a permis d'avancer cinquante propositions transversales pour simplifier et sécuriser la vie des entreprises par un environnement plus lisible et prévisible. Des mesures plus générales pourraient être envisagées pour ralentir voire freiner la particularité française de la « surproduction normative ». À ce titre, les systèmes américains des clauses d'extinction (*sunset clauses*) et anglais de « one in, one out » (une suppression pour une création) sont intéressants. La clause d'extinction consiste à prévoir une date d'expiration pour chaque nouvelle loi/réglementation/norme votée (période qui varie en général de deux à dix ans). Au moment de l'expiration, la loi, la

⁴⁷ Un financement possible de cette mesure serait d'abaisser légèrement le seuil des allègements de charges dans le cadre du Pacte de responsabilité, par exemple en l'alignant sur le seuil du Crédit d'impôt compétitivité emploi (2,5 fois le SMIC). Les PME, qui versent en moyenne des salaires plus faibles que les grandes entreprises, en sortiraient gagnantes.

⁴⁸ OCDE (2014) : *France : redresser la compétitivité*, Série 'Politiques meilleures', Éd. OCDE.

⁴⁹ Sur l'inflation normative, voir Lambert A. et J.-C. Boulard (2013) : *Rapport de la Mission de lutte contre l'inflation normative*, mars, ou encore Attali J. (prés.) (2008) : *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, la Documentation française.

⁵⁰ Créé en janvier 2014, le Conseil de la simplification est chargé de proposer au Gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification à l'égard des entreprises.

norme, ou la réglementation, est abrogée automatiquement, seules les lois « effectives » (dont l'efficacité est prouvée) étant reconduites. Au Royaume-Uni, des dizaines de réglementations et de normes ont été supprimées depuis 2010 selon la règle du « *one in, one out* ». De plus, toute nouvelle réglementation qui concerne une entreprise de moins de dix salariés ne doit pas avoir une durée de vie de plus de trois ans et toutes les nouvelles lois qui concernent le monde de l'entreprise doivent contenir une clause d'extinction ou de révision après cinq ans en moyenne. Le gouvernement britannique a estimé à 3,32 milliards de livres sterling (4,52 milliards d'euros) les économies réalisées entre janvier 2011 et juin 2012 et a décidé de passer en 2013 à un système de « *one in, two out* »⁵¹.

Recommandation 7. Poursuivre le travail de simplification. Stopper l'inflation normative par l'application d'une clause d'extinction ou du principe d'« une suppression pour une création ».

PME et commande publique

La mise en place en France de l'équivalent du *Small Business Act* américain, qui consiste à réserver une partie de la commande publique aux PME, est rendue impossible par la législation européenne. Faut-il le déplorer ? Deux raisons au moins peuvent faire douter de sa pertinence. En premier lieu, il n'y a pas de preuves empiriques de l'efficacité de ce type de mesures ciblées pour favoriser l'accès des PME à la commande publique. À l'inverse, certains travaux font état d'effets pervers, les distorsions de concurrence pouvant induire une hausse des coûts et une diminution de l'efficacité de la commande publique⁵². En second lieu, les performances des PME françaises en matière d'accès à la commande publique se situent au-dessus de la moyenne des pays de l'Union européenne : elles représentent 59 % de la commande en nombre de contrats et 31 % de la commande en valeur, contre respectivement 55 et 29 % pour l'ensemble des vingt-sept États membres⁵³.

Toutefois, la participation des PME à la commande publique en valeur ne reflète pas le rôle qu'elles occupent dans l'ensemble de l'économie. Pour accroître la capacité des PME à candidater sans créer de distorsion, il est préférable de poursuivre les efforts déjà entrepris dans le cadre de la simplification. L'enquête de la Commission européenne sur l'accès des PME à la commande publique révèle que celles-ci considèrent l'importance exagérée du prix, les délais de paiement, le manque d'information et la lourdeur des charges administratives comme les principaux obstacles. Parmi les mesures qui pourraient au contraire favoriser leur accès aux marchés publics, les PME mettent en avant davantage de dialogue et moins de documents administratifs⁵⁴. Il importe donc, comme le préconisent Saussier et Tirole (2015), de renforcer l'efficacité de la commande publique en assurant une plus grande diffusion de l'information et une diminution des coûts des procédures *via* la dématérialisation et la réduction et l'uniformisation du nombre de plates-formes de publicité⁵⁵. Les avancées permettant de réduire le coût de candidatures tels que les marchés publics simplifiés (MPS) ou encore le document unique (principe du « dites le nous une fois ») vont dans le bon sens. Au-delà du soutien aux PME, ces mesures contribuent de manière plus générale à l'intensification de la concurrence, ce qui peut par la même occasion permettre d'atteindre des objectifs de réduction des dépenses publiques.

Recommandation 8. Ne pas mettre en place de dispositifs spécifiques visant à favoriser les PME pour l'accès à la commande publique mais poursuivre les efforts de transparence et de simplification des procédures pour faciliter leurs candidatures.

Pour soutenir la croissance des PME, une politique d'aides calibrées selon un critère de taille ne semble pas la meilleure voie. Nous préconisons de privilégier des mesures visant les barrières aux réallocations de facteurs de production dont les petites entreprises pâtissent plus encore que les grandes, et de corriger les distorsions éventuelles de concurrence entre les entreprises de différentes tailles. ●

⁵¹ HM Government (Department for Business, Innovation and Skills) (2012) : *One-in, One-out: Third Statement of New Regulation*, février.

⁵² Marion J. (2007) : « Are Bid Preference Benign? The Effect of Small Business Subsidies in Highway Procurement Auctions », *Journal of Public Economics*, vol. 97, n° 7-8, pp. 1591-1624.

⁵³ Commission européenne (2014) : *SMEs' Access to Public Procurement Markets and Aggregation of Demand in the EU*, DG Internal Market and Services, février.

⁵⁴ Commission européenne (2009) : Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'UE.

⁵⁵ Saussier S. et J. Tirole (2015) : « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Note du CAE*, n° 22, avril.



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Présidente déléguée Agnès Bénassy-Quéré

Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques

Jean Beuve, Clément Carbonnier,
Manon Domingues Dos Santos,
Aurélien Eyquem

Assistant de recherche

Paul Berenberg-Gossler

Membres Agnès Bénassy-Quéré, Antoine Bozio,
Pierre Cahuc, Brigitte Dormont, Lionel Fontagné,
Cecilia Garcia-Peñalosa, Augustin Landier,
Pierre Mohnen, Corinne Prost, Xavier Ragot,
Jean Tirole, Alain Trannoy, Étienne Wasmer,
Guntram Wolff

Correspondants

Anne Perrot, Christian Thimann

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directrice de la publication Agnès Bénassy-Quéré
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47