

**RAPPORT AU PREMIER MINISTRE**  
**SUR L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE FRANCAIS**

*Michel CHARZAT*  
*Parlementaire en mission*

**- Juillet 2001 -**

**RAPPORT AU PREMIER MINISTRE**

**SUR L'ATTRACTIVITE DU TERRITOIRE FRANCAIS**

*Michel CHARZAT*  
*Parlementaire en mission*

**Rapporteurs :**

*Pierre HANOTAUX*  
*Inspecteur des Finances*

*Claude WENDLING*  
*Inspecteur des Finances*

## Résumé du rapport

Conformément à la mission qui nous avait été confiée par le Premier ministre, nous avons tenté de formuler des propositions pour accroître l'attractivité du territoire français, et contribuer à en faire un lieu privilégié de création d'emplois et de richesses.

Les divers travaux déjà réalisés sur ce sujet - notamment le rapport de Frédéric Lavenir sur « L'entreprise et l'Hexagone » - et surtout les nombreuses personnalités rencontrées - du monde économique, syndical, universitaire, politique - nous ont permis d'aboutir à un diagnostic clair. Loin de tout alarmisme déplacé, mais aussi de toute autosatisfaction, nous constatons que la France a des atouts reconnus - le territoire français, la qualité des hommes et des femmes, la qualité de vie - mais aussi des faiblesses : une fiscalité jugée dissuasive, un environnement juridique et social considéré comme peu propice aux affaires. Elle a su, jusqu'à présent, tirer parti de ces atouts : le retour, depuis 1997, à une croissance supérieure à la moyenne européenne, en est la meilleure preuve.

Mais des échéances nouvelles - l'avènement de l'euro, l'élargissement de l'Union européenne - viennent sans cesse rebattre les cartes et font que, dans un monde de plus en plus mobile, aucune position n'est acquise pour longtemps. Il convient donc, à notre sens, de poursuivre le travail engagé depuis 1997 pour encourager l'innovation et la recherche, alléger la charge fiscale pesant sur l'emploi et sur l'investissement, redonner sa vitalité au dialogue social. Mieux : il faut donner à ce travail une nouvelle dimension, par une véritable mobilisation de la société française. Mobilisation dans le cadre européen certes, qui est désormais le prolongement nécessaire de la France et de son influence dans le monde. Mais mobilisation qui implique avant tout pour la France de répondre à ces questions depuis trop longtemps en suspens : comment rendre l'action publique plus efficace ? Comment mettre en place un nouveau contrat social entre des partenaires sociaux puissants et responsables ? Le succès de la stratégie de compétitivité que nous préconisons au service de la voie française sera, en définitive, lié à ces postulats.

En tout état de cause, cette stratégie doit s'articuler, à notre sens, autour de deux idées essentielles : renforcer la vocation mondiale de la France d'une part, consolider l'enracinement national de nos entreprises d'autre part.

Renforcer la vocation mondiale de la France, cela signifie en faire un lieu d'accueil attractif pour les investisseurs étrangers à la recherche d'une implantation durable, créatrice d'emplois et de richesses.

A cette fin, il faut savoir **améliorer notre image et la promouvoir**. Cela passe par une **stratégie de communication** plus active auprès des investisseurs, à même de combler le décalage entre la France réelle, la 4<sup>ème</sup> puissance économique mondiale, le promoteur d'Airbus et de la fusée Ariane, et la France imaginée ou ressentie par les investisseurs étrangers, celle de la baguette, du béret et de l'administration selon Courteline. Cela passe par des efforts pour **faciliter la vie des étrangers** qui s'installent chez nous pendant quelques années pour raisons professionnelles ou d'études, les « impatriés », en simplifiant les formalités administratives et en leur donnant un interlocuteur unique, qui parle leur langue ou à défaut l'anglais. Cela passe enfin par un **accroissement des échanges internationaux**, pour faire en sorte que la nouvelle génération des « décideurs » étrangers conserve une certaine sympathie pour la France et pour sa culture : créer en France de véritables « Villa Médicis »

pour la recherche ou l'innovation, le luxe, la mode ou le management, où les élites internationales pourraient venir se familiariser à la culture et à l'excellence françaises ; maintenir par des opérations de prestige des réseaux d'influence et de communication internationaux ; favoriser l'accueil des étudiants étrangers en France.

Au-delà de notre image, il faut savoir renforcer les atouts, qui nous permettent à l'heure actuelle de faire venir les étrangers et de mobiliser les capitaux. C'est d'autant plus vrai quand ces atouts sont menacés, comme c'est le cas dans le domaine de **la recherche et de l'innovation**. Face à la domination américaine dans les hautes technologies, **seule une action volontariste, aussi bien à l'échelle européenne qu'à l'échelle française**, peut nous éviter d'être définitivement distancés. Cela implique d'accroître les financements européens pour la recherche, de relancer les programmes de coopération et de **mettre enfin en place un vrai brevet communautaire**, peu coûteux. Cela implique également, à l'échelle nationale, de réactiver la politique de recherche **sous l'égide du ministère de la défense**, prenant en cela exemple sur le rôle de diffusion des technologies joué par la défense aux Etats-Unis – la Silicon Valley et la route 128 sont les filles naturelles du Pentagone. Il convient enfin de promouvoir la **recherche industrielle**, par les **financements budgétaires**, par une extension du dispositif unanimement apprécié du **crédit d'impôt recherche (CIR)** et – *last but not least* – en poursuivant le travail de rapprochement entre le monde productif et la recherche publique, entamé par la loi Allègre sur l'innovation. En matière de financement de l'innovation justement, beaucoup a déjà été fait depuis 1997. Nous proposons d'aller plus loin pour drainer l'investissement vers les entreprises de croissance, améliorer les dispositifs fiscaux favorables à l'amorçage et renforcer les outils de motivation destinés aux salariés (élargissement du régime des bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise – BSPCE - aux entreprises cotées depuis moins de cinq ans sur un marché d'entreprises innovantes et abaissement du capital minimum requis pour une société par actions simplifiée – SAS - de 250 000 F à 50 000 F).

Un deuxième atout à renforcer, c'est notre système de formation. **Les filières de formation initiale scientifiques et technologiques sont unanimement appréciées**, et la présence d'IUT, de BTS, d'écoles d'ingénieurs ou d'une université scientifique réputée est souvent un argument majeur dans les choix de localisation. Cet argument ne conservera toute sa valeur que si les formations dispensées restent en prise avec les besoins du monde économique, ce qui implique notamment de **les ouvrir encore davantage sur l'international**. Il faut également faire en sorte **que les filières scientifiques et technologiques gardent leur attractivité auprès des jeunes**, dans un contexte mondial où la France, grâce au prestige attaché aux formations scientifiques et mathématiques, souffre plutôt moins de la pénurie d'ingénieurs et de scientifiques que d'autres pays du monde. Mais la formation initiale ne suffit pas à garantir une main-d'œuvre de qualité : d'où l'importance cruciale attachée à la réussite du nouveau dispositif de validation des acquis de l'expérience, et la proposition que nous formulons d'un « passeport formation », qui garantirait le droit individuel à la formation continue.

Il ne suffit pas de renforcer nos atouts, il faut aussi s'attaquer résolument aux faiblesses qui nuisent à notre attractivité auprès des investisseurs étrangers. La première, vivement ressentie par des investisseurs étrangers pour lesquels l'accord des parties est une chose sacrée, est **l'insécurité juridique** qu'ils reprochent à la France, notamment sur le plan fiscal et social. A cette fin, la mission propose de mieux faire connaître les dispositifs existant en France dans le domaine fiscal – **système du « rescrit »** notamment – en leur accordant une **publicité accrue**. S'agissant du domaine social, donner davantage de place à l'accord des

partenaires sociaux par rapport à la loi est une œuvre de longue haleine, qui renvoie au **nouveau contrat social** que nous appelons de nos vœux. Des premiers pas peuvent aider à amorcer le mouvement : donner aux partenaires sociaux pleine compétence pour définir l'étendue réelle de la notion de « cadre dirigeant » selon la loi Aubry relative aux 35 heures ; **rendre obligatoire l'intervention d'un médiateur avant tout recours judiciaire, en élargissant ainsi à l'ensemble des conflits collectifs le dispositif proposé par la loi de modernisation sociale pour les seuls projets de restructuration.**

Une deuxième faiblesse souvent dénoncée tient non à notre cadre juridique mais à nos pratiques administratives, trop complexes. A cet égard, le chantier de la simplification doit être repris ; l'Etat peut notamment s'employer à faciliter la création des entreprises et à alléger les problèmes de trésorerie des PME, en **améliorant les délais de paiement de l'Etat et des acheteurs publics** et surtout en **raccourcissant les délais de remboursement des crédits de TVA** pour cette population.

Consolider l'enracinement national de nos entreprises est le nécessaire corollaire de cette stratégie d'attractivité : il faut garder en France les centres de décision, les implantations stratégiques, les emplois hautement qualifiés que génèrent les grands groupes d'origine française qui « tiennent leur rang » dans la compétition internationale. L'histoire ou l'attachement sentimental n'y suffiront pas : il faut donner à ces groupes – ou aux grands groupes de demain, qui naissent dans les secteurs de haute technologie – des raisons de conserver en France leur « centre de gravité ». Ce n'est pas une simple question d'amour-propre cocardier : c'est la meilleure garantie que ces groupes, et ceux qui les dirigent, garderont, dans une économie mondialisée, une sensibilité aux valeurs – justice sociale, cohésion, exception culturelle française – que nous entendons promouvoir.

Un premier impératif pour faire en sorte que ces groupes internationaux restent à base française est de leur **fournir un cadre fiscal adapté à leur développement**. A cet égard, il convient, **à court terme**, de **réduire le coût fiscal des rapprochements d'entreprises**, appelés à se multiplier avec le passage effectif à l'euro (ouverture sur option du bénéfice du régime fiscal des fusions aux opérations de dissolution-confusion selon l'article 1844-5 du code civil, fin des restrictions subsistant dans le cadre des opérations d'apport partiel d'actifs selon l'article 210B du CGI, neutralité du régime fiscal des opérations de scission et simplification du régime des apports de participations correspondant à des branches complètes d'activités). **A moyen terme, on ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur le niveau d'imposition global des entreprises**, dans un contexte européen et international radicalement modifié par la réforme fiscale allemande. Il s'agira, ainsi, de réfléchir sur **la mise à niveau de l'impôt sur les sociétés** ; de **réformer le régime fiscal des distributions**, reposant sur la combinaison de l'avoir fiscal et du précompte, conçu dans les années soixante et profondément inadapté à des groupes français qui ont acquis une envergure internationale. Cela implique également de **réfléchir sur le maintien de l'imposition des plus-values sur les titres de participation**, où le basculement de l'Allemagne vers l'exonération, qui devrait être suivi à terme de l'Italie et du Royaume-Uni, a fait passer la France dans le camp minoritaire en Europe, huit – et peut-être bientôt dix – pays sur quinze exonérant ces plus-values. Il s'agira enfin de **porter à son terme la réforme de la taxe professionnelle** qui, si elle ne pénalise plus directement l'emploi, frappe toujours lourdement les investissements des entreprises.

Parmi ces problématiques de fiscalité des entreprises, une importance particulière doit être dévolue aux **questions liées à la place financière de Paris**. Celle-ci joue en effet un rôle

structurant, **au service du financement de l'économie nationale, de l'innovation** : l'essor du capital-risque et du capital-investissement est pour beaucoup dans le dynamisme français retrouvé de ces dernières années. Or le risque d'affaiblissement de la place financière de Paris, face à Londres et même, au sein de la zone euro, devant l'ascension de Francfort, n'est pas négligeable. **Il rendrait plus difficile le financement de nos entreprises, de notre croissance** ; il aboutirait à ce que ce soit essentiellement des analystes financiers et des gestionnaires étrangers qui évaluent nos entreprises, et les jugent en fonction de leurs critères propres. **Il entamerait aussi le dynamisme d'un secteur important pour Paris et sa région**, générateur d'emplois hautement qualifiés (mais aussi d'emplois administratifs de support et de « back office »), de rentrées fiscales et d'une partie du rayonnement international d'une grande métropole. Les acteurs de la place financière de Paris ont su se fédérer, avec les collectivités locales, au sein de l'association Paris Europlace, et impulser un certain nombre d'actions pour accroître le rayonnement de cette place. Nous proposons que les pouvoirs publics accompagnent cette stratégie de renouveau. Au-delà d'une mesure technique (harmonisation du régime de TVA applicable aux FCP et aux SICAV), **deux mesures essentielles pourraient être envisagées** : la suppression ou *a minima* la déductibilité de **la contribution des institutions financières** ; la suppression du **taux marginal de la taxe sur les salaires**. Cette deuxième mesure bénéficierait également à tout le secteur hospitalier et associatif ; son coût élevé rendrait toutefois indispensable un étalement sur plusieurs années.

Un deuxième impératif tient à la fiscalité des personnes, celle qui touche les patrimoines et les revenus.

S'agissant de **la fiscalité des personnes**, les entreprises implanteront leurs centres stratégiques – recherche et développement, « design », fonctions administratives de haut niveau – là où elles seront **certaines de trouver – ou de pouvoir faire venir – le personnel de grande qualité dont elles ont besoin** : scientifiques, créateurs, managers, analystes financiers... Or la combinaison de la fiscalité des revenus et des cotisations sociales (ce qu'on dénomme le « coin fiscal-social ») rend extrêmement difficile d'assurer à ces experts le niveau de rémunération nette auxquels ils peuvent prétendre. **Pourquoi une entreprise garderait-elle en France un centre mondial de recherche contre le cancer**, où ont vocation à se retrouver les meilleurs spécialistes de la discipline recrutés à travers le monde, s'il lui coûte à peu près deux fois moins cher, à niveau de rémunération après impôt égal, d'implanter ce centre au Royaume-Uni ou en Belgique ? Certes, le niveau de prélèvements obligatoires à une justification – financer un système de protection sociale et des services collectifs (éducation, santé, transports...) de qualité. La plupart des pays européens ont pris la mesure de ce problème, et **neuf d'entre eux sur quinze** (les seules exceptions étant, outre la France, l'Allemagne et les pays méditerranéens) ont d'ores et déjà mis en place des régimes spécifiques pour faciliter l'accueil – ou le retour – des spécialistes dont ils ont besoin pour leur croissance. **Dans ces conditions, il convient d'étudier un régime spécifique pour garantir l'attractivité de la France vis-à-vis d'une population d'« impatriés » qui ne bénéficie pas de son modèle social**. Sur le plan social, cela pourrait prendre la forme d'une déductibilité des cotisations versées à des régimes étrangers, voire d'une forfaitisation des prélèvements sociaux sur les salaires versés à ces « impatriés ». Sur le plan fiscal, cela pourrait aller d'une simple extension du régime dit des « quartiers généraux » à la mise en place, plus ambitieuse, d'un véritable régime fiscal « impatriés », symétrique du régime « expatriés » bénéficiant aux salariés français expatriés à l'étranger par leur entreprise, impliquant l'exonération d'une « indemnité d'impatriation », plafonnée ou non, au regard de l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, une réforme du barème de l'impôt sur le revenu, y intégrant

l'abattement de 20%, aurait un effet certain en terme de lisibilité de notre système fiscal, en ramenant notre taux marginal apparent d'imposition (actuellement proche de 60%, en intégrant CSG et CRDS) à un niveau compatible avec celui affiché par nos concurrents (de l'ordre de 40 à 45%).

S'agissant de la **fiscalité du patrimoine**, l'impôt de solidarité sur la fortune, qui contribue à l'équilibre de notre système de redistribution, ne doit pas pour autant générer d'effets pervers. **Il faut chercher à ce que l'impôt soit accepté et ne soit pas perçu comme confiscatoire.** Or le refus de toute actualisation du barème depuis plusieurs années a eu un impact psychologique négatif. **C'est pourquoi nous recommandons que, comme pour tout autre impôt, le barème de l'ISF fasse l'objet d'une actualisation régulière et de revenir sur la mesure Juppé de 1996, qui a créé une véritable « trappe à délocalisations ».** D'autre part, les règles d'exonération de l'outil de travail peuvent jouer à rebours de leur objet, qui était de favoriser les entrepreneurs par rapport aux « rentiers ». C'est pourquoi il nous paraît utile d'étudier deux options : **la suppression de l'exonération de l'outil de travail et le passage à un impôt à assiette large et à taux faible**, capable de taxer plus efficacement le capital improductif, ou un **élargissement des conditions d'exonération pour en limiter les effets pervers** (abaissement du seuil de détention de 25% à 5%, élargissement des fonctions donnant droit à exonération...).

Un troisième impératif enfin tient à la nécessité de faire en sorte que nos entreprises restent, pour une part significative, détenues par **des actionnaires français**, et **que les fonds de pension anglo-saxons ou les autres investisseurs institutionnels étrangers ne soient pas les principaux bénéficiaires des efforts d'innovation et de productivité consentis par les salariés français.**

Cela implique trois orientations essentielles.

La première serait de **réorienter l'épargne longue vers les actions.** A l'heure actuelle en effet, la France n'est pas, globalement, en déficit d'épargne longue, avec un taux d'épargne global de l'ordre de 15%. Elle soutient en revanche, à grand renfort d'argent public, des dispositifs comme **l'assurance vie ou l'épargne logement, qui ne contribuent que faiblement à la croissance économique.** Les placements en actions ne représentent en effet que 25% des 693 Md€ de placements détenus par les sociétés d'assurance françaises, alors que les actifs obligataires en totalisent les deux tiers. Il convient, à cette fin, que les pouvoirs publics recherchent un aménagement des règles prudentielles et limitent les possibilités de sortie anticipée, afin d'obtenir **un rééquilibrage progressif en faveur des actions.** S'agissant de l'épargne logement, le coût budgétaire des primes versées (1,473 Md€) apparaît élevé pour une épargne qui ne bénéficie que très minoritairement (12,3%) à son but initial, à savoir les prêts au logement. Les PEL et autres CEL sont donc aujourd'hui davantage un véhicule attractif pour une épargne sans risque qu'un soutien à l'accession à la propriété. Pour y remédier, il serait envisageable de **revenir à la vocation originelle du PEL et du CEL, c'est-à-dire de conditionner la prime versée à l'octroi d'un prêt logement.** Ceci « dégonflerait la bulle » et contribuerait à orienter l'épargne vers des usages plus productifs. A défaut, une alternative – moins cohérente intellectuellement – serait de proposer qu'une partie de l'épargne ainsi recueillie soit obligatoirement investie en actions par les établissements financiers collecteurs.

La deuxième serait de continuer à **promouvoir l'épargne salariale et l'actionnariat salarié**, en accélérant la parution des **décrets** d'application de la nouvelle loi sur l'épargne salariale et en réfléchissant à la **suppression du prélèvement de 8,2%** au profit du fonds de

solidarité vieillesse sur la partie des versements des entreprises dépassant 2 300€ mesure qui risque d'avoir un effet dissuasif sur le décollage de l'ensemble du dispositif.

**La troisième, enfin, serait d'aller plus loin que la loi sur l'épargne salariale, dans le sens du développement de l'implication patrimoniale des salariés.** Sur la base de l'exemple récent de l'Allemagne, et plus ancien du Québec, on peut imaginer qu'au travers de fonds gérés par les syndicats ou les partenaires sociaux pourra se développer **une nouvelle forme de régulation, susceptible d'accroître l'implication effective des salariés dans la gestion des entreprises.** Le Fonds de solidarité des Travailleurs Québécois (FTQ), géré par une centrale syndicale et bénéficiant, pour les versements des salariés et des employeurs, de divers avantages fiscaux, a ainsi pu devenir un acteur majeur de l'économie de la « Belle Province », avec 22 MdF d'investissements et 90 000 emplois créés ou sauvegardés (ce qui représenterait, à l'échelle de la France, 180 MdF d'investissements et 800 000 emplois). Il est en mesure de mener une stratégie de long terme, accompagnant la croissance des petites et moyennes entreprises et faisant la promotion de pratiques de gestion compatibles avec les valeurs humanistes de l'action syndicale.