

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET LES ENTREPRISES DU SECTEUR FINANCIER

janvier 2013

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n°2005-358 du 20 avril 2005).

Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

***Février 2012** – Prélèvements à la source et impôt sur le revenu*

***Novembre 2011** – L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011*

***Mai 2011** - Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*

***Octobre 2010** - Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux*

***Mai 2010** - La fiscalité locale*

***Octobre 2009** - Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*

***Mars 2009** - Le patrimoine des ménages*

***Novembre 2008** - La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*

***Mars 2008** - Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés*

***Mars 2008** - Les prélèvements obligatoires des indépendants*

***Mars 2007** - La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*

*Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par
M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes.*

Il comprend:

*M. Alain PICHON, président de chambre à la Cour des comptes,
Suppléant le Premier président de la Cour des comptes,*

En sont membres :

*M. François AUVIGNE, inspecteur général des finances,
M. Jean-Pierre BALLIGAND, maire de Vervins,
M. Frédéric BONNEVAY, associé, conseil en stratégie économique
et financière chez Anthera Partners,
M. Michel BOUVARD, vice-président du conseil général de la
Savoie,
M. Michel BRAUNSTEIN, conseiller maître à la Cour des comptes,
Mme Anne-Marie BROCAS, inspectrice générale des affaires
sociales,
M. Éric CHANEY, chef économiste d'AXA,
M. Alain CHAPPERT, inspecteur général de l'INSEE,
M. Matthieu CONAN, professeur agrégé à l'université Paris-Ouest
Nanterre La Défense,
M. Dominique DULIN, conseiller à la Cour de cassation,
Mme Nathalie GUILHEMBET, directrice de l'audit et de la
stratégie à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale,
M. Philippe MARTIN, président de section au Conseil d'État,
M. Pierre MÉHAIGNERIE, ancien ministre, maire de Vitry,
M. Henri STERDYNIAK, directeur du département « économie de
la mondialisation » à l'Observatoire français des conjonctures
économiques,
M. Alain TRANNOY, directeur de l'école d'économie d'Aix
Marseille, directeur d'études à l'École des hautes études en
sciences sociales,
M. Éric TROMEUR, directeur préfigurateur de l'URSSAF de
Bretagne,*

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par :

Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires,

Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport¹, présenté par M. Éric DUSSOUBS, conseiller référendaire à la Cour des comptes, rapporteur général, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 17 janvier 2013.

Les études préliminaires au rapport ont été effectuées par :

M. Sébastien BAKHOUCHE, administrateur à la Commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale,

M. André BERNAY, inspecteur des affaires sociales,

M. Gunther CAPELLE-BLANCARD, professeur des universités à Paris 1 et directeur adjoint du CEPPI et Mme Jézabel COUPPEY-SOUBEYRAN, maître de conférences à Paris I, conseillère scientifique au Conseil d'analyse économique,

MM. Cédric GARCIN et Pierre HAUSSWALT, inspecteurs des finances,

M. Mathieu MARCEAU, inspecteur des finances publiques,

MM Jean-Paul NICOLAÏ, chef économiste et Clément SCHAFF, économiste, au Centre d'analyse stratégique,

¹ Le thème du présent rapport a été choisi par les membres du CPO dans sa composition antérieure à juillet 2012, soit M. Robert Baconnier, Mme Anne Bolliet, MM. François Calvarin, Jean-François Chadelat, Éric Chaney, Alain Chappert, Jean-Pierre Cossin, Dominique Dulin, Michel Duraffourg, Mme Marie-Anne-Frison-Roche, MM. Gérard Gilmant, Alain Gubian, Philippe Martin, Gilles de Robien, Gérard Moisselin, Alain Trannoy.

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

MM. Claude BÉBÉAR, président du conseil de surveillance d'AXA, Daniel LEBÈGUE, président de l'institut français des administrateurs, Michel PÉBEREAU, président d'honneur du conseil d'administration du groupe BNP Paribas et Jean PEYRELEVADE, président du conseil de surveillance de la banque Leonardo & Co.

Les études sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires, sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes, rubrique CPO.
--

SOMMAIRE

INTRODUCTION	11
--------------	----

Chapitre I

La spécificité du secteur financier et les enjeux de sa taxation

I. Les fonctions du secteur financier.....	17
II. Une fiscalité évolutive et spécifique.....	38
Conclusion du chapitre I.....	54

Chapitre II

L'évaluation de la taxation globale des entreprises du secteur financier

I. De nombreuses difficultés méthodologiques.....	57
II. Une estimation du niveau d'imposition globale.....	81
Conclusion du chapitre II.....	96

Chapitre III

Typologie et analyses par prélèvement obligatoire

I. L'imposition des éléments d'exploitation, une spécificité française	102
II. Les prélèvements sur la masse salariale.....	109
III. L'imposition du résultat, l'impôt sur les sociétés et ses prélèvements associés.....	119
IV. Les prélèvements indirects, TVA et taxes spécifiques.....	128
V. Les taxes assises sur le bilan.....	141
Conclusion du chapitre III.....	156

Chapitre IV

Les principales problématiques de la taxation du secteur financier

I. La taxation comme contrepartie de garanties accordées par l'État.....	164
II. Les spécificités fiscales et sociales par rapport au droit commun.....	173
III. La taxation comme instrument de régulation	182
IV. L'imposition des salaires.....	194
V. La taxation et le financement de l'économie.....	206
Conclusion du chapitre IV.....	210
Conclusion générale.....	217

Introduction

« L'ensemble de ces dispositions de contrôle et de surveillance (...) n'aura pas seulement pour résultat de soumettre une catégorie particulière d'opérations au juste principe de l'égalité devant l'impôt : la lumière pénétrera du même coup dans un monde spécial, extérieur à notre marché officiel des valeurs (...) »

Exposé des motifs du projet de loi créant l'impôt sur les opérations de bourse, janvier 1893.

Lorsqu'en janvier 1893 est créé l'impôt sur les opérations de bourse, plusieurs préoccupations sont exprimées par les parlementaires. Après une décennie de récession et de stagnation économique marquée par deux crises bancaires majeures en 1882 et 1889 et quelques scandales financiers (en particulier la faillite de la Compagnie du canal de Panama en février 1889), il s'agit d'abord de sanctionner le secteur financier. Un objectif de régulation s'exprime aussi, puisque ce texte soumet à l'impôt les opérateurs intervenant sur le marché réglementé mais aussi ceux échangeant des valeurs de gré-à-gré – ce que l'on appelle à l'époque la *Coulisse*, qui est un marché illégal mais toléré. Comme le rappelle le député rapporteur du projet de loi, il s'agit également d'utiliser cet impôt comme un instrument statistique, afin de recenser et de comptabiliser le nombre exact de transactions effectuées, qui était mal connu à cette époque. Enfin, comme le précise l'exposé des motifs du texte, les préoccupations sont d'ordre budgétaire mais prennent également en compte l'attractivité de la place de Paris : l'impôt sur les opérations de bourse doit en effet assurer un *« rendement régulier sans imposer à des valeurs déjà frappées une surcharge imprudente et sans éloigner de notre Bourse une partie du mouvement d'affaires et de l'affluence de richesse qui en font un des grands organes et une des places régulatrices du monde économique tout entier. »*

Au regard des débats publics contemporains, les préoccupations exprimées à la fin du XIX^{ème} siècle apparaissent d'une actualité étonnante. Les débats fiscaux portant sur la taxation du secteur financier mêlent, aujourd'hui comme en 1893, plusieurs objectifs : réguler le secteur financier par l'impôt, surveiller les transactions réalisées hors marché réglementé, sanctionner les établissements financiers, désignés comme responsables de la crise ou encore dégager des ressources budgétaires supplémentaires pour les États.

De très nombreuses réflexions fiscales sont intervenues depuis la crise financière commencée en 2008. Certaines d'entre elles ont trouvé une traduction concrète : une taxe systémique et une taxe sur les transactions financières ont été créées, des prélèvements exceptionnels sur les bonus des professionnels de marché, sur la réserve de capitalisation des compagnies d'assurance et sur les établissements bancaires ont été mis en place. La fiscalité spécifique des mutuelles est également en cours d'alignement sur le droit commun. D'autres propositions sont également lancées dans le débat public, allant du renforcement des impositions existantes à la création de nouvelles taxes spécifiques au secteur.

Le paradoxe commun à ces questionnements est qu'ils procèdent d'un raisonnement analogue, selon lequel le secteur financier ne paierait pas suffisamment d'impôts au regard du risque qu'il fait supporter à l'ensemble de l'économie ou de sa capacité contributive.

Pourtant, cette conclusion, qui semble s'imposer dans le débat public, est étonnamment peu documentée : aucune étude ne fournit de réponse sur cette question, ni n'établit le montant réel des impôts et cotisations sociales payés par les entreprises du secteur financier.

L'objectif de ce rapport est d'apporter une réponse à ce paradoxe, afin d'éclairer le débat public sur ce sujet. Il constitue la première étude fiscale d'ensemble sur ce secteur.

Les prélèvements obligatoires étudiés s'entendent comme l'ensemble des impôts et prélèvements sociaux. Le rapport analyse également des contributions qui juridiquement ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires mais n'en demeurent pas moins des charges obligatoirement acquittées par ces entreprises (en particulier les contributions qu'elles versent à leurs régulateurs).

Il n'existe pas de référentiel unique à partir duquel on pourrait définir les entreprises du secteur financier : plusieurs régulateurs contrôlent les activités de sociétés financières, le périmètre du secteur financier n'est pas exactement le même en comptabilité nationale que dans les statistiques des administrations fiscales ou sociales et enfin, les activités financières, qualifiées ainsi par opposition aux activités non financières comme l'agriculture ou l'industrie, sont multiples et recouvrent des réalités très différentes.

Pour présenter des données cohérentes et comparables sur un périmètre harmonisé, le Conseil des prélèvements obligatoires a défini ces entreprises comme celles dont l'activité implique la gestion du risque et du temps, c'est-à-dire l'intermédiation entre des agents présentant une capacité de financement et ceux ayant un besoin de financement. Cette

fonction engendre un décalage temporel, entre des épargnants dont l'épargne doit rester disponible à tout moment (réserve faite des rares supports sur lesquels l'épargne est bloquée) et des emprunteurs qui bénéficient de prêts ou d'apports en fonds propres sur plusieurs années, pour des durées différentes et des besoins plus ou moins risqués, auxquels s'attachent donc des rendements différenciés. Il résulte de cette activité de transformation et d'intermédiation un risque supporté par les sociétés financières, ce qui les distingue des entreprises non financières.

Les établissements bancaires et les compagnies d'assurances, qu'ils soient ou non constitués sous une forme mutualiste, constituent la majeure partie de ce champ d'étude. Au-delà de ces acteurs, sont inclus également les entreprises d'investissement et les activités de gestion de fonds sous leurs différentes formes (organismes de placement collectifs, fonds de pension dans d'autres pays que la France, fonds d'investissement...), les institutions de prévoyance, les caisses de retraite, les activités de courtage et de crédit-bail, ainsi que les auxiliaires financiers (sociétés gérant des infrastructures de marché, comme le règlement-livraison ou la compensation, par exemple). Les filiales de groupes automobiles et de grande consommation ayant le statut d'établissement de crédit sont également intégrées au champ de l'étude.

En revanche, les holdings sont exclues du périmètre du rapport : leur nature est certes financière mais leur activité, qui se limite à la souscription de titres, est assez éloignée du métier de transformation et de gestion du risque assuré par les entreprises du secteur financier.

Enfin, afin d'identifier le plus précisément possible la contribution du secteur financier privé aux prélèvements obligatoires et en raison de la nature particulière des services financiers qu'elles offrent, la Banque de France et la Caisse des dépôts sont exclues du champ de l'étude. Certains de leurs prélèvements obligatoires ne sont présentés qu'à titre d'information.

Les prélèvements obligatoires sur les entreprises du secteur financier représentaient 40,2 Md€ en 2010², dernière année de disponibilité de données définitives en comptabilité nationale. Ils étaient de 28,5 Md€ en 1999 et ont évolué au même rythme que les autres prélèvements : la part des entreprises du secteur financier dans l'ensemble des prélèvements obligatoires est de 4,9% en 2010 et est restée stable depuis 1999.

² Pour une décomposition de ce chiffre global : voir *infra*, chapitre II > partie II > A.

Toutefois, depuis 2010, de nombreux prélèvements spécifiques à différentes catégories d'entreprises du secteur financier ont été votés, en plus des hausses générales d'impôts applicables à l'ensemble des entreprises, pour un montant qui atteindra en 2013 4,2 Md€ ou 7,9 Md€ (selon que l'on inclut ou non les modifications de taxe sur les conventions d'assurance et la taxe sur les transactions financières). Compte tenu des évolutions des prélèvements obligatoires prévues sur la période, ces nouveaux impôts spécifiques, hors prélèvements indirects, devraient faire passer la part du secteur financier dans l'ensemble des prélèvements obligatoires à 5,2% en 2012 et 5,3% en 2013, soit une hausse d'environ 10% de leurs prélèvements directs sur trois ans, en plus de l'évolution spontanée de leurs prélèvements obligatoires et des hausses générales d'impôts applicables à l'ensemble des entreprises.

Bien que le contexte économique et réglementaire évolue rapidement, avec des conséquences difficilement estimables pour l'activité économique et les recettes fiscales qui en découlent, ce rapport contribue au débat public sur la taxation des entreprises du secteur financier en apportant des éléments de réponse aux questions suivantes :

- existe-t-il une spécificité des prélèvements obligatoires assis sur les entreprises du secteur financier et si oui, affecte-t-elle l'ensemble des prélèvements ou seulement quelques-uns et est-elle appelée à être ou non renforcée ?
- quelle est la contribution effective du secteur financier aux prélèvements obligatoires du pays, par rapport à sa capacité contributive, en comparaison des entreprises non financières et des entreprises du secteur financier ressortissant d'autres pays ?
- quelle est la finalité de la taxation du secteur financier et quelles sont les fonctions qu'une imposition spécifique du secteur peut remplir efficacement, parmi les objectifs de régulation, de rendement et d'effets redistributifs ?

Les prélèvements obligatoires sur ces entreprises sont pour partie spécifiques au secteur et reflètent les enjeux particuliers découlant de sa fonction d'intermédiation et de transformation (chapitre I).

Si l'évaluation d'un taux global d'imposition apparaît peu conclusive du point de vue méthodologique, plusieurs indices permettent de montrer que si la contribution du secteur financier aux prélèvements obligatoires est significative et stable depuis une dizaine d'années, elle progresse moins vite que ses revenus sur la même période (chapitre II).

Une analyse plus précise de chaque prélèvement obligatoire identifie leurs spécificités et permet d'établir la contribution du secteur à l'ensemble des recettes fiscales et sociales (chapitre III).

Enfin, les enjeux des grandes questions de politique fiscale sont présentés, de manière à identifier les gains et les coûts que l'on peut attendre des différentes fonctions de l'impôt, qu'il soit utilisé pour réguler le secteur financier, pour rémunérer les garanties que lui accordent l'État, pour réduire une rente captée par les entreprises elles-mêmes ou les salariés du secteur. Enfin, le rapport ouvre le débat quant aux conséquences d'une taxation spécifique sur le financement de l'économie (chapitre IV).

Chapitre I

La spécificité du secteur financier et les enjeux de sa taxation

La spécificité du secteur financier tient à la fonction particulière qu'il occupe au sein de l'économie, à la taille qu'il a acquise et aux services qu'il rend à l'administration fiscale et aux contribuables (I). La fiscalité du secteur financier est le reflet de cette spécificité : récemment développée et renforcée, elle déroge pour partie aux règles de droit commun et révèle des objectifs parfois contradictoires (II).

I - Les fonctions du secteur financier

Le secteur financier joue un rôle particulier dans l'économie, en rendant des services indispensables pour l'ensemble des agents (A) et a acquis aujourd'hui une taille jamais atteinte dans l'histoire récente (B). Les entreprises du secteur jouent un rôle de tiers vis-à-vis de l'administration fiscale et des contribuables, ce qui le singularise par rapport aux autres secteurs (C).

A - La gestion du risque et du temps

Le secteur financier permet de collecter l'épargne disponible aujourd'hui, dont une partie doit le rester à tout moment pour les épargnants, afin de la transformer en financements accordés sur plusieurs années. Sans secteur financier capable d'assumer cette fonction, les entreprises voulant investir ou un ménage voulant acheter un logement devraient épargner pendant des années sans être certains d'y arriver. Les banques (1) et les compagnies d'assurance (2) sont les principaux acteurs du secteur.

1 - L'activité bancaire

Au sens juridique, une banque est un établissement de crédit, c'est-à-dire une société agréée par l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et autorisée à distribuer des crédits, ainsi qu'à collecter et gérer des dépôts.

Il existe au 1^{er} janvier 2012, selon le registre de l'Autorité de contrôle prudentiel, 613 établissements de crédit en France et à Monaco auxquels il faut ajouter 601 établissements agréés dans l'Espace économique européen (EEE) et pouvant opérer en France. D'autres prestataires bénéficient également d'agréments différents : on dénombre 358 prestataires de services d'investissement (exécution d'ordres sur un marché, gestion de portefeuille, conseil en investissement ou en gestion de patrimoine...) et 2 826 agréés dans l'EEE et opérant en France, ainsi que des prestataires autorisés à exercer l'activité de tenue de compte, de paiement ou de paiement par monnaie électronique.

Au 31 décembre 2011, le bilan des cinq principaux groupes bancaires français représentait 6 174 Md€, pour un produit net bancaire de 140,5 Md€ et un résultat net de 14 Md€. A titre illustratif, les prêts et créances sur la clientèle représentent 2 964 Md€, ceux détenus sur d'autres établissements de crédit 381 Md€ et les dépôts 2 209 Md€³.

Ces établissements exercent une activité d'intermédiation et de transformation, en collectant des ressources transformées en financements pour les ménages, les entreprises et les administrations publiques. Cette activité consiste principalement en trois opérations :

- l'intermédiation proprement dite, c'est-à-dire transformer l'épargne collectée auprès des ménages, grâce aux différents produits qu'ils proposent (comptes à termes, livrets non réglementés...), en prêts aux entreprises ou en crédit immobilier ou à la consommation pour les ménages. Le risque provient ici d'un décalage temporel : l'épargne qui correspond aux dépôts à vue doit en partie rester disponible à tout moment pour que l'épargnant puisse la retirer, alors qu'elle est en même temps prêtée à un emprunteur. L'épargne doit donc demeurer sans aucun risque pour l'épargnant, alors qu'elle est utilisée pour financer un emprunteur qui présente nécessairement un risque de ne pas rembourser son prêt ;

³ Source ACP, *Rapport 2011 sur les chiffres du marché français de la banque et de l'assurance*. Données établies à partir des comptes sociaux des établissements suivants : BNP Paribas, Société générale, Crédit agricole, Crédit mutuel et BPCE, qui représentent plus de 90% du secteur. La Banque Postale et Dexia ne sont pas intégrés à ce montant.

- la transformation temporelle, c'est-à-dire l'adossement d'une ressource de financement et d'un besoin de financement, alors que leurs durées et leurs niveaux de risque ne correspondent pas nécessairement. Une banque peut par exemple financer une entreprise ou l'État sur cinq ans. Elle doit dans le même temps se refinancer, c'est-à-dire émettre un titre dont la durée dépendra des conditions de marché mais sera en général d'une durée plus courte – par exemple trois ans. Le risque provient à la fois de la différence des maturités entre emplois et ressources bancaires (la banque devra rembourser son refinancement au bout de trois ans alors qu'elle ne percevra le remboursement de l'emprunteur qu'au bout de cinq ans) et de la nature de ses contreparties (le risque de défaut n'est pas le même selon qu'il s'agit d'une entreprise, d'un ménage ou d'une administration publique) ;
- la prestation de services d'ingénierie financière, comme par exemple la structuration de financement (pour des grandes infrastructures ou des opérations qui impliquent de couvrir un risque de change, etc.), le conseil en émission de dette ou en émission de fonds propres ou encore le conseil en fusions-acquisitions.

Par ces trois grandes catégories d'opérations, une banque permet la rencontre entre les agents présentant un besoin de financement et ceux disposant d'une capacité de financement. Elle permet, en réunissant dans son bilan un grand nombre d'emprunteurs et de financeurs, de mutualiser les risques et de réduire le coût du crédit, qui serait en théorie plus rare et plus coûteux sans cette intermédiation bancaire. Elle peut ainsi partager le risque et le transférer à d'autres acteurs, ce qui facilite l'obtention d'un financement. Elle transforme des ressources courtes (c'est-à-dire de l'épargne liquide) en emplois de moyen-long terme (c'est-à-dire en financements sur plusieurs années).

Encadré n° 1 : Les contraintes de la transformation : épargne liquide et épargne bloquée

L'épargne des ménages fournit la ressource à partir de laquelle les entreprises du secteur financier assurent leur activité d'intermédiation et de transformation. Cette épargne est transformée en crédits aux entreprises et aux ménages ou en investissements dans différentes classes d'actifs.

Les investissements sélectionnés par les entreprises du secteur financier présentent des profils de risque différents, selon que l'épargne est employée pour acheter des actions ou des obligations, pour prêter à une grande ou à une petite entreprise. Plus un investissement est risqué, moins il est liquide. Dans le même temps, les entreprises financières gérant ces fonds doivent assurer aux épargnants que tout ou partie de leur épargne restera disponible, selon les caractéristiques des produits qu'ils ont choisis. La liquidité du produit d'épargne choisi par l'épargnant est donc un paramètre fondamental dans la stratégie d'investissement mise en place par le gérant des fonds.

L'épargne des ménages français peut être classée de la manière suivante⁴ : supports liquides non risqués (numéraires, dépôts à vue, OPCVM monétaires, livrets et CEL qui représentent 991 Md€ d'encours), supports liquides risqués (titres de créance, actions cotées et OPCVM non monétaires qui représentent 469 Md€). Les autres supports sont moins liquides mais présentent un degré de disponibilité variable pour l'épargnant, qui dépend des conditions contractuelles ou des incitations fiscales propres à chaque produit : comptes à terme (80 Md€), épargne contractuelle sur PEP et PEL (210 Md€), assurance-vie en euros (1 230 Md€) et en unités de compte (203 Md€), actions non cotées et titres de participation (514 Md€). Seuls les comptes à terme et l'épargne contractuelle sont véritablement immobilisés pour une durée déterminée et indisponibles pour l'épargnant.

Enfin, la banque fournit un service indispensable aux échanges et au bon fonctionnement de l'économie, en créant de la monnaie. Les dépôts des épargnants doivent pour partie rester disponibles à tout moment mais en temps normal, ils n'en auront pas tous besoin au même moment. Une banque peut donc créer plus de prêts qu'elle ne possède de dépôts en réserve. Par ce mécanisme de multiplicateur monétaire, les banques créaient, avant la crise, entre huit et dix fois plus de monnaie (mesuré par l'agrégat M2) que celle créée par la banque centrale.

⁴ Source : classification et données Banque de France, à fin juin 2012. L'ensemble des encours se montait à cette date à 3 700 Md€, qui représente le patrimoine financier des ménages.

Pour assurer l'ensemble de ces fonctions, les banques exercent également une activité commerciale de gestion des moyens de paiement, qui constitue une source importante de leurs revenus.

Sur le plan juridique, les groupes bancaires sont organisés soit avec une direction centralisée, soit sous la forme d'une gouvernance mutualiste, l'organe central de décision étant alors détenu par les caisses régionales. Ces deux modes d'organisation s'expliquent par l'histoire de chaque banque et présentent chacun des avantages et inconvénients. Le modèle mutualiste, qui est en fait une fédération de plusieurs banques, multiplie les sources de financement (possibilités de prêts intra-groupes), permet de mieux adapter l'offre de services aux particularismes locaux mais est moins centralisé et homogène dans l'application des décisions.

Les banques sont organisées en deux grandes catégories d'activités. La banque de détail collecte les dépôts et prête aux particuliers et aux PME, voire aux grandes entreprises pour des crédits simples. La banque de financement et d'investissement (BFI) propose des services financiers plus complexes : le conseil aux grandes entreprises (conseil en fusions-acquisitions, en émission d'actions ou de titres de dette), la conception de produits financiers (titrisation, instruments de couverture d'un risque de taux ou d'un risque de change, etc.), des opérations sur les marchés réglementés pour compte propre ou pour compte de tiers ou encore le financement structuré de grands projets (infrastructures, avions ou navires, etc.).

La plupart des banques françaises sont organisées sur le modèle de banque universelle, c'est-à-dire qu'elles offrent l'intégralité de cette gamme de services, en y ajoutant d'autres métiers financiers : la gestion d'actifs, l'assurance, l'investissement dans différentes classes d'actifs (*Private Equity* ou immobilier) ou encore le courtage. Aux professionnels de ces métiers s'ajoutent l'ensemble des personnels de contrôle (contrôle juridique, contrôle interne, contrôle des risques, *back* et *middle office*, etc.) et des effectifs chargés de la mise en œuvre des opérations.

Au total, le secteur bancaire emploie environ 380 000 personnes en France, dont 70% dans la banque de détail. Les fonctions support (contrôle et traitement des opérations) représentent environ la moitié des effectifs⁵.

⁵ Données Fédération bancaire française (FBF), observatoire des métiers de la banque.

Le risque de transformation, le risque d'intermédiation et le risque de liquidité auxquels sont exposées les banques, ainsi que les risques qu'elles prennent et génèrent dans leurs activités, sont un élément de spécificité par rapport aux autres entreprises.

2 - L'activité assurantielle

Les compagnies d'assurances, au sens des entreprises agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel, recouvrent plusieurs catégories d'entreprises : celles exerçant une activité d'assurance directe (vie ou non-vie, c'est-à-dire assurances de bien, de responsabilité et de santé), celles exerçant une activité de réassurance, les mutuelles et unions régies par le code de la mutualité, les institutions de prévoyance régies par le code de la sécurité sociale, ainsi que les véhicules de titrisation et différents fonds de garantie (garantie universelle des risques locatifs, fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de la route ou de l'amiante, fonds de garantie des risques naturels ou des calamités agricoles, etc.).

Les mutuelles désignent une catégorie générique, qui se caractérise par sa gouvernance (sociétés de personnes sans capital social) et sa finalité non lucrative. On distingue ensuite, selon les dispositions qui les régissent : i) les sociétés d'assurance mutuelle, régies par le code des assurances, qui proposent surtout des assurances dommage et ne peuvent proposer des services autres que ceux conformes à leur objet social (dans les faits, elles proposent tous les produits d'assurance) et doivent aligner le montant des primes perçues avec le niveau de risque assuré, ii) les mutuelles, régies par le code de la mutualité, qui ne peuvent proposer que des produits de santé ou d'incapacité et peuvent moduler les cotisations en fonction des revenus des assurés, iii) les institutions de prévoyance, régies par le code de la sécurité sociale, qui ne peuvent proposer que des assurances de personnes (assurance-vie, contrats de prévoyance, maladie, incapacité de travail, etc.). Ces dernières, si elles adoptent des principes de gestion mutualiste, s'en distinguent néanmoins par une gouvernance incluant les partenaires sociaux.

Le secteur de l'assurance se compose, au 1^{er} septembre 2012 et selon le registre de l'Autorité de contrôle prudentiel, de 1 067 organismes d'assurance (entreprises d'assurance et de réassurance, mutuelles et institutions de prévoyance). Il représentait au 31 décembre 2011 un bilan de 2 049 Md€ (compte tenu de 46,2 Md€ de plus-values latentes), pour un résultat net de 7,17 Md€ et 259,62 Md€ de primes collectées⁶. Les

⁶ Source ACP, *Rapport 2011 sur les chiffres du marché français de la banque et de l'assurance*.

institutions de prévoyance représentent 2,6% du bilan du secteur et les mutuelles du code de la mutualité 3%, leur activité étant surtout développée en matière d'assurances de santé (70% de parts de marché). Le secteur des assurances emploie 146 000 personnes.

L'activité des organismes d'assurance est différente de celle des banques.

Les organismes d'assurance couvrent un risque pour leurs clients, pour lequel ils collectent des primes. Si le risque se réalise, ils versent une prestation à leur assuré (capital, rente, service de conseil juridique ou d'assistance). Le gain collectif résulte de la mutualisation des risques entre l'ensemble des assurés : si davantage de personnes s'assurent, les primes versées sont en théorie individuellement plus faibles et les sinistres peuvent être mieux couverts. L'activité d'assurance est donc une activité financière, au sens où ces organismes doivent gérer le risque et le temps, pour permettre aux primes versées aujourd'hui par leurs clients de couvrir un risque dans l'avenir.

En revanche, toutes les activités assurantielles n'impliquent pas un risque de transformation, qui porte essentiellement sur les activités d'assurance-vie : il faut distinguer entre les contrats gérés par capitalisation et ceux gérés par répartition.

Les contrats d'assurance-vie et de prévoyance collective sont gérés par capitalisation, c'est-à-dire que les primes versées par les assurés sont investies par les assureurs, de manière à ce que les revenus qu'elles génèrent accroissent le capital disponible pour servir la prestation prévue par le contrat (capital garanti ou non, rendement minimum, versement d'un capital ou d'une rente à l'échéance). La difficulté est que l'assureur doit à la fois investir ces sommes et donc les immobiliser, tout en s'assurant qu'une partie suffisante reste disponible dans un bref délai pour les assurés, qui peuvent retirer à tout moment des sommes de leur contrat d'assurance-vie. Les contrats gérés par capitalisation impliquent donc une transformation de ressources (les primes versées) en financements d'actifs de maturités et de classes de risque diverses⁷. En revanche, les contrats d'assurances de court terme (assurances de biens, de responsabilité, complémentaires santé) sont gérés par répartition, c'est-à-dire que les primes versées chaque année par les assurés servent à payer

⁷ Par exemple, 33% des actifs détenus par les entreprises d'assurance financent la dette publique d'États de l'OCDE, 37% des obligations d'entreprises, 17% des actions, 6% des OPCVM monétaires, les 7% restant des actifs immobiliers, des entreprises non cotées ou encore des fonds alternatifs (Source : Cour des comptes, *La politique en faveur de l'assurance-vie*, à partir de données de la fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) à fin 2010).

les sinistres intervenus la même année. Le risque de transformation est pour cette activité limité.

Les entreprises d'assurance supportent donc, bien qu'à un degré moindre que les groupes bancaires, un risque de transformation et un risque de marché, en particulier dans le cadre de leur activité d'assurance-vie. Cette spécificité les distingue des autres entreprises actives dans d'autres secteurs de l'économie.

Même si la distinction entre fonction bancaire et fonction assurantielle est toujours opérante, en particulier d'un point de vue juridique et réglementaire, le secteur financier n'est plus seulement structuré autour de ces deux axes.

Les métiers d'assurance et les métiers bancaires sont aujourd'hui souvent exercés au sein des mêmes groupes : du fait de synergies évidentes (existence d'un réseau territorial, de conseillers financiers, métiers d'investissement communs, etc.), tous les grands groupes bancaires proposent une activité d'assurance, de même que les groupes d'assurance exercent une activité bancaire, soit directement soit par l'intermédiaire de filiales ou de partenariats.

De plus, la fonction d'intermédiation financière n'est plus seulement exercée par les banquiers et les assureurs. Les marchés financiers et les fonds d'investissement financent également les entreprises, même si une part importante des fonds qu'ils lèvent le sont auprès d'investisseurs institutionnels.

B - L'importance acquise par le secteur financier

Le secteur financier a atteint aujourd'hui une taille très importante et un maximum historique au regard de nombreux indicateurs (1). Cette position soulève des enjeux particuliers, tenant au fonctionnement du secteur financier et aux risques qu'il porte (2).

1 - Une taille historiquement élevée

Si la part du secteur financier dans le PIB est stabilisée depuis une quarantaine d'années entre 4% et 5% (4,7% en 2011), la mesure de sa taille et de son importance pour l'économie ne peut se limiter à l'analyse de la valeur ajoutée qu'il produit : cette dernière ne comptabilise en effet qu'une partie de son activité, de la valeur qu'il crée et des revenus perçus par les sociétés financières⁸.

⁸ Voir *infra*, chapitre II > partie I.

Le secteur financier avait atteint avant la crise financière une taille historiquement élevée, phénomène que de nombreux indicateurs permettent d'analyser.

Les revenus des entreprises du secteur financier ont ainsi doublé depuis le milieu des années 1990, soit une progression plus rapide que celle du PIB⁹. En retraçant des données de comptabilité nationale, le produit net bancaire des établissements de crédit est passé de 49 Md€ en 1995 à 97 Md€ en 2011 ; la production des entreprises d'assurances de 25,9 Md€ à 52,4 Md€ sur la même période. Les profits avant impôt des banques, collectés dans les statistiques de l'OCDE, sont passés de 4,3 Md€ en 1995 à 21 Md€ en 2009. Dans le même temps, les actifs détenus par les sociétés financières ont plus que doublé depuis 1996 et atteignent 11 709 Md€ fin 2010.

D'autres indicateurs macroéconomiques permettent d'illustrer la taille acquise par le secteur financier. A la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle, on estime que le volume de crédits bancaires exprimé en points de PIB a atteint un maximum de 27% en 1913. Ce niveau a été à nouveau atteint en 1962 puis largement dépassé, pour représenter 94% en 2008.

De même, la capitalisation boursière du secteur financier a dépassé à trois reprises dans l'histoire le seuil de 10% du PIB : en 1881, en 2000 et en 2007, soit à la veille de trois crises d'importance inégales. En 2008, la capitalisation boursière avait dépassé 14% du PIB. Ce niveau, plutôt inférieur à celui observé dans d'autres pays, s'explique en partie par la part importante des mutualistes dans le secteur financier français, qui demeurent non cotés ou ne l'ont été que récemment.

Ce phénomène n'est pas propre à la France et apparaît par certains aspects beaucoup plus marqué dans d'autres grands pays de l'OCDE. Si le poids du secteur financier dans la valeur ajoutée en Allemagne, en Italie ou en Espagne est comparable au niveau observé en France, c'est-à-dire autour de 5% du PIB, il s'est accru depuis le milieu des années 1990 et atteignait en 2008 plus de 8% du PIB en Australie, au Canada ou aux États-Unis et 9,6% du PIB au Royaume-Uni. D'après les statistiques de la Banque des règlements internationaux, la capitalisation boursière du secteur financier représente en moyenne au cours des années 2000 plus de 20% du PIB en Allemagne, au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, soit des niveaux significativement supérieurs à ceux observés en France.

⁹ Le PIB est passé en prix courants de 1 196 Md€ en 1995 à 1 996 Md€ en 2011, soit un accroissement de 67%.

Les actifs détenus par le secteur financier atteignent un niveau très élevé en France : 421% du PIB en 2012 pour le seul secteur bancaire, contre un niveau de 326% du PIB en Allemagne, 258% en Italie, 337% Espagne et autour de 100% du PIB aux États-Unis – niveau atteint également en 1929 dans ce pays. Mais ces statistiques doivent être relativisées : elles expriment surtout la place plus ou moins prépondérante des institutions financières non bancaires dans le financement de l'économie. Les données harmonisées pour quelques pays de la zone euro sont les suivantes :

Tableau n° 1 : Actifs détenus par catégorie d'intermédiaire financier (en % PIB)

	France	Allemagne	Italie	Espagne
Banques	421%	326%	258%	337%
Compagnies d'assurance	94%	62%	32%	26%
Fonds de pension	-	15%	3%	8%
Total	515%	403%	293%	371%

Source : CPO, à partir de données BCE (août 2012).

Un élément distingue la France des autres pays ayant connu une croissance importante de leur secteur financier. En France, l'endettement des ménages et des sociétés non financières a certes augmenté mais il reste relativement moins important que celui d'autres pays : l'endettement des ménages représente au 1^{er} trimestre 2012 56,2% du PIB (35% en 2002) et celui des sociétés non financières 66,7% du PIB (un peu moins de 60% en 2002).

Tableau n° 2 : Endettement des agents non financiers privés au 1er trimestre 2012 (en % PIB)

	France	Italie	Allemagne	Espagne	Royaume-Uni	États-Unis
SNF	66,7%	78,2%	42,4%	108,4%	81,9%	49,7%
Ménages	56,2%	45,2%	59,4%	80,3%	91,9%	110,1%
Total	122,9%	123,4%	101,8%	188,7%	173,8%	159,8%

Source : CPO, à partir de données Banque de France, T2 2012¹⁰.

La croissance du secteur financier français ne s'est pas accompagnée d'une croissance de l'endettement des agents non financiers aussi rapide que dans d'autres pays. Ce constat suggère que la taille acquise aujourd'hui par le secteur financier français s'explique pour une

¹⁰ En ce qui concerne les États-Unis, les données compilées par la Fed (*flow of funds*) indiquent un endettement des ménages significativement plus faible (83% du PIB) et un endettement des entreprises significativement plus élevé (77% du PIB). Les chiffres calculés par la Banque de France sont corrigés des différences méthodologiques, notamment sur la manière dont sont comptabilisés les entrepreneurs individuels et sont donc mieux adaptées à une comparaison internationale.

part significative par son internationalisation. Une part importante de l'activité a été développée soit dans les bilans bancaires mais extra-territorialement, via des succursales, soit par l'intermédiaire de filiales consolidées.

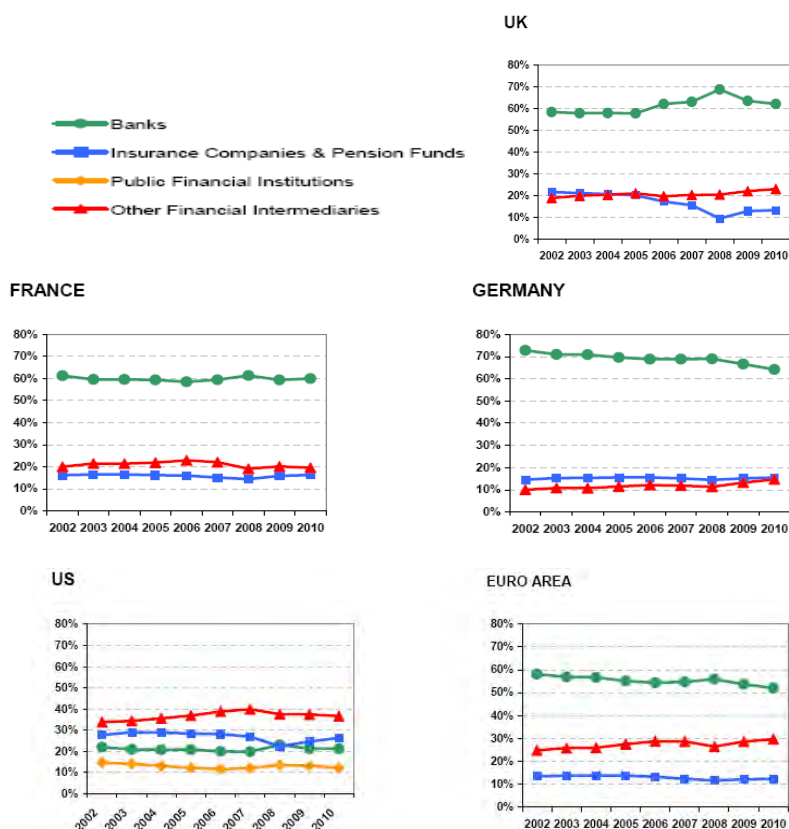
Par ailleurs, un phénomène inverse a été constaté dans d'autres pays : une partie significative de l'endettement des agents financiers n'était pas portée par le secteur bancaire traditionnel, qui était réglementé et supervisé. Les crédits étaient titrisés et portés directement par des investisseurs non régulés, ce qui a accéléré l'endettement et assoupli les conditions d'octroi de crédits. Ces mécanismes constituent ce qu'on appelle le secteur bancaire parallèle (*shadow banking system* : intervenants financiers n'ayant pas accès au refinancement d'une banque centrale, comme des fonds, des véhicules de titrisation ou des banques d'investissement américaines).

Le secteur bancaire parallèle n'a pris qu'une part très modeste dans le financement de l'économie en France. Ce constat manque toutefois de documentation statistique, dans la mesure où il n'existe pas de comparaisons internationales harmonisées du taux d'intermédiation financière.

A titre illustratif, une estimation du *shadow banking* évalue ses actifs sous gestion à environ 15 000 Md\$ dans le monde en 2011, soit autant que le secteur bancaire. En 2007, les actifs du secteur bancaire étaient estimés à environ 10 000 Md\$, ceux du *shadow banking* à environ 16 000 Md\$¹¹. Enfin, le *Financial stability board* a publié en 2010 quelques éléments montrant l'importance du secteur bancaire en Europe pour le financement de l'économie (de l'ordre de 60% des actifs financiers) et inversement celle des institutions non bancaires aux États-Unis (environ 40%) :

¹¹ Pozsar, Adrian, Ashcraft et Boesky, *Shadow banking* : Fed of NY staff report 458, février 2012.

Graphique n° 1 : Part gérée par catégories d'institution dans les actifs financiers totaux de quelques pays



Source : Financial Stability Board, rapport 2011.

Le *shadow banking* semble même moins développé en France qu'il ne l'est en moyenne dans la zone euro, ces données incluant dans la catégorie *other financial intermediaries* les OPCVM, qui sont des véhicules d'investissement régulés et ne peuvent être comparés à la notion de *shadow banking*.

2 - Les enjeux soulevés par cette dimension

L'importance de la taille acquise par le secteur financier soulève des enjeux particuliers : si elle génère des gains collectifs, elle induit aussi des risques accrus, dont la matérialisation peut se révéler coûteuse pour l'ensemble de la collectivité.

La croissance du secteur financier, particulièrement marquée depuis les années 1960, a coïncidé avec une période de très forte croissance de l'ensemble de l'économie et du niveau de vie des populations, à un rythme jamais connu dans l'histoire. Pendant de nombreuses années, un consensus s'est établi dans la littérature académique sur le lien entre finance et croissance : sur plusieurs centaines d'études économétriques menées, rares sont celles qui ne concluent pas à un lien de causalité positif entre la croissance du secteur financier et la croissance économique. Ce consensus est toutefois remis en cause par des études plus récentes, avec trois principaux arguments : i) elles suggèrent l'existence de biais dans les techniques économétriques utilisées, ii) l'impact positif de la finance sur la croissance dépend en fait du niveau de développement d'un pays (il serait d'autant plus élevé pour les pays développés et moins élevés pour les pays en développement) et iii) il existe une taille à partir de laquelle le développement du secteur financier a des effets négatifs sur la croissance¹².

La taille du secteur financier confronte les pouvoirs publics à une situation paradoxale.

Un secteur financier développé facilite en théorie l'allocation de l'épargne et la distribution de financements, ce qui abaisse le coût du crédit pour les entreprises et les ménages. Un secteur financier de taille importante et profitable génère aussi des recettes fiscales et sociales importantes pour l'État¹³. Enfin, les réformes prudentielles actuelles, qui conduisent à une recapitalisation du secteur, établissent un lien clair entre la taille des établissements bancaires et des compagnies d'assurance, leur capitalisation, leur résilience et la stabilité financière.

En revanche, compte tenu de la fonction des banques et des compagnies d'assurance, un secteur financier de taille importante implique nécessairement une augmentation du volume de risque. Lorsque les risques se matérialisent, comme à l'occasion de la crise financière commencée en 2007, le coût pour la collectivité peut être très élevé. Il faut toutefois préciser que pour expliquer le déclenchement d'une crise financière, de nombreux facteurs autres que la concentration des risques dans le secteur financier doivent être pris en compte (notamment le volume de liquidité disponible découlant de la politique monétaire, les règles d'octroi de crédit ou encore la croissance des besoins de financements des agents non financiers).

¹² Dans une récente étude, ce niveau est approximé par le volume des crédits bancaires rapporté au PIB : à partir de 110% du PIB, l'effet marginal d'une augmentation de la taille du secteur financier sur la croissance devient négatif (Arcand, Berkes et Panizza, *Too much finance ?* : IMF WP juin 2012).

¹³ Voir *infra*, chapitres II et III.

Le coût de telles crises pour les finances publiques n'est pas simplement celui résultant de la mise en place de plans de sauvetage, qui peuvent même générer des recettes nettes pour l'État, comme ce fut le cas en France (réserve faite du cas de Dexia). Il s'agit surtout du coût lié à la perte de production qui en résulte : après une crise financière, en fonction de sa gravité, des facteurs de production ont été détruits, de sorte que la croissance ne retrouve pas toujours son rythme d'avant-crise.

Encadré n° 2 : Le coût des crises bancaires

Dans une récente étude menée sur un échantillon de 23 pays développés et émergents, reprise dans le rapport remis par le FMI au G20, des chercheurs du Fonds ont estimé que les crises bancaires de la période récente (2007-2009) sont globalement mieux gérées que celles intervenues par le passé (1970-2006) : les plans de sauvetage sont moins coûteux pour les finances publiques et représentent en moyenne 4,9% du PIB aujourd'hui contre 10% pour les précédentes crises.

En revanche, leur coût pour l'économie (et donc indirectement pour les finances publiques) a augmenté : la perte de production cumulée est estimée en moyenne à 24,9% du PIB aujourd'hui, contre 19,5% pour les crises passées¹⁴, ce qui signifie que l'ampleur des crises financières s'est accrue.

La taille du secteur financier soulève donc des enjeux de régulation importants. Elle implique d'opérer un arbitrage entre les gains résultant de la grande taille du secteur (recettes fiscales accrues, facilités de financement pour les États, les entreprises et les ménages, etc.) et les coûts potentiels que cette taille implique (des crises financières plus graves et une probabilité d'occurrence plus élevée).

La réponse apportée par la réglementation est globalement celle d'un renforcement de la solidité financière des banques et des compagnies d'assurance, intervenue à partir des années 1980. Alors même que la libéralisation des marchés financiers a permis la croissance du secteur financier, un renforcement des règles prudentielles s'est mis en place.

¹⁴ Laeven et Valencia, *Systemic banking crisis : a new database* : IMF WP 02/224, 2008 ; *How costly are the 2007-2009 systemic banking crises* : FMI, rapport au G20, septembre 2010.

**Encadré n° 3 : La supervision prudentielle des banques et des
organismes d'assurance**

La réglementation prudentielle des banques et des compagnies d'assurance s'est progressivement mise en place au niveau international au cours des années 1970 et 1980. Dans un contexte de libéralisation des marchés financiers et de constitution d'un marché unique de prestation de services financiers, l'objectif était de s'assurer de la solidité financière des principaux acteurs, c'est-à-dire que leurs fonds propres atteignent un niveau suffisant pour couvrir les risques qu'ils portent.

Les premières règles de capitalisation pour les organismes d'assurance ont été établies dans les années 1970 (directive de 1973 pour l'assurance non-vie et directive de 1979 pour l'assurance-vie), modifiées ensuite en 1992. Les exigences en capital sont fixées en fonction du niveau d'activité, des risques du portefeuille d'actifs détenus et des provisions techniques constituées par les assureurs, tels que comptabilisés dans leurs comptes sociaux. Les placements sont également encadrés par des règles d'admissibilité et de dispersion (**Solvabilité I**).

A la même époque, la supervision bancaire internationale s'est également mise en place. En 1974, le comité de Bâle est créé par les gouverneurs des banques centrales des 10 principaux pays de l'OCDE, avec l'objectif de surveiller le risque de faillite. **Les accords de Bâle I**, en 1988, se concentrent donc sur le risque de crédit : les fonds propres réglementaires des banques ne peuvent être inférieurs à 8% de leurs engagements de crédit (ratio Cooke). Ces règles sont devenues dans les années 1990 inadaptées à la réalité et à la complexité du risque crédit, qui était défini en fonction du volume de crédits distribués et de la nature de la contrepartie et non de sa solidité financière réelle (le risque était notamment très faible lorsque la contrepartie était une banque et nul lorsque la contrepartie était un État de l'OCDE, indépendamment de la qualité de leur bilan. De plus les engagements à moins d'un an n'étaient pas pris en compte).

Les accords de Bâle II signés en 2004 ne modifient pas le ratio de fonds propres requis (8%) mais ils établissent un lien entre les fonds propres réglementaires et le risque, évalué au moyen d'une notation externe (par une agence de notation) ou interne (par un modèle de risque interne), ce qui doit inciter les banques à renforcer leur propre dispositif de contrôle des risques. Le risque est également pondéré différemment selon sa nature (risque de crédit, risque de marché et risque opérationnel). Enfin, une structure réglementaire en trois piliers est mise en place : le premier pilier regroupe les exigences réglementaires, le second pilier les principes d'une surveillance prudentielle individualisée, le troisième pilier des exigences minimales de communication et de transparence.

La crise financière de 2008 a montré les limites de ces dispositifs : les ratios de solvabilité réglementaires étaient en réalité inférieurs aux niveaux exigés par les marchés, le risque de marché a été sous-évalué dans le traitement retenu par Bâle II (il revenait à une pondération de l'ordre de 5%), la notion de fonds propres n'était pas harmonisée en comptabilité d'un pays à un autre, ce qui conduisait à des fonds propres de qualité inégales. Enfin, les ratios ne permettaient pas d'évaluer correctement les activités hors bilan.

De nouvelles règles de solvabilité ont donc été mises en place. **Les accords de Bâle III** adoptés en décembre 2010 limitent la possibilité de comptabiliser des instruments hybrides parmi les fonds propres et relèvent l'exigence minimale de capital des fonds propres « durs » (*Core Tier 1*) de 2% à 7% d'ici 2019, dont un coussin de conservation de 2,5%. Un coussin contra-cyclique supplémentaire pouvant aller jusqu'à 2,5% pourra être requis, auxquels il faut enfin ajouter pour les établissements systémiques une couche de fonds propres supplémentaire pouvant aller jusqu'à 2,5%. Deux ratios de liquidité sont également proposés : un ratio de liquidité de court terme (*liquidity coverage ratio – LCR*) permet de mesurer la liquidité nécessaire au bilan d'une banque pour faire face à un choc de liquidité pendant 30 jours et un ratio de liquidité de long terme (*net stable funding ratio – NSFR*) détermine sur un an le montant de ressources stables nécessaire pour assurer le financement des engagements durables de la banque. Enfin, un ratio de levier sera publié en 2015 et en principe applicable en 2018. Il interdira que le total des expositions d'une banque (au bilan et hors bilan) dépasse 33 fois le montant des fonds propres (*Tier 1*). La mise en œuvre et le détail des nouveaux ratios fait encore l'objet de discussions, aussi bien au niveau international que dans le cadre européen en vue de leur transposition.

Selon les dernières données du comité de Bâle (avril 2012), les besoins en fonds propres pour remplir les obligations de Bâle III pour les 103 principales banques du monde se montent à 930 Md€ à lever d'ici 2019, dont 452 Md€ pour les banques européennes (29 établissements ont été définis comme systémiques dont 16 européens) ; les besoins résultant des ratios de liquidités à 1 760 Md€ d'actifs liquides pour le LCR d'ici 2015 et à 2 780 Md€ pour respecter le ratio NSFR en 2018. Le coût en capital et en liquidité pour les banques françaises est estimé par l'ACP mais non public.

Pour ce qui concerne les organismes d'assurance, la réglementation prudentielle est encore en cours d'évolution (**Solvabilité II**). Elle adopte la même structure en trois piliers que Bâle II, auxquels s'ajoute une dimension de contrôle des groupes (quatrième pilier). Elle généralise à l'ensemble du bilan une vision économique : l'évaluation des actifs s'effectuera en valeur de marché et non plus seulement en valeur comptable.

Deux ratios de capital, dont les calculs sont fondés sur les risques, sont déterminés. Un niveau de fonds propres cible (*solvency capital requirement – SCR*) doit permettre de résister à des pertes ou à un choc financier (*value at risk*) avec une probabilité de 99,5% sur un an. Un seuil de fonds propres minimum (*minimum capital requirement – MCR*) doit permettre de couvrir une valeur en risque du portefeuille avec une probabilité de 85% à un an. Au moins la moitié des fonds propres doivent être constitués de fonds propres de la meilleure qualité. Les exigences en capital peuvent être déterminées par un modèle interne contrôlé par le superviseur, ce qui constitue une évolution importante par rapport à Solvabilité I.

L'application de Solvabilité II est pour le moment repoussée à 2015. Son coût en capital fait l'objet d'études d'impact régulières par le régulateur européen. La dernière menée (QIS5), qui couvre 70% des entreprises d'assurance françaises représentant 95% des primes, montre que le capital des assureurs français dépasse de 82 Md€ les exigences du SCR et de 135 Md€ les exigences de couverture du MCR.

En renforçant pour l'avenir les obligations de liquidité et de capitalisation et en mettant en place des projets de taxation du secteur financier, la réglementation soulève la question de la taille des établissements financiers et du secteur. Elle propose désormais le calcul que les coûts liés à la réduction de la taille du secteur financier (des financements en théorie plus coûteux et moins faciles à obtenir) seront inférieurs aux gains espérés de ces réformes (en théorie, une plus grande stabilité financière, des crises moins fréquentes et moins coûteuses).

C - Une fonction de tiers déclarant et payeur vis-à-vis de l'administration fiscale et des contribuables

Les entreprises du secteur financier se distinguent des entreprises non financières par leur rôle d'intermédiaire : elles rendent en effet des services de nature fiscale, tant à l'administration qu'aux contribuables (1), ce qui reporte sur elles une partie du coût de gestion de l'impôt (2).

1 - Des services de nature fiscale

Les établissements de crédit et les compagnies d'assurance rendent à l'administration et aux contribuables des services de nature fiscale : la liquidation et la collecte de certains impôts d'une part et l'information sur des éléments de patrimoine d'autre part.

a) La liquidation et la collecte d'impôts et de prélèvements sociaux sur les revenus de l'épargne

Les entreprises, qu'elles appartiennent ou non au secteur financier, liquident les prélèvements sociaux (cotisations sociales, CSG et CRDS, prélèvements sur la masse salariale) pour le compte des salariés. En ce sens, elles rendent un service à l'administration fiscale et aux contribuables : elles calculent, recouvrent et assurent le paiement de ces prélèvements à leur place.

Outre ces prélèvements sociaux, les entreprises du secteur financier rendent un service analogue pour l'imposition des revenus de capitaux mobiliers et des plus-values mobilières. Cette fonction a été confiée aux établissements financiers dans un souci de simplicité, dans la mesure où ils sont teneurs de compte et avec l'objectif de mieux contrôler les impositions dues par les épargnants détenteurs de titres que s'ils les déclaraient eux-mêmes.

Les prélèvements sur les dividendes et les distributions assimilées, sur les intérêts et autres revenus fixes, lorsque leur bénéficiaire a opté pour une imposition par prélèvement forfaitaire libératoire, sont calculés et retenus à la source par l'établissement financier. Ce dernier doit ensuite les déclarer et les payer à l'administration : environ 70 000 déclarations sont déposées chaque année. Un mécanisme analogue, quoique de moindre ampleur, existe aussi pour les entreprises opérant une distribution directe de dividendes ou d'intérêts sur compte courant au profit de leurs actionnaires.

Le rôle des sociétés financières est toutefois moins important pour les plus-values : contrairement aux revenus de valeurs mobilières, qui sont toujours liquidés par les intermédiaires financiers et figurent sur la déclaration d'impôt sur le revenu préremplie, elles doivent être calculées et déclarées par le contribuable, sur un formulaire complémentaire à la déclaration d'impôt sur le revenu.

b) L'information de l'administration fiscale

Les établissements bancaires et les compagnies d'assurance remplissent une fonction de tiers déclarant, c'est-à-dire d'information de l'administration fiscale sur le patrimoine de leur clientèle.

Chaque année, les établissements établissent une déclaration (un imprimé fiscal unique) récapitulant l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers payés à leur clientèle, qui précise le nom du bénéficiaire ou du souscripteur, le montant et la nature des opérations réalisées. C'est à

partir de ces imprimés que l'administration établit les déclarations préremplies d'impôt sur le revenu, qui constituent une source d'information fiscale importante.

Les établissements financiers, tout comme la Banque de France, la Caisse des dépôts et les comptables publics, doivent également déclarer à l'administration l'ouverture ou la clôture des comptes permettant à leur clientèle d'y détenir des titres ou des espèces. Si le nom du titulaire du compte est indiqué, le solde du compte n'y figure pas. Ces informations permettent de tenir à jour le fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA), tenu par la direction générale des finances publiques. Environ 100 millions de déclarations sont traitées chaque année.

Enfin, les compagnies d'assurance doivent déclarer à l'administration fiscale le décès du titulaire d'un contrat d'assurance-vie, lorsqu'ils en ont connaissance. Cette déclaration doit contenir le nom de l'assuré et des bénéficiaires, la date de souscription du contrat et le montant des primes versées après 70 ans.

Toutefois, il n'existe pas en matière d'assurance-vie de fichier exhaustif, qui recenserait comme FICOBA pour les comptes bancaires l'ensemble des contrats ouverts. Dans la mesure où l'assurance-vie bénéficie d'importants avantages fiscaux, pour l'imposition des produits et pour les droits de succession¹⁵ et où il existe un encours important de contrats non réclamés et donc non taxés, il devrait être envisagé que l'obligation déclarative relative aux comptes bancaires soit étendue aux contrats d'assurance-vie, non plus au décès de l'assuré mais dès la souscription du contrat.

Les diverses obligations déclaratives des assureurs relatives à certains éléments de patrimoine détenus par leurs assurés (contrat d'assurance-vie mais aussi assurance contre le vol d'objets précieux) permettent aux services fiscaux de mieux contrôler les assiettes d'impôts sur les successions et d'impôt de solidarité sur la fortune. Il apparaît que ces différentes dispositions sont reprises dans le code général des impôts à de multiples endroits et sont parfois redondantes¹⁶. Il serait envisageable

¹⁵ Pour les contrats les plus récents, ouverts après 1991 et pour les primes versées après 1998, la mutation du contrat est taxée à 20% après un abattement de 152 000€ pour les primes versées avant 70 ans, au barème des droits de mutation à titre gratuit pour celles versées après 70 ans (après abattement de 30 500€). Pour les rachats de contrats, les revenus sont imposés à 35% si le contrat est détenu depuis moins de quatre ans, 15% pour les contrats détenus depuis quatre à huit ans, 7,5% pour les contrats détenus depuis plus de huit ans.

¹⁶ Par exemple, aux articles 806 du code général des impôts et 292 B de son annexe II.

de rationaliser la matière pour en améliorer la lisibilité et de recentrer l'obligation sur ce qui est effectivement utile aux contrôles fiscaux.

2 - Des coûts de gestion supportés par le secteur

Cette fonction de tiers déclarant et de tiers payeur engendre un coût pour les entreprises du secteur financier.

Les établissements financiers sont passibles d'amendes ou de pénalités en cas de manquement à leurs obligations d'informer l'administration. Un retard dans le dépôt des formulaires déclarant le prélèvement forfaitaire libératoire est ainsi passible d'intérêts de retard et d'une majoration d'impôt. En cas d'erreur ou d'omission de déclaration sur imprimés fiscaux uniques, l'amende peut atteindre 50% des montants non déclarés. Enfin, en cas d'erreur de déclaration au fichier FICоба, les établissements encourent une amende de 1 500 €.

Les prélèvements sociaux dus sur certains produits de placement font l'objet d'un acompte, versé en deux fois, le 25 septembre et le 25 novembre de chaque année. La régularisation intervient ensuite au mois de janvier ou de février de l'année suivante. Ce dispositif apporte ainsi à l'État une avance de trésorerie comprise entre 2 Md€ et 3 Md€ selon les estimations de la direction générale des finances publiques. Il peut représenter un montant individuel significatif, de l'ordre d'une centaine de millions d'euros pour un grand groupe bancaire. Compte tenu des dates de versement des acomptes et de régularisation, le coût de trésorerie pour le secteur financier est d'environ 4 M€ aujourd'hui mais ce faible montant s'explique uniquement par le niveau exceptionnellement bas des taux du marché interbancaire¹⁷. Ce raisonnement pourrait toutefois être inversé, si l'on considérait que le fait générateur donnant lieu au paiement des prélèvements sociaux n'était pas la date d'inscription en compte des revenus (en général la fin de l'année fiscale) mais la constitution et l'acquisition des revenus au fil du temps.

Plus généralement, la fonction de tiers déclarant et de tiers payeur implique des coûts de gestion. Elle suppose que les établissements financiers soient équipés d'un système informatique approprié et dédient des agents à sa maintenance, au renseignement et au contrôle des données transmises à l'administration. Le système d'information des établissements financiers fait d'ailleurs l'objet de vérifications spécifiques lorsque l'entreprise est soumise à un contrôle fiscal.

¹⁷ Estimation obtenue en appliquant à une avance de 2 Md€ le taux de l'Euribor 3 mois observé en septembre 2012 (0,2%). Si on prenait un taux de 1,3%, qui était le niveau observé fin 2011, le coût serait de 26 M€.

Cette fonction expose ces entreprises à un risque juridique qui n'est pas uniquement théorique. Les modifications de la législation fiscale ou sociale qui interviennent en cours d'année imposent à ces établissements de modifications de leur système d'information dans des délais très contraints, d'autant plus complexes que les mesures votées sont parfois rétroactives et peuvent donc rendre obsolètes le travail de liquidation déjà effectué.

Pour prendre un exemple récent, la hausse des prélèvements sociaux sur les revenus de valeurs mobilières à 13,5% votée en loi de finances rectificative du 19 septembre 2011 devait s'appliquer à partir du 1^{er} octobre pour certaines catégories de revenu (prélèvement forfaitaire libératoire, actions imposées au barème de l'impôt sur le revenu) mais rétroactivement au 1^{er} janvier de la même année pour d'autres (intérêts, plus-values de cession de valeurs mobilières). La complexité de cette disposition a donné lieu à des interprétations divergentes par les établissements financiers : selon qu'était ou non retenu comme fait générateur de l'impôt la date de l'inscription en compte du revenu, certains établissements ont appliqué cette hausse à l'ensemble des revenus perçus au titre de l'année 2011, d'autres ont distingué *pro rata temporis* les revenus perçus avant et après le 1^{er} octobre 2011 et leur ont appliqué des taux de prélèvements sociaux différents. Plusieurs contentieux sont actuellement engagés pour clarifier ce point.

Le coût de gestion supporté par les établissements financiers est surtout un coût de mise à jour et de reprogrammation des systèmes d'information liquidant les impôts et les prélèvements dus. Ce coût est difficilement estimable mais on peut donner quelques exemples issus de données communiquées par plusieurs groupes financiers et des fédérations professionnelles. Le coût des seules modifications liées aux évolutions de la législation fiscale et sociale intervenues depuis le 1^{er} janvier 2011 (plusieurs modifications du taux de prélèvement social, application de prélèvements sociaux sur l'épargne logement en fonction de la date de versement des intérêts, hausse du prélèvement forfaitaire libératoire) est estimé à 1,2 M€¹⁸ par une entreprise et à environ 10 M€ pour le secteur bancaire. Les modifications des systèmes d'information internes liées à la disparition prochaine du prélèvement forfaitaire libératoire et à son remplacement par un système d'acompte généreraient un coût de l'ordre de 30 M€ à 50 M€ par établissement.

¹⁸ Montant atteint en estimant le coût d'un jour/homme mobilisé à 1 000€ brut. Ces adaptations auraient mobilisé à temps plein cinq agents pour un coût estimé à 270 000€ par an.

II - Une fiscalité évolutive et spécifique

En réponse à la dernière crise financière, de très nombreux débats se sont noués sur la responsabilité du secteur financier. En même temps qu'un renforcement de la réglementation, s'est développée une réponse fiscale qui prend une ampleur particulière à partir de l'année 2012 et qui apparaît nouvelle à l'échelle de l'histoire financière française (A). La singularité de l'activité financière a engendré l'apparition d'une comptabilité particulière, dont découlent des prélèvements obligatoires spécifiques (B). La période récente, qui se caractérise par la création de nouveaux prélèvements spécifiques, soulève de nouveaux enjeux sur le rôle de la fiscalité et implique de nouveaux arbitrages (C).

A - Un débat fiscal nouveau dans l'histoire

Après chaque grande crise financière, de manière récurrente dans l'histoire économique, les opinions publiques et les élus ont désigné les entreprises du secteur financier comme responsables de ces crises et ont cherché à en encadrer les comportements. Les objectifs des mesures adoptées, rarement exprimés avec clarté, visent aussi bien à réguler ces entreprises, qu'à les sanctionner pour leurs comportements, voire à redistribuer des profits jugés trop élevés.

Depuis 2010, de nouveaux prélèvements obligatoires spécifiques au secteur financier ont été votés. En montant annuel, ces nouveaux prélèvements obligatoires représentent depuis 2012 de 3 Md€ à 4 Md€ pour les prélèvements directs et plus de 7 Md€ si on inclut les prélèvements indirects¹⁹ (1). Cette réponse paraît d'une ampleur unique au regard de l'histoire économique et fiscale française (2).

1 - De nouveaux prélèvements obligatoires votés depuis 2010

Depuis 2009, la réglementation prudentielle se renforce avec l'adoption de la réglementation Bâle III et Solvabilité II mais la fiscalité constitue également un instrument privilégié par les pouvoirs publics.

¹⁹ L'addition des prélèvements directs aux prélèvements indirects soulève la question de l'incidence fiscale des taxes. Pour autant, se limiter à la présentation des seuls prélèvements directs revient à formuler l'hypothèse que la totalité des prélèvements indirects est reportée sur des tiers, ce qui n'est pas établi. De plus, dans le cas d'un prélèvement indirect comme la taxe sur les transactions financières, les institutions financières représentent une grande partie des assujettis finaux, qui supportent bien le poids de cette taxe.

Pour ne citer que les principales mesures, une taxe sur les rémunérations des professionnels de marché a été perçue de manière exceptionnelle en 2010, la réserve de capitalisation des compagnies d'assurances fait l'objet d'un prélèvement spécifique voté en 2011, une taxe systémique a été créée en 2011 et une taxe sur les transactions financières en 2012. Le financement de l'Autorité de contrôle prudentiel et de l'Autorité des marchés financiers a été modifié pour y faire contribuer le secteur bancaire et les entreprises d'investissement. Dernièrement, un prélèvement complémentaire à la taxe systémique, pour les établissements qui y sont assujettis, a été créé par la loi de finances rectificative du 16 août 2012. L'impôt sur les sociétés, la contribution économique territoriale et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ont également fait l'objet d'adaptations spécifiques.

Les mesures votées dans la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prévoient des prélèvements complémentaires : une taxation supplémentaire de 7% de la réserve de capitalisation des assureurs, une modification de l'assiette de la C3S pour ces derniers après celle intervenue pour les établissements de crédit en 2012, ainsi qu'une réforme de la taxe sur les salaires visant à y intégrer l'intéressement et la participation et à créer un taux marginal de 20% pour les salaires supérieurs à 150 000€ par an.

Au total, ces différentes mesures représentent une imposition supplémentaire ciblée sur le secteur financier de 3,53 Md€ en 2011, 5,81 Md€ en 2012, 8,02 Md€ en 2013, 7,31 Md€ en 2014 et 7,49 Md€ en 2015.

Tableau n° 3 : Prélèvements spécifiques votés depuis 2010 et impact estimé sur les années suivantes (en M€)

	2010	2011	2012 ^(e)	2013 ^(e)	2014 ^(e)	2015 ^(e)
<i>Total prélèvements directs</i>	1 424	2 465	3 255	4 345	3 630	3 810
Taxe sur le chiffre d'affaires santé des organismes complémentaires (LFSS 2009)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Taxe sur les professionnels de marché (LFR 2010)	298	<i>Taxe ponctuelle non reconduite</i>				
Contribution ACP (banques)***	126	125	125	125	125	125
Taxe sur la réserve de capitalisation des assurances (<i>exit tax</i> , LFI 2011)		835	865			
Taxe systémique (LFI 2011)		495	550	810	810	810
Contribution AMF (banques et entreprises d'investissement)***		10	15	15	15	15
Application du droit commun de l'IS aux mutuelles (LFR4 2011)				150	225	375
Application du droit commun de la CET aux mutuelles* (LFR4 2011)				30	40	70
Modification de la C3S pour les banques (LFSS 2012)			150	150	150	150
Doublement du taux de la taxe systémique (LFR 16 août 2012)				810	810	810
Prélèvement complémentaire banques (LFR 16 août 2012)			550	<i>A ce jour, taxe ponctuelle</i>		
Hausse de la taxe sur les salaires (LFSS 2013)**				400	400	400
Modification de la C3S pour les assurances (LFSS 2013)				55	55	55
Réforme de l'imposition des parts de <i>carried interest</i> (LFI 2013)				N/A	N/A	N/A
Taxe supplémentaire sur la réserve de capitalisation (LFI 2013)				800	<i>A ce jour, taxe ponctuelle</i>	
<i>Total prélèvements indirects</i>	0	1 066	2 560	3 683	3 683	3 683
Application d'un taux de 3,5% de TSCA aux contrats santé solidaires (LFI 2011), 7% à compter du 1er octobre 2011 (LFR 2011)		1 066	2 000	2 060	2 060	2 060
Hausse du taux de droit commun de TSCA à 9% pour les contrats maladie autres que les contrats solidaires (LFR 2011)			23	23	23	23
Taxe sur les transactions financières (LFR 14 mars 2012)			367	1 100	1 600	1 600
Impact modification TTF (LFR 16 août 2012)			170	500		
<i>Total prélèvements directs et indirects</i>	1 424	3 531	5 815	8 028	7 313	7 493
Total prélèvements obligatoires (hors contributions ACP et AMF)	1 298	3 396	5 675	7 888	7 173	7 353
Total prélèvements obligatoires hors TTF, TSCA et dispositions relatives au <i>carried interest</i>	1 298	2 330	3 115	4 205	3 490	3 670

* Uniquement pour la CVAE, l'estimation du produit de CFE n'étant pas disponible.

** Impact chiffré à 470 M€ en LFSS pour 2013 (y compris intégration de l'intéressement et de la participation à l'assiette), dont on fait l'hypothèse que 85% pèsera sur le secteur financier.

*** Il est fait l'hypothèse que le dernier montant connu (2012) ne varie pas au cours des années ultérieures.

Source : CPO, données documents budgétaires.

La hausse des prélèvements obligatoires au sens strict, c'est-à-dire en déduisant de ces montants les contributions à l'Autorité de contrôle prudentiel et à l'Autorité des marchés financiers, atteint 3,39 Md€ en 2011, 5,67 Md€ en 2012, 7,88 Md€ en 2013, 7,17 Md€ en 2014 et 7,35 Md€ en 2015.

Hors prélèvements indirects (taxe sur les conventions d'assurance et taxe sur les transactions financières), ces montants représentent

respectivement 2,33 Md€ en 2011, 3,11 Md€ en 2012, 4,2 Md€ en 2013, 3,49 Md€ en 2014 et 3,67 Md€ en 2015. Ces mesures représentent une hausse significative, pour un secteur dont le total des prélèvements obligatoires était de 40,2 Md€²⁰ en 2010.

Il est difficile de ventiler ces données par secteur ou par catégorie d'entreprise. Une part de ces nouveaux prélèvements provient de la fiscalisation des complémentaires de santé (1 Md€ de taxe sur le chiffre d'affaires santé des complémentaires d'assurance-maladie, 2 Md€ de taxe sur les conventions d'assurance sur les contrats solidaires), qui concerne particulièrement, mais pas exclusivement, les mutuelles.

2 - Une réponse nouvelle au regard du passé

Ces réponses de nature fiscale sont nouvelles à l'échelle de l'histoire économique française. Après les grandes crises financières de la fin du XIX^{ème} siècle ou celle des années 1930, d'autres instruments que la taxation avaient été mobilisés, à l'exception de la création de l'impôt sur les opérations de bourse en 1893.

Encadré n° 4 : Les principales crises financières de l'histoire française contemporaine

Les crises financières en France paraissent relativement plus rares que celles intervenues dans d'autres grands pays financiers, notamment les États-Unis ou le Royaume-Uni. Dans l'histoire contemporaine récente, on en dénombre trois avant celle qui commence en 2008²¹.

En 1882, la faillite de l'Union générale et des banques lyonnaises a entraîné une longue récession. L'Union générale connaît une croissance rapide à la fin des années 1870, grâce à l'agiotage (immobilisation d'actifs affectés par l'inflation), à des investissements risqués et rentables à l'étranger (en Europe de l'est et en Afrique du nord), au financement de grands travaux (plan Freycinet de 1879 développant les voies de navigation fluviale et le réseau ferré du pays) et à l'acquisition de titres en bourse. Les dividendes importants qu'elle verse lui permettent de réaliser plusieurs augmentations de

²⁰ Voir *infra*, chapitre II > partie II > A.

²¹ Sources : Carmen Reinhart et Ken Rogoff, *This time is different* : 2009 ; Michael Bordo et Barry Eichengreen, *Is our current international environment unusually crisis prone ?* : 1999 ; Pierre-Cyrille Hautœur, *La chute du Comptoir d'escompte, comment la Banque centrale devient prêteur en dernier ressort ; Le marché financier français entre 1870 et 1900 ; La crise de 1929 et ses enseignements ; Stock exchange industry regulation : the Paris bourse 1893-1898* (avec Angelo Riva et Amir Rezaee) ; Dominique Lacoue-Labarthe, *Paniques bancaires inefficaces, politique d'indulgence de l'État et risque systémique pendant la crise française des années 1930* : 2006 ; Hubert Bonin, *Les banques françaises de l'entre-deux guerres* : 2000 ; Cour des comptes, *Les concours publics aux établissements de crédit* : 2009 et 2010.

capital, dans un contexte de développement des bourses en France (Paris et Lyon) et de multiplication d'investissements par des petits porteurs. La spéculation sur les titres bancaires, combinée à la diminution progressive de la demande publique et à des irrégularités de gestion, ainsi que des phénomènes de panique bancaire, ont mené l'Union générale et quelques banques lyonnaises à la faillite, provoquant une crise systémique. La Banque de France doit refinancer les banques commerciales (80 millions de francs de prêts et 100 millions d'achat de titres) et elle-même doit se refinancer auprès de la Banque d'Angleterre. La croissance du PIB a chuté de 5% en 1883 et demeure négative pendant plus de cinq ans (-3% par an en moyenne).

A partir de 1887, la Société des métaux, première entreprise mondiale de l'industrie du cuivre, se lance dans une opération financière (*corner*) visant à acheter et à contrôler la totalité de la production sur les trois années à venir, afin de contraindre les opérateurs qui anticipent une baisse du cours du cuivre (et qui en vendent à découvert) d'en racheter à un prix élevé. Les prix augmentant, les transactions de cuivre se réduisent. Les stocks de la Société des métaux atteignent un tel niveau que les banques qui financent cette opération cessent leurs crédits. La Société des métaux fait faillite, entraînant en 1889 celle de son principal actionnaire, le Comptoir d'escompte de Paris. Le sauvetage accordé par la Banque de France est un refinancement de 200 millions de francs, soit 1% du PNB de l'époque (ce montant équivaut à 20 Md€ aujourd'hui). La croissance du PIB a chuté de 14% mais un phénomène de rattrapage s'est produit dès 1890 (croissance moyenne de 5% par an).

Les années 1930 constituent la plus grave crise bancaire jamais connue. La décennie des années 1920 a été marquée aux États-Unis par une forte croissance de la production industrielle et de la productivité mais aussi par une croissance des indices boursiers cinq fois plus rapide, largement financée par endettement. Le krach boursier du 24 octobre 1929, point de départ d'un resserrement du crédit et de faillites bancaires aux États-Unis, s'est ensuite propagé à l'Europe, notamment par l'Allemagne, dont le système bancaire dépendait en partie du financement par des capitaux américains et demeurait fragilisé par l'hyperinflation des années 1920. En France, aux nombreuses difficultés macroéconomiques (incertitudes sur la balance des paiements liées au paiement par l'Allemagne des indemnités résultant des traités de paix de la Première guerre mondiale, endettement à court terme des États, système de changes fixes, hausse généralisée des taux et resserrement du crédit, absence de coordination internationale, défauts d'États en Amérique du sud et premières faillites et paniques bancaires au Royaume-Uni) s'ajoutent des pratiques affairistes : le faillite de la banque Adam, principal financier des opérations d'Albert Oustric, entraîne la faillite de 27 banques en octobre 1930. Les paniques bancaires se sont surtout produites entre 1931 et 1932 : 40% des établissements financiers disparaissent en quelques années. Le PIB français n'a retrouvé son niveau de

1929 qu'en 1939, la Grande dépression ayant en outre des conséquences politiques, sociales et militaires dramatiques.

En comparaison de ces événements, la crise financière de 2008 apparaît bien mieux maîtrisée. Les investissements dans les actifs immobiliers américains, conjugués à la sophistication des produits financiers, à des déséquilibres macroéconomiques et à l'abondance de liquidité, ont conduit à une crise bancaire mondiale. Relativement moins exposées que les autres banques au marché immobilier américain et organisées selon un modèle de banque universelle, les banques françaises ont connu des dépréciations limitées : pour les six principales d'entre elles, elles se sont montées à 65 Md€ entre 2007 et janvier 2010, soit pour donner un ordre de grandeur l'équivalent des dépréciations constatées par Bank of America ou par Merrill Lynch, ou la moitié de celles constatées par AIG ou Citigroup. Les concours publics apportés par l'État ont atteint, hors Dexia, 20 Md€ de recapitalisation et 77 Md€ de refinancements (dont la quasi-totalité a été remboursée à ce jour), auxquels il faut ajouter les opérations non conventionnelles de refinancement à long terme de la Banque centrale européenne. En France, aucune banque majeure n'a fait faillite hormis Dexia et le PIB n'a été en récession qu'au cours de l'année 2009 (de -2,5%).

Outre ces grandes crises financières, qui ont entraîné une contraction du PIB, on peut également mentionner la faillite du Crédit Lyonnais, dont les structures de défaisance (CDR et EPFR) mises en place ont représenté un coût total estimé par la Cour des comptes en 2008 à 19 Md€. Le coût de la faillite de Dexia n'est pas encore estimable à ce jour.

La question de l'intervention publique dans le secteur financier ne se posait pas véritablement en termes fiscaux. D'autres instruments étaient préférés pour encadrer les comportements du secteur financier : une proposition de pénalisation de toutes les transactions effectuées par des personnes n'ayant pas la qualité d'agent de change²², la réglementation des conditions auxquelles s'effectuent les transactions sur valeurs mobilières en France²³ ou, au contraire, la suppression du monopole des agents de change pour effectuer des transactions²⁴. Un débat important concernait également l'opportunité d'interdire aux établissements financiers de se constituer sous la forme de société anonyme, dont le développement avait été récemment favorisé par la loi du 24 juillet 1867 supprimant l'autorisation administrative préalable à leur création : une partie importante des sociétés anonymes créées à la fin du XIX^{ème} siècle l'étaient en effet dans le secteur financier.

²² Proposition de loi du député Lagrange, 7 février 1882.

²³ Proposition de loi du député Sourigues, 23 février 1882.

²⁴ Proposition de loi du député Ménard-Dorian, 23 février 1882.

A côté de ces débats réglementaires, la création de l'impôt sur les opérations de bourse en 1893 apparaît comme une exception fiscale isolée. Cet impôt, qui prélève une proportion minime de chaque transaction, est dû par tout opérateur effectuant une transaction boursière. Il ne frappait pas spécifiquement les banques mais nombre d'entre elles proposaient un service d'intermédiation boursière et y étaient donc assujetties. Une conséquence importante de cette loi est la fin du monopole des agents de change sur les transactions boursières et la légalisation de fait de la Coullisse, dans la mesure où tous les opérateurs, y compris ceux intervenant en-dehors d'un marché réglementé, sont redevables de cette taxe. Le développement de la spéculation, en particulier sur des titres de mines d'or en Afrique, conduit à un krach boursier en 1895 et au rétablissement du monopole des agents de change en 1898. Cet impôt sur les opérations de bourse a existé jusqu'en 2007 mais générait un rendement limité, estimé à 270 M€ cette année-là.

Si aucun questionnement fiscal spécifique au secteur financier n'existait à cette époque, c'est parce que la spécificité juridique des banques et du secteur financier n'était pas encore affirmée et parce que la fiscalité des entreprises était elle-même en construction.

L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux a été créé en 1914, en même temps que l'impôt sur le revenu mais ses modalités n'ont été précisées qu'en 1917. Il n'a en fait été recouvré que progressivement au cours des années 1920. L'impôt sur les sociétés n'a finalement été créé qu'en 1948.

De même, les établissements financiers n'ont pas d'existence juridique spécifique jusqu'à l'entre-deux guerres.

Jusqu'à la loi du 13 juin 1941 relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire, les banques n'avaient en effet pas de statut juridique spécifique, même si quelques textes prévoyaient des dispositions particulières pour le secteur. La loi du 19 juin 1930 définit les conditions déontologiques d'exercice de la profession de banquier et les cas d'interdiction judiciaire, en particulier parce que cette loi impose aux banques d'informer l'administration sur la détention de titres par leurs clients et leur confie le recouvrement de certaines taxes. Plusieurs décrets et lois intervenus à partir de 1935 déterminent ensuite les conditions auxquelles une banque peut obtenir l'agrément pour exercer son activité (enquête administrative, déclarations sur leur capital et leur bilan). La loi de 1941 modifiée par la loi du 2 décembre 1945 pose quelques premiers principes de supervision prudentielle. Elle crée la commission de contrôle des banques et définit les différentes catégories d'établissements bancaires, en fonction des maturités de leurs opérations (établissements financiers, banques de dépôt qui pouvaient effectuer des

opérations à court terme, banques d'affaires, banques de crédit à moyen-long terme).

Si l'activité d'assurance est à l'origine accompagnée par l'État et faisait l'objet d'une réglementation par catégorie de risque (incendie, accident, vie, vol, risques sanitaires, animaux, etc.) tout au long du XIX^{ème} siècle, le développement des compagnies d'assurance intervient surtout dans la seconde moitié du siècle, avec l'essor des sociétés anonymes. La loi du 1^{er} avril 1898 élargit les risques pouvant être couverts par les mutuelles et celle du 9 avril 1898, qui instaure une responsabilité de l'employeur en cas d'accident du travail, crée également un corps de commissaires contrôleurs des sociétés d'assurances contre les accidents du travail. Le décret-loi du 14 juin 1938 uniformise le contrôle de l'État sur les sociétés d'assurances et fixe les grandes lignes de leur régime juridique.

Dans cette période de construction juridique et fiscale, il était difficile d'imaginer comment les établissements financiers pouvaient faire l'objet de réflexions visant à les taxer spécifiquement. Deux exceptions peuvent néanmoins être citées. La loi du 13 mars 1917, qui donne un statut légal aux banques populaires, les exonère du droit de timbre, de la patente et de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. La loi de finances pour 1925 a étendu la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires des grands magasins créée en 1917 aux banques et aux entreprises d'assurances (mais dans la même loi, ces dernières ont également été exonérées du régime normal d'imposition des bénéfices industriels et commerciaux pour être taxées à un taux forfaitaire de 20%).

Après la seconde guerre mondiale, la même préoccupation d'encadrer le comportement du secteur financier a conduit à l'utilisation d'autres moyens. En 1945-1946, 34 sociétés d'assurance sont nationalisées, de même que la Banque de France et les quatre principales banques commerciales. Les tarifs des assurances sont réglementés pendant quelques années et le crédit, le refinancement bancaire et les circuits d'orientation de l'épargne étroitement encadrés.

Le débat fiscal sur l'imposition particulière des entreprises du secteur financier, qui s'est noué depuis 2008, est donc relativement récent au regard de l'histoire économique française. C'est un mouvement général de spécialisation des prélèvements obligatoires sur ces entreprises qui conduit aujourd'hui à ce questionnement.

B - Des prélèvements obligatoires spécifiques

La spécificité des prélèvements obligatoires sur les entreprises du secteur financier s'est renforcée au cours de la période récente. Elle s'est construite avec l'apparition d'une comptabilité particulière aux banques et aux compagnies d'assurance, résultant elle-même de l'encadrement réglementaire du secteur à la fin des années 1930 (1). La structure des prélèvements obligatoires des entreprises du secteur financier se distingue aujourd'hui nettement de celle des sociétés non financières (2).

1 - Une spécificité comptable et réglementaire ayant modelé la fiscalité du secteur

Pendant l'entre-deux guerres, la Banque de France tentait d'imposer une harmonisation des pratiques comptables des banques bénéficiant de ses refinancements. Après une série de textes intervenus à partir de la fin des années 1930 (décret de décembre 1938 et de juillet 1939 sur la comptabilité des compagnies d'assurances, loi du 1^{er} juin 1941 imposant aux banques de respecter un plan comptable pour leur bilan, plan comptable général de 1942 inspiré du plan comptable allemand, plan comptable de branche pour les mutuelles en 1942, ordonnance de 1945 subordonnant la déductibilité des provisions à leur inscription au compte de résultat, décret d'août 1945 sur la méthode de valorisation des actifs inscrits au bilan), le plan comptable national est adopté en décembre 1947, l'une de ses premières conséquences étant la création de l'impôt sur les sociétés en 1948 sur une base comptable désormais identifiée et harmonisée.

La réglementation comptable des banques et des compagnies d'assurance, qui dans sa forme actuelle a été fixée en 1991, diffère de celle des entreprises non financières. Elle est largement inspirée par les pratiques comptables en vigueur et les nécessités du contrôle prudentiel. Elle reflète la spécificité de leur activité, constituée de flux monétaires dont la valeur fluctue en permanence et dont contrairement aux sociétés non financières, le prix et la valeur du service fourni n'est pas toujours directement observable.

L'actif et le passif, au lieu d'être classés par nature de créance ou de dette comme le sont ceux des sociétés non financières, distingue ces postes selon les contreparties (banque centrale, interbancaire, clientèle et assurés), présentation qui découle de la nature d'intermédiaire des entreprises du secteur financier.

Tableau n° 4 : Compte de résultat simplifié et comparé d'une banque, d'une compagnie d'assurance et d'une société non financière (en normes françaises)

<i>Pour une compagnie d'assurances</i>	<i>Pour une société non financière</i>	<i>Pour un établissement bancaire</i>
Primes perçues	Chiffre d'affaires	Intérêts et produits assimilés
+ Produits de placement	- Achats	- Intérêts et charges assimilés
+/- Plus ou moins-values sur produits de placement	- Charges d'exploitation	+ Commissions (produits)
= Résultat financier	- Dotations aux provisions et amortissements	- Commissions (charges)
- Charges techniques des activités d'assurance (sinistres)	- Impôts et taxes	+/- Gains ou pertes sur instruments et actifs financiers
- Charges d'exploitation et frais d'administration	+/- Variation de stocks	= Produit net bancaire
+/- Variations de provisions pour immobilisations et écarts d'acquisition	= Résultat d'exploitation	- Charges d'exploitation
= Résultat des opérations courantes avant impôt	+ Produits financiers	- Dotations aux amortissements
- Charges d'endettement	- Charges financières	= Résultat brut d'exploitation
+ Quote-part du résultat net des sociétés mises en équivalence	= Résultat financier	- Coût du risque
= Résultat courant avant impôt	+ Produits exceptionnels	= Résultat d'exploitation
- IS	- Charges exceptionnelles	+ Quote-part du résultat net des sociétés mises en équivalence
= Résultat net	= Résultat exceptionnel	+ Gains nets sur autres actifs immobilisés
	= Résultat courant avant impôt	+/- Ecart d'acquisition
	+ Quote-part du résultat net des sociétés mises en équivalence	= Résultat courant avant impôt
	- IS	- IS
	= Résultat net	= Résultat net

**Tableau n° 5 : Bilan simplifié et comparé d'une banque, d'une compagnie d'assurance et d'une société non financière
(en normes françaises)**

<i>Pour un établissement bancaire</i>	
Actif	Passif
Créances sur établissements de crédit	Dettes interbancaires
Créances sur la clientèle	Dépôts clientèle
Titres (actions, obligations)	Dettes à long terme
Participations et autres titres détenus à long terme	Provisions
Immobilisations incorporelles	Dettes subordonnées
Immobilisations corporelles	Fonds propres
<i>Pour une compagnie d'assurances</i>	
Actif	Passif
Portefeuille d'actifs d'assurance détenu	Fonds propres
Actifs incorporels	Dettes subordonnées
Placements financiers	Passifs liés à des contrats d'assurance
Placements financiers dont risque supporté par l'assuré	Passifs liés à des contrats d'investissement
Immobilisations corporelles	Provisions
Créances	Dettes
Trésorerie	
<i>Pour une société non financière</i>	
Actif	Passif
Immobilisations incorporelles	Fonds propres
Immobilisations corporelles	Provisions pour risques et charges
Titres de participation	Dettes financières
Stocks	Dettes fiscales et sociales
Créances clients	Dettes fournisseurs
Trésorerie	

Source : CPO.

Ces principes et ces assiettes spécifiques étant fixés, le développement de la fiscalité des entreprises depuis la fin de la seconde guerre mondiale s'est accompagné de précisions et de spécificités pour les entreprises du secteur financier.

2 - Une structure particulière de prélèvements

La législation fiscale actuelle applicable au secteur financier peut être classée en trois catégories : les prélèvements obligatoires de droit commun, ceux dont la législation et l'assiette ont fait l'objet d'une adaptation aux spécificités du secteur et enfin les prélèvements spécifiques à ces entreprises.

Les prélèvements obligatoires de droit commun sont les plus nombreux. Ils représentent de l'ordre de 60% de l'ensemble des prélèvements acquittés par ces entreprises en 2010, soit environ 23 Md€. Ce montant prend en compte les cotisations sociales, l'impôt sur les sociétés et ses contributions additionnelles (dont la spécificité tient plus aux règles comptables permettant de déterminer le résultat imposable qu'à son régime fiscal), les taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Ce résultat s'explique en fait par le poids des cotisations sociales en France : celles acquittées par les entreprises du secteur financier ont les mêmes caractéristiques que celles acquittées par les sociétés non financières. Si l'on exclut du périmètre de calcul ces cotisations, qui sont les mêmes pour toutes les entreprises, les prélèvements de droit commun s'appliquant au secteur financier ne représentent plus que 35% du total des prélèvements que ces entreprises acquittent.

Quelques prélèvements font l'objet d'une adaptation, notamment de leur assiette, pour tenir compte des spécificités comptables et de l'activité des entreprises du secteur financier : c'est le cas des prélèvements assis sur le chiffre d'affaires (comme la C3S), ou sur la valeur ajoutée (CVAE). Ils représentent environ 2 Md€, c'est-à-dire 5% des prélèvements acquittés par le secteur.

Enfin, de nombreux prélèvements obligatoires sont principalement acquittés par les entreprises du secteur financier. Leur montant représente environ 13 Md€ et 35% du total des prélèvements acquittés par le secteur en 2010 (60% si on exclut les cotisations sociales du périmètre). Les principales sont les rémanences de TVA et la taxe sur les salaires. Cette dernière pèse aussi sur le secteur de la santé mais peut néanmoins être considérée comme une imposition spécifique : historiquement, c'est la généralisation de la TVA en 1968 qui a conduit à maintenir la taxe sur les salaires pour les entreprises n'acquittant pas la TVA, c'est-à-dire

principalement pour les entreprises de ces secteurs. Les autres prélèvements spécifiques sont la taxe sur les excédents de provisions pour l'assurance non-vie (dite taxe sur les boni) et ceux qui viennent d'être créés : la taxe sur la réserve de capitalisation des assureurs et son prélèvement complémentaire pour 2013 et, pour le secteur bancaire, la taxe systémique et son prélèvement complémentaire pour 2012. Les contributions au profit des régulateurs, même s'ils ne sont juridiquement pas considérés comme des prélèvements obligatoires, n'en sont pas moins des charges obligatoires pesant spécifiquement sur ce secteur.

Des prélèvements indirects sont également spécifiques à ce secteur : la taxe sur les transactions financières, la taxe sur les conventions d'assurance et ses contributions additionnelles. Leur nature est toutefois différente, dans la mesure où le coût de ces prélèvements est répercuté en tout ou partie par les entreprises sur leurs clients (elles ne sont donc pas prises en compte dans les pourcentages présentés dans cette partie). Si d'autres activités économiques supportent aussi des impositions sectorielles (taxes pharmaceutiques, taxes sur l'élevage ou la pêche, sur les spectacles, etc.), ces dernières sont toutefois de moindre ampleur.

Les prélèvements obligatoires sur les entreprises du secteur financier ont suivi une tendance ambiguë au cours de la période récente : dans une certaine mesure une convergence vers le droit commun (impôt sur les sociétés des mutuelles, précisions apportées aux assiettes de la contribution sociale de solidarité des sociétés et de la contribution économique territoriale) mais aussi une spécificité renforcée par la création ou l'augmentation de prélèvements spécifiques à ce secteur (taxe systémique, taxe sur les transactions financières, taxe sur la réserve de capitalisation, taxe sur les salaires, etc.).

C - Des objectifs parfois contradictoires

On assigne trois objectifs à la fiscalité : i) un objectif de rendement budgétaire, pour dégager les ressources nécessaires à la production de services publics, ii) un objectif d'incitation, c'est-à-dire pour modifier les comportements des agents tout en minimisant l'impact sur les prix ou les pertes de production liées à la taxation, auquel on peut rattacher l'utilisation de l'impôt comme instrument de régulation et iii) un objectif de redistribution, c'est-à-dire de réduction du revenu d'un agent au profit d'un autre. On peut enfin évoquer la préoccupation, parfois exprimée dans le débat public, de sanctionner le secteur.

Ces objectifs sont parfois difficilement conciliables : il est par exemple difficile de maximiser les recettes fiscales tirées d'un impôt (objectif de rendement) sans impact sur les prix et pertes de production dans l'économie (et manquer ainsi à l'objectif d'efficacité). Pour ne prendre qu'un exemple, une réduction massive des taxes sur les producteurs de crédit ou sur les transactions financières permettra d'augmenter le volume de production de crédit ou de transactions financières mais pas nécessairement au point de compenser la perte de recettes fiscales qui en résultera. Une telle décision implique également des effets redistributifs qui bénéficient au secteur financier, si le revenu retiré de ce type d'activité génère des marges importantes. La conciliation de ces trois objectifs implique donc de rendre des arbitrages, c'est-à-dire de hiérarchiser entre eux et de choisir lequel d'entre eux doit primer sur l'autre.

Si l'on se livre à une classification des différents impôts par objectif, la majorité des taxes pesant sur le secteur financier répond à un objectif de rendement budgétaire. La préoccupation de réguler le secteur au moyen d'un impôt est très récente, l'objectif de redistribution étant presque exclusivement assigné à la fiscalité des ménages et non des entreprises. La plupart des impôts du secteur (cotisations sociales, IS, CET, taxes foncières, rémanences de TVA, etc.) n'ont pas d'autre objectif que celui de fournir des recettes aux différents affectataires de leur produit.

Tableau n° 6 : Affectataires des principaux prélèvements obligatoires du secteur financier

Branches de la Sécurité sociale, Unedic et régimes de retraite complémentaire obligatoires	
Cotisations sociales (une quinzaine de prélèvements**)	
Contribution employeurs sur préretraites	FSV et CNAV
Taxe sur les salaires	
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	
C3S	RSI et FSV
C3S (taxe additionnelle)	Assurance-maladie et FSV
TSCA (partie)	
Taxe sur primes d'assurance automobile	
Taxe sur la réserve de capitalisation (assurances)	Caisse nationale d'allocations familiales
Contribution (assurances)	Fonds commun des accidents de travail agricoles
Contribution de solidarité	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
Budget de l'Etat	
Impôt sur les sociétés, IFA et contribution exceptionnelle	
Rémunérations de TVA	
Taxe systémique	
Taxe sur les transactions financières	
Taxe sur les bonis (assurances)	
TSCA (partie)	
Collectivités territoriales	
Taxes foncières (bâti et non bâti)	
TSCA (partie)	
Part foncière de la CET (CFE)*	
Part valeur ajoutée de la CET (CVAE)*	
Versement transports	
Taxe d'apprentissage	
ODAC et Autres	
Prélèvements au profit des régulateurs	AMF et ACP
Taxe sur les professionnels de marché	Oséo
Taxe sur primes d'assurance automobile et chasse	Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages
Taxe sur primes d'assurance de biens	Fonds de garantie des actes de terrorisme et autres infractions
Taxe sur primes d'assurance agricole	Fonds de garantie des calamités agricoles
Taxe sur primes d'assurance construction	Fonds de compensation des risques construction
Cotisation patronale AGS	Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés
Taxe sur les organismes de complémentaire santé	Fonds CMU
Cotisation employeur FNAL	Fonds national d'aide au logement

* Affectée temporairement à l'Etat en 2010, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle

** Voir le détail infra, chapitre III > partie II > B.

Source : CPO.

Deux enjeux différents sont toutefois plus récemment apparus : la préoccupation de réguler le secteur financier et celle de redistribuer le revenu qu'il capte. Des prélèvements comme la taxe systémique, la taxe sur les transactions financières, la taxe sur les professionnels de marché ou ceux votés dans la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 illustrent cette tendance.

L'utilisation de la fiscalité pour réguler les comportements du secteur est envisagée pour réduire les externalités négatives qu'il engendre. Une externalité négative est un coût qui ne transite pas par les prix : le coût est alors supporté par l'ensemble de la société et pas par celui qui l'a produite, dont le profit se trouve donc majoré d'autant. Initialement appliqué aux entreprises polluantes (principe du « pollueur-payeur »), ce concept peut être appliqué au secteur financier : c'est le cas

si le coût du risque porté par les banques et les assurances, par exemple en cas de faillite, repose sur la collectivité et les contribuables et qu'il n'est pas assumé par les établissements financiers. L'économiste Arthur Pigou a le premier proposé en 1920 d'utiliser la fiscalité pour contraindre les producteurs d'externalités négatives à en supporter le coût : si elle est correctement paramétrée, il deviendra plus coûteux pour l'entreprise de payer la taxe sur l'externalité que de cesser de produire le bien ou le service qui l'engendre. Appliqué au secteur financier, ce mécanisme conduirait à taxer les activités susceptibles de conduire à une crise systémique, pour en renchérir le coût, à un niveau suffisant pour que l'espérance de profit soit annulée et l'activité risquée stoppée.

Elle l'est également, dans un objectif d'efficacité, pour réduire les rentes²⁵ captées par un secteur. Lorsqu'une entreprise peut vendre son produit à un prix très supérieur à son coût marginal, elle réalise un profit important, dont le coût est supporté par le consommateur. Il en résulte une situation dans laquelle coexistent un coût social d'une part et un bénéfice privé d'autre part. Dans le secteur financier, les rentes sont liées à l'imperfection de l'information (un agent mieux informé qu'un autre peut réaliser des gains très importants) ainsi qu'à la structure du marché (seul un petit nombre d'acteurs peut offrir des services financiers complexes au niveau mondial) et génèrent des profits importants. La question suivante est celle du partage de la rente entre détenteurs du capital (actionnaires) et salariés. En taxant la rente, la fiscalité peut théoriquement, à condition qu'elle soit correctement calibrée, rétablir les prix à un niveau plus proche de leur équilibre, c'est-à-dire au coût marginal du service. Il en résulte un coût social optimal auquel correspond une quantité de services produite optimale, compte tenu des besoins de la société et des structures de coûts et de profit des agents. Il en résulte également des effets redistributifs importants : la rentabilité du secteur taxé s'en trouve dégradée.

La fiscalité peut enfin être utilisée dans un objectif de redistribution du revenu capté par un agent. La motivation peut être un souci d'équité si ce revenu est jugé trop élevé ou punitive, si le redevable de l'impôt est jugé responsable d'un événement indésirable. De manière assez consensuelle dans le débat public, les impositions du secteur

²⁵ Sur le plan technique, une rente se définit comme la différence entre les coûts dépensés pour produire un bien et le prix de vente : c'est donc une mesure de la marge. Plus généralement, une rente est un avantage propre et rare détenu par un agent économique (qui peut être une entreprise, un ménage, un salarié, une administration publique, etc.), dont il est l'un des seuls à disposer et dont il peut tirer un profit, en tarifiant le bien qu'il produit à un prix supérieur à celui qui résulterait d'une concurrence sur le marché et supérieur au niveau nécessaire pour assurer une rémunération constante du facteur.

financier ont été significativement augmentées après la crise financière : la création d'une taxe spécifique sur la rémunération des professionnels de marché et les impositions pour l'année 2013 résultant de la loi de financement de la sécurité sociale se réfèrent expressément à cet objectif.

Ces différents objectifs peuvent entrer en contradiction les uns avec les autres. Quelques exemples peuvent en être donnés.

En particulier, si la taxe pigouvienne²⁶ est correctement paramétrée et est efficace, elle fait disparaître le comportement qu'elle a pour objet de dissuader, c'est-à-dire son assiette même. Il en résulte donc une perte de recettes fiscales pour l'État. De même, si des prélèvements réduisent effectivement une rente captée par le secteur financier, les entreprises deviendront moins rentables et leur contribution globale aux prélèvements obligatoires diminuera. Si cette rente est captée par les salariés du secteur et qu'ils sont spécifiquement taxés, c'est leur consommation et leur épargne qui s'en trouvera dégradée, avec des conséquences négatives pour les recettes fiscales de l'État. Inversement, une baisse des prélèvements sur les entreprises du secteur entrerait probablement en contradiction avec l'objectif d'efficacité, dans la mesure où, à conditions de marché et de concurrence inchangées, elle accroîtrait la rente captée par le secteur.

Ces fonctions de régulation et de redistribution assignées à l'impôt, relativement nouvelles dans le paysage fiscal, soulèvent de nouveaux enjeux et impliquent plus qu'auparavant pour la puissance publique de s'interroger sur leur finalité, sur l'objectif recherché et sur les priorités qui doivent être fixées entre rendement budgétaire, efficacité économique et redistribution sociale.

CONCLUSION

Le secteur financier remplit une fonction spécifique dans le fonctionnement de l'économie : son rôle d'intermédiation et de transformation financière de l'épargne en crédits et en investissements le conduit à supporter un risque, sur lequel reposent ses profits. Au cours de la période récente, la taille du secteur financier a atteint son maximum historique. Si la part des entreprises du secteur financier dans la valeur ajoutée est restée stable depuis 40 ans, autour de 5%, cette mesure rend mal compte de la réalité du phénomène : les profits du secteur et les actifs qu'il détient ont doublé depuis 1996, ce qui représente une

²⁶ Voir *supra*, chapitre I > partie II > C.

progression plus rapide que celles du PIB et du patrimoine de la Nation, tels que mesurés en comptabilité nationale.

Ce phénomène, quoique de moindre ampleur que dans d'autres pays de l'OCDE, implique une augmentation des risques portés par le secteur. Lorsque la crise financière commencée en 2007 a produit ses effets, des réponses de nature fiscale ont été apportées : de nouveaux prélèvements spécifiques au secteur financier ont été créés, avec des objectifs parfois contradictoires visant tant à rechercher de nouvelles assiettes taxables, qu'à réguler des comportements jugés risqués du secteur ou à redistribuer les profits qu'il capte, la préoccupation de le sanctionner étant parfois évoquée dans le débat public.

Ces débats fiscaux sont nouveaux à l'échelle de l'histoire économique et fiscale de la France, à la fois par leur ampleur et par leurs objectifs : ils représentent un supplément de prélèvements obligatoires annuel pour le secteur de 3 Md€ à 4 Md€ selon les années pour les prélèvements directs, et de plus de 7 Md€ si on inclut les prélèvements indirects. En 2013, ce montant atteindra 4,2 Md€ ou 7,9 Md€ (selon que l'on inclut ou non les modifications de taxe sur les conventions d'assurance et la taxe sur les transactions financières), dont une part provient de l'imposition des contrats complémentaires de santé. Cette évolution constitue un mouvement significatif pour un secteur dont le total des prélèvements obligatoires représentait 40,2 Md€ en 2010. Ils impliquent de nouveaux enjeux pour la puissance publique, qui doit plus qu'auparavant arbitrer entre les différents objectifs qui peuvent être assignés à la fiscalité et hiérarchiser entre eux.

Si les entreprises du secteur financier exercent une activité économique spécifique, il faut y ajouter une fonction d'auxiliaire fiscal, qui les conduit à liquider l'impôt dû sur certains revenus de valeurs mobilières par les contribuables et le payer à leur place. Le système de versement de ces sommes par acompte permet à l'Etat de bénéficier d'avances de trésorerie pour un montant estimé à 2 Md€ à 3 Md€ d'euros. Ce raisonnement pourrait toutefois être inversé, si l'on considérait que le fait générateur donnant lieu au paiement des prélèvements sociaux n'était pas la date d'inscription en compte des revenus mais la constitution des revenus au fil du temps. Les entreprises du secteur financier doivent également stocker un volume important d'informations qu'elles transmettent ensuite à l'administration fiscale. Si les coûts de gestion associés à cette fonction d'auxiliaire fiscal sont difficiles à déterminer avec précision, une modification des systèmes d'information pour intégrer des évolutions de la loi fiscale et sociale représente un coût s'évaluant en dizaines de millions d'euros. Les obligations déclaratives de comptes bancaires pourraient toutefois être

étendues aux contrats d'assurance-vie, en raison des importants avantages fiscaux dont bénéficie ce produit d'épargne.

La spécificité de l'activité financière a conduit à l'apparition d'une comptabilité et d'une réglementation particulières, qui distinguent les entreprises du secteur financier des autres entreprises. Leurs prélèvements obligatoires reflètent en partie cette spécificité : si l'on exclut les cotisations sociales, plus de la moitié des prélèvements obligatoires acquittés par les entreprises du secteur financier dérogent aux règles de droit commun, tendance qui s'est tout particulièrement affirmée au cours des trois dernières années.

Chapitre II

L'évaluation de la taxation globale des entreprises du secteur financier

L'évaluation du niveau d'imposition global des entreprises du secteur financier se heurte à de nombreuses difficultés méthodologiques, tenant à la fois aux caractéristiques de la comptabilité nationale, à la difficulté d'accéder aux données individuelles et à la mobilité géographique et technique de l'assiette taxable (I).

La construction d'un taux effectif de prélèvements obligatoires agrégé pour le secteur financier apparaît donc peu robuste. Pour contourner cette difficulté et en donner une approximation, le niveau global d'imposition de ces entreprises a été reconstitué par différentes méthodes et analysé (II).

I - De nombreuses difficultés méthodologiques

Ces difficultés méthodologiques tiennent aux caractéristiques des comptes nationaux (A), à l'accessibilité des données individuelles (B), à la mobilité géographique (internationalisation des entreprises) et technique (pratiques fiscales et règles prudentielles) conduisant à un déplacement ou à une réduction de l'assiette taxable (C).

A - Les limites de la comptabilité nationale

Pour évaluer la charge fiscale supportée par un agent, on peut dans un premier temps sommer l'ensemble des prélèvements qu'il acquitte. Une seconde étape consiste à rapporter ces prélèvements à sa capacité contributive, c'est-à-dire à son revenu pour un ménage, ou à ses profits pour une entreprise, pour obtenir un taux effectif d'imposition. Enfin,

pour pouvoir manier ce taux effectif et le comparer à celui d'autres secteurs ou d'autres pays, il faut pouvoir s'appuyer sur des périmètres et des statistiques harmonisés. La comptabilité nationale est donc la seule source permettant ce type d'exercice.

Pour calculer un taux effectif d'imposition propre au secteur financier, il faut donc pouvoir rapporter l'ensemble des prélèvements qu'il acquitte aux profits qu'il réalise. Si la comptabilité nationale permet de calculer l'ensemble des prélèvements du secteur une fois le périmètre des entreprises précisément défini, elle soulève en revanche des difficultés pour déterminer l'assiette à laquelle rapporter ces prélèvements, c'est-à-dire les profits des établissements financiers.

La comptabilité nationale, dont les principes ont été posés à la fin des années 1930, a été conçue pour mesurer une activité économique principalement industrielle, autour du concept de valeur ajoutée brute. Si la comptabilité nationale mesure tout, la reconstitution des profits des banques et assurances implique d'importants retraitements comptables qui rendent la détermination de l'assiette particulière complexe.

A l'origine de cette difficulté se trouve la comptabilité des banques et des compagnies d'assurances, qui traduit la spécificité de leur activité. En effet, la comptabilité nationale est calquée sur les soldes intermédiaires de gestion du compte de résultat des sociétés non financières, qui diffère largement de celui d'une entreprise financière.

Pour les sociétés non financières, le prix de vente d'un produit ou d'un service et les quantités vendues sont directement observables et mesurables : la valeur ajoutée générée est automatiquement calculable. La difficulté est que pour les entreprises du secteur financier, les modes de rémunération ne sont ni uniformes ni directement observables : par exemple, il est possible qu'un établissement bancaire ne facture à ses clients ni commissions ni frais de gestion mais qu'en contrepartie il se rémunère par des crédits accordés à un taux plus élevé. En pareille hypothèse, la valeur ajoutée qui se bornerait à intégrer le coût du service bancaire (les commissions) serait faussée, puisqu'elle n'intégrerait pas le gain transitant par le taux d'intérêt. La diversité de ces modes de rémunération a conduit les comptes nationaux à proposer une approximation de la valeur ajoutée du secteur par la somme des commissions et des marges sur intérêts, desquelles on retranche les consommations intermédiaires.

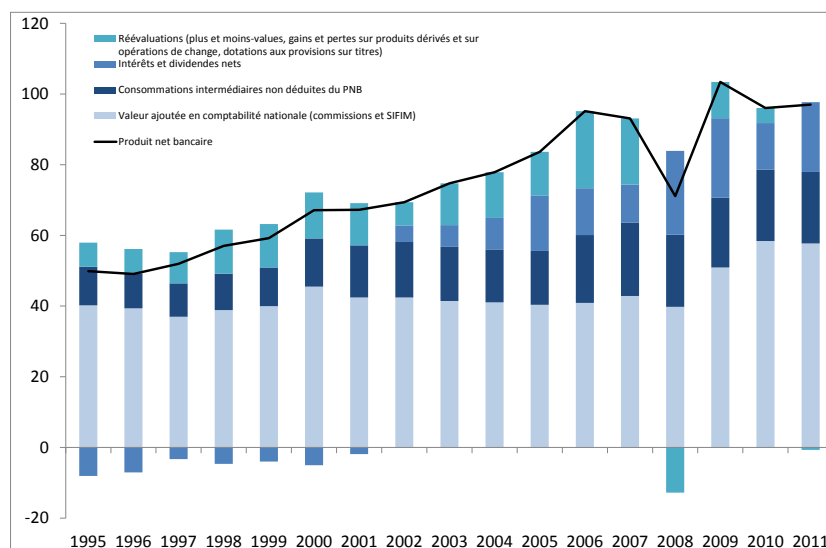
La valeur qui résulte de cette transformation et de cette intermédiation financière est approximée dans les comptes nationaux par le concept de services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM), c'est-à-dire la différence entre les revenus de la propriété

qu'elles perçoivent (les intérêts sur crédits qu'elles ont accordés par exemple) et les intérêts qu'elles versent (lorsqu'elles ont emprunté pour se refinancer ou qu'elles rémunèrent des dépôts), mesurés par le taux sur le marché monétaire et un taux moyen de rémunération des dépôts.

Pour les entreprises d'assurances, la valeur ajoutée telle que mesurée en comptabilité nationale prend en compte la différence entre les primes perçues et les revenus de placement d'une part, le risque couvert (c'est-à-dire les sinistres) et les consommations intermédiaires d'autre part. Lorsque les compagnies d'assurance ont des activités financières ou bancaires, les mêmes problèmes que ceux décrits pour les établissements de crédit se posent également.

La valeur créée par le secteur financier, c'est-à-dire le fait de transformer des ressources courtes en emplois longs et de supporter ainsi un risque spécifique ou de faciliter la recherche et l'obtention de financements ou encore de mutualiser les risques et d'en abaisser le coût, n'est donc retracée dans le solde de valeur ajoutée de la comptabilité nationale qu'au travers des SIFIM, qui ne traduisent pas la totalité de la valeur créée par cette activité. Cette valeur créée n'est cependant pas gratuite : elle existe bien quelque part et est facturée d'une façon ou d'une autre par les établissements financiers à leurs clients. Cette valeur se retrouve donc dans les profits réalisés par les entreprises du secteur financier et dans les rémunérations de leurs employés, qui sont retranscrits dans les comptes de résultat qu'elles publient. Une illustration de l'écart existant entre la valeur ajoutée mesurée par la comptabilité nationale et le produit net bancaire, qui inclut les gains de détention, est donnée ci-dessous : il se monte par exemple à 39,3 Md€ en 2011, soit environ deux points de PIB.

Graphique n° 2 : Le passage de la production du secteur bancaire au produit net bancaire en comptabilité nationale (en Md€)



Source : CPO²⁷, données de comptabilité nationale (compte S122AE).

Alors que la valeur ajoutée représentait en 1995 80% du produit net bancaire et pouvait en constituer une bonne approximation, l'importance des plus-values et revenus sur titres depuis la fin des années 1990 a conduit à une divergence de plus en plus importante entre la valeur ajoutée mesurée par la comptabilité nationale et les profits réellement réalisés par le secteur bancaire. Ce phénomène reflète en partie la place prise par les activités de marché des banques : les gains et revenus sur titres représentaient en 2007 plus de 30% du produit net bancaire. Toutefois, avec la crise financière et la dépréciation d'actifs qui en a résulté, leur part dans le produit net bancaire en 2011 est revenu à des niveaux inférieurs (moins de 20%, soit le niveau observé au début des années 2000).

Plusieurs travaux de statisticiens et comptables nationaux ont souligné ces difficultés²⁸ : la valeur ajoutée ne prend pas en compte les revenus générés par les activités de marché, seulement les commissions versées à ce titre. Les activités d'investissement pour compte propre sont

²⁷ En suivant la méthode proposée par Fournier et Marionnet, *La mesure de l'activité des banques en France* : Bulletin de la Banque de France n°178, 2009 ; *L'activité bancaire mesurée par les banques et la comptabilité nationale* : INSEE Première 1285, février 2010.

²⁸ Conseil national de l'information statistique (CNIS), *Rapport du groupe de travail sur les statistiques des groupes financiers* : février 2010.

également très marginalement prises en compte. Les gains en capital (plus et moins-values) sont comptabilisés dans les comptes de patrimoine de la comptabilité nationale, les intérêts et les dividendes générés par ces activités dans le compte d'affectation du revenu primaire. Il en résulte qu'une part importante de la valeur créée par l'activité du secteur, qui donne lieu au versement de plus-values ou de dividendes et se traduit dans les montants de masse salariale versée, n'est pas retracée dans le compte de production.

D'autres éléments limitent la prise en compte par la comptabilité nationale des activités financières, en particulier l'internationalisation des entreprises du secteur financier, qui tirent une part de leurs revenus de leurs activités à l'étranger : l'application du critère de résidence en comptabilité nationale peut donc conduire à comptabiliser les revenus générés hors de France dans le PIB d'un autre pays (problème qui n'est cependant pas propre aux sociétés financières mais à toutes les entreprises multinationales).

Il est donc théoriquement possible de reconstituer en comptabilité nationale un produit net bancaire proche du produit publié par la comptabilité bancaire privée, à une marge d'erreur près, marge toutefois d'autant plus élevée que la période de crise économique et donc d'incertitude statistique est forte. Les écarts entre produit net bancaire reconstitué en comptabilité nationale et produit net bancaire observé dans les comptes des banques sont évalués par le CNIS à 0,5% en moyenne entre 1995 et 2007 mais ont atteint 6% en 1995 et 2% en 2001. Les travaux publiés par le CNIS s'arrêtent avec les données de comptabilité nationale de 2007 mais on peut estimer que l'écart en 2010 a atteint un niveau élevé de l'ordre de 10%, dans la mesure où le produit net bancaire reconstitué en comptabilité nationale représentait 96 Md€, alors que le produit net bancaire observé pour le secteur bancaire français se montait à 106 Md€.

Même s'il est possible de reconstituer un produit net bancaire auquel on pourrait rapporter les prélèvements obligatoires payés par le secteur financier, pour construire une sorte de taux effectif d'imposition, le taux ainsi obtenu serait difficilement utilisable et en tout état de cause pas comparable au taux effectif d'imposition des sociétés non financières.

Le présent rapport, centré sur des questions fiscales, n'a pu se lancer dans ce travail statistique qui nécessite de longs et importants travaux des comptes nationaux. Les travaux du CNIS pourraient toutefois être poursuivis afin de mieux calculer et identifier une assiette représentative des profits du secteur financier en comptabilité nationale, à même de permettre des comparaisons entre sociétés financières et sociétés non financières (par exemple en constituant une assiette

équivalente au produit net bancaire pour les sociétés non financières), puis prolongés au sein d'instances statistiques internationales (OCDE ou Eurostat) pour permettre des comparaisons internationales.

B - La confidentialité des données individuelles

Le Conseil des prélèvements obligatoires a bénéficié, pour les besoins de ces travaux, d'une coopération efficace et étroite de l'ensemble des administrations et autorités publiques concernées²⁹, en particulier de l'INSEE et de la direction générale des finances publiques. Des contacts ont été entretenus avec les professionnels du secteur financier³⁰ pour comparer les statistiques publiques et fiscales collectées à leurs propres données et s'assurer ainsi de leur cohérence.

Il n'en demeure pas moins que plusieurs éléments, imputables non pas aux institutions mais aux règles protégeant les données statistiques en France, ont limité les investigations et les résultats exploitables.

Les données individuelles sont protégées par trois niveaux : le secret professionnel, le secret statistique et le secret fiscal.

En application du statut de la fonction publique, les fonctionnaires sont tenus de respecter le secret professionnel, c'est-à-dire ne pas divulguer « *les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion, de l'exercice de leurs fonctions*³¹ ».

Le secret statistique, formalisé par la loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques et le secret fiscal, régi par les dispositions L. 103 et suivantes du livre des procédures fiscales, sont protégés par des principes communs : les données statistiques ne peuvent être divulguées qu'à des personnes ou institutions nommément autorisées à les recueillir par la loi. En outre, elles ne doivent pas permettre l'identification d'un usager. La règle est la même qu'il s'agisse d'une entreprise ou d'un particulier.

Un manquement à ces obligations est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende, à moins que le fonctionnaire n'en soit délié par la loi (par exemple pour préserver l'ordre public en signalant un cas de maltraitance ou en dénonçant un crime ou un délit).

²⁹ Direction générale des finances publiques, direction de la législation fiscale, direction générale du Trésor, direction de la sécurité sociale, ACOSS, INSEE, Autorité des normes comptables, Banque de France et Autorité de contrôle prudentiel, OCDE.

³⁰ Fédération bancaire française, Fédération française des sociétés d'assurances, ainsi que plusieurs entreprises bancaires et d'assurances, mutualistes ou non.

³¹ Article 26 de la loi du 13 juillet 1983.

Ces dispositions ont pour conséquence qu'aucune donnée individuelle ne peut être publiée et que les données agrégées publiées doivent éviter toute possibilité d'identification : aucune donnée statistique ne peut donc être publiée si elle concerne moins de trois entreprises ou moins de onze particuliers pour la fiscalité personnelle (moins de cinquante dans le cas de l'impôt de solidarité sur la fortune), ni si une unité représente plus de 85% d'un montant agrégé.

De plus, la collecte des données individuelles par le superviseur s'inscrit dans le cadre d'un accord tacite entre l'autorité publique et les professionnels, qui acceptent de lui confier de nombreuses données, allant parfois au-delà de leurs obligations légales, contre la garantie qu'elles demeurent confidentielles.

L'application de ces règles conduit à ce que seules des données agrégées par secteur ou par pays puissent être divulguées, à l'exclusion de données individuelles par banque ou par entreprise d'assurances. Il est toujours possible de reconstituer ces données individuelles à partir des états financiers publiés par les entreprises mais sans offrir la garantie d'une méthodologie comptable harmonisée qu'apportent la collecte et la consolidation par le superviseur.

Or, de telles données individuelles auraient permis d'aller plus loin que les résultats présentés dans ce rapport. Elles permettent d'établir des contrôles de cohérence avec les données extraites de la comptabilité nationale et des bases de données fiscales, même si sur ce point, des échanges avec les professionnels du secteur ont permis d'effectuer de tels contrôles de cohérence.

Surtout, l'accès aux données individuelles des établissements bancaires aurait permis d'effectuer des tests économétriques plus fins et plus précis, qui permettraient de mieux comprendre l'incidence fiscale d'une taxe sur le coût du crédit ou sur le volume de crédits distribués. Pour traiter au mieux cette question, une base de données privée a été utilisée dans ce rapport, qui est par ailleurs utilisée par des chercheurs. Mais cette base ne garantit pas que les données renseignées sont comptabilisées de manière uniforme d'un établissement bancaire à un autre, ni qu'il n'y a pas eu de changement de périmètre comptable sur les années renseignées. De même, la mise à disposition de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux aurait permis de mieux comprendre les enjeux d'une taxation des salaires dans le secteur financier, en effectuant des tests de recoupement supplémentaires et en analysant mieux les rémunérations sous forme de titres et les hauts revenus, même si les données exploitées en coopération étroite et efficace avec l'INSEE permettent déjà de dégager plusieurs conclusions.

Dans certains autres pays (Allemagne, États-Unis), les données individuelles des établissements financiers sont plus facilement accessibles : soit elles sont protégées de manière moins rigoureuse par la loi, soit des procédures d'accréditation permettent de les obtenir assez rapidement.

La conséquence de ces règles est que la recherche et l'analyse à partir de données individuelles est principalement menée par les institutions statistiques qui collectent ces données et par quelques chercheurs employés ou plus rarement conventionnés par elles.

La connaissance des mécanismes d'incidence fiscale est déterminante pour la conduite de la politique fiscale et devrait pouvoir être mieux étudiée à partir de données individuelles harmonisées. Il est donc nécessaire d'organiser l'accès à ces données afin de pouvoir les exploiter. Ce principe pourrait faire l'objet d'une consultation organisée avec la profession. L'ensemble des règles de protection relatives à la divulgation de données individuelles s'appliquerait bien entendu à toute personne recevant et traitant ces données.

Les données individuelles des établissements financiers pourraient être plus facilement transmises par les autorités publiques qui les possèdent, dans le respect des règles d'anonymisation imposées par le secret statistique et professionnel. Une procédure d'accès spécifiquement à fins de recherche pourrait être mise en place. Dans un cadre plus contraignant, un pouvoir de saisine des institutions capables de réaliser des études à partir de ces données pourrait aussi être envisagé.

C - La mobilité et le périmètre de l'assiette taxable

Enfin, une limite méthodologique à la construction d'un taux effectif d'imposition est la mobilité de l'assiette taxable, qui est à la fois géographique (1), juridique et comptable (2). Les règles prudentielles de solvabilité ont également un impact sur l'assiette taxable (3).

1 - L'internationalisation des entreprises

a) Un accroissement de l'activité financière internationale

La mobilité de l'assiette taxable tient à l'internationalisation des entreprises du secteur financier, c'est-à-dire au revenu qu'elles tirent d'activités réalisées à l'étranger. En application du principe de territorialité, le bénéfice est taxé dans un autre pays s'il est réalisé par un établissement stable, dont la définition peut varier selon les 120 conventions fiscales internationales liant au 1^{er} janvier 2011 la France

aux autres États ou territoires étrangers. En revanche, les bénéfices réalisés par les succursales sont partiellement imposés en France, à hauteur de la part de bénéfices correspondant à l'entreprise exploitée en France.

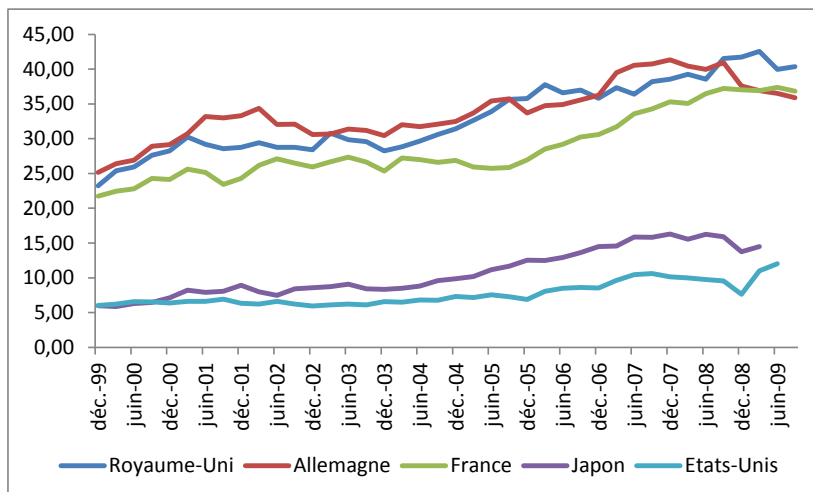
Ce phénomène d'internationalisation soulève donc surtout des questions pour l'imposition des bénéfices, c'est-à-dire pour l'impôt sur les sociétés, avec secondairement quelques conséquences et redressements possibles pour la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les prélèvements obligatoires assis sur la masse salariale, sur le chiffre d'affaires, le foncier ou les actifs productifs dépendent moins de facteurs géographiques et sont donc moins susceptibles d'être déplacés, réserve faite du cas d'activités très spécifiques et très mobiles comme les activités de marché, qui peuvent aisément être localisées ailleurs qu'à Paris et induire des pertes de cotisations sociales et de taxe sur les salaires pour la France.

Pour déterminer leur résultat imposable, les entreprises tiennent une comptabilité sociale et, le cas échéant, des comptes consolidés pour les groupes de sociétés. Les entreprises faisant appel public à l'épargne, c'est-à-dire les entreprises cotées, doivent depuis 2005 publier leurs comptes consolidés en normes IFRS : c'est le cas, à quelques exceptions près, des principaux groupes bancaires et entreprises d'assurances français. Ces normes internationales appliquent des principes différents des comptes sociaux français à partir desquels sont déterminés le résultat imposable : en particulier, le principe de juste valeur conduit à des réévaluations fréquentes et importantes des actifs détenus et donc à des variations beaucoup plus importantes du résultat net (alors que dans les comptes sociaux les actifs sont comptabilisés à leur valeur d'acquisition, déduction faite des amortissements).

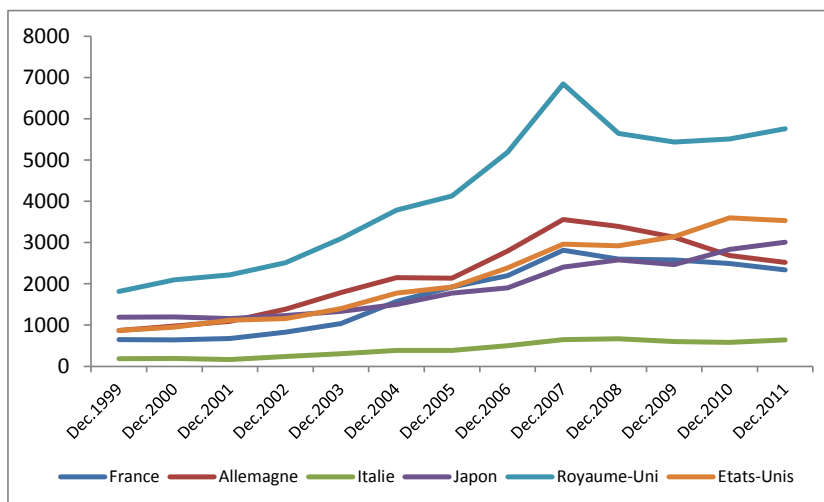
La comptabilité consolidée des groupes de société, qui a pour objectif de livrer une information sur l'ensemble des activités d'un groupe dans le monde, ne correspond pas à la comptabilité sociale établie pour une seule personne morale. Par ailleurs, le résultat fiscal, s'il est établi sur base sociale, ne comprend pas les bénéfices réalisés par des établissements stables à l'étranger (par exemple les succursales d'une société française), qui sont taxés dans le pays d'accueil.

Les entreprises du secteur financier exercent une partie de leur activité à l'étranger et en tirent une partie de leurs profits, même si leur montant précis est difficilement quantifiable (le départ entre la France et le reste du monde n'est en général publié dans les états financiers que pour les activités de détail). Quelques données publiées par la Banque des règlements internationaux permettent néanmoins d'illustrer ce phénomène :

Graphique n° 3 : Part de prêts bancaires à l'étranger (aux agents non financiers et non résident, en % des prêts totaux aux agents non financiers)



Graphique n° 4 : Position extérieure des banques



Source : CPO, données Banque des règlements internationaux.

La part des prêts accordés par les banques à l'étranger a significativement augmenté depuis la fin des années 1990, passant pour la France de 21,7% en décembre 1999 à 36,8% en septembre 2009. De même, la position extérieure des banques résidentes a augmenté sur la même période, les actifs détenus par les banques françaises sur le reste du

monde ayant par exemple été multipliés par 3,5 (de 648 Md\$ fin 1999 à 2 336 Md\$ fin 2011).

Pour le secteur des assurances, les entreprises réalisent toutes plus de trois quarts de leur chiffre d'affaires en France, hormis Axa, Generali et Allianz, qui réalisent trois quarts de leur chiffre d'affaires à l'étranger.

L'internationalisation des activités financières, qui s'explique par une libéralisation des marchés de capitaux, une recherche de diversification géographique du risque et d'abaissement du coût du capital, s'est également accompagnée du développement des sociétés financières à l'étranger et de leur implantation sur place.

b) De nombreuses implantations à l'étranger

Selon les dernières données publiées par la Commission bancaire, en 2008 les banques françaises détenaient 1 039 implantations dans 88 pays différents, contre 543 en 1999. La majorité des implantations à l'étranger le sont dans des pays de l'Espace économique européen (545 contre 494 dans des pays tiers). Les trois quarts des implantations à l'étranger sont des filiales, un quart sont des succursales.

L'Autorité de contrôle prudentiel publie des données plus récentes pour l'ensemble du secteur financier, toutefois limitées à la présence des entreprises dans les pays de l'Espace économique européen : en 2011, 168 succursales d'établissements de crédit ou d'entreprises d'investissement étaient implantées, 1 270 établissements de crédit, 561 entreprises d'investissement et 45 établissements de paiement déclaraient opérer dans ces pays en utilisant la libre prestation de service. Pour le secteur des assurances, 1 728 entreprises d'assurances opèrent dans un pays de l'Espace économique européen en libre prestation de service, 113 succursales y sont implantées.

Ces données ne concernent toutefois que les filiales de premier rang. Estimer le nombre total de filiales à l'étranger soulève d'importantes difficultés méthodologiques, selon que l'on comptabilise ou non les filiales de second ou troisième rang et la part de capital détenu à partir de laquelle on comptabilise l'entité (par exemple, 25% ou 50% de détention).

La réglementation impose à toutes les entreprises, y compris celles du secteur financier, de déclarer à l'administration fiscale l'ensemble des filiales détenues directement et indirectement dans des pays tiers à plus de 10%. De plus, les entreprises publient, dans leur rapport annuel, la liste des filiales qu'elles détiennent à l'étranger. Le superviseur bancaire mène également un *reporting* sur ce sujet. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2010, les

établissements de crédit doivent publier en annexe de leurs comptes des informations sur leurs activités dans les États et territoires non coopératifs.

Une extraction d'une base de données privée (base *Bankscope*) permet de recenser 1 086 filiales de premier rang détenues à au moins 25% à l'étranger pour les trois premiers groupes bancaires français et 5 238 filiales jusqu'au dixième rang.

D'après une autre enquête réalisée par la Banque de France et l'INSEE³², le secteur bancaire français détient 2 325 filiales hors de France, dont 1 328 au sein de l'Union européenne et 997 dans des pays tiers. Ces filiales réalisent 61,8 Md€ de produit net bancaire (37 Md€ au sein de l'UE, 25 Md€ dans des pays tiers) et emploient 300 000 personnes, réparties pour moitié dans des pays de l'Union européenne et pour l'autre moitié dans des pays tiers.

La présence à l'international s'explique avant tout par des objectifs commerciaux, soit que les entreprises du secteur financier doivent y servir leurs clients, soit qu'elles recherchent de nouvelles parts de marché en s'implantant dans une zone en croissance. La majorité des implantations à l'étranger se situe en Europe, en particulier en Allemagne, en Belgique, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni.

Toutefois, on recense également la présence des entreprises du secteur financier dans des États de très petite taille. Celle-ci soulève quelques interrogations sur la nature de leurs motivations, surtout dans les États proposant un régime fiscal attractif, entre recherche d'une plateforme commerciale et des objectifs d'arbitrage réglementaire ou fiscal.

Si ces éléments témoignent de l'internationalisation des groupes financiers, ils ne renseignent toutefois pas sur les enjeux fiscaux qui s'y attachent. Cette question impliquerait une étude détaillée des régimes fiscaux comparés en vigueur dans l'ensemble des pays concernés. Elle pose en outre la question du niveau à partir duquel un régime fiscal applicable est considéré comme avantageux.

La France et certaines organisations internationales, notamment l'OCDE, ont établi des critères à partir desquels des États sont qualifiés de territoires non coopératifs. Les critères ne peuvent être seulement le niveau de la charge fiscale : la détermination d'un régime fiscal étant une question de souveraineté, un État demeure libre d'adopter les taux et assiettes qu'il estime appropriés. Pour déterminer la liste de ces territoires, sont donc ajoutés des critères tenant à l'échange d'information

³² Enquête Outward FATS 2011.

entre administrations, ainsi qu'à la capacité de s'y domicilier sans y exercer d'activité substantielle.

Selon les critères français, il existait au 1^{er} janvier 2012 huit territoires non coopératifs : le Brunei, le Guatemala, les Îles Marshall, Montserrat, Nauru, Niue, les Philippines et le Botswana³³. Par rapport à la liste établie en 2011, le Botswana a été ajouté et onze territoires ont été retirés (Anguilla, le Belize, le Costa Rica, la Dominique, la Grenade, les îles Cook, les îles Turques-et-Caïques, le Libéria, Oman, le Panama, Saint-Vincent et les Grenadines).

Au niveau international, le G20 a publié à l'été 2012 une liste de treize États et territoires non coopératifs. Par rapport à la liste française, sont retranchées les Philippines, Montserrat, Nauru et Niue et sont ajoutés le Costa Rica, les Emirats arabes unis, le Liban, le Libéria, le Liechtenstein, le Panama, la Suisse, Trinidad et Tobago, l'Uruguay et Vanuatu.

Concernant l'OCDE, ses travaux ont été repris par le Forum mondial pour la transparence financière, qui établit actuellement une nouvelle liste de territoires non coopératifs. L'analyse est structurée en plusieurs phases qui déboucheront sur l'établissement d'une liste nominative d'États. A l'été 2012, les différentes phases ne sont pas achevées mais sur 107 revues-pays en cours, onze pays faisaient d'ores et déjà l'objet d'une évaluation négative.

Si l'on cherche à identifier le nombre de filiales détenues par les entreprises du secteur financier dans des États et territoires non coopératifs, une définition nécessairement conventionnelle doit donc être retenue.

Une extraction des données détenues par l'administration fiscale³⁴ recense quelques filiales d'entreprises françaises du secteur financier dans les États et territoires non coopératifs. Au sens de la liste française, 3 filiales sont recensées au Brunei et 2 aux îles Marshall (filiales majoritaires détenues à plus de 50%). Au sens de la liste du G20, qui n'a toutefois aucune portée juridique³⁵, sont identifiées 4 filiales au Costa Rica (dont 3 détenues à plus de 50%), 23 aux Émirats arabes unis (dont

³³ Arrêté du ministre de l'économie du 4 avril 2012.

³⁴ Base PEGASE, dans laquelle sont recensées les participations à plus de 10% détenues directement et indirectement par les entreprises, qui ont l'obligation de les déclarer à l'administration.

³⁵ L'inscription sur la liste française entraîne le refus par l'administration fiscale d'appliquer le régime mère-filles aux versements de dividendes ou encore le régime spécifique de taxation des plus-values de cession pour les titres détenus au-delà d'une certaine durée.

11 majoritaires), 2 au Libéria, 6 au Liechtenstein (dont 4 majoritaires), 13 au Panama (dont 9 majoritaires), 374 en Suisse (dont 171 majoritaires), 1 à Trinidad et Tobago et 4 à Vanuatu (dont 2 majoritaires).

Les données issues d'une base de données privée³⁶ identifient des participations avec un champ beaucoup plus large : renseignée à partir des rapports publiés par les entreprises, cette base recense l'ensemble des filiales détenues, sans seuil minimal de détention. Le nombre de filiales identifiées est toutefois relativement similaire : elle recense par exemple 3 filiales au Brunei, 27 filiales aux Philippines, 2 aux îles Marshall et, pour les pays mentionnés sur la liste du G20, 6 au Liechtenstein, 4 au Costa Rica, 23 aux Émirats arabes unis, 2 au Libéria, 13 au Panama, 374 en Suisse, 1 à Trinidad et Tobago et 4 au Vanuatu. Pour donner un ordre de grandeur de comparaison, cette même base fournit la liste des implantations dans des pays non qualifiés de territoires non coopératifs : 461 en Belgique, 222 en Irlande, 721 au Luxembourg, 219 à Singapour mais aussi 181 aux Bermudes, 35 à Guernesey ou encore 196 aux îles Caïman.

La décision de créer des filiales dans des territoires non coopératifs ne s'explique pas uniquement par des motivations fiscales : les aspects commerciaux et réglementaires sont également des facteurs importants.

En particulier, dans le secteur des assurances, les règles prudentielles de provisionnement beaucoup plus souples dans certains de ces territoires, souvent combinées à des régimes fiscaux avantageux, permettent à certains organismes d'assurance (captives ou filiales de réassurance) d'immobiliser moins de capital en s'y installant. Dans le secteur bancaire, la présence de filiale dans des territoires fiscalement avantageux ne s'explique pas seulement par la fiscalité des entreprises mais aussi par la fiscalité personnelle : la localisation peut alors avoir pour objectif de fournir un service d'optimisation fiscale à une clientèle étrangère fortunée, l'économie d'impôt bénéficiant davantage à la clientèle servie à partir de cette implantation (ménages fortunés ou entreprises conseillées par la banque) qu'à la banque elle-même. Ces domiciliations sont également utilisées pour fournir un service à leur clientèle d'entreprises françaises exportant ou important des marchandises avec ces territoires (ou d'autres territoires liés à eux par un accord de libre-échange, comme c'est le cas entre les Caraïbes et l'Amérique). Enfin, la domiciliation peut également s'expliquer par des règles relatives à la liquidation des sociétés et à l'ordre d'exigibilité des créances ou encore aux modalités réglementaires encadrant les augmentations de capital et les émissions de titres.

³⁶ Base *Bankscope*, bureau Van Dijk.

Pour les fonds d'investissement, plusieurs de ces territoires offrent des régimes fiscaux avantageux. Par exemple, les îles vierges britanniques et américaines, ainsi que les Bermudes et les Bahamas, offrent une exonération d'impôt aux fonds sur une durée allant de quelques années jusqu'à cent ans en échange d'une redevance annuelle d'un montant modeste (par exemple 1 000 \$ aux îles Caïman, où selon certaines estimations seraient concentrés 1 800 Md\$ d'actifs de *hedge funds*).

L'ampleur des actifs localisés dans ces territoires et la perte de recettes fiscales qui en résulte est toutefois difficilement estimable. La présence des entreprises du secteur financier dans les territoires non coopératifs soulève des enjeux au regard des recettes fiscales des États mais aussi au regard de la stabilité financière, lorsque des actifs sont concentrés dans des États de faible taille.

D'après les données de la Banque des règlements internationaux, l'encours de prêt détenu par les banques françaises aux résidents de quelques-uns de ces territoires³⁷ atteignait 250 Md\$ en décembre 2011 (dont 161 Md€ envers la Suisse, le Luxembourg et l'Irlande), soit de l'ordre de 10% des créances détenues par les banques françaises à l'étranger. En analysant les données de la base *Bankscope* pour les trois principaux groupes bancaires français, on dénombre selon les méthodes de comptabilisation retenues entre 138 et 186 filiales de premier rang et entre 435 et 575 filiales jusqu'au dixième rang. 13% de leurs filiales de premier rang sont installées dans des pays pesant environ 2% du PIB mondial (Irlande, Luxembourg, Hong Kong, Suisse, Singapour), quelques-unes étant localisées dans des micro-États.

Ces données, issues de l'analyse d'une base de données privée renseignées à partir d'états financiers publiés par les entreprises financières, doivent plus être considérées comme des ordres de grandeur que comme des chiffres exacts. Il n'existe en effet pas de garantie absolue que les données soient homogènes, avec le même périmètre d'une année sur l'autre et exemptes de doubles comptes.

Ce sujet manque globalement de documentation. Si l'existence de filiales peut être reconstituée en recoupant différentes sources et si les établissements financiers publient dans leurs documents de référence des éléments sur leur activité dans ces territoires, il est en revanche beaucoup plus complexe d'estimer les actifs et les risques qui y sont réellement logés, ainsi que les pertes de recettes fiscales associées. L'Autorité de

³⁷ Suisse, Luxembourg, Irlande, îles Caïman, Jersey, Hong Kong, Singapour et Bermudes.

contrôle prudentiel a fourni au Sénat³⁸ une estimation des effectifs, profits, bilans et encours de prêts des banques françaises dans 19 territoires identifiés, tout en soulignant les possibles approximations des résultats transmis.

L'Autorité de contrôle prudentiel et la direction générale du Trésor estiment que depuis 2009, les banques françaises ont globalement réduit leur activité dans les États et territoires non coopératifs³⁹. Dans les documents de référence 2012 publiés par les banques, la plupart d'entre elles détaillent les modalités de fermeture des quelques filiales encore existantes dans ces pays. Ce mouvement n'a pas toujours été partagé par toutes les banques internationales ressortissantes de pays pourtant membres du G20. On peut toutefois s'interroger sur les critères à partir desquels les listes d'États et territoires non coopératifs sont établies, qui conduisent à ne retenir qu'un nombre limité d'États.

La présence de filiales dans ces territoires soulève un enjeu fiscal mais aussi un enjeu de stabilité financière, dans la mesure où il conduit à la concentration d'actifs financiers dans des micro-États où la supervision financière n'est pas garantie et dont le PIB est insuffisant pour couvrir le coût d'une crise financière. Cet enjeu doit cependant être nuancé : si une banque est menacée de faillite, c'est en général l'État dont elle est ressortissante qui interviendra, non l'État sur lequel elle est implantée. Toutefois, le cas de la Suisse en 2008-2009, confrontée aux difficultés financières de banques dont la taille dépassait largement son PIB, montre que ce risque n'est pas purement théorique.

Il n'est à ce jour pas possible de quantifier la perte de recettes fiscales résultant de l'optimisation fiscale des entreprises : il n'existe pas d'estimation incontestable de la perte fiscale totale et encore moins d'estimation par secteur économique. Selon la source utilisée (PEGASE, *Bankscope*, comptes publiés), le nombre de filiales peut varier du simple au triple en raison des différences de périmètres retenus et de mode de décompte qu'on adopte. Le périmètre des territoires non coopératifs varie selon que l'on se réfère aux travaux de l'OCDE et du Forum mondial, à la liste fixée par la France, au *reporting* sur les implantations bancaires à l'étranger de l'Autorité de contrôle prudentiel ou aux déclarations à l'administration fiscale.

Dans les différents *reportings* mis en place, avec l'administration fiscale (renseignement de la base PEGASE) ou l'Autorité de contrôle prudentiel (enquête IBE), il est possible d'identifier la présence à

³⁸ *Rapport sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France* : juillet 2012.

³⁹ Comptes rendus des auditions menées par le Sénat, *Rapport sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France* : juillet 2012.

l'étranger et des éléments comme la taille du bilan ou le résultat généré mais pas d'avoir de vision claire sur les actifs hors bilan, ni sur les impôts payés localement (et donc la perte fiscale qui en résulte pour la France), ni sur le degré de risques des différents actifs inscrits. Ces éléments devraient faire l'objet, si ce n'est d'une publication, d'un *reporting* plus précis auprès des autorités publiques, sur un périmètre de pays le plus étendu possible. Ces éléments permettraient peut-être d'améliorer la connaissance et la surveillance du risque financier dans ces pays, beaucoup plus certainement de quantifier la perte de recettes fiscales en résultant et d'en tirer les conclusions en matière d'imposition ou de contrôle fiscal.

2 - Les règles juridiques et comptables affectant l'assiette

Un autre élément expliquant la mobilité de l'assiette taxable est la faculté de l'optimiser, en combinant les règles juridiques, comptables et fiscales applicables à la détermination du résultat imposable. Les techniques décrites ci-dessous ne sont pas propres aux sociétés financières mais la liquidité de leur bilan et la nature de leur activité se prêtent bien à leur utilisation.

Une distinction doit être établie entre les régimes fiscaux couramment utilisés par les entreprises et conformes aux règles fiscales (a) et les pratiques visant à créer artificiellement un déficit, qui testent les limites de la légalité fiscale (b).

a) Les principaux régimes fiscaux

Les principaux régimes entraînant une réduction de l'assiette taxable, sans qu'il soit réellement possible de chiffrer le coût fiscal de chacune d'entre elles, sont les reports de déficits, les régimes d'intégration fiscale et de sociétés mère-fille, qui existent dans tous les pays de l'OCDE et répondent à l'objectif d'éviter une double taxation.

* Le report de déficits permet de réduire la charge fiscale en imputant un déficit sur plusieurs années imposables. Le report en avant des déficits (imputer le déficit de l'exercice sur les bénéfices des années suivantes) est limité à 1 M€ plus 60% du bénéfice imposable excédant cette limite. Le report en arrière des déficits (qui permet de demander à l'administration fiscale un remboursement d'impôt sur les sociétés acquitté au titre des années antérieures) est désormais limité à 1 M€ et seulement pour le déficit de l'exercice précédent (avant la loi de finances rectificative pour 2011, le déficit des trois exercices précédents était reportable en arrière).

Les règles de reports de déficit sont probablement celles induisant la majorité des pertes fiscales. L'OCDE a estimé que le coût fiscal des pertes reportables liées à la crise financière pouvait être estimé à un tiers du montant des pertes, soit au niveau mondial à 230 Md€. Par approximation, les banques françaises représentant 1% des déficits cumulés, leur coût estimé par l'OCDE pour la France serait d'environ 2 Md€.

* Le régime mère-fille permet à une société-mère de percevoir le dividende versé par une de ses filiales et de le déduire de son résultat imposable, moins une quote-part pour frais et charges forfaitairement fixée à 5%, si les titres de la filiale sont conservés pendant au moins deux ans. Ce régime permet d'assurer que le résultat net remonté n'a été taxé qu'une fois (au niveau de la filiale distribuant le dividende) et pas une seconde fois au niveau de la société-mère. Ce régime n'est pas spécifique aux entreprises du secteur financier mais la nature de leur activité, faite d'opérations financières immatérielles, leur permet plus facilement de les localiser dans des territoires étrangers où l'impôt est inférieur à celui en France (comme le Luxembourg ou certains États américains comme le Delaware). Une pratique d'optimisation fréquemment identifiée tire parti des différences réglementaires entre États : il s'agit de créer des titres hybrides⁴⁰ au niveau de la filiale étrangère et de rémunérer la société-mère par ces instruments. Ce montage permet à la fois de réduire le résultat imposable de la filiale dans le pays étranger (le revenu versé par le titre hybride étant considéré localement comme de la dette, il est donc déductible du résultat net) et de rémunérer la société-mère en France par un dividende, exonéré d'impôt sur les sociétés en application du régime mère-fille.

* L'intégration fiscale permet, au sein d'un groupe de sociétés situées en France et redevables de l'impôt sur les sociétés en France, que seule la société mère soit redevable de l'impôt sur les sociétés de l'ensemble du groupe, à condition qu'elle détienne directement ou indirectement plus de 95% du capital des filiales intégrées. Ce régime, qui permet aux entreprises de compenser les bénéfices imposables et les déficits de l'ensemble des sociétés du groupe, est d'une grande complexité et s'accompagne d'obligations déclaratives très détaillées (article 223 Q du code général des impôts). Pour les entreprises n'ayant pas toujours de lien capitalistique entre elles (cas des groupes d'assurance mutualistes et des groupes bancaires mutualistes), la loi autorise l'intégration fiscale dans un périmètre qu'elle définit. Les opérations

⁴⁰ Titres empruntant les caractéristiques à la fois d'actions et d'obligations, qui sont considérés comme des quasi-fonds propres (par exemple : des obligations remboursables ou convertibles en actions, ou des titres super-subordonnés).

intragroupes doivent être neutralisées (provisions pour créances sur une entreprise intégrée, subventions et abandons de créances, plus et moins-values de cession d'immobilisations internes, déductibilité des charges financières constituées pour acquérir une société et règles de sous-capitalisation⁴¹ modifiées en 2006 pour intégrer les garanties intragroupes) mais elles n'offrent en définitive que peu de marge de manœuvre sur la détermination du résultat imposable. Le principal avantage de l'intégration est de permettre une imputation plus rapide des déficits, l'année où ils sont constatés au lieu de les imputer l'année suivante. Le gain d'impôt sur les sociétés réalisé est essentiellement un gain de trésorerie, qui peut toutefois être substantiel.

Enfin, la détermination du résultat imposable, qui dépend de l'ensemble des opérations de toute nature de l'année et de la variation de valeur de l'actif net, offre de multiples leviers pour optimiser l'assiette taxable.

Les règles d'évaluation des titres détenus à l'actif (et donc le montant des provisions pour dépréciations qui en résultent et permettent d'abaisser le résultat imposable) offrent une certaine marge de manœuvre. Pour les établissements de crédit, les titres détenus (titres de participation, titres de portefeuille, titres détenus à long terme) peuvent faire l'objet d'une provision pour dépréciation dès lors qu'une moins-value latente est constatée. Pour les titres d'investissement, un risque de crédit avéré doit être démontré. C'est le cas aussi pour les placements amortissables (c'est-à-dire obligataires) des assureurs, les autres placements (actions, immobilier, etc.) faisant l'objet d'une provision pour dépréciation lorsque la moins-value constatée revêt un caractère durable. Les assureurs doivent en outre constituer une provision pour risque d'exigibilité si leurs fonds sont globalement en moins-value latente, qui est fiscalement déductible sous certaines conditions.

Le calcul de certaines provisions techniques au passif des assureurs a des conséquences fiscales. En effet, si elles sont minorées, elles permettent d'avoir un résultat net plus important (avec donc des conséquences positives pour les recettes d'impôt sur les sociétés). Les règles comptables, prudentielles et fiscales actuellement applicables aux assureurs sont globalement alignées : les divergences d'interprétation (évaluation des charges probables, notamment) sont progressivement réglées par l'alignement des doctrines fiscale et prudentielle.

⁴¹ Les règles de sous-capitalisation s'appliquent aux holdings et aux assureurs mais pas aux établissements de crédit. Le ratio de levier, qui sera progressivement mis en place dans le cadre de Bâle III, constitue un équivalent pour le secteur bancaire.

Le contrôle fiscal réalisé sur les banques et les assurances conduit l'administration (direction des vérifications nationales et internationales) à prononcer des rappels d'impôts, d'un montant de l'ordre de 500 M€ par an en moyenne pour les banques et 300 M€ pour les entreprises d'assurances, toutes impositions confondues.

Ces rappels d'impôt portent sur des mécanismes décrits ci-dessus. Ils paraissent relativement élevés par rapport à l'impôt sur les sociétés déclaré et payé par ces entreprises. Néanmoins, l'optimisation fiscale réalisée par les contribuables n'est pas interdite en tant que telle, ni contraire aux intérêts de l'entreprise : les rectifications d'impôts opérées par l'administration doivent s'appuyer sur une disposition légale précise ou sur la notion d'acte anormal de gestion. Cette notion, qui permet à l'administration fiscale d'opérer une rectification si elle démontre qu'un acte de gestion la prive de recettes sans qu'il soit justifié par l'intérêt commercial de l'entreprise (par exemple au profit d'une autre société du groupe), lui interdit en même temps de redresser une entreprise lorsque les pratiques d'optimisation comptable ou fiscale sont conformes à son intérêt et ne sont pas caractéristiques d'une fraude.

b) Les pratiques visant à créer artificiellement un déficit

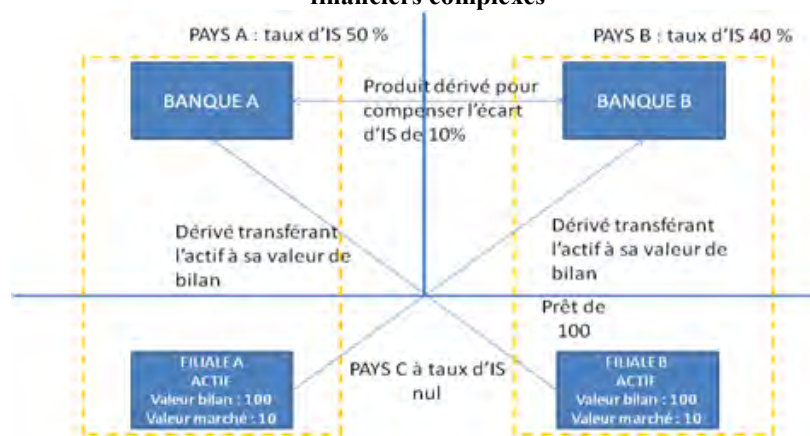
Contrairement aux régimes décrits précédemment, certains montages fiscaux visent à créer artificiellement un déficit ou un crédit d'impôt, c'est-à-dire une perte ou une créance de nature fiscale, qui ne correspond à aucune activité réelle.

Ces pratiques ont été identifiées et documentées par l'OCDE, dont les travaux⁴² montrent qu'elles sont utilisées par les sociétés financières de tous les pays. Le principe général est l'installation d'implantations à l'étranger par le biais de filiales ou de succursales en tirant parti des règles déterminées par les conventions fiscales internationales ou les règles juridiques et fiscales locales.

L'optimisation des reports de pertes relève de plusieurs procédés : la fixation de prix de transfert avantageux, l'utilisation de produits financiers pour transférer des pertes ou des profits, la modification des structures juridiques des groupes et l'utilisation de produits hybrides, d'entités hybrides ou de sociétés à double résidence fiscale ou encore le transfert des actifs dépréciés à une entité juridique soumise au taux d'imposition le plus élevé possible, pour y déduire la dépréciation de valeur la plus importante possible.

⁴² OCDE, *Study into the role of tax intermediaries*, 2008 ; *Building transparent tax compliance by banks* : 2009 ; *Adressing tax risks involving bank losses*, 2010.

Graphique n° 5 : Exemple de report de pertes utilisant des produits financiers complexes

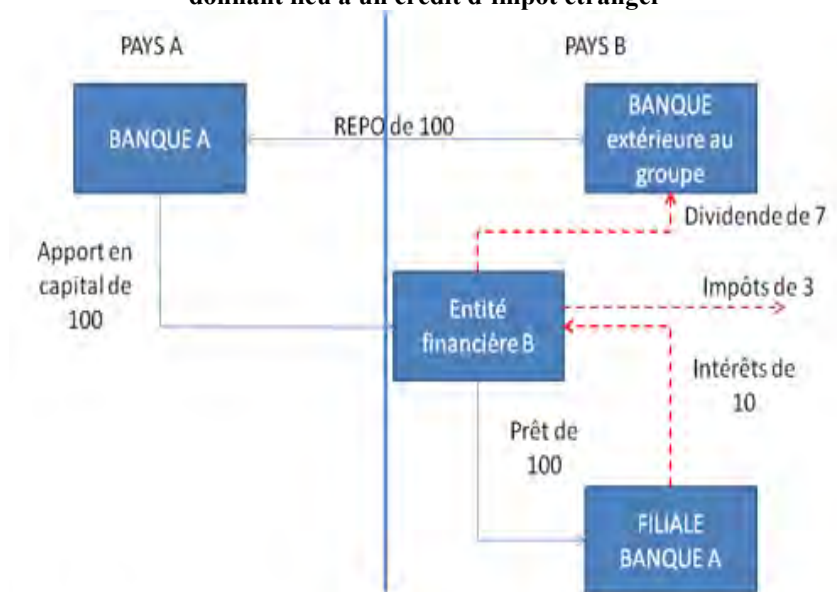


A et B réalisent une perte de 90 dans les pays à fort taux d'imposition. La perte reportable de A est de 45, celle de B est de 36. L'écart de 9 en faveur de A est compensé par un produit dérivé.

Source : CPO, à partir d'un schéma identifié par l'OCDE.

Le mécanisme de prêts et emprunts de titres fonctionne de la manière suivante : lorsque ces opérations sont réalisées à l'étranger, le revenu généré par les titres (coupons ou dividendes) y est imposé. L'impôt correspondant est déduit de l'impôt dû par ces entreprises en France, en application des conventions fiscales internationales qu'elle a signées. L'optimisation consiste alors à acquérir le titre juste avant la date de versement du revenu pour le céder une fois le revenu versé, le crédit d'impôt attaché au revenu restant acquis. La législation fiscale a récemment évolué (loi de finances pour 2011) pour minorer le crédit d'impôt ainsi acquis (déduction des charges liées aux mouvements de titres et le cas échéant des moins-values).

Graphique n° 6 : Exemple de dispositif donnant lieu à un crédit d'impôt étranger

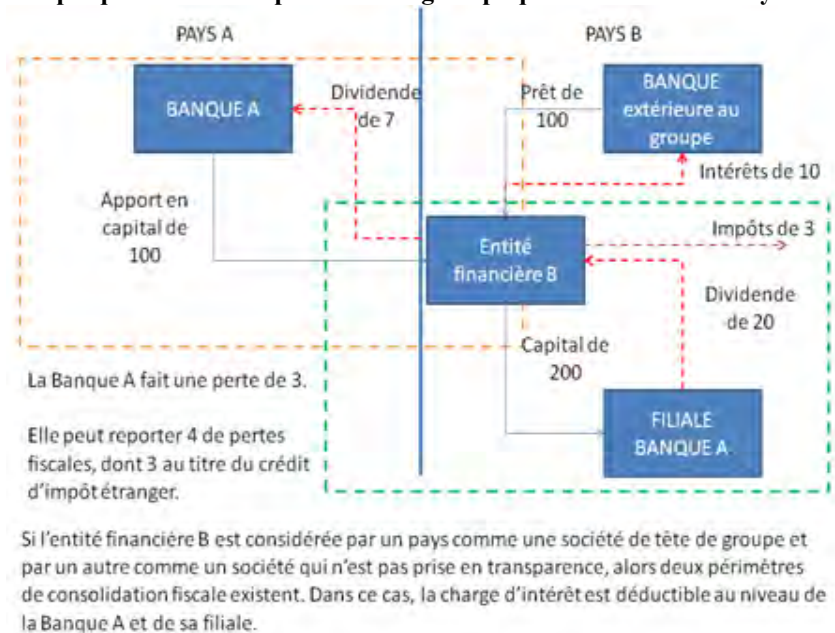


Si le REPO est traité comme un prêt avec collatéral par le pays A. Alors la Banque A peut demander un crédit d'impôt de 3 et une déduction des charges d'intérêt de 7.

Source : CPO, à partir d'un schéma identifié par l'OCDE.

Enfin, la création de structures juridiques hybrides permet de déduire deux fois les charges financières d'emprunt, en tirant parti de différences réglementaires entre pays quant à la qualification juridique des prêts et emprunts de titres (dispositifs de déduction ou d'absence d'inclusion des charges financières) :

Graphique n° 7 : Exemple de montage impliquant une structure hybride



Source : CPO, à partir d'un schéma identifié par l'OCDE.

Ces différents montages sont livrés à titre d'exemple, sans qu'il soit possible de chiffrer la perte fiscale associée à chacun d'entre eux.

3 - Les règles prudentielles

Déterminées à partir d'un référentiel distinct de celui de la comptabilité sociale, les règles prudentielles n'en ont pas moins un impact indirect sur la détermination des bénéfices et sur l'assiette taxable. Les nouvelles règles prudentielles en cours d'application ou d'élaboration (Bâle III et Solvabilité II) conduisent à une déconnection marquée et renforcée entre assiette prudentielles et assiette fiscale.

Il existe dans certains cas des conflits d'objectifs entre solvabilité et fiscalité. C'est par exemple le cas en matière assurantielle, lorsque l'Autorité de contrôle prudentiel modifie son appréciation du risque d'un contrat et impose à l'assureur de moduler ses provisions techniques ou, plus rarement, d'augmenter ses tarifs, avec des conséquences pour le montant de taxe sur les conventions d'assurance.

Les règles de solvabilité qui s'appliquent aux établissements de crédit et aux assureurs reposent sur la logique suivante : accumuler suffisamment de fonds propres pour couvrir l'actif de ces entreprises, compte tenu de leur valeur et de leur risque. Le niveau de fonds propres requis dépend donc de l'évaluation des actifs détenus par les banques et les assurances (qui se fondent sur des éléments comptables).

Le respect des règles prudentielles peut donc avoir des conséquences fiscales, en particulier par ses conséquences sur la politique de provisionnement : il est possible que des provisions régulières sur le plan comptable soient inférieures au montant des pertes attendues (pertes attendues à horizon d'un an calculé sur une base statistique) et que l'application de cette notion prudentielle conduise l'établissement à renforcer ses fonds propres et à augmenter ses provisions, diminuant ainsi son résultat imposable. La mise en conformité de la situation prudentielle d'une entreprise financière peut donc avoir pour conséquence une diminution de l'assiette fiscale taxée à l'impôt sur les sociétés.

L'évolution prudentielle en cours, en particulier Solvabilité II, aura pour conséquence d'augmenter la déconnexion entre analyse prudentielle et assiette fiscale pour les assureurs. En principe, et en vertu de la connexion entre la fiscalité et la comptabilité sociale, l'impact des règles prudentielles sur les recettes fiscales devrait s'amoinrir fortement.

Le mécanisme de reports de déficits peut également avoir des conséquences prudentielles importantes : les reports d'impôts permettent en effet aux institutions financières, en différant une partie de leur impôt sur les sociétés, de mettre en réserve une partie plus importante de leur résultat et donc de renforcer leurs fonds propres. La limitation de ces règles de report impose donc aux institutions financières un effort supplémentaire d'augmentation de leurs fonds propres, d'autant plus que dans les nouvelles règles de Bâle III, les impôts différés (*deferred tax assets*) ne peuvent plus être comptabilisés comme du capital constituant le noyau dur des fonds propres.

Cependant, le renforcement des règles de solvabilité conduit mécaniquement à dégrader la rentabilité de ces entreprises, en les contraignant à immobiliser plus de fonds propres au lieu de les investir afin de dégager des bénéfices. Cet élément n'a a priori pas de conséquences immédiates pour les recettes d'impôt sur les sociétés, puisque l'opération de versement des dividendes ou de mise en réserve s'effectue après liquidation et paiement de l'impôt. Toutefois, il peut conduire les entreprises à modifier leur stratégie et à redéployer leur activités vers les métiers les plus rentables, le cas échéant dans d'autres zones géographiques, avec des conséquences à moyen terme pour les recettes fiscales en France. Le coût fiscal des réglementations de Bâle III

et Solvabilité II est toutefois impossible à chiffrer, même de manière approximative, dans la mesure où leur coût exact en capital reste mal connu (ou alors n'est pas publié avec suffisamment de détails pour être estimé).

II - Une estimation du niveau d'imposition globale

Les différents éléments méthodologiques décrits ci-dessus limitent la possibilité de trouver une assiette harmonisée à laquelle rapporter l'ensemble des prélèvements obligatoires acquittés par le secteur financier et donc de calculer un taux effectif de prélèvements obligatoires pour le seul secteur financier, comme on le fait au niveau macroéconomique ou parfois pour les seules sociétés non financières. Ces éléments limitent également la possibilité de mener des comparaisons internationales pertinentes.

Pour contourner cette difficulté, une estimation du niveau d'imposition globale des entreprises du secteur financier est calculée à partir de données fiscales et de la comptabilité nationale (A). Un taux implicite d'imposition des entreprises du secteur financier est également présenté, c'est-à-dire un taux rapportant l'impôt sur les sociétés qu'elles acquittent à leur résultat net, indicateur qui ne prend toutefois pas en compte les autres prélèvements obligatoires (B).

A - Une part significative des prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires sur les entreprises du secteur financier représentent une part significative de l'ensemble des impôts et prélèvements sur la masse salariale (1), dont le niveau actuel révèle deux constats contrastés (2).

1 - Une part de 4,9% de l'ensemble des prélèvements en 2010, une hausse progressive et importante les années suivantes

Les prélèvements obligatoires sur les entreprises du secteur financier représentaient en 2010⁴³ 4,9% de l'ensemble des prélèvements obligatoires et 10,9% de ceux acquittés par les entreprises.

⁴³ Ces données sont à ce jour les dernières définitives en comptabilité nationale.

Encadré n° 5 : Périmètre et méthode

Les entreprises du secteur financier sont définies comme les institutions financières (compte national S12A), c'est-à-dire hors Banque de France et Caisse des dépôts, les organismes d'assurance (compte S125) et les auxiliaires financiers (comptes S124 et S14AF).

Les données pour l'année 2010 sont les dernières confirmées en comptabilité nationale, c'est-à-dire correspondant aux recettes fiscales effectivement encaissées par la DGFIP. Celles des années 2011, 2012 et 2013 sont encore provisoires à ce jour. Le montant total des prélèvements obligatoires auquel il est fait référence est de 822 Md€ pour l'année 2010, 876 Md€ pour l'année 2011, 913 Md€ pour l'année 2012 et 966 Md€ pour l'année 2013, correspondant à des taux de prélèvements obligatoires de respectivement 42,5%, 43,9%, 44,9% et 46,3% du PIB (source : INSEE, *Rapport sur les prélèvements obligatoires* - rapport joint au projet de loi de finances pour 2013).

Les prélèvements obligatoires payés par les sociétés non financières sont estimés en 2010 à 327 Md€. La part des entreprises financières dans le total des prélèvements payés par les entreprises est livrée à titre illustratif : cette donnée ne traduit en effet pas la notion d'incidence fiscale, qui permet au redevable d'un impôt, dans certaines conditions, d'en reporter le coût sur un tiers (par une modification des prix ou des salaires).

En 2010, les entreprises du secteur financier ont acquitté environ 40,2 Md€ de prélèvements obligatoires. Les cotisations sociales⁴⁴ en représentent la part la plus importante (37%), les rémanences de TVA⁴⁵ et l'imposition des bénéfices⁴⁶ chacun un quart, le solde (15%) étant

⁴⁴ C'est-à-dire les cotisations sociales à la charge de l'employeur (part patronale) versées aux organismes de sécurité sociale et aux régimes privés, auxquels sont ajoutés les nombreux prélèvements assis sur la masse salariale (apprentissage, formation, construction, logement, taxe au profit de l'association sur la garantie des salaires, taxe au profit de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, versement transports, taxe pour le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, contributions prévoyance, préretraites et autonomie et forfait social).

⁴⁵ Les entreprises du secteur financier ne sont que partiellement assujetties à la TVA. Lorsqu'elles réalisent des opérations soumises à la TVA, elles ne peuvent pas la déduire, contrairement aux autres entreprises. Il en résulte donc pour elles une TVA non déductible dont elles ne peuvent demander le remboursement à l'État, appelée rémanence et qui constitue pour elles une charge fiscale.

⁴⁶ Impôt sur les sociétés et ses différentes contributions assimilées : imposition forfaitaire annuelle qui est due même en l'absence de bénéfices et dont la suppression prévue en 2011 a été repoussée en 2014, contribution sociale sur les bénéfices de 3,3%. La contribution exceptionnelle de 5% est due au titre des exercices clos entre 2011 et 2013 : ses recettes ne sont donc pas incluses dans les prélèvements obligatoires de 2010.

composé d'impôts sur la production⁴⁷. Environ les deux tiers de ces prélèvements (62%) sont acquittés par les banques et 21% par les organismes d'assurance⁴⁸, le solde (17%) étant payé par les auxiliaires financiers⁴⁹.

Tableau n° 7 : Décomposition des prélèvements obligatoires du secteur en 2010 (en Md€)

	2010
Cotisations sociales	14,8
<i>Dont part patronale des cotisations sociales</i>	8,5
<i>Dont autres (apprentissage, formation, retraite complémentaire...)</i>	6,3
Impôts sur la production	6,1
<i>Dont C3S</i>	0,8
<i>Dont CET</i>	1,7
<i>Dont taxes foncières</i>	0,8
<i>Dont taxe sur les salaires</i>	2,5
<i>Dont autres (taxes sur les véhicules de société, taxes au profit des organismes consulaires...)</i>	0,3
Impôts sur le revenu	10,4
<i>Dont IS (net)</i>	6,5
<i>Dont autres (imposition des plus-values)</i>	3,9
Rémanences de TVA	8,9
Total de prélèvements obligatoires	40,2

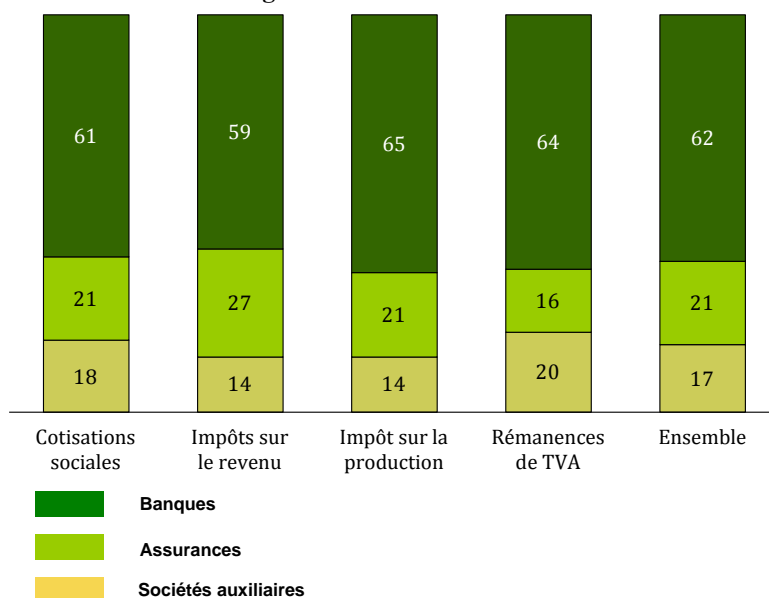
Source : CPO, à partir de données de comptabilité nationale.

⁴⁷ Taxe sur les salaires, contribution sociale de solidarité des sociétés, contribution économique territoriale (contribution foncière et contribution sur la valeur ajoutée), taxes sur le foncier bâti et non-bâti, taxe sur certains bureaux et locaux commerciaux, taxes sur les véhicules et les cartes grises, quelques éléments de la taxe générale sur les activités polluantes, taxes sur le développement agricole et les dépenses publicitaires, taxes au profit des chambres de commerce et de l'industrie et des chambres des métiers.

⁴⁸ La ventilation des prélèvements par catégorie d'entreprise d'assurance (sociétés d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance) n'est pas disponible, pour des raisons méthodologiques.

⁴⁹ Les auxiliaires financiers sont par exemple les entreprises d'investissement, celles exerçant des activités de gestion de fonds sous leurs différentes formes (organismes de placement collectifs, fonds d'investissement...) ou encore les sociétés gérant des infrastructures de marché (comme le règlement-livraison ou la compensation, par exemple).

Graphique n° 8 : Part des différentes entreprises dans les prélèvements obligatoires du secteur en 2010



Source : CPO, à partir de données INSEE et direction générale du Trésor.

Les prélèvements sur la masse salariale des entreprises du secteur financier représentent 5,5% de l'ensemble des prélèvements sur la masse salariale versés par les entreprises, l'imposition de leurs bénéfices 28,2%, les impositions sur la production 11,1%.

En termes de structure de prélèvements, la comparaison avec les autres entreprises n'est pas aisée, notamment du fait de l'hétérogénéité de cette catégorie. Il peut en effet s'agir d'entreprises industrielles ou de services et d'activités très différentes. On peut néanmoins donner les éléments de comparaison suivants :

Tableau n° 8 : Part des différents prélèvements obligatoires dans le total des prélèvements par secteur, en 2010

	Entreprises du secteur financier	Autres entreprises
Prélèvements sur la masse salariale	37%	73%
Impôts sur les bénéfices	26%	8%
Impôts sur la production	15%	14%
Rémanences de TVA	22%	6%
Total	100%	100%

Source : CPO, à partir de données INSEE.

Deux différences marquées peuvent être relevées entre les entreprises du secteur financier et les sociétés non financières en termes de structure de prélèvements. D'une part, les prélèvements sur les bénéfices sont relativement plus importants pour les entreprises du secteur financier. D'autre part, les prélèvements sur la masse salariale le sont davantage pour les sociétés non financières. Ce constat traduit une rentabilité supérieure des entreprises du secteur financier, dont l'activité est relativement moins intensive en terme de main d'œuvre : les prélèvements sur le travail représentant environ la moitié des prélèvements obligatoires totaux⁵⁰, il est normal que les prélèvements sur la masse salariale représentent une part plus élevée pour les sociétés non financières, alors même qu'elles ne sont pas assujetties à la taxe sur les salaires, contrairement aux banques et aux assurances.

En raison des limites méthodologiques inhérentes à cet exercice, il n'a pas été possible de mener des comparaisons internationales, les données présentées ayant été reconstituées à partir de plusieurs sources (fiscales, sociales, comptabilité nationale), dont nombre d'entre elles ne sont pas publiques, en particulier pour ce qui concerne la ventilation des prélèvements par secteur. A titre de comparaison, on peut toutefois mentionner une étude⁵¹ menée sur le secteur financier britannique, estimant à 5,3% la part de ce secteur dans les prélèvements obligatoires de ce pays soit 28 Md£ (6,5% en 2007) et à 17,2% sa part dans l'impôt sur les bénéfices. Cette estimation menée à partir d'une méthode empirique (analyse d'un échantillon de 43 entreprises du secteur) ne recouvre pas le même périmètre que les données présentées dans cette partie pour la France. Elle donne en outre des résultats paraissant très faibles au regard des prélèvements acquittés par le secteur français et du poids de la finance dans l'économie britannique, qui en outre s'écartent significativement des données de recettes fiscales que l'on peut observer dans les comptes nationaux du Royaume-Uni.

Depuis 2010, de nombreux prélèvements spécifiques au secteur ont été créés ou augmentés, de sorte que la part du secteur financier dans les prélèvements obligatoires devrait augmenter dans les années à venir. De 4,9% en 2010, elle devrait représenter 5,2% en 2012 et 5,3% en 2013, soit à titre indicatif de l'ordre de 12% des prélèvements acquittés par les entreprises (10,9% en 2010).

⁵⁰ 23,1% du PIB contre 10,9% pour la consommation et 8,8% pour le capital (source : Eurostat, *Taxation Trends 2012*).

⁵¹ PriceWaterHouseCoopers, *The total tax contribution of UK financial services*, décembre 2011.

En 2013, les nouveaux prélèvements obligatoires spécifiques aux entreprises du secteur représenteront 4,2 Md€ ou 7,9 Md€, selon que l'on inclut ou non les modifications affectant la taxe sur les conventions d'assurance et la taxe sur les transactions financières⁵², soit une hausse respectivement de 10,4% ou de 19,7% des prélèvements sur les entreprises de ce secteur, en plus de leur évolution spontanée et des hausses générales d'impôts applicables à l'ensemble des entreprises. Déduction faite de la taxe sur le chiffre d'affaires des contrats de complémentaire santé (1 Md€) et de la taxe sur les conventions d'assurance perçue sur les contrats solidaires (2 Md€), ces montants représentent respectivement 3,2 Md€ ou 5,9 Md€, soit une hausse correspondante des prélèvements de 8% ou de 14,7%.

Cette hausse des prélèvements spécifiques est pérenne pour les années suivantes : seuls quelques-uns de ces nouveaux prélèvements sont ponctuels et ne devraient pas être reconduits au-delà d'une ou deux années.

2 - Une évolution contrastée

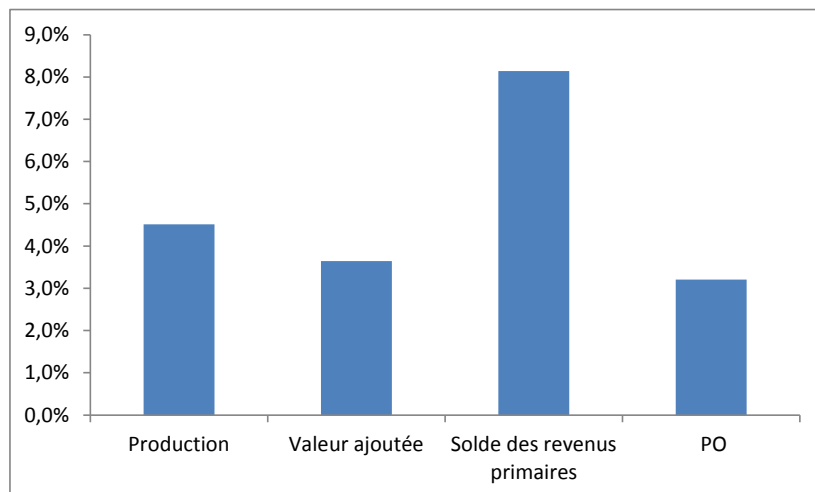
L'évolution des prélèvements obligatoires sur les entreprises du secteur financier observée depuis une dizaine d'année fait apparaître deux constats contrastés : ils ont évolué beaucoup moins vite que les profits du secteur, alors que la part des entreprises du secteur financier dans le total des prélèvements est demeurée stable sur la même période.

Les prélèvements obligatoires des entreprises du secteur financier ont augmenté de plus de 30% sur les années 2000 : ils sont passés de 28,5 Md€ en 1999 à 33,7 Md€ en 2005 pour atteindre 40,2 Md€ en 2010. Cette évolution correspond à une croissance moyenne annuelle des prélèvements de 3,2%, qui est inférieure à l'évolution des revenus des entreprises telle que l'on peut la mesurer à partir de différents indicateurs, en particulier le solde des revenus primaires⁵³ dont la croissance moyenne annuelle a été de 8,1% sur la période (contre 4,5% pour la production et 3,6% pour la valeur ajoutée).

⁵² Voir *supra*, chapitre I > partie II > A.

⁵³ Le solde des revenus primaires, qui est le compte de comptabilité nationale se rapprochant le plus du résultat courant avant impôt, inclut les revenus de valeurs mobilières (dividendes et intérêts) mais pas les plus et moins-values.

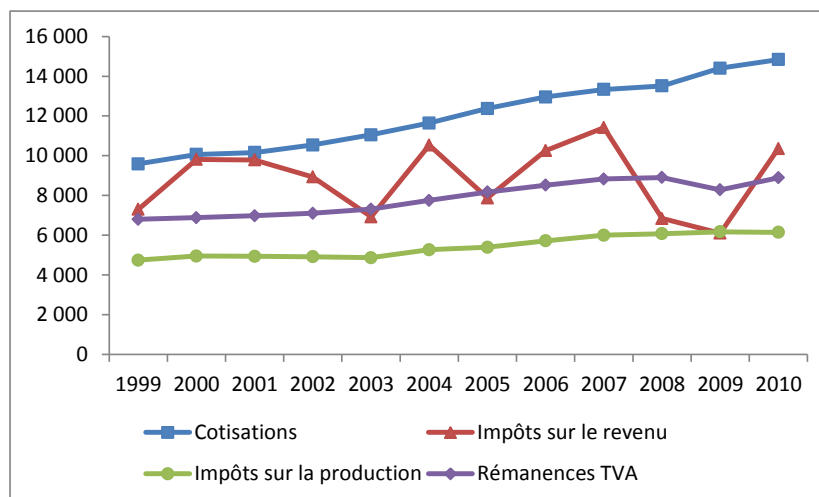
Graphique n° 9 : Croissance moyenne annuelle (1999-2010) des prélèvements obligatoires, de la production, de la valeur ajoutée et du solde des revenus primaires des entreprises du secteur financier



Source : CPO, à partir de données INSEE et direction générale du Trésor.

Les prélèvements obligatoires décomposés par catégorie croissent de manière régulière et homogène sur la période, à un rythme comparable à celui de l'activité des entreprises financières, à l'exception notable de l'imposition des bénéfices, très volatile.

Graphique n° 10 : Évolution par catégorie de prélèvements obligatoires (1999-2010, en Md€)



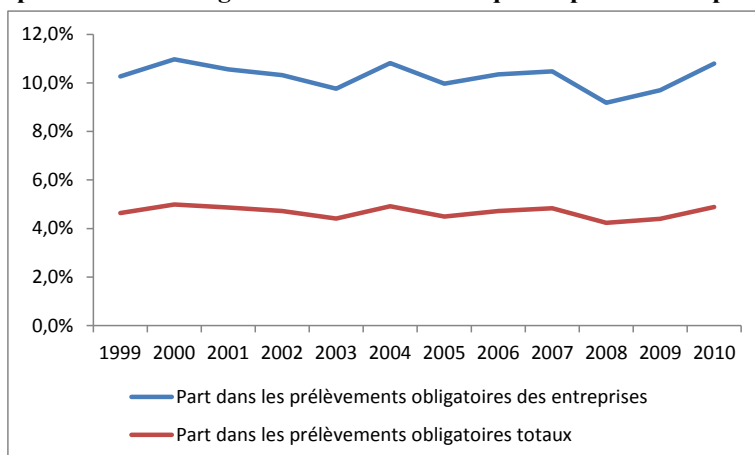
Source : CPO, à partir de données INSEE et direction générale du Trésor.

Le produit de l'impôt sur les sociétés varie en effet beaucoup en fonction des cycles économiques. Les plus et moins-values intégrées dans l'assiette de l'impôt sur les sociétés expliquent cette volatilité. Cette propriété n'est cependant pas l'apanage du secteur financier : elle affecte l'ensemble des entreprises⁵⁴, le résultat courant avant impôt des entreprises étant dépendant du contexte économique. Dans une moindre mesure, les prélèvements sur la masse salariale ont augmenté plus rapidement que les autres catégories de prélèvement : cette évolution traduit à la fois la hausse des effectifs et les créations d'emploi de ce secteur et la hausse des rémunérations, les cotisations patronales n'étant pas plafonnées à l'exception d'une partie des cotisations vieillesse et d'une partie des cotisations logement.

Cette évolution des prélèvements, beaucoup moins rapide que celle des profits des entreprises financières depuis 1999, peut être questionnée. Elle renvoie d'abord à la conception du système de prélèvements obligatoires, notamment à la question de savoir si les impôts acquittés doivent ou non augmenter au rythme des profits.

Elle doit ensuite être mise en regard de l'évolution des prélèvements obligatoires acquittés par les sociétés non financières. Depuis 1999, la répartition des prélèvements obligatoires acquittés par l'ensemble des entreprises est restée stable, à quelques variations cycliques près :

Graphique n° 11 : Part des entreprises du secteur financier dans l'ensemble des prélèvements obligatoires et dans ceux acquittés par les entreprises



Source : CPO, à partir de données INSEE et direction générale du Trésor.

⁵⁴ Les recettes d'impôt sur les sociétés sont passées de 49 Md€ en 2008 à 20 Md€ en 2009.

Depuis 1999, les entreprises du secteur financier représentent entre 9% et 11% des prélèvements acquittés par l'ensemble des entreprises, autour de 4,5% de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Les années 2008 et 2009 font figure d'exception et s'expliquent par les pertes des établissements financiers, qui se traduisent par une baisse des rémanences de TVA et de l'impôt sur les sociétés qu'elles acquittent. Le niveau atteint en 2010 (10,8% des prélèvements des entreprises et 4,9% des prélèvements totaux) se situe plutôt dans la fourchette haute des dernières années, la proportion étant appelée à augmenter à partir de 2012 et de manière plus marquée en 2013.

Cette stabilité observée sur la dernière décennie suggère que l'imposition des entreprises du secteur financier a évolué dans les mêmes proportions que celle des sociétés non financières depuis 1999.

B - L'imposition des bénéfices

S'il n'est méthodologiquement pas possible de calculer un taux effectif d'imposition rapportant l'ensemble des prélèvements obligatoires du secteur à une assiette harmonisée, on peut en revanche calculer un taux implicite d'imposition des bénéfices des entreprises du secteur financier, en rapportant l'impôt sur les sociétés au résultat avant impôts.

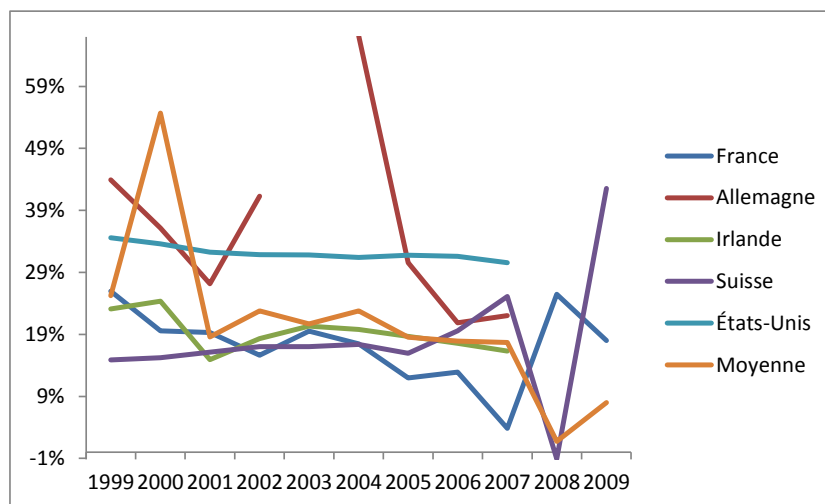
Cet indicateur permet de mesurer la part de profit prélevée par l'impôt mais seulement par l'impôt sur les sociétés ou les contributions assimilées (impôt forfaitaire annuel, contribution de solidarité sur les bénéfices, contribution exceptionnelle pour les années à venir), soit une faible partie de l'ensemble des prélèvements acquittés par les sociétés financières (26% en 2010). Il ne permet donc pas d'analyser de manière satisfaisante le niveau d'imposition des établissements financiers au regard de leur capacité contributive (notamment par rapport aux sociétés non financières) mais permet en revanche d'établir des comparaisons internationales sur la base de données harmonisées.

Le taux implicite d'imposition est calculé à partir de deux méthodes : l'exploitation de données macroéconomiques collectées par l'OCDE et de données microéconomiques extraites d'une base de données privée (*Bankscope*), qui permet une analyse plus fine au niveau individuel mais dont les résultats sont plus approximatifs, en raison d'incertitudes méthodologiques (harmonisation des modes de comptabilité, changements de périmètres au fil du temps, technique de consolidation des données et des filiales à l'étranger, degré de renseignement des différentes rubriques). Pour des raisons de disponibilité des données, les taux présentés ci-dessous le sont pour les

seules banques et pas pour l'ensemble des entreprises du secteur financier.

Selon les données de l'OCDE, le taux d'imposition implicite des banques varie autour de 20% sur la période 1999-2009⁵⁵. La difficulté est que depuis 2007-2008, dans de nombreux pays, le résultat avant impôts des banques ou l'impôt sur les sociétés est négatif du fait d'importantes pertes et moins-values, ce qui rend impossible le calcul d'un taux implicite d'imposition. De plus, on observe des ruptures de séries dans les données collectées par l'OCDE sur certaines années. Pour ces raisons, la moyenne et les données pour certains pays ne sont plus présentées après 2007 :

Graphique n° 12 : Taux implicite d'imposition dans le secteur bancaire dans quelques pays de l'OCDE



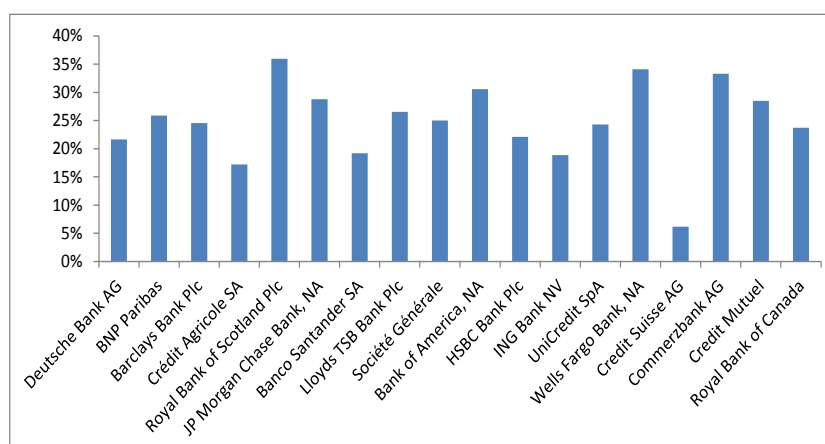
Source : CPO, à partir de données OCDE.

Le fait que l'imposition implicite des résultats du secteur bancaire français soit inférieure à la moyenne au cours des années 2000 est une conséquence de la structure des prélèvements obligatoires français, qui reposent largement sur les facteurs de production (actifs et travail). Inversement, le taux d'imposition implicite des résultats des banques américaines est très supérieur à la moyenne mais dans ce pays, l'impôt sur les bénéfices représente une part beaucoup plus importante des prélèvements obligatoires.

⁵⁵ Taux implicite moyen calculé sur les vingt principaux pays de l'OCDE.

Ce constat peut être confronté à des données microéconomiques collectées à partir des comptes publiés. Sur un échantillon de vingt banques internationales, le taux implicite d'imposition médian des bénéfices, calculé sur cinq exercices, est de 25% :

Graphique n° 13 : Taux implicite d'imposition moyen (2005-2010) d'un échantillon de vingt banques internationales

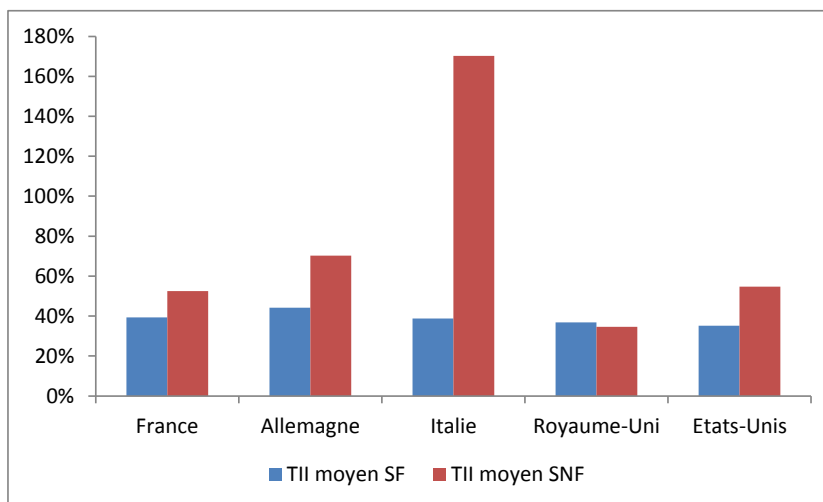


Source : CPO, à partir de données Bankscope.

Par rapport aux banques internationales, les résultats des banques françaises paraissent plutôt moins imposés en moyenne sur la décennie 2000 mais ce constat n'est plus valable à partir de l'année 2008. Les pertes importantes occasionnées par la crise financière ont conduit de nombreux établissements bancaires, en l'absence de bénéfices, à ne plus payer d'impôt sur les sociétés, en bénéficiant à plein des mécanismes de reports de déficits.

Une dernière question est celle de l'imposition implicite des résultats des entreprises du secteur financier par rapport aux sociétés non financières. En raison de la différence de systèmes comptables, il est difficile de trouver un dénominateur commun aux sociétés financières et aux sociétés non financières. En analysant les données collectées par l'OCDE et en rapportant les impôts sur les bénéfices au solde des revenus primaires dont on a déduit la consommation de capital fixe, le taux implicite moyen d'imposition des sociétés financières, calculé en moyenne pour la période 1999-2010, paraît dans la plupart des pays inférieur à celui des sociétés non financières. En France, il est de 39% pour les sociétés financières et de 53% pour les sociétés non financières, l'écart apparaissant plus marqué dans d'autres pays comme l'Allemagne et l'Italie :

Graphique n° 14 : Taux implicite d'imposition moyen des sociétés financières et non financières (1999-2010)

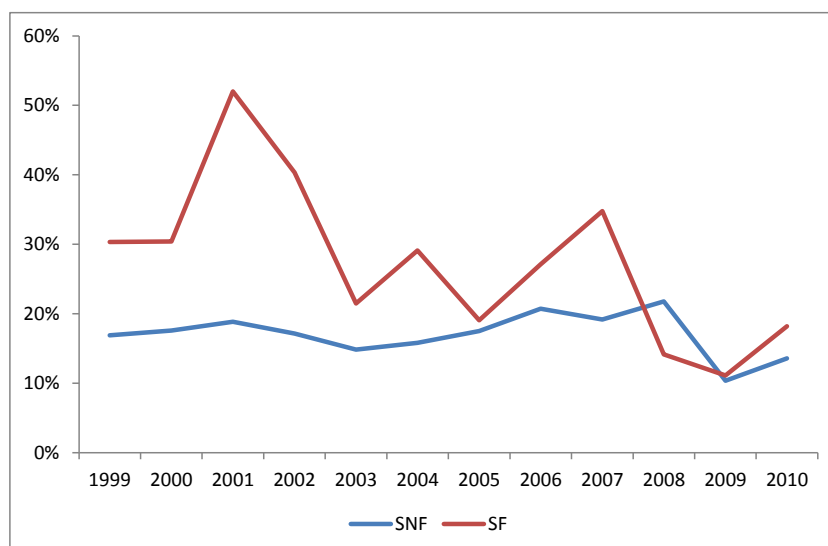


Source : CPO, d'après données OCDE.

Cette estimation soulève néanmoins d'importantes difficultés méthodologiques. Le compte utilisé pour les sociétés financières intègre les données des banques centrales. Le solde des revenus primaires n'intègre pas les plus et moins-values, qui sont un déterminant essentiel des bénéfices bancaires. Se pose la question de la déduction de la consommation de capital fixe, qui traduit conceptuellement la notion comptable d'amortissement mais dont la reconstitution théorique en comptabilité nationale donne des résultats assez éloignés de ce qui est effectivement fiscalement déductible (et en outre, pour les sociétés financières, cette notion n'inclut pas les dotations aux immobilisations financières, qui constituent une part importante de l'actif bancaire et des dotations fiscalement déductibles). Enfin, il peut y avoir un biais à comparer les sociétés financières aux sociétés non financières, les premières étant en moyenne de plus grande taille que les secondes, qui représentent une catégorie beaucoup moins homogène.

En France, une comparaison obtenue cette fois sans déduction de la consommation de capital fixe (et en excluant la Banque de France et la Caisse des dépôts) donne des résultats inverses, suggérant que les bénéfices des sociétés financières seraient plus taxés que ceux des sociétés non financières, mais ce résultat doit lui aussi être nuancé de réserves méthodologiques.

Graphique n° 15 : Taux implicite d'imposition des sociétés financières et non financières en France



Source : CPO, à partir de données INSEE.

Au total, il est difficile d'avoir une vision claire des différences d'imposition des bénéfices entre sociétés financières et non financières, à la fois pour des raisons tenant à la méthodologie et aux caractéristiques comptables des entreprises. De plus, il faut rappeler que cet indicateur n'intègre que l'impôt sur les sociétés et pas l'ensemble des prélèvements obligatoires et est de plus extrêmement volatil : le départ entre ce qui relève des explications cycliques et des caractéristiques structurelles de la fiscalité est difficile à établir.

Encadré n° 6 : Quelques éléments empiriques de comparaison internationale

On peut livrer, à titre illustratif, les résultats de simulations menées à la demande du Conseil des prélèvements obligatoires par les directions fiscales de quelques entreprises du secteur financier. Les pays sélectionnés sont ceux dans lesquels des services fiscaux étaient implantés et en mesure de fournir des résultats.

Les impôts sont exprimés en pourcentage des primes ou du produit bancaire brut de manière à traduire l'imposition effective. Les cotisations sociales n'ont pas été intégrées, en raison des modes de distribution propres à chaque pays (les effectifs n'étant pas toujours salariés, le montant des cotisations acquittées n'aurait pas traduit le poids réel des prélèvements sociaux) et de la complexité à les simuler. Par simplification (éloignée de la réalité), elles sont donc supposées égales dans chaque pays.

Pour le secteur bancaire, un compte de résultat et un bilan sont reconstitués, avec des données identiques pour chaque pays : les seuls paramètres variant sont les prélèvements obligatoires.

Les résultats ne concernent que des cas particuliers et ne permettent d'en tirer aucune conclusion de portée générale. Néanmoins, ils permettent d'illustrer quelques écarts d'imposition entre France et autres pays.

1) Activités d'assurance de personne (vie et santé)

	France		Allemagne		Hong Kong		Italie	
	Montant (M€)	En % primes	Montant (M€)	En % primes	Montant (M€)	En % primes	Montant (M€)	En % primes
Primes	13 800		4 000		1500		540	
Provisions techniques	13 400		4 200		1457		813	
Impôt sur les sociétés (national et local)	135	1%	37	0,93%	8	0,53%	<i>Résultat déficitaire</i>	
Autres taxes	300	2,17%	2	0,05%	0		19	3,5%
<i>Dont taxes sur les salaires</i>	45							
<i>Dont taxe sur la production (CET)</i>	25		2				19 (IRAP)	
<i>Dont C3S</i>	22							
<i>Dont taxe sur les boni</i>	0,3							
<i>Dont taxe sur la réserve de capitalisation</i>	46							
<i>Dont taxe CMU</i>	72							
<i>Dont TSCA</i>	89							
Total taxes	435	3,15%	39	0,98%	8	0,53%	559	N/A

2) Activités d'assurance dommages

	France		Allemagne		Hong Kong		Italie		Royaume-Uni	
	Montant (M€)	En % primes	Montant (M€)	En % primes	Montant (M€)	En % primes	Montant (M€)	En % primes	Montant (M€)	En % primes
Primes	6 300		4 500		65		1 560		3 160	
TSCA	800	12,7%	580	12,9%	0		200	12,8%	210	6,6%
Impôt sur les sociétés (national et local)	320	5,1%	47	1,0%	<i>Résultat déficitaire</i>		50	3,2%	10	0,3%
Autres taxes :	93,5	1,5%	2	0,04%	0		19	1,2%	0	
<i>Dont taxes sur les salaires</i>	30							1,30%		
<i>Dont taxe sur la production (CET)</i>	25		2				19 (IRAP)			
<i>Dont C3S</i>	9									
<i>Dont taxe sur les boni</i>	26									
<i>Dont taxe sur la réserve de capitalisation</i>	3,5									
Total taxes	1 214	19,26%	629	13,98%			269	17,24%	220	6,96%

3) Activités bancaires de détail

	France	Allemagne	Italie
	1000	1000	1000
Intérêts et produits similaires	1000	1000	1000
<i>Taxe sur le chiffre d'affaires</i>	-1,6 (C3S)	0	0
Charges d'intérêts et assimilés	-550	-550	-550
Commissions produits et charges	450	450	450
Autres produits et charges	-60	-60	-60
Produit net bancaire	838	840	840
Salaires	-180	-180	-180
<i>Charges sociales</i>	-80	-80	-80
<i>Taxe sur les salaires</i>	-18,8	0	0
Intéressement et participation	-25	-25	-25
Autres charges	-255	-255	-255
<i>Impôts sur la production</i>	-8,77 (CVAE)	0	-32 (IRAP)
<i>Rémanence de TVA</i>	-60	-46	-54
Total charges d'exploitation	-628	-586	-594
Coût du risque	-65	-65	-65
Résultat avant impôt	146	189	181
<i>IS et prélèvements associés, nationaux et locaux</i>	48	60	59 (IRES)
Résultat net après impôts	98	129	90
Total taxes payées	217,3	186,0	225,0
En % du PNB	25,9%	22,1%	26,8%

4) Activités bancaires de financement et d'investissement

	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Etats-Unis	France
	1000	1000	1000	1000	1000
Intérêts et produits similaires	1000	1000	1000	1000	1000
Charges d'intérêts et assimilés	-1000	-1000	-1000	-1000	-1000
Commissions (produits)	75	75	75	75	75
<i>Taxe sur le chiffre d'affaires</i>	0	0	0	0	-2,32 (C3S)
Commissions (charges)	-50	-50	-50	-50	-50
Autres produits et charges	375	375	375	375	375
Produit net bancaire	400	400	400	400	398
Salaires	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4
<i>Charges sociales</i>	-11,8	-9,4	-25,6	-6,5	-35,0
					-7,48 (taxe sur les salaires)
Intéressement et participation	-5	-5	-5	-5	-5
Autres charges	-105	-105	-105	-105	-105
<i>Rémanence de TVA</i>	-15,75	-18,711	-22,05		-16,464
Total charges d'exploitation	-222,9	-223,5	-243,1	-201,9	-254,3
Coût du risque	-15	-15	-15	-15	-15
Résultat avant impôt	162,2	161,6	142,1	183,2	128,3
<i>IS et prélèvements associés, nationaux et locaux</i>	39,7	48,5	54,5	64,1	49,8
<i>Impôts sur la production</i>	0	0	11,6 (IRAP)		4,42 (CVAE)
Total taxes payées	67,2	76,6	113,8	70,6	108,0
En % du PNB	16,8%	19,1%	28,4%	17,7%	27,2%

Ces quelques éléments suggèrent que la différence d'imposition entre la France et les autres pays s'explique davantage par des prélèvements sur la production et le chiffre d'affaires que par l'imposition des profits à l'impôt sur les sociétés. La prise en compte des cotisations sociales, qui sont homothétiques et non différenciées dans ces simulations, amplifierait cet écart. Ce constat n'est pas propre aux entreprises du secteur financier : il concerne toutes les entreprises et recoupe les conclusions que l'on peut tirer de l'analyse des comptes nationaux.

Enfin, les entreprises financières françaises sont pour la plupart des entreprises internationalisées, alors que la catégorie des sociétés non financières comprend aussi bien des multinationales devant gérer la fiscalité dans plusieurs pays que des entreprises imposées uniquement en France. Lorsqu'on compare le taux d'imposition des bénéfices de quelques grandes sociétés non financières internationalisées, les résultats sont proches des taux constatés pour les sociétés financières.

CONCLUSION

L'évaluation du niveau d'imposition globale des entreprises du secteur financier se heurte à plusieurs difficultés méthodologiques, tenant aux caractéristiques de la comptabilité propre au secteur et à ses différences avec la comptabilité nationale, à l'accessibilité des données individuelles et à la mobilité de l'assiette taxable, tant dans sa dimension géographique (implantations à l'étranger) que technique (utilisation des règles juridiques, comptables et fiscales optimisant l'imposition du résultat), les nouvelles règles prudentielles en préparation n'ayant pas de conséquences uniformes et prévisibles sur l'assiette taxable des entreprises financières.

Ces éléments limitent la possibilité de construire et de mesurer un taux effectif d'imposition prenant en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires, comme on le fait au niveau macroéconomique ou pour les sociétés non financières. Une estimation du niveau d'imposition des entreprises du secteur financier est néanmoins reconstituée : elles représentent en 2010 4,9% de l'ensemble des prélèvements obligatoires, soit 40,2 Md€, dont 62% sont acquittés par le secteur bancaire, 21% par le secteur des assurances et le reste par les auxiliaires financiers (17%). Les prélèvements sur la masse salariale et les rémanences de TVA représentent 60% de ce montant, l'impôt sur les bénéfices des sociétés 25% et les différents impôts sur la production 15%. La structure des prélèvements des sociétés non financières est assez différente : les

prélèvements sur la masse salariale représentent 73% de leurs prélèvements, l'imposition de leurs bénéfices 8%. Ces données traduisent la nature de l'activité financière, relativement moins intensive en main d'œuvre et plus rentable.

En ce qui concerne la seule imposition des bénéfices des entreprises financières (taux implicite d'imposition), les données disponibles suggèrent que l'imposition des banques françaises se situe dans la moyenne des autres pays de l'OCDE, ce constat semblant toutefois remis en cause depuis 2008 du fait des pertes importantes constatées par de grandes banques internationales. Les conclusions que l'on peut tirer de cet indicateur sont cependant limitées, dans la mesure où il ne prend en compte que l'impôt sur les bénéfices et non l'ensemble des prélèvements obligatoires. L'imposition globale des entreprises, approximée par l'analyse de cas-types, suggère que les entreprises financières françaises sont dans l'ensemble plus imposées que dans d'autres pays, l'écart s'expliquant majoritairement par les prélèvements sur la masse salariale ou des impôts sur la production (notamment la contribution économique territoriale et la contribution sociale de solidarité des sociétés), conclusion qui est d'ailleurs également valable pour les sociétés non financières.

Pour les mêmes raisons méthodologiques, il est difficile d'établir des comparaisons robustes entre l'imposition globale des sociétés financières et non financières. Au regard de l'imposition des seuls bénéfices, le taux d'imposition des sociétés financières paraît inférieur à celui des sociétés non financières mais ces résultats peuvent s'expliquer par des effets de taille (seules les grandes entreprises peuvent tirer parti de l'intégration fiscale), des effets de territorialité (les entreprises financières sont globalement plus internationalisées que la moyenne des sociétés non financières, leurs succursales étant imposées dans d'autres pays), de structure de leur fiscalité ou tenant encore à la cyclicité de leur activité (plus les résultats sont volatils, plus les mécanismes de reports de déficit sont efficaces). Ils doivent donc être considérés avec prudence.

Pour mieux affiner ces constats, avoir une vision plus claire de l'imposition des entreprises du secteur financier et la comparer à celle des sociétés non financières, les travaux du CNIS sur les comptes nationaux devraient être poursuivis, afin de mieux identifier une assiette représentative des profits du secteur financier en comptabilité nationale, à même de permettre des comparaisons entre sociétés financières et sociétés non financières (par exemple en constituant une assiette équivalente au produit net bancaire pour les sociétés non financières) et prolongés au sein d'instances statistiques internationales (OCDE ou Eurostat) pour permettre des comparaisons internationales. Les données

individuelles des établissements financiers pourraient être plus facilement transmises par les autorités publiques qui les possèdent, dans le respect des règles d'anonymat imposées par le secret statistique et professionnel. Une procédure d'accès spécifiquement à fins de recherche pourrait être mise en place. Dans un cadre plus contraignant, un pouvoir de saisine des institutions capables de réaliser des études à partir de ces données pourrait également être envisagé. Enfin, les actifs détenus à l'étranger hors bilan et les données fiscales relatives à la présence de filiales dans d'autres pays devraient être intégrées à l'un des reporting déjà en place, afin de mieux mesurer les conséquences fiscales de l'internationalisation des entreprises financières. A cet égard, on peut s'interroger sur les critères à partir desquels les listes d'États et territoires non coopératifs sont établies, qui conduisent à ne retenir qu'un nombre limité d'États.

Quant à l'appréciation de la capacité contributive des entreprises du secteur financier, deux constats contrastés appellent une interrogation. Si les prélèvements obligatoires des entreprises du secteur financier ont augmenté d'environ 3,2% par an depuis 1999, leurs revenus (mesuré par le solde des revenus primaires, qui intègre les revenus financiers mais pas les plus et moins-values ni les provisions et dépréciations) ont augmenté beaucoup plus vite (8,1% par an en moyenne). Mais dans le même temps, la part des entreprises financières dans les prélèvements obligatoires est restée stable, le niveau constaté en 2010 (10,8% des prélèvements acquittés par les entreprises, 4,9% de l'ensemble des prélèvements obligatoires) se situant plutôt dans la fourchette haute des dernières années et étant appelé à s'accroître du fait des mesures fiscales spécifiques au secteur votées depuis.

Ces éléments suggèrent que l'imposition des entreprises du secteur financier a évolué dans les mêmes proportions que celle des sociétés non financières depuis 1999. Ils peuvent également amener à la conclusion qu'une part des bénéfices des entreprises financières n'a pas été suffisamment taxée pendant les années de forte croissance, à la fois du fait de la structure de leur fiscalité (75% des prélèvements obligatoires des entreprises financières sont en effet peu dépendants des cycles économiques et des revenus de valeurs mobilières), de l'internationalisation des entreprises (certaines activités très profitables sont opérées par des succursales imposées à l'étranger) et du recours à des techniques d'optimisation fiscale, d'autant plus accessibles que ces entreprises sont très internationalisées et disposent d'une grande expertise financière et fiscale. La plus grande incertitude perdure cependant quant à l'économie fiscale réalisée grâce aux techniques d'optimisation, qui ne peuvent faire l'objet d'aucune évaluation précise.

Ces mécanismes d'optimisation sont identifiés et connus des services de vérification fiscale, même si les montants en jeu ne peuvent faire l'objet d'une estimation précise. Le contrôle fiscal du secteur financier apparaît aujourd'hui en progrès au regard de ses moyens juridiques et humains. Le renforcement de sa capacité d'action représente une alternative à la recherche de nouvelles assiettes fiscales, très volatiles dans le contexte économique actuel et aisément déplaçables dans un contexte de liberté totale de circulation des capitaux. Elle suppose toutefois une volonté politique forte et partagée entre États pour améliorer l'échange d'informations et s'abstenir de mener des stratégies de concurrence fiscale.

Ces deux constats, qui ont des implications radicalement opposées en termes de politique fiscale, renvoient fondamentalement à la conception qu'une Nation se fait de l'imposition des entreprises et à la question de savoir si elle doit augmenter ou non en fonction de leurs revenus.

A cet égard, on peut rappeler que depuis 2010, de nombreux prélèvements obligatoires spécifiques au secteur financier ont été créés ou modifiés, pour un montant total de 4,2 Md€ ou de 7,9 Md€ en 2013 selon que l'on inclut ou non la taxe sur les transactions financières et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, soit une hausse pérenne de respectivement 10,4% ou 19,7% des prélèvements sur les entreprises de ce secteur, en plus de l'évolution spontanée des prélèvements et des hausses générales d'impôts applicables à l'ensemble des entreprises. Déduction faite de la taxe sur le chiffre d'affaires afférant aux contrats de complémentaire santé (1Md€) et de la taxe sur les conventions d'assurance perçue sur les contrats solidaires (2 Md€), ces montants représentent respectivement 3,2 Md€ ou 5,9 Md€, soit une hausse correspondante des prélèvements de 8% ou de 14,7%.

De 4,9% en 2010, la part des entreprises du secteur financier dans l'ensemble des prélèvements obligatoires devrait représenter 5,2% en 2012 et 5,3% en 2013. Ces évolutions interviennent dans un contexte de renforcement des règles de capitalisation des entreprises financières et de concurrence avec des entreprises étrangères, dont les règles fiscales et les obligations réglementaires n'apparaissent pas toujours aussi contraignantes.

Chapitre III

Typologie et analyse par prélèvement obligatoire

Les prélèvements obligatoires acquittés par les entreprises du secteur financier se caractérisent par une double spécificité : d'une part vis-à-vis des sociétés non financières françaises et d'autre part vis-à-vis des entreprises du secteur financier d'autres pays.

Une partie des prélèvements qu'elles supportent sont régis par des règles d'assiette ou des taux dérogatoires au droit commun. Les recettes fiscales qui en résultent possèdent leur propre dynamique et n'évoluent donc pas toujours comme les prélèvements obligatoires acquittés par les autres entreprises. Pour chaque grande catégorie de prélèvements, le régime juridique et l'évolution des recettes qu'ils génèrent sont présentés, accompagnés de quelques éléments de comparaisons internationales.

La présentation suivant l'ordre des états financiers des entreprises conduit à mentionner d'abord les éléments d'exploitation (I) et la masse salariale (II), qui supportent des prélèvements communs aux sociétés non financières et aux entreprises du secteur financier, avec néanmoins quelques spécificités d'assiette pour ces dernières mais qui pour la plupart n'existent pas ailleurs qu'en France.

L'imposition du résultat avant impôt ne présente pas pour les entreprises du secteur financier de spécificité particulière à l'exception des mutuelles, si ce n'est qu'elle représente une part prépondérante de leurs impôts, de manière plus marquée que pour les sociétés non financières (III).

Les prélèvements indirects sont d'une nature différente, dans la mesure où ils sont théoriquement supportés non par les entreprises mais par leurs clients. Ils sont néanmoins analysés car des incertitudes subsistent toujours sur leur incidence fiscale réelle. De plus, dans la mesure où il s'agit de taxes portant sur des services financiers, elles peuvent avoir un impact direct sur l'activité de ces entreprises (IV).

Enfin, les taxes assises sur le bilan sont propres aux entreprises du secteur financier et existent également dans d'autres pays (V).

I - L'imposition des éléments d'exploitation, une spécificité française

La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) (A) et la contribution économique territoriale (CET) (B) ne sont pas spécifiques aux entreprises du secteur financier mais elles s'appliquent à elles avec d'importantes particularités d'assiette. En revanche, les taxes foncières applicables au secteur suivent les règles de droit commun (C).

A - La C3S, une contribution qui pèse fortement sur le secteur financier

La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) est un prélèvement sur le chiffre d'affaires des entreprises affecté au financement du régime social des indépendants (RSI) et plus marginalement au fonds de solidarité vieillesse.

Son régime spécifique pour les entreprises du secteur financier a récemment été précisé pour les banques et l'a été dernièrement pour les assurances par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 (1). La part du secteur financier, qui représente environ 15% des recettes totales de cet impôt, devrait augmenter dans les prochaines années (2).

1 - Un régime récemment précisé

Cet impôt est dû par toute entreprise dont le chiffre d'affaires est supérieur à 760 000 €, avec un taux d'imposition de 0,16% (0,13% pour le taux principal, 0,03% pour la contribution additionnelle à la C3S créée par la loi 13 août 2004 et applicable depuis le 1^{er} janvier 2005).

La difficulté est que, contrairement aux sociétés non financières, dont le chiffre d'affaires est bien identifié dans leur comptabilité et reporté dans leur déclaration de TVA, les entreprises du secteur financier

ne sont que partiellement assujetties à la TVA et ignorent ce concept. Il a donc été nécessaire de définir dans la loi fiscale une assiette spécifique de la C3S propre à ce secteur, qui s'apparente à la notion de chiffre d'affaires et dont il a pu résulter quelques difficultés d'interprétation.

Pour les établissements de crédit, le régime actuel, modifié en dernier lieu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, reprend l'assiette déterminée pour la perception de la CVAE⁵⁶ et la modifie pour y intégrer les produits issus d'opérations de marché sur dérivés, produits de taux, de devises ou tout autre instrument à terme. L'assiette ainsi obtenue doit partiellement varier avec le produit net bancaire de l'établissement, la loi prévoyant d'ailleurs en ce sens un mécanisme de plafonnement⁵⁷.

Cette nouvelle définition permet de clarifier la notion de « produits d'exploitation », précédemment inscrite dans la loi, dont le manque de clarté permettait de déduire de l'assiette de cet impôt une partie des produits d'opérations interbancaires. Elle a généré des recettes supplémentaires (évaluées à 150 M€ par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012). Les règles d'assiette s'appuient aujourd'hui sur des agrégats comptables clairement identifiés et laissent désormais peu de marge à l'interprétation.

Pour les organismes d'assurance, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 clarifie les ambiguïtés de la législation (notamment sur le traitement des reprises de provision, des produits de placement et non-techniques) en reprenant l'assiette définie pour la CVAE. Elle prévoit un élargissement de l'assiette de la C3S afin d'y inclure les mutuelles (à l'exception des contrats solidaires d'assurance santé) ainsi que certains produits qui n'y figuraient pas (commissions de réassurance notamment). Cette modification devrait rapporter 55 M€ par an dont 7 M€ résultant de l'assujettissement des mutuelles.

2 - Une contribution appelée à croître

Le secteur financier représente entre 15% et 16% des recettes totales de C3S, soit significativement plus que sa part dans les prélèvements obligatoires acquittés par les entreprises. Le montant de C3S acquitté par le secteur représente un peu plus de 800 M€, réparti de manière homogène entre banques et assurances. A titre illustratif, le

⁵⁶ Voir *infra*, chapitre III > partie I > B sur la CET.

⁵⁷ Pour les entreprises dont le produit net bancaire est au plus égal à 10% du chiffre d'affaires défini par la loi, le montant de C3S est plafonné à 1,6% du PNB.

montant de C3S payé par un grand groupe financier peut atteindre entre 20 M€ et 30 M€.

Tableau n° 9 : Recettes de C3S (en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Recettes totales	N/A	4 276	4 572	4 900	5 236	5 464	5 076	5 256	5 430
Secteur financier	492	618	660	746	815	853	809	813	840
<i>Dont banques</i>	240	289	286	338	403	449	375	355	408
<i>Dont assurances</i>	228	297	339	367	363	358	390	415	388
<i>Dont auxiliaires</i>	24	32	36	40	48	46	44	42	45
Part du secteur financier	N/A	14,5%	14,4%	15,2%	15,6%	15,6%	15,9%	15,5%	15,5%

*2012 : chiffrage provisoire partiellement repris des prévisions en LFSS 2012.

Source : CPO, données direction de la sécurité sociale.

La représentation significative du secteur financier dans les recettes de C3S s'explique par les règles d'assiette de cet impôt, qui incluent les produits bancaires (nets pour les activités de marché, bruts des intérêts à verser sur les dépôts pour l'activité de détail). Cet indicateur n'est pas équivalent à l'assiette de la C3S appliquée aux sociétés non financières, composée de leur chiffre d'affaires. L'assiette retenue pour déterminer la C3S des sociétés du secteur financier a défini un équivalent du chiffre d'affaires pour ces entreprises, mais ses modalités conduisent à le surestimer : en effet, l'activité bancaire étant une activité de transformation et d'intermédiation, son équivalent de chiffre d'affaires n'est pas constitué des seuls produits perçus mais d'une marge sur intérêts. Il en résulte donc une représentation significative du secteur financier dans les recettes de cet impôt.

En ne revenant pas sur ce principe, par simplicité et par souci de lever les incertitudes en matière de législation fiscale sans en complexifier les règles, le législateur devrait accentuer la part du secteur financier dans les recettes de C3S : les produits bancaires bruts dépendant du niveau des taux, ils devraient mécaniquement augmenter dans l'avenir avec les futures hausses des taux. Le plafonnement prévu en fonction du produit net bancaire ne devrait pas inverser cette tendance : le dispositif limite la C3S à 1,6% du produit net bancaire pour les établissements dont le produit net bancaire est inférieur ou égal à 10% de leur chiffre d'affaires. Or l'examen des comptes publiés par les établissements bancaires montre que leur produit net bancaire est largement supérieur à ce niveau (il atteint 30% à 50% de leur chiffre d'affaires), de sorte que le plafonnement ne s'appliquera en pratique qu'à de rares cas.

La C3S n'est pas spécifique aux entreprises du secteur financier : elle s'applique aussi aux sociétés non financières, qui en acquittent toutefois une part relativement moins importante. En revanche, la C3S est une imposition dont on ne trouve pas d'équivalent dans d'autres pays.

D'une façon plus générale, on peut s'interroger sur la solution consistant à taxer le chiffre d'affaires au lieu de la valeur ajoutée, assiette plus pertinente d'un point de vue économique vers laquelle pourrait à terme évoluer la C3S.

B - La contribution économique territoriale, un prélèvement stable en valeur mais dont la part relative du secteur financier a augmenté

La contribution économique territoriale (CET), qui a succédé en 2010 à la taxe professionnelle, se décompose en deux taxes : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la contribution foncière des entreprises (CFE), qui repose sur la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière.

L'assiette de la CFE est celle des taxes foncières mais elle constitue un prélèvement distinct, qui s'ajoute aux impôts fonciers.

En revanche, il a été nécessaire pour la CVAE de définir une assiette spécifique aux entreprises du secteur financier (1). Le poids de cette imposition a récemment augmenté pour ces dernières du fait de la réforme de la taxe professionnelle (2).

1 - Un prélèvement dont l'assiette a été adaptée

La comptabilité des entreprises du secteur financier, contrairement à celle des sociétés non financières, ignore le solde intermédiaire de gestion de valeur ajoutée. Le législateur a donc défini une assiette à partir des comptes sociaux de ces entreprises, qui fournit un référentiel peu susceptible d'interprétations.

Pour les établissements bancaires, la loi fiscale a défini une assiette à partir du chiffre d'affaires (hors dividendes sur titres de participation et parts dans des entreprises liées et plus-values de cession d'immobilisations), définition proche de celle retenue pour la C3S mais dont sont déduites différentes charges d'exploitation précisément identifiées dans leur plan comptable (comme les contrats de location ou de crédit-bail ou les charges externes et courantes).

Pour les organismes d'assurances, comme pour les banques, le chiffre d'affaires est composé de l'ensemble des produits (primes, produits techniques, produits de placement, commissions de réassurance), à l'exception des plus-values de cession d'immobilisations et des dividendes versés par des entreprises liées.

Une définition spécifique permet d'assujettir les entreprises dont l'objet principal est la gestion d'instruments financiers, dont la valeur ajoutée au sens comptable est très faible : il s'agit des entreprises dont les immobilisations financières représentent plus de 75% de leur actif brut ou dont le produit des cessions de titres est supérieur au chiffre d'affaires généré par les autres activités. La définition de l'assiette (chiffre d'affaires retraité) suit les mêmes principes que celle retenue pour les banques et les assurances.

Cette définition, reposant essentiellement sur des postes comptables identifiés et peu susceptibles d'interprétation, apparaît claire et de maniement aisé pour les praticiens. Elle constitue un progrès par rapport aux incertitudes que pouvait susciter les définitions retenues par l'ancienne taxe professionnelle et un bon élément de comparaison de la valeur ajoutée générée par les activités courantes d'une entreprise (comme pour la valeur ajoutée des sociétés non financières, cette définition assure que les charges de personnel, les impôts et taxes et les dotations ne sont pas déduites).

En revanche, cette définition peut conduire à certains paradoxes. Par exemple, pour les assurances, les moins-values latentes ne sont pas prises en compte dans son assiette alors que les plus-values résultant de cessions d'actifs le sont : une entreprise qui constaterait d'importantes dépréciations d'actifs et qui serait contrainte de vendre des actifs en plus-value pour maintenir le même rendement servi aux assurés verrait ainsi sa charge de CVAE augmenter. Il en résulte une recette partiellement déconnectée de l'activité économique des entreprises mais relativement stable et à même de fournir des recettes prévisibles aux collectivités territoriales, affectataires de cet impôt.

Enfin, les mutuelles relevant du code de la mutualité et les institutions de prévoyance relevant du code de la sécurité sociale, historiquement⁵⁸ exonérées de taxe professionnelle, seront progressivement assujetties à la CET à partir de 2013. En 2004, une décision de la Commission européenne a qualifié d'aide d'État le régime fiscal particulier qui leur était appliqué (dans cette procédure, c'était l'exonération de taxe sur les conventions d'assurance qui était visée). En effet, indépendamment de leur finalité, ces organismes exercent une activité concurrentielle, leur part sur marché de l'assurance

⁵⁸ Par une loi du 1^{er} avril 1898 pour les mutuelles et une ordonnance du 4 octobre 1945 pour les institutions de prévoyance. Ces exonérations étaient justifiées par l'objet de ces entreprises d'assurance, à but non lucratif et pouvant moduler leurs tarifs en fonction des revenus des assurés et non du seul risque intrinsèque au contrat.

complémentaire santé étant très importante⁵⁹. La modification de leur régime fiscal est intervenue à partir de 2006 mais assortie de nouvelles dérogations à nouveau déclarées non-conformes par la Commission européenne, de sorte que l'application du régime de droit commun a été repoussée jusqu'à l'adoption de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011. La CET de droit commun s'appliquera donc progressivement à partir de 2013 et en totalité en 2015⁶⁰. Un rendement de 70 M€ est attendu pour la CVAE en 2015, l'estimation de CFE supplémentaire n'étant à ce jour pas disponible.

Les mutuelles conservant un objet non lucratif (gestion désintéressée) et n'entrant pas en concurrence avec le secteur marchand resteront exonérées, configuration qui ne concernera que les unions de mutuelles et les mutuelles gérant des structures sanitaires et sociales (maisons de retraite, centres de soins).

2 - La réforme de la taxe professionnelle a eu un impact marqué sur l'évolution des recettes

Les recettes de CET sont à ce jour disponibles pour l'année 2010. Le secteur financier représente 8,6% des recettes totales de CET, soit environ 1,65 Md€. Les entreprises du secteur ne sont pas redevables des IFER⁶¹, qui ont été créées avec la réforme de la taxe professionnelle et qui ne pèsent que sur les entreprises de réseau. A titre illustratif, un grand groupe financier acquitte de l'ordre de 50 M€ de CET chaque année.

**Tableau n° 10 : Détail de la CET acquittée par le secteur financier
(en M€)**

	CFE	CVAE (dont frais)	IFER (dont frais)	Dégrèvements*	Total CET
Secteur financier	303,4	1 452,9	0,0	99,5	1 656,8
Total des entreprises	8 345,3	11 435,4	990,5	1 506,1	19 265,1
Part du secteur financier	3,6%	12,7%	0,0%	6,6%	8,6%

*Dégrèvements liés au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée et au dégrèvement transitoire.

Source : CPO, données DGFIP.

⁵⁹ 69% selon une étude récente de l'Autorité de contrôle prudentiel (*Les chiffres 2011 du marché de la banque et de l'assurance*).

⁶⁰ L'assiette imposable pourra être réduite de 60% en 2013, de 40% en 2014 et sera totalement imposée en 2015.

⁶¹ L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) porte sur les infrastructures d'énergie (éoliennes, transformateurs électriques, sites de production d'électricité, installations de transport de gaz, etc.), les infrastructures ferroviaires de transport (matériel roulant) et les infrastructures de télécommunications (répartiteurs de la boucle locale).

La CFE représente une proportion limitée de la CET payée par les entreprises du secteur financier au regard de la répartition entre CFE et CVAE pour l'ensemble des entreprises. Cette différence s'explique essentiellement par l'emprise foncière des entreprises financières, largement composée d'agences situées en zones urbaines et donc beaucoup plus restreinte que pour les sociétés non financières, qui possèdent de larges surfaces à usage commercial en zones rurales ou périurbaines.

Par rapport aux recettes générées par l'ancienne taxe professionnelle, la CET a représenté un accroissement substantiel de la contribution fiscale des entreprises du secteur financier : alors que la part de ces entreprises dans les recettes de taxe professionnelle était de l'ordre de 5%⁶², la part dans les recettes de CET atteint en 2010 8,6%. Cette évolution est conforme à l'un des objectifs de cette réforme, qui était d'alléger la charge fiscale du secteur industriel au détriment de celle des services, dont les produits sont en moyenne moins exportés et moins exposés à la concurrence internationale.

La réforme de la taxe professionnelle a donc conduit à une baisse de la charge fiscale pour la plupart des entreprises, sauf pour les entreprises de services, dont le secteur financier. La part relative du secteur financier dans cet impôt a donc augmenté. Selon une estimation réalisée par la direction générale des finances publiques, la réforme de la CET a réduit le produit de l'impôt de 7,5 Md€ pour l'ensemble des entreprises par rapport à l'ancienne taxe professionnelle alors que la charge fiscale est restée inchangée pour le secteur financier (-2,4 M€). En niveau, cependant, la charge fiscale des entreprises du secteur financier n'a pas augmenté, du moins pas plus vite que n'augmentaient les recettes de taxe professionnelle. Ce solde net dissimule toutefois une situation contrastée : par rapport à l'ancienne taxe professionnelle, la contribution des banques mutualistes et des organismes d'assurances relevant du code de la mutualité a augmenté (de respectivement 53 M€ et 10 M€), inversement celle des sociétés de gestion de portefeuille (-17,6 M€) et des OPCVM (-30,1 M€) a été réduite. La contribution des banques est restée stable avant et après la réforme (-1 M€).

Comme pour la C3S, la CET est un prélèvement spécifique à la France, qui ne trouve pas d'équivalent dans d'autres pays.

⁶² D'après les données communiquées par la direction générale des finances publiques, en 2005 les entreprises du secteur financier ont acquitté 1,2 Md€ de taxe professionnelle (compte tenu de sa contribution additionnelle et du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée) sur 25,6 Md€ de recettes totales (4,9%). En 2009, ce montant était d'1,5 Md€ sur un produit total de 26,3 Md€ (5,8%).

C - Les taxes foncières

Les taxes foncières, c'est-à-dire l'imposition du foncier bâti et du foncier non bâti en plus de la CFE, sont acquittées par les entreprises du secteur financier dans les mêmes conditions que les sociétés non financières. Les impositions foncières existent dans la plupart des pays, et y sont en moyenne plus élevées que l'imposition du foncier en France.

Pour offrir leurs services financiers, les banques et les organismes d'assurance entretiennent un réseau d'agences dense et sont donc à ce titre des contribuables locaux.

Les entreprises du secteur financier représentent, en 2011, 8,8% du produit des taxes foncières sur les propriétés bâties et sur le foncier non bâti. Cela représente, selon les données de la direction générale des finances publiques, un produit de 800,5 M€, sur des recettes totales évaluées à 9 Md€.

La part des entreprises financières dans les recettes totales d'impôts fonciers soulève néanmoins une interrogation. En effet, elle atteint 8,8%, alors que la part des entreprises du secteur financier dans les recettes totales de CFE n'est que de 3,6% et que l'assiette de CFE est constituée d'immeubles assujettis aux taxes foncières. Ce décalage peut s'expliquer par le fait que les entreprises du secteur financier, notamment les assurances, sont d'importants propriétaires fonciers : possédant de nombreux immeubles de rapport dans leurs portefeuilles de placement, ils sont redevables à ce titre de la taxe foncière mais ces immeubles n'étant pas affectés à l'exploitation de l'entreprise, ils n'entrent pas dans l'assiette taxable à la CFE.

II - Les prélèvements sur la masse salariale

Les cotisations sociales assises sur la masse salariale sont dans l'ensemble analogues à celles qu'acquittent les sociétés non financières (A). Parmi les prélèvements sur la masse salariale, il existe néanmoins quelques spécificités propres au secteur financier, en particulier la taxe sur les salaires et le prélèvement exceptionnel sur les bonus (B).

A - Les cotisations sociales

Le secteur financier est assujetti aux mêmes prélèvements sociaux que les sociétés non financières et dans les mêmes conditions. Il représente en 2011 6,2% des cotisations sociales patronales, proportion

relativement stable mais qui se situe plutôt dans la fourchette haute de la moyenne des dernières années.

Tableau n° 11 : Part du secteur financier dans les cotisations sociales patronales⁶³ du secteur privé (en Md€)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Secteur financier	6,5	6,9	7,4	7,9	8,1	8,2	8,5	8,9
Total des entreprises	112,2	116,1	120,2	127,7	138,9	132,9	136,5	144,0
Part du secteur financier	5,8%	5,9%	6,2%	6,2%	5,8%	6,2%	6,2%	6,2%

Source : CPO, données Acoiss et Unedic.

Le montant de ces cotisations, qui représente près de 9 Md€ en 2011 pour le secteur financier, est inférieur à leur montant réel. Il ne prend pas en compte les cotisations aux régimes comme la MSA pour les salariés de structures comme le Crédit agricole ou Groupama, ni celles versées aux régimes de retraite complémentaire comme l'Agirc-Arrco, ni quelques autres prélèvements comme ceux finançant l'apprentissage et la formation. L'écart constaté avec les comptes nationaux⁶⁴ suggère qu'ils représentent un montant de l'ordre de 3 Md€ à 4 Md€.

On peut également relever que la part des entreprises du secteur financier dans l'assiette de la CSG (6% en 2011, proportion stable depuis 2004) n'est pas la même que celle dans l'assiette des cotisations patronales déplafonnées (5,6%, stable également). Cet écart s'explique par des éléments de rémunération assujettis à la CSG mais pas aux cotisations sociales, c'est-à-dire essentiellement l'intéressement et la participation, dispositifs plus largement utilisés par les entreprises du secteur financier⁶⁵.

⁶³ Le périmètre inclut la part patronale des cotisations chômage (source Unedic) et la part patronale des cotisations sociales suivantes (source Acoiss) : maladie, famille, vieillesse, accidents du travail, logement (cotisation FNAL), forfait social, contribution sur les préretraites et les retraites chapeau, prévoyance, autonomie (CNSA), contribution sur les *stock options*, versement transports, régime de garantie des salaires. Les données présentées tiennent compte des mécanismes de plafonnement et des exonérations de cotisations sociales. Ni la CSG, ni la CRDS, ni la taxe sur les salaires ne sont incluses dans ce montant.

⁶⁴ En 2010, les cotisations sociales patronales du secteur financier représentent 14,8 Md€ en comptabilité nationale. Ce montant est calculé sur un périmètre qui diffère quelque peu et inclut notamment des cotisations sociales imputées, c'est-à-dire des cotisations fictives comptabilisées pour traduire l'existence d'une prestation assurée par l'employeur (par exemple un régime de retraite d'entreprise).

⁶⁵ Selon une étude de la DARES, plus de 77% des salariés du secteur financier bénéficient d'un dispositif d'intéressement ou de participation, contre respectivement 34,6% et 44,1% pour l'ensemble des secteurs (DARES, *L'épargne salariale en 2006* : juin 2008).

Deux éléments expliquent que les cotisations sociales acquittées par les entreprises du secteur (6,2% de l'ensemble) soient supérieures à sa part dans l'assiette déplafonnée des cotisations (5,6%).

D'abord, les rémunérations étant en moyenne plus élevées dans le secteur financier et cette activité étant relativement moins intensive en main d'œuvre que d'autres secteurs, il est normal d'aboutir à un montant de cotisations supérieur à la part du secteur dans l'emploi ou dans les rémunérations : ce constat traduit un niveau moyen des salaires plus élevé dans le secteur financier par rapport aux autres.

Ensuite, conséquence directe de ce constat, le secteur financier bénéficie très peu des allègements de cotisations sociales, les salaires étant en moyenne plus élevés que le seuil d'1,6 SMIC déclenchant le bénéfice des exonérations : le taux apparent d'exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises du secteur financier est de 0,9% en 2011, contre 5,1% pour l'ensemble du secteur privé.

**Tableau n° 12 : Exonérations de cotisations sociales (en M€)
et taux apparent d'exonérations⁶⁶**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exonérations secteur privé	18 563	20 053	22 739	25 032	27 851	27 220	27 452	25 439
Taux d'exonération	4,50%	4,70%	5,10%	5,30%	5,70%	5,70%	5,60%	5,10%
Exonérations en % des cotisations totales de sécurité sociale	16,54%	17,27%	18,92%	19,60%	20,05%	20,48%	20,11%	17,67%
Exonérations secteur financier	323	260	288	315	348	347	340	262
Taux d'exonération	1,40%	1,10%	1,20%	1,20%	1,30%	1,30%	1,20%	0,90%
Exonérations en % des cotisations totales de sécurité sociale	4,98%	3,77%	3,90%	3,99%	4,30%	4,23%	4,00%	2,94%

Source : CPO, données Acoiss.

Les allègements de cotisations représentent donc environ 1% de l'assiette des cotisations sociales des entreprises du secteur financier et leur montant (de l'ordre de 300 M€) entre 3% et 5% de leurs cotisations de sécurité sociale. Ces proportions sont pour l'ensemble des entreprises de 5% en moyenne, les allègements de cotisations dont elles bénéficient représentant en moyenne entre 16% et 20% des cotisations de sécurité sociale qu'elles acquittent.

⁶⁶ Rapport entre les exonérations de cotisations sociales et l'assiette déplafonnée des cotisations du secteur. Seuls les allègements généraux de charge et les exonérations des heures supplémentaires sont pris en compte (les allègements ciblés dans les zones franches, zones urbaines ou outre-mer ne le sont pas mais ni leur nature ni leur montant ne sont de nature à modifier les taux calculés).

B - De nombreux prélèvements sur la masse salariale

Les nombreux autres prélèvements sur la masse salariale sont communs à l'ensemble des entreprises (1), à l'exception de la taxe sur les salaires, qui n'est pas complètement spécifique aux entreprises du secteur financier mais concerne très peu d'autres entreprises à but lucratif (2) et de la taxe sur les bonus, qui n'a existé que pendant un exercice fiscal (3).

1 - Des prélèvements communs à toutes les entreprises

Les entreprises du secteur financier, comme les sociétés non financières, sont assujetties à de multiples prélèvements assis sur leur masse salariale. Ce constat est commun à toutes les entreprises françaises mais les distingue en revanche des entreprises étrangères : dans pratiquement tous les pays, les prélèvements sur la masse salariale se limitent aux cotisations sociales et aux cotisations aux régimes complémentaires obligatoires, alors qu'en France une quinzaine de prélèvements supplémentaires s'y ajoutent.

L'ensemble des prélèvements sur la masse salariale à la charge de l'entreprise représente environ 45% des salaires nets versés :

**Tableau n° 13 : Part patronale des prélèvements sur la masse salariale
(à jour du 1^{er} août 2012)**

Prélèvements sociaux	Assiette	Taux
Cotisations sociales et cotisations aux régimes de retraite complémentaires (équivalents dans tous les pays)		
Cotisations maladie, famille, vieillesse	Salaires	Taux normal 28,40%
Cotisations ATMP	Salaires	Variable selon effectifs et activité de l'entreprise
Cotisations chômage	Salaires	4 %
Retraite complémentaire des salariés non-cadres	Salaires, barème par tranche	De 1,30 % à 12 %
Retraite complémentaire des salariés cadres	Salaires, barème par tranche	De 1,30 % à 12,60 %
Autres prélèvements sur la masse salariale (spécifiques à la France)		
Forfait social	Eléments de rémunération exonérés de cotisations mais assujettis à la CSG (intéressement, participation, abondements patronaux de plans d'épargne...)	20 %
Versement transport	Salaires	Variable
Cotisation des employeurs au profit du fonds national d'aide au logement (FNAL)	Salaires	De 0,1% à 0,5% selon le nombre de salariés
Cotisation patronale au régime de garantie des salaires (AGS)	Salaires	0,30 %
Contribution employeur de 0,3 % à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	Salaires	0,30 %
Contribution pré-retraite part patronale	Allocations versées	50 %
Participation des employeurs à l'effort de construction	Salaires	2 %
Taxe d'apprentissage	Salaires	0,50 %
Taxe d'apprentissage au profit du fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA)	Salaires	0,10 %
Contribution au développement de l'apprentissage	Salaires	0,18 %
Formation professionnelle	Salaire	De 0,55% à 2% selon nombre salariés et nature de l'entreprise (travail temporaire ou non)
Contribution patronale sur les stock-options	Valeur des actions ou des options	30 %
Contribution sur les retraites chapeaux	Rentes versées au retraité	32%
	Primes versées à un organisme	24%
	Ou dotations aux provisions	48%
Taxe sur les salaires	Rémunérations dans entreprises non assujetties à la TVA	De 4,25% à 13,6% selon tranches

Source : CPO.

L'existence de ces prélèvements, dont le total avoisine 9 Md€ en intégrant les cotisations de sécurité sociale, soulève de nombreuses difficultés, qui ne sont toutefois pas propres aux entreprises du secteur financier.

Pour les entreprises et les salariés, elles alourdissent le coût du travail par rapport aux entreprises étrangères qui ne sont pas assujetties à des prélèvements équivalents. Elles génèrent des coûts de gestion renforcés par les modifications législatives. Pour ne donner qu'un exemple, la hausse du forfait social de 8% au 1^{er} janvier 2012 puis à 20% au 1^{er} août 2012 a, pour un grand groupe financier, fait passer sa contribution de 12 M€ à 30 M€. Pour les administrations publiques, ces nombreuses taxes complexifient la politique fiscale, rendent l'ensemble plus difficile à piloter et l'exercice d'évaluation de l'impact d'une modification plus incertain. En termes de gestion publique, la plupart de ces prélèvements étant des taxes affectées à un organisme ou à une politique publique, elles conduisent à flécher des ressources stables et pérennes⁶⁷ sur un emploi déterminé. Si l'avantage est évident pour le gestionnaire et les acteurs d'une politique publique, ce mode de financement génère également un manque de souplesse et d'adaptation à la demande réelle de service et limite les leviers pour améliorer la productivité et maîtriser la dépense.

2 - La taxe sur les salaires, un prélèvement concernant principalement le secteur sanitaire et social dont est aussi redevable le secteur financier

La taxe sur les salaires est une imposition qui pèse notamment sur le secteur sanitaire et social mais dont le secteur financier est aussi redevable.

Son origine est la création en 1948 d'un versement forfaitaire temporaire dû par l'ensemble des entreprises, pérennisé en 1952. La création de la TVA à partir de 1954, qui a pour objet de taxer l'ensemble de la valeur ajoutée, a conduit à s'interroger sur l'existence de ce versement forfaitaire qui, taxant la masse salariale, impose par conséquent une composante de la valeur ajoutée.

En 1968, lorsque la TVA a été généralisée à l'ensemble des entreprises, le versement forfaitaire a été remplacé par la taxe sur les salaires. Cette dernière a été supprimée pour les entreprises dont au moins 90% du chiffre d'affaires était assujéti à la TVA, avec l'objectif exprimé

⁶⁷ L'assiette de la masse salariale étant très stable et peu susceptible de variations importantes, elle assure des recettes prévisibles.

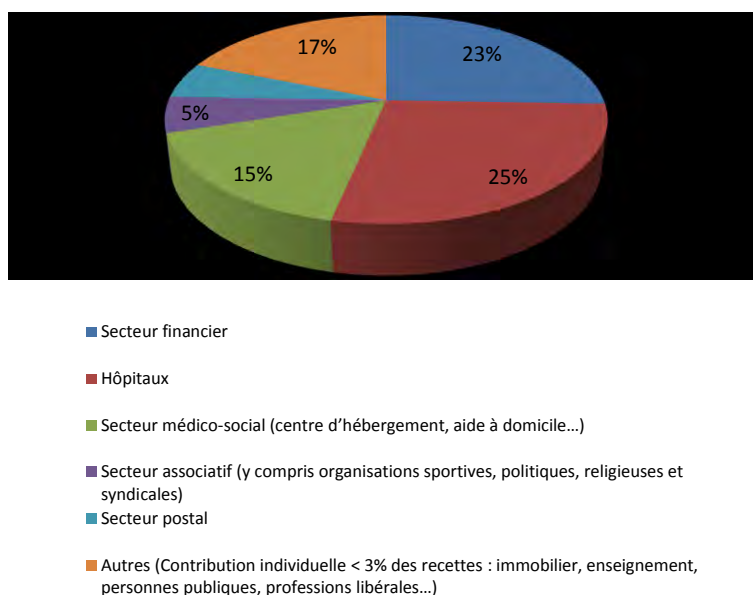
dans la loi⁶⁸ de favoriser les exportations. En effet, combinée à la généralisation de la TVA, qui taxe les importations mais pas les exportations, la suppression de la taxe sur les salaires, dont aucun équivalent n'existait dans d'autres pays, permettait d'améliorer la compétitivité-coût des entreprises exportatrices.

La taxe sur les salaires a en revanche été maintenue pour les activités qui étaient essentiellement domestiques ou intégrées au secteur public au sens large, ce qui était à cette époque le cas du secteur financier.

Ce régime s'applique toujours aujourd'hui. La taxe sur les salaires est due par les organismes partiellement assujettis à la TVA, c'est-à-dire principalement le secteur social au sens large d'une part ainsi que les entreprises du secteur financier d'autre part.

La répartition de taxe sur les salaires entre secteurs est la suivante :

Graphique n° 16 : Contribution par secteur à la taxe sur les salaires



Source : CPO, données DGFIP.

⁶⁸ Loi du 29 novembre 1968 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Compte tenu de la réforme votée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, la part du secteur financier dans les recettes totales devrait dépasser 26% en 2013⁶⁹.

En effet, depuis 2002, l'assiette de la taxe sur les salaires correspond à celle des cotisations affectées au régime général de la sécurité sociale. Elle inclut, pour le secteur financier, les rémunérations variables. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 y a également assujéti les sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation, qui étaient auparavant taxées au niveau du salarié par la CSG et au niveau de l'employeur par le forfait social. Cette mesure concerne toutes les entreprises mais plus particulièrement celles du secteur financier⁷⁰. La loi a également créé une nouvelle tranche d'imposition à 20% pour les salaires supérieurs à 150 000 € qui, compte tenu du niveau des salaires dans le secteur social, concernera presque exclusivement le secteur financier. La recette attendue de ces deux mesures est de 470 M€, dont on peut faire l'hypothèse qu'au moins 85% concernera le secteur financier.

Le taux de la taxe sur les salaires est un barème progressif en fonction du salaire annuel brut :

Tableau n° 14 : Barème de la taxe sur les salaires

Tranches de salaire annuel brut	Taux
Inférieure à 7 604€	4,25%
Entre 7 604 et 15 185€	8,50%
Entre 15 185€ et 150 000€	13,60%
Supérieure à 150 000€	20%

Source : CPO, à partir du code général des impôts.

Le taux moyen d'imposition est à ce jour, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle tranche d'imposition à 20%, de 10,8% de la masse salariale. La taxe sur les salaires représente de l'ordre de 11 Md€ de recettes, dont environ 23% était jusqu'ici payé par le secteur financier.

⁶⁹ Estimation obtenue avec les hypothèses suivantes : les 470 M€ supplémentaires prévus en loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 portent la recette liée à la taxe sur les salaires à 11,4 Md€ et compte tenu de ses modalités d'assiette, 85% de cette hausse concernerait le secteur financier.

⁷⁰ Voir *supra*, chapitre III > partie II > A, note 64.

Tableau n° 15 : Recettes de taxe sur les salaires (en M€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Recettes totales	8 648	9 691	10 420	10 736	10 897	11 021	10 897
Secteur financier	1 993	2 254	2 372	2 470	2 470	2 534	2 601
<i>Dont banques</i>	<i>1 218</i>	<i>1 314</i>	<i>1 394</i>	<i>1 464</i>	<i>1 467</i>	<i>1 492</i>	<i>1 760</i>
<i>Dont assurances</i>	<i>543</i>	<i>667</i>	<i>652</i>	<i>665</i>	<i>691</i>	<i>713</i>	<i>841</i>
<i>Dont auxiliaires</i>	<i>231</i>	<i>273</i>	<i>325</i>	<i>340</i>	<i>311</i>	<i>328</i>	<i>N/A</i>
Part du secteur financier	23,0%	23,3%	22,8%	23,0%	22,7%	23,0%	23,9%

*2011 : ventilation donnée à titre indicatif.

Source : CPO, données DGFIP.

La taxe sur les salaires représente une contribution de l'ordre de 2,5 Md€ pour le secteur financier, dont plus de 60% repose sur les banques. A titre illustratif, quelques grands groupes financiers acquittent chacun de l'ordre de 80 M€ à 150 M€ de taxe sur les salaires par an.

La taxe sur les salaires n'est pas spécifique aux entreprises du secteur financier. En revanche, elles sont les principales entreprises dont l'objet est lucratif et commercial, avec les cliniques privées et certains clubs sportifs, à en être redevable.

En Europe, seuls la Suède et le Danemark appliquent une taxe sur les salaires, dont les caractéristiques sont proches de la taxe française (pour la taxe danoise : assujettissement des entreprises partiellement redevables de la TVA, c'est-à-dire principalement le secteur financier, avec un taux progressif de 3,08% à 10,5%) mais au Danemark, il n'existe quasiment pas de cotisations sociales employeurs. De plus, aucun de ces deux pays ne possède de grande banque ou compagnie d'assurances internationale.

Les motivations qui ont initialement conduit au maintien de la taxe sur les salaires ne sont aujourd'hui plus véritablement d'actualité : les entreprises du secteur financier sont désormais très internationalisées et même si le secteur est très régulé, il n'est plus administré comme il l'était à la fin des années 1960. De ce point de vue, la taxe sur les salaires est ressentie par les entreprises du secteur financier comme un handicap par rapport à ses concurrents étrangers.

3 - Une taxe ponctuelle sur les bonus

A la suite de la crise financière, les conclusions du G20 de Pittsburgh (septembre 2009) ont posé un certain nombre de principes afin d'encadrer les rémunérations dans le secteur financier. Parmi ces principes figuraient notamment l'étalement sur plusieurs années du versement des rémunérations variables, des clauses de récupération en cas de mauvaises performances, l'interdiction des bonus garantis pour une

durée supérieure à un an et la capacité pour le superviseur de contraindre un établissement financier à renforcer ses fonds propres, si sa politique de rémunération porte atteinte à leur solidité.

Outre ces principes, qui pour la plupart ont été traduits en normes réglementaires au niveau européen et en droit interne, quelques pays ont souhaité aller plus loin et taxer la part variable des rémunérations servies dans le secteur financier.

Une initiative diplomatique bilatérale entre la France et le Royaume-Uni a conduit ces deux pays à créer une taxe exceptionnelle sur les bonus des professionnels de marché.

En France, la taxe était due sur la rémunération variable des professionnels de marché. Elle excluait donc les salariés des *back* et *middle office* et les professionnels n'agissant pas sur les marchés, comme les analystes spécialisés en fusions-acquisitions, ainsi que les employés du secteur des assurances. L'assiette était constituée de la fraction des bonus bruts (hors intéressement et participation) excédant 27 500 € et son taux était de 50%. La taxe, exigible au 1^{er} avril 2010, portait sur les rémunérations perçues au titre de l'année 2009. Elle a rapporté 298 M€ en 2010, soit 60 M€ de moins que les prévisions initiales. Cet écart s'explique par une enveloppe de bonus finalement moins élevée que celle qui avait été anticipée, en raison d'une conjoncture économique moins favorable que prévu (et donc de profits inférieurs) et d'évolutions dans les modalités d'attribution des parts variables (dont une partie a été différée sur les années suivantes en application de nouvelles normes).

Les modalités de l'impôt étaient similaires au Royaume-Uni (taux de 50% sur les bonus au-delà de 25 000 £) mais cette imposition a généré des recettes bien supérieures qui ont atteint 3,4 Md£, montant traduisant la plus forte concentration d'activités financières dans ce pays.

Au total, sur 31 États (les 27 États de l'Union européenne, la Chine, Singapour, les États-Unis et la Suisse), seuls six ont mis en place ce type de taxe : outre la France et le Royaume-Uni, le Portugal, l'Italie, l'Irlande et la Grèce, ces trois derniers pays ayant maintenu cette taxe pendant plus d'un an. En Grèce et en Irlande, les taux d'imposition ont atteint 90%. Malte se distingue par un dispositif inverse : certains salariés du secteur financier bénéficient au contraire d'allègements de charges sociales.

Initialement destiné à financer le fonds de garantie des dépôts, le produit de cette taxe a finalement été affecté à Oséo⁷¹, pour financer une dotation en capital supplémentaire afin que cet établissement puisse accroître ses prêts et ses garanties aux entreprises.

Cette taxe sur les bonus, qui n'aura existé que pendant un exercice fiscal, poursuivait un objectif budgétaire, que certains ont pu qualifier de « punitif ».

III - L'imposition du résultat, l'impôt sur les sociétés et ses prélèvements associés

L'imposition du résultat des entreprises du secteur financier suit les mêmes modalités que pour les sociétés non financières. Elle est en outre en voie d'alignement sur le droit commun pour les mutuelles, même si des exceptions subsistent pour quelques structures mutualistes ou constituées sous la forme de coopérative (A). L'impôt sur les sociétés payé par les entreprises du secteur financier représente une part prépondérante de l'ensemble de leurs prélèvements mais aussi des recettes globales d'impôt sur les sociétés (B), même si de nombreux mécanismes leur permettent d'en atténuer la charge fiscale (C), ce dernier point ne distinguant toutefois pas le secteur financier des sociétés non financières.

A - Des prélèvements globalement alignés sur le droit commun

L'imposition du résultat des entreprises du secteur financier suit les mêmes règles que pour les sociétés non financières (1), même si quelques dérogations subsistent pour les coopératives bancaires et les sociétés d'assurance mutuelles (2).

1 - Une application de droit commun de l'impôt sur les sociétés et de ses prélèvements associés

Les résultats des entreprises du secteur financier sont taxés, comme pour les sociétés non financières, par l'impôt sur les sociétés et les prélèvements qui y sont associés : l'impôt forfaitaire annuel, la contribution sociale sur les bénéfices et la contribution exceptionnelle.

⁷¹ Oséo est une entreprise publique finançant les PME, principalement au moyen de crédits bancaires. Elle sera intégrée à la nouvelle banque publique d'investissement.

Le régime de l'impôt sur les sociétés applicable aux entreprises du secteur financier n'est pas spécifique et suit les règles de droit commun, c'est-à-dire une imposition du résultat net au taux de 33,1/3%. Les particularités doivent plutôt être recherchées dans les règles comptables et prudentielles propres à ces entreprises, qui ont un impact sur la détermination de l'assiette de cet impôt. Pour ne citer qu'un exemple tiré du secteur des assurances, certaines provisions, constituées conformément au principe de prudence ou en application des règles prudentielles, ne sont pas fiscalement déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

L'imposition forfaitaire annuelle (IFA) devait être supprimée en 2011 mais la date d'effet a été reportée à 2014. Les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 15 M€ en sont redevables, pour un montant progressif allant de 20 500 € à 110 000 €. Son rendement était de 600 M€ en 2010.

La contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB) a été créée en 2000, pour compenser le coût des allègements de cotisations sociales accordés dans le cadre de la réduction du temps de travail. Elle est due par tout redevable de l'impôt sur les sociétés dont le chiffre d'affaires excède 7,63 M€. Son taux est de 3,3% de l'impôt sur les sociétés à payer⁷² réduit d'un abattement de 763 000 €. Son produit était en 2010 de 825 M€, supérieur à 900 M€ en 2011 et finance le régime général de la sécurité sociale.

La contribution exceptionnelle a été créée par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés dont le chiffre d'affaires excède 250 M€. Son taux est de 5% de l'impôt à payer sur les exercices 2011, 2012 et 2013. La recette attendue pour 2012 est de 1,1 Md€.

2 - Quelques dérogations persistantes pour des structures mutualistes

Les règles d'imposition du résultat des mutuelles et institutions de prévoyance est en cours d'alignement sur le droit commun, comme pour la CET et à la suite des mêmes procédures⁷³. La loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 prévoit que l'impôt sur les sociétés de droit commun s'applique progressivement à partir de 2012 et complètement en 2014⁷⁴, pour un rendement prévisionnel de 375 M€ en

⁷² C'est-à-dire de l'impôt sur les sociétés brut, avant imputation d'éventuels crédits d'impôts et restitutions d'impôt (régularisation d'acomptes ou de reports de déficits).

⁷³ Voir *supra*, chapitre III > partie I > B sur la CET.

⁷⁴ Le résultat imposable pourra être réduit de 60% en 2012, de 40% en 2013 et sera imposé en totalité en 2014.

2014 (150 M€ en 2013). Les mutuelles, conservant un objet non lucratif et n'entrant pas en concurrence avec le secteur marchand, resteront exonérées (unions de mutuelles, mutuelles gérant des structures comme des maisons de retraite ou des centres de soins).

Les sociétés d'assurance mutuelles bénéficient en revanche d'une niche d'impôt sur les sociétés depuis 1999 : une fraction des droits d'adhésion à ces structures est déductible de son assiette, parce qu'ils sont assimilés non pas à des primes mais à un apport en fonds propres. La moindre recette d'impôt sur les sociétés est évaluée à environ 5 M€.

Dans le secteur bancaire, les structures mutualistes bénéficiaient elles aussi de dérogations fiscales. L'alignement sur le droit commun a toutefois été réalisé plus tôt, en 1979 pour les caisses de crédit agricole, en 1981 pour les caisses de crédit mutuel et en 1988 pour les caisses d'épargne.

Une exception subsiste néanmoins pour les banques coopératives⁷⁵ : elles peuvent déduire de leur résultat imposable les profits répartis entre leurs adhérents, à concurrence du montant des opérations traitées avec chacun d'eux ou du travail fourni par lui. Si, juridiquement, ces sommes ne sont pas considérées comme des dividendes (qui ne sont pas déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés), on peut toutefois s'interroger sur ce qui les en distingue dans la pratique. Sur ce point, la législation pourrait évoluer, afin de réserver un traitement fiscal identique aux sociétés de crédit quelle que soit leur forme juridique.

Ces dérogations au profit des structures mutualistes existent dans d'autres pays : en Allemagne, les petites mutuelles et les caisses de prévoyance et de maladie servant des prestations inférieures à un certain plafond bénéficient d'exonérations, ce qui est également le cas des structures mutualistes en Italie et des *building societies* au Royaume-Uni. Au Japon, les mutuelles *Kyosai* et les *Shinkin banks*, qui sont des entités à but non lucratif, bénéficient d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés (22% au lieu de 40%).

B - Une part importante des recettes totales

L'impôt sur les sociétés et ses prélèvements associés représentent une part prépondérante des prélèvements obligatoires des entreprises du secteur financier. Il représente à la fois le quart de l'ensemble des

⁷⁵ Comme les banques populaires (loi du 13 mars 1917), les caisses de crédit maritime mutuel, les sociétés de caution mutuelle, ou les coopératives de crédit pour les industries d'art.

prélèvements qu'elles acquittent⁷⁶ et environ 20% de l'ensemble des recettes d'impôt sur les sociétés en France, à l'exception des années 2009 et 2011 où leur part est plus proche de 15% :

Tableau n° 16 : Recettes brutes d'impôt sur les sociétés (en Md€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes totales	45,9	52,7	60,0	59,1	46,6	47,9	51,1
Secteur financier	8,7	11,9	12,7	10,4	7,5	9,0	7,6
<i>Dont banques</i>	<i>4,9</i>	<i>6,1</i>	<i>6,0</i>	<i>4,7</i>	<i>4,3</i>	<i>3,4</i>	<i>2,7</i>
<i>Dont assurances</i>	<i>1,1</i>	<i>1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>2,1</i>	<i>0,8</i>	<i>1,5</i>	<i>1,2</i>
<i>Dont mutuelles et IP</i>	<i>1,1</i>	<i>1,9</i>	<i>2,3</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>	<i>0,8</i>
<i>Dont autres</i>	<i>1,6</i>	<i>2,2</i>	<i>2,7</i>	<i>2,5</i>	<i>1,8</i>	<i>3,1</i>	<i>2,9</i>
Part du secteur financier	19,0%	22,6%	21,2%	17,6%	16,1%	18,8%	14,9%

Source : CPO, données DGFIP⁷⁷.

Aux recettes générées par l'impôt sur les sociétés s'ajoutent celles issues des prélèvements complémentaires associés.

La contribution additionnelle ne produira ses effets qu'à partir de l'année 2012. La contribution sur les revenus locatifs accroît les recettes d'impôt sur les sociétés de l'ordre de 70 M€ à 80 M€ pour l'ensemble des entreprises en 2011 (7,7 M€ pour les assurances, 4,7 M€ pour les banques, 2,2 M€ pour les mutuelles et 3,9 M€ pour les autres sociétés financières). La principale d'entre elles, la contribution sur les bénéfices, a ajouté 952 M€ de recettes à l'impôt sur les sociétés en 2011 pour l'ensemble des redevables (dont 40 M€ pour le secteur des assurances, 78 M€ pour les banques, 25 M€ pour les mutuelles et instituts de prévoyance et 60 M€ pour les autres sociétés financières).

Le secteur financier fournissait jusqu'en 2007 environ 20% des recettes d'impôt sur les sociétés, ce qui représente une contribution annuelle d'environ 10 Md€. A partir de l'année 2008, les effets de la crise sur le secteur financier ont réduit sa contribution aux recettes d'impôt sur les sociétés : sa part évolue plutôt autour de 15% (c'est-à-dire environ 7,5 Md€), à l'exception de l'année 2010 (9 Md€ soit 18,8% des recettes totales d'impôt sur les sociétés).

⁷⁶ Voir *supra*, chapitre II > partie II > A.

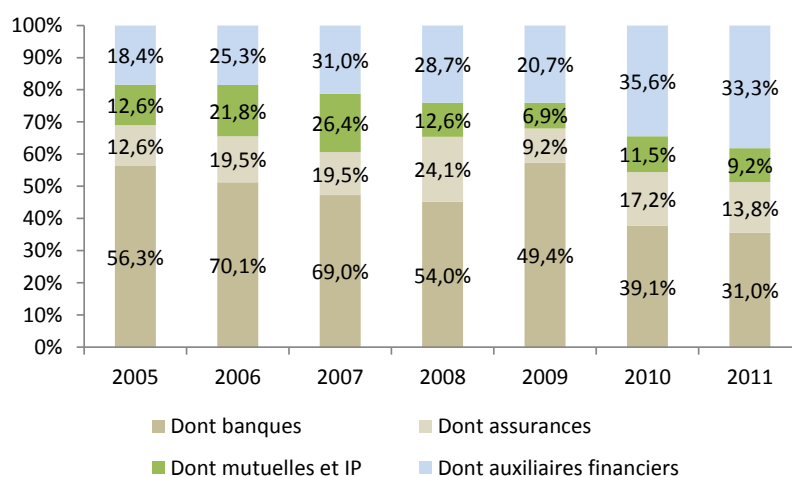
⁷⁷ Les données publiées dans ce rapport peuvent s'écarter de celles reconstituées par les organisations professionnelles (FFSA et FBF) en raison de conventions méthodologiques différentes (comptabilisation de l'impôt avant ou après intégration fiscale, intégration ou non au groupe de l'impôt payé par les filiales, rattachement ou non au groupe de filiales d'assurances pour les groupes bancaires et de filiales bancaires pour les groupes d'assurances).

A titre illustratif, on peut indiquer les montants payés par quelques entreprises, selon les données publiées dans leurs rapports annuels : l'impôt sur les sociétés payé sur une base consolidée (c'est-à-dire dans le monde entier) s'élevait en 2011 à 2,76 Md€ pour BNP Paribas, à 1,64 Md€ pour BPCE, à 2,85 Md€ pour le Crédit agricole, à 1,12 Md€ pour le Crédit mutuel, à 1,32 Md€ pour la Société générale, à 1,07 Md€ pour Axa et à 460 M€ pour la CNP. A titre d'information, on peut mentionner que l'impôt sur les sociétés payé par la Banque de France varie selon les années entre 1 Md€ et 2 Md€.

Contrairement aux autres prélèvements assis sur la masse salariale ou sur les actifs productifs, l'impôt sur les sociétés se caractérise par la variabilité de ses recettes. Pour le secteur financier, elle est encore plus marquée que pour la moyenne des entreprises, comme l'atteste la baisse tendancielle de sa part dans les recettes totales depuis 2008 (17,6% en 2008, 16,1% en 2009, 18,8% en 2010 et 14,9% en 2011). Cette évolution traduit une cyclicité plus marquée pour les activités financières que pour l'ensemble de l'économie.

Toutefois, la volatilité globale des recettes générées par le secteur traduit des évolutions différenciées, selon les entreprises considérées.

Graphique n° 17 : Part des banques, assurances, mutuelles et auxiliaires financiers dans les recettes d'IS (en %)



Source : CPO, à partir de données DGFIP.

Ainsi, c'est essentiellement l'évolution de l'impôt sur les sociétés payé par les banques qui explique ces variations de recettes d'impôt sur les sociétés. A titre liminaire, on peut souligner que l'impôt sur les sociétés payé par les autres entreprises du secteur financier est un agrégat composite d'activités de nature très différentes, dont il est difficile de tirer

des conclusions. Il regroupe notamment des entreprises d'investissement, des sociétés de gestion ou encore des entreprises gérant des infrastructures de marché (plateformes d'échange, systèmes de compensation ou de règlement livraison).

L'impôt sur les sociétés payé par les sociétés d'assurance d'une part, les mutuelles et les institutions de prévoyance d'autre part, évolue entre 1 Md€ et 2 Md€ depuis 2005 pour chacune de ces deux catégories. Leur part dans les recettes fiscales est relativement stable sur l'ensemble de la période (autour de 10%-12% pour les mutuelles, autour de 15% pour les assurances), même si leur part a augmenté significativement jusqu'en 2007, dans un contexte financier haussier leur permettant de réaliser d'importantes plus-values et d'obtenir des rendements élevés sur les actifs qu'ils gèrent. L'impôt sur les sociétés payé par les établissements de crédit, de l'ordre de 5 Md€ à 6 Md€ avant la crise (soit environ deux tiers des recettes totales générées par le secteur), s'est depuis réduit de moitié (de l'ordre de 2 Md€ à 3 Md€, soit entre 30% et 40% des recettes générées par le secteur). Cette évolution traduit les pertes subies par le secteur bancaire, relativement plus importantes que pour les autres entreprises du secteur financier, de même qu'une sensibilité plus marquée de leurs profits aux fluctuations de l'activité économique.

Par rapport aux autres secteurs de l'économie française, le secteur financier figure parmi les premiers contributeurs d'impôt sur les sociétés, en 2006 (soit l'année où la part du secteur financier dans les recettes totales est la plus élevée) comme en 2011 (soit l'année où la part du secteur financier dans les recettes totales est la plus faible).

**Tableau n° 17 : Impôt sur les sociétés payé par différents secteurs
(en % des recettes totales)**

	2006	2011
Recettes totales (Md€)	52,7	51,1
Secteur financier	22,6%	14,9%
<i>Dont banques</i>	11,6%	5,3%
<i>Dont assurances</i>	3,2%	2,3%
<i>Dont mutuelles et IP</i>	3,6%	1,6%
<i>Dont auxiliaires financiers</i>	4,2%	5,7%
Agriculture	0,5%	0,6%
Industrie	17,8%	19,2%
<i>Dont automobile</i>	0,5%	N/A
<i>Dont biens de consommation</i>	5,5%	N/A
<i>Dont biens intermédiaires</i>	5,8%	N/A
Energie	5,4%	3,9%
Construction	4,9%	6,3%
Commerce	15,5%	18,3%
Transports	3,1%	3,2%
Immobilier	7,4%	4,9%
Autres services	19,7%	22,8%
Autres*	3,0%	5,9%

* Education, santé et action sociale, Banque de France et Caisse des dépôts.

Source : CPO, données DGFIP.

Au total, le secteur financier demeure un contributeur important de l'impôt sur les sociétés.

C - Des mécanismes atténuant la charge fiscale

L'impôt sur les sociétés payé par les entreprises est un impôt sur les sociétés qualifié de brut, c'est-à-dire qu'il n'intègre pas diverses restitutions fiscales, liées notamment aux crédits d'impôt et aux restitutions d'impôt en cas de déficit fiscalement reportable.

Le concept d'impôt sur les sociétés net tient compte de ces diverses réductions d'impôt mais les conclusions que l'on peut en tirer doivent être nuancées. D'un côté, l'impôt sur les sociétés net représente, selon une logique de caisse, la charge réellement supportée par les entreprises après les remboursements de l'administration, ainsi que les recettes nettes encaissées par cette dernière. D'un autre côté, l'impôt sur les sociétés net traduit des mesures de trésorerie (reports de déficit) et des mesures liées à l'application de politiques publiques, qui transitent par l'impôt sur les sociétés mais n'ont pas de rapport direct avec la détermination du résultat imposable (crédits d'impôt en faveur de la recherche, de l'apprentissage, du développement des prêts à taux zéro ou le crédit d'impôt emploi et compétitivité qui produira ses premiers effets en 2013).

L'analyse des écarts entre l'impôt sur les sociétés brut et net doit donc être menée avec précautions. Ces diverses restitutions sont de l'ordre de 10 à 15 Md€ pour l'ensemble des entreprises et en moyenne de 3 Md€ pour le secteur financier. Elles ont été exceptionnellement élevées en 2009, traduisant les pertes importantes subies par les entreprises au plus fort de la crise :

Tableau n° 18 : Écart entre impôt sur les sociétés brut (incluant les prélèvements assimilés) et impôt net par secteur (en M€)

	2009		2010		2011		IS net moyen en % de l'IS brut**
	IS brut	IS net	IS brut	IS net	IS brut	IS net	
Agriculture	282	158	255	163	310	254	68%
Industrie	8 638	2 742	8 117	4 246	10 044	7 956	56%
Energie	1 526	195	2 062	1 838	2 065	2 017	72%
Construction	3 921	2 936	3 372	2 596	3 283	2 647	77%
Commerce	8 513	4 848	8 181	6 380	9 467	8 304	75%
Transports	1 521	1 061	1 930	1 672	1 660	1 523	83%
Secteur financier	7 874	1 297	9 272	6 312	7 954	4 688	49%
<i>Dont banques</i>	3 926	1 223	3 513	1 653	2 838	925	37%
<i>Dont assurances</i>	867	-1 081	1 531	1 462	1 275	1 010	38%
<i>Dont mutuelles et IP</i>	627	390	1 000	763	833	432	64%
<i>Dont auxiliaires financiers</i>	2 454	765	3 228	2 434	3 008	2 321	64%
Immobilier	2 432	1 867	2 780	2 522	2 553	2 198	85%
Autres services	10 268	4 912	10 184	6 212	11 887	9 392	63%
Autres*	2 573	2 176	2 794	2 615	2 951	2 667	90%
Total	47 546	22 190	48 947	34 554	52 173	41 644	66%
Part du secteur financier	16,1%	5,8%	18,8%	18,3%	14,9%	11,3%	49%

* Education, santé et action sociale, Banque de France et Caisse des dépôts.

** En moyenne sur 2009, 2010 et 2011.

Source : CPO, à partir de données DGFIP⁷⁸.

Le secteur financier est le secteur pour lequel l'écart entre l'impôt sur les sociétés brut et net est le plus important : en moyenne, depuis 2009, l'impôt sur les sociétés net supporté par les banques, entreprises d'assurances, mutuelles et autres sociétés financières a représenté 49% de leur impôt brut, contre 66% en moyenne pour l'ensemble des redevables. L'industrie est le seul autre secteur à présenter un impôt sur les sociétés net significativement inférieur à la moyenne nationale (56%).

⁷⁸ Les données d'impôt sur les sociétés net présentées peuvent légèrement différer des montants inscrits en recettes au budget de l'État et publiés en loi de règlement. En effet, les recettes budgétaires sont établies à partir des montants recouvrés chaque année (dans une logique de caisse), les statistiques d'impôt sur les sociétés net résultant des liasses fiscales de déclaration relative à un exercice fiscal (dans une logique de droits constatés). De plus, les recettes budgétaires, contrairement aux données fiscales, incluent les pénalités perçues.

Les entreprises du secteur financier, comme les entreprises industrielles, bénéficient de restitutions d'impôt⁷⁹. Elles se sont élevées à 6,57 Md€ en 2009, 2,96 Md€ en 2010 et 3,26 Md€ en 2011, soit respectivement 25,9%, 20,6% et 31% du total des restitutions ces trois années. Les proportions supérieures à la part du secteur financier dans l'ensemble des recettes d'impôt sur les sociétés (16,1% en 2009, 18,8% en 2010 et 14,9% en 2011) indiquent que les entreprises du secteur financier bénéficient relativement plus que les autres entreprises des dispositifs permettant d'obtenir des réductions d'impôt.

Le caractère internationalisé des entreprises du secteur financier constitue une première explication : il permet notamment d'importantes restitutions fiscales au titre des crédits d'impôt étrangers. Si l'on prend le secteur industriel, qui est comparable au secteur financier du point de vue de l'internationalisation des entreprises, l'écart entre l'impôt sur les sociétés brut et net s'évalue dans les mêmes proportions : les entreprises de ce secteur payent environ 20% des recettes d'impôt sur les sociétés brut et 12% en 2009 des recettes d'impôt net, 12% en 2010 et 19% en 2011. Inversement, les secteurs peu internationalisés (services non financiers, commerce, énergie, construction, immobilier, etc.) acquittent un impôt sur les sociétés net qui représente de l'ordre de 70% à 80% de leur impôt sur les sociétés brut.

Plusieurs mécanismes fiscaux expliquent également cet écart entre impôt sur les sociétés brut et net : les restitutions d'excédents d'impôt sur les sociétés (si par exemple les acomptes s'avèrent finalement trop élevés), les mécanismes de report de déficit, l'intégration fiscale, les créances sur l'administration fiscale au titre de crédits d'impôts (comme le crédit impôt recherche par exemple) ou résultant de la gestion du prêt à taux zéro.

Les crédits d'impôt semblent jouer un rôle limité dans la réduction de la charge fiscale des entreprises du secteur financier.

Pour le principal d'entre eux, le crédit d'impôt-recherche, les entreprises de ce secteur n'en bénéficient qu'à hauteur d'environ 2% : sur un coût total de 6,2 Md€ pour l'ensemble des entreprises en 2009, le CIR a bénéficié pour 7,4 M€ aux compagnies d'assurance, pour 41,5 M€ aux banques, pour 1,4 M€ aux mutuelles et pour 46,7 M€ aux autres sociétés financières (soit 1,6% de l'ensemble en 2009 et 2% de l'ensemble en 2010 : les montants de crédit d'impôt-recherche sont restés stables pour ces entreprises mais sur un crédit total dont le coût a été réduit à 4,9 Md€).

⁷⁹ Le montant de ces restitutions représente l'écart entre l'impôt sur les sociétés brut et l'impôt sur les sociétés net.

En ce qui concerne le crédit d'impôt-apprentissage, dont le coût total représente environ 300 M€ par an en 2010, les entreprises du secteur financier en bénéficient à hauteur de 3,9% (0,7 M€ pour les assurances, 1,1 M€ pour les mutuelles, 7,9 M€ pour les banques et 2,4 M€ pour les autres entreprises financières).

A l'inverse, les créances nées de la gestion du prêt à taux zéro (en contrepartie d'un prêt à taux zéro, les établissements financiers en accordant reçoivent un crédit d'impôt sur leur impôt sur les sociétés) portent sur des montants significatifs. Avant sa réforme de 2011 intégrant le crédit d'impôt à l'impôt sur le revenu couvrant les intérêts d'emprunt liés à l'acquisition d'une résidence principale, le prêt à taux zéro avait un coût estimé pour les finances publiques à 900 M€ en 2010. Cette même année, l'écart entre l'impôt sur les sociétés brut (3,5 Md€) et net (1,6 Md€) des banques atteignait 1,9 Md€. Le dispositif de prêt à taux zéro est complexe, le remboursement de la créance fiscale aux établissements bancaire distribuant le prêt étant lui-même étalé sur plusieurs années. Ces éléments suggèrent néanmoins que la gestion du prêt à taux zéro pourrait expliquer jusqu'à la moitié de l'écart entre impôt sur les sociétés brut et net acquitté par les banques.

Le reste de la réduction de la charge fiscale s'explique enfin par les effets combinés de l'intégration fiscale (qui permettent l'imputation de bénéfices et de déficits entre différentes filiales), de l'imputation de crédits d'impôt étrangers et des mécanismes de report de déficit.

IV - Les prélèvements indirects, TVA et taxes spécifiques

En théorie, les prélèvements indirects ne pèsent pas sur les entreprises mais sont répercutés sur leurs clients, au travers d'une hausse du prix auquel le bien ou le service est vendu. A ce titre, les prélèvements indirects ne sont pas pris en compte dans les montants mentionnés dans le présent rapport, à l'exception des rémanences de TVA qui constituent bien une charge fiscale non transférable et sont intégrées aux estimations présentées.

Cependant, les prélèvements indirects constituent un prélèvement sur les services fournis par ces entreprises. Ils ont à ce titre un impact sur leur activité commerciale. De plus, si l'incidence de ces prélèvements indirects est généralement clairement établie (elle porte sur les clients des entreprises), des offres commerciales proposant à leurs clients des tarifs dont est déduit le coût de la taxe sont régulièrement présentées par les banques et les compagnies d'assurance, ce qui signifie qu'elles supportent dans cette hypothèse une partie de la taxe et implique de nuancer quelque peu la conclusion d'un report intégral de la charge fiscale sur leurs clients. Pour ces raisons, les prélèvements indirects sur les entreprises du secteur financier méritent d'être analysés dans ce rapport.

L'imposition de la valeur ajoutée suit des règles spécifiques dans le secteur financier : les entreprises sont partiellement assujetties, de sorte qu'elles supportent en application de ces règles particulières une charge fiscale sous la forme de rémanences de TVA (A). La taxe spéciale sur les conventions d'assurance, qui porte sur certaines primes de contrats d'assurance, se caractérise par une grande complexité et un régime peu homogène (B). Enfin, la taxe sur les transactions financières, entrée en vigueur depuis le mois d'août 2012, commence à produire ses premiers effets (C).

A - L'assujettissement partiel à la taxe sur la valeur ajoutée

Les entreprises du secteur financier sont des redevables partiels de TVA (1). Il résulte de l'application de ces règles spécifiques une charge fiscale particulière : les rémanences de TVA (2).

1 - Des redevables partiels de TVA

Les règles de TVA sont harmonisées au sein de l'Union européenne par la directive 2006/112/CE du 26 novembre 2006, qui codifie plusieurs textes adoptés depuis 1967. Le principe général est celui d'une collecte de la TVA à chaque étape du processus de production, un mécanisme de déduction assurant que cet impôt n'est prélevé qu'une seule fois, sur la valeur ajoutée du produit ou du service taxé. La TVA est finalement supportée par le consommateur final.

Le calcul de la valeur ajoutée des entreprises du secteur financier soulève de multiples difficultés. La principale tient à la difficulté d'isoler une assiette traduisant la valeur ajoutée des services financiers, d'autant plus qu'elle n'est pas directement identifiable dans la comptabilité des banques et des entreprises d'assurances. L'assiette pourrait tout aussi bien

être constituée des revenus générés par les services financiers (commissions, marges, intérêts, etc.) que de gains ou transactions en capital, la distinction entre les deux n'étant pas toujours évidente. Une autre difficulté est la fréquence des opérations financières, la même transaction pouvant être répétée et annulée plusieurs fois par jour, en particulier pour les transactions réalisées avec une entreprise ou une autre société financière. Enfin, le fait générateur rendant la TVA exigible est particulièrement complexe à isoler dans le secteur financier (date de paiement ou de réalisation de la prestation, application de taux différents selon que la contrepartie est établie en France ou dans un autre pays).

En raison de ces éléments de complexité, les règles européennes de TVA ont prévu dès l'origine une exonération des opérations financières, tout comme ce fut le cas en France à l'époque de la généralisation de la TVA en 1968.

Les entreprises du secteur financier sont qualifiées d'« assujettis mais redevables partiels » : elles ne payent la TVA que sur une partie de leurs opérations et ne peuvent déduire que la fraction correspondante de la TVA qu'elles collectent.

Les opérations d'assurance et de réassurance, ainsi que les opérations bancaires (dépôt et rémunération de fonds, mouvements de titres...), sont globalement exonérées de TVA. Certaines d'entre elles peuvent toutefois y être assujetties sur option de l'entreprise – il s'agit en général d'opérations donnant lieu à la perception de commissions ou de frais :

Tableau n° 19 : Synthèse des opérations financières assujetties ou exonérées de TVA en France

Opérations exonérées exclues du droit d'option (260C CGI)	Opérations exonérées pouvant être assujetties par décision de l'entreprise (260B CGI)	Opérations imposées à la TVA
Intérêts, agios et pensions sur titres	Toutes les opérations exonérées non expressément exclues de l'option	Opérations de recouvrement de créances
Profits sur prêts de titres et pensions de titres	Opérations de crédit et de garantie, sauf les intérêts et rémunérations assimilées	Opérations de garde ou de gestion portant sur des valeurs mobilières
Frais et commissions perçus lors de l'émission et du placement des actions (y compris SICAV)	Opérations sur effets de commerce, sauf agios d'escompte et rémunérations assimilées	Opérations de gestion de crédits ou de gestion de garanties effectuées par des personnes autres que celle qui a octroyé les crédits
Commissions sur l'émission et le placement d'emprunts obligataires	Opérations sur compte et chèques bancaires	Opérations portant sur les monnaies de collection
Sommes perçues lors des cessons de créances et en rémunération de la gestion des créances cédées	Commissions sur ordre de Bourse	Commissions perçues en rémunération de conseils ou d'études financières
Profits sur le Matif	Opérations de gestion des OPCVM et des fonds communs de créances ou de titrisation	Toutes les opérations qui ne se rattachent pas au commerce des valeurs et de l'argent (ex : locations de coffres-forts)
Cessions pour leur compte propre de valeurs mobilières et de titres de créances négociables	Opérations d'affacturage	
Financement d'exportations, de livraisons intracommunautaires exonérés et d'opérations situées hors de France	Emissions de titres-restaurants	
Opérations sur les devises et les monnaies	Commissions d'enregistrement et de négociation perçus par les intermédiaires intervenant sur le Matif	
Opérations portant sur les produits de capitalisation relevant du Code des assurances		
Opérations soumises à la taxe sur les conventions d'assurance		
Sommes versées par le Trésor à la Banque de France		
Opérations effectuées entre eux par certains organismes (caisses d'épargne, crédit mutuel, banques populaires, crédit agricole mutuel)		

Source : CPO, à partir du code général des impôts.

La France a, comme six autres pays de l'Union européenne⁸⁰, choisi d'autoriser un droit d'option, qui n'est pas défini au cas par cas mais par catégories d'opérations. La conséquence est que, pour les activités bénéficiant de l'option et devenant assujetties à la TVA, les

⁸⁰ L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, l'Estonie et la Lituanie.

rémanences supportées par les opérateurs assujettis à la TVA diminuent (car la TVA sur ces opérations devient déductible), de même que la taxe sur les salaires qu'ils acquittent (car la taxe sur les salaires n'est due qu'au titre des activités non assujetties à la TVA). L'exercice du droit d'option conduit donc soit à effacer la charge fiscale pour les assujettis, soit à la reporter sur les consommateurs qui payent la TVA sur ces services, dans des proportions variables selon les comportements de marge des entreprises. Il en résulte une moindre recette fiscale liée à la réduction de taxe sur les salaires. La loi de finances rectificative pour 2004 a rendu révocable l'exercice de ce droit d'option, par période de cinq ans.

D'autres pays ont choisi un régime d'option plus souple, dans le respect des règles communautaires. Ainsi, en Allemagne, le droit d'option ne s'exerce pas par catégorie d'opérations mais au cas par cas, opération par opération. La France se distingue par un champ d'opérations éligible à l'option plus large que nombre d'autres pays, comme en Allemagne et dans les États baltes (Estonie et Lituanie).

2 - Les rémanences de TVA

Pour les opérations financières qui ne sont pas soumises à la TVA, soit qu'elles soient exonérées en application des règles communautaires sans possibilité d'option, soit que l'option d'assujettissement n'ait pas été exercée, la TVA collectée par les opérateurs n'est pas déductible (ou ne l'est que dans la limite des activités qui sont, elles, soumises à la TVA). Cette TVA non déductible représente donc pour l'entreprise une charge fiscale nette, appelée rémanence.

Pour les entreprises du secteur financier, les rémanences de TVA correspondent aux charges d'exploitation (frais informatiques et de marketing, prestations de services, conseil, etc.) et à leurs investissements, notamment informatiques et immobiliers, qui sont payés TTC et dont elles ne peuvent intégralement déduire la TVA.

Les rémanences de TVA correspondant au secteur financier représentent environ 9 Md€ en 2010, dont deux tiers sont supportées par le secteur bancaire (soit 6 Md€). Ce montant a régulièrement augmenté sur la dernière décennie, au même rythme que l'activité économique : il atteignait 6,8 Md€ en 2000, tout en restant stable en pourcentage du PIB (environ 0,45% en 2000 comme en 2010).

Le système d'assujettissement partiel et de rémanence déroge au principe fondamental de la TVA, qui est celui d'une neutralité fiscale aux différentes étapes du processus de production jusqu'à son paiement par le consommateur final. En raison du phénomène de rémanence, la TVA

finalement payée par le consommateur final n'est plus exactement proportionnelle au prix de vente, comme elle devrait l'être. Elle est également influencée par la structure des coûts et la nature des différentes opérations intermédiaires.

B - La taxe spéciale sur les conventions d'assurance

Le régime de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) est complexe et paraît peu cohérent avec la nature et la fréquence de réalisation du risque assuré (1). Les recettes de cette imposition sont en forte hausse, du fait notamment de l'augmentation ou de la création de quelques taxes associées, dont le taux s'ajoute à celui de TSCA (2).

1 - Un régime complexe

La taxe sur les conventions d'assurance existe depuis 1944 mais le principe d'une taxation des polices d'assurance par un droit de timbre ou un droit d'enregistrement remonte au début du XIX^{ème} siècle.

La taxe est payée sur les primes d'assurance collectées par les compagnies distribuant le contrat mais le poids de la taxe est généralement supporté par l'assuré. Dès lors que le risque assuré est localisé en France, la TSCA est exigible sur les primes correspondantes au contrat d'assurance.

Cependant, certaines catégories de risques échappent à cette imposition : c'est notamment le cas des primes d'assurance-vie, de celles versées sur les contrats d'assurance dépendance, des primes d'assurance contre les risques de navigation aérienne ou maritime, de primes d'assurance-crédit à l'export et des primes versées sur des contrats visant à se prémunir contre les risques affectant les récoltes, cultures, cheptels et bâtiments agricoles. Les primes d'assurance-vie représentaient à elles seules 55% du marché de l'assurance en 2011 (143 Md€ de primes et 116 Md€ de primes d'assurance non-vie, selon les données de l'Autorité de contrôle prudentiel).

Le taux de droit commun de TSCA est de 9% mais il existe de très nombreuses dérogations, de sorte que peu de contrats sont effectivement taxés à ce niveau. Les risques dont les primes correspondantes sont assujetties à la TSCA le sont à des taux s'échelonnant entre 7% et 30%, sans qu'apparaisse un lien évident entre le taux de la taxe et le risque assuré :

Tableau n° 20 : Taux de TSCA par risque assuré

Objet du contrat	Tarif
<i>Assurance non spécialement tarifée</i>	9%
<i>Assurances contre l'incendie :</i>	
- tarif normal	30%
- risques agricoles non exonérés	7%
- contrats souscrits auprès des caisses départementales	24%
- bien affectés à une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole et bâtiments administratifs des collectivités locales	7%
- pertes d'exploitation consécutives à l'incendie des mêmes biens	7%
<i>Assurances maladie :</i>	
Contrats solidaires et responsables	7 %
Autres contrats	9 %
<i>Assurances garantissant les risques de transports :</i>	
- risques de toute nature de navigation maritime ou fluviale des bateaux de sport ou de plaisance	19 %
- assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur d'un poids total autorisé en charge inférieur à 3,5 tonnes	18 %

Source : CPO.

Il faut préciser qu'à ces taux de TSCA s'ajoutent d'autres contributions associées, décrites dans la partie suivante : le taux total d'assurance automobile n'est ainsi pas de 18% mais d'un peu plus de 34%.

La détermination des différents taux de TSCA a obéi à une logique de maximisation de rendement budgétaire, sans que les taux déterminés correspondent à une analyse statistique du risque sous-jacent, c'est-à-dire sans qu'un lien puisse être établi entre le taux de taxation et la probabilité d'occurrence du risque.

Selon les époques, le taux de TSCA des différentes catégories de police a évolué en répondant soit à un objectif de rendement, soit à un objectif de politique publique en faveur d'un secteur ou d'un public ciblé. Pour ne prendre que l'exemple de l'assurance automobile, les taux

applicables à ce risque ont augmenté dans les années 1980 pour atteindre 18%, une exonération étant votée dans les années 1990 pour les véhicules d'un poids total autorisé supérieur à 3,5 tonnes⁸¹. La considération du risque et de la probabilité de sa réalisation, ainsi que son éventuel coût pour la collectivité, apparaissent secondaires dans la détermination des taux de TSCA applicables.

La taxe sur les conventions d'assurance existe dans la plupart des pays de l'OCDE mais les taux de cette taxe semblent plus uniformes que les taux français, à un niveau de 6% au Royaume-Uni, de 9,7% aux Pays-Bas et de 19% en Allemagne.

Les contrats de protection complémentaire santé ont bénéficié dès la création de la TSCA, en 1944⁸², d'une exonération lorsqu'ils étaient vendus par des mutuelles, afin de favoriser le développement des contrats solidaires qu'elles distribuaient. Sur de tels contrats, les primes versées ne sont pas déterminées en fonction des risques liés à l'état de santé de l'assuré. Ce régime fiscal favorable a pris progressivement fin dans le courant des années 2000. Il est en effet apparu incompatible avec les règles de concurrence et relatives aux aides d'État, dans la mesure où les contrats complémentaires de santé distribués par les mutuelles étaient en concurrence avec des contrats distribués par des sociétés d'assurance assujetties à la TSCA. En 2001, l'exonération de taxe au profit des mutuelles a été remplacée par une exonération de TSCA sur les contrats solidaires, quelle que soit la nature juridique de l'entreprise qui les vend. Plusieurs lois de finances ont ensuite porté le taux de TSCA sur ces contrats de 3,5% à 7%, le taux sur les contrats non solidaires ayant été augmenté à 9% par la loi de finances pour 2012 pour maintenir un avantage fiscal en faveur des contrats solidaires.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 y ajoute un autre avantage. Elle étend en effet la définition du chiffre d'affaires des entreprises d'assurances taxable à la contribution sociale de solidarité des sociétés, ce qui a pour effet principal d'inclure les primes perçues par les mutuelles dans l'assiette de cet impôt. Toutefois, les primes versées sur les contrats vendus par les organismes ne recueillant pas d'informations médicales sur l'assuré et ne modulant pas les primes en fonction de son état de santé sont expressément exclues de l'assiette, disposition qui vise les contrats solidaires.

⁸¹ Cette réduction a été votée pour éviter une délocalisation de polices d'assurances sur ces véhicules.

⁸² Plus loin, la loi du 1^{er} avril 1898 exonérait les contrats vendus par les mutuelles de droit de timbre et de droits d'enregistrement.

2 - Des recettes en forte hausse

Si la TSCA est la taxe principale assise sur les polices d'assurance, huit contributions additionnelles finançant différents fonds sont prélevées en même temps.

Leurs taux s'ajoutent au taux de TSCA prélevé sur les primes mais ces différentes contributions ne portent pas toutes sur les mêmes contrats. De plus leurs caractéristiques diffèrent : pour certaines d'entre elles, un taux de taxation est assis sur les primes, pour d'autres, c'est un montant fixe de contribution qui est déterminé, ce coût étant ensuite traduit en taux de prélèvement par les assureurs collecteurs :

- une taxe⁸³ de 6,27% sur les primes versées sur les contrats de complémentaire santé finance la couverture maladie universelle (CMU) ;
- la contribution pour le fonds commun des accidents de travail agricole, qui est fixée chaque année par arrêté du ministre des finances pour chaque assureur dans la limite d'un plafond global de 24 M€ ;
- la contribution pour le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommage, qui a pour objet d'indemniser les victimes d'accidents de chasse ou de la circulation dont le responsable est inconnu ou insolvable. Cette contribution est de 1,2% pour les primes d'assurance automobile et de 0,02€ par personne garantie sur les primes d'assurance chasse ;
- une contribution de 11% pour le fonds national de garantie des calamités agricoles, assise sur les primes d'assurance dommages agricoles versées par les exploitants agricoles ;
- une contribution spécifique d'un maximum de 10% pour le fonds de garantie des calamités agricoles dans les départements d'Outre-mer ;
- une contribution de 12% pour le fonds de prévention des risques naturels majeurs, qui finance les indemnisations liées à l'expropriation ou les mesures de prévention pour les biens couverts par un contrat d'assurance dommage (acquisition

⁸³ La loi de finances pour 2011 a transformé la cotisation finançant le fonds CMU payée par les assurés en taxe versée par les organismes d'assurance qui deviennent collecteurs de ce prélèvement, afin, d'une part, de rendre plus lisible pour l'assuré ce qui dans la modification du tarif relève de la hausse de sinistralité ou de la hausse d'impôt et, d'autre part, d'alléger les besoins en fonds propres des assureurs (contrairement à la taxe, la contribution majorait le prix hors taxe des primes, à partir desquels les besoins en fonds propres réglementaires sont évalués).

amiable, études et travaux de prévention, campagnes d'information), assise sur les primes des contrats d'assurance contre le risque de catastrophe naturelle ;

- une contribution de 3,3 € par contrat pour le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme, prélevée sur les primes versées sur les contrats d'assurance de biens ;
- une contribution de 15% sur les primes de responsabilité civile obligatoire automobile, qui contrairement aux autres n'est affectée à aucun fonds.

Les recettes de TSCA, compte tenu des contributions associées, atteignent environ 9,5 Md€⁸⁴ en 2010 :

Tableau n° 21 : Recettes de TSCA et des prélèvements associés (en M€)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TSCA	4 767,5	4 993,7	5 214,4	5 328,1	5 556,6	5 651,7	5 798,9	5 887,7	6 085,8
Contribution fonds CMU	223	245	291	302	492	494	569	1 791	1 856
Contribution 15 % sur les primes automobile	1 029	1 067	1 090	1 062	1 046	1 026	1 016	998	1 009
Contribution fonds de prévention des risques naturels	24	N/A	24	25	27	53	65	136	179
Fonds de garantie contre les actes de terrorisme	112	207	225	228	233	234	260	265	269
Fonds de garantie des calamités agricoles	85	88	89	88	88	89	91	93	110
Fonds de garantie automobile et chasse	7	7	7	7	7	7	37	39	46
Fonds de garantie des risques construction	207	129	136	9	1	1	0	0	0
Total prélèvements complémentaires	1 686,6	1 742,3	1 861,3	1 721,0	1 893,7	1 903,6	2 037,3	3 321,9	3 468,8
Total TSCA et prélèvements complémentaires	6 454,1	6 736,0	7 075,7	7 049,1	7 450,3	7 555,3	7 836,2	9 209,6	9 554,6

Source : CPO, à partir de données FFSA.

Dans l'ensemble, ces recettes ont augmenté de 48% depuis 2002. Si la TSCA a augmenté de 27% sur la même période (4,7 Md€ en 2002 et un peu plus de 6 Md€ en 2010), les prélèvements complémentaires ont plus que doublé (ils ont augmenté de 110%), du fait notamment de la hausse du principal d'entre eux : la contribution CMU, passée de 223 M€ en 2002 à 1,8 Md€ en 2010, qui s'explique par la suppression progressive de la dotation budgétaire d'équilibre versée par l'État au fonds CMU et par le transfert de recettes fiscales (accises sur tabacs et alcools) du fonds CMU vers la caisse nationale d'assurance-maladie.

Pour les années à venir, les recettes de TSCA devraient augmenter de plus de 2 Md€ (soit une hausse supplémentaire de 33%) à partir de 2012, sous l'effet de l'assujettissement à la TSCA des contrats de

⁸⁴ Dans la mesure où il s'agit d'un prélèvement indirect, ce montant de 9,5 Md€ n'est pas inclus dans le total des prélèvements obligatoires acquittés par les entreprises du secteur financier (40,2 Md€ en 2010).

complémentaire santé solidaires à un taux de 7%⁸⁵. Les recettes totales devraient donc atteindre 13 Md€.

C - La taxe sur les transactions financières, un prélèvement récent, des effets incertains

La taxe sur les transactions financières⁸⁶ (TTF) est entrée en vigueur en France le 1^{er} août 2012⁸⁷, dans un contexte international marqué à la fois par l'inscription du sujet à l'agenda de différents G20 et par la négociation d'un projet de directive de la Commission européenne visant à introduire une TTF dans l'ensemble de l'Union européenne.

Le projet de directive, proposé en 2011, a pour objectif de taxer à partir de 2014 à un taux de 0,1% l'échange d'actions, d'obligations et de parts d'OPCVM et à un taux de 0,01% l'échange de contrats dérivés. Cette assiette large rapporterait 57 Md€ de recettes fiscales selon la Commission européenne. Le projet de directive nécessite un vote à l'unanimité des États-membres au Conseil mais aucun accord n'a été trouvé lors des conseils ECOFIN de juin et juillet 2012. Fin octobre 2012, une coopération renforcée entre dix pays de l'Union dont la France, l'Allemagne et l'Italie était envisagée pour mettre en place cette taxe.

L'imposition de l'échange de titres n'est pas une idée nouvelle : c'était le principe de l'impôt de bourse, créé en 1893 et supprimé en 2007, avec une assiette plus large que la TTF⁸⁸ mais avec une contribution plafonnée, de sorte que son rendement était de 201,6 M€ en 2006. Il existe en outre un droit d'enregistrement pour les cessions d'actions et de parts sociales réalisées hors marché réglementé, dont le taux est de 0,1% depuis le 1^{er} août 2012. Cette imposition génère depuis 2007 entre 300 M€ et 600 M€ de recettes fiscales (496 M€ en 2011). On

⁸⁵ Ces contrats sont soumis à un taux de TSCA de 3,5% depuis le 1^{er} janvier 2011 et de 7% depuis le 1^{er} octobre 2011. L'impact est estimé à 1,066 Md€ en 2011, 2 Md€ en 2012 et 2,06 Md€ les années suivantes. L'application d'un taux de 9% sur les contrats de complémentaire santé non solidaires devrait générer 23 M€ de recettes supplémentaires à partir de 2012.

⁸⁶ Un récent rapport en livre un panorama complet : *La TTF, facile à concevoir, difficile à mettre en œuvre* : Rapport de Mme Fabienne Keller, rapport au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, décembre 2012.

⁸⁷ A l'exception de la taxation des certificats représentatifs d'actions émis à l'étranger, qui entre en vigueur le 1^{er} décembre 2012. Ces certificats permettent à une entreprise de se coter sur une bourse située dans un autre pays.

⁸⁸ L'impôt de bourse était en particulier dû par tous les résidents en France quelle que soit leur nationalité (la TTF s'applique aux titres d'une entreprise dont le siège social est en France). Il s'appliquait en outre à toutes les opérations réalisées sur un marché réglementé, au comptant ou à terme.

peut enfin mentionner l'existence d'accords volontaires, par exemple mis en place par le Crédit coopératif en 2011 : une contribution est prélevée sur ses transactions de change interbancaires et reversée à des associations de développement (pour un produit d'environ 100 000 €).

Une taxe sur les transactions financières a été mise en place en France sans attendre les résultats de cette négociation européenne. La TTF est en fait composée de trois impositions différentes : i) la taxe sur les acquisitions de titres en capital, ii) la taxe sur les ordres annulés dans le cadre d'opérations à haute fréquence et iii) la taxe sur les acquisitions de contrats d'échanges sur défaut d'un État (CDS).

i) La taxe sur les acquisitions de titres en capital vise l'échange d'actions ou titres de fonds propres assimilés des entreprises dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation boursière dépasse 1 Md€. Son taux, doublé par la loi de finances rectificative du 16 août 2012, est de 0,2%. De nombreuses transactions sont exclues de son assiette : les transactions sur les titres de dette (obligations), les acquisitions sur le marché primaire, les cessions intragroupes, les cessions temporaires (emprunts de titres notamment utilisés dans le cadre de la vente à découvert), les acquisitions et reventes de titres à l'intérieur d'une même journée (opérations *intraday*) et enfin les transactions sur dérivés. Les acquisitions de titres d'une entreprise dont le siège social n'est pas situé en France sont également exonérées. Au total, les titres de 109 entreprises sont concernés sur les marchés français (entreprises appartenant pour l'essentiel aux indices CAC 40 et SBF 120).

L'assiette de cette taxe, beaucoup plus étroite que celle retenue dans le projet de directive européenne, a été dimensionnée pour éviter les risques de délocalisation d'assiette (notamment vers le Royaume-Uni), particulièrement aisée pour des transactions financières par nature immatérielles. Ce choix nécessaire limite toutefois l'un des intérêts d'une taxation des transactions financières : permettre le recensement exhaustif de l'ensemble des transactions, à l'image de l'impôt de bourse de 1893 qui était présenté par son député rapporteur comme un « impôt statistique ».

ii) La taxe de 0,01% sur les ordres annulés ou modifiés, dans le cadre d'opérations à haute fréquence, est due par les entreprises situées en France opérant pour compte propre, ce qui inclut donc les succursales d'entreprises étrangères. Le principe du *trading* à haute fréquence est de passer, modifier ou annuler des ordres dans un délai inférieur à une seconde, afin de tirer parti d'imperfections de marché (décalages dans l'ajustement des prix, arbitrages, etc.). La TTF sur ces opérations ne devrait générer qu'une très faible recette, puisque très peu

d'établissements pratiquent le *trading* à haute fréquence sur la place de Paris. Elle a principalement un objectif dissuasif.

iii) Enfin, la taxe de 0,01% sur les acquisitions de contrats d'échanges sur défaut d'un État (CDS) a une durée de vie limitée à quelques mois. Elle n'est due que sur les échanges de CDS « à nu », c'est-à-dire, tels que les définit la loi fiscale, les CDS sur dette souveraine acquis alors que leur acheteur n'a pas de position longue sur l'actif couvert par le contrat de CDS⁸⁹. L'acquisition de CDS nus est interdite depuis le 1^{er} novembre 2012 par un règlement du Parlement européen et du Conseil sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit, de sorte que l'assiette de cette taxe devrait du même coup disparaître.

Les recettes attendues de la taxe sur les transactions financières s'élèvent à 1,6 Md€ en année pleine, c'est-à-dire à partir de 2013. Pour l'année 2012, les recettes devraient dépasser 500 M€. La quasi-totalité du produit est générée par la première catégorie d'imposition, c'est-à-dire celle sur les acquisitions de titres en capital.

D'autres pays taxent également les transactions financières. Au Royaume-Uni, il existe deux droits de timbre : l'un sur les acquisitions d'actions et l'autre depuis 1986 sur les accords de transferts de titres pour lesquels l'instrument n'est pas exécuté (*Stamp Duty Reserve Tax – SDRT*), pour cibler les transactions effectuées par des systèmes électroniques. Cette imposition génère 2,9 Md£ de recettes en 2009 (4,2 Md£ en 2007), soit deux fois plus que la TTF française. 90% des recettes proviennent du SDRT. En Suède, il existait dans les années 1980 une taxe sur les transactions financières, supprimée en 1991 : les recettes se sont avérées très éloignées des estimations (50 millions de couronnes contre 1 500 millions prévues), car plus de la moitié des transactions sur titres suédois s'effectuait à Londres. Dans les années 1990, une fois cette taxe supprimée, les volumes de transactions ont considérablement augmenté.

Ces deux exemples illustrent deux réalités : l'exemple suédois montre les difficultés que peut rencontrer un petit pays ouvert (et de surcroît où le taux de prélèvements obligatoires est très élevé) pour taxer un capital mobile. L'exemple britannique montre qu'il est possible de taxer les transactions financières avec un rendement significatif si les opérateurs financiers trouvent sur le même territoire d'autres avantages (fiscalité globale plus faible, volumes d'affaires et rendements supérieurs

⁸⁹ A titre d'exemple, est taxée l'acquisition d'un CDS sur titre de dette souveraine par un acquéreur qui ne détient pas de titre obligataire de l'État sur lequel porte le CDS.

liés à la concentration d'opérateurs sur la place de Londres, profondeur et liquidité des marchés, etc.).

La France se situe dans une situation intermédiaire : il s'agit d'un pays ouvert à la mobilité internationale du capital, plus grand que la Suède mais offrant moins d'atouts aux opérateurs financiers que le Royaume-Uni.

Les premières études menées par différentes institutions nationales et internationales aboutissent au même constat, tout en s'interrogeant sur les explications possibles. Elles montrent que l'introduction au mois d'août 2012 de la taxe sur les transactions financières a correspondu avec des variations inhabituelles des volumes d'échanges sur la place de Paris, effet qui s'est progressivement résorbé jusqu'au mois d'octobre. En effet, au mois d'août 2012, les volumes de transactions sur les valeurs taxées se sont en effet réduits selon les estimations de 8% à 12% de plus que les volumes de transactions sur les valeurs non taxées⁹⁰. Les volumes d'échange sur les valeurs taxées ont ensuite retrouvé progressivement, au mois d'octobre 2012, leur niveau d'avant le mois d'août.

L'entrée en vigueur de la TTF peut expliquer ce phénomène. Toutefois, avec un recul limité à l'observation de séries sur trois mois, il n'est pas possible de l'affirmer avec certitude, les conditions macroéconomiques ayant un impact déterminant sur la volatilité des échanges ainsi que sur l'offre et la demande de titres. Une explication pourrait être l'adaptation rapide des acteurs de la place à l'existence de l'impôt, avec l'arrêt d'activités par certains opérateurs. L'analyse de l'impact de la TTF sur les volumes et les prix des actions échangées nécessite plus de recul pour être correctement évaluée. Elle requiert également une étude approfondie des éventuels reports de transactions sur d'autres places financières ou d'autres classes d'actifs (notamment dérivés sur actions).

V - Les taxes assises sur le bilan

L'existence de prélèvements obligatoires assis sur le bilan est spécifique aux entreprises du secteur financier : il s'agit pour les banques de la taxe sur le risque systémique (A) et pour les entreprises d'assurance

⁹⁰ Cette estimation a été obtenue, pour tenir compte des volumes d'échange qui varient selon la taille de l'entreprise, en comparant les volumes sur les dix premières valeurs dont la capitalisation excède 1 Md€ (taxées par la TTF) à ceux sur les dix valeurs dont la capitalisation est immédiatement inférieure à 1 Md€ (non taxées par la TTF).

de prélèvements sur leurs fonds propres ou leurs provisions (B). On peut enfin mentionner les différentes contributions acquittées au profit des régulateurs ou de fonds de garantie qui, s'ils ne sont juridiquement pas qualifiés de prélèvements obligatoires, n'en constituent pas moins des charges obligatoires pour ces entreprises (C).

A - La taxe sur le risque systémique

L'assiette de la taxe sur le risque systémique, déterminée à partir de concepts prudentiels et non d'agrégats comptables, apparaît complexe (1). Fondée sur la notion de risque, elle n'appréhende pourtant pas la totalité des risques portés par le secteur financier (2).

1 - Une assiette sophistiquée fondée sur le risque

La taxe sur le risque systémique a été créée en 2011, avec le double objectif de limiter la prise de risque des établissements bancaires et de dégager des ressources supplémentaires pour les États, afin de renforcer les capacités d'intervention publique en cas de crise.

Dans le cadre du G20 en 2009 et 2010, le FMI a proposé la mise en place d'un prélèvement permettant d'assurer la stabilité financière et de couvrir le coût pour les finances publiques de l'intervention des États au soutien du secteur financier (*Financial stability contribution*). Ce prélèvement était conçu pour être assis sur des éléments de bilan des banques et des assurances⁹¹ et son taux, unique dans un premier temps, devait être ensuite modulé dans le temps, augmenté et différencié par établissement en fonction de son niveau de risque systémique. Le risque systémique est déterminé en fonction de la taille de l'établissement, de son degré d'interdépendance avec d'autres institutions financières et d'un critère de substituabilité visant à apprécier dans quelles mesures cet établissement financier peut ou non être remplacé par un autre⁹². Quant à l'affectation de ce prélèvement, le FMI estimait qu'il pouvait soit alimenter un fonds de résolution, soit être perçu par le budget général de l'État. Le FMI proposait également, pour les États souhaitant aller au-delà de la simple couverture du coût de leur intervention, une seconde contribution (*Financial activities tax*), assise sur les profits ou les rémunérations du secteur financier, alimentant leur budget général.

⁹¹ Les options proposées par le FMI sont une taxe sur l'ensemble du bilan après déduction des dépôts pour les banques et des provisions techniques pour les assureurs, une taxe sur le noyau dur des fonds propres et enfin une taxe sur les fonds propres incluant la dette subordonnée.

⁹² Selon les critères définis par le FMI et repris par le G20.

Un accord n'ayant pu être trouvé au niveau du G20, notamment du fait de l'opposition de pays émergents à accepter la taxation de leurs établissements bancaires qu'ils estimaient ne pas être à l'origine de la crise, le Conseil européen a décidé de mettre en place une taxe systémique au sein de l'Union européenne.

Le champ de la taxe systémique, en France, s'applique aux établissements de crédit et prestataires de services d'investissement régulés par l'Autorité de contrôle prudentiel, dont le siège social est situé en France et dont les exigences de fonds propres pour respecter les ratios prudentiels sont supérieures à 500 M€ : un peu plus de 900 entreprises en sont redevables en France en 2012 mais compte tenu de ses modalités, la taxe est en fait concentrée sur les principaux établissements de crédit.

L'assiette s'écarte quelque peu des pistes esquissées par le FMI dans la mesure où, en 2010, le soutien de l'État français au secteur bancaire s'était traduit par un gain budgétaire et où l'objectif d'une correction des risques a été privilégié par rapport à l'objectif de récupération des sommes engagées.

Plus précisément, l'assiette repose sur les exigences minimales en capital qui permettent de respecter les fonds propres réglementaires, tels que définis par la réglementation prudentielle (ratios de solvabilité du comité de Bâle) et contrôlés par l'Autorité de contrôle prudentiel. Les exigences en fonds propres sont calculées comme une fraction des actifs pondérés par le risque : contrairement aux pistes envisagées par le FMI, la taxe porte donc tout autant sur des éléments de risque⁹³ que sur la seule taille du bilan. Cette assiette prudentielle est établie sur une base consolidée, utilisant les normes comptables internationales IFRS dans la très grande majorité des cas. Toutes les positions, y compris dérivées, sont donc incluses dans le bilan, contrairement aux règles comptables françaises qui enregistrent en hors-bilan les positions dérivées.

Ces fonds propres étant appréciés sur la base d'une analyse des groupes consolidés, la taxe systémique peut porter sur des activités extraterritoriales, menées par des filiales et des succursales à l'étranger. Un mécanisme de crédit d'impôt est prévu pour éviter une double imposition, pour le cas des entreprises dont une filiale serait assujettie à une taxe identique dans un autre pays.

Son taux, initialement fixé à 0,25%, est, depuis la loi de finances rectificative du 16 août 2012 qui l'a doublé de manière définitive, de 0,5% des actifs pondérés par le risque. Sur la base d'un ratio de fonds

⁹³ Trois types de risques sont définis : le risque de crédit, le risque de marché et le risque opérationnel.

propres réglementaires de 10,5%⁹⁴, la taxe systémique prélèvera 0,0525% des actifs des établissements de crédit.

Un prélèvement additionnel ponctuel a été voté par la loi de finances rectificative du 16 août 2012, dont l'assiette est identique et le montant égal à celui de la taxe systémique exigible au 30 avril 2012, soit environ 550 M€. A ce jour, ce prélèvement, qui revient à doubler la taxe systémique pour l'année 2012, est un impôt exceptionnel qui ne devrait pas être reconduit.

La taxe systémique a généré 495 M€ de recettes en 2011. Compte tenu du doublement du taux voté au milieu de l'année 2012, son produit attendu serait d'environ 1,6 Md€ en année pleine, c'est-à-dire à partir de l'année 2013. Si ses modalités demeurent inchangées, le produit de cette taxe augmentera mécaniquement, entre 2016 et 2019, d'environ 60%, soit au rythme de l'accroissement des exigences réglementaires en matière de fonds propres lié à la mise en place progressive des règles de Bâle III.

Son produit est affecté au budget général de l'État, après que l'option de l'affecter à un fonds de réserve a été écartée. Afin de conserver à l'État une marge d'appréciation discrétionnaire en cas de crise, cet impôt ne devait présenter aucun élément de ressemblance avec un quelconque mécanisme assurantiel, qui aurait rendu automatique l'intervention de l'État en cas de défaillance bancaire.

L'assiette de la taxe systémique est une assiette sophistiquée, d'essence prudentielle, très éloignée des assiettes fiscales traditionnellement définies par référence à des agrégats comptables. Toutefois, plusieurs risques restent en dehors du champ d'application de ce type de taxe.

2 - Les difficultés pour appréhender l'ensemble des risques

La taxe systémique vise à taxer les risques pris par les établissements de crédit. Elle soulève des interrogations quant au périmètre des redevables, à la nature des activités taxées, à son contrôle et à sa compatibilité avec les normes prudentielles à partir desquelles elle est déterminée.

Cette taxe n'est en effet due que par les entreprises dont les fonds propres doivent être pondérés par les risques, c'est-à-dire les établissements de crédit. Les organismes d'assurance et les fonds n'y sont pas assujettis.

⁹⁴ Soit le niveau de fonds propres qui sera requis pour les établissements systémiques une fois les règles de Bâle III totalement entrées en vigueur.

Les entreprises d'assurance sont exclues de son champ d'application, au motif que leur faillite est moins susceptible d'entraîner celle d'une autre entreprise et que le risque de liquidité est bien moindre que pour le secteur bancaire : les conditions juridiques et fiscales de rachat des contrats d'assurance limitent le risque que les actifs placés auprès des assureurs soient retirés brusquement par les épargnants, contrairement au retrait simultané des dépôts, susceptible d'intervenir dans le cas d'une panique bancaire. Ces arguments ne doivent toutefois pas faire oublier un évènement important de la crise des *subprimes* : celui de la faillite et de la nationalisation d'AIG fin 2008, un des premiers assureurs du monde dont les actifs dépassaient 1 000 Md\$. Si les activités traditionnelles d'assurance (vie et non-vie) ne semblent pas présenter par elles-mêmes de caractère systémique, les assureurs opérant sur les marchés (origination et opérations sur produits dérivés permettant de couvrir le risque d'un titre) peuvent au contraire, à l'image d'AIG, comporter un risque de dimension systémique. La substituabilité des organismes d'assurance peut également conduire à des interrogations, surtout dans le secteur de la réassurance. Le Conseil de stabilité financière (*Financial stability board*) travaille actuellement à la définition de critères permettant d'évaluer le caractère systémique des assureurs et d'en tirer les conséquences prudentielles.

La taxe systémique ne porte pas non plus sur les sociétés de gestion de portefeuille et les OPCVM, au motif que les fonds d'investissement ne portent pas, par eux-mêmes, de risque systémique, dans la mesure où leurs équipes sont réputées être des professionnels mieux à même de gérer le risque et où beaucoup d'entre eux investissent sans effet de levier. Ce dernier argument, applicable aux fonds monétaires et aux OPCVM classiques, ne doit pas faire oublier que certains fonds d'investissement peuvent néanmoins faire porter un risque systémique important : en 1998, la recapitalisation en urgence du fonds LTCM, qui détenait 1 200 Md\$ d'actifs, a fait peser un risque systémique sur le secteur bancaire aux États-Unis. Des fonds monétaires traditionnels ont en outre parfois investi une partie de leurs actifs dans des produits très risqués, afin d'accroître leur rendement, leur risque comportant dans cette hypothèse une composante systémique. Toutefois, la mobilité des fonds et la facilité avec laquelle il est possible de les domicilier dans un territoire non taxé rendrait une taxe sur ces acteurs inopérante, à moins qu'elle ne soit d'application mondiale.

L'application de la taxe systémique aux seules entreprises soumises à l'obligation de détenir un montant minimal de fonds propres pondérés par les risques (c'est-à-dire essentiellement les banques) autorise un arbitrage réglementaire : une conséquence possible est que certains métiers financiers soient sortis des groupes bancaires et exercés

par des acteurs peu ou pas régulés. Plus largement, toutes les entités relevant du secteur bancaire parallèle (*shadow banking system*) sont légitimement susceptibles, sauf exceptions, d'être incluses dans le champ d'une taxe systémique.

La taxe systémique existante soulève également des interrogations sur le périmètre des activités qu'elle cible. Etant assise sur les fonds propres réglementaires, son assiette est composée des risques ciblés par la réglementation prudentielle : le risque de crédit, le risque de marché et le risque opérationnel. La pondération du risque de crédit étant très largement dominante dans les règles de surveillance prudentielle, la taxe systémique taxe relativement plus les banques de dépôt que celles n'exerçant que des activités de marché, même si les évolutions de la réglementation prudentielle (étape intermédiaire dite « Bâle 2,5 ») corrigent ce biais. De plus, la taxe systémique n'impose les risques que pour autant qu'ils sont appréhendés par les fonds propres réglementaires, c'est-à-dire partiellement : c'est en particulier le cas des risques liés aux activités de titrisation et aux actifs susceptibles d'être concernés par le risque de liquidité (activités de marché au sens large et transactions de dérivés réalisées de gré-à-gré).

Enfin, le contrôle fiscal de la taxe systémique soulève une interrogation. Etant assise sur un concept prudentiel exclusivement contrôlé par l'Autorité de contrôle prudentiel, l'administration fiscale n'a aucun moyen de vérifier l'assiette sur laquelle repose la taxe systémique. Elle ne pourra s'appuyer que sur les seuls éléments transmis par l'Autorité de contrôle prudentiel, dont les missions sont différentes : elle est en effet assujettie au respect du secret professionnel, ce qui limite les données qu'elle peut transmettre à l'administration fiscale. De plus son objectif n'est pas la maximisation des recettes fiscales mais de garantir la solvabilité des établissements bancaires.

Ces limites ne sont pas inconnues des autorités publiques et ont été soulignées par de nombreux travaux⁹⁵. Elles ne soulèvent cependant pas plus de difficultés que d'autres solutions qui ont également été envisagées et parfois retenues dans d'autres pays.

⁹⁵ Notamment le rapport Lepetit, *Rapport sur le risque systémique* : avril 2010.

**Tableau n° 22 : Comparaison des taxes mises en place en France,
en Allemagne et au Royaume-Uni**

	France	Royaume-Uni	Allemagne
Redevables	Banques sur une base consolidée Filiales (françaises et britanniques) de banques étrangères Succursales de banques étrangères (banques non européennes en France, toutes les banques étrangères au Royaume-Uni)		Banques allemandes (base individuelle) Filiales allemandes de banques étrangères
Assiette	Fonds propres réglementaires (actifs pondérés par le risque)	Passif minoré du capital Tier 1, de certains dépôts et de certaines provisions	Passif minoré des fonds propres et des dettes clients + valeur nominale des dérivés
Taux	0,5%	0,105% au 1 ^{er} janvier 2013	De 0,02% à 0,04% 0,00015% pour les dérivés Plafond à 15% du bénéfice annuel
Recettes 2011	500 M€	2,5 Md£	600 M€

Source : direction de la législation fiscale.

En particulier, la taxe systémique mise en place en Allemagne et au Royaume-Uni ne retient pas une assiette prudentielle (les fonds propres pondérés par leur risque) mais le total du passif minoré d'éléments constitutifs des fonds propres (notamment les dépôts). Cette solution revient à taxer la dette des entreprises assujetties et répond plus à un objectif de rendement budgétaire qu'à celui de taxer les activités risquées. Pour répondre à cet objectif et compléter les imperfections de la supervision prudentielle, l'Allemagne a inclus dans l'assiette de cette taxe la valeur nominale des dérivés portés hors bilan, qui ne sont pas comptabilisés dans les comptes sociaux des entreprises.

Ces choix présentent aussi des inconvénients. La taxation de la dette procède du raisonnement que l'endettement doit par principe être découragé. Toutefois, une dette émise pour financer un crédit immobilier ou un crédit à une collectivité publique ne présente en principe pas le même risque qu'une dette émise pour financer des opérations plus complexes (financement de projet, couverture par contrats dérivés par exemple). Cette assiette ne permet donc pas d'appréhender le véritable risque généré par l'activité financière. La taxation des produits dérivés sur la base de la comptabilité sociale, comme dans le cas allemand, permet de mieux cibler les activités financières risquées mais se heurte à deux difficultés importantes.

Il est d'une part toujours possible de délocaliser les actifs financiers concernés dans un territoire où ils ne sont pas taxés. D'autre part, cette taxe n'est efficace que si les normes comptables IFRS et

nationales sont parfaitement harmonisées et si elles ne permettent pas de reclasser ces actifs dans des postes comptables différents et non assujettis à cette taxe, condition qui n'est actuellement pas remplie.

Les exemples britannique et allemand invitent cependant à s'interroger sur le choix consistant à asseoir la taxe systémique sur les fonds propres réglementaires. Une certaine ambiguïté en résulte en effet : la réglementation prudentielle peut contraindre une entreprise financière à se recapitaliser ou à augmenter ses fonds propres pour qu'elle soit plus solide, l'existence d'une taxe sur les fonds propres les incitant au contraire à les réduire.

Parmi ces trois exemples, il est difficile de déterminer le meilleur choix d'assiette pour assurer une protection efficace contre le risque systémique. Ces trois taxes échouent toutes plus ou moins à appréhender le risque systémique dans sa globalité. Toutefois, elles proposent toutes les trois une approximation simplifiée de ce risque et malgré leurs imperfections, ont le mérite d'être simples à mettre en œuvre sur le plan technique.

B - Les taxes spécifiques au secteur de l'assurance

Deux taxes sont assises sur le bilan des organismes d'assurance et leur sont spécifiques : la taxe sur les excédents de provisions pour sinistres à payer en assurance non-vie, également appelée taxe sur les boni de liquidation (1) et la taxe sur la réserve de capitalisation (2).

1 - La taxe sur les boni de liquidation

La taxe sur les excédents de provisions pour sinistres à payer en assurance non-vie, également appelée taxe sur les boni, a pour but de taxer l'excédent de trésorerie résultant des pratiques de provisionnement.

Les organismes d'assurance dommages constituent des provisions pour sinistres restant à payer, c'est-à-dire des sinistres survenus mais non encore indemnisés à la date de clôture de l'inventaire. Selon la nature du contrat ou si des contentieux se forment, il peut s'écouler des années entre la survenance du sinistre et son règlement intégral. Une fois les sinistres réglés, les provisions sont reprises par l'assureur. Les excédents de provision (appelés boni de liquidation) sont alors réintégrés dans le bénéfice technique, qui lui-même fait partie du bénéfice imposable.

Pendant la période où ces provisions sont enregistrées, elles sont placées et génèrent des produits de placement imposés à l'impôt sur les sociétés, qui améliorent la trésorerie nette de l'entreprise. Elles

constituent également une charge déductible de l'impôt sur les sociétés, de sorte qu'il résulte pour l'entreprise d'assurance un gain de trésorerie entre la date de constitution de la provision et celle de la réintégration d'éventuels excédents.

Une taxe a donc été mise en place en 1983 sur les excédents de provisions, pour dissuader les organismes d'assurance de les surévaluer et éviter ainsi une perte de trésorerie pour l'État. Les recettes générées par cette taxe évoluent entre 50 M€ et 100 M€ par an :

Tableau n° 23 : Recettes de la taxe sur les excédents de provisions pour sinistres à payer en assurance non-vie (en M€)

2000	2001	2002	2003	2004	2005
359	426	63	60	47	43
2006	2007	2008	2009	2010	2011
57	65	71	96	94	83

Source : CPO, données DGFIP.

Son assiette, déterminée selon des règles complexes, est taxée au taux de 0,4% par mois écoulé depuis la constitution de la provision, soit 4,9% par an⁹⁶, ce qui est supérieur au coût de financement actuel d'une ligne de trésorerie (le 12 novembre 2012, le taux de l'Euribor 1 an est de 0,58%) mais comparable au coût observé avant la crise financière (autour de 4% en janvier 2008).

2 - La taxe sur la réserve de capitalisation

La taxe sur la réserve de capitalisation des assurances a été créée en 2011, avec un principal objectif de rendement budgétaire : il s'agissait de financer un transfert de dette de la sécurité sociale à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), à laquelle devait être affectée cette nouvelle taxe, qui a finalement été affectée à la caisse nationale d'allocations familiales.

La réserve de capitalisation existe depuis 1938 pour les organismes d'assurance-vie et depuis 1974 pour les assurances non-vie. Il s'agit d'une provision technique qui doit être obligatoirement constituée, de manière à conserver les plus-values réalisées et s'assurer que les entreprises sont en mesure de faire face à leurs engagements vis-à-vis des assurés. Cette réserve, qui fait partie des fonds propres des organismes d'assurance, contribue au respect de leurs obligations de solvabilité.

⁹⁶ 0,75% par mois pour les exercices antérieurs à 2005, ce qui représente un taux annuel de 9,4%.

Jusqu'en 2011, les dotations à la réserve de capitalisation étaient déductibles de l'assiette de l'IS, au même titre que les autres provisions techniques. Cela revenait à permettre aux assureurs d'accumuler des fonds propres en franchise d'impôt, sans coût pour l'entreprise (alors qu'une entreprise qui veut lever des fonds propres doit rémunérer ses actionnaires au coût de son capital). En 2010, la réserve de capitalisation du secteur des assurances atteignait 17 Md€, dont 13,5 Md€ pour les entreprises d'assurance-vie (la gestion financière des organismes non-vie étant très rarement pluriannuelle, il est normal qu'ils réalisent peu de plus-values).

La loi de finances pour 2011 supprime ce régime de déductibilité et a créé une taxe sur la réserve de capitalisation (dite *exit tax*) de 10%. Pour éviter que ce prélèvement ne limite la part des profits revenant aux assurés⁹⁷, il est assis sur le compte de report à nouveau et non sur le compte de résultat financier.

Cette taxe devait être exceptionnelle et limitée aux années 2011 et 2012. Le projet de loi de finances pour 2013 reconduit ce prélèvement pour une année supplémentaire, avec un taux de 7%.

La réserve de capitalisation est ainsi taxée au total à 17%, à comparer au taux d'impôt sur les sociétés de 33,3% auquel ces sommes auraient été taxées, si les dotations aux provisions pour réserve de capitalisation n'avaient pas été déductibles de l'impôt sur les sociétés (en plus des règles imposant aux assureurs de reverser 85% de leur profit, qui peut éventuellement résulter d'une reprise de provision pour réserve de capitalisation, à leurs assurés). L'écart entre ces deux taux suggère que la création de ce prélèvement poursuit avant tout un objectif de rendement budgétaire.

Le rendement de cet impôt est estimé à 835 M€ en 2011, à 865 M€ en 2012 et à 800 M€ en 2013. La suppression de la déductibilité de l'assiette de l'impôt sur les sociétés des dotations aux provisions pour réserve de capitalisation générera des recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés estimées à 200 M€ par an.

C - Les contributions finançant la régulation et les garanties

A ces différents prélèvements obligatoires s'ajoutent plusieurs contributions finançant des entités publiques : d'une part les régulateurs comme l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) et l'Autorité des marchés

⁹⁷ La loi impose que les entreprises d'assurance reversent au moins 85% de leur bénéfice aux assurés.

financiers (AMF) (1), d'autre part des fonds dont l'objet est de garantir les dépôts et les contrats d'assurance-vie des épargnants (2).

Les contributions versées à ces différentes entités publiques ne sont pas qualifiées de prélèvement obligatoire sur le plan statistique, dans la mesure où elles sont versées en contrepartie d'un service rendu. Elles ne sont donc pas prises en compte dans le total de prélèvements obligatoires exposé dans le présent rapport (40,2 Md€ en 2010) mais n'en constituent pas moins des charges obligatoires pour les entreprises du secteur financier.

Encadré n° 7 : Les rôles de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel

L'Autorité des marchés financiers a été créée en 2003 pour regrouper la Commission des opérations de bourse, le Conseil des marchés financiers et le Conseil de discipline de la gestion financière. Les trois principales missions de l'AMF sont la protection de l'épargne investie dans les instruments financiers, l'information des investisseurs et la régulation des marchés financiers.

L'AMF est notamment chargée de vérifier l'information publique attachée à chaque instrument financier et de contrôler la communication financière des entreprises cotées, en veillant à ce que l'information soit sincère, exacte et diffusée de manière identique à l'ensemble des investisseurs. Elle autorise la création d'OPCVM et délivre un agrément pour différents prestataires de services financiers (sociétés de gestion, entreprises d'investissement, conseillers financiers, etc.). Elle régit les entreprises d'infrastructures de marché (règles d'échanges de titres, de règlement-livraison ou encore de compensation).

L'Autorité de contrôle prudentiel a été créée en 2010 pour regrouper les régulateurs du secteur bancaire (Commission bancaire) et du secteur des assurances (Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, ACAM), ainsi que les organismes chargés de délivrer l'agrément aux banques (Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, CECEI) et aux assurances (Comité des entreprises d'assurances, CEA). Ses principales missions sont de garantir la stabilité du secteur financier et la protection de la clientèle.

L'ACP délivre les agréments aux banques et aux assurances leur permettant d'exercer une activité en France. Dès lors, ces entreprises passent sous le contrôle de l'Autorité, qui surveille leur situation financière en vérifiant notamment qu'elles respectent les règles prudentielles de solvabilité (niveau des fonds propres) et de liquidité (adéquation entre la durée moyenne de leur actif et de leur passif). Elle s'assure également de la régularité et de qualité de l'information diffusée sur des produits d'épargne, notamment l'assurance-vie, afin que la clientèle soit correctement informée des risques.

Cette mission est assurée par un pôle commun créé avec l'AMF, du fait de l'imbrication croissante entre produits bancaires, produits d'assurance et instruments financiers négociables.

Rémunérer le régulateur d'un secteur par des contributions supportées par les acteurs régulés n'est pas un principe propre au secteur financier. Toutefois, il est assez rare, comme c'est le cas pour l'ACP et pour l'AMF, que la quasi-totalité des recettes du régulateur provienne de taxes et de contributions versées par les entreprises régulées.

1 - Les prélèvements au profit des régulateurs

L'Autorité de contrôle prudentiel (a) et l'Autorité des marchés financiers (b) sont aujourd'hui toutes les deux financées par des contributions des entreprises du secteur financier.

Cette situation est récente car ces prélèvements nouveaux ont été institués depuis 2008. Avant cette date, les établissements bancaires ne participaient pas au financement de leurs régulateurs (Commission bancaire et CECI), contrairement aux entreprises d'assurances qui finançaient l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM).

L'établissement en 2010 d'une contribution du secteur bancaire, des courtiers en assurances et réassurance et des intermédiaires en opérations de bourse versée au profit de l'ACP poursuivait la logique d'aligner le mode de financement de la commission bancaire sur celui de l'ACAM, fusionnées au sein du nouveau régulateur.

Concernant l'AMF, les contributions spécifiques du secteur bancaire et des grandes entreprises cotées sont plus récentes et ont été instituées en 2011.

a) La contribution pour frais de contrôle au profit de l'ACP

L'assiette de la contribution pour frais de contrôle versée à l'ACP est adaptée à chaque catégorie de redevable. Elle est constituée :

- pour les établissements bancaires, de leurs fonds propres réglementaires, auxquels est appliqué un taux fixé annuellement entre 0,04% et 0,08% ;
- pour les entreprises d'assurances, d'un équivalent de leur chiffre d'affaires (primes émises et revenus liés nets d'impôts, cessions et annulations), auquel est appliqué un taux fixé annuellement évoluant entre 0,006% et 0,018% ;
- pour les autres redevable, d'un montant forfaitaire de 1 000 € pour les agents de change manuels, de 150€ pour les courtiers d'assurance et réassurance ainsi que les prestataires de services de paiement, de 100 € pour les associations sans but lucratif et de 500 € pour les mutuelles du livre I du code de la mutualité (mutuelles procédant à la gestion des règlements mutualistes et à la gestion de contrats pour le compte de mutuelles effectuant des opérations d'assurance et de capitalisation).

Cette contribution pour frais de contrôle représente 98% des ressources de l'Autorité de contrôle prudentiel.

Son montant a atteint 160,7 M€ en 2010 et 162 M€ en 2011, dont 125 M€ sont versés par le secteur bancaire, 25 M€ par le secteur des assurances et le reste par les autres entreprises du secteur financier (entreprises de marché, de conservation et de règlement-livraison de titres, chambres de compensation, services de paiement, courtiers en assurances et réassurance, changeurs manuels, mutuelles du livre I du code de la mutualité, etc.). Les recettes estimées pour l'année 2012 sont de 179 M€, dont 134 M€ pour le secteur bancaire et 34 M€ pour le secteur des assurances.

b) Les droits et contributions au profit de l'AMF

L'AMF perçoit, d'une part, le produit d'une quinzaine d'impositions différentes (droits de timbre ou droits d'enregistrement) et, d'autre part, depuis 2011, une contribution spécifique acquittée par le secteur bancaire et les prestataires de services d'investissement.

L'enregistrement d'une entreprise et la réalisation d'opérations de marché donnent lieu au versement de droits à l'AMF. La plupart de ces droits sont fixes et vont de 450€ pour la contribution versée par les conseillers financiers à 10 000€ pour celle versée par les agences de notation. A titre illustratif, les opérations suivantes donnent lieu au versement de droits : la publication d'une déclaration de franchissement de seuil, le dépôt d'une offre publique ou d'un document de référence, l'octroi de l'autorisation de commercialisation d'un OPCVM, le dépôt

d'une procédure d'offre publique d'acquisition ou de retrait ou encore l'émission d'instruments financiers.

Les droits et contributions perçus sur les entreprises du secteur financier existaient pour la plupart d'entre eux avant la création de l'AMF et étaient déjà affectés à la Commission des opérations de bourse ou au Conseil des marchés financiers. Leur assiette a été souvent modifiée au cours des années 2000 et peut être synthétisée au sein des trois catégories suivantes :

- contribution sur les prestataires et les produits d'épargne, c'est-à-dire une contribution versée par les prestataires de services d'investissement et les entreprises exerçant une activité de tenue et de conservation de compte, proportionnelle au nombre de services d'investissement pour lesquels ils sont agréés ainsi qu'au montant de leurs fonds propres. Depuis 2009, les droits d'enregistrement payés par les agences de notation sont également perçus par l'AMF. Cette contribution représente selon les années entre 70% et 85% des droits perçus par l'AMF ;
- contribution versée par les entreprises qualifiées d'infrastructures de marché, assise sur les produits d'exploitation des dépositaires centraux, des gestionnaires de système de règlement-livraison, des entreprises de marché et des chambres de compensation. Cette contribution représente moins de 5% des droits perçus par l'AMF ;
- contribution sur les opérations financières assise sur le montant des actifs gérés sous mandat par les sociétés de gestion pour compte de tiers ou les OPCVM. Cette contribution représente selon les années de 15% à 30% des droits perçus par l'AMF.

Deux contributions spécifiques sur les prestataires ont été créées en 2011.

Il s'agit en premier lieu d'une contribution versée par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, assise sur leurs fonds propres réglementaires. A l'origine conçue pour cibler les banques et entreprises d'investissement qui exercent une activité de marché pour compte propre, l'assiette initialement proposée est apparue complexe et d'un maniement difficile. La contribution finalement retenue concerne l'ensemble des banques et des entreprises d'investissement, qu'elles aient ou non une activité d'investissement pour compte propre : l'assiette est la même que celle sur laquelle est calculée la contribution pour frais de contrôle perçue par l'ACP mais à laquelle est appliqué un abattement de 12 Md€ et un taux fixé annuellement évoluant entre

0,006% et 0,014%. En 2011, cette contribution a rapporté 10,11 M€ à l'AMF.

La seconde contribution créée est versée par les entreprises cotées à Euronext dont la capitalisation est supérieure à 1 Md€. En 2011, elle a rapporté à l'AMF 12,42 M€.

Le financement de l'AMF est lié au volume d'activité sur les marchés financiers. Les recettes de ces différentes assiettes sont en conséquence très volatiles : elles représentent entre 50 M€ et 80 M€ selon les années (81,01 M€ en 2011, 49,81 M€ en 2010), même si les deux nouvelles contributions introduites en 2011 devraient stabiliser une partie des recettes.

2 - Les prélèvements au profit des fonds de garantie

Plusieurs fonds de garantie ont été créés dans le secteur financier, afin de protéger les dépôts des épargnants : le fonds de garantie des dépôts pour le secteur bancaire (a) et le fonds de garantie des assurances de personnes (b).

a) Le fonds de garantie des dépôts

Le fonds de garantie des dépôts est une personne morale de droit privé qui a été créée en 1999. Il a remplacé plusieurs mécanismes de garantie préexistants. Le fonds vise à indemniser les déposants en cas d'indisponibilité de leurs dépôts (en cas de faillite bancaire, par exemple). Il garantit également les comptes-titres et les engagements de caution pris par les établissements de crédit.

Le fonds est financé par trois catégories de ressources prélevées auprès des établissements de crédit et des prestataires de services d'investissement : des certificats d'association, dont le montant s'élève au 31 décembre 2011 à 544 M€, des cotisations appelées par le fonds remboursables au bout de cinq ans mais transformables à l'initiative du fonds en cotisations acquises, dont la majorité prend la forme d'un dépôt de garantie dont le montant s'élève à 480 M€ à la même date et enfin des cotisations exceptionnelles, notamment 270 M€ appelées sur trois années (2010, 2011 et 2012), lorsque la loi a relevé de 70 000 € à 100 000 € le montant des sommes garanties par déposant. Les cotisations sont calculées par l'ACP, au prorata de la part nette de risque de chaque contributeur dans les dépôts et recouvrées par le fonds.

Chaque année, le fonds perçoit environ 1,6 M€ de ressources, dont la moitié provient des cotisations, certificats et dépôts de garantie et l'autre moitié du produit de sanctions pécuniaires prononcées par l'AMF (0,68 M€ en 2011).

Au 31 décembre 2011, le fonds de garantie des dépôts était doté de 989 M€ de fonds propres et d'un total de bilan de 2 Md€. Ces ressources permettent au fonds de couvrir des faillites bancaires ou de prestataires d'investissement de faible importance (comme celle du Crédit martiniquais ou de l'Européenne de gestion privée) mais seraient insuffisantes pour indemniser l'ensemble des déposants en cas de crise bancaire majeure. La mobilisation des ressources du fonds est d'ailleurs conçue de manière additionnelle et différentielle : sa garantie ne joue que dans l'hypothèse où ni l'État ni une autre banque ne reprend les actifs de l'entreprise en faillite.

b) Le fonds de garantie des assurances de personnes

Le fonds de garantie des assurances de personnes est destiné à garantir les contrats d'assurance-vie à hauteur de 70 000 € par assuré ou de 90 000 € pour les rentes de prévoyance. Il a été créé en 1999 à la suite de la faillite d'Europavie, dont la défaillance a coûté environ 80 M€.

Ce fonds est financé par une contribution des entreprises d'assurance, de 0,05 % sur les provisions mathématiques des assureurs et est actuellement doté d'un peu plus de 500 M€. La moitié de cette somme n'est pas libérée : elle est provisionnée dans les comptes des assureurs.

Comme en matière de dépôts bancaires, ces moyens seraient insuffisants pour couvrir une faillite d'ampleur systémique mais son objet est moins de couvrir ce type d'évènement que de prendre en charge le coût d'une défaillance de moindre ampleur. Le fonds intervient, sous le contrôle de l'ACP, en dernier rang, une fois les portefeuilles de la compagnie en difficultés repris par d'éventuels concurrents.

CONCLUSION

L'analyse par catégorie de prélèvements obligatoires permet de les quantifier et de mettre en lumière, d'une part, les spécificités fiscales et sociales des entreprises du secteur financier par rapport aux sociétés non financières et, d'autre part, d'identifier les grandes différences dans le secteur financier entre entreprises étrangères et entreprises françaises.

L'imposition des éléments d'exploitation (chiffre d'affaires, valeur ajoutée, actifs fonciers) représente de l'ordre de 3,5 Md€.

La C3S, qui est une imposition sur le chiffre d'affaires des entreprises, représente 800 M€ soit environ 15% des recettes totales de cet impôt. Son assiette a été adaptée aux entreprises du secteur financier et est ciblée sur les primes et produits perçus, notion qui n'est pas équivalente au chiffre d'affaires d'une société non financière, ce qui explique la part significative du secteur financier dans les recettes de cet impôt. Compte tenu des modifications d'assiette intervenues en 2012 et pour l'année 2013 pour le secteur financier, il s'agit d'une contribution appelée à croître dans les prochaines années. D'une façon générale, on peut s'interroger sur la solution consistant à taxer le chiffre d'affaires plutôt que la valeur ajoutée, questionnement qui concerne tant les entreprises du secteur financier que les sociétés non financières.

La CET a substitué deux impositions à la taxe professionnelle : la CFE et la CVAE, dont l'assiette a été adaptée pour s'appliquer aux entreprises du secteur financier, leur valeur ajoutée n'étant pas directement identifiable dans leur comptabilité. Pour l'année 2010, le secteur financier a acquitté 1,65 Md€ de CET (dont 300 M€ de CFE), soit 8,6% des recettes totales de cet impôt, c'est-à-dire beaucoup plus que leur part dans la précédente taxe professionnelle : la réforme de cet impôt répondait en effet à l'objectif de déplacer une partie de la charge fiscale de l'industrie vers les services. Elle s'est traduite par une stagnation de la charge fiscale pour les entreprises du secteur financier, tandis qu'elle diminuait globalement de 7,5 Md€ pour l'ensemble des entreprises. Les mutuelles du code de la mutualité et les institutions de prévoyance du code de la sécurité sociale, qui bénéficiaient historiquement d'une exonération de taxe professionnelle et d'impôt sur les sociétés, seront progressivement assujetties au régime de droit commun d'imposition à la CET en 2015 et à l'IS en 2016.

L'imposition du foncier bâti et du foncier non bâti suit pour les entreprises du secteur financier les mêmes règles que pour les sociétés non financières. Elle représente environ 800 M€, soit 8,8% des recettes générées par ces impositions.

Les prélèvements sur la masse salariale sont communs aux entreprises financières et non financières. Ils représentent près de 9 Md€ en 2011, soit 6,2% des cotisations sociales patronales. Ce montant inclut les cotisations chômage (Unedic) et les cotisations sociales versées au régime général de la sécurité sociale, ainsi que la plupart des autres prélèvements sur la masse salariale (fonds national d'aide au logement, forfait social, contribution sur les préretraites et les retraites chapeau, prévoyance, autonomie (CNSA), contribution sur les stock options,

versement transports, régime de garantie des salaires), à l'exclusion des prélèvements à la charge des salariés (cotisations salariales, CSG et CRDS). Compte tenu des niveaux de salaires dans le secteur financier, en moyenne supérieurs au seuil de 1,6 SMIC, ce dernier bénéficie très peu des allègements de cotisations sociales : ils représentent selon les années entre 250 M€ et 350 M€, c'est-à-dire entre 3% et 5% de leurs cotisations de sécurité sociale contre 16% à 20% en moyenne pour l'ensemble des entreprises.

A cette quinzaine de prélèvements différents sur la masse salariale s'ajoute la taxe sur les salaires, dont sont redevables les organismes partiellement assujettis à la TVA, c'est-à-dire le secteur de la santé et, dans le secteur lucratif, principalement les entreprises du secteur financier. Ces dernières acquittent environ 2,5 Md€ de taxe sur les salaires, soit 23% des recettes totales. Compte tenu de la création d'une nouvelle tranche marginale pour 2013 (taxe de 20% pour les salaires supérieurs à 150 000 €) et de l'extension de son assiette à l'intéressement et à la participation, la part du secteur financier dans les recettes totales de taxe sur les salaires devrait dépasser 26% en 2013.

Enfin, il faut mentionner la taxe sur les rémunérations variables des professionnels de marché, qui n'a existé qu'en 2010 et a généré 298 M€ affectés à Oséo.

Le secteur financier est imposé dans les règles de droit commun à l'impôt sur les sociétés, à l'imposition forfaitaire annuelle, à la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés et, comme les autres entreprises, à une contribution exceptionnelle à partir de 2012. Bien que les mutuelles et institutions de prévoyance soient progressivement assujetties à l'impôt sur les sociétés de droit commun en 2016, quelques niches subsistent pour des structures d'inspiration mutualiste (sociétés d'assurance mutuelle, banques coopératives). Le secteur financier est un contributeur important à l'impôt sur les sociétés : il fournissait, jusqu'en 2007, environ 20% de ses recettes brutes, soit une contribution variant autour de 10 Md€ chaque année. A partir de l'année 2008, les effets de la crise sur les profits du secteur financier ont réduit la part de sa contribution aux recettes brutes : elle évolue plutôt autour de 15% (c'est-à-dire environ 7,5 Md€ d'impôt), à l'exception de l'année 2010 (9 Md€ d'impôt sur les sociétés soit 18,8% des recettes totales d'impôt sur les sociétés). Après restitution de différentes créances (crédits d'impôt apprentissage, recherche et prêt à taux zéro, report de déficits), l'impôt sur les sociétés net du secteur financier est en moyenne sur ces trois dernières années divisé par deux, alors qu'il est en moyenne réduit d'un tiers pour l'ensemble des entreprises. Cet écart traduit l'importance des pertes subies par les entreprises du secteur au plus fort de la crise, ainsi

que la volatilité de leurs résultats. La portée de ce constat est toutefois à nuancer : d'une part le dispositif de prêt à taux zéro en vigueur jusqu'en 2011 explique jusqu'à la moitié de ces restitutions, d'autre part le concept même d'impôt sur les sociétés net est imparfait et difficile à interpréter.

Des règles particulières de TVA s'appliquent aux entreprises du secteur financier : en raison des difficultés à calculer la valeur ajoutée des services financiers, les règles françaises et européennes ont prévu dès l'origine une exonération de ces opérations. Les entreprises du secteur financier sont donc dites « assujetties mais redevables partiels » : elles ne payent la TVA que sur une partie de leurs opérations (déterminée à partir d'un droit d'option) et ne peuvent donc déduire que la fraction correspondante de la TVA qu'elles collectent. Il résulte de ce mécanisme une fraction de TVA qui n'est pas déductible et qui constitue une charge fiscale pour l'entreprise. Ces rémanences de TVA représentent 9 Md€ pour le secteur financier.

Enfin, les taxes assises sur le bilan sont propres aux entreprises du secteur financier.

La taxe sur le risque systémique, assise sur les fonds propres réglementaires (c'est-à-dire les fonds propres pondérés par le risque) des établissements de crédit et des prestataires de services d'investissement, a généré 495 M€ de recettes en 2011. Compte tenu du doublement de son taux voté au milieu de l'année 2012, son produit attendu pour 2013 et les années suivantes est d'environ 1,6 Md€.

Concernant les entreprises d'assurances, la taxe sur les excédents de provisions pour sinistres à payer en assurance non-vie traduit un avantage de trésorerie pour l'entreprise et représente un montant limité (légèrement inférieur à 100 M€ en 2011). En revanche, la taxe sur la réserve de capitalisation, créée en 2011 à titre temporaire mais récemment reconduite pour l'année 2013, génère des recettes supérieures à 800 M€ par an. De plus, les dotations aux provisions pour réserve de capitalisation n'étant plus déductibles, la mise en place de ce dispositif accroît les recettes d'impôt sur les sociétés d'environ 200 M€ par an.

Au total, en ajoutant à ces différents montants les cotisations à certains régimes, notamment la MSA pour certains salariés du secteur financier et les régimes de retraite complémentaire, ainsi que les prélèvements finançant l'apprentissage et la formation, les prélèvements obligatoires sur les entreprises du secteur financier représentent de l'ordre de 40,2 Md€ en 2010, dernière année de disponibilité de données définitives en comptabilité nationale.

Outre ces prélèvements directs sur les entreprises, l'analyse a été étendue à certains prélèvements indirects, payés par les entreprises mais dont la charge fiscale est théoriquement supportée par leurs clients.

La TSCA est un impôt complexe, dont le taux s'échelonne entre 7% et plus de 30% selon le contrat d'assurance, sans lien évident avec la nature ou l'occurrence du risque assuré. Pour différentes raisons, certaines catégories de risques échappent à cette imposition : c'est notamment le cas des primes d'assurance-vie, qui représentent 55% de l'ensemble des primes d'assurance versées en France, de celles versées sur les contrats d'assurance dépendance, des primes d'assurance contre les risques de navigation aérienne ou maritime, de primes d'assurance-crédit à l'export ou encore des primes versées sur des contrats visant à se prémunir contre les risques affectant les récoltes, cultures, cheptels et bâtiments agricoles. De plus, huit prélèvements additionnels s'ajoutent à la TSCA, sept d'entre eux étant affectés au financement de différents fonds d'indemnisation. Les recettes de TSCA (9,5 Md€ en 2010) ont significativement augmenté depuis 2002, en particulier du fait de la hausse de la contribution au profit du fonds CMU. Pour les années à venir, les recettes de TSCA devraient augmenter de plus de 2 Md€ à partir de 2012, sous l'effet de la fiscalisation à la TSCA des contrats de complémentaire santé solidaires au taux de 7%. Les recettes totales devraient ainsi dépasser rapidement 13 Md€.

La TTF est un prélèvement récent, entré en vigueur le 1^{er} août 2012, dont le rendement attendu est d'1,6 Md€ en année pleine (à partir de 2013). Un premier bilan montre que la taxe sur les transactions financières a eu un effet sur le volume d'échanges sur la place de Paris lors de son introduction au mois d'août 2012 (baisse de 8% à 12%), effet qui s'est progressivement résorbé jusqu'au mois d'octobre. Il est toutefois difficile d'interpréter cette évolution avec un recul de seulement quelques mois, qui peut aussi bien s'expliquer par les évolutions du contexte macroéconomique.

Enfin, quelques contributions finançant des entités publiques ne sont juridiquement pas des prélèvements obligatoires mais n'en sont pas moins obligatoires pour les entreprises du secteur financier. Versées aux régulateurs comme l'ACP et l'AMF, elles ont fait l'objet de modifications récentes (création d'une contribution des banques au financement de l'ACP en 2010, et de deux contributions spécifiques des banques et des entreprises cotées au profit de l'AMF en 2011). La contribution pour frais de contrôle versée à l'ACP représente 162 M€ en 2011, les droits et contributions au profit de l'AMF évoluant entre 50 M€ et 80 M€ selon les années. On peut également mentionner le fonds de garantie des dépôts, comptes titres et engagements de caution, financé par des cotisations des

établissements de crédit et des entreprises d'investissement, ainsi que le fonds de garantie des assurances de personne, destiné à garantir les contrats d'assurance-vie, financé par un prélèvement sur les provisions mathématiques constituées par les entreprises d'assurance.

Les différences d'imposition entre sociétés financières et sociétés non financières se retrouvent essentiellement dans l'imposition des éléments d'exploitation (C3S sur le chiffre d'affaires, CVAE sur valeur ajoutée) et de manière plus résiduelle dans celle de la masse salariale (taxe sur les salaires, taxe ponctuelle sur les professionnels de marché). Elles tiennent non pas à des taux d'imposition différents, mais à des règles d'assiette adaptées aux spécificités comptables et à l'activité des entreprises du secteur financier. Toutefois, une différence marquée tient à l'imposition d'éléments de leur bilan (taxe systémique, taxe sur la réserve de capitalisation, taxe sur les boni), qui les distingue des sociétés non financières.

L'analyse de ces catégories de prélèvements obligatoires permet enfin d'identifier des écarts entre le régime de prélèvements obligatoires français et ceux observés dans d'autres pays, écarts qui ne sont pas propres aux sociétés financières mais qui concernent l'ensemble des entreprises. De nombreux impôts n'ont en effet pas d'équivalent dans d'autres pays : c'est notamment le cas de la C3S, de la CET, ainsi que des prélèvements sur la masse salariale, autres que les cotisations sociales et les cotisations aux régimes de retraite complémentaire, c'est-à-dire des prélèvements ciblés sur des éléments d'exploitation des entreprises.

Chapitre IV

Les principales problématiques de la taxation du secteur financier

Les trois fonctions traditionnellement assignées à l'impôt sont le rendement budgétaire, l'efficacité économique et la redistribution. Appliqués au secteur financier, ces objectifs traduisent respectivement la volonté de dégager de nouvelles ressources budgétaires en mettant le secteur financier à contribution, parfois en soulignant sa responsabilité dans la crise avec un objectif de sanction, de réguler le secteur au moyen de l'impôt, en faisant le calcul que les coûts induits par l'imposition du secteur seront inférieurs aux gains espérés en terme de stabilité financière ou de réduction des activités risquées et, enfin, d'accroître l'imposition du secteur, en raison des avantages implicites ou explicites dont il bénéficie, afin de réallouer une partie de ses profits à d'autres formes de l'action politique.

Ces trois objectifs trouvent aujourd'hui leur expression dans cinq questions de politique fiscale qui se posent aux décideurs publics.

La première concerne l'utilisation de l'impôt pour rémunérer les garanties apportées par l'État au secteur financier, qu'il s'agisse de la garantie des dépôts des épargnants, de la garantie implicite de sauvetage en cas de faillite, ou enfin de la garantie apportée par la supervision et la régulation effectives du secteur (I).

La deuxième a trait aux perspectives réservées aux spécificités ou aux adaptations du droit commun fiscal et social identifiées dans ce rapport, en particulier pour ce qui concerne l'imposition de la valeur ajoutée, des résultats nets et plus généralement du secteur des assurances (II).

La troisième concerne la possibilité d'utiliser ou non l'instrument fiscal pour réguler le secteur financier, notamment par rapport aux autres instruments à la disposition des pouvoirs publics en particulier la réglementation, ainsi que la cohérence entre les normes prudentielles et quelques régimes fiscaux (III).

La quatrième est celle de l'imposition de la masse salariale, qui constitue une partie substantielle de la valeur ajoutée, enjeu à la fois de compétitivité pour le secteur financier, de régulation des comportements à risques et de redistribution des profits du secteur à ses salariés (IV).

La cinquième analyse les conséquences pour le financement de l'économie d'une imposition supplémentaire du secteur financier (V).

I - La taxation comme contrepartie de garanties accordées par l'État

L'État apporte plusieurs garanties au secteur financier, qu'elles soient explicites ou implicites. Ces garanties bénéficient au secteur financier selon une intensité variable, sous la forme par exemple d'une activité supplémentaire ou d'un coût de refinancement réduit, de sorte que se pose la question de savoir si le secteur financier doit ou non rémunérer l'État pour ces différentes garanties.

Il s'agit de la garantie apportée par l'État sur les dépôts des épargnants (A), de la garantie implicite accordée en cas de faillite (B), et de la garantie de supervision (C).

A - La garantie des dépôts

Les systèmes de garantie des dépôts ont pour fonction essentielle d'assurer, qu'en cas de crise bancaire majeure, les épargnants récupèrent une partie de leurs dépôts et de prévenir les phénomènes de panique bancaire (*bank run*), pendant lesquels les épargnants retirent simultanément l'ensemble de leurs dépôts placés auprès d'un établissement bancaire, provoquant ainsi sa faillite. Ces paniques ont été à l'origine de nombreuses faillites bancaires dans les années 1930, aggravant ainsi la crise économique. Lors de l'éclatement de la crise financière en 2008, aucun phénomène similaire n'a été observé en France et peu l'ont été dans le monde, à quelques exceptions notables comme le cas de la banque anglaise *Northern Rock* en septembre 2007 ou celui de Dexia en Belgique.

Encadré n° 8 : Les dispositifs de garantie des dépôts

Les dispositifs de garantie des dépôts des épargnants existent depuis 1933 aux États-Unis et dans la plupart des pays du monde aujourd'hui, à l'exception des pays d'Afrique, du Moyen-Orient et de la Chine⁹⁸.

Au sein de l'Union européenne, la réglementation prévoit que les dépôts sont garantis jusqu'à 100 000€ par déposant et par banque. Les contrats d'assurance-vie le sont à hauteur de 70 000€ par assuré ou de 90 000€ pour les rentes de prévoyance. Les clients de services d'investissement le sont à hauteur de 70 000€ pour les titres et de 70 000€ pour les comptes en espèces associés.

Dans d'autres pays, les montants des dépôts garantis sont supérieurs (250 000\$ aux États-Unis). Quelques rares pays dans le monde garantissent la totalité des dépôts, sans aucune limitation de montant : c'est le cas de la Turquie, de l'Équateur et de pays d'Asie du sud-est comme l'Indonésie, la Thaïlande et la Malaisie.

Au-delà de ces règles juridiques permanentes, certains États peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, annoncer une garantie couvrant l'intégralité des dépôts : c'est par exemple l'engagement pris par l'État en France en septembre 2008⁹⁹, dans les jours qui ont suivi la faillite de *Lehman Brothers*.

Toutefois, l'existence d'un mécanisme de garantie des dépôts soulève un problème d'« aléa moral », c'est-à-dire la possibilité qu'une personne assurée accroisse sa prise de risque au-delà du niveau qu'elle aurait fixé sans assurance. Dans le secteur financier, l'existence d'une garantie des dépôts constitue pour les épargnants une incitation à réduire leur vigilance et pour les établissements financiers une incitation à accroître leur prise de risque, l'indemnisation en cas de faillite étant partiellement mutualisée.

Dans la mesure où se passer d'un mécanisme de garantie des dépôts comporte plus de risques que d'avantages, malgré l'aléa moral qu'il implique, la question est celle du bon niveau de tarification de cette garantie. La littérature académique disponible tente de le déterminer de manière théorique¹⁰⁰, mais sans parvenir à une mesure opérationnelle et satisfaisante.

⁹⁸ Asli Demirgüç-Kunt, Baybars Karacaovali, Luc Laeven : *Deposit insurance around the world* : World Bank WP 3628, juin 2005.

⁹⁹ Discours du Président de la République française, septembre 2008.

¹⁰⁰ Notamment en analysant cette garantie des dépôts comme une option de vente pour l'établissement financier (Merton, *An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantee* : 1977).

En France, les réserves des différents fonds de garantie permettent d'indemniser les épargnants en cas de faillite isolée. Elles seraient en revanche insuffisantes pour couvrir une crise d'ampleur systémique. Pour donner quelques ordres de grandeur, les réserves du fonds de garantie des dépôts s'élèvent à 2 Md€ alors que les dépôts atteignent environ 1 200 Md€ ; les réserves du fonds de garantie des assurances de personnes sont de 500 M€ alors que les encours d'assurance-vie dépassent 1 400 Md€.

En réalité, lorsque le secteur financier fait face à des difficultés de liquidité ou de solvabilité comme en 2008-2009, ou à une faillite d'ampleur systémique comme celle du Crédit Lyonnais en 1993, c'est l'État qui intervient au moyen de refinancements garantis ou de recapitalisations. Les fonds de garantie des dépôts ou des assurances de personnes n'existent que pour couvrir une défaillance isolée, qui constitue au demeurant un événement assez rare.

Les fonds de garantie des dépôts sont aujourd'hui financés soit par des primes d'assurance versées par la profession (cas du *FDIC* américain), soit par des contributions déterminées réglementairement, comme c'est par exemple le cas en France¹⁰¹, en fonction des fonds propres des banques ou des provisions mathématiques constituées par les assureurs.

L'inconvénient du mécanisme actuel de tarification de la garantie des dépôts est qu'il est fixe, sans lien avec l'évolution des risques financiers. Un mécanisme alternatif pourrait consister en une tarification dynamique, qui évolue en fonction du contexte économique. Une mesure de ce contexte pourrait être le taux de facilité de dépôt appliqué par la Banque centrale européenne, qui est le prix auquel les établissements financiers peuvent placer leurs liquidités sans risque à la BCE. Lier les primes versées aux fonds de garantie à l'évolution de ce taux permettrait de les augmenter en haut de cycle (et ainsi d'inciter à réduire la prise de risque des établissements financiers) et de les réduire en bas de cycle (et ainsi d'accroître leur incitation à prendre des risques).

Outre sa complexité, ce mécanisme a un coût : avec un taux de facilité de dépôt d'en moyenne 2% sur un cycle et une hypothèse de contribution de 1% des dépôts, les contributions versées aux différents fonds de garantie atteindraient plus de 10 Md€, soit une somme considérable, très supérieure aux niveaux actuels de contribution et qui aurait l'inconvénient d'immobiliser des montants très importants dans un fonds dont les cas d'intervention sont rares.

¹⁰¹ Voir *supra*, chapitre III > partie V > C > 2.

B - La garantie implicite en cas de faillite

Le secteur financier bénéficie d'une garantie implicite en cas de faillite, c'est-à-dire de la certitude presque assurée que les États ou les banques centrales interviendront pour empêcher la faillite d'établissements financiers.

Cette notion de garantie associée à l'intervention publique ne concerne pas seulement le secteur financier : elle s'étend plus généralement à l'ensemble des secteurs considérés par l'État comme stratégiques (comme par exemple le secteur de la défense, ou plus généralement l'industrie et notamment l'automobile).

Pour ce qui concerne le seul secteur financier, elle s'applique plus particulièrement en France au secteur bancaire, les cas de compagnies d'assurance menacées de faillite y étant rares. En revanche, plusieurs entreprises d'assurance ont bénéficié d'une telle garantie dans le monde lors de la crise financière commencée en 2007 (le cas le plus important étant celui d'AIG). Le *Financial stability board* travaille d'ailleurs actuellement à l'élaboration d'une liste d'assureurs considérés comme systémiques.

Il ne s'agit pas d'une garantie explicite, dans la mesure où elle n'est formalisée par aucun engagement juridique réglementaire ou conventionnel, ni par aucune dotation budgétaire. Il s'agit d'une garantie implicite, l'intervention des autorités publiques étant très probable dans le cas d'une crise d'ampleur : les conséquences de faillites bancaires en cascade étant bien supérieures au coût représenté par un soutien ponctuel du secteur, les États interviennent presque toujours pour éviter ces événements, à de rares exceptions près, dont la faillite de *Lehman Brothers* aux États-Unis fournit un exemple.

La raison de ces interventions est que laisser des établissements financiers faire faillite, comme cela a été le cas pendant les années 1930, engendre pour les États des coûts bien supérieurs à ceux induits par une intervention publique pour empêcher ces événements. En 2007-2008, presque tous les grands établissements financiers du monde ont connu d'importantes difficultés, de sorte que peu d'acteurs privés étaient en mesure de racheter les banques en faillite. Les États ont donc mis en place des mécanismes de garantie de refinancements ou de recapitalisations, voire dans certains cas de rachats d'actifs, afin de prévenir une faillite généralisée du secteur financier.

Encadré n° 9 : Les plans de soutien au secteur bancaire

La crise financière commencée en 2008 a conduit de nombreux pays à mettre en place des interventions publiques au soutien du secteur bancaire. Trois méthodes sont utilisées : un refinancement assuré par l'État ou par une structure garantie par ce dernier lorsque le problème de liquidité est temporaire, une recapitalisation par l'État pouvant aller jusqu'à la nationalisation lorsque les difficultés de solvabilité sont plus graves et enfin le rachat ou la garantie d'actifs dépréciés pour assainir les bilans bancaires et permettre à l'établissement financier de rétablir son activité.

Au Royaume-Uni, l'État a mobilisé 83 Md€ de recapitalisations, 158 Md€ de refinancements et 60 Md€ de rachats ou garanties d'actifs, soit un total de 18% du PIB. En Allemagne, ces montants ont atteint respectivement 57 Md€, 135 Md€ et 61 Md€, soit 10% du PIB allemand. En France, en incluant Dexia, les recapitalisations ont atteint 22 Md€ principalement apportés par la SPPE, les refinancements 93 Md€ dont 77 Md€ assurés par la SFEF, elle-même garantie par l'État, le reste par des mécanismes spécifiques créés pour Dexia. Le total des interventions publiques en France représente 6% de son PIB¹⁰², montant presque complètement remboursé à ce jour à l'exception des concours apportés à Dexia.

Ces montants sont ceux apportés par l'État ou par des entités qu'il contrôle ou auxquelles il apporte sa garantie. Ils ne prennent pas en compte les montants bien supérieurs de refinancements exceptionnels accordés par les banques centrales, qui ont largement contribué à restaurer la liquidité du secteur financier.

Bien qu'elle ne soit qu'implicite et donc moins certaine qu'une garantie explicite qui est mise en jeu automatiquement, cette garantie est tout de même perçue par les acteurs de marché comme un avantage conféré au secteur financier. La probabilité que l'État intervienne en cas de difficultés modifie la perception des investisseurs : les entreprises du secteur financier sont considérées comme des actifs moins risqués. Ainsi, les agences de notation prennent en compte la probabilité du soutien public dans leur méthodologie, ce qui améliore relativement la notation des entreprises du secteur financier par rapport à d'autres et abaisse relativement le coût de leur refinancement.

¹⁰² Données Banque des règlements internationaux, Eurostat et Trésor britannique compilées par la Banque de France, *Dette publique, politique monétaire et stabilité financière* : Revue de la stabilité financière, avril 2012.

Plusieurs études ont tenté de chiffrer la garantie implicite dont bénéficie le secteur bancaire et donnent des estimations d'ampleur variable. Une méthode fondée sur la comparaison des coûts de refinancement d'un échantillon de banques systémiques et non systémiques suggère que le gain représente entre 8,8% et 47,7% des profits des banques américaines, avec une grande dispersion des résultats selon les établissements considérés¹⁰³. Une étude menée sur le secteur bancaire britannique montre qu'entre 2007 et 2009, les notes attribuées aux banques britanniques pour lesquels un soutien public est jugé probable par les agences sont supérieures de 1,5 à 4 crans aux notes attribuées à celles n'en bénéficiant pas, ce qui représente un avantage de refinancement estimé à 55 Md£ par an pour les cinq principales banques britanniques¹⁰⁴. Une étude de chercheurs du FMI appliquant la même méthode estime cet écart de notation à 3 crans, soit un gain de refinancement de estimé entre 20 et 65 points de base en moyenne¹⁰⁵. Comme le souligne une récente revue de littérature consacrée à cette question¹⁰⁶, les estimations proposées sont très variables selon la méthode utilisée : elles vont de 6 Md£ à 100 Md£ pour le secteur bancaire britannique, de sorte que la recherche doit encore progresser pour répondre à cette question. A ce jour, il n'existe pas d'étude comparable pour le seul secteur bancaire français, les estimations disponibles ne présentant pas les mêmes garanties méthodologiques que les études publiées par le FMI ou les banques centrales.

Si l'estimation de cette garantie implicite fait débat, son existence fait l'objet d'un consensus. Les conclusions à en tirer sont cependant incertaines.

D'un côté, cet avantage conféré au secteur financier pourrait inciter les autorités publiques à demander une rémunération en contrepartie, les événements intervenus depuis 2007 ayant démontré que cette garantie n'était pas que théorique puisqu'elle a été mise en œuvre, impliquant pour les États des coûts d'autant plus élevés que dans certains pays, les aides apportées au secteur financier n'ont pas été remboursées (notamment en Irlande, en Islande ou dans certains cas au Royaume-Uni).

D'un autre côté, tarifier cette garantie implicite présenterait de très nombreux inconvénients.

¹⁰³ Baker et McArthur, *The value of the too big to fail bank subsidy*, septembre 2009.

¹⁰⁴ Rapport Haldane, *The \$100 billion question*, 2010.

¹⁰⁵ Uelda et di Mauro, *The value of the too big to fail subsidy to financial institutions*: Rapport du FMI au G20, septembre 2010.

¹⁰⁶ Banque d'Angleterre, *The implicit subsidy of banks*, mai 2012.

Outre les incertitudes sur son prix réel, il faut d'abord rappeler que si en moyenne dans les pays du G20, les concours publics apportés par les États n'ont pas été intégralement remboursés¹⁰⁷, tel n'a pas été le cas en France. Les concours publics apportés aux établissements de crédit français ont été remboursés et ont même généré des revenus pour l'État, qui ont été considérés par ce dernier comme la rémunération de son intervention. Hors Dexia, qui a fait l'objet d'un plan de soutien séparé et a mobilisé d'autres acteurs que l'État (notamment la Caisse des dépôts et des États étrangers), les 19,7 Md€ de recapitalisations de la société de prise de participations de l'État (SPPE) ont été intégralement remboursés et ont généré 1,6 Md€ de dividendes ou de coupons. Les 77 Md€ de refinancements assurés par la société financement de l'économie française (SFEF) sont à ce jour presque complètement remboursés et ont donné lieu à la perception d'une commission de garantie de 1,4 Md€.

De plus, la tarification de cette garantie implicite la rendrait explicite : l'intervention aujourd'hui probable de l'État deviendrait alors certaine, la garantie implicite se trouvant transformée en mécanisme assurantiel. Le premier problème soulevé est celui de l'aléa moral et de l'incitation à la prise de risque par le secteur financier, qui s'en trouverait renforcée. Le deuxième problème est que l'État serait alors exposé à devoir couvrir un risque équivalent à la taille de bilan du secteur financier français, c'est-à-dire représentant trois à quatre fois le PIB, avec pour conséquence un accroissement important mais inquantifiable de son coût de financement. Le troisième problème est qu'une formalisation explicite de cette garantie conduirait à une augmentation générale de son montant, car à l'heure actuelle elle est encore considérée comme variable selon les pays et les établissements financiers. Sur ces sujets, le rapport Lepetit, dans les développements consacrés à la taxe systémique, avait souligné pour ces raisons la nécessité d'écarter toute ressemblance entre cet impôt et un mécanisme assurantiel.

Enfin, bien que le prix de cette garantie implicite fasse débat, les sommes en jeu s'évaluent vraisemblablement au-delà de 10 Md€. Si une telle somme devait permettre la mise en jeu de la garantie publique, elle devrait être sanctuarisée dans un fonds dédié ou isolée dans une mission du budget de l'État. Comme elle devrait rester disponible à tout moment, elle ne pourrait être investie que dans des actifs sûrs et très liquides (supports monétaire, dette publique ou de très grandes entreprises), de sorte que l'immobilisation de ces sommes n'apporterait qu'un gain incertain en termes de financement de l'économie et de rendement global.

¹⁰⁷ Le FMI estime à 2,8 points de PIB en moyenne dans les pays du G20 le coût des soutiens publics aux banques, nets des montants remboursés jusqu'en septembre 2010 (rapport du FMI au G20, septembre 2010).

A ce stade, la réponse proposée par le FMI et adoptée par les pays du G20 est la création de la taxe systémique, dont le niveau reste inférieur à celui qui serait nécessaire pour rémunérer la garantie implicite (recettes de 1,6 Md€ en France en année pleine).

L'évolution de la réglementation prudentielle s'oriente plutôt vers une limitation de cette garantie implicite, en rendant obligatoire l'accroissement des fonds propres des entreprises susceptibles d'en bénéficier afin de limiter les cas de mise en jeu de cette garantie. Des règles de résolution des faillites bancaires, dont la négociation est en cours au sein de l'Union européenne, visent également à cantonner cette garantie d'intervention aux cas les plus extrêmes, le coût des faillites étant prioritairement reporté sur les créanciers et les actionnaires des entreprises.

Les avantages à s'engager dans une voie visant à formaliser cette garantie implicite, en la tarifant à son coût réel, paraissent donc très incertains. On pourrait d'ailleurs plus généralement s'interroger sur le raisonnement conduisant à faire rémunérer par un secteur spécifique un avantage implicite ou explicite que lui confère l'État. Si tel devait être le cas pour le secteur bancaire, certains estiment que le même raisonnement pourrait alors être appliqué aux autres secteurs de l'économie bénéficiant de concours publics, qui ne sont pas toujours remboursés (automobile, agriculture, etc.).

C - La garantie de supervision

La supervision du secteur des banques et des assurances ainsi que la régulation des marchés financiers peuvent être considérées comme une garantie de bon fonctionnement de l'écosystème financier que l'État apporte à l'ensemble du secteur.

A ce jour, l'ACP et l'AMF sont financées presque en totalité par des contributions versées par les entreprises du secteur financier¹⁰⁸. Cette proportion constitue un cas assez rare dans le paysage des autorités de régulation françaises mais ne constitue pas un cas isolé en Europe : la *FSA* britannique et la *Bafin* allemande sont elles aussi financées en totalité par les entreprises du secteur financier.

Il existe une certaine cohérence intellectuelle à ce que les régulateurs soient financés par des contributions des entreprises régulées : en effet, les risques et les besoins de régulation n'étant pas les mêmes selon les secteurs, il peut être concevable que les entreprises appartenant

¹⁰⁸ Voir *supra*, chapitre III > partie V > C > 1.

à un secteur nécessitant plus de régulation contribuent davantage à ce service que celles appartenant à un secteur peu risqué et dont les régulateurs peuvent assurer leur mission avec moins de moyens. En revanche, l'affectation d'une contribution obligatoire à une autorité publique présente l'inconvénient d'assurer une recette garantie à l'organisme qui la perçoit, ce qui ne constitue pas une incitation à améliorer sa gestion. De plus, le lien mécanique existant entre le budget du régulateur et le montant des contributions versées par les entreprises régulées peut introduire un biais dans les décisions de régulation.

Une première question est celle de l'adéquation entre la façon dont sont calculées les contributions et le risque porté par le secteur financier. Si l'on retient l'hypothèse que les risques portés par le secteur bancaire sont plus importants que ceux portés par le secteur des assurances, il serait cohérent que le financement des régulateurs repose davantage sur le premier que sur le second. Ce principe semble aujourd'hui satisfait, puisque les recettes de l'ACP estimées pour l'année 2012 sont de 179 M€, dont 134 M€ versés par le secteur bancaire et 34 M€ par le secteur des assurances. Nonobstant ce principe, la contribution versée par le secteur des assurances pourrait toutefois faire l'objet d'un ajustement, la section assurances de l'ACP étant régulièrement en déficit de financement ces dernières années. Concernant l'AMF, les trois quarts de ses ressources sont versés par les entreprises d'investissements et le secteur bancaire.

La seconde question est celle du niveau des contributions, et de savoir si le budget des régulateurs leur permet d'assumer correctement leurs missions. Le budget de l'ACP, qui emploie 1 000 agents, était de 172 M€ en 2011, celui de l'AMF de 89 M€ la même année pour un peu moins de 500 employés¹⁰⁹ mais cette dernière a recours à de nombreux prestataires externes. Ces niveaux paraissent comparables à ceux des autres régulateurs européens : la *Bafin* allemande a un budget de 160 M€ en 2011 et emploie 1 700 agents, la *FSA* britannique un budget de 300 M£ et emploie 4 000 agents, étant précisé que les missions de ces régulateurs équivalent à celles assurées en France à la fois par l'Autorité des marchés financiers et par l'Autorité de contrôle prudentiel.

L'accroissement des moyens consacrés à la régulation et à la supervision paraît souhaitable, compte tenu des risques financiers, de la complexité des règles et modèles de supervision. Les régulateurs seront confrontés dans l'avenir à de nombreux défis, notamment la supervision du *shadow banking*, la coopération sur la supervision macro et microprudentielle avec la Banque centrale européenne et les relations

¹⁰⁹ Pour 2012, l'AMF a arrêté un budget en déficit de 5,92 M€.

avec les superviseurs d'autres pays. L'ensemble de ces problématiques s'inscrit de plus dans le contexte de la mise en place de l'union bancaire en Europe et du traitement de plans de démantèlement.

La nature et l'échelle de ces enjeux invite à déplacer la réflexion du cadre national vers le niveau européen : si les moyens des régulateurs français ne paraissent pas décalés par rapport à ceux de leurs correspondants européens, en revanche les budgets de l'Autorité bancaire européenne (20,7 M€ en 2012), de l'Autorité européenne des marchés financiers (20,3 M€ en 2012) et de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (15,7 M€ en 2012) paraissent très en-deçà des enjeux à venir. Si les négociations européennes en cours devaient aboutir à confier davantage de compétences à ces organismes par rapport aux régulateurs nationaux, leur budget et leurs moyens devraient être significativement accrus. Cependant, les projets actuellement en négociation ne retiennent pas cette option et attribuent pour l'instant l'essentiel des prérogatives de supervision à un organisme qui serait associé à la Banque centrale européenne.

II - Les spécificités fiscales et sociales par rapport au droit commun

Les entreprises du secteur financier connaissent de nombreuses spécificités par rapport au régime fiscal et social de droit commun. Certaines résultent de la nature de leur activité, d'autres s'expliquent par des règles dérogatoires adoptées pour adapter la fiscalité à leur comptabilité particulière.

Certaines de ces spécificités soulèvent des questions : il s'agit notamment du régime de TVA (A), de l'imposition du résultat net (B) et de plusieurs dispositifs fiscaux applicables au secteur des assurances (C).

A - Le régime de TVA

Le régime de TVA actuellement applicable aux entreprises du secteur financier déroge aux règles de droit commun, principalement du fait de la difficulté à calculer la valeur ajoutée des opérations financières. Cette dérogation, appliquée depuis la généralisation progressive de la TVA dans les années 1960, n'est pas propre à la France : les règles communautaires harmonisant la TVA ont retenu la même solution.

Dans le système actuel, les opérations financières et d'assurance sont pour l'essentiel exonérées de TVA. Les entreprises du secteur sont donc assujetties mais redevables partiels de la TVA, dans la mesure où certaines de leurs opérations ne bénéficient pas de cette exonération. Cette situation les conduit à ne déduire que très partiellement la TVA grevant leurs dépenses. Les entreprises du secteur supportent donc des rémanences de TVA et payent la taxe sur les salaires (dont ne sont redevables que les employeurs non assujettis à la TVA ou ceux dont les recettes ne sont que partiellement soumises à cette taxe). Enfin, si les clients du secteur de l'assurance ne supportent pas la TVA sur les primes d'assurance, ces services sont soumis à la taxe sur les conventions d'assurance.

S'interroger sur une évolution vers le régime de droit commun de TVA pour le secteur implique de répondre à trois questions : la marge de manœuvre dont dispose la France dans ce domaine, c'est-à-dire les possibilités juridiques d'en décider au regard des règles communautaires (1), la capacité technique à identifier une assiette et à recouvrer l'impôt (2) et, enfin, l'opportunité d'une telle mesure, compte tenu de son impact sur les finances publiques et du transfert de charge fiscale des entreprises vers les ménages qui pourrait en résulter (3).

1 - Des marges de manœuvre juridiques limitées

Sur le plan juridique, les règles de TVA sont harmonisées par une directive pour l'ensemble des États-membres de l'Union européenne. Les États peuvent définir les modalités de l'option d'assujettissement, aussi bien son champ d'application (par catégories d'opération ou au cas par cas, c'est-à-dire opération par opération) que la durée pour laquelle elle est exercée (limitation ou non dans le temps et caractère renouvelable). Toutefois, la directive ne permet aux États d'accorder ce droit d'option que pour les opérations bancaires (opération de crédit de garantie, sur devises, gestion de fonds, etc.), à l'exclusion des opérations d'assurance et de réassurance, y compris celles effectuées par des intermédiaires ou des courtiers.

Une proposition de directive modifiant ces règles est en négociation depuis 2006. Son objectif était d'harmoniser les règles d'option déterminées au niveau des États. Dans sa version initiale, elle envisageait de rendre le dispositif d'option pour la TVA obligatoire dans tous les États-membres, tant dans le secteur bancaire que dans celui des assurances. Les ambitions initiales ont été fortement réduites : le secteur de l'assurance n'est plus dans le champ de la proposition et les discussions, sur un texte plus minimaliste, ne font pas l'objet d'un consensus et sont de plus interrompues depuis un an. Aucune perspective

d'accord ne se dessinant à ce jour, le passage à un régime de droit commun de TVA dans le secteur financier ne peut donc, en l'état actuel du droit communautaire, que s'envisager sous l'angle d'une option offerte aux entreprises du secteur bancaire.

2 - Des difficultés techniques

La question suivante est celle de la capacité technique à identifier une assiette permettant d'assujettir les opérations bancaires à la TVA.

Sur le plan technique, le passage au régime de droit commun de la TVA impliquerait de pouvoir identifier une base d'imposition (la valeur de la prestation du service financier) pour chaque opération : il faudrait pouvoir déterminer des consommations intermédiaires déductibles et un chiffre d'affaires, ce qui est envisageable pour les contreparties identifiables de certains services financiers (ceux donnant lieu au versement de commissions ou d'intérêts par exemple) mais beaucoup plus difficile pour les opérations financières plus élaborées (transactions sur opérations de change ou produits financiers par exemple, pour lesquelles la contrepartie est une marge¹¹⁰).

Outre cette difficulté à identifier l'assiette, se pose la question du nombre d'opérations financières à isoler : leur fréquence étant très élevée, avec parfois des annulations dans un délai très bref, la perception de la TVA sur chacune d'entre elles serait extrêmement complexe et coûteuse, aussi bien pour les entreprises chargées de la collecter que pour l'État chargé de les contrôler.

Enfin, le principal obstacle technique est la ventilation de la TVA par opération, afin qu'elle taxe une prestation de service identifiée. A supposer qu'une assiette d'ensemble puisse être définie pour une banque, il faudrait ensuite pouvoir affecter à chaque opération individualisée une quote-part du montant de TVA obtenu, afin qu'elle puisse ensuite être collectée ou déduite à chaque étape de la chaîne des opérations. Ce mécanisme apparaît particulièrement complexe mais serait indispensable pour appliquer un régime de droit commun de TVA aux banques : dans le cas contraire, les banques paieraient de la TVA sans en déduire au lieu de supporter des rémanences, ce qui ne modifierait pas la situation actuelle dans laquelle elles sont consommateurs finaux.

Ces difficultés pourraient être partiellement résolues en adoptant une définition conventionnelle de la valeur ajoutée, comme cela a été fait pour déterminer l'assiette de la CVAE. Trois méthodes pourraient alors être utilisées pour reconstituer une assiette de TVA : i) la méthode de flux

¹¹⁰ Pour un exemple, voir CJCE, 14 juillet 1998, *First national bank of Chicago*.

de trésorerie, qui repose simplement sur la valeur monétaire des ventes et achats de services financiers, avec un versement du solde de TVA actualisé au dénouement des opérations pour limiter les coûts de trésorerie (méthode du *tax calculation account*), ii) l'imposition des éléments de la valeur ajoutée qui rémunèrent le capital (l'excédent brut d'exploitation) et les salariés (la masse salariale), mais cette option impliquerait de pouvoir rendre déductibles toutes les opérations pour lesquelles la TVA est déductible et de pouvoir ventiler la valeur ajoutée associée entre excédent brut d'exploitation et masse salariale et iii) l'imposition des intérêts bruts payés par les clients, la TVA étant alors auto-liquidée par l'établissement financier et restant finalement à sa charge, ce qui revient à une taxe sur le chiffre d'affaires non reportable sur le consommateur final, soit une approche conceptuellement différente de celle de la TVA et dont la conformité juridique à la directive européenne n'est pas certaine.

3 - Des conséquences incertaines

Si des pistes existent pour apporter des éléments de solution aux difficultés techniques, sans toutefois les résoudre complètement, reste la question de l'opportunité d'un passage au régime de droit commun de TVA, compte tenu de son impact sur les finances publiques et du transfert de charge fiscale des entreprises vers les ménages qui pourrait en résulter.

Les conséquences seraient les suivantes : les clients des entreprises du secteur financier payeraient alors la TVA sur les services financiers qu'ils consomment. Lorsque ces clients sont eux-mêmes des assujettis à la TVA (entreprises), ils pourraient déduire cette TVA et eux-mêmes en reporter la charge sur un tiers. Lorsque ces clients sont des personnes physiques, ils payeraient la TVA en totalité. De leur côté, les banques deviendraient redevables et collecteurs de TVA dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire qu'elles pourraient donc la déduire de leurs dépenses. Leur charge fiscale diminuerait en conséquence : les rémanences de TVA qu'elles supportent actuellement disparaîtraient et de plus, elles ne seraient plus redevables de la taxe sur les salaires en l'état actuel de la loi. La directive européenne actuelle ne permet pas d'envisager l'application de la TVA sur les opérations d'assurances mais si tel devait être le cas, il faut avoir à l'esprit qu'en pareille hypothèse, l'avenir de la taxe sur les conventions d'assurance deviendrait incertain.

Un tel passage aurait un coût pour les finances publiques françaises¹¹¹, qui pourrait être compensé selon la méthode adoptée pour déterminer l'assiette de la TVA. Si les opérations bancaires étaient totalement soumises à la taxe, les rémanences (environ 6 Md€¹¹²) et la taxe sur les salaires (environ 1,7 Md€ pour les banques) disparaîtraient, engendrant une baisse de près de 8 Md€ de la charge fiscale des établissements de crédit. Il faut préciser que la suppression de la taxe sur les salaires du simple fait de l'assujettissement à la TVA résulte des dispositions actuelles de la loi. Cependant, de nombreuses jurisprudences ont jugé que TVA et taxe sur les salaires (qui taxe une partie de la valeur ajoutée elle-même taxée par la TVA) étaient compatibles et pouvaient coexister¹¹³. Pour l'État et les administrations de sécurité sociale, cette perte de recettes pourrait toujours être compensée par la nouvelle recette de TVA, désormais payée par les ménages. L'opération pourrait même se traduire par un gain pour les finances publiques s'il était décidé de retenir une assiette large, par exemple en appliquant la TVA à l'ensemble des opérations bancaires. Pour ne donner qu'un ordre de grandeur des recettes potentielles, on peut rappeler que le produit net bancaire de la seule activité de détail des banques françaises dépasse 100 Md€, auquel serait appliqué le taux normal de TVA (19,6%, 20% au 1^{er} janvier 2014).

Une piste alternative pour taxer la valeur ajoutée des entreprises du secteur financier, sans passer au régime de droit commun de TVA, serait d'utiliser l'assiette de la CVAE, qui a déjà fait l'objet d'un important travail technique de définition, pour y reporter l'allègement de charge fiscale qui résulterait d'une suppression de la taxe sur les salaires, de la taxe sur les conventions d'assurances et des rémanences de TVA. Cette hypothèse aurait l'avantage de simplifier le système fiscal en synthétisant plusieurs impositions en une seule. Elle serait en principe neutre pour les finances publiques dans leur ensemble, sous réserve qu'une étude plus détaillée précise cet aspect. Une telle réforme permettrait enfin d'éviter un report de la charge fiscale de la TVA sur les ménages. Elle soulève toutefois de très nombreuses incertitudes, notamment celle de sa compatibilité avec la directive TVA et le principe d'égalité devant l'impôt (car ce prélèvement deviendrait alors une imposition spécifique).

¹¹¹ Un rapport commandé par la Commission européenne parvient aux mêmes conclusions pour l'ensemble de l'Union européenne : PWC, *How the EU VAT exemptions impact the banking sector* : octobre 2011.

¹¹² Les rémanences se montent à 9 Md€ pour le secteur financier, dont environ deux tiers pour les banques (les assurances ne peuvent pas exercer ce droit d'option en l'état actuel du droit : leurs rémanences ne disparaîtraient donc pas).

¹¹³ Conseil d'État, Sect., 21 décembre 2007, *Football club de Metz* ; CJCE, 3 octobre 2006, *Banca popolare di Cremona* ; Conseil constitutionnel, QPC 16 septembre 2010, *Football club de Metz*.

Une autre difficulté serait l'affectation des ressources issues de cette nouvelle imposition, dans la mesure où les impôts qui seraient remplacés financent à la fois l'État, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

En définitive, l'évolution vers un régime de droit commun de TVA se pose surtout sous l'angle de l'opportunité. Pour le secteur des assurances, aucune évolution ne paraît possible à brève échéance. La TVA facturée sur les services bancaires taxés serait déductible chez les bénéficiaires eux-mêmes assujettis à la TVA, c'est-à-dire les entreprises, de sorte que la taxation de ces services n'aurait un réel impact qu'à l'égard des consommateurs finaux non assujettis, c'est-à-dire les ménages.

Le report de la nouvelle charge de TVA sur ces derniers dépendrait du comportement de marge des assujettis. Le contexte actuel, marqué par un renforcement des fonds propres et de la liquidité des établissements bancaires, suggère plutôt que cet avantage servirait à renforcer la solidité des établissements plutôt qu'à produire davantage de services financiers, dont la demande serait par ailleurs nécessairement amoindrie du fait de l'application de la TVA.

Au total, l'évolution vers l'application d'un régime de droit commun à la TVA pour le secteur bancaire se traduirait par d'importantes difficultés techniques et par une possible hausse du coût des services bancaires pour les ménages emprunteurs et les épargnants, dont l'ampleur variera en fonction des comportements de marge des assujettis. Elle réduirait la charge fiscale des banques, dont le coût pourrait toutefois être compensé pour les finances publiques, sans garantir avec certitude une amélioration ni un accroissement de l'activité des établissements financiers.

Le statu quo du régime actuel paraît donc l'hypothèse la plus prudente. Un aménagement pourrait cependant être envisagé en assouplissant l'option offerte aux opérateurs pour la taxation à la TVA des services bancaires : la France l'autorise depuis 1979 de façon stricte (pour l'ensemble de leur opérations financières sauf celles qui en sont expressément exclues par la loi), d'autres pays (notamment l'Allemagne) autorisent les entreprises à choisir cette option au cas par cas, c'est-à-dire opération par opération sous réserve que le service financier soit rendu à un assujetti (entreprise). Le système allemand permet aux banques d'optimiser leur assujettissement à la TVA et leur confère plus de souplesse et d'avantages dans leur gestion, ce qui doit en définitive se traduire par une amélioration des services financiers qu'elles produisent. De plus, il permet de maîtriser le poids des rémanences dans le circuit économique. Mais en raison de l'existence des rémanences et de

la taxe sur les salaires, offrir une telle option au secteur aurait à ce jour un coût net pour les finances publiques françaises.

B - L'impôt sur les sociétés des groupes intégrés

Bien que le concept d'impôt sur les sociétés net soulève des difficultés méthodologiques et que les conclusions que l'on peut en tirer doivent être nuancées, l'écart entre l'impôt sur les sociétés net et brut est particulièrement marqué pour les entreprises du secteur financier, comme il l'est aussi pour les entreprises industrielles. En fait, il s'agit d'une problématique générale qui concerne les grandes entreprises, qu'elles appartiennent ou non au secteur financier, qui peuvent le mieux tirer parti des règles de report de déficit et d'intégration fiscale.

La combinaison de ces deux règles permet d'optimiser la charge représentée par l'impôt sur les sociétés. D'une part, les groupes fiscalement intégrés ont moins besoin de reporter dans le temps les déficits de leurs filiales car ils sont en mesure de les imputer sur les filiales bénéficiaires, avec plus ou moins de souplesse en fonction de la nature de leur activité. D'autre part, les règles actuelles de report en avant de déficit sont d'autant plus avantageuses que les résultats imposables sont volatils, ce qui est tout particulièrement le cas des entreprises du secteur financier. De plus, contrairement aux petites entreprises, dont l'ampleur des pertes provoque généralement leur faillite, les grandes entreprises ont la faculté de les absorber partiellement et de les étaler, de sorte que les règles de report de déficit leur bénéficient principalement. Pour les secteurs qui bénéficient en plus d'une garantie implicite de sauvetage par l'État, la possibilité de survivre à une crise majeure et de tirer parti de ces règles de report est d'autant plus grande.

Une piste de réflexion pourrait donc être, pour autant que le principe d'égalité devant l'impôt consacré par la Constitution l'autorise, de moduler les règles de report en avant de déficit pour les sociétés fiscalement intégrées, de manière à les rendre plus contraignantes que le droit commun, soit en rétablissant pour ces entreprises une limite temporelle au report, soit en rétablissement une limite temporelle pour l'ensemble des entreprises et en prévoyant une limite inférieure pour ces entreprises.

Ces réflexions ne sont en effet pas propres au secteur financier et concerne toutes les grandes entreprises. Elles doivent aussi, avant d'être mises à l'étude, tenir compte des réformes récentes limitant les possibilités de report de déficit et leur laisser le temps de produire leurs effets : les premiers résultats montrent qu'elles semblent permettre de

réduire l'écart de taux implicite d'imposition entre grandes et petites entreprises¹¹⁴.

C - Le secteur des assurances

Les spécificités fiscales du secteur des assurances appellent une interrogation sur des régimes dérogatoires persistants en faveur de certaines catégories de mutuelles (1) et ouvrent un débat sur le champ d'application de la taxe sur les conventions d'assurance (2).

1 - Les régimes dérogatoires des organismes mutualistes

En dépit de l'alignement progressif sur le droit commun de l'impôt sur les sociétés et de la contribution économique territoriale, plusieurs particularités persistent pour les mutuelles.

C'est notamment le cas des sociétés d'assurance mutuelle (une fraction des droits d'adhésion qu'elles perçoivent est déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés) et de certaines banques coopératives (déductibilité partielle des profits).

Dans la mesure où les structures d'inspiration mutualiste interviennent dans un champ concurrentiel, le droit commun fiscal et social pourrait s'appliquer à eux, afin de poursuivre l'effort d'harmonisation engagé depuis quelques années.

2 - Le champ d'application de la taxe sur les conventions d'assurance

Les modalités d'application de la taxe sur les conventions d'assurances sur les contrats d'assurance non-vie gagneraient à être plus cohérentes (a), tandis qu'une interrogation persiste sur le régime spécifique des contrats d'assurance-vie qui en sont exonérés (b).

a) L'imposition des contrats d'assurance non-vie

L'ensemble de la fiscalité sur les conventions d'assurance est peu lisible, du fait de la variété des taux et de la multiplicité des prélèvements appliqués aux primes des différents contrats d'assurance non-vie.

Cette complexité rend difficile d'interprétation la hausse observée des différents prélèvements et ne permet pas de faire le départ entre ce qui

¹¹⁴ Rapport sur l'évolution des prélèvements obligatoires, joint au projet de loi de finances pour 2013.

relève d'une modification des circuits de financement (comme dans le cas du fonds CMU), d'une extension des risques couverts et des droits ouverts aux bénéficiaires d'indemnisation ou d'une simple augmentation des charges de fonctionnement.

Cette architecture est en outre porteuse de risques juridiques liés aux contentieux formés sur la délimitation d'assiette entre ces différents prélèvements. Elle est coûteuse en termes de gestion tant pour les entreprises d'assurance que pour l'administration. Elle présente enfin l'inconvénient d'affecter des ressources fiscales directement à un organisme et ce de manière pérenne, ce qui ne constitue pas une incitation pour cet organisme à maîtriser ses dépenses de fonctionnement et d'intervention.

La taxe sur les conventions d'assurance et les prélèvements qui lui sont associés pourraient faire l'objet d'un examen approfondi, par exemple dans le cadre d'une revue générale des prélèvements affectés et dans un souci d'efficacité et de transparence, d'une réflexion sur l'opportunité de substituer à ce système des dotations budgétaires.

Les différents taux de cette taxe pourraient également faire l'objet d'une réflexion visant à les harmoniser. Pour ne prendre qu'un exemple, si on cumule l'ensemble des impositions sur les assurances responsabilité civile automobile, on aboutit à un prélèvement de 34,2%, niveau qui paraît très élevé en comparaison du taux de prélèvements en vigueur pour d'autres polices d'assurance (contrats assurant les risques incendie pour les artisans, industriels et commerçants par exemple, dont le taux est d'environ 7%) et de la nature du risque couvert (les accidents de la route). Une réflexion pourrait être engagée pour soumettre l'ensemble des assurances au même taux, si toutefois elle peut aboutir sans provoquer des comportements réduisant finalement l'assiette.

b) L'exonération des contrats d'assurance-vie

Les primes versées sur les contrats d'assurance-vie sont actuellement exonérées de la taxe. La logique associée à cette exonération n'est pas tout à fait évidente. Celle-ci renvoie au débat de fond sur la nature de ces contrats, dont les caractéristiques empruntent autant à un contrat d'assurance qu'à un produit d'épargne.

Elle implique de s'interroger sur l'utilité sociale de ces supports relativement à celle des contrats d'assurance non-vie qui, eux, sont fiscalisés. L'assurance-vie constitue l'un des seuls supports de collecte d'épargne de moyen-long terme et doit à ce titre être encouragée par rapport aux autres supports, d'autant plus qu'elle est utilisée par de nombreux épargnants comme un produit permettant de se constituer un

complément de retraite. Elle reste cependant d'une durée moyenne relativement faible (de l'ordre de 6 à 7 années¹¹⁵) par rapport aux besoins de financement de moyen-long terme des entreprises dont les plans de développement peuvent se projeter au-delà de cet horizon temporel et surtout des ménages, dont les besoins de financement en vue de leur retraite ou d'une éventuelle situation de dépendance sont encore plus lointains.

Si la distinction de traitement fiscal au regard des règles de taxe sur les conventions d'assurance entre l'assurance-vie et les contrats d'assurance non-vie devait être maintenue, il y aurait lieu d'approfondir la logique conduisant à qualifier l'assurance-vie d'épargne longue et de l'accompagner de réflexions visant à allonger encore la durée moyenne de ses encours, par exemple en repoussant l'horizon de huit ans à partir duquel l'imposition des plus-values est réduite, ou en réduisant la liquidité de ce support et l'option de rachat permanente des titulaires d'un contrat.

III - La taxation comme instrument de régulation

La théorie économique enseigne qu'il est possible d'utiliser l'impôt pour réguler un secteur, notamment pour dissuader ses acteurs de développer des activités dont les conséquences sont jugées négatives.

Ainsi, en présence d'externalités dans le secteur financier (A), les autorités publiques ont le choix, pour les réduire, entre la réglementation qui vise à les interdire ou les encadrer et la taxation, dont l'objectif est d'inciter à leur réduction (B). L'instrument fiscal n'est cependant efficace que dans des conditions restrictives, tenant notamment à l'information dont disposent les pouvoirs publics et paraît d'un dosage et d'un maniement complexes (C).

A - La présence d'externalités

Le concept d'externalité désigne une situation dans laquelle un coût ou un bénéfice n'est pas reflété dans le prix de vente d'un produit ou d'un service, soit qu'un coût est supporté par l'ensemble de la collectivité et non par le producteur du bien (externalité négative, comme par

¹¹⁵ Même si l'avantage fiscal devient significatif au bout de huit ans, le droit de l'épargnant à racheter à tout moment tout ou partie du contrat s'interprète pour le gestionnaire des fonds comme une option gratuite réduisant la durée moyenne des encours, qui réduit par conséquent la durée moyenne des placements qu'il peut effectuer.

exemple la pollution résultant de la production d'un bien nécessitant l'usage de technologies nuisibles à l'environnement), soit qu'un gain bénéficie à l'ensemble de la collectivité et pas seulement à celui qui l'a produit (externalité positive, par exemple une innovation majeure comme l'électricité ou Internet).

Le secteur financier est producteur d'externalités importantes. Un exemple d'externalité positive est le gain qui résulte pour l'ensemble de la collectivité d'avoir un secteur financier assurant efficacement sa fonction d'intermédiation et de transformation, qui permet d'améliorer la liquidité du capital et le coût de financement des ménages et des entreprises (le profit en résultant n'étant pas totalement capté par les entreprises du secteur financier).

Les externalités négatives produites par le secteur se manifestent surtout lors des crises bancaires, dont une partie du coût est supportée par le secteur financier (faillites, rentabilité réduite), et une partie plus importante l'est par l'ensemble de la collectivité (réduction du PIB en cas de récession et moindre croissance future du PIB si des capacités de production en travail ou en capital ont été définitivement détruites). Elles peuvent aussi se manifester hors période de crise, par exemple au travers de phénomènes de volatilité excessive des cours d'un titre.

Il importe donc d'identifier les activités financières porteuses d'un risque excessif pour l'ensemble de la collectivité, pour réduire la probabilité qu'une crise financière d'ampleur se reproduise.

B - La taxation et l'évolution de la réglementation

Pour réduire les activités jugées trop risquées et coûteuses, les pouvoirs publics peuvent soit les encadrer ou les interdire (au moyen d'une réglementation), soit les taxer (pour rendre leur production si peu rentable que l'entreprise y renoncera).

Cet arbitrage est en réalité aujourd'hui contraint par les évolutions de la réglementation internationale, qui sont déjà en cours d'application ou dont les modalités font actuellement l'objet de précisions (1). La question est alors moins celle du choix entre réglementation et taxation que celle de leur mise en cohérence (2).

1 - Un arbitrage contraint

La réglementation prudentielle a récemment connu d'importantes évolutions, avec la mise en place progressive des règles de Bâle III pour le secteur bancaire et de Solvabilité II pour le secteur des assurances¹¹⁶.

D'autres évolutions sont actuellement en cours. Au niveau européen, le projet d'union bancaire en négociation vise à confier à un organisme adossé à la Banque centrale européenne la supervision microprudentielle¹¹⁷ de certains établissements bancaires, le rôle de surveillance du risque macroprudentiel¹¹⁸ au niveau européen ayant déjà été confié au Conseil européen du risque systémique, dont la Banque centrale européenne assure le secrétariat. Une proposition de directive vise également à mettre en réseau les fonds de garantie des dépôts nationaux et à créer des plans de démantèlement pour organiser un mécanisme de résolution des faillites bancaires, en précisant notamment les rangs et privilèges des créanciers et des actionnaires.

En France, dans la continuité du rapport Liikanen¹¹⁹, un projet de loi portant réforme bancaire et financière prévoit de cantonner les activités d'investissement pour compte propre au sein d'une filiale juridiquement identifiée, la mise en place de plans de résolution par les banques sous le contrôle de l'ACP et le renforcement du conseil de régulation financière du risque systémique (Coréfris), structure de surveillance du risque macroprudentiel.

Pour limiter les risques pris par le secteur financier jugés indésirables, la taxation et la réglementation présentent chacune des avantages et des inconvénients. Une réglementation permet d'encadrer ou d'interdire un comportement au-delà d'une certaine norme (pourvu que les autorités chargées de l'appliquer aient suffisamment de pouvoirs de contrôle et de sanction) mais elle peut engendrer un coût important pour les producteurs et pour la collectivité. Une taxe suit une logique différente : elle vise à rendre coûteuse la production du service que l'on veut réduire, de sorte que si elle est fixée au bon niveau, elle minimise le coût pour le producteur et l'ensemble de la collectivité.

¹¹⁶ Voir *supra*, chapitre I > partie I > B > 2.

¹¹⁷ C'est-à-dire l'application des règles de solvabilité et de liquidité au niveau de chaque établissement, qui sont actuellement du ressort des régulateurs nationaux.

¹¹⁸ C'est-à-dire la surveillance de la stabilité financière et des relations entre entreprises du secteur financier dans son ensemble.

¹¹⁹ Rapport du groupe d'experts de haut niveau sur la réforme structurelle du secteur bancaire de l'Union européenne : rapport au Président de la Commission européenne, octobre 2012.

**Encadré n° 10 : Les différentes règles de séparation
des activités bancaires**

En réaction à la crise financière, de nombreux pays se sont engagés dans la voie de la séparation des activités bancaires de dépôt et des activités de marché. Plusieurs modalités sont suivies.

Aux États-Unis (règle Volcker), la loi de juillet 2010 (*Dodd-Frank Act*), qui entre progressivement en vigueur entre juillet 2012 et juillet 2014, s'applique à toutes les banques bénéficiant d'une assurance (par le *FDIC*) sur les dépôts des épargnants. Ces banques doivent cantonner dans une structure spécifique les activités de négociation pour compte propre et les souscriptions dans des fonds d'investissement (*Private equity* ou *hedge funds*). La règle limite également à 3% des fonds propres durs (*Core Tier 1*) les montants qui peuvent y être investis. Plusieurs exceptions sont prévues : les activités ayant exclusivement lieu en dehors des États-Unis, les activités de couverture, l'investissement dans les titres de dette publique américaine, l'investissement sous mandat pour compte de tiers, ainsi que la souscription et le placement de titres. Il faut préciser que ce pays n'appliquait pas les règles de capitalisation de Bâle II et a annoncé en novembre 2012 que l'application des règles de Bâle III initialement prévue en janvier 2013 était repoussée.

Au Royaume-Uni, un rapport rendu en 2011 (règle Vickers) devrait donner lieu au vote d'un projet de loi en 2013, son application étant prévue à partir de 2019 (soit à la date d'application entière des règles de Bâle III). L'organisation proposée est inverse : les activités de banque sur mandat (services de caisse ou de découvert, dépôts et crédits aux ménages et aux PME) seraient cantonnées dans une structure juridique identifiée et séparée des activités de marché, à laquelle seraient appliqués des niveaux de fonds propres réglementaires équivalents à ceux de Bâle III (la commission Vickers avait recommandé un ratio plus élevé). Les activités de marché dans ces structures séparées ne seraient autorisées que dans la mesure où elles sont connexes aux activités de mandat (par exemple les opérations de trésorerie, de couverture du risque de change ou du risque de taux). Cette règle ne s'appliquerait qu'aux banques britanniques.

Le projet de loi français retient l'option de cantonner les activités de marché pour compte propre dans une filiale juridiquement séparée de l'entité recevant les dépôts, pour les établissements dont l'activité de marché dépasse une taille significative, qui sera précisée par décret une fois la loi votée. Les établissements de crédit ne pourront être actionnaires de *hedge funds* ni leur accorder de financements non sécurisés. Les activités de marché pour compte propre sur dérivés de matières premières agricoles et celles effectuées à haute fréquence sont interdites. Demeurent en revanche autorisées celles qui ont trait à la prestation de service à la clientèle, à l'activité de tenue de marché, à la couverture des risques du bilan de l'établissement, à la gestion de sa trésorerie, ainsi qu'à ses opérations d'investissement.

Le problème de l'instrument fiscal est qu'il nécessite une information très détaillée sur la structure analytique des coûts et des profits des entreprises financières : il faudrait pouvoir fixer la taxe au niveau tel que la rentabilité de l'activité que l'on veut réduire deviendrait inférieure à celle d'autres activités, de sorte que l'entreprise arrêterait d'elle-même, par arbitrage, l'activité taxée.

En pratique, il est impossible de fixer de façon stable la taxe à un niveau qui assure son efficacité et qu'elle atteigne cet objectif. La détermination de l'assiette fiscale, qui doit être simple pour être opérante, échouerait à appréhender exactement le risque que l'on veut taxer. La logique de ce type de prélèvement, qui implique de faire varier le niveau et les caractéristiques de la taxe en fonction du degré de risque, pourrait en outre s'opposer au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt¹²⁰. La finesse des informations nécessaires rend leur collecte illusoire. Enfin, la taxe est un instrument qui est plus facilement contournable que la réglementation.

Pour toutes ces raisons, l'utilisation de l'instrument fiscal pour réguler le secteur financier apparaît peu opérante, même s'il est théoriquement plus efficace en information parfaite (c'est-à-dire si les structures de coûts et de rendements sont complètement connues).

C'est la raison pour laquelle les réponses apportées après la crise financière de 2007-2009 s'orientent principalement vers un renforcement de la réglementation et non vers une taxation supplémentaire du secteur : lorsque celle-ci est mise en avant, comme par exemple dans le cadre du FMI et du G20, c'est dans la perspective d'une compensation des interventions publiques, c'est-à-dire dans un objectif de rendement budgétaire ou de redistribution et non dans un objectif d'efficacité ou de correction des externalités négatives.

2 - Une nécessaire mise en cohérence

La question qui se pose en réalité n'est donc pas celle du choix entre taxation et réglementation, dans la mesure où une nouvelle réglementation a été négociée dans des enceintes internationales (ou est en cours de négociation) et est d'ores et déjà pour partie applicable. La question relative à la taxation est d'une part celle d'une éventuelle

¹²⁰ La jurisprudence du Conseil constitutionnel admet qu'un impôt puisse être modulé en fonction du niveau de risque de son redevable, comme il l'a jugé à propos de taxes environnementales (décision de décembre 2009 portant sur le projet de loi de finances pour 2010 et concernant la contribution carbone ; QPC 8 juin 2012, taxe sur les boues d'épuration). La difficulté est que ces modulations doivent être justifiées par des critères « objectifs et rationnels ».

imposition supplémentaire par rapport à ces normes prudentielles, en poursuivant un objectif différent et, d'autre part, celle de la complémentarité ou de la contradiction entre taxation et réglementation.

De ce point de vue, certains dispositifs fiscaux anciens ou récemment adoptés peuvent apparaître en contradiction avec les objectifs des normes prudentielles de régulation, à savoir un renforcement du niveau des fonds propres et une modification de la structure de financement des sociétés financières, en faveur des fonds propres et au détriment de l'endettement.

Trois régimes fiscaux peuvent apparaître contraires à ces objectifs.

Le premier est celui de la taxe systémique, qui porte sur les exigences en fonds propres réglementaires des établissements de crédit. Cette assiette présente de nombreux avantages, en particulier son caractère non délocalisable, le fait qu'elle prenne en compte certains éléments de hors bilan (même de manière imparfaite). En outre, malgré sa sophistication technique, il s'agit d'une assiette identifiée et d'un impôt simple à recouvrer. Etant fondée sur les exigences minimales en fonds propres réglementaires, elle constitue cependant une incitation pour les établissements de crédit à ne pas renforcer leurs fonds propres au-delà du niveau réglementaire. Elle présente en outre l'inconvénient de taxer l'assiette même dont la réglementation impose l'augmentation et d'accroître le besoin en fonds propres, dans des proportions qui ne sont pas négligeables. Pour donner un ordre de grandeur, les derniers tests de résistance publiés par l'Agence bancaire européenne en octobre 2012 montrent qu'entre septembre 2011 et juin 2012, les quatre principales banques françaises devaient renforcer de 7,3 Md€ leurs fonds propres réglementaires (*core Tier 1*), soit au moyen de levées de fonds soit par des mises en réserves. Ce montant peut être rapproché du montant de taxe systémique dû en 2011 et en 2012 (soit environ 1 Md€), avant le doublement de son taux qui s'applique à partir de 2013.

Le second est celui de la déductibilité des intérêts d'emprunt. Alors que la réglementation incite au renforcement des fonds propres des établissements de crédit, la déductibilité des intérêts d'emprunt introduit un biais dans le choix de financement des entreprises, en faveur de la dette plutôt qu'en faveur des fonds propres, dont le prix n'est pas déductible.

Encadré n° 11 : L'incitation à se financer par la dette en présence d'une fiscalité non neutre

Le théorème de Modigliani-Miller (1958) démontre que la valeur d'une entreprise est indépendante de son mode de financement, principalement parce que le coût du capital reste constant : les coûts respectifs des fonds propres et de la dette s'ajustent en sens contraire, de sorte que le coût moyen pondéré du capital, qui détermine la valeur d'une entreprise, est constant et indépendant de sa structure financière.

En revanche, cette conclusion n'est plus vérifiée en présence d'une fiscalité autorisant la déductibilité des frais financiers et taxant les bénéfices (Modigliani et Miller, 1963) : en pareille hypothèse, se financer par dette lui permettra de dégager un résultat net supérieur, et donc d'accroître sa valeur, car la fiscalité modifie le coût du capital.

Un exemple chiffré permet de le comprendre, en retenant l'hypothèse d'un taux d'impôt sur les sociétés normatif à 35%, d'un taux de rentabilité exigé de 10% et d'un coût d'endettement de 5%. Une entreprise disposant de 100€, intégralement apportés sur ses fonds propres, devra pour dégager une rentabilité de 10% réaliser un bénéfice avant impôt de 15,4€ ($=15,4 - 15,4 \times 0,35 = 10\text{€}$). Pour la même entreprise disposant de 100€, mais financés par 50€ de fonds propres et 50€ de dette, il lui suffira de réaliser un bénéfice avant impôt et avant déduction des frais financiers de 10,5€ pour atteindre une rentabilité de 10% ($=10,5 - 50 \times 0,05 = 8$; $8 - 8 \times 0,35 = 5,2\text{€}$, qui rapportés à 50€ de fonds propres donnent une rentabilité légèrement supérieure à 10%).

Ce biais en faveur de l'endettement n'est pas négatif en lui-même : si le coût de la dette est inférieur au rendement de la dépense qu'elle finance, la dette permet de démultiplier la richesse créée. En revanche, ce régime fiscal apparaît en contradiction avec la période actuelle, caractérisée par une crise de la dette et un contexte réglementaire dont l'objectif est le renforcement des fonds propres et la limitation du financement par endettement. Deux méthodes permettent de rétablir la neutralité fiscale du choix de financement : soit autoriser la déductibilité des dividendes dans la même proportion que les intérêts d'emprunt, solution proposée par le rapport Mirrlees¹²¹ et appliquée dans plusieurs pays comme le Brésil, la Belgique ou la Norvège, soit limiter la déductibilité des intérêts d'emprunt comme en Allemagne et en Italie, option dans laquelle s'engage le législateur depuis quelques années¹²².

¹²¹ Sous la direction de J. Mirrlees, *Tax by design (Mirrlees Review)* : 2010.

¹²² Les régimes de sous-capitalisation ont été renforcés en 2006 et 2011. La loi de finances pour 2013 propose de limiter progressivement à 85% puis à 75% le montant des charges financières déductibles.

Le troisième régime en question est celui du traitement fiscal des provisions, avec deux conséquences. La première est de nature comptable et tient aux règles de constitution d'une provision, qui varient selon les pays : il existe en France davantage de provisions réglementées que dans d'autres pays, mais il existe aussi en France des provisions qui ne sont pas déductibles alors qu'elles le sont dans d'autres pays, comme c'est par exemple le cas des provisions pour engagements de retraite (Allemagne notamment). Les règles de déductibilité des provisions n'étant pas homogènes dans tous les pays, il en résulte un impact différent sur le résultat net et donc sur les capacités de renforcement des fonds propres. La seconde est de nature prudentielle et tient à l'admissibilité des différentes catégories de provisions dans les différentes couches de fonds propres réglementaires : les règles varient également d'un pays à un autre et nécessitent une harmonisation, afin que les incitations fiscales à constituer ou non une provision (en fonction de sa déductibilité) n'entrent pas en conflit avec les normes prudentielles. Si ces considérations ne sont pas propres aux entreprises du secteur financier, elles revêtent pour elles une importance particulière, dans la mesure où les provisions sont des éléments constitutifs de leurs fonds propres réglementaires, enjeu qui ne concerne pas les sociétés non financières.

C - La taxe systémique et la taxe sur les transactions financières, des instruments fiscaux à la portée incertaine

Les principales réponses de politique fiscale apportées à la correction des externalités sont la création de la taxe sur les transactions financières (1) et celle de la taxe systémique (2)¹²³.

1 - La taxe sur les transactions financières et la question de la volatilité et de la fréquence des échanges

Telle qu'elle a été mise en place, la taxe sur les transactions financières est très éloignée des projets qui l'ont inspirée à l'origine. Elle soulève en outre une question quant à sa finalité.

Compte tenu des risques de délocalisation d'assiette, alors qu'aucune taxe n'est susceptible d'être à ce jour mise en place au sein de l'ensemble de l'Union européenne, la taxe sur les transactions financières a été paramétrée pour remplir un objectif budgétaire, c'est-à-dire pour

¹²³ Leurs modalités sont décrites *supra*, chapitre III > partie V > A et chapitre III > partie IV > C.

faire contribuer le volume d'affaires du secteur financier au redressement des finances publiques. Les nombreuses estimations théoriques¹²⁴ du produit potentiellement généré par une taxe sur les transactions financières mise en place au niveau mondial montrent que les sommes en jeu sont très importantes, allant de 10 Md€ à plus de 350 Md€ si la taxe est étendue au-delà du seul marché des changes, avec un effet significatif sur les volumes de transactions (baisse de 10% à plus de 50%).

On pourrait toutefois envisager d'assigner à cette taxe un objectif de régulation. Les bénéfices tirés de transactions financières développées sont des gains de liquidité et de profondeur de marché, qui abaissent en principe les coûts de financement. Si les transactions sont plus déstabilisatrices que bénéfiques (par exemple si elles conduisent à des krachs boursiers ou à des crises de change ou si la mobilité des capitaux est telle dans un petit pays qu'elle le prive de toute marge de manœuvre sur sa politique monétaire et budgétaire), les taxer et ainsi réduire leur volume peut présenter un coût de liquidité à court terme mais un gain supérieur de stabilité financière. C'est la logique de la « taxe Tobin » proposée par son inspirateur pour le marché des changes, afin d'introduire quelques « grains de sables dans les rouages de la finance » et redonner une marge de manœuvre aux politiques économiques domestiques.

L'efficacité d'une telle taxe dépend du degré d'efficience des marchés financiers. S'ils sont parfaitement efficaces, les transactions financières reflètent la valeur fondamentale des actifs et les positions massives à l'achat ou à la vente permettent de la maintenir. Introduire une taxe dans un tel contexte augmente les coûts de transaction et réduit la liquidité du marché, de sorte qu'elle augmente finalement sa volatilité. Si au contraire les marchés ne sont pas efficaces, une telle taxe peut réduire leur volatilité sous certaines conditions. La littérature économique théorique fournit des conclusions nuancées sur cette question, suggérant que d'autres mécanismes sont plus efficaces que la taxation des transactions pour réduire la volatilité des marchés, notamment des mesures réglementaires d'organisation des marchés (suspension de cotation, règles encadrant la vente à découvert ou les ordres passés par les automates, etc.).

En revanche, la taxation des transactions financières pourrait constituer un instrument de régulation adapté sur un segment bien précis. S'il est démontré que l'origine d'une partie de l'instabilité financière se trouve dans des positions trop importantes exécutées de manière trop

¹²⁴ Pour une revue de littérature sur ces estimations : McCulloch et Pacillo, *The Tobin tax : a review of the evidence* : IDS Report 68, mai 2011 ; ainsi que le rapport du FMI au G20 de septembre 2010.

rapide, alors une taxe visant à décourager de telles transactions pourrait constituer un instrument de régulation efficace. L'hypothèse visée ici est celle du *trading* à haute fréquence. Bien que les études manquent encore sur ce sujet, cette pratique représenterait sur certains marchés (notamment le marché actions aux États-Unis) jusqu'à 70% des ordres passés et pourrait être susceptible de provoquer des variations de prix d'une grande amplitude qu'une taxe pourrait alors corriger. Ce n'est toutefois pas le cas en France, où le *trading* à haute fréquence est peu développé : la taxe créée depuis le 1^{er} août 2012 sur cette assiette ne devrait générer aucune recette. Un autre avantage de la taxation des transactions financières est qu'elle permet un suivi et un enregistrement précis des transactions.

Ces développements suggèrent de considérer avec prudence la possibilité d'utiliser la taxe sur les transactions financières dans un objectif de régulation. Le FMI¹²⁵ souligne en outre que cette taxe ne corrige pas nombre de difficultés identifiées comme étant à l'origine de la crise financière (levier excessif, taille des institutions et interconnexions, etc.). Sur le plan théorique, elle pourrait être correctement calibrée pour réduire les transactions considérées comme dommageables, voire pour que des investissements de moyen terme soient systématiquement préférés au détriment d'investissements de très court terme. Mais dans la pratique, le niveau idéal de volumes de transactions reste difficile à déterminer, une telle taxe ne garantissant pas au surplus une réduction certaine de la volatilité. L'utilisation de la taxe sur les transactions financières dans un objectif de régulation présente donc des coûts certains (la baisse des transactions et de la liquidité), en promettant des gains incertains (réduction de la volatilité, gain de stabilité financière).

Demeure l'objectif budgétaire, que cette taxe vise à remplir en priorité et dont l'assiette recèle de grandes potentialités. On peut toutefois se demander s'il n'aurait pas pu être atteint en mobilisant un autre prélèvement, qui ne risque pas de réduire les volumes de transactions n'impliquant pas un risque particulier.

2 - La taxe systémique et la question de la taille des établissements et des actifs ciblés

La création de la taxe systémique s'inscrit dans le prolongement des conclusions du G20. Dans les travaux du FMI, cette taxe visait à compenser le coût pour les États des interventions publiques au soutien du secteur financier, en y intégrant une dimension de régulation : il était envisagé que le taux de cette taxe soit en effet modulé en fonction du degré de risque systémique porté par chaque établissement, compte tenu

¹²⁵ FMI, Rapport au G20, septembre 2010.

de sa taille, de son degré d'interdépendance avec d'autres institutions financières et d'un critère de substituabilité visant à apprécier dans quelles mesures cet établissement financier peut ou non être remplacé par un autre.

Telle qu'elle a été conçue en France et dans d'autres pays européens, la taxe systémique repose sur le bilan des établissements de crédit, de sorte qu'un lien est identifié entre taille des établissements et risque systémique. En France, la taxe est assise sur les exigences en fonds propres réglementaires des établissements de crédit, c'est-à-dire par les fonds propres des banques pondérés par leurs risques. Plus l'établissement bancaire possède d'actifs, c'est-à-dire plus sa taille est importante, plus le montant de taxe systémique dont il sera redevable augmentera.

La taille des établissements bancaires est estimée comme la meilleure approximation du niveau de risque porté par l'entreprise financière. C'est la raison pour laquelle le FMI recommandait de moduler le taux de cette taxe en proportion du degré de risque de l'établissement : si la taille est susceptible de provoquer des externalités négatives, l'impôt visant à traiter ce problème doit avoir un barème progressif, augmentant avec la taille de l'assiette afin de dissuader les banques d'augmenter leur taille de bilan.

Si le principal avantage de cette assiette est qu'elle est difficilement contournable et délocalisable par les redevables, ce raisonnement général mène à deux interrogations.

La première est que l'assiette constituée par des éléments de bilan ne garantit pas que les activités les plus risquées soient effectivement taxées. La solution retenue en France, c'est-à-dire une taxe systémique sur les exigences en fonds propres réglementaires, est de ce point de vue plus satisfaisante que les options retenues en Allemagne ou au Royaume-Uni (taxe assise sur l'endettement). La notion de fonds propres réglementaire est une notion prudentielle complexe mais elle a l'avantage de s'effectuer en normes IFRS et sur une base consolidée, dès lors que l'établissement de crédit possède une filiale. Ces normes imposent l'inscription au bilan de toutes les positions, y compris dérivées, contrairement aux normes comptables françaises qui prescrivent leur enregistrement en hors-bilan. En revanche, le rapport Lepetit a souligné les nombreuses imperfections des normes IFRS pour appréhender le risque porté par l'établissement. En particulier, elles ne prennent pas correctement en compte les activités de marché : le risque d'illiquidité

(qui n'est pas tarifé et donc pas comptabilisé) est traité favorablement¹²⁶, les crédits titrisés peuvent être enregistrés en valeur de marché (au sein du *trading book*) et bénéficier d'avantages de refinancement par rapport aux crédits classiques (comptabilisés en *banking book*) et, enfin, la consolidation des véhicules de titrisations n'est pas complète. On peut enfin relever que taxer la taille d'un établissement sur la base d'une mesure bilancielle, qui constitue un relevé de situation à la clôture d'un exercice, ne traduit pas l'intensité des flux d'activité et des échanges effectués au cours de l'exercice et qui peuvent être très risquées.

La seconde résulte d'une confrontation empirique entre ce principe (taxer davantage les grandes banques en raison du risque associé à leur taille) et l'expérience des concours publics aux établissements de crédits accordés par l'État en 2009 : les sommes les plus importantes ont en effet été allouées à une banque (7 Md€ de recapitalisation à BPCE) dont la taille de bilan représente 60% de celle de la première banque française (BNP Paribas, 5,1 Md€ de recapitalisation)¹²⁷, qu'elle a de surcroît mis un an de plus à rembourser intégralement. La recapitalisation de Dexia, dont le bilan était inférieur à 30% du PIB français avant sa restructuration (soit la moitié de celui de BPCE et le tiers de celui de BNP Paribas), a atteint 6 Md€ en octobre 2008 dont 3 Md€ apportés par la France (SPPE, Caisse des dépôts et fonds d'épargne), le sauvetage de cette banque n'étant par ailleurs pas achevé. Ces données invitent à nuancer l'affirmation d'un lien mécanique entre taille de l'établissement et contribution au risque systémique.

La solution retenue en France, à savoir la création d'une taxe systémique sous la forme d'un impôt proportionnel (c'est-à-dire à taux unique), avec un taux faible même s'il a dernièrement été doublé, paraît une solution prudente. Une évolution possible pourrait être, dans l'objectif de pallier les interstices des normes IFRS et les risques non reflétés dans les fonds propres réglementaires, d'étendre l'assiette de la taxe systémique aux engagements, de manière à cibler notamment les actifs financiers potentiellement illiquides. Une solution plus sophistiquée consisterait à ne taxer que les revenus générés par ces actifs, ce qui

¹²⁶ Les actifs du portefeuille de négociation se décomposent en actifs de niveau 1, dont le prix est observable sur un marché coté et qui sont donc comptabilisés pour ce montant, en actifs de niveau 2, qui ne sont pas cotés et dont la valeur est déterminée par l'application d'un modèle interne et en actifs de niveau 3, valorisés par modèle interne en utilisant des données non observables sur un marché. Seuls les actifs de niveau 1 traduisent réellement le risque d'illiquidité, leur valeur étant immédiatement dépréciée en ce cas.

¹²⁷ La taille de bilan de BPCE est estimée dans le rapport Liikanen à 57,8% du PIB français et celle de BNP Paribas à 99,8% du PIB.

permettrait de réduire encore plus les activités très risquées mais qui suppose la mise en place d'une comptabilité analytique très développée.

IV - L'imposition des salaires

S'interroger sur la taxation des entreprises du secteur financier implique d'analyser la taxation des salaires, ces derniers représentant la part principale de la valeur ajoutée. Il ne s'agit pas d'étudier l'imposition des salariés du secteur financier en tant que personnes physiques mais bien celle de la masse salariale taxée au niveau de l'entreprise, qui n'est jamais qu'une méthode indirecte pour imposer la valeur ajoutée générée par le secteur (mais captée par ses salariés).

La question des salaires dans le secteur financier a été largement soulevée dans le débat public, avec deux objectifs distincts : les taxer pour réguler les comportements risqués, ou bien les taxer pour réduire des rémunérations jugées trop élevées, dans un objectif de redistribution.

Une étude originale exploitant des données françaises a été réalisée dans le cadre du présent rapport. Bien qu'elle puisse faire l'objet de réserves méthodologiques, il s'agit de la première étude d'ensemble sur le secteur en France. Elle vise à documenter et à objectiver le débat sur cette question, en analysant les évolutions de l'emploi et le niveau des salaires dans le secteur financier (A), en s'interrogeant sur les conséquences pour le bon fonctionnement de l'économie au travers notamment de la question de l'allocation des talents (B) et en évaluant l'impact de la taxe sur les salaires, notamment sa portée redistributive (C).

A - L'emploi et les rémunérations dans le secteur financier

Depuis les années 1980, la structure des salaires dans le secteur financier s'est modifiée, au profit de l'ensemble des salariés et des plus hautes rémunérations (1).

L'étude¹²⁸ sur laquelle s'appuie le Conseil des prélèvements obligatoires met en évidence l'existence d'une prime salariale significative propre au secteur financier (2).

¹²⁸ Jean-Paul Nicolai et Clément Schaff, Salaires et emploi dans la finance : rapport pour le Conseil des prélèvements obligatoires, septembre 2012.

1 - Une évolution de la valeur ajoutée favorable aux salariés

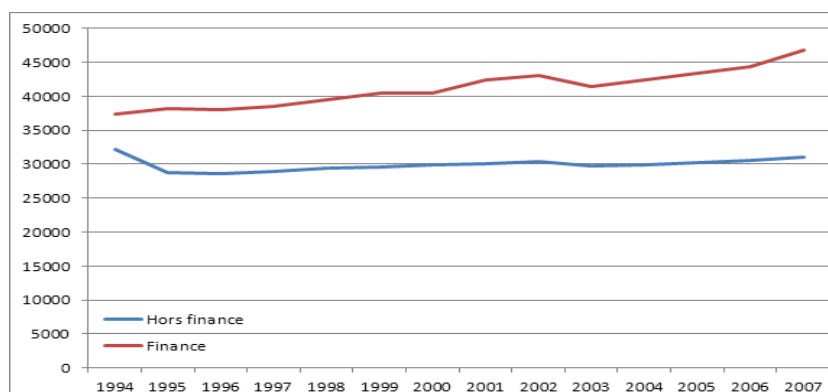
Depuis 1980, la part du secteur financier dans l'emploi total est stable : elle évolue autour d'une moyenne de 3,5%, approchant les 4% au milieu des années 1980 et les 3% au début des années 2000. En revanche, la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée s'est déformée au profit des salariés : elle représentait un peu plus de 40% à la fin des années 1980 et dépasse 60% à la fin des années 2000, c'est-à-dire le même niveau que celui observé au sein des sociétés non financières.

Les salaires du secteur financier représentent entre 5% et 6% de l'ensemble des traitements et salaires versés en France, proportion stable depuis le début des années 1980 (mais qui était inférieure à 3% jusqu'au milieu des années 1960).

Deux constats apparaissent : cette évolution a été favorable à l'ensemble des salariés d'une part et aux plus hautes rémunérations d'autre part.

Le niveau du salaire annuel brut moyen augmente en effet plus rapidement dans le secteur financier que dans l'ensemble du secteur privé et atteint 46 823 € en 2007.

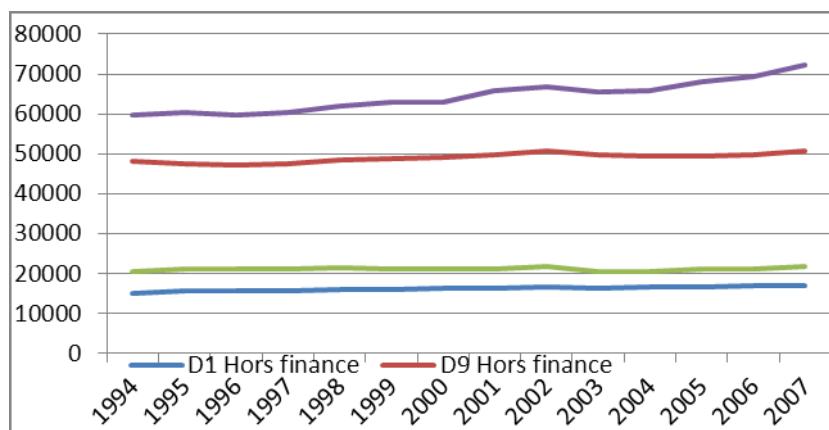
Graphique n° 18 : Salaire brut annuel moyen dans le secteur financier et dans le secteur privé hors secteur financier (en €)



Source : CPO, données de panel DADS.

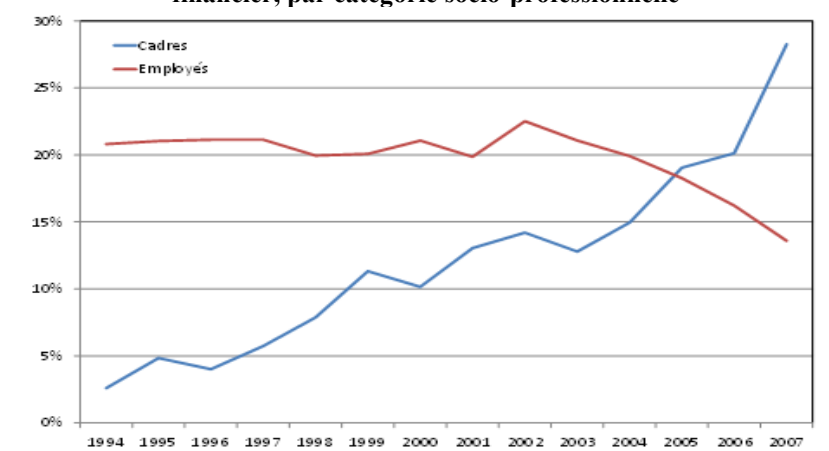
De plus, l'évolution des écarts de rémunération (entre les salaires des 10% des salariés les moins rémunérés et ceux des 10% des salariés les mieux rémunérés) a plus augmenté dans le secteur financier que dans le reste de l'économie. Enfin, si on segmente les salariés entre ceux ayant la qualité de cadre et ceux ne l'ayant pas, on observe que les écarts de rémunération entre secteur financier et non financier ont davantage augmenté pour la première catégorie :

Graphique n° 19 : Salaires bruts les plus élevés et les moins élevés dans le secteur financier et dans le secteur privé hors secteur financier (en €)



Source : CPO, données de panel DADS.

Graphique n° 20 : Écart de salaire moyen brut des salariés du secteur financier par rapport aux salariés du secteur privé hors secteur financier, par catégorie socio-professionnelle



Source : CPO, données de panel DADS.

Enfin, une étude récente¹²⁹ montre que la part des salariés du secteur financier dans l'ensemble des 0,1% des salariés les mieux rémunérés a significativement augmenté depuis les années 1990 : on observe une diminution des secteurs tels que le secteur manufacturier, ou ceux du commerce de détail, de la restauration, du transport et de la

¹²⁹ Godechot, *Le capital humain et les incitations sont-ils les deux mamelles des salaires dans la finance ?* : Revue d'économie financière, 2011.

communication. À l'inverse, des secteurs comme les services aux entreprises, la finance, et dans une moindre mesure, le divertissement et les autres services ont accru leur part : la part des services aux entreprises et de la finance notamment est passée de respectivement 10% et 6% en 1976 à 26% et 24% en 2007.

Ces éléments montrent que les salaires du secteur financier ont évolué plus vite que ceux des autres secteurs de l'économie, bénéficiant à l'ensemble des salariés du secteur ainsi qu'aux mieux rémunérés d'entre eux.

Les données individuelles exploitables s'arrêtent malheureusement en 2007 et ne permettant pas d'en tirer des conclusions pour l'avenir : l'impact de la crise financière sur la rentabilité du secteur et sur les évolutions futures des salaires est inquantifiable à ce jour.

2 - Une prime salariale significative

Une fois ce constat posé, la question est celle des raisons pour lesquelles les salaires ont évolué de cette façon dans le secteur financier. Il peut s'agir d'un effet de sélection, qui conduit à ne retenir que les meilleurs éléments. Cela peut, plus simplement, être la conséquence de profits supérieurs réalisés dans le secteur.

Plusieurs éléments peuvent l'expliquer : une meilleure productivité que les autres secteurs (c'est-à-dire des profits supérieurs dégagés avec moins d'employés), le fait que le secteur financier attire des salariés plus qualifiés et plus diplômés ou encore la localisation des entreprises du secteur financier, qui sont concentrées dans des zones géographiques (agglomérations urbaines et particulièrement Ile-de-France) où les salaires sont plus élevés qu'ailleurs. Tous ces éléments permettent d'expliquer de manière objective les écarts de salaires observés, c'est-à-dire que les salaires évoluent de la même façon dans le secteur financier que dans les autres secteurs.

Ces écarts de salaires peuvent aussi s'expliquer par l'existence d'une rente captée par le secteur financier, qui se traduit par des profits supérieurs des entreprises du secteur et des salaires supérieurs de leurs employés. Cet écart de salaire ne s'explique pas par des caractéristiques objectives mais bien du simple fait de l'appartenance ou non au secteur financier. Cet écart de salaire, que l'on appelle prime salariale, traduit la rente des salariés du secteur, c'est-à-dire une part de profit captée qui ne s'explique pas par les caractéristiques et mérites intrinsèques des salariés mais par la grande profitabilité des activités financières, qui a notamment pour origine un avantage d'information ou une situation de faible

intensité concurrentielle dont bénéficient les entreprises du secteur financier.

L'étude économétrique réalisée pour le Conseil des prélèvements obligatoires propose une mesure de cette prime salariale, en utilisant pour la France la même méthode que celle appliquée pour d'autres pays dans de récents travaux¹³⁰. Elle exploite les données de l'enquête emploi de l'INSEE, croisées avec celles des DADS¹³¹ du ministère du travail et de l'administration fiscale pour en préciser les résultats.

Bien que la méthodologie utilisée puisse faire l'objet de réserves, cette étude constitue la première étude d'ensemble du secteur pour la France et permet d'apporter quelques éléments d'analyse à cette interrogation.

Il résulte de cette étude qu'à qualification, expérience professionnelle, sexe et zone de résidence égaux¹³², un salarié du secteur financier est rémunéré de 11% (dans les années 1990) à 16% (2005-2007) de plus qu'un salarié du secteur marchand non agricole, le dernier niveau estimé en 2009 faisant état d'un différentiel de 14,3%. Cette différence peut s'expliquer par l'hypothèse que le secteur financier recrute en moyenne de meilleurs talents que les autres secteurs, la conséquence étant un écart de productivité entre le secteur financier et le reste de l'économie, qui se traduit par des salaires plus élevés.

Un test économétrique supplémentaire permet d'identifier la part de la prime salariale qui ne s'explique pas par des caractéristiques observables et spécifiques à un individu, qui peut alors être interprétée comme exprimant la rente propre au secteur financier. Cette prime est d'environ 4% en moyenne sur la période 1994-2007 (de 2,4% entre 1994 et 2000 et de 3,7% entre 2000 et 2007), et s'observe aussi bien à l'entrée dans le secteur financier qu'à sa sortie.

¹³⁰ Sur des données concernant les États-Unis : Philippon et Reshef, *Wages and human capital in the US financial industry* : Quarterly journal of economics, novembre 2012. Sur des données concernant l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni : Wurgler, *Of bubbles and bankers : the impact of financial booms on labour markets* : Mimeo 2009.

¹³¹ La déclaration annuelle de données sociales (DADS) est un fichier administratif, dans lequel sont enregistrés tous les salaires sur lesquels sont prélevés des cotisations sociales.

¹³² Un élément d'explication est la localisation des entreprises du secteur financier, concentrées dans des zones géographiques où les salaires sont plus élevés (zones urbaines et principales agglomérations).

Tableau n° 24 : Synthèse de la prime salariale propre au secteur financier¹³³

		Coefficient Finance
Prime estimée	1994-2007	4,19%
Estimation sur deux périodes	1994-2000	2,406%
	2000-2007	3,706%
Estimation sur les seules transitions	Gain à l'entrée dans le secteur financier	5,207%
	Perte à la sortie du secteur financier	3,599%

Note de lecture : la prime salariale estimée en moyenne sur la période 1994-2007 se monte à 4,19%.

Source : CPO, données DADS en panel (1976-2007).

La mesure de cette prime salariale constitue probablement un minorant : l'échantillon fourni par la base de données utilisée, qui est la plus large disponible, n'intègre pas certains éléments extra-salariaux (notamment si les rémunérations variables sont versées sous la forme de titres, ou si des salariés sortent de l'échantillon en cas de départ à l'étranger ou de création d'entreprise).

La prime sectorielle propre au secteur financier explique entre un quart et un tiers de la prime salariale¹³⁴ qu'ils captent : cet ordre de grandeur peut donc être considéré comme une mesure de la rente captée par les salariés du secteur. Les caractéristiques individuelles des salariés du secteur financier expliquent entre les trois quarts et les deux tiers de la prime salariale qu'ils captent.

L'étude consacrée à cette même question aux États-Unis¹³⁵ identifie une prime salariale dans le secteur financier de 20% dans les années 2000. Une autre étude¹³⁶ parvient à des résultats comparables pour les États-Unis, et mesure en outre une prime salariale de 23% en Allemagne et de 25% au Royaume-Uni. Ces résultats sont à comparer à environ 14% en France sur la même période. Aux États-Unis, entre un

¹³³ En termes techniques : coefficients des estimations des régressions en panel à effets fixes.

¹³⁴ Un quart de la prime salariale au cours de la période 2000-2007 (3,7% par rapport à 14,3%) ; environ un tiers en moyenne sur la période 1994-2007 (4,19% par rapport à 14,3%).

¹³⁵ Philippon et Reshef, *Wages and human capital in the US financial industry*, Quarterly journal of economics, novembre 2012.

¹³⁶ Wurgler, *Of bubbles and bankers : the impact of financial booms on labour market*, Mimeo 2009.

tiers et la moitié de cette prime ne s'explique pas par des caractéristiques individuelles (soit environ 10%, à comparer à 4,19% en France sur la même période). La rente salariale des salariés du secteur financier paraît donc inférieure en France à celle que l'on peut mesurer dans d'autres pays, dans lesquels il n'existe pas de taxe sur les salaires.

Cette étude économétrique établit le constat pour la période des vingt dernières années. Fondée sur les dernières données disponibles, qui s'interrompent en 2007 pour les DADS et en 2009 pour l'enquête emploi de l'INSEE, elle ne permet en revanche pas d'en tirer des conclusions pour l'avenir : compte tenu des conséquences de la crise financière et des évolutions à l'œuvre dans le secteur financier, il est vraisemblable que cette prime salariale soit réduite dans l'avenir.

B - Une capacité d'attraction et la question de l'allocation des talents

Une prime salariale significative propre au secteur financier étant identifiée, la question suivante est celle de son acceptabilité.

Deux réponses peuvent être apportées. D'un point de vue redistributif, cet écart de salaire peut être accepté ou non : ce point est traité dans la partie suivante, consacrée à l'impact de la taxe sur les salaires.

Du point de vue de l'efficacité, on peut s'interroger sur les effets induits par cette prime salariale. A titre liminaire, on peut mentionner que non seulement le niveau mais aussi la structure des rémunérations dans le secteur financier soulève des enjeux pour l'ensemble de l'économie. Dans les activités d'investissement et surtout de marché, la part des rémunérations variables des salariés est très importante : à titre illustratif, une étude ancienne montre qu'elle pouvait représenter jusqu'à deux fois le salaire fixe en 1999 pour les plus hauts cadres de la banque de marché, contre un maximum de 10% du salaire fixe pour les plus hauts cadres de la banque de détail¹³⁷. Or, de nombreuses pratiques de rémunération en vigueur pendant les années 1990 et 2000 introduisent des incitations à la prise de risque : en particulier l'existence de bonus garantis sur plusieurs années et le fait que les performances des opérateurs de marché augmentent avec la volatilité des marchés, qui les incite à jouer sur ce paramètre afin de maximiser leur rémunération variable. Plusieurs normes ont été adoptées¹³⁸ pour mieux aligner les rémunérations variables sur les

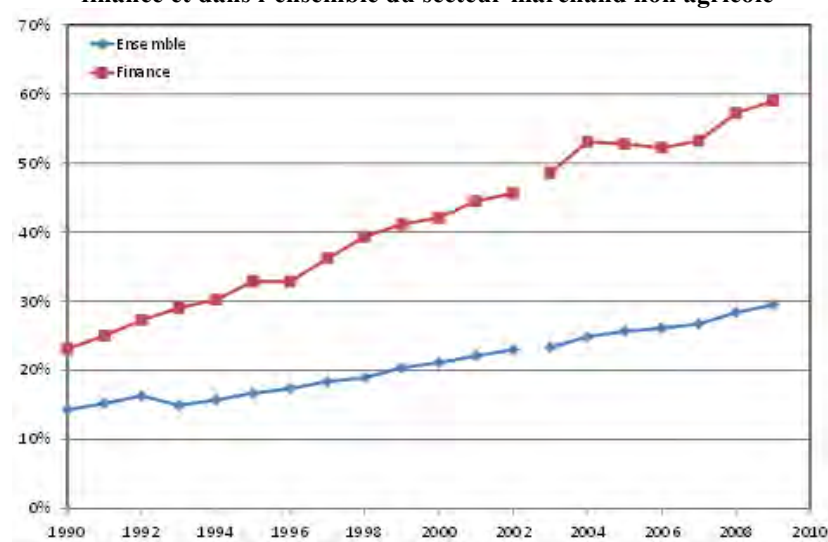
¹³⁷ Godechot, *La finance, avant-garde du prolétariat ?* - 2006.

¹³⁸ A la suite des recommandations formulées par le Forum de stabilité financière, l'arrêté du 3 novembre 2009 les transcrit en France.

performances des professionnels de marché, mais leur impact est difficilement évaluable dans les conditions de marché prévalant depuis 2009.

Le secteur financier dispose d'une capacité d'attraction des talents qu'il est possible de documenter, notamment à partir de l'enquête Emploi de l'INSEE. Les salaires plus élevés dans la finance que dans le reste de l'économie attirent en effet dans ce secteur une part croissante de diplômés de l'enseignement supérieur. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur s'élevait à 59% en 2009 dans le secteur financier contre 30 % en moyenne dans le secteur marchand non agricole, en forte hausse depuis vingt ans : ces taux étaient respectivement de 23% et 14% en 1990.

Graphique n° 21 : Part des diplômés de l'enseignement supérieur dans la finance et dans l'ensemble du secteur marchand non agricole



Source : CPO, données enquêtes emploi en continu.

Ce constat est confirmé par d'autres éléments : 10,3% des jeunes diplômés d'un groupe d'écoles françaises d'ingénieurs¹³⁹ choisissent de s'orienter vers le secteur de la finance, contre 1,7% des diplômés des autres écoles d'ingénieurs. La proportion atteint 17% en 2009 pour les seuls diplômés de l'École polytechnique et plus de 20% les années

¹³⁹ Enquête ingénieurs et scientifiques de France, 2012. Le groupe est composé de l'École centrale de Paris, des ponts et chaussées, de Supélec, des mines de Paris, de l'École polytechnique, de l'ENSTA et de Télécom Paris.

précédentes¹⁴⁰. L'écart est moins marqué mais toujours important dans les diplômés de plus de 30 ans et de plus de 44 ans.

Cette capacité d'attraction du secteur financier peut poser une difficulté si elle conduit à une allocation des talents qui n'est pas optimale pour l'ensemble de l'économie, c'est-à-dire si le secteur financier capte les éléments les plus brillants d'une génération de diplômés au détriment d'autres secteurs utiles à l'ensemble de la collectivité, notamment l'industrie ou la création d'entreprises innovantes. Sur le plan technique et économique, cette question renvoie à la mesure des externalités positives respectivement produites par le secteur financier et par les autres secteurs, sur lesquelles il existe des opinions tranchées mais pas de consensus.

S'il est établi que le secteur de la finance a drainé une part importante des diplômés de l'enseignement supérieur et particulièrement des ingénieurs au cours des dernières années et si certaines opinions mettent en doute l'utilité collective retirée de cette situation, il est toutefois difficile de démontrer et de mesurer une nuisance occasionnée à l'économie dans son ensemble par cette allocation des talents et d'affirmer que cette situation perdurera à l'avenir.

C - L'impact de la taxe sur les salaires

La taxe sur les salaires mérite une interrogation spécifique, dans la mesure où c'est le seul prélèvement sur la masse salariale qui distingue les entreprises du secteur financier des sociétés non financières.

A titre liminaire, il faut en effet préciser que les rémunérations dans le secteur financier sont imposées dans les mêmes conditions que celles versées dans le secteur non financier, à l'exception de la taxe sur les salaires. Les cotisations sociales et les prélèvements sur la masse salariale sont perçus dans les mêmes conditions, sur les salaires fixes comme sur les éléments de rémunération variable. Si la rémunération variable est versée sous forme de titres, elle est taxée dans les mêmes conditions que l'attribution de titres dans les entreprises du secteur non financier.

¹⁴⁰ Source : enquête premier emploi du cycle ingénieurs polytechniciens.

Encadré n° 12 : Le traitement fiscal du *carried interest*

Dans le secteur financier, le métier du capital-investissement constitue un acteur spécifique. Les fonds investissant dans des entreprises ou d'autres classes d'actifs sont gérés par une société de gestion indépendante et agréée par l'Autorité des marchés financiers. Le principe est le suivant : les fonds investissent dans des entreprises, avec une promesse de rendement à leurs souscripteurs (le taux de rendement interne), sur plusieurs années. Le fonds est fiscalement transparent, c'est-à-dire que les plus-values qu'il réalise ne sont pas imposées au niveau du fonds mais au niveau des souscripteurs, qui peuvent être des entreprises ou des particuliers.

Les salariés de la société de gestion sont rémunérés par un salaire, comme les salariés du secteur bancaire ou des assurances. Dans la plupart des sociétés de gestion, ils bénéficient en outre d'un *carried interest*, c'est-à-dire qu'ils détiennent quelques parts des fonds sous gestion, dont la rémunération est définie dans le règlement de chaque fonds négocié avec les souscripteurs. Au moment de la liquidation du fonds, sa plus-value est répartie entre les souscripteurs en fonction du rendement initialement négocié (le *hurdle*) et les détenteurs de *carried interest*. Dans la pratique, le *carried* représente de l'ordre de 20% de la plus-value du fonds, soit bien plus que la fraction qu'il représente dans la répartition initiale de ses parts, avec des montants qui peuvent être très élevés si le fonds a réalisé une bonne performance.

Le mécanisme du *carried interest* s'apparente donc à un investissement et est imposé comme tel, c'est-à-dire comme une plus-value, avec des modalités différentes selon la forme juridique du fonds. La question de son imposition renvoie à la question de la taxation de la prise de risque et, plus largement, à celle des entrepreneurs. La législation fiscale a récemment précisé que les parts de *carried* devaient représenter au moins 1% du total des souscriptions initiales (0,25% lorsque le fonds est dédié à l'investissement dans des entreprises innovantes ou des PME) pour être imposées comme des plus-values.

La plupart des fonds étant constitués sous la forme de FCPR, la plus-value est donc soumise à 15,5% de prélèvements sociaux et au barème de l'impôt sur le revenu ou, jusqu'en 2012, au prélèvement forfaitaire libératoire de 19% (mais bénéficie d'une exonération d'impôt sur le revenu au bout de cinq ans, pour certains titres et dans certains cas sous condition de réinvestissement). Si les parts de *carried* ne respectent pas les conditions de souscription minimale, un prélèvement social forfaitaire de 30% leur est applicable.

Périodiquement, au motif qu'ils sont utilisés comme un complément de rémunération, des projets visent à taxer les parts de *carried* comme des salaires. La différence n'est pas tant fiscale que sociale : au lieu des 15,5% de prélèvements sociaux sur les plus-values s'appliqueraient alors l'ensemble des charges sociales patronales et salariales, soit environ 45%.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prévoyait d'assujettir les revenus tirés des parts de *carried interest* à la CSG et à la CRDS (8%) ainsi qu'au forfait social (20%). Cette disposition n'a finalement pas été votée par le Parlement. De même, le projet de loi de finances pour 2013 prévoyait que les revenus des parts de fonds seraient imposés au barème de l'impôt sur le revenu, comme s'il s'agissait d'un traitement ou salaire. Cette mesure n'a pas été votée en l'état : ce ne sera le cas que pour les parts de *carried interest* ne respectant pas les conditions de souscription minimales. Les parts de *carried interest* respectant ces conditions demeureront imposées comme des plus-values mobilières, la loi de finances pour 2013 réformant par ailleurs leur régime d'imposition (barémisation et application d'un abattement en fonction de la durée de détention).

La taxe sur les salaires constituant la principale différence fiscale entre le secteur financier et le secteur non financier sur la taxation de la masse salariale, on peut s'interroger sur sa finalité.

Un résultat inattendu de l'étude économétrique réalisée pour le Conseil des prélèvements obligatoires afin d'identifier la prime salariale bénéficiant aux salariés du secteur financier est que par rapport à d'autres secteurs, cette prime semble bénéficier davantage aux employés qu'aux cadres : elle serait de 1,2% en moyenne pour ces derniers et de 5,1% pour les premiers.

Ce résultat est surprenant, dans la mesure où on pourrait s'attendre à ce que la prime salariale spécifique du secteur financier bénéficie davantage aux salariés les plus diplômés, c'est-à-dire aux plus hautes rémunérations. L'examen des données DADS montre qu'elles sont complètes, mieux renseignées que les bases de données utilisées dans d'autres pays, y compris pour les plus hautes rémunérations, de sorte qu'il apparaît peu probable que ce résultat soit lié à un biais d'échantillonnage ou à une erreur de périmètre dans les données utilisées. Ce résultat constitue en outre probablement un minorant, compte tenu des quelques réserves méthodologiques exposées plus haut. Il peut aussi s'expliquer par le fait que la prime salariale captée par les très hautes rémunérations, qui concernent un nombre très restreint de personnes, n'est pas visible dans le résultat obtenu par l'analyse des rémunérations de l'ensemble des cadres.

Une interprétation de l'écart de prime salariale entre cadres et employés pourrait être l'existence de la taxe sur les salaires. Sa structure est progressive : son taux est de 4,25% pour un salaire annuel brut imposable inférieur à 7 604 €, 8,5% pour un salaire compris entre 7 604 € et 15 185 € et de 13,6% au-delà. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 ajoute une nouvelle tranche de 20% au-delà de

150 000 €. Sans tenir compte de cette dernière modification, le taux apparent de la taxe sur les salaires varie donc de 6% pour un SMIC à environ 13% pour les salaires taxés à la tranche marginale supérieure (10% pour un salaire de 30 000 €). La taxe sur les salaires pourrait donc expliquer un écart de l'ordre de quatre points de pourcentage entre cadres et employés (dont le salaire moyen dans le secteur est de 26 700 € avec un écart type de 9 000 €), ce qui correspond à l'écart de prime salariale observé entre ces deux catégories.

On peut ajouter à cette analyse que dans les pays dans lesquels une prime salariale plus importante qu'en France a été identifiée (États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni), il n'existe justement pas de taxe sur les salaires.

La taxe sur les salaires, dans ses modalités en vigueur jusqu'en 2012, semble donc permettre de récupérer pour partie la rente spécifique captée par les salariés du secteur financier. Elle induirait donc des effets redistributifs et pourrait permettre de corriger la distorsion de salaire induite par la rente du secteur.

Les réflexions sur l'éventuel passage du secteur financier au régime de droit commun de la TVA doivent conserver à l'esprit cet élément, dans la mesure où en pareille hypothèse, les entreprises du secteur financier cesseraient de payer la taxe sur les salaires. On peut cependant rappeler¹⁴¹ que ce lien mécanique est établi par l'actuelle loi fiscale mais qu'une coexistence entre TVA et taxe sur les salaires serait juridiquement possible.

La question de l'éventuel passage à un régime de droit commun de TVA pour le secteur financier suscite de très nombreuses difficultés juridiques et techniques, auxquelles il faut ajouter l'inconvénient qu'il peut aboutir à déplacer la charge fiscale sur les ménages, sans garantir pour autant que la production de services financiers soit améliorée. Ces éléments plaident plutôt pour le statu quo du régime actuel de TVA, on peut s'interroger sur l'opportunité d'accroître ou non la taxe sur les salaires, afin de taxer de manière indirecte une partie de la valeur ajoutée des entreprises du secteur financier.

Cette question peut être envisagée au regard des trois objectifs de rendement budgétaire, d'efficacité économique et de redistribution.

Du point de vue de l'efficacité économique, le facteur travail très qualifié étant mobile, une hausse de la taxe sur les salaires aurait probablement pour effet la localisation dans d'autres territoires des plus

¹⁴¹ Voir *supra*, chapitre IV > partie II > A.

hautes rémunérations. De plus, dans la mesure où la taxe sur les salaires
210

est assise sur le salaire brut annuel et ne cible pas spécifiquement les éléments de la rémunération qui sont liés à la prise de risque (la part variable notamment), l'efficacité de la taxe sur les salaires envisagée sous l'angle de la régulation n'est pas avérée. D'autres instruments que la taxation des salaires apparaissent plus efficaces pour limiter la prise de risque, en particulier un renforcement des règles prudentielles et des règles de contrôle interne.

Sur le plan budgétaire, un exemple des recettes que l'on peut attendre d'une hausse de la taxe sur les salaires est donné par la création par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 d'une tranche taxée à 20% (pour les rémunérations supérieures à 150 000 €), qui devrait générer environ 400 M€. Outre que l'impact de cette mesure sur l'assiette taxable n'est pas encore connu, le potentiel de recettes paraît assez limité, sauf à fixer des taux marginaux très élevés.

Enfin, si l'objectif est de taxer les hautes rémunérations, dans une perspective de redistribution, cette question dépasse largement le cas des salariés du secteur financier et concerne l'ensemble des foyers fiscaux. La taxe sur les salaires, qui est un prélèvement sectoriel, apparaît alors comme un instrument moins efficace qu'une hausse de l'impôt sur le revenu pour remplir cet objectif. L'impact de la création d'un taux marginal à 20% pour la taxe sur les salaires devra être évalué, lorsque les données DADS l'intégrant seront disponibles.

Le maintien de la taxe sur les salaires se justifie donc aujourd'hui par les difficultés engendrées par un éventuel passage au régime de droit commun de TVA, à la fois sur le plan technique (évaluer la valeur ajoutée du secteur) et du point de vue de l'opportunité (le risque de reporter la charge fiscale sur les épargnants et les usagers des services bancaires). De plus, la taxe sur les salaires joue déjà en sa forme actuelle un rôle redistributif, qui sera amplifié par sa réforme entrant en vigueur à partir de 2013.

V - La taxation et le financement de l'économie

La dernière question est celle du lien entre taxation du secteur financier et financement de l'économie. Cette interrogation renvoie au rôle du secteur financier dans la croissance économique et aux implications des nouvelles règles prudentielles (A). Elle conduit à examiner la façon dont les entreprises du secteur financier répercutent les

taxes dans le prix des services financiers fournis aux ménages et aux entreprises (B).

A - La croissance économique et le secteur financier

La crise financière commencée en 2007 a conduit à nuancer le consensus sur la contribution de la finance à la croissance.

Pendant toute la seconde moitié du XX^{ème} siècle, les États ont connu une période de croissance économique, à un rythme jamais atteint dans l'histoire. Cette période a coïncidé avec le développement du secteur financier, dont la taille était bien inférieure à son niveau actuel mais avait déjà atteint dans les années 1960 un niveau qualifiable à l'époque de maximum historique. De très nombreuses études sont parvenues à des conclusions convergentes sur la contribution positive du développement du secteur financier à la croissance du PIB par trois principaux canaux : la réduction des coûts de transaction qui permet une meilleure orientation de l'épargne vers l'investissement, l'amélioration de la productivité du capital par une meilleure sélection des projets les plus rentables et enfin une hausse du taux d'épargne privé, du fait d'une meilleure rémunération des actifs¹⁴².

La crise de 2007 a relancé les travaux remettant en cause ce consensus. Une étude récente de chercheurs du FMI¹⁴³ estime que lorsque le volume de crédits bancaires dépasse 110% du PIB, la taille du secteur financier contribue négativement à la croissance en raison de risques trop élevés dont le coût excède les gains apportés par son développement. Une autre étude récente de chercheurs de la Banque des règlements internationaux parvient aux mêmes conclusions et aux mêmes ordres de grandeur¹⁴⁴. Le principal coût est la hausse de l'instabilité et de la volatilité, sur les marchés financiers comme dans l'ensemble de l'économie¹⁴⁵.

S'il n'existe pas de consensus sur la taille optimale du secteur financier, la nouvelle réglementation prudentielle s'engage dans cette direction. En relevant les exigences de fonds propres des établissements financiers, elle les rend moins rentables, ou les pousse à réduire leur taille (c'est-à-dire à céder des actifs) pour maintenir leur rentabilité. Il en résulte un coût accru des services financiers qu'elles produisent et donc

¹⁴² Pour une synthèse : Levine, *Finance and growth : theory and evidence* : 2005.

¹⁴³ Arcand, Berkes et Panizza, *Too much finance ?* IMF WP 1261, 2012.

¹⁴⁴ Cecchetti et Kharroubi, *Reassessing the impact of finance on growth*, BIS WP 381, 2012.

¹⁴⁵ Easterly, Isram et Stiglitz, *Explaining growth volatility*, Banque mondiale, 2000.

un coût à court terme pour les entreprises et les ménages. Mais il est fait le pari qu'à moyen terme, la stabilité financière s'en trouvera renforcée et la probabilité d'occurrence d'une crise future réduite.

Les nouvelles règles de solvabilité ont des conséquences pour l'économie toute entière, l'impact potentiel sur le rythme de financement de l'économie et le coût des crédits à court ou moyen terme faisant toujours débat.

Quelques estimations de leur coût à court terme commencent à être publiées. Une étude de l'OCDE¹⁴⁶ estime que les nouvelles règles de Bâle III appliquées aux banques pourraient conduire à une moindre croissance comprise entre 0,05 et 0,15 point de PIB par an, à politique monétaire inchangée. Ce résultat s'explique par la hausse de la marge sur crédit des banques (de l'ordre de 50 points de base), estimation proche de celle réalisée par le comité de Bâle¹⁴⁷. Une récente étude anticipe un effet moins important sur les marges sur crédit (de l'ordre de 17 points de base en Europe) mais n'en quantifie pas les conséquences sur le PIB¹⁴⁸.

Bien que ces estimations restent préliminaires, notamment du fait des caractéristiques de ces modèles (limites liées à leur absence de bouclage macroéconomique¹⁴⁹) et de la disponibilité des données pour mener des calculs à un niveau non agrégé, elles montrent les conséquences que peuvent avoir ces nouvelles règles prudentielles sur la croissance du PIB et donc sur les prélèvements obligatoires. Inversement, si grâce à ces nouvelles réglementations les crises financières deviennent moins fréquentes et moins graves, la croissance dans l'avenir s'en trouvera renforcée et les recettes de prélèvements obligatoires accrues.

Pour donner un simple ordre de grandeur, toutes choses égales par ailleurs et sans prendre en compte d'éventuels effets dynamiques, 0,5 point de croissance du PIB en plus ou en moins correspond à environ 4,5 Md€ de recettes fiscales en plus ou en moins pour les administrations publiques¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Boris Cournède et Peter Slovik, *Macroeconomic impacts of Basel III*, OCDE WP n° 844, 2011.

¹⁴⁷ Banque des règlements internationaux, *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*, rapport du MAG, 2010.

¹⁴⁸ Andre Oliveira Santos et Douglas Elliott, *Estimating the costs of financial regulation*, IMF Staff note, septembre 2012.

¹⁴⁹ Argument notamment souligné par Goodhart et Kashyap, *The macroprudential toolkit*, janvier 2011.

¹⁵⁰ Compte tenu d'un PIB de 2 000 Md€ et d'un taux de prélèvements obligatoires d'environ 45% en 2012, une croissance de 0,5 point correspond à 4,5 Md€ de recettes fiscales et sociales.

Si les conséquences de la réglementation prudentielle commencent à être identifiées, celles d'une modification de la charge fiscale des entreprises du secteur financier restent débattues.

B - L'impact de la charge fiscale sur le coût du capital

Pour apporter une réponse à la question de l'efficacité de l'instrument fiscal, utilisé à fins de régulation du secteur financier, un élément déterminant est d'analyser l'incidence fiscale de l'impôt.

Lorsqu'une taxe est votée sur un redevable, il n'est pas certain que ce dernier en supporte le coût. Dans le cas d'une entreprise par exemple, elle peut répercuter le coût de cette taxe soit en baissant les salaires soit en augmentant ses prix, de sorte que si l'entreprise paie bien la taxe, son coût réel est supportée par ses salariés ou ses clients. La capacité d'un agent à répercuter la charge fiscale sur un tiers dépend de sa capacité à influencer l'évolution des prix et des salaires, c'est-à-dire de son pouvoir de marché et du degré de concurrence sur le marché. En termes techniques, ceux-ci s'apprécient en fonction des élasticités comparées de l'offre et de la demande.

Appliquée au cas du secteur financier, l'incidence fiscale représente la capacité pour une banque à répercuter l'impôt payé dans le taux d'intérêt du crédit accordé aux ménages ou aux entreprises, ou pour une assurance à le répercuter dans les primes d'assurances versées par ses clients.

La plupart des études économétriques qui ont cherché à identifier l'incidence fiscale d'une taxation du secteur financier portent sur le secteur bancaire : elles observent à partir d'un panel de données la variation de la marge d'intérêt résultant de variations fiscales, en utilisant des techniques statistiques pour isoler l'impact expliqué par la variable fiscale et exclure les autres variables explicatives (comme par exemple l'évolution du PIB ou de l'inflation).

Les quelques études¹⁵¹ menées jusqu'ici concluent toutes à une répercussion de la charge fiscale par les banques sur leurs clients, dans des proportions pouvant aller jusqu'à 90% de la charge fiscale, selon la

¹⁵¹ Demirgüç-Kunt et Huizinga, *Determinants of commercial bank interest margins and profitability* : World Bank economic review, 1999 ; *The taxation of domestic and foreign banking* : Journal of public economics, 2011 ; Huizinga, Voget et Wagner, *International taxation and cross-border banking* : CEPR paper 9436, 2011 ; Albertazzi et Gambacorta, *Bank profitability and taxation* : Journal of banking and finance, 2010.

méthode économétrique utilisée (méthode des moments généralisés ou des moindres carrés, variable du taux statutaire ou du taux implicite).

Une étude économétrique réalisée dans le cadre de ce rapport¹⁵² parvient à des conclusions inverses, c'est-à-dire que la charge fiscale de l'impôt sur les sociétés ne serait pas répercutée par les banques sur des tiers. Elle donne cependant des résultats difficilement généralisables et non convergents selon que l'on prend en compte le taux d'imposition implicite des profits ou un ratio entre impôt sur les sociétés et taille de bilan (notamment du fait de la grande volatilité de la variable explicative choisie, c'est-à-dire du taux d'imposition implicite).

Cette étude montre néanmoins que les résultats économétriques sont dans l'ensemble fragiles. Ils ne portent en outre que sur l'impôt sur les sociétés : en raison de l'impossibilité méthodologique à calculer un taux de prélèvements obligatoires pour le seul secteur financier, il n'est pas possible de prendre l'ensemble de la charge fiscale (c'est-à-dire impôts et prélèvements sociaux) en compte pour ces calculs. Les travaux devraient encore être poursuivis pour mieux comprendre l'incidence fiscale d'une taxation du secteur financier.

Les conclusions croisées de ces différentes études permettent néanmoins de montrer qu'une taxation supplémentaire du secteur financier peut avoir pour effet de contracter le financement de l'économie, d'autant plus qu'elle s'ajouterait aux effets déjà induits par le renforcement des règles prudentielles.

CONCLUSION

Cinq principales questions de politique fiscale se posent aujourd'hui aux pouvoirs publics au sujet de l'utilisation de l'instrument fiscal vis-à-vis du secteur financier et s'inscrivent dans trois objectifs : la recherche de nouvelles assiettes pour dégager davantage de recettes budgétaires, la régulation, utilisant l'impôt pour dissuader le secteur d'adopter des comportements jugés trop risqués ou indésirables et, enfin, la redistribution, qui vise à rediffuser une partie du revenu capté par le secteur vers d'autres acteurs de la vie socio-économique.

¹⁵² Elle utilise la méthode des moments généralisés, retient comme variable le taux d'imposition implicite annuel et tient compte du degré de concentration du secteur bancaire.

Gunther Capelle-Blancard et Jézabel Couppey-Soubeyran, La taxation des activités bancaires sous l'angle de la régulation financière : rapport pour le Conseil des prélèvements obligatoires, septembre 2012.

L'ensemble de ces interrogations doit également tenir compte de la compétitivité du secteur financier et des conséquences de la taxation sur le financement de l'économie.

La première question est celle de la taxation comme rémunération de différentes garanties accordées par l'État au secteur financier, notamment bancaire, qui sont au nombre de trois : la garantie des dépôts, la garantie implicite en cas de faillite et la garantie de supervision. Le secteur financier retire un avantage de ces garanties : le risque de faillite étant atténué, il se traduit principalement par un coût de refinancement abaissé, même si ce gain est difficilement quantifiable. A ce jour, les entreprises du secteur financier acquittent des prélèvements pour deux de ces garanties, qui financent différents fonds de garantie des dépôts et leurs autorités de régulation (ACP et AMF). La question est donc de savoir si le secteur doit être ou non davantage taxé, afin que sa contribution couvre l'ensemble du coût représenté par ces trois garanties.

Concernant le financement des autorités de régulation, l'ACP et l'AMF sont presque intégralement financées par les entreprises du secteur financier, comme c'est le cas dans de nombreux pays. On peut toutefois s'interroger sur la cohérence d'un système dans lequel le financement des régulateurs est assis sur des bases dont le périmètre dépend en tout ou partie de leurs décisions de régulation, même si cela ne semble pas soulever de conflits d'intérêts dans la pratique. Les budgets de l'ACP et de l'AMF étant du même ordre de grandeur que celui de la FSA britannique et de la Bafin allemande, la nature et l'échelle des enjeux de régulation invitent plutôt à déplacer cette réflexion du cadre national vers le niveau européen : si les négociations européennes en cours devaient aboutir à confier davantage de compétences aux régulateurs européens par rapport aux régulateurs nationaux, leur budget et leurs moyens devraient être significativement accrus. Cependant, les projets actuellement en négociation semblent attribuer pour l'instant l'essentiel des nouvelles prérogatives de supervision à un organisme qui serait associé à la Banque centrale européenne.

Concernant la garantie des dépôts, les moyens actuels des différents fonds de garantie, financés par les entreprises du secteur financier, permettraient de couvrir une faillite isolée, ce qui est conforme à leur objectif. Ils sont toutefois très insuffisants pour couvrir une faillite généralisée de l'ensemble des acteurs : en pareille hypothèse, seul l'État peut intervenir pour rembourser tout ou partie des dépôts des épargnants. Concernant la garantie implicite de sauvetage, elle n'est pas explicitement payée par les entreprises du secteur financier. La création de la taxe systémique répond à cette problématique, son montant étant

cependant très inférieur au coût d'une intervention publique en cas de crise financière, lorsqu'elle n'est pas remboursée. Ces deux garanties soulèvent la question commune du bon niveau de contribution du secteur financier au coût qu'elles représentent, même si en France, la question se pose de manière atténuée, dans la mesure où le plan de soutien au secteur bancaire a été moins coûteux que dans d'autres États, les établissements de crédit ayant notamment remboursé l'intégralité des concours, réserve faite de ceux apportés à Dexia.

Taxer spécifiquement le secteur financier pour rémunérer ces différentes garanties soulève cependant de nombreuses difficultés, pour un gain incertain : les sommes potentiellement en jeu sont telles qu'elles sont hors de portée des entreprises. Elles impliqueraient en outre d'immobiliser et de thésauriser des sommes importantes au sein d'un fonds de réserve ou du budget général, pour des interventions qui demeurent des événements assez rares.

Si une telle logique de rémunération de cette garantie implicite était suivie, elle conduirait à se poser la même question pour d'autres secteurs économiques qui bénéficient de concours de l'État, qu'il considère comme stratégiques et pour lesquels il intervient régulièrement (comme par exemple le secteur de la défense, ou plus généralement l'industrie, notamment l'automobile), en mobilisant des dispositifs d'autant plus coûteux qu'ils ne sont pas toujours remboursés. Enfin, taxer le secteur financier pour rémunérer ces garanties, qui sont pour le moment implicites et limitées, les transformerait en une assurance explicite et illimitée, qui exposerait l'État à un risque de près de quatre fois le PIB tout en incitant les entreprises du secteur à accroître leur prise de risque (aléa moral).

La deuxième question est celle du devenir des spécificités fiscales et sociales identifiées pour les entreprises du secteur financier.

Concernant le régime de TVA, le statu quo semble préférable au passage au régime de droit commun. Une telle évolution, qui ne pourrait concerner que le secteur bancaire compte tenu des règles communautaires actuelles, se traduirait par d'importantes difficultés techniques et par une possible hausse du coût des services bancaires pour les ménages emprunteurs et les épargnants, dont l'ampleur dépendrait du comportement de marge des assujettis. Elle réduirait la charge fiscale des banques de près de 8 Md€, ce coût pouvant toujours être compensé pour les finances publiques en choisissant une assiette de substitution suffisamment large. Mais une telle évolution impliquerait cependant d'accepter le risque d'une augmentation de la TVA payée par les ménages, sans garantir avec certitude ni une amélioration ni un accroissement de l'activité des établissements financiers. Cette

considération n'est cependant pas exclusive d'un assouplissement du droit d'option vers un régime par opération, pour autant que les finances publiques le permettent.

Concernant l'impôt sur les sociétés, dans la mesure où les grandes entreprises peuvent davantage que les autres tirer parti des règles de report de déficit et d'intégration fiscale, une piste de réflexion pourrait être de rendre plus contraignantes que le droit commun les règles de report en avant de déficit pour les entreprises intégrées, afin de réduire l'écart entre impôt sur les sociétés brut et net. Cette réflexion, qui n'est pas propre au secteur financier et concerne toutes les grandes entreprises, ne peut cependant être menée avant que ne soit établi le bilan des dernières réformes limitant les possibilités de report de déficit, qui semblent accroître le taux implicite d'imposition des grandes entreprises.

Enfin, concernant le secteur des assurances, l'alignement sur le droit commun du régime spécial d'impôt sur les sociétés dont bénéficient certaines structures mutualistes pourrait être poursuivi. Les taux de taxe sur les conventions d'assurance pourraient faire l'objet d'une harmonisation. Concernant l'assurance-vie, ses primes sont exonérées de taxe sur les conventions d'assurance en raison des caractéristiques de ce produit, qui empruntent autant à un contrat d'assurance qu'à un produit d'épargne. Si la distinction de traitement fiscal au regard des règles de taxe sur les conventions d'assurance entre l'assurance-vie et les contrats d'assurance non-vie devait être maintenue, il y aurait lieu de prolonger la logique conduisant à qualifier l'assurance-vie d'épargne longue et de l'accompagner de réflexions visant à allonger encore la durée moyenne de ses encours, par exemple en repoussant l'horizon de huit ans à partir duquel l'imposition des plus-values est réduite, ou en réduisant la liquidité de ce support et l'option de rachat permanente des titulaires d'un contrat.

La troisième question concerne la possibilité d'utiliser ou non l'impôt comme instrument de régulation. Sur le plan théorique, il est possible de réduire les externalités négatives, c'est-à-dire le coût que fait peser le secteur financier à l'ensemble de la collectivité, par exemple lorsque se produit une crise d'ampleur, soit en interdisant ou en réglementant les activités trop risquées (c'est l'objectif de Bâle III et de Solvabilité II), soit en les taxant. La création de la taxe sur les transactions financières et de la taxe systémique répondent en partie à cet objectif de régulation. En pratique, il paraît cependant impossible de fixer la taxe à un niveau qui assure son efficacité et qu'elle atteigne son objectif de régulation : il faudrait pouvoir disposer d'un niveau d'information très précis et actualisé en permanence. La logique de ce type de prélèvement, qui implique de faire varier le niveau et les

caractéristiques de la taxe en fonction du degré de risque, n'est compatible qu'à certaines conditions avec le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt et soulève des interrogations au regard de la nécessaire stabilité fiscale. Enfin, la taxe est un instrument qui paraît plus facilement contournable que la réglementation. Les modalités de la taxe sur les transactions financières et de la taxe systémique reflètent en partie ces difficultés, de sorte qu'il paraît difficile d'aller plus loin et d'en renforcer la portée. Au total, l'utilisation de l'impôt avec un objectif de régulation, notamment dans un cadre national, apparaît d'un maniement opérationnel peu aisé par rapport à la détermination d'une nouvelle réglementation. La réflexion devrait plutôt se porter sur les points de contradiction éventuels entre taxation et réglementation : en particulier, la taxe systémique et le régime de déductibilité des frais financiers et des provisions pourraient être mis en cohérence avec les normes de renforcement des fonds propres issues des réglementations de Bâle III et de Solvabilité II.

La quatrième question est celle de l'imposition de la masse salariale au niveau de l'entreprise, comme manière de taxer indirectement la valeur ajoutée captée par le secteur financier et par ses salariés. Le Conseil des prélèvements obligatoires a utilisé les résultats d'une étude économétrique originale, portant sur l'évolution de l'emploi et des salaires en France. Bien que la méthodologie utilisée puisse faire l'objet de réserves, cette étude constitue la première étude d'ensemble du secteur pour la France et permet d'apporter quelques éléments d'analyse.

Les résultats de cette étude montrent une évolution du partage de la valeur ajoutée au profit des salariés dans le secteur financier et son attractivité pour les diplômés de l'enseignement supérieur au cours des dernières années. Ils permettent d'identifier l'existence d'une prime salariale d'environ 14% pour le secteur, dont une prime de 4% en moyenne sur la période 1994-2007 (de 2,4% entre 1994 et 2000 et de 3,7% entre 2000 et 2007), une fois les différentes variables explicatives écartées (diplôme, expérience professionnelle, sexe, localisation géographique). Cette prime de 4% peut être interprétée comme une mesure de la rente captée par les salariés du secteur financier. Un résultat inattendu de cette étude est que la prime semble bénéficier davantage aux employés (5,1% en moyenne) qu'aux cadres (1,2% en moyenne), alors que l'on pouvait s'attendre à ce qu'elle bénéficie davantage aux salariés les plus diplômés, c'est-à-dire aux plus hautes rémunérations. L'écart de prime salariale entre cadres et employés français du secteur financier d'une part, de même que l'écart de prime salariale entre la France et celle mesurée dans d'autres pays (supérieure à 20% aux États-Unis, en Allemagne et au Royaume-Uni), d'autre part,

semble pouvoir s'expliquer par l'existence et la structure de la taxe sur les salaires, imposition qui n'existe pas dans d'autres pays et qui a donc un effet redistributif significatif. Les réflexions sur l'éventuel passage du secteur financier au régime de droit commun de la TVA, à la suite duquel la taxe sur les salaires ne serait plus exigible, doivent conserver à l'esprit cet élément. Si cette étude économétrique établit le constat pour la période des vingt dernières années, les données sur lesquelles elle est fondée s'interrompent en 2007 et en 2009. Elle ne permet donc pas d'en tirer des conclusions pour les prochaines années : compte tenu des conséquences de la crise financière, il est vraisemblable que cette prime salariale soit réduite dans l'avenir.

Enfin, la dernière question porte sur les conséquences pour le financement de l'économie d'une taxation supplémentaire du secteur financier. Peu d'études ont exploré cette question de l'incidence fiscale, c'est-à-dire des proportions dans lesquelles une hausse de la charge fiscale des entreprises du secteur financier est répercutée dans les prix des services qu'ils fournissent à leurs clients. Les quelques études menées jusqu'ici concluent toutes à une répercussion de la charge fiscale par les banques sur leurs clients, dans des proportions pouvant aller jusqu'à 90%. Une étude économétrique réalisée dans le cadre du présent rapport parvient à des conclusions inverses. Ces études montrent que les résultats économétriques restent dans l'ensemble fragiles : les méthodologies restent débattues et de plus, pour des raisons de disponibilité des données, elles ne testent qu'une variation de l'impôt sur les sociétés et non une variation de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Au total, l'incidence fiscale de la taxation du secteur financier reste mal connue. Un élément de contexte doit être pris en compte : le renforcement des règles prudentielles affecte la production de crédit et les stratégies d'investissement des fonds collectés par les assureurs dans une ampleur aujourd'hui imprévisible, de sorte qu'il ne paraît pas nécessaire d'ajouter à ce contexte des mesures fiscales aux conséquences incertaines sur la dynamique du financement de l'économie.

Conclusion générale

Le secteur financier, c'est-à-dire principalement les banques et les entreprises d'assurance, remplit une fonction spécifique dans le fonctionnement de l'économie : son rôle d'intermédiation et de transformation financière de l'épargne en crédits et en investissements le conduit à supporter un risque, sur lequel reposent ses profits. Il représente une part importante de l'économie nationale : le bilan du secteur des assurances se monte en 2011 à 2 049 Md€, il a collecté 259 Md€ de primes pour un résultat net de 7,17 Md€ et emploie 146 000 personnes. Le secteur bancaire emploie 380 000 personnes, pour un bilan total de 6 174 Md€, un produit net bancaire de 140 Md€ et un résultat net de 14 Md€.

A la suite de la crise financière, ce secteur est confronté à de nouveaux enjeux : toute réflexion sur les prélèvements obligatoires doit conserver à l'esprit le contexte évolutif de la réglementation (Bâle III, Solvabilité II, mise en place d'une union bancaire en Europe, évolution des règles de résolution des défaillances), dont les conséquences sur la stabilité financière et le financement de l'économie sont inquantifiables. De plus, les entreprises du secteur financier sont en concurrence avec des entreprises étrangères, dont les prélèvements obligatoires et les obligations réglementaires n'impliquent pas toujours les mêmes contraintes.

L'objectif de ce rapport a été de livrer une information sur la taxation du secteur financier. Des limites méthodologiques ont certes été rencontrées : la définition d'un périmètre harmonisé qui n'existait pas, l'accès aux données individuelles, la mise en cohérence des différentes sources utilisées, ou encore les conséquences fiscales résultant d'activités à l'étranger. On peut à cet égard s'interroger sur les critères à partir desquels les listes d'États et territoires non coopératifs sont établies, qui conduisent à ne retenir qu'un nombre limité d'États, même si leur définition est complexe et ne peut dépendre d'un unique critère lié au taux d'imposition appliqué.

Ce rapport permet néanmoins de documenter une question sur laquelle il n'existait aucune étude d'ensemble, ni donnée permettant d'objectiver le débat. Ce rapport met en lumière i) la spécificité des prélèvements obligatoires applicables aux entreprises du secteur

financier, ii) évalue sa contribution à l'ensemble des prélèvements obligatoires de la Nation et iii) évoque des pistes d'analyse sur cinq principales questions de politique fiscale, au regard notamment des objectifs de rendement budgétaire, d'efficacité économique et de redistribution assignés à l'impôt.

i) Les prélèvements obligatoires sur les entreprises du secteur financier se caractérisent par leur spécificité, qui a eu tendance à s'affirmer au cours des dernières années. Si l'on exclut les cotisations sociales, qui sont identiques pour l'ensemble des entreprises, plus de la moitié des prélèvements obligatoires des entreprises du secteur financier sont constitués de prélèvements spécifiques, ou suivant des règles dérogatoires au droit commun, qui s'expliquent tant par la nature de leur activité que par la comptabilité particulière de ces entreprises.

Leur analyse montre que les différences d'imposition entre sociétés financières et sociétés non financières se retrouvent essentiellement dans l'imposition des éléments d'exploitation (contribution sociale de solidarité des sociétés sur le chiffre d'affaires, contribution sur la valeur ajoutée) et de manière plus résiduelle dans celle de la masse salariale (taxe sur les salaires, taxe ponctuelle sur les professionnels de marché). Elles tiennent moins à des taux d'imposition différents qu'à des règles d'assiette adaptées à leurs spécificités comptables. Une différence marquée tient à l'imposition d'éléments de bilan des entreprises du secteur financier (taxe systémique, taxe sur la réserve de capitalisation, taxe sur les *boni*), qui n'existent pas pour les sociétés non financières. L'imposition des bénéfices des entreprises du secteur financier représente une part plus importante de leurs prélèvements obligatoires que pour les sociétés non financières. Inversement, les prélèvements sur leur masse salariale représentent une part moins importante de leurs prélèvements obligatoires que pour les sociétés non financières, alors même que les sociétés financières sont assujetties à la taxe sur les salaires. Ces données traduisent la nature de l'activité financière, relativement moins intensive en main d'œuvre et plus rentable.

Enfin, les écarts entre le régime de prélèvements obligatoires français et ceux observés dans d'autres pays s'expliquent notamment par de nombreux impôts qui n'ont pas d'équivalent dans d'autres pays : c'est notamment le cas de la contribution sociale de solidarité des sociétés, de la contribution économique territoriale, ainsi que des prélèvements sur la masse salariale autres que les cotisations sociales et les cotisations aux régimes de retraite complémentaire, c'est-à-dire des prélèvements ciblés sur des éléments d'exploitation des entreprises. Cette problématique n'est toutefois pas propre aux sociétés financières mais concerne l'ensemble des entreprises françaises.

La spécificité des entreprises du secteur financier se retrouve enfin dans leur rôle de tiers vis-à-vis de l'administration et des contribuables, auxquels elles rendent des services de nature fiscale. Elles contribuent davantage que les autres entreprises au fonctionnement et au contrôle du système fiscal, en liquidant, en recouvrant et en payant l'impôt dû sur certains revenus de valeurs mobilières par les contribuables. Cette activité engendre des coûts de gestion importants, bien que difficilement chiffrables, qui s'expliquent principalement par les modifications des systèmes d'information nécessaires à chaque modification de la législation fiscale ou sociale.

ii) La contribution du secteur financier à l'ensemble des prélèvements obligatoires de la Nation est estimée à 40,2 Md€ en 2010, dernière année de disponibilité de données définitives en comptabilité nationale. Ce montant représentait 4,9% de l'ensemble des prélèvements obligatoires et 10,9% de ceux acquittés par les entreprises. Sur ce montant, 62% sont acquittés par le secteur bancaire, 21% par le secteur des assurances et le reste par les auxiliaires financiers (17%).

Les réponses apportées depuis la crise financière ont été de nature fiscale : de nouveaux prélèvements spécifiques au secteur financier ont été créés, avec parfois un objectif de régulation des comportements risqués, parfois une volonté de sanctionner le secteur, parfois la préoccupation de réduire les profits qu'il capte. Ces débats fiscaux sont nouveaux à l'échelle de l'histoire économique et fiscale de la France, à la fois par leur ampleur et par leurs objectifs.

Ces nouveaux prélèvements, votés depuis 2010, représentent un supplément de prélèvements obligatoires annuels pour le secteur de 3 Md€ à 4 Md€ selon les années pour les prélèvements directs, et de plus de 7 Md€ si on inclut les prélèvements indirects, dont une part provient de la fiscalisation des contrats complémentaires de santé. Pour l'année 2013, les prélèvements supplémentaires directs se montent à 4,2 Md€ ou à 7,9 Md€ si on inclut la taxe sur les transactions financières et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. De 4,9% en 2010, la part des prélèvements directs sur les entreprises du secteur financier dans l'ensemble des prélèvements obligatoires devrait représenter 5,2% en 2012 et 5,3% en 2013, soit une hausse pérenne d'environ 10% de leurs prélèvements directs en plus de leur évolution spontanée et des hausses générales d'impôts applicables à l'ensemble des entreprises.

La question du rapport entre les prélèvements obligatoires des entreprises du secteur financier et leur capacité contributive conduit à formuler deux constats, qui appellent une interrogation. L'imposition des entreprises du secteur financier a évolué dans les mêmes proportions que celle des sociétés non financières depuis 1999 : leur part dans les prélèvements obligatoires est restée stable, le niveau constaté en 2010 apparaissant plutôt dans la fourchette haute des dernières années et étant appelée à s'accroître depuis 2011. Dans le même temps, si les prélèvements des entreprises du secteur financier ont augmenté d'environ 3,2% par an depuis 1999, leurs revenus ont augmenté beaucoup plus vite (8,1% par an en moyenne, mais cette donnée provient de la mesure du solde des revenus primaires, qui intègre les revenus financiers mais pas les plus et moins-values ni les provisions et dépréciations, et ne donne pas toujours des résultats satisfaisants). Ces deux constats, qui ont des implications radicalement opposées en termes de politique fiscale, renvoient fondamentalement à la conception qu'une Nation se fait de l'imposition des entreprises et à la question de savoir si elle doit augmenter ou non en fonction de leurs revenus.

iii) Une fois posés ces différents éléments de constat, cinq principales questions de politique fiscale peuvent être soulevées, au regard notamment des objectifs de rendement budgétaire, d'efficacité économique et de redistribution assignés à l'impôt.

La première question est celle de la taxation pour rémunérer différentes garanties accordées par l'État au secteur financier, dans la mesure où ce dernier en retire un avantage. Si un accroissement des moyens des autorités de régulation européennes paraît justifié, pour autant que les négociations européennes en cours conduisent effectivement à renforcer leurs compétences, taxer spécifiquement le secteur financier pour rémunérer la garantie implicite de sauvetage et la garantie des dépôts soulève de nombreuses difficultés, de même qu'un coût important, pour un gain incertain et pour des interventions qui demeurent des événements assez rares. De plus, l'évolution réglementaire européenne, qui privilégie le renflouement interne en cas de faillite bancaire comportant un risque systémique, pourrait réduire significativement cette garantie implicite.

La deuxième question est celle du devenir des spécificités fiscales et sociales identifiées pour les entreprises du secteur financier.

Concernant le régime de TVA, le statu quo semble préférable au passage au régime de droit commun, qui se traduirait par d'importantes difficultés techniques et un possible renchérissement des services bancaires pour les ménages, sans que cela garantisse avec certitude ni une amélioration ni un accroissement de l'activité des établissements

financiers. Cette considération n'est cependant pas exclusive d'un assouplissement du droit d'option vers un régime par opération, pour autant que les finances publiques le permettent.

Concernant l'impôt sur les sociétés, une piste de réflexion pourrait être de rendre plus contraignantes que le droit commun les règles de report en avant de déficit pour les entreprises intégrées. Cette réflexion, qui n'est pas propre au secteur financier et concerne toutes les grandes entreprises, ne peut cependant être menée avant que ne soit établi un bilan des dernières réformes limitant les possibilités de report de déficit.

Enfin, concernant le secteur des assurances, l'alignement sur le droit commun du régime fiscal dont bénéficient certaines structures mutualistes pourrait être poursuivi, et les taux de taxe sur les conventions d'assurance harmonisés. Si la distinction de traitement fiscal au regard des règles de taxe sur les conventions d'assurance entre l'assurance-vie et les contrats d'assurance non-vie devait être maintenue, il y aurait lieu de prolonger la logique conduisant à qualifier l'assurance-vie d'épargne longue et de l'accompagner de réflexions visant à allonger encore la durée moyenne de ses encours.

La troisième question concerne la possibilité d'utiliser ou non l'impôt comme instrument de régulation. Sur le plan théorique, il est possible de réduire les externalités négatives produites par le secteur financier en les taxant. Le projet de directive européenne concernant la taxation des transactions financières, qui ne devrait pas être adopté mais pourrait être mis en œuvre par quelques pays dans le cadre d'une coopération renforcée, répond à cette préoccupation. Toutefois, l'utilisation pratique de l'impôt apparaît d'un maniement opérationnel peu aisé par rapport à la détermination d'une nouvelle réglementation. La réflexion devrait plutôt se porter sur les points de contradiction éventuels entre taxation et réglementation : en particulier, la taxe systémique et le régime de déductibilité des frais financiers et des provisions pourraient être mis en cohérence avec les normes de renforcement des fonds propres.

La quatrième question est celle de l'imposition de la masse salariale au niveau de l'entreprise, qui permet de taxer une partie de la valeur ajoutée. Une étude économétrique originale, réalisée à la demande du Conseil des prélèvements obligatoires, montre une évolution sensible du partage de la valeur ajoutée au profit des salariés dans le secteur financier au cours des dernières années. Cette évolution explique notamment la capacité d'attraction du secteur observée au cours des dernières années, notamment auprès des diplômés d'écoles d'ingénieurs. Les résultats de cette étude identifient l'existence d'une prime salariale de 14%, dont environ 4% en moyenne sur la période 1994-2007 ne s'expliquent pas par des caractéristiques observables (diplôme, sexe, zone

géographique...) et peuvent être interprétés comme une mesure de la rente captée par les salariés du secteur. Des études utilisant la même méthodologie arrivent à des primes salariales bien supérieures aux États-Unis, en Allemagne et au Royaume-Uni (de l'ordre de 20% ou plus). Un résultat inattendu de cette étude est que la prime semble bénéficier davantage aux employés qu'aux cadres. Cet écart de prime salariale entre cadres et employés du secteur financier français d'une part, entre la France et les autres pays d'autre part, peut s'expliquer par l'existence et la structure de la taxe sur les salaires, imposition qui n'existe pas dans les autres pays, et qui semble donc avoir un effet redistributif significatif.

La dernière question porte sur les conséquences pour le financement de l'économie d'une taxation supplémentaire du secteur financier. Les études économétriques disponibles fournissent dans l'ensemble des résultats fragiles : les méthodologies sont débattues et de plus, pour des raisons de disponibilité des données, elles ne testent que l'impôt sur les sociétés et non une variation de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Au total, pour ce qui concerne le secteur financier, l'utilisation de l'instrument fiscal avec un objectif de rendement est toujours possible mais doit conserver à l'esprit la hausse récente et significative des prélèvements obligatoires acquittés par ce secteur, ainsi que les incertitudes sur ses conséquences pour le financement de l'économie. L'objectif de redistribution paraît satisfait par la taxe sur les salaires et, s'il fallait aller plus loin, devrait davantage relever de la fiscalité personnelle. Enfin, du point de vue de l'objectif d'efficacité économique, l'instrument fiscal, pertinent en théorie, paraît d'un maniement opérationnel peu aisé pour atteindre cet objectif, surtout en comparaison de la réglementation, dont les évolutions internationales et européennes soulèvent de plus des interrogations sur les recettes fiscales futures que pourront générer les entreprises du secteur financier.