



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Évaluation de l'article 44 septies du CGI visant à soutenir la reprise d'entreprise industrielle en difficulté

JUILLET 2021

Philippe GUDEFIN
François WERNER

Inspection générale
des finances

RAPPORT

N° 2021-M-015-03

N° NOR : ECON2126801X

**ÉVALUATION DE L'ARTICLE 44 SEPTIÈME DU CGI VISANT À SOUTENIR
LA REPRISE D'ENTREPRISE INDUSTRIELLE EN DIFFICULTÉ**

Établi par

PHILIPPE GUDEFIN
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
FRANÇOIS WERNER
Inspecteur général des finances

- Juillet 2021 -

SYNTHÈSE

Complexe, désaffecté et concentré, impropre, douteux : voilà les adjectifs définissant l'état des lieux conduit par la mission sur l'article 44 *septies* du CGI et justifiant sa suppression.

Complexe, l'article 44 *septies* du CGI est la résultante d'une série de modifications législatives visant à rendre le dispositif créé en 1988 compatible avec les réglementations européennes successives. Désormais compatibles avec les règles *de minimis* et le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), le dispositif est pour autant affublé de nombreux critères qui le rendent incompréhensible :

- ◆ des exclusions des secteurs d'activité des règlements européens auxquelles s'ajoute le critère industriel de l'activité de l'entreprise ;
- ◆ un critère industriel introduit initialement par la législation française qui est source d'incertitude car répondant à une définition propre de l'article 44 *septies* du CGI précisée par le Conseil d'État ;
- ◆ une notion d'entreprise « en difficulté » sources d'incertitudes pour le qualifier hors procédures collectives ;
- ◆ un mécanisme de double plafond : en part des coûts éligibles et en valeur ;
- ◆ des plafonds différenciés selon la catégorie [zone d'aides à finalité régionale (ZAFR), PME, *de minimis*] ;
- ◆ une procédure d'agrément lourde auprès de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) pour le bénéfice des régimes ZAFR et PME ;
- ◆ une activité unique imposée aux grandes entreprises qui reprennent une entreprise en difficulté.

Désaffecté, car au fur et à mesure des mises en conformité de 2004, 2008 et 2014 le recours au dispositif a fortement diminué. Différentes approches analytiques permettent de constater qu'entre 2007 et 2019, le nombre de bénéficiaires s'est réduit de 60 à 100 % pour atteindre environ 250 entreprises et le coût de la dépense fiscale s'est réduit de 70 % pour aboutir à 6,5 M€. Les effectifs couverts par le dispositif ont en parallèle diminué de 62,5 % passant de 6 500 à 2 400 salariés.

Concentré, les bénéficiaires du dispositif sont à 70% des micro-entreprises (MIC), pour une part en valeur certes inférieure à 25 % en moyenne sur les dernières années, et avec une surreprésentation des secteurs de la construction et du commerce (51 % en 2018 à eux deux).

La détermination du ratio du montant d'impôt sur les sociétés (IS) exonéré rapportée à la valeur ajoutée au niveau régional révèle également une forte concentration géographique des bénéficiaires (Corse, Bourgogne-France-Comté, Centre Val de Loire).

Impropre, le dispositif ne répond pas aux besoins des entreprises industrielles en difficulté. Il est ainsi inconnu, et donc non utilisé, du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI). L'association pour le retournement des entreprises (ARE) l'utilise de manière epsilonesque, 23,5 % des adhérents ayant participé à une enquête flash menée par l'association aux fins de la mission, déclarant d'ailleurs ne pas connaître le dispositif. Aucun professionnel ou familial du dispositif n'a été en mesure de présenter des éléments factuels ou théoriques en faveur du dispositif.

Rapport

D'effet douteux, car la mission n'a pas été en capacité de mesurer l'efficacité et l'efficience du dispositif. Si le taux de pérennité des entreprises de la cohorte retenue est bon, le biais de sélection ne permet pas de trancher positivement. De la même manière, le calcul du coût du dispositif par emploi est insatisfaisant en raison de la prise en compte de l'ensemble des effectifs des entreprises concernées et pas uniquement les emplois qui auraient été menacés ou supprimés. Douteux encore sur l'application des critères du dispositif : l'analyse des données effectuée par la mission a révélé une ancienneté des entreprises « reprenantes » de l'ordre de cinq ans en 2020 (alors que la réglementation prévoit la création d'une entité nouvelle), que le seul décalage des exercices comptables ne saurait justifier.

Douteux toujours car, *a contrario*, la mission n'a pas pu lever les doutes sur le risque d'effet d'aubaine lié au dispositif. Par construction, étant général, le dispositif ne différencie pas les entreprises qui en ont besoin. De la même manière, l'intégralité des acteurs rencontrés partage l'avis selon lequel le bénéficiaire d'une exonération d'IS dans les deux ans de la reprise se situe *a minima* très proche de l'effet d'aubaine.

Les données comparatives géographiques (en PIB régional ou part des salariés) témoignent de **la très forte concentration des montants de réductions d'IS associés au dispositif dans certaines régions** difficilement explicables autrement que par l'effet d'aubaine, une meilleure connaissance et promotion du dispositif ou une mauvaise connaissance du dispositif dans certains territoires. Ce constat est d'autant plus marqué en comparaison du poids de l'industrie dans les régions visées.

La répartition du dispositif est ainsi hétérogène et inégale. À titre d'exemple, le Centre-Val-de-Loire bénéficie 60 fois plus du dispositif que la Normandie, 20 fois plus que la région PACA et 10 fois plus que la région des Hauts-de-France. Un tiers des régions bénéficie entre 2 à 78 fois plus que les deux tiers restantes.

La mission a examiné les critères établis par la législation nationale qui pourraient être revus (critère industriel, nouvelle activité pour les grandes entreprises, procédure d'agrément). Cette piste de travail n'emporte pas cependant pas l'adhésion de la mission dans la mesure où l'architecture complexe du dispositif demeure.

Fort de ces constats, **la plus mauvaise des solutions serait de maintenir le régime en l'état : il sert peu et pas forcément les entreprises qui en auraient le plus besoin. La mission recommande donc de ne pas renouveler l'article 44 septies du CGI au-delà du 31 décembre 2021.**

De plus, **la reconnaissance du bénéfice l'article 44 septies du CGI permet de demander en cascade le bénéfice d'exonérations d'impôts locaux (CVAE, CFE, TFPB) de la même manière que le bénéfice des régimes d'exonération liés à la création d'entreprises.** Les données restituées à la mission ne permettent pas d'identifier les régimes d'exonération (créations ou reprise). **L'enjeu de cet ensemble est faible : 4,8 M€. En conséquence, la mission propose de supprimer également les exonérations des impôts locaux qui y sont rattachées.**

L'enjeu budgétaire ne pose aucune difficulté pour le décideur public pour supprimer l'article 44 septies du CGI et les exonérations d'impôts locaux rattachables pour un **coût global de 11,3 M€.**

La mission rappelle à cet effet qu'en 2022 :

- ◆ le taux d'IS sera abaissé à 25 % et se situe déjà à 15 % pour les PME et micro-entreprises principales bénéficiaires du dispositif actuellement ;
- ◆ une baisse des impôts de production de l'ordre de 10 Md€ dont les trois quarts relèvent de la suppression de la part régionale de CVAE.

Autrement dit, non seulement le coût budgétaire de l'article 44 septies serait mécaniquement réduit et les entreprises seraient déjà bénéficiaires d'un allègement très substantiel de CVAE.

Rapport

Aussi, **si la mission propose de supprimer le dispositif, elle recommande, dans le contexte de sortie de crise sanitaire et économique de s'appuyer sur les dispositifs récemment mis en place par le Gouvernement** (pour répondre aux besoins de liquidités et adapter des procédures judiciaires) et de **les faire connaître le plus possible** : plus massif, plus puissant avec un effet levier plus important, ils sont sans commune mesure avec le dispositif, objet du présent rapport.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. L'ARTICLE 44 SEPTIES DU CGI DOIT RESPECTER LE CADRE DE LA RÈGLEMENTATION DES AIDES D'ÉTAT ET FAIT L'OBJET AUJOURD'HUI UN RECOURS INÉGAL ET QUASI ANECDOTIQUE | 2 |
| 1.1. Le régime d'aides d'État encadre les dispositifs de soutien aux entreprises | 2 |
| 1.2. Le nombre de bénéficiaires et le montant de l'exonération ne cesse de se réduire depuis l'instauration du dispositif jusqu'à devenir anecdotique actuellement..... | 4 |
| 1.2.1. <i>L'approche par les documents budgétaires fait apparaître une baisse de 70 % en montant et 100 % en nombre entre 2007 et 2019.....</i> | <i>4</i> |
| 1.2.2. <i>Les travaux menés par la mission aboutissent à une baisse de 70 % en montant et 60 % en nombre sur la même période.....</i> | <i>7</i> |
| 1.2.3. <i>Les demandes d'agrément et les agréments octroyés ont fortement diminué.....</i> | <i>9</i> |
| 1.3. L'entreprise type bénéficiaire du dispositif est une micro-entreprise issue principalement de deux secteurs, les effectifs globaux couverts par le dispositif ayant été eux divisés par trois | 9 |
| 1.4. La répartition du bénéfice sur le territoire est inégale et hétérogène ce qui est difficilement explicable..... | 13 |
| 2. FAIBLEMENT UTILISÉ CAR COMPLEXE ET NÉGLIGEABLE À L'OCCASION D'UNE REPRISE D'UNE ENTREPRISE EN DIFFICULTÉ, LE DISPOSITIF EST DIFFICILEMENT MESURABLE EN TERMES D'EFFICACITÉ ET D'EFFICIENCE | 16 |
| 2.1. Assis sur l'impôt sur les sociétés dont les taux sont en cours de réduction, le mécanisme de l'article 44 septies, complexe à utiliser, constitue également une porte d'entrée aux dispositifs d'exonérations d'impôts locaux..... | 16 |
| 2.1.1. <i>Le mécanisme s'est complexifié à la suite de la condamnation de la France et des différentes mises en conformité avec les règlements européens.....</i> | <i>16</i> |
| 2.1.2. <i>Un dispositif national qui souffre néanmoins d'une surtransposition des règles</i> | <i>19</i> |
| 2.1.3. <i>Le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés devrait atteindre 25 % en 2022</i> | <i>20</i> |
| 2.2. La reprise des entreprises industrielles en difficulté se réalise sur la base de critères dépassant largement le cadre d'une exonération fiscale..... | 21 |
| 2.3. L'efficacité et l'efficience sont difficiles à démontrer | 22 |
| 2.3.1. <i>Le taux de pérennité des entreprises bénéficiaires est bon mais le biais de sélection intrinsèque nuit à la robustesse comparative</i> | <i>23</i> |
| 2.3.2. <i>La détermination du coût du maintien dans l'emploi ou de l'emploi créé n'est pas conclusive en termes d'efficience</i> | <i>25</i> |

| | |
|--|-----------|
| 2.4. Le critère de la création d'une entreprise nouvelle est appliqué de manière extensive..... | 26 |
| 2.5. Le dispositif de l'article 44 septies est par ailleurs couplé à des exonérations facultatives d'impôt locaux lesquelles, parfois réel motif de demande, représente un enjeu faible..... | 28 |
| 3. LES CONTRAINTES IMPOSÉES PAR LES RÈGLEMENTATIONS EUROPÉENNES PERMETTENT DE NE PROPOSER QUE DES ÉVOLUTIONS MARGINALES DU DISPOSITIF | 30 |
| 3.1. Si plusieurs propositions de modification du dispositif existent, elles ne sont pas forcément compatibles avec la réglementation européenne ou la cohérence fiscale nationale | 30 |
| 3.1.1. Réduire la durée de maintien de l'emploi de cinq à trois ou deux ans est contraire aux règles européennes..... | 30 |
| 3.1.2. Augmenter la durée du bénéfice de l'exonération d'impôt sur les sociétés ne répond pas aux objectifs du dispositif..... | 31 |
| 3.1.3. L'extension du mécanisme de l'imputation des reports en arrière sur l'IS à l'article 44 septies ne se justifie pas | 31 |
| 3.1.4. Le mécanisme de l'intégration fiscale ne paraît pas devoir être adapté pour répondre à la complexité de l'article 44 septies du CGI..... | 33 |
| 3.2. Les critères qui peuvent évoluer ne bouleverseraient pas l'architecture du dispositif | 35 |
| 3.2.1. Le régime actuellement applicable uniquement au profit des entreprises « industrielles » pourrait évoluer pour bénéficier à l'ensemble des entreprises | 35 |
| 3.2.2. La liste large des exclusions sectorielles pourrait être appliquée uniquement aux régimes ZAFR et PME, le régime de minimis bénéficiant d'un champ plus étendu..... | 36 |
| 3.2.3. Le critère supplémentaire de la création d'une société nouvelle indépendante de l'entreprise reprise pourrait être aménagé | 36 |
| 3.2.4. Le critère de la nouvelle activité économique imposé aux grandes entreprises pourrait être revu sur le fondement du principe de diversification porté par le RGEC depuis 2014 | 37 |
| 3.2.5. La procédure d'agrément pourrait être supprimée | 38 |
| 4. LA MISSION RECOMMANDE DE SUPPRIMER LES EXONÉRATIONS EN VIGUEUR (IS ET IMPÔTS LOCAUX RATTACHÉS) AU PROFIT DES DISPOSITIFS DE SORTIE DE CRISE ANNONCÉS PAR LE GOUVERNEMENT | 39 |
| 4.1. La mission recommande de supprimer le dispositif de l'article 44 septies du CGI et les dispositifs d'exonérations des impôts locaux qui y sont rattachés | 39 |
| 4.1.1. Un dispositif méconnu, complexe, aux effets limités et à l'enjeu budgétaire anecdotique..... | 39 |
| 4.1.2. La suppression de l'article 44 septies doit conduire à supprimer en parallèle les exonérations rattachées des impôts locaux..... | 40 |
| 4.2. La mission recommande de concentrer les efforts sur les dispositifs massifs mis en place par le Gouvernement dans le cadre de la sortie de crise | 41 |

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 3 mars 2021, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance et le ministre délégué chargé de l'Industrie ont confié à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission d'évaluation et de conseil relative au dispositif de l'article 44 *septies* du code général des impôts (CGI).

La mission a conduit ses travaux entre la fin du mois de mars et juin 2021. Outre les cabinets commanditaires, elle a rencontré les administrations centrales concernées au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie à savoir la direction générale du Trésor et notamment le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), la direction générale des Finances publiques (DGFIP), la direction de la Législation fiscale (DLF) ainsi que la direction générale des Entreprises (DGE). Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) a été consulté par la mission pour le contexte juridique antérieur et le cadre européen actuel.

La mission a également rencontré l'association pour le retournement des entreprises (ARE) et le conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAMJ).

Comme acteurs concernés, les maires ont été consultés par l'intermédiaire de l'association des maires de France (AMF).

La mission a également pu échanger avec M. Romain Grau, député de la première circonscription des Pyrénées-Orientales, en charge d'une mission d'information sur les entreprises en difficulté du fait de la crise.

Pour ses travaux, la collecte de données, leur exploitation et leur analyse, la mission s'est appuyée sur le département des études statistiques et fiscales de la DGFIP, sur le bureau chiffrages et études statistiques de la DLF ainsi que sur le pôle science des données de l'IGF. L'ARE a également conduit une enquête flash auprès de ses adhérents pour recueillir des avis tant sur la partie quantitative que sur des éléments de nature qualitative.

Le rapport est structuré du présent rapport de synthèse qui s'appuie sur deux annexes dédiées pour l'une à la présentation de l'article 44 *septies* du CGI (annexe I) et pour l'autre aux données relatives au dispositif fiscal, obtenues et analysées par la mission (annexe II). Une annexe consacrée aux personnes rencontrées (annexe III) par la mission complète ce rapport.

La mission émet un avis quant au bien-fondé d'un prolongement de la mesure tel qu'il avait été demandé dans la lettre de mission. Néanmoins, la mission analyse et formule des propositions alternatives en cas de maintien du dispositif et recommande de mobiliser des mesures existantes en substitution. Dans tous les cas, la mission émet des propositions concernant les exonérations des impôts locaux rattachées à l'article 44 *septies* du CGI.

1. L'article 44 septies du CGI doit respecter le cadre de la réglementation des aides d'État et fait l'objet aujourd'hui un recours inégal et quasi anecdotique

1.1. Le régime d'aides d'État encadre les dispositifs de soutien aux entreprises

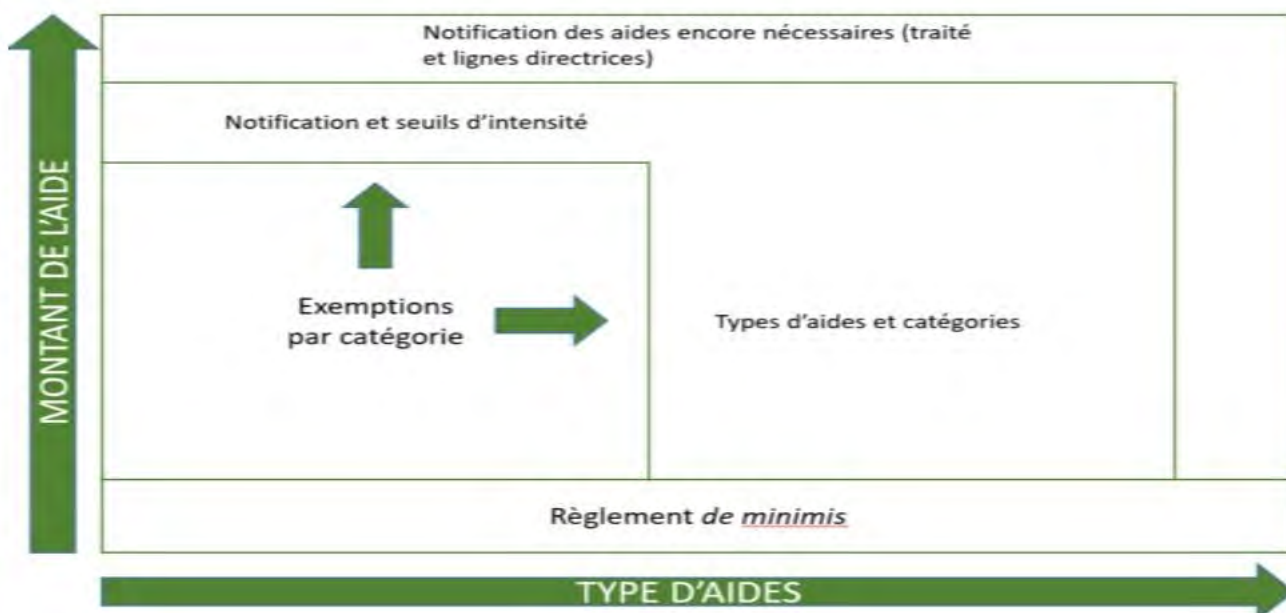
Les aides d'État sont définies, au sens européen, comme un avantage économique sélectif accordé au moyen de ressources d'État : elles ne sont compatibles avec le marché intérieur que par exception, après dérogation accordée par la Commission européenne sur la base de critères définis dans les traités. Certains dispositifs de soutien à l'agriculture, à l'environnement, à la culture, à la recherche et développement, aux petites et moyennes entreprises, à l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi, et certaines dispositions à finalité régionale entrent, par exemple, dans le champ d'application, vaste, des aides d'État.

Les aides d'État constituent ainsi, pour les États membres, avant tout un outil majeur de la politique industrielle et économique, comme elles sont, du point de vue communautaire, un élément qui ne doit pas entraver la concurrence au sein du marché intérieur.

L'appréciation de la compatibilité des aides d'État avec le marché repose sur l'un des trois facteurs suivants (cf. graphique 1) :

- ◆ le respect de règlements adoptés par la Commission européenne ;
- ◆ les lignes directrices (environnement, cinéma, sauvetage d'entreprises etc.), qui sont des communications de la Commission européenne précisant les critères à l'aune desquels elle entend apprécier la compatibilité des aides ;
- ◆ le Traité lui-même, lorsque le dispositif présenté ne s'inscrit pas dans le périmètre d'application d'un règlement ou d'une ligne directrice.

Graphique 1 : Règlementation européenne des aides d'État



Source : Mission.

Rapport

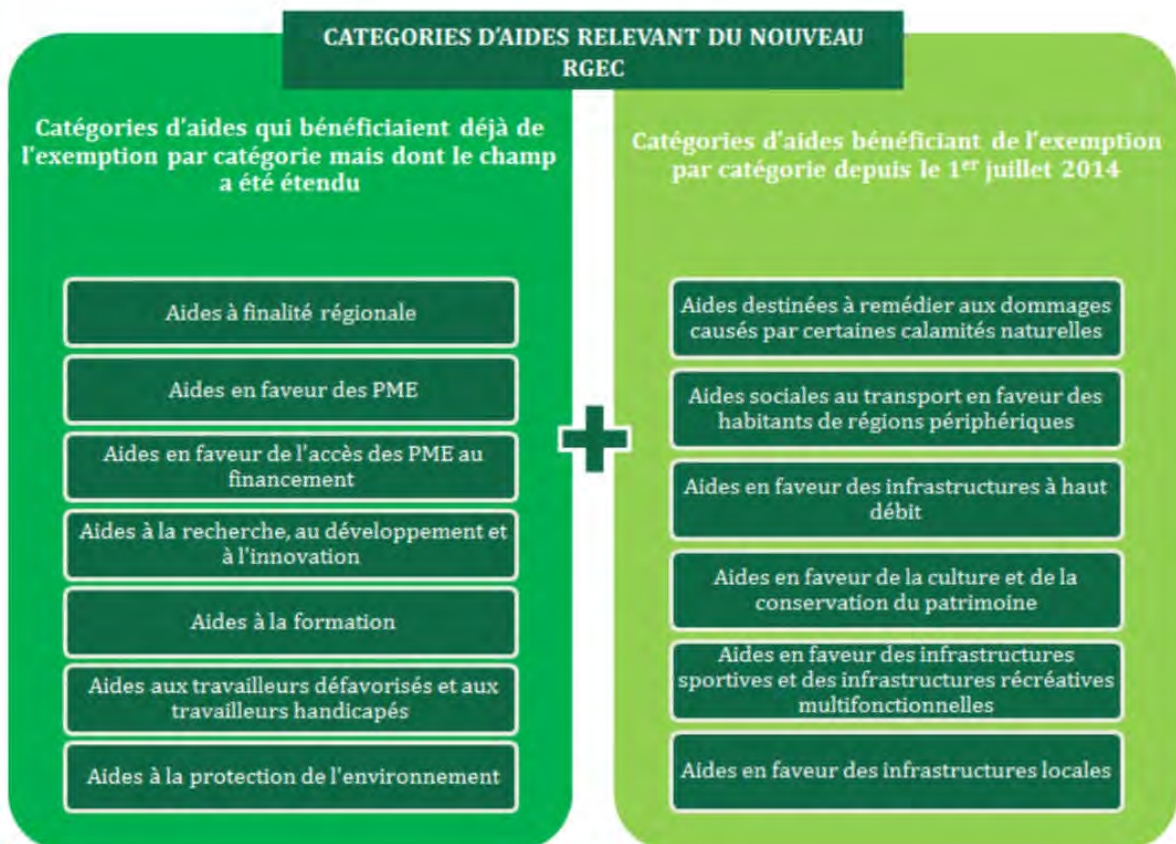
Est qualifié d'aide d'État un dispositif qui remplit les quatre critères cumulatifs suivants :

- ◆ l'existence d'une aide publique imputable à l'État ;
- ◆ la présence d'un avantage sélectif ;
- ◆ un effet sur la concurrence au sein du marché intérieur ;
- ◆ un impact sur les échanges intra-Union européenne.

Le règlement *de minimis* dit «général» n'exclut plus les entreprises en difficulté de son champ d'application depuis 2014. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, il concerne les mesures qui, ne dépassant pas un certain seuil et répondant aux critères fixés, ne constituent pas des aides d'État et ne doivent par conséquent pas être notifiées à la Commission. Ce règlement est applicable aux entreprises industrielles ou artisanales, hors secteurs spécifiques, sous réserve que l'aide *de minimis* soit plafonnée à 200 k€ sur trois exercices fiscaux. Ce règlement exclut toutes les activités relatives au secteur de la pêche et de l'aquaculture. Il est applicable aux entreprises actives dans la transformation ou la commercialisation de produits agricoles. Toutes les entreprises et tous les coûts sont admissibles. Une consolidation des aides *de minimis* est réalisée au niveau d'un groupe avec néanmoins une définition plus souple de l'entreprise autonome par rapport à la définition du RGEC (cf. 3.2.3).

Le règlement général d'exemption, par catégorie (RGEC) a été substantiellement modifié en 2014 en procédant à une extension de la réglementation de 2008 (cf. graphique 2) qui le précédait notamment au secteur des infrastructures sportives, au domaine culturel, à de nouvelles formes d'aides sociales qui visent à développer l'autonomie de la personne et à améliorer son adaptation à l'environnement de travail. Il relève aussi les plafonds des aides admissibles et assouplit leur encadrement.

Graphique 2 : Extension du nombre de catégories d'aides entrant dans le champ du RGEC



Source : Mission.

Rapport

La modernisation des aides d'État entrée en vigueur en 2014 emporte une diminution des contrôles *a priori* du fait de l'extension des exemptions de notification, du fait de la compatibilité assurée par le respect du RGEC ou la qualification de « non-aide » par le règlement *de minimis*.

Le règlement *de minimis* permet d'octroyer des aides aux entreprises en difficulté à l'exception de celles en liquidation judiciaire et sous réserve de conditions d'éligibilité particulières. À l'inverse, le RGEC ne s'applique pas en principe aux aides aux entreprises en difficulté¹.

Parmi l'ensemble des catégories d'aides exonérées de l'obligation de notification selon le RGEC deux sont utilisés pour rendre compatible l'article 44 *septies* avec le règlement :

- ◆ la catégorie des aides en faveur des zones d'aides à finalité régionale (ZAFR) ;
- ◆ la catégorie des aides en faveur des PME.

Dans les deux cas, les aides à l'investissement sont conditionnées au maintien de l'emploi pendant une période minimale de cinq ans en ZAFR et trois ans pour les PME.

Le détail des règles applicables à l'ensemble des régimes figurent en annexe I.

1.2. Le nombre de bénéficiaires et le montant de l'exonération ne cesse de se réduire depuis l'instauration du dispositif jusqu'à devenir anecdotique actuellement

1.2.1. L'approche par les documents budgétaires fait apparaître une baisse de 70 % en montant et 100 % en nombre entre 2007 et 2019

Existant depuis 1988 (cf. 2.1.1.1), le dispositif a donné lieu à différentes estimations *ex-ante* pas forcément toujours cohérentes entre elles.

- ◆ les débats parlementaires de 1988 faisaient état pour le régime antérieur d'un coût de 1 500 M de francs par an, soit l'équivalent de 380,5 M€² et de 10 000 entreprises bénéficiaires.
- ◆ l'administration française avait indiqué à la Commission européenne en 2004-2005 que la fourchette serait de 500 à 1 000 entreprises pour un budget annuel de 50 M€ ;
- ◆ les documents budgétaires disponibles³ font état de :
 - d'une estimation de 20 M€ en 2004 et 10 M€ en 2005
 - de 2007 à 2019⁴ d'un nombre d'entreprises bénéficiaires passé de 5 860 à 167 et des montants passés de 18 M€ à 5 M€.

En s'appuyant sur les montants reconstitués *ex-post* figurant dans l'annexe au projet de loi de finances (PLF), **la mission constate** (cf. tableau 1 et graphique 3) **qu'en treize ans, le nombre d'entreprises bénéficiaires a chuté de 97,2 % et les montants ont baissé de 72,2 %**. Les projections pour 2020 et 2021, figurant dans les documents budgétaires, ne modifient pas la trajectoire et la baisse.

¹ D'où la nécessité de la création d'une entreprise nouvelle (cf. annexe I).

² Conversion réalisée à l'appui du convertisseur franc-euro de l'Insee.

³ Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances (2009 à 2021).

⁴ Les chiffrages à partir de 2007 sont issus d'une reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales. Autrement dit, par exemple les données de 2017 sont tirées du tome II du PLF pour 2019.

Rapport

L'analyse des données en nombre de bénéficiaires (cf. graphique 3 et graphique 4) permet de constater :

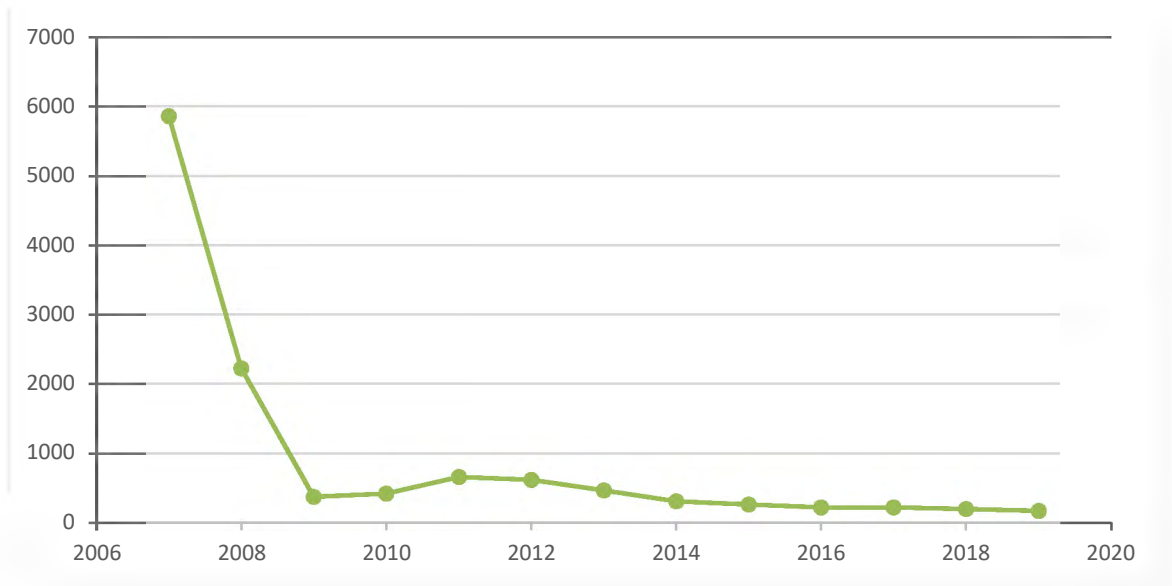
- ◆ la chute rapide entre 2007 et 2009 (de 5 860 à 370) ;
- ◆ une augmentation du nombre de bénéficiaires entre 2009 et 2011 ;
- ◆ un nombre de bénéficiaires réduit de moitié entre 2011 et 2014 (de 655 à 303) ;
- ◆ une baisse plus linéaire en valeur mais forte en part (de 303 à 167 soit - 45 %) entre 2011 et 2019.

Tableau 1 : Nombre d'entreprises bénéficiaires et montant de l'aide accordée de 2007 à 2021

| Exercice | Nombre d'entreprises bénéficiaires | Montant (en M€) |
|-------------------|------------------------------------|-----------------|
| 2007 | 5 860 | 18 |
| 2008 | 2 220 | 13 |
| 2009 | 370 | 10 |
| 2010 | 415 | 11 |
| 2011 | 655 | 17 |
| 2012 | 615 | 12 |
| 2013 | 460 | 14 |
| 2014 | 303 | 13 |
| 2015 | 259 | 10 |
| 2016 | 215 | 9 |
| 2017 | 215 | 10 |
| 2018 | 193 | 10 |
| 2019 | 167 | 5 |
| 2020 ⁵ | Non disponible (N.D) | 5 |
| 2021 | N.D. | 4 |

Source : Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée aux projets de loi de finances (2009 à 2021).

Graphique 3 : Évolution du nombre d'entreprises bénéficiaires de 2007 à 2019

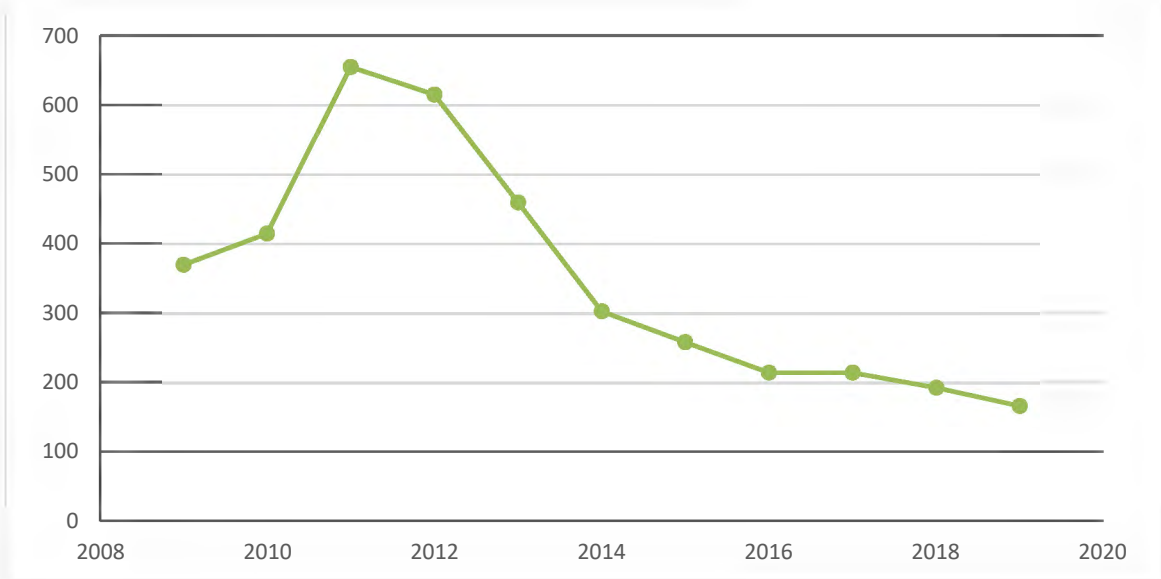


Source : Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée aux projets de loi de finances (2009 à 2021).

⁵ Les montants figurant dans les documents budgétaires pour les exercices 2020 et 2021 sont des prévisions.

Rapport

Graphique 4 : Évolution du nombre d'entreprises bénéficiaires de 2009 à 2019 (zoom)

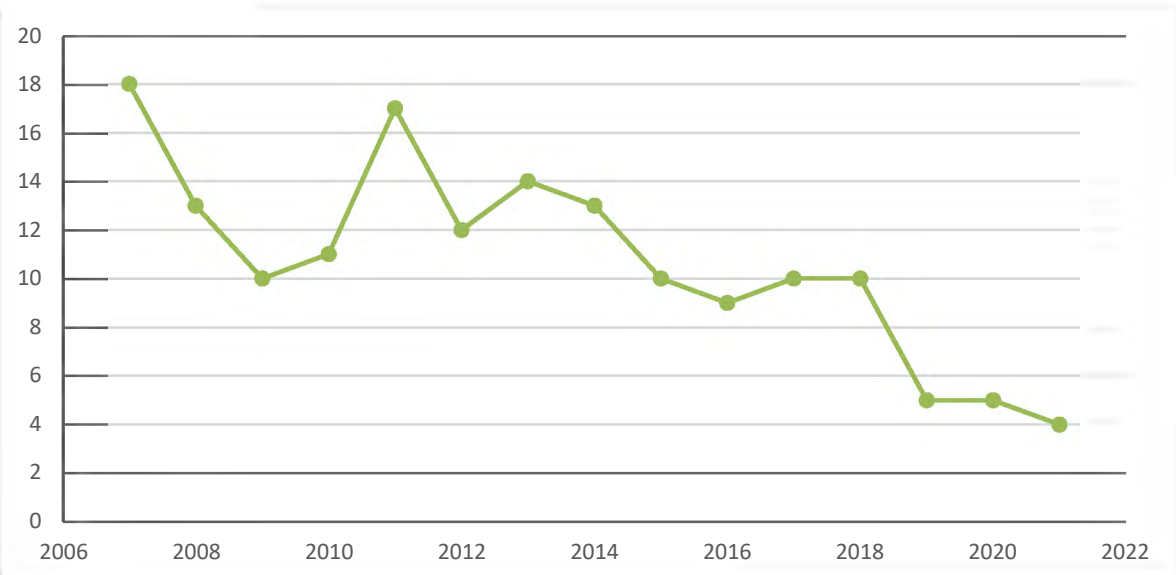


Source : Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée aux projets de loi de finances (2009 à 2021).

L'analyse des données en montant permet de constater (cf. graphique 5) :

- ◆ une trajectoire à la baisse passée de 18 à 4 M€ entre 2007 et 2021 ;
- ◆ une trajectoire heurtée à la baisse :
 - une baisse de 18 à 10 M€ entre 2007 et 2010 ;
 - une hausse de 10 à 17 M€ entre 2010 et 2011 ;
 - une hausse de 10 à 13 M€ entre 2010 et 2014 ;
 - une baisse par plateau entre 2014 et 2018 (autour de 10 M€) puis entre 2019 et 2021 (autour de 5 M€).

Graphique 5 : Évolution des montants de réductions d'IS associés au dispositif de 2007 à 2021



Source : Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée aux projets de loi de finances (2009 à 2021).

1.2.2. Les travaux menés par la mission aboutissent à une baisse de 70 % en montant et 60 % en nombre sur la même période

La mission a souhaité compléter l'approche des documents budgétaires par une analyse plus fine à partir des bases de données⁶, qui permet également de croiser les trajectoires et les volumes compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les chiffrages documentés depuis 1990.

Le gain associé au dispositif a ainsi été reconstitué pour chaque entreprise dans le but de présenter une cartographie précise des entreprises bénéficiaires.

L'analyse globale des données permet d'attester les principaux constats sur la période 2010-2019 :

- ◆ **le nombre d'entreprises est passé de 612 à 239 soit une baisse de 60,9 %** ; les données figurant ici diffèrent de celles du tableau 1 en raison d'une approche méthodologique différente : si le tableau 1 enregistre uniquement les bénéficiaires d'une exonération d'IS, le tableau 2 comptabilise toutes les entreprises ayant déclaré une valeur dans les cases idoines des formulaires déclaratifs. Malgré une différence de méthode, la mission aboutit aux mêmes constats et dans les mêmes proportions ;
- ◆ **le coût de la dépense fiscale a diminué de 22 M€ en 2010 à 6,5 M€ en 2019 soit une baisse de 70,8 %.**

Il convient de relever que **l'exercice 2019 a connu un ressaut inattendu en nombre et en valeur en raison du plus grand nombre d'ETI concernées. Une comparaison avec l'exercice 2018, laquelle poursuivait la baisse de plusieurs années, aurait opéré un constat encore plus net de retrait du recours au dispositif (3,7 M€ de dépense fiscale soit une baisse de 83,1 % et 215 entreprises bénéficiaires soit une baisse de 64,9 %).**

Aucune direction ou acteur interrogé par la mission n'a été en mesure d'expliquer ce ressaut, par ailleurs déconnecté du cycle de la vie économique ;

- ◆ **concernant les effectifs salariés concernés :**
 - **le nombre total est passé de 6 466 à 2 425 soit une baisse de 62,5 % ;**
 - **la moyenne des effectifs est passée de 16 à 12 soit une baisse de 26,5 % ;**
- ◆ les bénéficiaires demeurent encore principalement des micro-entreprises de 77,8 % en 2010 à 65,7 % en 2019.

S'il n'a pas été possible à la mission de reconstruire les données avec la précision et la profondeur historique permettant un panorama complet depuis 2000, les inflexions à la baisse constatées correspondent néanmoins aux trois grandes étapes de la mise en conformité avec la réglementation européenne (cf. 2.1.1.1).

⁶ Base FARE de l'Insee, base BIC-IS produite par la DGFIP et les bases BIC-RN et BIC-RS produites par la DGFIP

Tableau 2 : Principales caractéristiques du dispositif

| Année | Entreprises | Coût de la dépense fiscale (K€) | | Effectifs | | Bénéfices exonérés grâce au dispositif | | Nombre de bénéficiaires par taille d'entreprises | | | |
|-------|-------------|---------------------------------|-------|-----------|------------|--|-----------|--|------|-----------------|------|
| | | Nombre | 6 546 | 2 425 | Total | Moyenne | Total (€) | Moyenne (€) | MIC | PME | ETI |
| 2019 | 239 | 3 776 | 1 048 | 5 | 14 343 747 | 66 715 | N.D. | 157 | 42 | Non-disp (N.D.) | 0 |
| 2018 | 215 | 3 036 | 2 060 | 9 | 20 384 889 | 83 204 | 195 | 157 | 50 | N.D. | N.D. |
| 2017 | 245 | 7 077 | 2 217 | 9 | 22 238 681 | 82 672 | 196 | N.D. | N.D. | 65 | 0 |
| 2016 | 269 | 9 498 | 3 352 | 13 | 29 372 355 | 107 987 | 221 | 74 | 87 | N.D. | N.D. |
| 2015 | 272 | 11 211 | 3 184 | 14 | 34 453 901 | 109 726 | 278 | 87 | 102 | N.D. | N.D. |
| 2014 | 309 | 21 146 | 5 675 | 21 | 64 597 725 | 165 635 | 314 | 102 | 102 | N.D. | N.D. |
| 2013 | 382 | 16 325 | 4 680 | 15 | 50 179 549 | 113 017 | 417 | 121 | 121 | N.D. | N.D. |
| 2012 | 436 | 14 973 | 5 582 | 5 | 46 232 200 | 77 701 | 476 | 147 | 147 | N.D. | N.D. |
| 2011 | 565 | 22 386 | 6 466 | 16 | 68 484 615 | 106 178 | 157 | 134 | 134 | N.D. | N.D. |
| 2010 | 612 | | | | | | | 42 | 42 | N.D. | N.D. |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs Pôle science des données de l'IGF.

1.2.3. Les demandes d'agrément et les agréments octroyés ont fortement diminué

La mission a également pu recomposer les demandes chiffrées en matière d'agrément sans pouvoir retracer un historique complet depuis 1991.

Ainsi, entre 1991 et 1996, 225 agréments ont été octroyés par l'administration fiscale, principalement pour des entreprises de 11 à 50 travailleurs (47 % des agréments octroyés) et les entreprises de moins de 10 travailleurs (31 %).

Entre 1997 et 2003, 38 entreprises auraient bénéficié du dispositif par l'obtention d'un agrément.

Le nombre de bénéficiaires est passé entre 1997 et 1999 de 151 à 60 entreprises soit une baisse de 60 % pour un coût passé de 64 M€ à 55 M€ soit une baisse de 14 %.

Selon les observations obtenues par le rapporteur général de la Commission des finances du Sénat en 2004, 2 800 entreprises auraient bénéficié de la mesure entre 1994 et 2002, et 960 entreprises auraient reçu une aide supérieure au plafond de 100 000 €⁷ de la règle dite *de minimis*.

Par ailleurs, en moyenne **depuis 2017, la DGFIP traite entre environ 23 demandes par an dont 97 % émanent des directions régionales et/ou départementales des Finances publiques** pour lesquelles :

- ◆ environ la moitié des demandes (52,2 %) fait l'objet d'une délivrance d'agrément soit 20 fois moins d'agrément accordés qu'en 1991 ;
- ◆ 30,0 % des dossiers font l'objet d'un refus.

Le nombre de demandes d'agrément reçus et traités annuellement par le réseau de la DGFIP est donc anecdotique et peut même soulever la question de son suivi et de son traitement eu égard au faible volume.

1.3. L'entreprise type bénéficiaire du dispositif est une micro-entreprise issue principalement de deux secteurs, les effectifs globaux couverts par le dispositif ayant été eux divisés par trois

Sur la base des données récoltées par la mission, une analyse détaillée a été conduite afin d'identifier « l'entreprise type » ayant recours à l'article 44 *septies*.

Il en ressort que le **dispositif profite, en 2018, à 51,3 % au secteur de la construction et du commerce**. Cette part était respectivement de 37 % en 2017 et 42,2 % en 2016 et bien que fluctuante reste majoritaire : presque aucun autre secteur ne dépasse les 10 % en part sur les trois exercices observés (cf. tableau 3).

⁷ Plafond alors applicable (cf. annexe I).

Rapport

Tableau 3 : Répartition sectorielle des entreprises bénéficiaires de 2016 à 2018

| Secteur | Libellé ⁸ | Nombre d'entreprises bénéficiaires en 2018 | Part des entreprises bénéficiaires (en %) | | |
|--|----------------------|--|---|------|------|
| | | | 2018 | 2017 | 2016 |
| Construction | FZ | 53 | 27,5 | 18,5 | 19,7 |
| Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles | GZ | 46 | 23,8 | 18,5 | 22,5 |
| Hébergement et restauration | IZ | 17 | 8,8 | 7,0 | 6,4 |
| Autres industries manufacturières ; réparation et installation de machines et d'équipements | CM | 14 | 7,3 | 5,3 | 2,8 |
| Métallurgie et fabrication de produits métalliques à l'exception des machines et des équipements | CH | 13 | 6,7 | 10,1 | 10,0 |
| Activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques | MA | 11 | 5,7 | 4,0 | 4,0 |
| Transports et entreposage | HZ | 9 | 4,7 | N.D. | 4,4 |
| Fabrication de machines et équipements n.c.a. | CK | 5 | 2,6 | 4,4 | 4,4 |
| Travail du bois, industries du papier et imprimerie | CC | 4 | 2,1 | 6,2 | 4,4 |
| Activités de services administratifs et de soutien | NZ | 4 | 2,1 | 6,6 | 4,8 |
| Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac | CA | 4 | 2,1 | 3,1 | N.D. |

⁸ Selon la nomenclature statistique A38.

Rapport

| Secteur | Libellé ⁸ | Nombre d'entreprises bénéficiaires en 2018 | Part des entreprises bénéficiaires (en %) | | |
|--|----------------------|--|---|------|------|
| | | | 2018 | 2017 | 2016 |
| Arts, spectacles et activités récréatives | RZ | 3 | 1,6 | 2,2 | 1,2 |
| Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques | CI | 3 | 1,6 | 1,3 | N.D. |
| Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques | CG | 3 | 1,6 | 2,6 | 2,8 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs Pôle science des données de l'IGF.

De plus, **70 % des entreprises bénéficiaires sont des micro-entreprises représentant une part du coût de la dépense fiscale inférieure à 25 %**. Leur part est passée de 77,8 % en 2010 à 65,7 % en 2019. Les PME représentent 17,6 % des bénéficiaires en 2019 contre 21,9 % en 2010 (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Taille des entreprises bénéficiaires

| Année | Entreprises | Nombre de bénéficiaires par taille | | |
|-------|-------------|------------------------------------|------|------|
| | | MIC | PME | ETI |
| 2019 | 239 | 157 | 42 | |
| 2018 | 215 | 157 | 50 | 0 |
| 2017 | 245 | N.D. | N.D. | N.D. |
| 2016 | 269 | 195 | 65 | 0 |
| 2015 | 272 | 196 | 74 | |
| 2014 | 309 | 221 | 87 | |
| 2013 | 382 | 278 | 102 | |
| 2012 | 436 | 314 | 121 | |
| 2011 | 565 | 417 | 147 | |
| 2010 | 612 | 476 | 134 | |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

Néanmoins, **cette interprétation doit être nuancée par l'approche en montant**, c'est-à-dire la part du coût de la dépense fiscale rattachable aux MIC dans le coût total de la dépense fiscale (cf. tableau 5). Ainsi, cette part **oscille entre 10,1 % en 2010 et 20,2 % en 2019 sans qu'une trajectoire ne puisse être réellement dessinée dans le temps**.

Ainsi, cette part a pu monter jusqu'à 38,6 % en 2017, 2010 représentant son point le plus bas depuis 10 ans. Il est à noter que l'augmentation de la part des MIC dans le total sur une année n'est pas forcément liée à une hausse du coût de la dépense rattachable aux MIC mais à une baisse du coût de la dépense fiscale totale plus forte que celle rattachable aux MIC (cas de l'exercice 2017).

En moyenne sur dix ans, la part des MIC dans le coût de la dépense fiscale est de 23,1 % et la part médiane est de 22,4 %.

Rapport

Tableau 5 : Coût de la dépense fiscale sur le champ des MIC

| Année | Coût de la dépense fiscale (K€) | Coût de la dépense fiscale sur le champ des MIC (K€) | Part du coût de la dépense fiscale des MIC (%) |
|-------|---------------------------------|--|--|
| 2019 | 6 546 | 1 320 | 20,2 |
| 2018 | 3 776 | 1 020 | 27,0 |
| 2017 | 3 036 | 1 173 | 38,6 |
| 2016 | 7 077 | 1 768 | 25,0 |
| 2015 | 9 498 | 1 952 | 20,6 |
| 2014 | 11 211 | 1 952 | 17,4 |
| 2013 | 21 146 | 5 107 | 24,2 |
| 2012 | 16 325 | 5 021 | 30,8 |
| 2011 | 14 973 | 2 633 | 17,6 |
| 2010 | 22 386 | 2 254 | 10,1 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

Par ailleurs, de 2010 à 2019, le dispositif couvre annuellement en moyenne 3 700 ETP avec une évolution à la baisse marquée de 62,5 % passant de 6 500 salariés à environ 2 400 salariés.

L'analyse détaillée montre (cf. tableau 6) : une tendance durable à la baisse avec néanmoins des ressauts comme en 2013 (5 675 soit un niveau supérieur à 2011) ou 2015 sans que la tendance ne soit remise en cause, et un point bas en 2018 avec seulement 1 048 salariés concernés pour une moyenne de 5 salariés par entreprises et enfin un rebond en 2019 avec 2 425 salariés concernés soit un niveau supérieur même à 2016. Ce rebond s'explique par la présence d'ETI au bénéfice du dispositif.

Néanmoins, si la configuration constatée après chaque rebond se reproduit, l'exercice 2020 devrait être marqué par une baisse importante. Si la mission n'est pas en mesure d'anticiper les effets de la crise sanitaire, elle peut présumer du fait que le recours au dispositif aura été particulièrement faible compte tenu du soutien financier aux entreprises apporté par l'État qui explique largement le nombre contenu de défaillances des entreprises⁹.

L'approche par la moyenne des effectifs démontre alors même que les MIC étaient déjà majoritaires en 2010 et que la moyenne des effectifs dépassant les 10 salariés, que les autres entreprises bénéficiaires étaient donc de taille plus importante (en terme de nombre de salariés) pour augmenter la moyenne.

Tableau 6 : Effectifs concernés par le dispositif

| Année | Entreprises | Effectifs | |
|-------|-------------|-----------|---------|
| | | Total | Moyenne |
| 2019 | 239 | 2 425 | 10 |
| 2018 | 215 | 1 048 | 5 |
| 2017 | 245 | 2 060 | 9 |
| 2016 | 269 | 2 217 | 8 |
| 2015 | 272 | 3 352 | 13 |
| 2014 | 309 | 3 184 | 14 |
| 2013 | 382 | 5 675 | 21 |
| 2012 | 436 | 4 680 | 15 |
| 2011 | 565 | 5 582 | 15 |
| 2010 | 612 | 6 466 | 16 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs Pôle science des données de l'IGF.

⁹ Selon les données publiées par la Banque de France, le nombre de défaillances a baissé de 39 % entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2020.

1.4. La répartition du bénéfice sur le territoire est inégale et hétérogène ce qui est difficilement explicable

La mission a procédé à une cartographie comparative pour caractériser des effets de distribution géographique du dispositif de l'article 44 *septies* du CGI (cf. carte 1).

Ainsi, la mission a d'abord calculé pour chaque région administrative un ratio entre le montant d'IS exonéré dans la région rapporté à la valeur ajoutée (VA) régionale¹⁰. Ce calcul permet d'identifier les déformations entre la part du PIB régional et la part du bénéfice de l'exonération de l'article 44 *septies*.

Ces ratios attestent :

- ◆ **d'une non homogénéité de la répartition du bénéfice de l'exonération ;**
- ◆ **d'une inégalité forte dans la répartition du bénéfice :**
 - la Corse bénéficie 78 fois plus que la région Normandie et 26 fois plus que la région PACA ou 13 fois plus que la région HdF ;
 - le Centre-Val-de-Loire (pour prendre une région métropolitaine) bénéficie 60 fois plus que la Normandie, 20 fois plus que la région PACA et 10 fois plus que la région HdF ;
 - **un tiers des régions bénéficie entre 2 à 78 fois plus que les deux tiers restantes.**

La comparaison entre les valeurs des ratios avec les valeurs des PIB régionaux ne permet pas de démontrer que les régions à plus faible valeur de PIB sont celles qui comparativement bénéficient le plus des effets du dispositif de l'article 44 *septies*. En effet, ces volumes de PIB ne sont pas rapportés à la population. Ainsi, la région Hauts-de-France, considérée traditionnellement comme une des régions plus pauvres est dans le dernier quintile bénéficiaire.

Le secret statistique ne permet pas d'identifier une maille plus fine au sein des régions pour lesquelles les niveaux de pauvreté sont aussi sensiblement disparates (par exemple le cas de la Seine-Saint-Denis et de l'Île-de-France).

La lecture laissant à penser que le dispositif jouerait un rôle de redistribution entre les régions les plus riches et celles les plus pauvres doit être relativisée d'une part compte tenu des enjeux financiers concernés et d'autre part par le fait que cet effet n'a jamais été recherché par le législateur. Autrement dit, il n'apparaît pas opportun à la mission de justifier un dispositif par un effet *ex-post* et non par un motif souhaité.

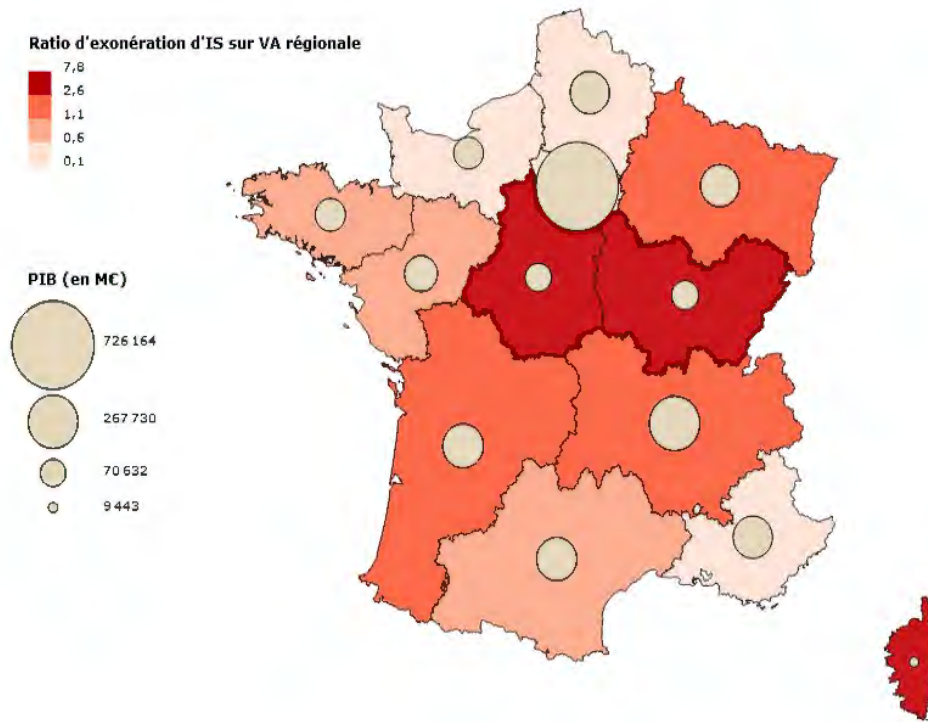
De plus, la très forte concentration des montants de réductions d'IS associés au dispositif dans certaines régions incite la mission à penser que cette concentration est liée soit à un effet d'aubaine ou une connaissance voire une promotion du dispositif sur les territoires concernés ou au contraire une insuffisante connaissance du dispositif (la mission n'est pas en mesure de démontrer que des stratégies de recours ont été mises en place sur les territoires concernés, le non recours peut donc être aussi lié à une méconnaissance eu égard à la complexité du dispositif et son recours anecdotique).

La comparaison de ces données de l'article 44 *septies* du CGI avec les données de valeur ajoutée (VA) du secteur industriel par région (cf. carte 2) permet de constater d'une manière différente des disparités territoriales entre les bénéficiaires de l'exonération et le poids de l'industrie sur ce même territoire (exemple de la Corse ou de la Normandie voire le Grand Est).

¹⁰ Source Insee, Produit intérieur brut en 2018, comparaisons régionales.

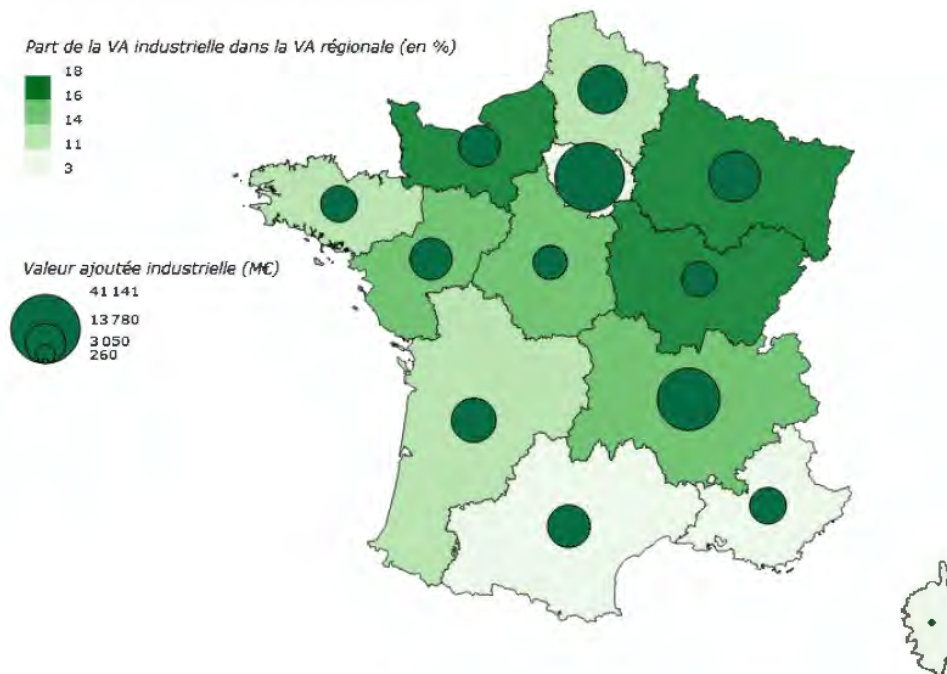
Rapport

Carte 1 : Ratio du montant d'IS exonéré sur la VA au niveau régional



Source : BIC-IS 2018, FARE 2018. Valeur ajoutées régionales (données 2018 semi-définitives, Insee) ; calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF. Notes de lecture : en Corse, le ratio montant d'IS exonérée par l'article 44 septies du CGI sur la valeur ajoutée régionale (en M€) s'élève à 7,8.

Carte 2 : Part de la valeur ajoutée industrielle dans la valeur ajoutée régionale



Source : Valeur ajoutées régionales (données 2018 semi-définitives, Insee) ; calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

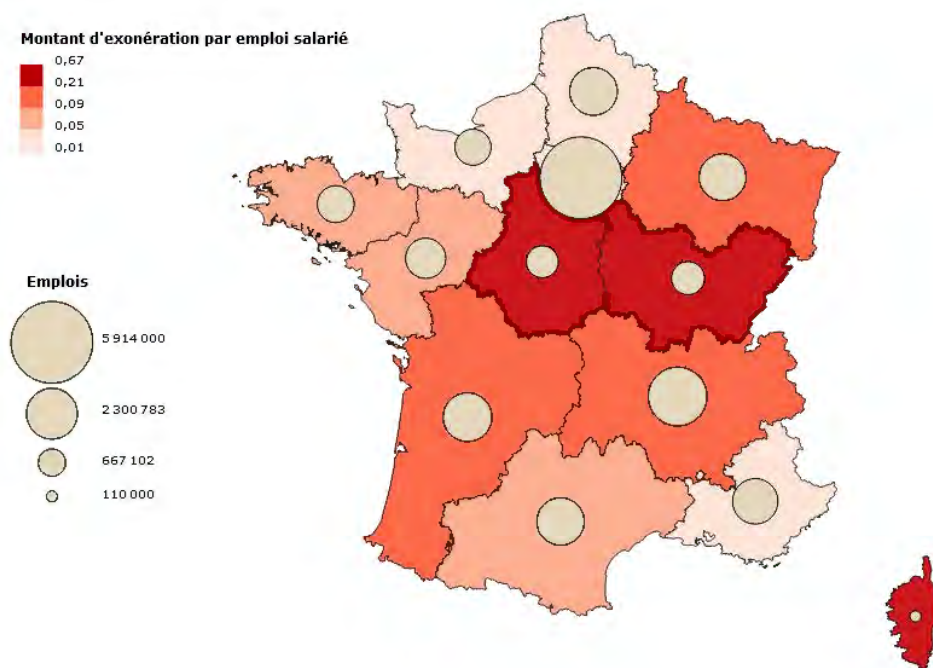
Rapport

La mission a cherché à caractériser les effets sur la base d'une autre comparaison. La mission a donc calculé pour chaque région administrative un ratio entre le montant d'IS exonéré dans la région rapporté à l'emploi salarié régional (cf. carte 3). Ce calcul permet d'identifier les déformations entre la part de l'emploi salarié régional et la part du bénéfice de l'exonération de l'article 44 septies.

Il en résulte que la répartition régionale est identique à celle de la comparaison avec le PIB régional (logiquement les parts d'emploi sont représentatives du niveau de richesse créé par unité géographique).

Avec cette approche, les comparaisons restent sensiblement les mêmes avec le Centre-Val-de-Loire qui bénéficie 49 fois plus que la Normandie, 24,5 fois plus que la région PACA, et 16 fois plus que la région HdF.

Carte 3 : Ratio du montant d'IS exonérée sur l'emploi salarié au niveau régional



Source : BIC-IS 2018, FARE 2018. Estimations d'emploi fin 2018 (Insee) ; calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF. Notes de lecture : en Corse, le ratio montant d'IS exonérée par l'article 44 septies du CGI sur l'emploi salarié régionale s'élève à 0,67 € par emploi.

2. Faiblement utilisé car complexe et négligeable à l'occasion d'une reprise d'une entreprise en difficulté, le dispositif est difficilement mesurable en termes d'efficacité et d'efficience

2.1. Assis sur l'impôt sur les sociétés dont les taux sont en cours de réduction, le mécanisme de l'article 44 septies, complexe à utiliser, constitue également une porte d'entrée aux dispositifs d'exonérations d'impôts locaux

2.1.1. Le mécanisme s'est complexifié à la suite de la condamnation de la France et des différentes mises en conformité avec les règlements européens

2.1.1.1. Le dispositif de 1988 a été rénové à de nombreuses reprises

Le dispositif a été initialement introduit par la loi de finances n° 88-1149 du 23 décembre 1988 en remplacement d'un régime temporaire institué par l'article 50 de la loi du 5 janvier 1988 relative au développement et à la transmission des entreprises.

Les débats parlementaires au Sénat mentionnent un dispositif similaire préexistant de 1977 à 1987. La DLF a indiqué à la mission qu'il s'agit certainement des articles 44 *bis* et 44 *ter* du CGI qui prévoyaient des allègements d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises industrielles créées avant le 1^{er} janvier 1982 ou le 31 décembre 1983. L'article 44 *bis* du CGI a été instauré par l'article 17 de la loi n° 77-1467 de finances du 30 décembre 1977.

Les travaux de la mission comme les recherches de la DLF n'ont pas permis d'identifier une actualité, un cas médiatique d'une entreprise industrielle en difficulté ayant motivé l'introduction de la mesure.

Pour autant, à la lecture des débats parlementaires la restriction du champ au caractère industriel d'une entreprise est liée au contexte de l'ouverture du marché intérieur à venir en 1992. Cette restriction a donné lieu à une opposition au Sénat qui voulait l'élargir en cohérence avec les dispositifs en vigueur relatifs à la création d'entreprises. Le Gouvernement s'y est opposé et a assumé la dichotomie entre une entreprise nouvelle créée pour exercer une activité industrielle, commerciale ou artisanale qui bénéficie d'une exonération alors qu'une entreprise qui se crée pour sauver une entreprise exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale ne bénéficie de l'exonération que si l'entreprise est industrielle.

En 2003, la France a été condamnée par la Commission européenne¹¹ considérant que ce dispositif constituait une aide d'État au sens de l'article 87 du Traité de Rome de nature à fausser la concurrence en favorisant les entreprises bénéficiaires de cet avantage fiscal et a conclu à l'incompatibilité de l'ensemble du régime d'exonération prévu à l'article 44 *septies*.

Depuis cette condamnation, le dispositif a été modifié en moyenne tous les deux ans que ce soit sur le fond ou sur la durée d'application. Les aménagements du dispositif les plus notables sont :

- ♦ en 2004 afin de le rendre compatible avec les règles communautaires en matière d'aides d'État¹² ;

¹¹ Cf. décision n° 2004/343/CE du 16 décembre 2003.

¹² Cf. l'article 41 de la loi de finances rectificatives n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

Rapport

- ◆ en 2008¹³ pour tenir compte de l'entrée en vigueur d'un règlement déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun¹⁴ ;
- ◆ en 2014¹⁵ pour tenir compte de l'entrée en vigueur de nouveaux règlements communautaires notamment le règlement général d'exemption par catégories (RGEC) qui précise les conditions de compatibilités des aides exemptées de notification à la Commission européenne¹⁶.

2.1.1.2. Le dispositif est désormais compatible avec les règles européennes

Le dispositif comporte en réalité trois régimes différents : le régime *de minimis*, les deux régimes spécifiques RGEC : zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) et aides en faveur des PME.

Dans le cadre national, dans tous les cas, le régime d'exonération s'applique aux **seules sociétés nouvelles créées dans le seul but de reprendre une entreprise industrielle en difficulté**.

Sont concernées par la disposition de l'article 44 *septies* du CGI les sociétés créées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2020, en métropole et dans les départements d'outre-mer, ayant pour objet la reprise :

- ◆ d'une **entreprise industrielle en difficulté** qui fait l'objet d'une cession ordonnée par le tribunal ;
- ◆ ou d'un ou plusieurs établissements industriels en difficulté d'une entreprise industrielle.

De plus, concernant les **grandes entreprises**, le législateur impose l'éligibilité au régime **sous réserve de la création d'une nouvelle activité économique** (appréciée selon le code NAF) **dans la zone d'aide à finalité régionale concernée**.

Par ailleurs, il n'est pas posé de condition quant à la forme juridique de l'entreprise reprise, qui peut être une entreprise individuelle ou revêtir la forme d'une société. De même, le régime est applicable aussi bien à la reprise d'une entreprise dans sa globalité qu'à la reprise d'un ou plusieurs établissements.

Le capital de la société créée ne doit pas être détenu directement ou indirectement par les personnes qui ont été associées ou exploitantes ou qui ont détenus plus de 50 % du capital de l'entreprise en difficulté pendant l'année précédant la reprise.

Dans la France entière, sont exclues du champ d'application de la disposition, quel que soit le régime (*de minimis*, ZAFR et PME), les activités exercées dans l'un des secteurs suivants :

- ◆ transports et infrastructures correspondantes ;
- ◆ construction navale ;
- ◆ fabrication de fibres synthétiques ;
- ◆ sidérurgie ;
- ◆ charbon ;
- ◆ production et distribution d'énergie ;

¹³ Cf. l'article 114 de la loi de finances rectificative n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

¹⁴ Cf. règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008.

¹⁵ Cf. l'article 47 de la loi de finances rectificative n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 a prorogé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2020.

¹⁶ Cf. règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité et règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

Rapport

- ◆ infrastructures énergétiques ;
- ◆ production agricole primaire ;
- ◆ transformation et commercialisation de produits agricoles ;
- ◆ pêche et aquaculture.

Le bénéfice de l'aide est en outre soumis à l'obtention d'un agrément préalable par la DGFIP. La procédure d'agrément s'applique donc aux entreprises implantées en zone d'aides à finalité régionale (AFR) ainsi qu'aux PME, quel que soit leur lieu d'implantation, leur permettant de bénéficier d'un plafond majoré si elles respectent les conditions de fond.

Le bénéfice de l'exonération est subordonné à l'agrément du ministre chargé du Budget. L'agrément est accordé lorsque sont remplies les conditions suivantes :

- ◆ la société créée pour la reprise remplit les conditions mentionnées précédemment ;
- ◆ la société prend l'engagement de conserver les emplois maintenus et créés dont le coût, entendu du coût salarial correspondant aux salaires bruts avant impôts majorés des cotisations sociales obligatoires, est retenu pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de reprise ou création ;
- ◆ le financement de l'opération de reprise est assuré à 25 % au moins par le bénéficiaire de l'aide.

Enfin, l'exonération est plafonnée à 10 % du montant des coûts éligibles lorsque l'entreprise est établie dans une ZAFR, ce taux étant majoré de 10 points pour les moyennes entreprises et de 20 points pour les petites entreprises¹⁷ situées dans la zone considérée. En dehors des régions d'outre-mer soumises à des plafonds spécifiques, le montant plafonné de l'aide en valeur en ZAFR est de 7,5 M€.

Pour les PME situées hors d'une ZAFR, l'exonération est plafonnée à 10 % des coûts éligibles¹⁸ et 7,5 M€. Ce plafond est de 20 % des coûts éligibles pour les petites entreprises dans la limite du même montant en valeur.

Lorsque le montant des coûts éligibles est supérieur à 50 M€, le bénéfice exonéré ne peut excéder :

- ◆ 100 % de ce plafond pour la fraction des coûts éligibles inférieure ou égale à 50 M€ ;
- ◆ 50 % de ce plafond pour la fraction supérieur à 50 M€ et inférieure ou égale à 100 M€.

La fraction des coûts éligibles supérieure à 100 M€ n'est pas retenue pour le calcul du plafond.

¹⁷ Selon la définition donnée par le droit européen, une petite entreprise est une entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 M€.

¹⁸ Les coûts éligibles s'entendent du coût salarial des emplois créés par l'entreprise. Ce coût correspond aux salaires bruts avant impôts majorés des cotisations sociales obligatoires engagées par l'entreprise au cours du mois de la reprise et des vingt-trois mois suivants. Sont considérés comme créés les emplois existant dans l'entreprise reprise et maintenus par la société nouvelle créée pour la reprise, ainsi que les emplois que celle-ci a créés dans ce cadre.

2.1.2. Un dispositif national qui souffre néanmoins d'une surtransposition des règles

2.1.2.1. La nature industrielle de l'activité reprise restreint le champ d'application au-delà de ce qui est imposé

Les débats parlementaires de 1988 permettent de donner une lecture quant aux motivations de l'époque. Ainsi, pour ce qui concerne l'avant 1988¹⁹, les débats font état d'un débat ancien concernant le caractère des entreprises concernées. Ainsi, les entreprises à caractère industriel, ou du moins celles qui possédaient des biens amortissables, avaient été privilégiées au motif qu'elles avaient « *besoin de constituer rapidement des fonds propres et ainsi faciliter le développement de leur croissance* ».

Les règles fiscales précisent que l'activité reprise doit être strictement industrielle et excluent une liste de secteurs d'activité.

Néanmoins, **la réglementation européenne ne restreint pas les aides autorisées au seul domaine industriel**. Le règlement sur les aides *de minimis* énonce à l'article 1^{er} qu'il « *s'applique aux aides octroyées aux entreprises de tous les secteurs (...)* ».

De plus, concernant la liste des secteurs exclus, la réglementation européenne prévoit une liste d'exclusions plus longues pour les aides spéciales que pour les aides *de minimis*. Or, **le législateur français reprend, cette liste plus longue attachée aux aides spéciales, pour l'appliquer dans tous les cas, c'est-à-dire y compris au régime général quand celui-ci trouve son fondement dans le règlement relatif aux aides *de minimis* dont la liste d'exclusions est moins restrictive**.

2.1.2.2. Le critère de la création d'une société nouvelle indépendante de la reprise

Le législateur a conditionné, pour le repreneur, le bénéfice du dispositif, au fait que la reprise soit effectuée par une société nouvelle, créée spécialement à cet effet.

Cette exigence conduit donc à exclure la reprise dite « interne ». Dans l'hypothèse où le dispositif jouerait en cas d'acquisition des droits sociaux de la société en difficulté par une société nouvelle, c'est cette dernière qui bénéficierait de l'exonération sur les éventuels dividendes qui lui seraient distribués, ce qui présente un intérêt faible.

L'exigence d'une société nouvelle pour réaliser la reprise de la société en difficulté vise à garantir que le repreneur soit totalement indépendant de l'entreprise reprise, ce qui exclut ainsi les associés ou actionnaires des bénéficiaires de la reprise de l'entreprise. Ainsi, le BOFiP²⁰ précise qu'aucune action ou part sociale de la société nouvelle, même sans droit de vote, ne peut être détenue, même indirectement, par une personne qui n'aurait détenu qu'une seule part sociale ou action dans la société en difficulté.

Cette exigence peut trouver son fondement dans le RGEC²¹ qui exclut de son champ d'application les aides aux entreprises en difficulté, ce qui implique, en cas de reprise d'une telle entreprise, que l'aide soit octroyée à une entité qui en soit bien distincte, de sorte que l'on puisse l'analyser comme une aide à l'investissement du repreneur. **Or, le législateur national applique cette condition d'indépendance absolue dans le cadre de tous les régimes, y compris le régime général, alors que ce dernier se fonde non pas sur le RGEC mais sur le règlement *de minimis* lequel ne prévoit une telle restriction de son champ d'application.**

¹⁹ Jacques Oudin faisait mention d'un dispositif similaire en vigueur de 1977 à 1987.

²⁰ Cf. Bulletin officiel des Finances publiques(BOFiP) BOI-IS-GEO-20-10-10, paragraphe 170 et suivants.

²¹ Cf. le c) du 4 de l'article 1^{er}.

2.1.2.3. La condition de l'activité unique interroge l'effectivité de la norme et la compatibilité avec le RGEC de 2014

Le BOFiP indique que la société nouvelle « ne peut exercer, au cours de l'ensemble de la période d'exonération, aucune autre activité que l'activité reprise »²². Cette règle vise à éviter qu'une activité bénéficiaire soit conduite en parallèle de l'activité reprise dans le but de bénéficier d'un avantage fiscal auquel seule cette dernière ouvre droit.

Cependant, cette condition interroge :

- ◆ économiquement : la loi permet une exonération d'IS de 7,5 M€ soit des bénéfices entre 22 et 50 M€ (selon le taux applicable) ; le dispositif aurait donc vocation à s'appliquer à un repreneur d'une société dont l'activité avant reprise est en difficulté et qui tout en conservant voire en créant des emplois serait en capacité de générer dans les deux ans un bénéfice de 22 à 50 M€, et ce, sans exercer aucune autre activité que celle qui est reprise ;
- ◆ juridiquement : la conception de l'avantage fiscal est une aide à l'investissement accordé au repreneur, qui justifie l'exigence d'indépendance totale de ce dernier par rapport à l'entreprise en difficulté ; de plus, le RGEC²³ et le CGI²⁴ exigent que pour bénéficier du régime spécial des aides applicables en ZAFR, les grandes entreprises doivent créer une « nouvelle activité économique » dans la zone concernée. La définition dudit règlement est « une activité qui n'est ni identique ni similaire à l'activité reprise ». Ainsi, dès lors qu'il faut être éligible au régime général pour bénéficier d'un régime spécial, la doctrine fiscale exige des grandes entreprises souhaitant bénéficier du régime applicable en ZAFR qu'elles n'exercent « aucune autre activité que l'activité reprise » et dans le même temps qu'elle créent « une nouvelle activité (...) qui n'est ni identique ni similaire à celle exercée précédemment au sein de l'établissement »²⁵.

En outre, la DGE souligne que depuis 2014 les règles du RGEC permettent au contraire à la puissance publique de financer jusqu'à 10 % du projet d'investissement si la condition de diversification est satisfaite (appréciée au code NAF), ce qui entre en contradiction avec la condition de ne développer « aucune autre activité que l'activité reprise ».

2.1.3. Le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés devrait atteindre 25 % en 2022

Depuis 2017 une trajectoire à la baisse du taux d'imposition sur les sociétés a été mise en place. Ainsi, une diminution progressive du taux normal de l'IS, auparavant fixé à 33,1/3 %, est en cours depuis 2017 avec pour objectif d'abaisser ce taux à 25 % d'ici 2022, pour toutes les entreprises et pour la totalité de leur bénéfice.

Les PME bénéficient de plein droit d'un taux réduit de 15 % dans la limite de 38 120 € de bénéfice imposable par période de douze mois (abstraction faite des plus-values taxées à 15 % et des bénéfices exonérés ou situés hors du champ d'application de l'IS).

L'évolution des taux de l'impôt sur les sociétés a été opérée en plusieurs phases (cf. tableau 7).

²² Cf. BOI-IS-GEO-20-10-10, paragraphe 210.

²³ Cf. le paragraphe 3 de l'article 14.

²⁴ Cf. le 5° du II de l'article 44 septies du CGI.

²⁵ Cf. paragraphe 50 du BOI-IS-GEO-20-10-30-20.

Rapport

Tableau 7 : Taux d'imposition par année et tranches de bénéfice imposable

| Tranches de bénéfice imposable | Taux par année d'ouverture de l'exercice (%) | | | |
|--------------------------------|--|------|------|------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| CA < 7,63 M€ | | | | |
| 0 à 38 120 € | 15 | 15 | 15 | 15 |
| 38 120 € à 500 000 € | 28 | 28 | 26,5 | 25 |
| > 500 000 € | 31 | | | |
| 7,63 M€ ≤ CA < 250 M€ | | | | |
| 0 à 500 000 € | 28 | 28 | 26,5 | 25 |
| > 500 000 € | 31 | | | |
| CA ≥ 250 M€ | | | | |
| 0 à 500 000 M€ | 28 | 28 | 27,5 | 25 |
| > 500 000 € | 33,1/3 | | | |

Source : Mission d'après le mémento Fiscal Francis Lefebvre.

Les pouvoirs publics doivent prendre en compte dans leur arbitrage le fait qu'à l'intégration du dispositif dans le CGI, le taux d'imposition de l'IS était de 42,0 % et qu'il sera, en principe, de 25 % en 2022 soit une baisse de 17 points d'IS. Autrement dit, l'effet de l'exonération pèse beaucoup moins fortement sur l'entreprise en 2022 qu'en 1988. Ceci est d'autant plus vrai qu'au regard de la répartition des bénéficiaires les PME principales bénéficiaires, bénéficient depuis 2002 d'un taux réduit de 15 %.

2.2. La reprise des entreprises industrielles en difficulté se réalise sur la base de critères dépassant largement le cadre d'une exonération fiscale

Les praticiens des restructurations et de la reprise des entreprises en difficulté agissent avec d'autres leviers. Ainsi, la mission a souhaité recueillir les avis des praticiens :

- ◆ les administrateurs judiciaires indiquent en faire peu la promotion. Ils la jugent complexe mais néanmoins utile et estime qu'elle peut effectivement constituer un élément d'attractivité pour certains repreneurs. Ils justifient le non recours en raison d'une durée d'application trop courte, dès lors qu'il est rare qu'une nouvelle structure soit bénéficiaire dans les deux ans ;
- ◆ l'ARE a indiqué à la mission y avoir également peu recours actuellement soulevant un certain nombre de difficultés :
 - le critère de la durée de l'exonération (deux ans) est trop court ;
 - le critère de la durée de maintien dans l'emploi (cinq ans) est trop long ;
 - le critère de l'activité unique ne permet pas à une entreprise de créer des synergies ;
 - la procédure d'agrément est trop complexe et trop longue (le temps de l'obtenir, la période des 23 mois serait parfois déjà achevée).

L'ARE a par ailleurs mené une enquête auprès de ses adhérents dans le cadre de la mission dont les principaux enseignements sont que :

- 23,5 % des adhérents ne connaissent pas le dispositif ;
- moins de 50 % des adhérents déclarent avoir déjà conseillé ou eu recours au dispositif depuis 2014 ;
- les raisons pour lesquelles les répondants ont renoncé à conseiller ou recourir au dispositif sont la **complexité et son caractère restrictif** (secteur, taille) qui le rend difficilement applicable ;
- **le critère de l'entreprise en difficulté** en dehors d'une procédure collective est également dénoncé comme beaucoup **trop flou et imprécis** ;

Rapport

- **l'interdiction d'exercer une autre activité autre que celle reprise pendant la durée d'exonération ne paraît pas adaptée ;**
- ◆ la direction générale des entreprises (DGE) a indiqué à la mission que l'efficacité pour un projet réside plus dans l'outil subventionnel et le régime AFR actuel qui permet à la puissance publique de financer 10 % du projet d'investissement si les conditions de diversification sont satisfaites.
Elle a indiqué également que l'exonération d'IS pouvait avoir du sens pour compenser d'autres dépenses en vue de la reprise, dépenses qui n'auraient pas été prévues initialement ;
- ◆ **les administrations en charge du suivi des entreprises en difficulté et des restructurations des entreprises n'ont pas connaissance de ce dispositif :** la mission a pu s'entretenir avec le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), avec le service financement de l'économie de la direction générale du Trésor ou encore avec la DGFIP. Il ressort des échanges que le dispositif est :
 - pas connu et donc pas utilisé ;
 - vu comme beaucoup trop complexe pour avoir une réalité opérationnelle.

De plus, le CIRI procède à un examen de l'entreprise et recourt à des dispositifs autres que fiscaux. En liminaire, il convient de rappeler que le CIRI intervient, dans un cadre confidentiel et souple, en amont de l'ouverture de procédures collectives auprès des entreprises en difficulté avec l'ouverture d'une procédure amiable ou préventive.

Il résulte de l'analyse des modalités d'intervention du **CIRI** que ce dernier **intervient en décalage avec le cadre de l'article 44 septies du CGI :**

- là où l'article 44 *septies* privilégie le cadre de la procédure collective, le CIRI privilégie les procédures amiables ou de conciliation, les procédures collectives devant constituer le cadre d'intervention exceptionnel ;
- là où l'article 44 *septies* privilégie le positionnement *post* procédures collectives publiques ou en difficultés financières (cf. annexe I), le CIRI privilégie une intervention confidentielle plutôt sur initiative des entreprises (dans le respect du principe du secret des affaires).

À cet égard, il est intéressant de noter que les professionnels de la reprise d'une société ne mentionne ni l'article 44 *septies* ni surtout la fiscalité comme l'outil central à l'appui de la reprise d'une société en difficulté.

2.3. L'efficacité et l'efficience sont difficiles à démontrer

La mission a tenté de mesurer l'efficacité du dispositif en comparant le taux de pérennité des entreprises en temps normal avec le taux de pérennité des entreprises bénéficiaires du dispositif de l'article 44 *septies* du CGI.

À titre de comparaison, la mission a pris pour référence les études de l'Insee menées en 2010. Celles-ci démontrent que le taux de pérennité des entreprises du secteur marchand non agricole, hors régime de l'autoentrepreneur est de 60 % après cinq ans, les trois premières années d'existence étant les plus difficiles à passer pour l'entreprise ; 90 % des emplois créés initialement sont encore présents après cinq ans.

L'étude de 2010 aboutit à un taux de pérennité supérieur à celle de 2006 (52 %) qui s'explique par la récession des années 2008-2009, la cohorte de 2006 ayant été fortement touchée.

2.3.1. Le taux de pérennité des entreprises bénéficiaires est bon mais le biais de sélection intrinsèque nuit à la robustesse comparative

Afin de mesurer l'impact du dispositif, les entreprises en bénéficiant en 2010 sont suivies sur la période 2010-2019²⁶. Il est proposé de suivre le chiffre d'affaires moyen, l'excédent brut d'exploitation moyen, l'effectif moyen et le nombre d'entreprises encore en vie chaque année. **À noter que la disparition d'une entreprise peut correspondre au rachat par une autre entreprise ou à sa liquidation.** Le nombre et les caractéristiques des entreprises bénéficiaires ayant fortement évolué dans le temps, il est proposé de suivre également la cohorte des entreprises bénéficiaires en 2014.

La mission a souhaité mesurer la pérennité des entreprises dans le temps après avoir pu bénéficier de l'exonération de l'article 44 septies du CGI. Dans ce cadre, la mission a examiné les entreprises bénéficiaires du dispositif en 2010 et les a suivis dans le temps (jusqu'en 2018, 2019 n'étant pas disponible).

Ce regard souffre néanmoins de limites au premier rang desquelles :

- ◆ la non prise en compte du taux de croissance du PIB et son effet sur les résultats ;
- ◆ pas de prise en compte du secteur d'activité et de son dynamisme ;
- ◆ pas de prise en compte de la gestion et/ou des choix du repreneur, son niveau de diplôme, son expérience dans le métier ;
- ◆ la méconnaissance des conditions dans lesquelles s'est réalisée la reprise : bénéfice d'autres dispositifs, investissement initial, opposition ou adhésion des salariés et organisations syndicales etc ;
- ◆ dans le différentiel sont comptabilisés les liquidations comme les rachats ou cessions à d'autres entreprises sans qu'il ne soit possible de les distinguer.

2.3.1.1. 65 % des entreprises « reprenantes » en 2010 existaient toujours en 2018 et l'emploi au sein de ces entreprises a augmenté de 4,2 %

Sur les 561 entreprises qui ont bénéficié du dispositif en 2010, 363 étaient toujours en activité **en 2018 soit un taux de pérennité de 64,7 %** (cf. tableau 8).

Sur la même période, **les effectifs totaux concernés par le dispositif sont passés de 6 209 à 6 467 soit une hausse de 4,2 % soit un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 0,5 %.**

Néanmoins, l'année 2018 a marqué un net recul de l'emploi sur ces effectifs. En regardant les exercices 2015 à 2017 (6 950 salariés en moyenne), l'augmentation des effectifs seraient de 11,9 % soit un TCAM de 3,8 % par an.

Ainsi, alors que le dispositif de l'article 44 septies du CGI prévoit un maintien et un contrôle des effectifs dans les cinq ans, l'analyse des données permet d'attester que l'engagement a été tenu par les entreprises.

Sur la même cohorte d'entreprises suivie dans le temps, le chiffre d'affaires (CA) total est en hausse de 22 %, soit 2,5 % par an et le total de l'excédent brut d'exploitation (EBE) est en baisse de 15 % soit 2,0 % par an mais avec une moyenne en hausse de 31%.

Par ailleurs, le résultat 2018 a été particulièrement renforcé en 2018 par rapport aux exercices précédents. Ainsi, la moyenne de l'EBE sur les exercices 2015 à 2017 (52 403) aboutirait plutôt à une baisse de 40,8 % soit 6,3 % par an.

²⁶ Il n'est cependant possible de suivre que les entreprises présentes dans la base FARE.

Rapport

Tableau 8 : Entreprises bénéficiaires du dispositif en 2010

| Exercice | Entreprises | Chiffre d'affaires | | EBE | | Effectifs | |
|----------|-------------|--------------------|--------------|------------|--------------|-----------|---------|
| | Nombre | Total (M€) | Moyenne (K€) | Total (M€) | Moyenne (K€) | Total | Moyenne |
| 2010 | 561 | 1 124 000 | 2 004 | 88 533 | 158 | 6 209 | 11 |
| 2011 | 554 | 1 314 000 | 2 372 | 82 280 | 149 | 6 300 | 11 |
| 2012 | 533 | 1 266 000 | 2 375 | 53 800 | 101 | 6 219 | 12 |
| 2013 | 490 | 1 209 000 | 2 467 | 41 330 | 84 | 6 145 | 13 |
| 2014 | 464 | 1 236 000 | 2 664 | 50 334 | 108 | 6 539 | 14 |
| 2015 | 442 | 1 252 000 | 2 833 | 32 806 | 74 | 6 944 | 16 |
| 2016 | 409 | 1 286 000 | 3 144 | 62 791 | 154 | 6 949 | 17 |
| 2017 | 387 | 1 363 000 | 3 522 | 61 612 | 159 | 6 958 | 18 |
| 2018 | 363 | 1 371 000 | 3 777 | 75 220 | 207 | 6 467 | 18 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

En conclusion, en examinant la situation des entreprises à plus de huit ans après leur reprise, la mission constate que :

- ◆ environ deux tiers des entreprises ont survécu en l'état ;
- ◆ le CA, l'EBE (niveau de richesse dégagé par l'entreprise) et la situation de l'emploi se sont améliorés.

Néanmoins, dans la mesure où seules les entreprises ayant réussi et qui sont encore vivantes en 2018 figurent dans ce tableau, il existe un biais de sélection dans le calcul des variables dès lors que les entreprises peu efficaces ont déjà disparu.

2.3.1.2. 90 % des entreprises bénéficiaires en 2014 étaient encore en activité en 2018 et l'emploi avait augmenté de 2,6 %

La mission a procédé au même exercice dans un temps plus court (de cinq ans) en appliquant le même raisonnement sur les entreprises bénéficiaires du dispositif en 2014.

Sur les 292 entreprises bénéficiaires en 2014, 262 étaient encore en activité en 2018 soit 89,7 %.

Sur la même période, **les effectifs sont passés de 3 184 à 3 266 soit une hausse de 2,6 % soit 0,6 % par an.** Rapporté au nombre d'entreprises, la moyenne des effectifs par entreprise est donc passé de 11 à 12.

Sur la même cohorte d'entreprises suivie dans le temps, le chiffre d'affaires (CA) total est passé de 597 M€ à 777 M€ soit une hausse de 30 %, soit 6,8 % par an et une moyenne de 2 M€ de CA par entreprises en 2010 à 2,9 M€ en 2018.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) de la même cohorte d'entreprises a quant à lui augmenté de 46,5 M€ à 48,6 M€ soit une hausse de 4,5 % soit 1,1 % par an, Par ailleurs, le résultat 2018 a été particulièrement renforcé en 2018 par rapport aux exercices précédents. Ainsi, la moyenne de l'EBE sur les exercices 2015 à 2017 (40 653) aboutirait plutôt à une baisse de 14,5 % soit 3,8 % par an.

En conclusion, en examinant la situation des entreprises plus de quatre ans après leur reprise, la mission constate que :

- ◆ environ 90 % des entreprises ont survécu en l'état ;
- ◆ le CA et l'EBE ont augmenté avec des variations importantes sur la période;
- ◆ la situation de l'emploi s'est améliorée.

Les mêmes réserves énoncées au 2.3.1.1 sont applicables ici concernant la robustesse des conclusions à tirer.

2.3.2. La détermination du coût du maintien dans l'emploi ou de l'emploi créé n'est pas conclusive en termes d'efficience

Dans le cadre des travaux d'évaluation demandés, la mission a procédé au calcul du coût du maintien dans l'emploi ou de l'emploi créé. Ce calcul a été effectué à partir des données disponibles, à savoir en divisant annuellement au numérateur les montants de l'exonération d'IS associés au dispositif par le nombre d'emplois couverts par le dispositif.

Ce calcul révèle un coût par emploi lié au dispositif variable entre 1474 € en 2017 à son plus bas et 3 726 € en 2013 à son plus haut. Le coût moyen sur la période est de 3 068 € par emploi et le coût médian est de 3 327 €.

Cette analyse doit être largement nuancée par le fait que :

- ◆ au dénominateur sont comptabilisés les effectifs totaux des entreprises ayant bénéficié du dispositif. Autrement dit, les effectifs retenus dans ce calcul sont majorés. En effet, rares sont les hypothèses où 100 % des effectifs sont maintenus ou créés du fait d'un dispositif ;
- ◆ un tel calcul laisse entendre que les effectifs concernés sont maintenus en raison du seul article 44 *septies* du CGI, or la restructuration d'une entreprise ou son « sauvetage » se joue dans le cadre d'autres facteurs parfois plus puissants (cf. annexe 1) ;
- ◆ ce calcul ne prend pas en compte l'intervention concomitante d'autres dispositifs potentiellement plus puissants sur l'emploi comme les allègements généraux de cotisations et contributions sociales.

Si malgré les réserves émises le calcul devait constituer une forme de référence, il conviendrait de rappeler que dans ce cas, le dénominateur étant majoré, **le coût est un minorant**.

Pour apprécier l'efficacité ou l'efficience du dispositif, la mission a procédé par comparaison avec d'autres dispositifs. Cette analyse coût/bénéfice est cependant peu présente dans la littérature économique. Par ailleurs, compte tenu des données disponibles, il n'a pas été possible à la mission de rapprocher le coût de l'emploi créé par rapport à ce qu'il rapporte (taxes, cotisations, coût du chômage évité) de la même manière que la mission n'a pas pu apprécier un éventuel déplacement ou transformation de l'emploi permettant de catégoriser les emplois concernés (cadres ou plutôt des effectifs bas salaires).

Il ressort néanmoins que, par comparaison, le coût par emploi créé se situe entre 20 000 et 40 000 € pour une baisse du coût du travail ciblé (*via* les allègements généraux) ou encore à environ 180 000 € par emploi pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)²⁷. Ces politiques étant toutefois de nature différente, elles ne peuvent être directement comparées.

La mission considère que ces calculs et les conclusions comparatives qui pourraient en résulter ne sont pas suffisamment robustes pour servir d'argument au maintien du dispositif.

²⁷ Coût de 18 Md€ pour 100 000 emplois créés, Évaluation du CICE, France Stratégie, 17 septembre 2020.

Rapport

Tableau 9 : Coût d'un emploi concerné par le dispositif

| Année | Effectifs des entreprises concernées par le dispositif | Coût de la dépense fiscale (K€) | Coût d'un emploi concerné par le dispositif (en €) |
|-------|--|---------------------------------|--|
| 2019 | 2 425 | 6 546 | 2 699 |
| 2018 | 1 048 | 3 776 | 3 603 |
| 2017 | 2 060 | 3 036 | 1 474 |
| 2016 | 2 217 | 7 077 | 3 192 |
| 2015 | 3 352 | 9 498 | 2 833 |
| 2014 | 3 184 | 11 211 | 3 520 |
| 2013 | 5 675 | 21 146 | 3 726 |
| 2012 | 4 680 | 16 325 | 3 488 |
| 2011 | 5 582 | 14 973 | 2 682 |
| 2010 | 6 466 | 22 386 | 3 462 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

2.4. Le critère de la création d'une entreprise nouvelle est appliqué de manière extensive

L'article 44 septies du CGI est conçu de telle manière qu'il ne peut bénéficier qu'aux sociétés nouvellement créées pour reprendre directement l'activité d'une société en difficulté. À cet égard, la doctrine administrative précise que « *le capital de la société créée ne doit pas être détenu directement ou indirectement, par les personnes qui ont été associées ou exploitantes ou qui ont détenu plus de 50 % du capital de l'entreprise en difficulté pendant l'année précédant la crise*²⁸ »

Or, l'analyse des données réalisées par la mission (cf. tableau 10) atteste que depuis 2010 la durée moyenne de pré-existence des sociétés « reprenantes » oscillait entre trois à cinq ans.

Selon la direction de la Législation fiscale (DLF), deux raisons peuvent expliquer le décalage :

- ◆ **la date d'immatriculation SIREN n'est pas forcément le point de départ de l'exonération** : la date à partir de laquelle l'entreprise peut bénéficier du régime d'exonération est celle de sa création ou, si elle est postérieure, la date de rachat du fonds ou de prise d'effet du contrat de location-gérance²⁹ ;
- ◆ **la durée de l'exonération est de 24 mois et le décalage peut être accentué par un exercice à cheval** : si la clôture des exercices comptables ne coïncide pas avec le terme de la période d'exonération, les bénéficiaires de l'exercice au cours duquel intervient le terme de la période d'exonération font l'objet d'une exonération pour une part, et d'une imposition normale pour l'autre part, selon une répartition *pro rata temporis*.

Autrement dit dans l'hypothèse d'une entreprise rachetée en septembre N avec une date de clôture comptable au 30 avril N+1, l'exonération étant applicable au titre du mois de la reprise et des 23 mois suivants, la période d'exonération s'achève en août N+2. Dès lors, avec une clôture comptable de l'exercice N+2 en avril N+3 une partie des bénéficiaires imposables de N+3 sont susceptibles d'être exonérés.

La mission partage les arguments avancés pour expliquer en partie le décalage constaté de trois ans (cas de la clôture en avril) voire au-delà (dans le cas d'une clôture à même date avec une préexistence d'une « coquille vide » avant le rachat des fonds).

²⁸ Voir le paragraphe 170 du BOI-IS-GEO-20-10-10.

²⁹ Voir le paragraphe 1 du BOI-IS-GEO-20-10-20.

Rapport

En revanche, la mission maintient qu'elles ne peuvent expliquer l'ensemble du décalage à cinq ans car cela supposerait, dans la mesure où il s'agit d'une moyenne, que les explications avancées s'appliquent dans tous les cas et ne peut justifier des cas qui dépasseraient les cinq ans.

Ainsi, la mission a pu constater qu'en 2019, sur 239 entreprises bénéficiaires, 98 soit 41 % des entreprises existaient depuis plus de quatre ans (au sens de leur date d'immatriculation SIREN).

Tableau 10 : Durée moyenne de pré-existence des entreprises « reprenantes »

| Année | Nombre d'entreprises | Durée pré-existence (moyenne) |
|-------|----------------------|-------------------------------|
| 2019 | 239 | 5 |
| 2018 | 215 | 4 |
| 2017 | 245 | 4 |
| 2016 | 269 | 4 |
| 2015 | 272 | 4 |
| 2014 | 309 | 4 |
| 2013 | 382 | 3 |
| 2012 | 436 | 3 |
| 2011 | 565 | 3 |
| 2010 | 612 | 4 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs Pôle science des données de l'IGF.

2.5. Le dispositif de l'article 44 septies est par ailleurs couplé à des exonérations facultatives d'impôt locaux lesquelles, parfois réel motif de demande, représente un enjeu faible

En application des articles du CGI 1383 A, 1464 B, 1464 C, **les sociétés qui bénéficient de l'exonération** de l'impôt sur les sociétés prévue à l'article 44 septies du CGI **peuvent être exonérées respectivement de taxe sur les propriétés bâties (TFPB), de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sur délibération des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre dans le ressort desquels sont situés les établissements des entreprises.**

Exonération d'IS et exonérations facultatives d'impôts locaux constituent ici une couple indissociable, de telle sorte que les exonérations d'impôts locaux ne peuvent intervenir sans au préalable la qualification d'une entreprise au bénéfice

L'exonération s'applique sur demande de l'entreprise et est soumise au respect du même encadrement européen assurant la compatibilité de l'aide en matière d'IS avec le droit de la concurrence, un agrément peut donc être nécessaire.

L'ARE a notamment indiqué à la mission que le véritable motif de la demande d'agrément de l'article 44 septies n'est pas le bénéfice du régime d'exonération en IS (l'entreprise n'ayant aucune perspective de bénéfice dans les deux ans) mais bien l'obtention d'une exonération d'un impôt de production par une collectivité.

Les données présentées du millésime 2020 (cf. tableau 11) concernent les exonérations de fiscalité directe locale **pour les créations et reprises d'entreprises industrielles**, ces données n'étant pas dissociables dans les bases de données de la DGFIP. Autrement dit, les données intègrent les exonérations des articles 1383 A, 1464 B et 1464 C du CGI ainsi que celles se référant aux articles 44 sexies, 44 septies, 44 quindecies du CGI. Les données comprennent les strates de collectivités ayant délibéré au profit des entreprises (nombre et gain associé). De plus, dès lors que l'exonération est votée par une collectivité, l'ensemble des entreprises du ressort de la collectivité bénéficie de cette exonération (et pas uniquement l'entreprise en difficulté qui en aurait fait la demande). Autrement dit, d'une part le montant est un majorant des entreprises réellement bénéficiaires et d'autre part ce mécanisme constitue un réel effet d'aubaine pour les entreprises se situant sur le même ressort territorial qu'une entreprise industrielle en difficulté reprise dans le cadre de l'article 44 septies.

L'ensemble de ces exonérations représente un total de 4,8 M€ pour 4 956 établissements et/ou locaux exonérés.

La mission n'a pas été en mesure de trouver une approximation suffisamment pertinente permettant d'apprécier le découpage entre reprise et création.

Néanmoins, à ce stade, la mission constate que l'enjeu financier global est inférieur à celui de l'exonération d'IS de l'article 44 septies du CGI (moins de 4 M€).

Rapport

Tableau 11 : Exonérations liées aux entreprises nouvelles en 2020 au niveau des régions (en euro)

| Strate | Commune | EPCI | Département | Région | TOTAL |
|--|---------|-----------|----------------------|---------|------------------|
| Coût de l'exonération CFE | 181 004 | 3 963 217 | Sans objet (S.O.) | S.O. | 4 144 221 |
| Nombre d'établissements exonérés | 465 | 4 274 | S.O. | S.O. | 465 |
| Gain ³⁰ redevable de CVAE exonéré | 149 | 170 437 | 39 899 | 192 152 | 402 637 |
| Nombre d'établissements exonérés | 9 | 90 | 50 | 56 | 205 |
| Coût de l'exonération TFPB | 85 880 | 4 107 | 165 564 | S.O. | 255 551 |
| Nombre de locaux exonérés | 4 | 3 | 5 | S.O. | 12 |
| Total coût | | | | | 4 802 409 |
| Total établissements exonérés | | | | | 4 956 |

Source : DGFIP.

³⁰ Concernant la CVAE, le terme de gain redevable en CVAE est privilégié à celui du coût en raison de l'impact sur la collectivité qui peut être plus important du fait du dégrèvement barémique. Il recouvre cependant la même idée que le coût.

3. Les contraintes imposées par les réglementations européennes permettent de ne proposer que des évolutions marginales du dispositif

3.1. Si plusieurs propositions de modification du dispositif existent, elles ne sont pas forcément compatibles avec la réglementation européenne ou la cohérence fiscale nationale

Des propositions émises par des praticiens ne peuvent prospérer au regard de leur incompatibilité avec la réglementation européenne : harmonisation des durées d'exonération et de la condition de maintien dans l'emploi.

3.1.1. Réduire la durée de maintien de l'emploi de cinq à trois ou deux ans est contraire aux règles européennes

L'association pour le retournement des entreprises (ARE) a fait part à la mission d'une proposition d'harmonisation entre la durée de l'exonération (deux ans) et la condition de maintien de l'emploi (cinq ans). Il est certain que cette dichotomie suscite une incompréhension du côté des entreprises qui peuvent avoir le sentiment que la charge (maintien dans l'emploi) est largement supérieure au bénéfice (exonération d'IS).

Cette appréciation peut être encore plus marquée en considérant le cycle économique d'une entreprise :

- ◆ d'un côté, la possibilité de bénéficier de l'exonération d'IS dans les deux ans après la reprise d'une entreprise industrielle en difficulté semble ténue ;
- ◆ d'un autre côté, une condition de maintien dans l'emploi qui peut sembler longue au regard d'un cycle économique, de la vie d'une entreprise et des inflexions stratégiques qu'elle peut être amenée à prendre.

Néanmoins, juridiquement et conformément au c du IV de l'article 44 *septies* du CGI, l'octroi de l'agrément relatif au bénéfice du régime d'exonération et, par voie de conséquence, l'application des plafonds applicables en ZAFR ou pour les PME est subordonnée à l'engagement, par la société bénéficiaire, du maintien pendant cinq ans minimum s'agissant des ZAFR, ou, pendant trois ans minimum s'agissant des PME (au sens communautaire), des emplois dont le coût salarial est retenu pour la détermination du plafond (cf. 1.1).

Cette mesure de maintien des emplois a été instaurée dans le CGI en 2004 lorsque le dispositif a été aménagé afin de le rendre compatible avec les règles communautaires en matière d'aides d'État. En 2014, lors de la mise à jour du dispositif pour tenir compte des nouveaux règlements européens, la durée a été assouplie pour les PME avec un engagement réduit à trois ans au lieu de cinq. Il s'agissait alors de se conformer à la condition de maintien de l'investissement dans la zone bénéficiaire prévue au point 5 de l'article 14 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014.

Réduire cette durée irait donc à l'encontre du droit européen et n'est donc pas recommandé par la mission.

3.1.2. Augmenter la durée du bénéfice de l'exonération d'impôt sur les sociétés ne répond pas aux objectifs du dispositif

De la même manière que la proposition consistant à rapprocher la durée de maintien de l'emploi vers la durée de l'exonération d'IS, le pendant serait de proposer d'allonger la durée de l'exonération d'IS (de deux ans actuellement) vers celle du maintien dans l'emploi.

Une exonération d'IS de deux ans pour des reprises d'entreprises en difficulté peut effectivement sembler peu intéressante. Elle n'apporterait aucun avantage supplémentaire au début de la reprise lorsque les besoins de trésorerie sont les plus cruciaux.

Cependant, allonger la durée d'exonération de trois ans n'apporterait aucun avantage changerait la logique du dispositif en accompagnant les entreprises sur une période plus longue *via* une perspective d'exonération en cas de redressement de l'activité. Une telle proposition multiplie néanmoins les cas potentiels d'effet d'aubaine et risquerait une censure de la part de la Commission européenne dans la mesure où elle procurait un avantage durable pour certaines entreprises et serait susceptible d'affecter les échanges intracommunautaires.

3.1.3. L'extension du mécanisme de l'imputation des reports en arrière sur l'IS à l'article 44 septies ne se justifie pas

L'ARE propose d'admettre la possibilité pour la société ayant procédé à la reprise d'une entreprise en difficulté de reporter en arrière les déficits qui s'attachent à cette dernière.

Le bénéfice imposable est le bénéfice net, déterminé d'après les résultats d'ensemble des opérations de toute nature, y compris notamment les cessions d'éléments quelconques de l'actif, soit en cours, soit en fin d'exploitation³¹. Ainsi, le résultat d'une entreprise, qu'il soit bénéficiaire ou déficitaire, est déterminé en faisant masse de l'ensemble des produits et des charges qui trouvent leur origine dans des opérations de toute nature effectuées par elle.

Dès lors qu'un déficit est constaté par une entreprise au titre d'un exercice, ce déficit est considéré, comme une charge de l'exercice suivant et déduit, sous conditions, de l'éventuel bénéfice réalisé pendant ledit exercice par cette même entreprise³². **Si l'entreprise opte pour le dispositif de report en arrière³³, le déficit constaté au titre de l'exercice peut être considéré comme une charge déductible du bénéfice de l'exercice précédent.**

Ainsi, les déficits constatés par une entreprise constituent par principe des charges déductibles des résultats constatés par cette même entreprise au titre d'exercices ultérieurs (ou antérieurs), et ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une imputation sur les résultats constatés par une autre entreprise.

En cas de fusion ou opération assimilée³⁴, les déficits antérieurs de la société absorbée peuvent être transférés, sous réserve de l'obtention d'un agrément, à la société absorbante ou bénéficiaire des apports. Dans cette situation, les déficits antérieurs transférés peuvent être imputés sur les bénéfices ultérieurs de la société absorbante³⁵.

³¹ Cf. les dispositions du 1 de l'article 38 du CGI

³² Cf. les dispositions du troisième alinéa du I de l'article 209 du CGI.

³³ Prévu à l'article 220 *quinquies* du CGI.

³⁴ Dans le cadre du régime de l'article 210A du CGI (régime de faveur)

³⁵ Dans les conditions prévues au troisième alinéa du I de l'article 209 du CGI.

Rapport

À cet égard, **la reprise par une société d'une entreprise industrielle en difficulté, et le changement d'actionnaires qui en résulte, ne constitue pas un fait générateur de transfert de déficits, en l'absence de fusion ou d'opération assimilée entraînant la disparition de l'entreprise concernée.** En effet, l'entreprise ayant fait l'objet d'un plan de reprise conserve son stock de déficits en report, et est autorisée à l'imputer sur ses éventuels bénéfices ultérieurs.

Ainsi, selon la DLF la mesure proposée se révèle être, sur le plan des principes, particulièrement dérogatoire, en ce qu'elle conduirait à autoriser la déduction de charges, *via* l'imputation de déficits, par une entreprise n'ayant pas à l'origine engagé l'ensemble des produits et des charges constitutifs du déficit.

La mission partage ce constat, une telle mesure ne pourrait être réalisée qu'avec une acceptation particulièrement souple des principes de transmission de l'actif et du passif entre entreprises.

Par ailleurs, la DLF souligne que la proposition qui semble autoriser la possibilité pour la société ayant procédé à la reprise d'une entreprise en difficulté de reporter en arrière sur ses propres bénéfices l'ensemble des déficits constatés par cette dernière, se heurte aux modalités pratiques d'application du dispositif de report en arrière, et notamment d'exercice de l'option. En effet, en l'état actuel, le report en arrière n'est possible qu'au titre de l'exercice de constatation du déficit.

Par ailleurs, le coût pour les finances publiques d'une telle mesure pourrait s'avérer très significatif si elle devait conduire à permettre le report en arrière de l'ensemble des déficits antérieurement constatés par l'entreprise reprise.

Cette proposition qui serait susceptible d'introduire une dérogation aux règles de liquidation de la créance de report en arrière des déficits, pourrait **conduire à des comportements abusifs et favoriser le développement d'un marché des déficits.**

En effet, **des sociétés bénéficiaires pourraient décider d'acquiescer des sociétés en difficulté, disposant d'un important stock de déficits en report, afin d'imputer immédiatement une partie de ces déficits sur leur bénéfice de l'exercice précédent.** Cette opération permettrait à la société bénéficiaire de réduire le montant de l'impôt sur les sociétés qu'elle doit acquitter (par constatation d'une créance de report en arrière), alors même qu'elle n'est pas à l'origine de la constitution dudit déficit.

Enfin, il est rappelé que **les entreprises en difficulté disposent déjà d'un dispositif particulièrement favorable, en matière de report en arrière des déficits, qui a par ailleurs été étendu par la loi de finances pour 2021.**

En effet, une entreprise peut utiliser la créance de report en arrière pour le paiement de l'impôt sur les sociétés dû au titre des exercices clos au cours des cinq années suivant celle de la clôture de l'exercice au titre duquel l'option a été exercée, dans la limite de la fraction qui n'a pas été utilisée dans ces conditions.

Or, les dispositions du sixième alinéa du I de l'article 220 *quinquies* du CGI prévoient un **dispositif de remboursement anticipé des créances sur le Trésor** nées du report en arrière du déficit en faveur des entreprises ayant fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire.

À cet égard, il est précisé que l'article 19 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a **étendu le bénéfice** de ce dispositif de remboursement anticipé des créances de report en arrière **aux entreprises pour lesquelles une procédure de conciliation a été ouverte** en application des articles L. 611-4 et suivants du code de commerce.

Rapport

Le Gouvernement a en outre annoncé le 27 mai 2021 un assouplissement supplémentaire du régime³⁶ avec la possibilité d'imputer le premier exercice déficitaire clos à compter du 30 juin 2020 et jusqu'au 30 juin 2021 sur les trois exercices antérieurs sans condition de plafonnement (depuis 2011, le plafond était fixé à 1 M€). En revanche, cet assouplissement ne se traduira pas par un remboursement immédiat mais par la détention d'une créance qui serait imputable sur les cinq prochains exercices.

La mission partage les réserves émises par la DLF et le risque d'une pratique « frauduleuse » d'acquisition fictive de sociétés en difficulté aux seules fins d'imputation de déficit sur leur bénéfice. Pour l'ensemble de ces raisons, la mission n'est pas favorable à l'extension d'un mécanisme du report à nouveau dans le cadre de l'article 44 septies du CGI.

Encadré 1 : Le mécanisme du report en arrière des déficits sur l'impôt sur les sociétés

Conformément aux dispositions du troisième alinéa du I de l'article 209 du code général des impôts, et sous réserve de l'option prévue à l'article 220 *quinquies* du même code, le déficit subi durant un exercice par une entreprise est considéré comme une charge de l'exercice suivant et déduit du bénéfice réalisé pendant ledit exercice dans la limite d'un montant de 1 000 000 € majoré de 50 % du montant correspondant au bénéfice imposable dudit exercice excédant ce premier montant. Si ce bénéfice n'est pas suffisant pour que la déduction puisse être intégralement opérée, l'excédent du déficit est reporté dans les mêmes conditions sur les exercices suivants. Il en va de même pour la fraction de déficit non admise en déduction en application du plafonnement précité.

En application du I de l'article 220 *quinquies* du CGI, les entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier, sur option, d'un régime de report en arrière des déficits.

Le déficit constaté au titre d'un exercice peut ainsi être considéré comme une charge déductible du bénéfice de l'exercice précédent, dans la limite de la fraction non distribuée de ce bénéfice, et à l'exclusion du bénéfice exonéré ou ayant donné lieu à un impôt payé au moyen de crédits d'impôt, générant ainsi une créance communément appelée « créance de report en arrière ».

Si l'entreprise exerce l'option, le déficit susceptible d'être reporté en arrière ne peut, en tout état de cause, excéder le montant le plus faible entre le bénéfice de l'exercice précédent et un million d'euros. Ces règles concernent les exercices clos à compter du 21 septembre 2011.

La créance est remboursée au terme des cinq années suivant celle de la clôture de l'exercice au titre duquel l'option a été exercée. L'entreprise peut toutefois utiliser la créance pour le paiement de l'IS dû au titre des exercices clos au cours de ces cinq années.

Par ailleurs, aux termes du II de l'article 209 du CGI, en cas de fusion ou opération assimilée placée sous le régime de l'article 210 A du même code (régime de faveur), les déficits antérieurs de la société absorbée peuvent être transférés, sous réserve d'un agrément délivré dans les conditions prévues à l'article 1649 nonies de ce code, à la société absorbante ou bénéficiaire des apports, et imputables sur ses bénéfices ultérieurs dans la limite rappelée ci-avant (plafonnement du report en avant des déficits prévu au troisième alinéa du I de l'article 209 du CGI).

Source : Direction de la Législation fiscale.

3.1.4. Le mécanisme de l'intégration fiscale ne paraît pas devoir être adapté pour répondre à la complexité de l'article 44 septies du CGI

La mission a également analysé une des propositions formulées à savoir le cumul du régime de l'article 44 septies avec le recours au régime de l'intégration fiscale.

Pour rappel seules peuvent être membres d'un groupe fiscal intégré les sociétés « dont les résultats sont soumis à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun.³⁷ »

³⁶ Cette mesure sera intégrée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2021.

³⁷ Cf. le premier alinéa du III de l'article 223 A du CGI.

Rapport

Ainsi, en principe une société dont les résultats sont partiellement ou totalement exonérés d'IS ne peut être membre d'un groupe. En conséquence, les sociétés qui bénéficient de l'exonération d'IS pour la reprise d'une entreprise en difficulté prévue à l'article 44 *septies* du CGI ne sont pas éligibles au régime de groupe fiscal.

Cette impossibilité a été confirmée par le Conseil d'État en 2011³⁸ ce qui a conduit la doctrine administrative à préciser que l'exonération de l'article 44 *septies* du CGI ne s'appliquait « *qu'aux sociétés, soumises de plein droit ou sur option, à l'impôt sur les sociétés au taux normal et dans les conditions de droit commun* » et qu'elle « *ne concerne pas les sociétés membres d'un groupe au sens de l'article 223 A du CGI [...], celles-ci n'étant pas imposables à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun*³⁹ ».

Consultée, la DLF n'est pas favorable à ce cumul en rappelant que l'objectif initialement poursuivi par le régime de l'intégration fiscale était d'assimiler une société mère et ses filiales imposables à l'IS dans les conditions de droit commun à une société qui, également soumise à cet impôt dans les conditions de droit commun, aurait préféré organiser ses activités sous forme d'établissements au lieu de les filialiser. Dès lors, permettre **d'exonérer une partie des bénéficiaires du groupe d'intégration fiscale reviendrait à rompre l'équilibre entre les deux types d'organisation de l'activité d'une entreprise.**

La DLF n'est par ailleurs pas persuadée que l'incompatibilité du dispositif de l'article 44 *septies* du CGI avec le régime de l'intégration fiscale soit un frein à son utilisation. Ainsi, autoriser l'entrée dans un groupe fiscal de sociétés créées pour la reprise d'entreprises en difficulté ne favoriserait d'ailleurs pas spécifiquement l'activité reprise, mais plutôt une très large ouverture des règles du régime de groupe :

- ◆ cela permettrait en effet **de compenser la fraction imposable des bénéficiaires provenant de cette activité** (c'est-à-dire la fraction qui excède le plafond d'exonération) **avec les déficits réalisés par d'autres membres du groupe**, ainsi que la neutralisation de certaines opérations réalisées entre ces derniers et la société créée pour la reprise (plus-values, distributions en particulier), alors que le dispositif de l'article 44 *septies* du CGI a vocation à conserver l'imposition d'une partie du bénéfice réalisé ;
- ◆ pourraient ainsi **appartenir au groupe fiscal des filiales détenues par la société exonérée** (seules peuvent être membres du groupe les filiales que la société mère détient dans certaines conditions par l'intermédiaire de membres du groupe), **alors que ces dernières ne sont pas éligibles au régime de groupe en l'état actuel du droit.**

En outre, l'extension du régime de l'intégration fiscale à des entreprises dont les résultats sont exonérés partiellement (ou dans la limite de certains plafonds) nécessiterait d'adapter les règles du régime de groupe et conduirait à complexifier encore davantage les modalités d'application de ce régime.

Enfin, alors que le dispositif de l'article 44 *septies* du CGI est déjà jugé complexe, rendre ce dispositif compatible avec le régime de groupe conduirait à multiplier les éléments de complexité, ce qui serait au demeurant contraire aux objectifs assignés à la présente mission.

La mission n'est donc pas favorable à procéder au bouleversement de la cohérence fiscale de l'IS pour adapter un dispositif à faible enjeu et intrinsèquement complexe. La mission milite pour éviter une diffusion d'éléments de complexité dans d'autres dispositifs dont l'architecture, le fonctionnement et les règles sont établis positivement.

³⁸ Cf. arrêt du 30 mars 2011, n° 335551. Dans cet arrêt le Conseil d'État se prononce à titre principal sur la possibilité, pour une société, de bénéficier rétroactivement du régime de groupe au titre d'exercices pour lesquels l'État français avait l'obligation de récupérer l'avantage fiscal né de l'exonération de l'article 44 *septies*, considéré comme une aide incompatible au droit européen (arrêt défavorable à la société).

³⁹ Voir le §160 du BOI-IS-GEO-20-10-10.

3.2. Les critères qui peuvent évoluer ne bouleverseraient pas l'architecture du dispositif

Comme vu au 2.1.1.2, l'éligibilité au dispositif doit répondre à un certain nombre de critères posés par la réglementation nationale. Certains sont le fruit de l'histoire du dispositif, d'autres tirent les conséquences de la mise en conformité avec la réglementation européenne voire d'une sur transposition.

Ce scénario permet :

- ◆ de maintenir dans le paysage un dispositif qui décline et dont l'utilité au niveau micro-économique est toujours possible sans que la mission n'ait été en capacité d'en faire émerger un cas précis ;
- ◆ de maintenir un dispositif qui, du moins en apparence, représente une réponse aux futures potentielles entreprises en difficulté à la sortie de la crise sanitaire ;

La mission estime que cette option ne bouleverserait pas fondamentalement le recours au dispositif :

- ◆ ouvrir un champ plus grand d'entreprises (commerciale et artisanale, cf. 3.2.1) ou assouplir pour les grandes entreprises (cf. 3.2.4) n'emporte pas nécessairement un recours conséquent d'entreprises eu égard à la complexité et aux autres critères d'accès (création entreprise nouvelle, plafonds, secteurs exclus, etc.) ;
- ◆ l'adaptation des exclusions sectorielles pour le régime *de minimis* peut représenter une complexité supplémentaire, avec une différenciation plus marquée au détriment d'une visibilité sectorielle moins lisible (cf. 3.2.2 à 3.2.3) ;
- ◆ même avec la suppression de la procédure d'agrément (cf. 3.2.5), les facteurs de complexité ne sont, dans cette hypothèse, pas fondamentalement modifiés : existence de trois régimes différents, plafonds différenciés, durée de maintien dans l'emploi différenciée, secteurs exclus par les règlements européens maintenus, etc.

La mission est d'avis que le recours à une telle option aurait *in fine* peu d'effets sur le nombre et le volume d'entreprises ayant recours à ce dispositif. Elle estime par ailleurs que si augmentation du volume il devait y avoir dans cette hypothèse, l'effet d'aubaine ne pourrait qu'augmenter et réduire d'autant l'efficience de la dépense publique.

3.2.1. Le régime actuellement applicable uniquement au profit des entreprises « industrielles » pourrait évoluer pour bénéficier à l'ensemble des entreprises

Les règles fiscales limitent l'activité reprise à une activité strictement industrielle. Cette limitation s'ajoute aux exclusions par secteurs d'activité qu'imposent les règlements européens.

Le critère industriel de l'activité a été instauré dès l'instauration du dispositif en 1988 sur la base de plusieurs motifs :

- ◆ les entreprises à caractère industriel, ou du moins celles qui possédaient des biens amortissables, avaient été privilégiées au motif qu'elles avaient « *besoin de constituer rapidement des fonds propres et ainsi faciliter le développement de leur croissance* » ;

- ◆ la restriction aux entreprises industrielles avait été motivée par le contexte de l'ouverture du marché intérieur à venir en 1992 : *Le Gouvernement a voulu se préoccuper des grandes mutations industrielles, de la concurrence européenne, de la nécessité de muscler notre appareil industriel et d'aboutir à la création de nombreuses et véritables entreprises industrielles. (...) Nous visons uniquement les entreprises industrielles parce que, dans la perspective de 1992 (ouverture du marché intérieur), c'est ce dont nous avons besoin.* »⁴⁰

Le Gouvernement assumait ainsi la dichotomie entre le fait qu'une entreprise se crée pour exercer une nouvelle activité industrielle, commerciale ou artisanale bénéficie d'une exonération alors qu'une entreprise qui se crée pour sauver une entreprise préexistante ne bénéficie de l'exonération que si ladite entreprise est industrielle.

Néanmoins, **la réglementation européenne ne restreint pas les aides autorisées au seul domaine industriel.** Le règlement sur les aides *de minimis* énonce à l'article 1^{er} qu'il « s'applique aux aides octroyées aux entreprises de tous les secteurs (...) ». La suppression de cette limitation n'a suscité aucune opposition de la part des acteurs rencontrés et a même plutôt emporté l'adhésion dans l'optique d'un scénario d'évolution.

3.2.2. La liste large des exclusions sectorielles pourrait être appliquée uniquement aux régimes ZAFR et PME, le régime *de minimis* bénéficiant d'un champ plus étendu

Une des pistes d'évolution consisterait à ajuster les exclusions de secteurs d'activité sur la base de ce qui est imposé par les règlements européens.

Ainsi, concernant ces secteurs exclus listés dans les règlements, la réglementation européenne fixe une liste d'exclusions plus longues pour les aides « spéciales » que pour les aides *de minimis*. Or, le législateur français reprend, cette liste plus longue attachée aux aides spéciales, pour l'appliquer dans tous les cas, c'est-à-dire y compris au régime général quand celui-ci trouve son fondement dans le règlement relatif aux aides *de minimis* dont la liste d'exclusions est moins restrictive.

Pour autant, le dispositif national tel que rédigé actuellement a le mérite de présenter une liste unique d'exclusion de secteurs d'activités. Revenir à une transposition *a minima* signifierait distinguer les exclusions imposées par le régime *de minimis* des exclusions (plus larges mais se recoupant pour partie) des aides des régimes spécifiques (ZAFR et PME).

La mission n'est pas persuadée qu'un tel scénario réduirait la complexité du dispositif actuel.

3.2.3. Le critère supplémentaire de la création d'une société nouvelle indépendante de l'entreprise reprise pourrait être aménagé

Le législateur a conditionné, pour le repreneur, le bénéfice du dispositif au fait que la reprise soit effectuée par une société nouvelle, créée spécialement à cet effet.

L'exigence d'une société nouvelle pour réaliser la reprise de la société en difficulté vise à garantir que le repreneur soit totalement indépendant de l'entreprise reprise, ce qui exclue ainsi les associés ou actionnaires des bénéficiaires de la reprise de l'entreprise. Ainsi, la doctrine fiscale précise qu'aucune action ou part sociale de la société nouvelle, même sans droit de vote, ne peut être détenue, même indirectement, par une personne qui n'aurait détenu qu'une seule part sociale ou action dans la société en difficulté.

⁴⁰ Sénat, séance du 23 novembre 1988.

Rapport

Cette exigence peut trouver son fondement dans le RGEC⁴¹ qui exclut de son champ d'application les aides aux entreprises en difficulté, ce qui implique, en cas de reprise d'une telle entreprise, que l'aide soit octroyée à une entité qui en soit bien distincte, de sorte que l'on puisse l'analyser comme une aide à l'investissement du repreneur et non comme une aide à une entreprise en difficulté.

Or, le législateur national applique cette condition d'indépendance absolue dans le cadre de tous les régimes, y compris le régime général des aides d'État, alors que ce dernier se fonde non pas sur le RGEC mais sur le règlement *de minimis* lequel ne prévoit pas une telle restriction de son champ d'application. Ce dernier s'appuie sur la notion plus souple « d'entreprise liée »⁴².

Un assouplissement pourrait être envisagée en maintenant le critère d'indépendance uniquement pour les régimes relevant du RGEC (ZAFR et PME) et de l'abandonner pour les cas de reprise d'entreprises soumises au régime *de minimis*.

Si l'assouplissement de cette condition serait de nature à faciliter le recours à l'article 44 septies du CGI pour les cas de recours *de minimis*, la mission n'est pas en mesure d'indiquer l'ordre de grandeur subséquent.

3.2.4. Le critère de la nouvelle activité économique imposé aux grandes entreprises pourrait être revu sur le fondement du principe de diversification porté par le RGEC depuis 2014

La législation nationale conditionne l'éligibilité au régime pour les grandes entreprises à la création d'une nouvelle activité économique (appréciée selon le code NAF) dans la zone d'aide à finalité régionale concernée.

Ce critère fortement contraignant appelle deux remarques.

D'une part, alors que les régimes spécifiques sont désormais liés à l'emploi sauvé et créé dans le cadre de la reprise, la condition que le repreneur exerce une autre activité de celle reprise devrait peu importer.

D'autre part, comme l'a indiqué la DGE à la mission, depuis 2014 et l'entrée en vigueur du RGEC, il est possible, dans le cadre du régime AFR actuel, à la puissance publique de financer 10 % du projet d'investissement si les **conditions de diversification** sont satisfaites.

Il semble donc qu'à l'occasion de l'introduction du RGEC une partie des règles n'ait pas été correctement transposée (la mission n'a pas été en mesure d'objectiver si cet oubli a été réalisé à dessein ou par omission). Aussi, le cadre de l'article 44 septies actuel est en partie contradictoire avec le RGEC en l'absence de prise en compte de l'objectif de diversification dans le financement et la reprise d'entreprises en difficulté.

⁴¹ Cf. le c) du 4 de l'article 1^{er} du RGEC.

⁴² Est une entreprises liée selon l'annexe I du règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité : si 25 % ou plus de son capital ou de ses droits de vote sont contrôlés directement ou indirectement par un ou plusieurs organismes publics ou collectivités publiques, à titre individuel ou conjointement ; si une entreprise a la majorité des droits de vote d'une autre entreprise ; si une entreprise a le droit de nommer ou révoquer la majorité des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une autre entreprise ; si une entreprise a le droit d'exercer une influence dominante sur une autre entreprise en vertu d'un contrat conclu avec celle-ci ou en vertu d'une clause contenue dans les statuts de celle-ci ; si une entreprise actionnaire ou associée d'une autre entreprise contrôle seule, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette autre entreprise, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci.

Néanmoins, il n'est pas certain qu'un assouplissement du critère d'activité unique pour les grandes entreprises constitue un véritable appel de leur part. Elles sont aujourd'hui inexistantes dans le dispositif et aucune remontée auprès des administrations sur ce critère n'a été recensée.

3.2.5. La procédure d'agrément pourrait être supprimée

Comme énoncé auparavant (cf. 2.1.1.2) le bénéfice de l'aide est en outre soumis à l'obtention d'un agrément préalable par la DGFiP pour le ministre chargé du Budget. La procédure d'agrément s'applique aux entreprises implantées en zone d'aides à finalité régionale (AFR) ainsi qu'aux PME, quel que soit leur lieu d'implantation, leur permettant de bénéficier d'un plafond majoré si elles respectent les conditions de fond.

Or, les dispositions européennes prévoient la reconnaissance de l'effet incitatif lorsque, notamment, une mesure instaure un droit des aides selon des critères objectifs et sans autre exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part d'un État membre. Autrement dit, le principe demeure l'obtention d'un avantage sur critères objectifs. L'administration avait d'ailleurs dû indiquer à la Commission européenne en 2004 que la procédure d'agrément ne constituait pas un nouvel examen mais uniquement la reconnaissance de la validation des critères.

Alors que l'administration notamment fiscale simplifie depuis plusieurs années ses procédures avec le principe de bonne foi du redevable et que le législateur a reconnu en 2018⁴³ un droit à l'erreur (toute première erreur de bonne foi au cours d'une formalité administrative) opposable aux administrations, la procédure d'agrément visant à valider le fait que l'entreprise remplit les critères ne paraît pas indispensable. L'ARE a d'ailleurs indiqué à la mission que les demandes d'agrément n'arrivaient parfois pas à leur terme dans la mesure où l'entreprise avait après plusieurs mois d'activité, et n'ayant encore pas obtenu l'agrément, la certitude qu'elle n'enregistrerait pas de bénéfices ; dans ces cas, elles abandonnent la démarche.

⁴³ Cf. la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

4. La mission recommande de supprimer les exonérations en vigueur (IS et impôts locaux rattachés) au profit des dispositifs de sortie de crise annoncés par le Gouvernement

4.1. La mission recommande de supprimer le dispositif de l'article 44 septies du CGI et les dispositifs d'exonérations des impôts locaux qui y sont rattachés

4.1.1. Un dispositif méconnu, complexe, aux effets limités et à l'enjeu budgétaire anecdotique

Au regard des auditions réalisées par la mission, des constats chiffrés (cf. 1.2 ; 1.3 ; 1.4) et des limites présentées (cf. 2), **la mission estime que le maintien du *statu quo* serait la plus mauvaise des solutions** : complexe, méconnu des acteurs en charge des restructurations et reprises d'entreprises en difficulté ainsi que des administrations, à l'enjeu budgétaire anecdotique, ses effets d'ensemble sont de plus devenus très limités.

La répartition régionale du dispositif fait naître des doutes en termes :

- ◆ d'effet d'aubaine compte tenu d'une forme de concentration du recours au dispositif ;
- ◆ d'accès au dispositif lié la connaissance ou méconnaissance d'un dispositif d'une rare complexité ;
- ◆ du décalage entre les régions les plus pauvres en PIB/habitant et celles qui en bénéficient le plus ;
- ◆ d'inégalité territoriale que la mission n'a pas su justifier ;
- ◆ d'une certaine inadéquation entre les régions bénéficiaires et les territoires industriels.

L'évaluation de l'efficacité du dispositif en termes de pérennité et d'efficience en termes de maintien de l'emploi n'a pas permis de déboucher à des conclusions fiables et robustes justifiant le maintien du dispositif.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la mission estime que maintenir ou même adapter le dispositif est inutile**. Les enjeux budgétaires réduits ne constituent pas un obstacle à sa suppression. La complexité du dispositif le rend peu efficace et peu puissant pour répondre aux enjeux de la sortie de crise (comme d'ailleurs lorsque l'activité est « normale » comme le démontre les chiffres sur les périodes récentes).

La mission rappelle enfin que les motivations initiales du législateur n'ont plus lieu d'être actuellement :

- ◆ si en 1977 le législateur entendait favoriser la natalité des PME, l'analyse montre que le dispositif profite essentiellement aux MIC ;
- ◆ si en 1988 le législateur entendait protéger l'emploi et le marché national dans la perspective de l'ouverture du marché intérieur en 1992, l'argument ne tient plus en 2021 ;
- ◆ l'introduction d'un tel mécanisme est intervenue à l'époque où le taux d'IS était autour de 40 % (cf. 2.1.3) alors qu'il se situera en 2022 à 25 % pour le taux de droit commun et 15 % pour les PME.

Les prolongations successives de l'application du dispositif n'ont pas fait émerger de nouvel argument ni questionner la pertinence du dispositif.

Rapport

Le chantier engagé d'un processus de réforme de la fiscalité, fondé sur une stratégie fiscale lisible, et pour les entreprises, sur une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés plutôt que sur la multiplication de nouvelles dépenses fiscales constitue en soi une première réponse à la nécessité de maintenir une exonération aujourd'hui évaluée entre 5 à 10 M€ pour environ 200 entreprises bénéficiaires.

La mission propose donc la suppression de l'article 44 septies du CGI soit, techniquement, la non reconduction du dispositif à compter de 2022.

4.1.2. La suppression de l'article 44 septies doit conduire à supprimer en parallèle les exonérations rattachées des impôts locaux

La suppression recommandée de l'article 44 septies du CGI soulève le sujet des exonérations des impôts locaux qui y sont rattachés (cf. 2.5). Un des risques avancé auprès de la mission est la mise sous pression des élus locaux pour obtenir une exonération là où actuellement l'article 44 septies sert de porte d'entrée suffisamment complexe pour limiter les demandes.

Dès lors que la première condition pour être exigible à une exonération d'une des trois impositions locales tombe, le devenir des exonérations facultatives (et non compensées aux collectivités territoriales) des impôts locaux est en cause.

Or, dès lors que la procédure d'agrément permettant de qualifier le bénéfice de l'article 44 septies n'existerait plus, la condition première pour bénéficier des exonérations rattachées d'impôts locaux n'aurait plus matière à s'appliquer. Le dispositif deviendrait donc caduc.

Compte tenu des données disponibles, il n'a pas été possible pour la mission d'isoler les seuls montants relevant de l'exonération de l'article 44 septies du CGI. Cependant, les enjeux globalisés pour l'ensemble des exonérations s'élèvent à 4,8 M€. L'enjeu pour le seul mécanisme de reprise des entreprises en difficulté est donc largement inférieur dès lors que les créations d'entreprises⁴⁴ sont plus nombreuses que les reprises d'entreprises⁴⁵.

La mission est d'avis de supprimer non seulement l'exonération tirée de l'article 44 septies du CGI mais aussi de supprimer l'ensemble des exonérations fondées sur les articles 1383 A, 1464 B et 1464 C du CGI pour un coût total de de 11,3 M€.

La mission rappelle que dans le cadre du plan de relance, les impôts de production seront allégés à hauteur de 10 Md€ dont 7,25 provenant de la suppression de la part régionale de la CVAE. **Autrement dit, une exonération de CVAE d'une strate de collectivité territoriale sera déjà applicable aux entreprises industrielles en difficulté concernées.**

La mission n'est donc pas favorable au maintien d'un dispositif fiscal, même aménagé, dès lors que les niveaux d'intervention seront sans commune mesure avec les mesures de sortie de crise annoncées par le Gouvernement.

⁴⁴ 848 160 entreprises ont été créées en 2020 dont les deux tiers sous statut d'auto-entrepreneur, Insee.

⁴⁵ Estimées entre 50 000 à 75 000 selon les carnets de l'Observatoire BPCE.

4.2. La mission recommande de concentrer les efforts sur les dispositifs massifs mis en place par le Gouvernement dans le cadre de la sortie de crise

L'analyse menée par la mission fait apparaître une disproportion importante entre le bon moment d'intervention de l'aide (par construction inexistant dans les deux ans de la reprise) et par conséquent l'effet financier nul, avec les enjeux liés à toute tentative de faire vivre (par un aménagement du dispositif ou par la création d'un autre outil fiscal) un mécanisme dont le coût budgétaire est insignifiant notamment au regard des dispositifs de sortie de crise mis en place par le Gouvernement.

Le 1^{er} juin 2021 ont ainsi été annoncés les mesures de soutien aux entreprises en situation de fragilité. Ces dispositifs répondent en grande partie aux besoins des entreprises industrielles en difficulté auxquels l'article 44 *septies* est censé répondre.

Pour répondre au **besoin de liquidités des entreprises qui font face à des difficultés**, le prêt garanti par l'État (PGE) a été prolongé jusqu'à la fin de l'année 2021.

En complément et plus spécifiquement, pour les entreprises qui sont actuellement les principales bénéficiaires de l'article 44 *septies* (MIC et PME), la **prolongation des prêts exceptionnels destinés aux entreprises de moins de 50 salariés** dont l'activité a été fragilisée par la crise de la Covid-19 et qui n'ont pu bénéficier d'un PGE a été également annoncée. **Ce soutien prend la forme d'un prêt participatif couvrant les besoins en investissements et en fonds de roulement des entreprises, d'une durée de 7 ans, pouvant aller jusqu'à 100 000 €.**

De plus, les **PME et ETI fragilisées** par la crise peuvent solliciter **l'octroi d'une avance remboursable ou d'un prêt à taux bonifié**, et leur disponibilité a été prolongée en 2021.

Les entreprises éligibles sont les PME (hors MIC) et ETI qui

- ◆ n'ont pas obtenu, malgré l'intervention de la médiation du crédit, de prêt garanti par l'État suffisant pour financer leur redressement ;
- ◆ qui justifient de perspectives réelles de redressement de l'exploitation ;
- ◆ qui ne font pas l'objet de procédures collectives.

Le positionnement économique et industriel de l'entreprise est pris en compte dans l'examen de la demande, notamment son caractère stratégique, son savoir-faire, la criticité de sa position dans une chaîne de valeur ou son importance au sein du bassin d'emploi local.

Le montant de l'aide est plafonné à 25 % du chiffre d'affaires HT 2019 constaté.

Pour les entreprises créées après le 1^{er} janvier 2019, le montant de l'aide est égal à la masse salariale en France brute non chargée estimée sur les deux premières années.

Les aides peuvent prendre la forme soit :

- ◆ d'une **avance remboursable, dans la limite de 800 000 €, d'une maturité maximale de 10 ans, dont une période de grâce maximale de trois ans. Le taux d'intérêt fixe est de 1 % ;**
- ◆ d'un **prêt à taux bonifié, d'une maturité maximale de six ans, dont une période de grâce maximale d'un an. Le taux d'intérêt fixe est fonction de la maturité du prêt (2,25 % pour six ans).**

Plus structurellement, pour les ETI et les grandes entreprises, un **fonds de transition, doté de 3 Md€ est créé et permet d'intervenir sous forme de prêts, quasi-fonds propres et fonds propres dans les besoins de financement ou le renforcement du bilan des entreprises.**

Rapport

À côté de ces mesures financières, des mesures relatives aux procédures judiciaires ont été apportées. Là encore, alors qu'elle vise à une meilleure efficacité, elles sont contradictoires avec la logique de l'article 44 *septies* (cf. 2.2) justifiant à nouveau sa suppression. Ainsi, **l'intervention judiciaire sera plus précoce et les procédures préventives privilégiées.**

Partant du principe que plus les procédures amiables sont engagées rapidement, plus les entreprises ont des chances de se redresser, le **tribunal sera informé plus précocement** (promotion au sein des tribunaux de l'entretien de prévention, information des présidents de tribunaux par les commissaires aux comptes dès le début de la phase d'alerte).

En outre, **un mandat *ad hoc* de sortie de crise**, procédure amiable simplifiée, pour faciliter la renégociation des dettes des petites entreprises sera proposé par les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires. Ce mandat est destiné aux entreprises employant au plus 10 salariés et qui rencontrent des difficultés financières en raison de la crise sanitaire et de ses conséquences.

Le plan de sortie de crise prévoit un panel de mesures très larges et massives d'intervention au soutien des entreprises en difficulté ainsi qu'une mobilisation massive des partenaires et associations pour l'accompagnement des entreprises. Il n'apparaît donc pas opportun d'envisager de mesure complémentaire aux dispositifs existants sur lesquels les forces administratives doivent se concentrer.

À Paris, le 5 juillet 2021

L'inspecteur des finances



Philippe Gudefin

Sous la supervision de l'inspecteur général des
finances



François Werner

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : L'ARTICLE 44 SEPTIES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS (CGI)**
- ANNEXE II : DONNÉES RELATIVES À L'ARTICLE 44 SEPTIES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS (CGI)**
- ANNEXE III : PERSONNES RENCONTRÉES**
- ANNEXE IV : SUPPORT DE PRÉSENTATION DE LA MISSION**
- ANNEXE V : LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

**L'article 44 *septies* du code général des
impôts (CGI)**

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| 1. L'ARTICLE 44 SEPTIES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS S'INSCRIT DANS UN CADRE JURIDIQUE DÉTERMINÉ PAR LES RÈGLES DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ET CELLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT | 1 |
| 1.1. L'impôt sur les sociétés..... | 1 |
| 1.1.1. <i>Le mécanisme de l'IS</i> | <i>1</i> |
| 1.1.2. <i>Depuis 2017, une trajectoire à la baisse du taux d'imposition sur les sociétés a été mise en place.....</i> | <i>2</i> |
| 1.2. Les grands principes juridiques des règles européennes en matière d'aides d'État | 3 |
| 1.2.1. <i>Les critères constitutifs d'une aide d'État</i> | <i>3</i> |
| 1.2.2. <i>Les principes portés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.....</i> | <i>3</i> |
| 1.2.3. <i>Le régime de minimis constitue un régime dérogatoire à la notification.....</i> | <i>5</i> |
| 1.2.4. <i>Le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) précise les conditions dérogatoires permettant l'attribution d'aides par les États à leurs entreprises.....</i> | <i>6</i> |
| 2. LE DISPOSITIF ACTUEL MIS EN PLACE EN 1989 S'EST COMPLEXIFIÉE SOUS LA CONTRAINTE D'UNE CONDAMNATION EUROPÉENNE EN 2003 ET DE LA MISE EN CONFORMITÉ SUBSÉQUENTE AVEC LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE..... | 11 |
| 2.1. Depuis sa mise en place en 1989, le dispositif a été modifié de nombreuses fois et rendu plus complexe..... | 12 |
| 2.1.1. <i>À l'origine en 1989, les règles permettaient d'accorder plus largement le bénéfice du dispositif, justifiant la condamnation par la Commission européenne</i> | <i>12</i> |
| 2.1.2. <i>Depuis la condamnation de la France en 2003, le dispositif a été modifié en moyenne tous les deux ans</i> | <i>13</i> |
| 2.2. Un article de loi devenu complexe et peu compréhensible | 14 |
| 2.2.1. <i>Le dispositif initial était relativement plus simple d'application.....</i> | <i>14</i> |
| 2.2.2. <i>Afin de concilier les différentes injonctions européennes et nationales, le régime de l'article 44 septies est devenu peu claire et intelligible</i> | <i>15</i> |
| 2.2.3. <i>La lecture de l'article 44 septies du CGI permet de prendre conscience de la complexité du dispositif.....</i> | <i>16</i> |
| 2.3. Le dispositif actuel est limité à certaines activités, avec un avantage fiscal sous plafond parfois différencié et soumis à agrément de l'administration fiscale..... | 19 |
| 2.3.1. <i>Pour être éligible, les entreprises sous soumises à des conditions en matière de situation financière et de limitation en termes d'activités et d'actionnariat.....</i> | <i>19</i> |
| 2.3.2. <i>Le bénéfice du régime d'exonération est soumis à l'obtention d'un agrément préalable par la DGFIP</i> | <i>21</i> |
| 2.3.3. <i>L'avantage fiscal est plafonné de manière différenciée selon le régime dans lequel l'entreprise se situe</i> | <i>22</i> |

| | |
|--|-----------|
| 3. LE RÉGIME D'EXONÉRATION CONSTITUE UN OUTIL PEU CONNU ET SERVI DANS UN ENSEMBLE D'AUTRES LEVIERS UTILISÉ EN CAS DE REPRISE D'UNE ENTREPRISE..... | 23 |
| 3.1. Un mécanisme peu connu des administrations et des administrés..... | 23 |
| 3.1.1. <i>Les praticiens des restructurations et de la reprise des entreprises en difficulté agissent avec d'autres leviers.....</i> | <i>23</i> |
| 3.1.2. <i>Une enquête qualitative menée par l'ARE atteste d'une certaine méconnaissance d'un dispositif devenu trop complexe et fermé.....</i> | <i>28</i> |
| 3.2. Le bénéfice de l'article 44 septies conditionne le bénéfice d'exonérations de certains impôts locaux lesquelles constituent souvent l'objet de la demande par les entreprises | 29 |
| 4. LA MÉCANIQUE DU DISPOSITIF ACTUEL COMPORTE DES CONTRAINTES SUPPLÉMENTAIRES À CELLES IMPOSÉES PAR LES RÈGLES EUROPÉENNES | 30 |
| 4.1. La nature industrielle de l'activité reprise restreint au-delà de ce qui est imposé..... | 30 |
| 4.2. Le critère supplémentaire de la création d'une société nouvelle indépendante de l'entreprise reprise..... | 30 |
| 4.3. La condition d'activité unique interroge l'effectivité de la norme et sa compatibilité avec le RGEC de 2014..... | 31 |

1. L'article 44 septies du code général des impôts s'inscrit dans un cadre juridique déterminé par les règles de l'impôt sur les sociétés et celles européennes en matière d'aides d'État

En liminaire, il convient de rappeler que sur le plan fiscal, deux grandes catégories de sociétés doivent être distinguées :

- ◆ les sociétés de capitaux, et personnes morales assimilées, qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) ;
- ◆ les sociétés de personnes et groupements assimilés qui relèvent de l'impôt sur le revenu.

1.1. L'impôt sur les sociétés

La présentation suivante ne prétend pas à une exhaustivité dans la description de l'IS. Néanmoins, avant d'aborder une exonération dans une imposition, il peut être utile de rappeler au lecteur le fonctionnement de cette imposition ainsi que les évolutions récentes marquées par des initiatives internationales fortes.

1.1.1. Le mécanisme de l'IS

L'impôt sur les sociétés ou impôt sur les bénéfices est une imposition prélevée sur le résultat annuel des entreprises. Il frappe les bénéfices des sociétés de capitaux et des personnes morales qui leur sont fiscalement assimilées et son taux varie en fonction du type d'entreprise et de son niveau de résultat, les PME bénéficiant d'un taux réduit de 15 % à concurrence de 38 120 €.

L'IS concerne les entreprises exploitant en France, c'est-à-dire qui réalisent leur activité commerciale habituelle sur le territoire. Les bénéfices réalisés à l'étranger ne sont donc pas soumis à l'IS.

L'imposition est soit obligatoire soit optionnelle selon la forme même de l'entreprise. L'imposition est obligatoire pour les :

- ◆ sociétés anonymes ;
- ◆ sociétés à responsabilité limitée (SARL) ;
- ◆ sociétés par actions simplifiées (SAS) ;
- ◆ sociétés d'exercice libéral sous certaines conditions (SEL, SELARL) ;
- ◆ sociétés en commandite par actions (SCA) ;
- ◆ aux sociétés en commandite simple pour les droits des commanditaires ;
- ◆ pour les sociétés en participation pour les droits des associés qui ne sont pas indéfiniment responsables ou dont les noms et adresses n'ont pas été révélés à l'administration ;
- ◆ sociétés coopératives et leurs unions (sous réserve cependant de certaines exonérations ou règles particulières).

L'imposition est optionnelle pour :

- ◆ l'entrepreneur individuel en EIRL ;
- ◆ l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) ;
- ◆ les sociétés en nom collectif (SNC) ;
- ◆ les sociétés en participation ;
- ◆ les sociétés civiles ;

Annexe I

- ◆ les sociétés créées de fait.

Les règles d'assiette, qui sont pour la plus large part celles applicables pour la détermination des bénéfices des entreprises industrielles ou commerciales relevant de l'impôt sur le revenu comportent néanmoins un certain nombre de mesures spécifiques. Le législateur a notamment prévu des dispositions particulières destinées, soit à atténuer certaines distorsions imputables au défaut de neutralité du régime fiscal des bénéfices des sociétés, soit à réduire l'obstacle que l'application des règles de droit commun pourrait opposer à la réalisation d'opérations de restructuration d'entreprises économiquement souhaitables ou nécessaires.

1.1.2. Depuis 2017, une trajectoire à la baisse du taux d'imposition sur les sociétés a été mise en place

L'IS est calculé en appliquant le taux légal au bénéfice imposable arrondi à l'euro le plus proche. Pour obtenir l'impôt effectivement dû, il faut ensuite pratiquer les imputations prévues par la loi à raison des crédits d'impôts.

Le taux normal de l'IS concerne tous les bénéfices et plus-values imposables qui ne peuvent prétendre à l'application de l'un des dispositifs d'imposition atténuée.

Pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier au 31 décembre 2020, le taux est fixé à 28 %. Toutefois, s'agissant des entreprises dont le chiffre d'affaires est au moins égal à 250 M€, le taux de 28 % ne s'applique pour ces mêmes exercices que pour la fraction de bénéfices inférieure ou égale à 500 000 € (par période de douze mois). Pour la fraction supérieure à cette limite, le taux est fixé à 31 %.

Une diminution progressive du taux normal de l'IS, auparavant fixé à 33,1/3 %, est en cours depuis 2017¹ avec pour objectif d'abaisser ce taux à 25 % d'ici 2022, pour toutes les entreprises et pour la totalité de leur bénéfice.

Il convient de rappeler que le taux normal de l'IS était de 50 % pour les exercices ouverts jusqu'au 31 décembre 1985 avant de décroître jusqu'au taux de 33,1/3 % en 1993 (cf. tableau 2).

Les PME bénéficient de plein droit d'un taux réduit de 15 % dans la limite de 38 120 € de bénéfice imposable par période de douze mois (abstraction faite des plus-values taxées à 15 % et des bénéfices exonérés ou situés hors du champ d'application de l'IS).

L'évolution des taux de l'impôt sur les sociétés a été opérée en plusieurs phases (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Taux d'imposition par année et tranches de bénéfice imposable

| Tranches de bénéfice imposable | Taux par année d'ouverture de l'exercice (%) | | | |
|--------------------------------|--|------|------|------|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| CA < 7,63 M€ | | | | |
| 0 à 38 120 € | 15 | 15 | 15 | 15 |
| 38 120 € à 500 000 € | 28 | 28 | 26,5 | 25 |
| > 500 000 € | 31 | | | |
| 7,63 M€ ≤ CA < 250 M€ | | | | |
| 0 à 500 000 € | 28 | 28 | 26,5 | 25 |
| > 500 000 € | 31 | | | |
| CA ≥ 250 M€ | | | | |
| 0 à 500 000 M€ | 28 | 28 | 27,5 | 25 |
| > 500 000 € | 33,1/3 | 31 | | |

Source : Mission d'après le mémento Fiscal Francis Lefebvre.

¹ Cf. article 11 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Annexe I

Tableau 2 : Taux d'imposition de l'impôt sur les sociétés depuis 1945

| Période | Taux de droit commun (en %) |
|--|-----------------------------|
| De 1945 au 31 décembre 1985 | 50,0 |
| 1 ^{er} janvier 1986 | 45,0 |
| 1 ^{er} janvier 1988 | 42,0 |
| 1 ^{er} janvier 1989 | 39,0 |
| 1 ^{er} janvier 1990 | 37,0 |
| 1 ^{er} janvier 1991 | 34,0 |
| 1 ^{er} janvier 1993 | 33,1/3 |
| 1 ^{er} janvier 2019 | 31,0 |
| 1 ^{er} janvier 2020 | 28,0 |
| 1 ^{er} janvier 2021 (prévision) | 26,5 |
| 1 ^{er} janvier 2022 (prévision) | 25,0 |

Source : Mission.

1.2. Les grands principes juridiques des règles européennes en matière d'aides d'État

1.2.1. Les critères constitutifs d'une aide d'État

Pour être considéré comme une aide d'État, une aide doit remplir quatre critères :

- ◆ procurer un avantage sans contrepartie à son bénéficiaire ;
- ◆ être financée par des ressources d'État ;
- ◆ affectée les échanges intracommunautaires ;
- ◆ posséder un critère sélectif.

1.2.2. Les principes portés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Le TFUE porte le principe qu'un financement de l'État, et qui répond aux critères définis à l'article 107, paragraphe 1, doit faire l'objet d'une notification à la Commission en vertu de l'article 108, paragraphe 3.

Encadré 1 : Article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'article 107 du TFUE correspond à l'ex-article 87 traité instituant la Communauté européenne (TCE) et contient les règles suivantes :

1. Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. Sont compatibles avec le marché intérieur:

- les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,
- les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires,

Annexe I

c) les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la république fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter une décision abrogeant le présent point.

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur:

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale,

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre,

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

d) les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

e) les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Source : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Encadré 2 : Article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'article 108 du TFUE correspond à l'ex-article 88 traité instituant la Communauté européenne (TCE) et contient les règles suivantes :

1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur.

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice de l'Union européenne, par dérogation aux articles 258 et 259.

Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché intérieur, en dérogation des dispositions de l'article 107 ou des règlements prévus à l'article 109, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.

Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.

3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.

4. La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au paragraphe 3 du présent article.

Source : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Annexe I

Cependant, le même Traité prévoit que le Conseil peut déterminer les catégories d'aides qui sont exemptées de cette exigence de notification² et la Commission peut adopter des règlements portant sur ces catégories d'aides d'État³. L'aide *de minimis* peut constituer l'une de ces catégories et par conséquent peut ne pas faire l'objet de la procédure de notification.

1.2.3. Le régime *de minimis* constitue un régime dérogatoire à la notification

1.2.3.1. Le *de minimis* permet d'accorder des aides aux entreprises sans formalisme dès lors que le seuil de 200 K€ sur trois ans est respecté

Par le règlement (CE) n° 994/98, le Conseil a décidé que les aides *de minimis* pouvaient constituer l'une de ces catégories. « *Sur cette base, les aides de minimis du fait qu'elles constituent des aides octroyées à des entreprises uniques sur une période donnée et qu'elles n'excèdent pas un montant fixe déterminé, sont considérées comme ne remplissant pas tous les critères établis à l'article 107, paragraphe 1, du traité et comme n'étant pas soumises, de ce fait, à la procédure de notification*⁴ ».

Les aides de faible montant (appelées aides *de minimis*) sont définies par le règlement n° 1407/2013 du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) à certaines catégories d'aides d'État horizontales.

Ce règlement de 2013 est venu modifier et abroger le règlement (CE) n° 1998/2006 du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis* :

- ◆ en multipliant par deux le plafond par entreprise pour une période de trois ans en passant de 100 K€ à 200 K€ toutes aides confondues⁵, à l'exception du transport de marchandises par route pour lequel le seuil est maintenu à 100 K€ « *afin de tenir compte de la taille moyenne réduite des entreprises actives* [dans le secteur] » ;
- ◆ les entreprises en difficulté financière ne sont plus exclues de la portée du règlement ;
- ◆ en clarifiant la définition d'une entreprise (cf. encadré 3) ;
- ◆ en permettant, sous conditions, des prêts subventionnés jusqu'à 1 M€.

Ces aides caractérisées comme telles sont donc exemptées de contrôle des aides d'État car considérées comme n'ayant aucun effet sur la concurrence et le commerce dans le marché intérieur de l'UE. Ainsi, en présence de telles aides accordées par l'État, celui-ci est dispensé de les notifier à la Commission européenne.

Encadré 3 : La notion d'entreprise selon la réglementation européenne

Le quatrième considérant du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif aux aides *de minimis* précise qu'est entendue par entreprise « *toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et son mode de financement. [...] toutes les entités contrôlées (en droit ou en fait) par la même entité doivent être considérées comme constituant une entreprise unique.* »

Source : Mission.

² Cf. article 109 dudit Traité.

³ Cf. article 108, paragraphe 4 du même Traité.

⁴ Cf. le premier considérant du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif aux aides *de minimis*.

⁵ Cf. paragraphe 2 de l'article 3 dudit règlement.

1.2.3.2. Le champ d'application comporte néanmoins des exclusions sectorielles

Le principe est que le règlement est applicable aux aides octroyées aux entreprises de tous les secteurs, à l'**exception** :

- ◆ des aides octroyées aux entreprises actives dans le **secteur de la pêche et de l'aquaculture**, qui relèvent du règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil ;
- ◆ des aides octroyées aux entreprises actives dans la **production primaire de produits agricoles** ;
- ◆ des aides octroyées aux entreprises actives **dans le secteur de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles** lorsque :
 - le montant de l'aide est fixé sur la base du prix ou de la quantité des produits de ce type achetés à des producteurs primaires ou mis sur le marché par les entreprises concernées ;
 - l'aide est conditionnée au fait d'être partiellement ou entièrement cédée à des producteurs primaires ;
- ◆ des aides en faveur d'**activités liées à l'exportation** vers des pays tiers ou des États membres, c'est-à-dire directement liées aux quantités exportées et des aides servant à financer la mise en place et le fonctionnement d'un réseau de distribution ou d'autres dépenses courantes liées à l'activité d'exportation ;
- ◆ des aides subordonnées à l'**utilisation de produits nationaux par préférence aux produits importés**.

1.2.4. Le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) précise les conditions dérogatoires permettant l'attribution d'aides par les États à leurs entreprises

1.2.4.1. Le règlement définit des règles communes aux aides pouvant être exonérées de notification

Le règlement (CE) n° 994/98 du Conseil habilite la Commission à déclarer, conformément à l'article 109 du traité⁶, que les catégories suivantes d'aides d'État peuvent être exemptées de l'obligation de notification sous certaines conditions :

- ◆ **aides respectant la carte approuvée par la Commission pour chaque Etat membre pour l'octroi des aides à finalité régionale ;**
- ◆ **aides en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) ;**
- ◆ **aides en faveur de l'accès des PME au financement ;**
- ◆ aides à la recherche, au développement et à l'innovation ;
- ◆ aides à la formation ;
- ◆ aides aux travailleurs défavorisés et aux travailleurs handicapés ;
- ◆ aides en faveur de la protection de l'environnement ;
- ◆ aides destinés à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles ;
- ◆ aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques ;
- ◆ aides en faveur des infrastructures à haut débit ;
- ◆ aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine ;

⁶ Le règlement (UE) n° 733/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 a modifié ce règlement en élargissant le champ des catégories d'aides pouvant faire l'objet d'une exonération.

Annexe I

- ◆ aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles ;
- ◆ aides en faveur des infrastructures locales.

Le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

Tout en rappelant que « *le présent règlement doit en principe s'appliquer à la plupart des secteurs de l'économie*⁷ », ce règlement prévoit **un certain nombre d'exclusions du champ d'application** :

- ◆ les aides subordonnées à l'**utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés** ;
- ◆ **les aides en faveur d'activités liées à l'exportation** ;
- ◆ les aides **visant à faciliter la fermeture des mines de charbon qui ne sont pas compétitives**⁸ ;
- ◆ les aides octroyées dans le secteur de la **pêche et de l'aquaculture**⁹ ;
- ◆ les aides octroyées dans le secteur de la **production agricole primaire** sauf exceptions¹⁰ ;
- ◆ dans certains cas, les aides octroyées dans le **secteur de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles**¹¹.

De plus, le c) du 4 de l'article 1^{er} du RGEC précise que le règlement « *ne s'applique pas aux entreprises en difficulté, exception faite des régimes d'aides destinés à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles* ».

L'article 44 *septies* du CGI, applicable dans le cadre des aides en faveur des PME et dans les zones à finalité régionale (ZAFR), justifie les développements suivants (cf. 1.2.4.2 et 1.2.4.3).

Le critère qui soumet une aide au RGEC est « l'effet incitatif » : « *une aide est réputée avoir un effet incitatif si le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite à l'État membre concerné avant le début des travaux liés au projet ou à l'activité en question* ».

Le 4 de l'article 6 du règlement indique que **les mesures sous forme d'avantages fiscaux sont réputées avoir un effet incitatif** lorsque les conditions (cumulatives) suivantes sont remplies :

- ◆ la mesure instaure **un droit à des aides selon des critères objectifs et sans autre exercice d'un pouvoir discrétionnaire de la part d'un État membre** ;
- ◆ la mesure a été adoptée et est entrée en vigueur avant le début des travaux liés au projet ou à l'activité bénéficiant de l'aide, excepté dans le cas d'une version ultérieure d'un régime fiscal, lorsque l'activité a déjà bénéficié du précédent régime sous forme d'avantage fiscal.

⁷ Cf. considérant n° 10 dudit règlement.

⁸ Ces aides relevant de la décision du Conseil du 10 décembre 2010 relative aux aides d'État destinées à faciliter la fermeture des mines de charbon qui ne sont pas compétitives ; cf. le d) du 3 de l'article 1^{er}.

⁹ Cf. le a) du 3 de l'article 1^{er}.

¹⁰ Cf. le b) du 3 de l'article 1^{er}.

¹¹ Cf. le c) du 3 de l'article 1^{er}.

Annexe I

La demande d'aide doit contenir des informations telles que le nom et la taille de l'entreprise, une description du projet, y compris ses dates de début et de fin, la localisation du projet, une liste des coûts du projet, le type d'aide (subvention, prêt, garantie, avance récupérable, apport de fonds propres ou autre) et le montant du financement public nécessaire pour le projet¹².

Au 18 de l'article 2 du règlement, la **notion d'une « entreprise en difficulté » est définie comme devant remplir au moins une des conditions suivantes :**

- ◆ **s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée** (autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans ou, aux fins de l'admissibilité au bénéfice des aides au financement des risques, une PME exerçant ses activités depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale et qui peut bénéficier d'investissements en faveur du financement des risques au terme du contrôle préalable effectué par l'intermédiaire financier sélectionné), **lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées**. Tel est le cas lorsque la déduction des pertes accumulées des réserves (et de tous les autres éléments généralement considérés comme relevant des fonds propres de la société) conduit à un montant cumulé négatif qui excède la moitié du capital social souscrit. Aux fins de la présente disposition, on entend par «société à responsabilité limitée» notamment les types d'entreprises mentionnés à l'annexe I de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil (1) et le «capital social» comprend, le cas échéant, les primes d'émission ;
- ◆ **s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société** (autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans ou, aux fins de l'admissibilité au bénéfice des aides au financement des risques, une PME exerçant ses activités depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale et qui peut bénéficier d'investissements en faveur du financement des risques au terme du contrôle préalable effectué par l'intermédiaire financier sélectionné), **lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu en raison des pertes accumulées**. Aux fins de la présente disposition, on entend par «société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société» en particulier les types de sociétés mentionnés à l'annexe II de la directive 2013/34/UE ;
- ◆ **lorsque l'entreprise fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité** ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers ;
- ◆ **lorsque l'entreprise a bénéficié d'une aide au sauvetage et n'a pas encore remboursé le prêt ou mis fin à la garantie, ou a bénéficié d'une aide à la restructuration et est toujours soumise à un plan de restructuration ;**
- ◆ **dans le cas d'une entreprise autre qu'une PME, lorsque depuis les deux exercices précédents (cumulatifs) :**
 - le **ratio emprunts/capitaux propres** de l'entreprise est supérieur à 7,5 ;
 - le **ratio de couverture des intérêts de l'entreprise**, calculé sur la base de l'EBITDA, est inférieur à 1,0.

¹² Cf. le 2 de l'article 6.

1.2.4.2. Des règles spécifiques sont érigées en faveur zones d'aides à finalité régionale

Le règlement définit et distingue deux aides à finalité régionale :

- ◆ **l'aide à l'investissement à finalité régionale** comme « toute aide à finalité régionale octroyée pour un investissement initial ou un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique » ;
- ◆ **l'aide au fonctionnement à finalité régionale** comme « toute aide visant à réduire les dépenses courantes de l'entreprise qui n'est pas liée à un investissement initial, et couvrant des catégories de coûts tels que les coûts liés au personnel, aux matériaux, aux services contractés, aux communications, à l'énergie, à la maintenance, aux locations, à l'administration, etc, mais pas les charges d'amortissement ni les coûts de financement si ceux-ci ont été inclus dans les coûts admissibles au moment de l'octroi de l'aide à l'investissement ».

L'article 13 précise les **exclusions** du champ d'application des aides à finalité régionale. Ainsi, **le règlement ne s'applique pas** :

- ◆ aux aides en faveur des **activités des secteurs de la sidérurgie, du charbon, de la construction navale, des fibres synthétiques, des transports et des infrastructures correspondantes, de la production et de la distribution d'énergie et des infrastructures énergétiques** ;
- ◆ aux régimes d'aides à finalité régionale **ciblant un nombre limité de secteurs d'activité économique particuliers** ; les régimes bénéficiant aux activités touristiques, aux infrastructures à haut débit ou à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles n'étant pas considérés comme ciblant des secteurs d'activité économique particuliers ;
- ◆ aux régimes d'aides à finalité régionale qui **visent à compenser les coûts liés au transport des marchandises produites dans les régions ultrapériphériques ou les zones à faible densité de population qui bénéficient** :
 - aux activités liées à la production, à la transformation et à la commercialisation des produits énumérés à l'annexe I du traité ou ;
 - au transport de marchandises par conduites ;
- ◆ aux **aides individuelles à l'investissement à finalité régionale accordées à des bénéficiaires qui ont cessé une activité identique ou similaire** dans l'Espace économique européen **dans les deux ans qui ont précédé** leur demande d'aide ou qui, au moment de l'introduction de cette demande, envisagent concrètement de cesser une telle activité dans les deux ans suivant l'achèvement de l'investissement initial pour lequel l'aide est demandée dans la zone concernée ;
- ◆ aux aides au fonctionnement à finalité régionale octroyées aux entreprises dont les activités principales relèvent de la section K « *activités financières et d'assurance* » [...] ou aux entreprises qui exercent des activités intragroupe et dont les activités principales relèvent des classes 70.10 « *Activités des sièges sociaux* » ou 70.22 « *Conseils pour les affaires et autres conseils de gestion* » de la NACE. Rév.2.

En matière d'emploi, le règlement précise que les aides à finalité régionale visent à soutenir le développement des zones les plus défavorisées en encourageant l'investissement et la création d'emplois dans un contexte durable¹³.

Il indique également que « *chaque emploi créé grâce à l'investissement est maintenu dans la zone considérée pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date à laquelle le poste a été pourvu pour la première fois, ou de trois ans dans le cas des PME* ».

¹³ Voir le considérant 31 du règlement.

1.2.4.3. Des règles spécifiques sont également instaurées en faveur des PME

L'article 17 précise qu'un investissement au sens des aides en faveur des PME, un investissement consiste (alternativement) :

- ◆ en un investissement dans des actifs corporels et/ou incorporels se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers de nouveaux produits supplémentaires ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement ;
- ◆ en l'acquisition des actifs appartenant à un établissement, lorsque les conditions suivantes sont remplies :
 - l'établissement a fermé ou aurait fermé s'il n'avait pas été racheté ;
 - les actifs sont achetés à un tiers non lié à l'acheteur, et
 - l'opération se déroule aux conditions du marché.

L'article précise également que les emplois créés par un projet d'investissement doivent remplir les conditions suivantes :

- ◆ **les emplois sont créés dans un délai de trois ans** à compter de l'achèvement de l'investissement ;
- ◆ **une augmentation nette du nombre de salariés de l'établissement concerné est constatée par rapport à la moyenne des douze mois précédents** et ;
- ◆ **les emplois créés sont maintenus pendant au moins trois ans à compter de la date à laquelle les postes ont été pourvus pour la première fois.**

Enfin, l'intensité de l'aide n'excède pas :

- ◆ **20 % des coûts admissibles pour les petites entreprises ;**
- ◆ **10 % des coûts admissibles pour les moyennes entreprises.**

2. Le dispositif actuel mis en place en 1989 s'est complexifiée sous la contrainte d'une condamnation européenne en 2003 et de la mise en conformité subséquente avec la réglementation européenne

En liminaire, il convient de rappeler qu'en matière de reprise d'entreprise en difficulté, une distinction peut être opérée entre :

- ◆ la forme classique de la reprise dite « externe », résultant du plan de cession arrêté par le tribunal de la procédure collective et qui porte directement sur les actifs en exploitation de l'entreprise en difficulté, lesquels sont acquis par une personne distincte de celle qui exploitait l'entreprise cédée ;
- ◆ la reprise dite « interne », qualifiée ainsi dans la mesure où le repreneur prend ici le contrôle de la société en difficulté, la cession portant donc sur les droits sociaux de cette société qui demeure l'exploitante de l'entreprise.

Concernant la reprise interne, la fiscalité présente deux avantages :

- ◆ les acquisitions de droits sociaux sont exonérés de droits d'enregistrement dès que la société est placée sous procédure de sauvegarde ou en redressement judiciaire¹⁴ alors que la reprise externe est soumise, comme toute acquisition de fonds de commerce, à enregistrement¹⁵¹⁶ ;
- ◆ le déficit constitutif de la « richesse paradoxale »¹⁷ : les sociétés soumises à l'IS peuvent reporter leurs déficits sur les bénéfices des exercices suivants, diminuant par voie de conséquence l'IS dont ils constituent l'assiette¹⁸. Ce droit au report est traditionnellement soumis à une condition d'identité d'exploitant :
 - en cas de reprise externe, l'exploitant change, en conséquence de quoi les déficits de l'entreprise reprise sont perdus ;
 - en cas de reprise interne, l'exploitant demeure le même du moins d'un point de vue juridique¹⁹, en conséquence de quoi les déficits de la société en difficulté peuvent être reportés sur les exercices suivants de plein droit sauf en cas d'adjonction ou d'abandon d'une activité.

¹⁴ Cf. le b) de l'alinéa 4 du II de l'article 726 du code général des impôts (CGI).

¹⁵ Cf. l'article 719 du CGI.

¹⁶ La cession peut néanmoins donner lieu à un paiement fractionné par annuités égales sur cinq ans lorsque la cession intervient dans le cadre d'une procédure collective (voir le 3° de l'article 396 de l'annexe III au CGI et 404D).

¹⁷ Voir Sauvegarde, redressement et liquidation judiciaires des entreprises, MM. Pétel et Cabrillac.

¹⁸ Cf. l'alinéa 3 du I de l'article 209 du CGI.

¹⁹ Une société ne peut être regardée comme ayant changé d'identité, alors même que son capital a été transféré à d'autres associés, en l'absence de changement radical d'activité (CE, 18 novembre 1985, n° 43321, *Sté Ets Beauvallet*).

2.1. Depuis sa mise en place en 1989, le dispositif a été modifié de nombreuses fois et rendu plus complexe

2.1.1. À l'origine en 1989, les règles permettaient d'accorder plus largement le bénéfice du dispositif, justifiant la condamnation par la Commission européenne

2.1.1.1. L'idée de soutenir les entreprises par une exonération de l'impôt sur le bénéfice en cas de reprises d'entreprises existait depuis la fin des années 1970

La mission s'est attachée à remonter le fil historique du dispositif et des mécanismes s'y rapprochant. À cette fin, la mission s'est appuyée sur les débats parlementaires au Sénat²⁰ érigéant le dispositif de l'article 44 *septies* dans le code général des impôts (CGI).

Y est mentionné un dispositif similaire préexistant de 1977 à 1987²¹. D'après la direction de la Législation fiscale (DLF), le dispositif évoqué dans les débats serait celui des articles 44 *bis* et 44 *ter* du CGI qui prévoyaient des allègements d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises industrielles créées avant le 1^{er} janvier 1982 ou le 31 décembre 1983.

Ces dispositifs ne s'appliquaient pas aux entreprises créées pour reprendre des activités préexistantes, excepté s'il s'agissait de reprises d'établissements en difficulté²². Par la suite, la loi n° 83-607 du 8 juillet 1983 portant diverses dispositions relatives à la fiscalité des entreprises et à l'épargne industrielle a instauré, sur délibération des collectivités, des exonérations temporaires de taxe professionnelle et de taxe foncière pour les établissements qu'une nouvelle entreprise créait ou reprenait à une entreprise en difficulté²³. Ces exonérations d'impôts locaux ont été réformées par la loi de finances pour 1989 et associées à l'exonération d'IS prévue à l'article 44 *septies* du CGI.

Quant à l'article 44 *bis* du CGI, il a été instauré par l'article 17 de la loi n° 77-1467 de finances du 30 décembre 1977 pour 1978.

Le rapport de la commission des finances du Sénat au budget 1978 mentionne que « *cet article avait pour objet d'encourager par l'octroi d'avantages fiscaux la natalité des entreprises dans le groupe des petites et moyennes industries, puisque c'est, semble-t-il, le seul secteur susceptible de créer rapidement des emplois. La procédure retenue n'était pas nouvelle puisqu'elle a déjà été utilisée pour promouvoir l'industrialisation des D.O.M. : pendant la durée du VII^{ème} Plan* ».

Le coût est alors estimé selon ce rapport à 1 MF en 1978 et 5 MF en 1979.

2.1.1.2. Le mécanisme de l'article 44 *septies* a été introduit dans le CGI en 1989

Le dispositif a été initialement introduit par la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989 en remplacement d'un régime temporaire institué par l'article 50 de la loi du 5 janvier 1988 relative au développement et à la transmission des entreprises.

Les travaux de la mission comme les recherches de la DLF n'ont pas permis d'identifier une actualité, un cas médiatique d'une entreprise industrielle en difficulté ayant motivé l'introduction de la mesure.

²⁰ Séance du 23 novembre 1988.

²¹ Intervention de Jacques Oudin.

²² Cf. le III de l'article 44 *bis* du CGI.

²³ Cf. les articles 1383A et 1464B du CGI.

Annexe I

Les mêmes débats parlementaires motivent la restriction aux entreprises industrielles sur le contexte de l'ouverture du marché intérieur à venir en 1992 : « *il a paru nécessaire de réserver l'aide aux entreprises du secteur industriel, dans lequel les conséquences des disparitions d'entreprises sont les plus lourdes en termes d'emplois et de pénétration du marché national par les entreprises étrangères. L'application des mêmes dispositions au commerce et à l'artisanat serait plus contestable économiquement et soulèverait de graves difficultés d'application. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, dans le passé, tous les régimes d'exonération pour les reprises d'entreprises en difficulté ont toujours été réservés à l'industrie. (...) Le Gouvernement a voulu se préoccuper des grandes mutations industrielles, de la concurrence européenne, de la nécessité de muscler notre appareil industriel et d'aboutir à la création de nombreuses et véritables entreprises industrielles. (...) Nous visons uniquement les entreprises industrielles parce que, dans la perspective de 1992 (ouverture du marché intérieur), c'est ce dont nous avons besoin.* »²⁴.

L'origine de l'article 50 de la loi du 5 janvier 1988 est un amendement du Gouvernement voté par l'Assemblée Nationale qui visait que les entreprises industrielles. Le Sénat avait quant à lui proposé d'ouvrir ce dispositif aux autres activités considérant que "la référence aux entreprises industrielles exclut en effet les entreprises prestataires de services, ce qui semble aller à l'encontre de la démarche actuellement suivie par le Gouvernement, consistant à éviter les avantages fiscaux sectoriel ; en outre, la délimitation de la notion "d'entreprises industrielles" est malaisée et la modification proposée supprimera d'évidentes difficultés d'interprétation."

Et le Gouvernement d'alors d'assumer la dichotomie entre une entreprise nouvelle créée pour exercer une activité industrielle, commerciale ou artisanale bénéficie d'une exonération alors qu'une entreprise qui se crée pour sauver une entreprise exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale ne bénéficie de l'exonération que si l'entreprise est industrielle.

2.1.2. Depuis la condamnation de la France en 2003, le dispositif a été modifié en moyenne tous les deux ans

Par une décision n° 2004/343/CE du 16 décembre 2003, la Commission européenne a considéré que ce dispositif constituait une aide d'État au sens de l'article 87 du Traité de Rome de nature à fausser la concurrence en favorisant les entreprises bénéficiaires de cet avantage fiscal et a conclu à l'incompatibilité de l'ensemble du régime d'exonération prévu à l'article 44 septies du CGI avec les règles communautaires (cf. encadré 4).

Une instruction fiscale, publiée le 4 mars 2004, a tiré les conclusions de la décision de la Commission européenne en déclarant inapplicable le dispositif à compter 31 décembre 2003.

L'article 41 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificatives pour 2004 a aménagé le dispositif afin de le rendre compatible avec les règles communautaires en matière d'aides d'État.

L'article 87 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 a remplacé les entreprises créées en zone éligible à la prime à l'aménagement du territoire pour les projets industriels par les entreprises créées à compter du 1^{er} janvier 2007 et jusqu'au 31 décembre 2013 dans les zones d'aide à finalité régionale (zones AFR).

L'article 114 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a aménagé le dispositif pour tenir compte de l'entrée en vigueur du nouveau règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (règlement général d'exemption par catégorie).

²⁴ Sénat, séance du 23 novembre 1988.

Annexe I

L'article 29 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a prorogé jusqu'au 31 décembre 2014 l'application du dispositif dans les zones AFR.

L'article 47 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a prorogé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2020 et l'a aménagé pour tenir compte de l'entrée en vigueur de nouveaux règlements communautaires en 2014 [règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité et règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*].

Enfin, l'article 144 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a prorogé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2021, mais a assorti cette prorogation d'une demande de rapport du Gouvernement au Parlement avant le 1^{er} juillet 2021, avant toute prolongation supplémentaire.

Encadré 4 : Le contenu de la décision de la Commission européenne du 16 décembre 2003

La Commission européenne indique dans sa décision que :

- le régime fiscal français ne peut pas être assimilé à une mesure générale car il ne s'applique qu'aux sociétés nouvellement créées remplissant certaines conditions (activité industrielle, reprise d'actifs de sociétés en difficulté) ;
- le régime n'est pas susceptible d'être autorisé à titre des dispositions relatives aux aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté dans la mesure où il ne garantit pas que les aides versées seront limitées au strict nécessaire en vue de mener à bien le sauvetage ou la restructuration de l'entreprise concernée comme l'exigent les règles dans ce domaine. En effet, s'agissant d'exonérations de l'impôt sur les sociétés, le montant de l'aide dépendra uniquement de la capacité de l'entreprise à générer des bénéfices ;
- le bénéfice du régime n'étant pas limité aux petites et moyennes entreprises, il ne peut être approuvé au titre du règlement de Conseil sur les aides en faveur des petites et moyennes entreprises.

La Commission européenne a donc considéré que le régime de l'article 44 *septies* du CGI remplissait les critères d'une aide d'État (cf. 1.2.1).

En conséquence, la Commission a ordonné à l'État français la suppression de ce régime d'exonération d'impôt sur les sociétés et la récupération des aides octroyées après septembre 1991 en violation du traité.

Les dispositions communautaires prévoyant un délai de prescription de dix ans au-delà duquel la Commission ne peut plus ordonner la récupération d'une aide, la prescription décennale a été interrompue par la demande d'informations formulée par la Commission à l'État français en septembre 2001.

Source : Mission d'après la décision de la Commission européenne.

2.2. Un article de loi devenu complexe et peu compréhensible

2.2.1. Le dispositif initial était relativement plus simple d'application

Au moment de son introduction dans le paysage fiscal, ce régime ne concernait que les sociétés soumises de plein droit à l'impôt sur les sociétés, et créées entre le 1^{er} janvier 1987 et le 31 décembre 1991 pour reprendre une entreprise en difficulté exerçant une **activité industrielle** uniquement (cf. 2.1.1.2).

Annexe I

L'avantage accordé prenait alors la forme d'un **étalement, sur trois exercices, de l'éventuel bénéfique** dégagé au cours de la première année d'existence de la société nouvelle. Cet étalement était **accordé de plein droit** si l'entreprise reprise faisait l'objet d'une **procédure de règlement judiciaire**. Dans le **cas contraire, un agrément ministériel était nécessaire**.

Cette dérogation était accordée uniquement dans les trois cas suivants :

- ◆ lorsque la procédure de redressement n'est pas mise en œuvre ;
- ◆ lorsque la reprise effectuée dans le cadre de cessions ordonnées par le juge conformément à la loi n° 85-98 précitée, ne concerne pas l'entièreté d'une entreprise mais des branches complètes d'activité industrielle ;
- ◆ lorsque la reprise porte sur un ou plusieurs établissements industriels en difficulté d'une entreprise industrielle qui n'est pas en difficulté.

Les décisions du ministre intervenaient uniquement dans les cas concernant des programmes industriels d'un montant supérieur de 50 M de francs hors taxes (environ 7,6 M€) ou des entreprises réalisant un chiffre d'affaires (CA) supérieur à 1 Md de francs (environ 150 M€) et dont le capital est détenu à plus de 50 % par une entreprise dont le CA consolidé dépasse 1 Md de francs. Dans les autres cas, la décision était prise par le directeur des services fiscaux du département (aujourd'hui directeur départemental des Finances publiques) où l'entreprise a son siège.

L'agrément n'était accordé uniquement lorsque l'ensemble des conditions suivantes étaient respectées :

- ◆ la reprise doit porter sur une entreprise, une ou plusieurs branches complètes et autonomes d'activité ou un établissement qui exercent une activité industrielle ;
- ◆ l'état de difficulté doit être avéré ; il s'entend d'une situation financière qui rend imminente la cessation d'activité ;
- ◆ la société nouvelle doit avoir pour activité exclusive l'exploitation de l'activité défaillante reprise et être créée à cet effet ;
- ◆ le capital de la société créée ne doit pas être détenu directement ou indirectement par des personnes associées ou exploitantes ou qui ont détenu indirectement plus de 50 % du capital de l'entreprise en difficulté l'année précédant la reprise ;
- ◆ en cas de reprise d'un ou de plusieurs établissements industriels en difficulté d'une entreprise industrielle, la société créée pour la reprise doit être indépendante juridiquement et économiquement de l'entreprise cédante.

2.2.2. Afin de concilier les différentes injonctions européennes et nationales, le régime de l'article 44 septies est devenu peu claire et intelligible

2.2.2.1. Le dispositif, déclaré conforme au droit communautaire depuis 2005, respecte également les réglementations ultérieures

À la suite de la condamnation de 2003 (cf. encadré 4), des échanges entre l'administration française et la Commission européenne ont permis de faire valider le dispositif par une décision n° C(2005)1484 du 1^{er} juin 2005 reconnaissant la compatibilité de l'aide prévue à l'article 44 septies du CGI avec le marché intérieur.

Le bénéfice de cette exonération est subordonné au respect des règlements de la Commission européenne suivants :

- ◆ le règlement (CE) n° 1998/2006 du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité aux aides *de minimis* (cf. 1.2.3) ;

Annexe I

- ◆ le règlement (CE) n° 1628/2006 du 24 octobre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité aux aides nationales à l'investissement à finalité régionale (cf. 1.2.4).

2.2.2.2. Le dispositif porte désormais en réalité trois régimes différents : un régime général et deux régimes spécifiques

Le premier régime est général en ce sens qu'il s'applique quels que soient la taille et le lieu d'implantation de l'entreprise, sous réserve de la réunion des autres conditions requises.

Lorsque ces conditions d'application sont satisfaites, la société créée pour la reprise bénéficie de plein droit de l'exonération, sous réserve du respect de la réglementation européenne sur les aides dites *de minimis* (cf. 1.2.2).

2.2.3. La lecture de l'article 44 septies du CGI permet de prendre conscience de la complexité du dispositif

La version en vigueur de l'article 44 septies du CGI telle qu'issue de la modification de l'article 144 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 comporte neuf titres :

« I. – Les sociétés créées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2021 pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté qui fait l'objet d'une cession ordonnée par le tribunal en application de l'article L. 626-1, de l'article L. 631-22 ou des articles L. 642-1 et suivants du code de commerce bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exclusion des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actif immobilisé, jusqu'au terme du vingt-troisième mois suivant celui de leur création et déclarés selon les modalités prévues à l'article 53 A.

Cette exonération peut être également accordée lorsque les procédures de sauvegarde ou de redressement judiciaire ne sont pas mises en œuvre, ou lorsque la reprise porte sur un ou plusieurs établissements industriels en difficulté d'une entreprise industrielle et dans la mesure où la société créée pour cette reprise est indépendante juridiquement et économiquement de l'entreprise cédante.

N'ouvrent pas droit au bénéfice de l'exonération les activités exercées dans l'un des secteurs suivants : transports et infrastructures correspondantes, construction navale, fabrication de fibres synthétiques, sidérurgie, charbon, production et distribution d'énergie, infrastructures énergétiques, production agricole primaire, transformation et commercialisation de produits agricoles, pêche et aquaculture.

Le capital de la société créée ne doit pas être détenu directement ou indirectement par les personnes qui ont été associées ou exploitantes ou qui ont détenu plus de 50 % du capital de l'entreprise en difficulté pendant l'année précédant la reprise.

Les droits de vote ou les droits à dividendes dans la société créée ou l'entreprise en difficulté sont détenus indirectement par une personne lorsqu'ils appartiennent :

a. Aux membres du foyer fiscal de cette personne ;

b. A une entreprise dans laquelle cette personne détient plus de 50 % des droits sociaux y compris, s'il s'agit d'une personne physique, ceux appartenant aux membres de son foyer fiscal ;

c. A une société dans laquelle cette personne exerce en droit ou en fait la fonction de gérant ou de président, directeur général, président du conseil de surveillance ou membre du directoire.

Annexe I

II. – 1. Sur agrément du ministre chargé du budget, les bénéficiaires exonérés en application du I sont plafonnés, pour les entreprises créées dans les zones d'aide à finalité régionale, de manière que l'allègement d'impôt correspondant ne soit pas supérieur à 10 % du montant des coûts éligibles définis au 2 du présent II. Ce taux est majoré de dix points pour les moyennes entreprises et de vingt points pour les petites entreprises. Toutefois, les bénéficiaires exonérés sont plafonnés de telle sorte que l'allègement d'impôt ne soit pas supérieur à 7,5 millions d'euros.

Pour les entreprises créées dans les départements d'outre-mer, les bénéficiaires exonérés en application du I sont plafonnés de telle sorte que l'allègement d'impôt correspondant ne soit pas supérieur à 45 % du montant des coûts éligibles définis au 2 du présent II. Ce pourcentage est porté à 55 % pour la Guyane et à 70 % pour Mayotte. Ces taux sont majorés de dix points pour les moyennes entreprises et de vingt points pour les petites entreprises. Toutefois, les bénéficiaires exonérés sont plafonnés de telle sorte que l'allègement d'impôt ne soit pas supérieur à 33,75 millions d'euros en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, à 41,25 millions d'euros en Guyane et à 52,50 millions d'euros à Mayotte.

Lorsque le montant des coûts éligibles définis au 2 est supérieur à 50 millions d'euros, les taux plafonds d'aide à finalité régionale mentionnés aux deux premiers alinéas du présent 1 sont pondérés en fonction des différentes tranches d'investissement nécessaire à la reprise de l'entreprise en difficulté mentionnée au premier alinéa du I. La tranche comprise entre 50 et 100 millions d'euros est pondérée par un coefficient de 0,5. La fraction des coûts éligibles supérieure à 100 millions d'euros n'est pas retenue pour le calcul du plafond.

Les petites et moyennes entreprises ne peuvent bénéficier de l'application des majorations de taux prévues aux deux premiers alinéas du présent 1 lorsque les coûts éligibles définis au 2 sont supérieurs à 50 millions d'euros.

2. Les coûts éligibles s'entendent du coût salarial des emplois créés par l'entreprise. Ce coût correspond aux salaires bruts avant impôts majorés des cotisations sociales obligatoires engagées par l'entreprise au cours du mois de la reprise et des vingt-trois mois suivants.

Sont considérés comme créés les emplois existant dans l'entreprise reprise et maintenus par la société nouvelle créée pour la reprise, ainsi que les emplois que celle-ci a créés dans ce cadre.

3. (abrogé)

4. Lorsque l'activité reprise n'est pas implantée exclusivement dans une ou plusieurs zones d'aide à finalité régionale, le bénéfice exonéré est déterminé dans les conditions prévues au 1, en retenant les coûts éligibles définis au 2 des seuls emplois créés dans cette zone.

Lorsque l'activité est implantée dans des zones éligibles dont les taux d'intensité d'aide diffèrent, le bénéfice exonéré ne peut excéder la somme des limites calculées pour chacune des zones éligibles.

5. L'exonération prévue au I et déterminée dans les conditions prévues au présent II bénéficie aux grandes entreprises sous réserve de la création d'une nouvelle activité économique dans la zone d'aide à finalité régionale concernée.

6. Pour l'application du présent II, sont considérées comme des petites et moyennes entreprises les entreprises définies à l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

III. – 1. Sur agrément du ministre chargé du budget, l'exonération prévue au I bénéficie aux entreprises créées pour reprendre une entreprise en difficulté mentionnées au même I qui ne sont pas situées dans une zone d'aide à finalité régionale lorsqu'elles satisfont à la définition des petites et moyennes entreprises, au sens de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, précité.

Annexe I

2. Les bénéficiaires exonérés en application du 1 du présent III sont plafonnés de telle sorte que l'allègement d'impôt n'excède pas 10 % du montant des coûts éligibles définis au 2 du II et ne soit pas supérieur à 7,5 millions d'euros. Ce taux est porté à 20 % pour les petites entreprises.

IV. – L'agrément prévu au 1 des II et III est accordé lorsque sont remplies les conditions suivantes :

a) La société créée pour la reprise remplit les conditions fixées au I ;

b) La société créée répond aux conditions d'implantation et de taille requises aux II ou III ;

c) La société prend l'engagement de conserver les emplois maintenus et créés dont le coût est retenu en application du 2 du II pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de reprise ou de création. Cette période est réduite à trois ans dans le cas des petites et moyennes entreprises, au sens de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, précité ;

d) Le financement de l'opération de reprise est assuré à 25 % au moins par le bénéficiaire de l'aide.

Le non-respect de l'une de ces conditions ou de l'un de ces engagements entraîne le retrait de l'agrément et rend immédiatement exigible l'impôt sur les sociétés, selon les modalités prévues au IX.

V. – (abrogé)

VI. – 1. Lorsque les entreprises créées pour reprendre une entreprise en difficulté mentionnées au I sont situées dans des zones d'aide à finalité régionale, le bénéfice de l'exonération prévue au I et accordée sur agrément est subordonné au respect de l'article 14 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, précité. (1)

2. Le bénéfice de l'exonération prévue au III est subordonné au respect de l'article 17 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, précité. (1)

3. Lorsque les entreprises créées pour reprendre une entreprise en difficulté mentionnées au I ne sont pas situées dans une zone d'aide à finalité régionale et ne satisfont pas à la définition des petites et moyennes entreprises qui figure à l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, précité, le bénéfice de l'exonération prévue au I est subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis. (2)

4. A défaut d'agrément, les entreprises situées dans des zones d'aide à finalité régionale ou satisfaisant à la définition des petites et moyennes entreprises, au sens de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, précité, ne peuvent bénéficier de l'exonération prévue au I que dans les limites prévues par le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, précité. (2)

VII. 2. – Lorsqu'elle répond aux conditions requises pour bénéficier des dispositions du régime prévu à l'article 44 octies A et du régime prévu au présent article, la société peut opter pour ce dernier régime dans les six mois suivant celui du début d'activité. Cette option est irrévocable.

VIII. (abrogé)

IX. – Lorsqu'une société créée dans les conditions prévues au I interrompt, au cours des trois premières années d'exploitation, l'activité reprise ou est affectée au cours de la même période par l'un des événements mentionnés au premier alinéa du 2 de l'article 221, l'impôt sur les sociétés dont elle a été dispensée en application du présent article devient immédiatement exigible sans préjudice de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 et décompté à partir de la date à laquelle il aurait dû être acquitté.

NOTA

(1) Ces dispositions s'appliquent aux avantages octroyés à compter du 1er juillet 2014. (2) Ces dispositions s'appliquent aux avantages octroyés à compter du 1er janvier 2014. »

2.3. Le dispositif actuel est limité à certaines activités, avec un avantage fiscal sous plafond parfois différencié et soumis à agrément de l'administration fiscale

L'exonération est applicable sous la réserve de l'exclusion de certaines activités et dans la limite de certains plafonds, lesquels sont spécifiques, au sens communautaire, pour les entreprises implantées dans les zones d'aides à finalité régionale (ZAFR) ou les petites et moyennes entreprises (PME). Le bénéfice de ces plafonds spécifiques est subordonné à l'obtention d'un agrément du ministre chargé du budget.

2.3.1. Pour être éligible, les entreprises sous soumises à des conditions en matière de situation financière et de limitation en termes d'activités et d'actionariat

2.3.1.1. Les sociétés et activités éligibles doivent être industrielle et en difficulté

Le régime d'exonération s'applique aux **seules sociétés nouvelles créées dans le seul but de reprendre une entreprise industrielle en difficulté.**

Sont concernées par la disposition de l'article 44 *septies* du CGI les sociétés créées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2020, en métropole et dans les départements d'outre-mer, ayant pour objet la reprise :

- ◆ d'une **entreprise industrielle** (cf. encadré 5) **en difficulté** (cf. encadré 6) qui fait l'objet d'une cession ordonnée par le tribunal ;
- ◆ ou d'un ou plusieurs établissements industriels en difficulté d'une entreprise industrielle.

Encadré 5 : La notion de caractère industriel selon la jurisprudence administrative

Le Conseil d'État (voir en ce sens : CE, 27 juillet 2005, n° 261899 et 273363, Société des pétroles Miroline ; CE, 8^{ème} et 3^{ème} ss-sect, 28 février 2007, n° 283441, SARL Louvigny), conformément aux préconisations du commissaire du Gouvernement Pierre Collin (CE, 5 mai 2008, n° 300848, Société Midi Asphalte entreprise) et de la doctrine, retient pour l'application de l'article 44 *septies* du CGI un double critère tiré de la nature des opérations effectuées (*ie* concourir à la transformation de matières premières ou de produits semi-finis en produits fabriqués, c'est-à-dire se rattacher au secteur secondaire) et de l'importance des moyens techniques mis en œuvre (*ie* ne pas avoir une dimension artisanale). Le Conseil d'État a donc clairement indiqué que la définition jurisprudentielle des établissements industriels était différente de celle de l'entreprise industrielle.

Le paragraphe 40 du BOI-IS-GEO-20-10-10 apporte des précisions quant à l'activité de l'entreprise ou de l'établissement qui doit exercer « *exclusivement une activité industrielle* ». Les activités industrielles s'entendent des activités qui remplissent les deux conditions suivantes :

- elles consistent en la transformation de matières premières ou de produits semi-finis en produits fabriqués ;
- le rôle du matériel ou de l'outillage utiles à la réalisation de ces activités est prépondérant.

Source : Mission.

Encadré 6 : La notion d'entreprise en difficulté

Selon le paragraphe 30 du BOI-IS-GEO-20-10-10, l'état de difficulté est apprécié par l'analyse de la situation de l'entreprise reprise, ou le cas échéant, du ou des établissements repris. Cet état de difficulté résulte d'une procédure de redressement judiciaire ou d'une procédure de liquidation judiciaire. Les reprises effectuées dans le cadre d'une procédure de sauvegarde peuvent être éligibles aussi au régime d'exonération, dans la mesure où la procédure de sauvegarde vise les débiteurs justifiant de difficultés qu'ils ne sont pas en mesure de surmonter et qui sont de nature à les conduire à la cessation de paiements.

En l'absence d'une procédure collective, l'état de difficulté s'entend d'une situation financière de l'entreprise qui rend imminente la cessation de paiements. L'arrêt de l'exploitation en découlant ne doit donc pas être rendu seulement probable par les événements en cours, mais doit présenter un caractère inévitable.

L'appréciation de la situation financière de l'entreprise est effectuée à partir d'un faisceau d'indices, appréciés le cas échéant par recours à la comptabilité analytique, dont notamment :

- l'évolution de l'effectif du personnel (recours au chômage partiel, réduction des effectifs, etc) ;
- l'évolution du chiffre d'affaires ;
- l'analyse de la situation financière de la société (situation nette, notamment lorsque les capitaux propres sont inférieurs à la moitié du capital social) ;
- les informations transmises aux représentants des salariés et aux services du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- l'appréciation portée sur la situation de l'entreprise ou de l'établissement en difficulté par le Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) ou par le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

Une analyse de l'environnement économique et d'éventuelles difficultés sectorielles peut également être prise en compte.

Source : Mission d'après le Bulletin officiel des Finances publiques.

Par ailleurs, **concernant les grandes entreprises**, le législateur impose l'éligibilité au régime sous réserve de la **création d'une nouvelle activité économique** (appréciée selon le code NAF) **dans la zone d'aide à finalité régionale concernée.**

2.3.1.2. Si la forme juridique est souple, l'actionnariat de l'entreprise nouvellement créée doit être sans lien avec l'entreprise reprise

Il n'est pas posé de condition quant à la forme juridique de l'entreprise reprise, qui peut être une entreprise individuelle ou revêtir la forme d'une société. De même, le régime est applicable aussi bien à la reprise d'une entreprise dans sa globalité qu'à la reprise d'un ou plusieurs établissements.

Le capital de la société créée ne doit pas être détenu directement ou indirectement²⁵ par les personnes qui ont été associées ou exploitantes ou qui ont détenus plus de 50 % du capital de l'entreprise en difficulté pendant l'année précédant la reprise.

²⁵ Aux termes du I de l'article 44 septies, les droits de vote ou les droits à dividendes dans la société créée ou l'entreprise en difficulté sont détenus indirectement par une personne lorsqu'ils appartiennent :

- ◆ aux membres du foyer fiscal de cette personne ;
- ◆ à une entreprise dans laquelle cette personne détenait plus de 50 % des droits sociaux y compris, s'il s'agit d'une personne physique, ceux appartenant aux membres de son foyer fiscal ;
- ◆ à une société dans laquelle cette personne exerce en droit ou en fait la fonction de gérant ou de président, directeur général, président du conseil de surveillance ou membre du directoire.

Par ailleurs, pour bénéficier de l'agrément, le financement de l'opération de reprise doit être assuré à 25 % au moins par le bénéficiaire²⁶.

2.3.1.3. La réglementation prévoit un certain nombre de secteurs exclus

Dans la France entière, sont exclues du champ d'application, quel que soit le régime (*de minimis*, ZAFR et PME), de la disposition les activités exercées dans l'un des secteurs suivants :

- ◆ transports et infrastructures correspondantes ;
- ◆ construction navale ;
- ◆ fabrication de fibres synthétiques ;
- ◆ sidérurgie ;
- ◆ charbon ;
- ◆ production et distribution d'énergie ;
- ◆ infrastructures énergétiques ;
- ◆ production agricole primaire ;
- ◆ transformation et commercialisation de produits agricoles ;
- ◆ pêche et aquaculture.

2.3.2. Le bénéfice du régime d'exonération est soumis à l'obtention d'un agrément préalable par la DGFIP

Le bénéfice de l'exonération est subordonné à l'agrément du ministre chargé du Budget.

La procédure d'agrément s'applique aux entreprises implantées en zone d'aides à finalité régionale (AFR) ainsi qu'aux PME, quel que soit leur lieu d'implantation, leur permettant de bénéficier d'un plafond majoré si elles respectent les conditions de fond.

L'agrément est accordé lorsque sont remplies les conditions suivantes :

- ◆ la société créée pour la reprise remplit les conditions mentionnées précédemment ;
- ◆ la société prend l'engagement de conserver les emplois maintenus et créés dont le coût, entendu du coût salarial correspondant aux salaires bruts avant impôts majorés des cotisations sociales obligatoires, est retenu pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de reprise ou création ;
- ◆ le financement de l'opération de reprise est assuré à 25 % au moins par le bénéficiaire de l'aide.

Conformément aux dispositions des articles 170 *septies* F et 170 *octies* de l'annexe IV au CGI, l'agrément est délivré par le ministre chargé dans les cas suivants :

- ◆ pour les opérations concernant des programmes industriels prévoyant la réalisation de plus de 15 M€ d'investissements hors taxes ou engagés par une personne morale mentionnée à l'article 344-0 A de l'annexe III au CGI ;
- ◆ pour les opérations présentant des difficultés particulières ou évoquées par le ministre.

²⁶ Plafond défini par le 14 de l'article 14 du RGEC : « Le bénéficiaire de l'aide doit apporter une contribution financière équivalente à au moins 25 % des coûts admissibles, au moyen de ses propres ressources ou d'un financement extérieur, sous une forme qui ne fasse pas l'objet d'aucun soutien public. » ou encore l'article 3 de l'annexe I relative aux PME.

Dans tous les autres cas, l'agrément est délivré par le directeur départemental ou régional des finances publiques du département du chef-lieu duquel est localisée la direction de contrôle fiscal dans le ressort de laquelle l'entreprise a son siège.

2.3.3. L'avantage fiscal est plafonné de manière différenciée selon le régime dans lequel l'entreprise se situe

L'exonération est plafonnée à 10 % du montant des coûts éligibles lorsque l'entreprise est établie dans une ZAFR, ce taux étant majoré de 10 points pour les moyennes entreprises et de 20 points pour les petites entreprises²⁷ situées dans la zone considérée. En dehors des régions d'outre-mer soumises à des plafonds spécifiques, le montant de l'aide en valeur en ZAFR est de 7,5 M€.

Pour les PME situées hors d'une ZAFR, l'exonération est plafonnée à 10 % des coûts éligibles²⁸ et 7,5 M€. Ce plafond est de 20 % des coûts éligibles pour les petites entreprises dans la limite du même montant en valeur.

Lorsque le montant des coûts éligibles est supérieur à 50 M€, le bénéfice exonéré ne peut excéder :

- ◆ 100 % de ce plafond pour la fraction des coûts éligibles inférieure ou égale à 50 M€ ;
- ◆ 50 % de ce plafond pour la fraction supérieur à 50 M€ et inférieure ou égale à 100 M€.

La fraction des coûts éligibles supérieure à 100 M€ n'est pas retenue pour le calcul du plafond²⁹.

Il existe aussi une exonération d'impôts locaux mais elle est facultative pour les collectivités territoriales et implique une délibération de celles-ci en ce sens³⁰ (cf. 3.2).

L'avantage fiscal fait l'objet d'une reprise dans les cas suivants :

- ◆ non-respect de l'une des conditions d'octroi de l'agrément ;
- ◆ interruption, au cours des trois premières années d'exploitation, de l'activité reprise ;
- ◆ dissolution, transformation entraînant la création d'une personne morale nouvelle, apport en société, fusion, transfert du siège ou d'un établissement à l'étranger.

Encadré 7 : La remise en cause de l'avantage fiscal en cas de cession partielle d'activité

La jurisprudence a également précisé que l'avantage fiscal était remis en cause en cas de cession partielle d'activité. Le Conseil d'État a jugé, dans le cas où des repreneurs avaient fait le choix de créer une société unique pour reprendre les activités de deux sociétés distinctes, ce choix obligeait les repreneurs à n'interrompre aucune des activités reprises au cours des trois années suivantes sous peine de perdre le bénéfice de l'avantage prévu à l'article 44 septies du CGI (CE, 8 juillet 2005, n°264641, Sté Endupack). Il a également étendu cette solution à l'hypothèse d'une reprise d'une société unique ayant plusieurs branches d'activité (CE, 29 avril 2009, n° 296884, Sté IN-LHC).

Source : Mission.

²⁷ Selon la définition donnée par le droit européen, une petite entreprise est une entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 M€.

²⁸ Les coûts éligibles s'entendent du coût salarial des emplois créés par l'entreprise. Ce coût correspond aux salaires bruts avant impôts majorés des cotisations sociales obligatoires engagées par l'entreprise au cours du mois de la reprise et des vingt-trois mois suivants. Sont considérés comme créés les emplois existant dans l'entreprise reprise et maintenus par la société nouvelle créée pour la reprise, ainsi que les emplois que celle-ci a créés dans ce cadre.

²⁹ Conformément au paragraphe 18 de l'article 2 du RGEC.

³⁰ Cf. article 1464B, 1464C et 1586 nonies du CGI.

3. Le régime d'exonération constitue un outil peu connu et servi dans un ensemble d'autres leviers utilisé en cas de reprise d'une entreprise

3.1. Un mécanisme peu connu des administrations et des administrés

La mission a recueilli auprès de la DGFIP et de la DLF les dossiers ayant fait l'objet de questions concernant l'article 44 *septies* du CGI. Les deux directions ont indiqué à la mission avoir été très peu sollicité sur le fond. Les données volumétriques figurent à l'annexe II.

Ainsi, la DLF recense :

- ◆ en 2011, une réponse favorable à la demande de la direction régionale des Finances publiques (DRFiP) de la Gironde qui souhaitait savoir si l'activité de fabrication, aménagement et montage de la partie « magasin » de véhicules et remorques était éligible, étant entendu que la construction de véhicules automobiles est exclue du dispositif ;
- ◆ en 2017, une confirmation à la direction spécialisée du contrôle fiscal (DIRCOFI) Ouest que les coûts salariaux retenus pour le calcul du plafond de l'exonération devait être pris en compte sur l'ensemble de la période d'exonération et non pas exercice par exercice ;
- ◆ en 2018, un refus du bénéfice du dispositif à une société fabriquant des croquettes et snacks pour animaux de compagnie au motif que la fabrication d'aliments pour animaux de compagnie entrerait dans le secteur exclu de la production et de la transformation de produits agricoles.

3.1.1. Les praticiens des restructurations et de la reprise des entreprises en difficulté agissent avec d'autres leviers

La mission a recueilli les avis des praticiens notamment de l'association pour le Retournement des entreprises (ARE), des administrateurs judiciaires³¹. L'association des experts comptables n'a pas répondu à la demande de la mission.

Les administrateurs judiciaires indiquent en faire peu la promotion. Ils la jugent complexe mais néanmoins utile et estime qu'elle peut effectivement constituer un élément d'attractivité pour certains repreneurs. Ils justifient le non recours en raison d'une durée d'application trop courte, dès lors qu'il est rare de voir qu'une nouvelle structure reprenant une entreprise en difficulté soit bénéficiaire dans les deux ans.

L'ARE a indiqué à la mission y avoir également peu recours actuellement soulevant un certain nombre de difficultés :

- ◆ le critère de la durée de l'exonération (deux ans) est trop court ;
- ◆ le critère de la durée de maintien dans l'emploi (cinq ans) est trop long ;
- ◆ le critère de l'activité unique ne permet pas à une entreprise de créer des synergies ;
- ◆ la procédure d'agrément est trop complexe et trop longue (le temps de l'obtenir, la période des 23 mois serait parfois déjà achevée)

Les administrations en charge du suivi des entreprises en difficulté et des restructurations des entreprises n'ont pas connaissance de ce dispositif. Ainsi, la mission a pu s'entretenir avec le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), avec le service financement de l'économie de la direction générale du Trésor ou encore avec la DGFIP. Il ressort des échanges que le dispositif est :

³¹ Par l'intermédiaire du Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (CNAMJ).

- ◆ **pas connu et donc pas utilisé ;**
- ◆ vu comme beaucoup **trop complexe pour avoir une réalité opérationnelle.**

À cet égard, il est intéressant de noter que les professionnels de la reprise d'une société ne mentionnent ni l'article 44 *septies* ni surtout la fiscalité comme l'outil central à l'appui de la reprise d'une société en difficulté.

En effet, l'approche économique justifie d'aborder la situation par le projet économique de l'entreprise et les soldes intermédiaires de gestion (SIG).

De plus, le CIRI procède à un examen de l'entreprise et recourt à des dispositifs autres que fiscaux. En liminaire, il convient de rappeler que le CIRI intervient en amont de l'ouverture de procédures collectives auprès des entreprises en difficulté avec l'ouverture d'une procédure amiable ou préventive.

Le cadre d'intervention du CIRI (cf. tableau 3) **est confidentiel et souple** en intervenant soit par le truchement de :

- ◆ **procédures préventives ou amiables** (privilégiées) par :
 - un mandat *ad hoc*³² ;
 - par une procédure de conciliation³³.
- ◆ **procédures collectives** (cadre exceptionnel) : si la conciliation échoue, que les paiements à échéance ne sont pas effectués, ou qu'il y a impossibilité de redresser l'entreprise, alors il est prévu l'ouverture d'une procédure collective.

Ainsi, en principe, le CIRI n'intervient pas dans le cas d'une entreprise déjà engagée en procédure collective (procédures légales de sauvegarde³⁴, redressement judiciaire³⁵ ou liquidation judiciaire³⁶). Toutefois, il se peut qu'une entreprise suivie passe en collective, auquel cas le CIRI peut continuer à suivre l'entreprise.

Il résulte de l'analyse des modalités d'intervention du **CIRI** que ce dernier **intervient en décalage avec le cadre de l'article 44 *septies* du CGI** :

- ◆ là où l'article 44 *septies* privilégie le cadre de la procédure collective, le CIRI privilégie les procédures amiables ou de conciliation, les procédures collectives devant constituer le cadre d'intervention exceptionnel ;
- ◆ là où l'article 44 *septies* privilégie le positionnement *post* procédures collectives publiques ou en difficultés financières (cf. encadré 6), le CIRI privilégie une intervention confidentielle plutôt sur initiative des entreprises (dans le respect du principe du secret des affaires).

³² Cf. article L. 611-3 du code de commerce.

³³ Cf. articles L. 611-4 et suivants du code de commerce.

³⁴ Cf. articles L. 620-1 et suivants du code de commerce pour la sauvegarde, articles L. 628-1 et suivants pour la sauvegarde accélérée et L. 628-9 et suivants pour la sauvegarde financière accélérée.

³⁵ Cf. articles L. 631-1 et suivants du code de commerce.

³⁶ Cf. articles L. 640-1 et suivants du code de commerce.

Annexe I

Tableau 3 : Récapitulatif des différentes procédures relatives aux entreprises en difficulté

| | Mandat ad hoc | Conciliation | Sauvegarde | Redressement judiciaire | Liquidation judiciaire |
|--|-----------------------------------|--|--|---|---|
| Objectif | Résoudre des difficultés diverses | Conclure, avec les principaux créanciers et cocontractants, un accord amiable destiné à mettre fin aux difficultés de l'entreprise | Élaborer un plan de sauvegarde comportant un moratoire et/ou des mesures de restructuration | Élaborer un plan de redressement (moratoire et/ou mesures de restructuration) ou préparer la cession de l'entreprise | Mettre fin à l'activité et céder les actifs de l'entreprise (globalement ou de manière séparée) pour payer les créanciers |
| Initiative de la procédure | Dirigeant | Dirigeant | Dirigeant | Dirigeant, créanciers, tribunal, parquet | Dirigeant, créanciers, tribunal, parquet |
| Cessation de paiements | Non | Ouverture possible : - en l'absence de cessation des paiements - ou si elle date de moins de 45 jours | Non, mais preuve de l'existence de difficultés que le débiteur n'est pas en mesure de surmonter | Oui | Oui, de plus redressement manifestement impossible |
| Confidentialité à l'ouverture de la procédure | Oui | Oui, décision seulement communiquée au ministère public et au commissaire aux comptes | Non : jugement publié | Non : jugement publié | Non : jugement publié |
| Durée maximum de la procédure | Aucune | 4 mois+ 1 mois à la demande du conciliateur | 12 mois (6 + 6) + 6 mois à la demande du Parquet | 12 mois (6 + 6) + 6 mois à la demande du Parquet | Aucune |
| Mandataire de justice | Mandataire <i>ad hoc</i> | Conciliateur | - Mandataire judiciaire (représentant des créanciers) - Administrateur judiciaire : obligatoire au-dessus de 3 M€ de CA et 20 salariés ; Facultatif en deçà de ces seuils | - Mandataire judiciaire (représentant des créanciers) - Administrateur : obligatoire au-dessus de 3 M€ de CA et 20 salariés ; Facultatif en deçà de ces seuils | - Liquidateur judiciaire - Administrateur, si poursuite de l'activité et CA > 3 M€ ou nombre de salariés > 20 |
| Possibilité pour le dirigeant de céder ses parts | Oui | Oui | Oui | Non : inaccessibilité pendant la procédure (sauf conditions fixées par le tribunal)+ pendant le plan, si demande du Parquet et décision du tribunal. | Non : inaccessibilité dès le jugement d'ouverture |

Source : Mission d'après les informations transmises par le CIRI.

Annexe I

La méthode de travail du CIRI consiste en l'établissement d'un diagnostic issu d'une approche globale de la situation de l'entreprise et du contexte économique (secteur d'activité de l'entreprise, santé du secteur, etc). Dans ce cadre, le CIRI constitue un dossier sur le passif public (créances fiscales et sociales) de l'entreprise. Les sujets traités sont ceux relatifs à la trésorerie, aux fonds propres, à la dette ou encore la gouvernance de l'entreprise laquelle peut même faire l'objet d'un audit financier et/ou industriel.

L'examen du dossier par le CIRI se réalise en examinant la **pertinence industrielle et économique du projet** ainsi qu'en vérifiant que **l'ensemble des partenaires de l'entreprise concernée adhère** au projet d'entreprise. La restructuration s'opère soit à travers des **leviers de stabilisation** (gel, étalement voire abandon des dettes) soit **de financement** (adossement, nouveaux partenaires, nouveaux actionnaires, repreneurs).

Le CIRI traite donc les fournisseurs et les clients ainsi que les créanciers avec l'objectif que l'intervention de l'État reste subsidiaire et exceptionnelle.

À cette fin, le CIRI mobilise différents outils tels que :

- ◆ l'audit consistant en une revue financière par un cabinet indépendant spécialisé en restructuration financière, comprenant les besoins de trésorerie à court et moyen terme et un plan d'affaires prévisionnel ;
- ◆ la négociation ;
- ◆ l'aménagement des dettes fiscales et sociales avec des propositions de plan d'apurement ou d'abandon de créances à destination des commissions des chefs de services financiers (CCSF) ;
- ◆ le prêt fonds de développement économique et social (FDES), lequel doit servir uniquement à financer l'avenir de la société dans le cadre d'une restructuration ;
- ◆ les mesures de recouvrement d'un créancier public (mise en demeure, avis à tiers détenteur, inscription du privilège du Trésor, assignation) ;
- ◆ un travail de coordination et d'interface avec les organismes publics, administrations d'État et acteurs publics (commissaires au redressement productif, CODEFI et CCSF, bureau restructuration de la direction générale des entreprises).

De son côté, la direction générale des entreprises (DGE) a indiqué à la mission que **l'efficacité** pour un projet réside plus dans l'outil **subventionnel** et **le régime AFR actuel qui permet à la puissance publique de financer 10 % du projet d'investissement si les conditions de diversification sont satisfaites.**

La DGE a indiqué à la mission que l'exonération d'IS pouvait avoir du sens pour compenser d'autres dépenses en vue de la reprise, dépenses qui n'auraient pas été prévues initialement.

Encadré 8 : Les instances existantes en matière de traitement des entreprises en difficulté

Dans le cadre du soutien apporté aux entreprises en difficultés, différentes instances sont mobilisables : les Commissions des chefs de services financiers (CCSF), les Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI) et le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

Le CIRI est compétent pour aider les entreprises de plus de 400 salariés qui en font la demande. Les entreprises de moins de 400 salariés relèvent des CODEFI, équivalents locaux du CIRI, placés sous l'autorité du Préfet.

En cas de difficultés à régler une échéance fiscale ou sociale, la CCSF, dont le secrétariat permanent est assuré par la direction départementale des Finances publiques (DDFiP), peut être saisie.

Les entreprises peuvent bénéficier de ce dispositif sous réserve d'être à jour de leurs obligations déclaratives et de paiement de la part salariale des cotisations sociales. Un dossier exposant la situation financière de l'entreprise doit être déposé auprès du secrétariat de la CCSF dans le ressort de laquelle se situe son siège social, ou son principal établissement. Le dossier est composé, entre autres, d'une attestation justifiant de l'état de ses difficultés financières, d'une attestation sur l'honneur justifiant le paiement des parts salariales des cotisations de sécurité sociale, des états prévisionnels de chiffre d'affaires et de trésorerie pour les prochains mois, des trois derniers bilans et de la situation actuelle de la trésorerie. Un dossier simplifié est prévu pour les très petites entreprises.

La commission examine, en lien avec chaque comptable ou organisme chargé du recouvrement des créances publiques, l'établissement d'un plan de règlement échelonné des dettes fiscales et sociales (part patronale) du débiteur. Puis elle en arrête les conditions.

À l'issue du plan, les créanciers publics pourront éventuellement accorder une remise des majorations et des pénalités de retard.

Dans le cadre d'une procédure de conciliation, de sauvegarde ou de redressement judiciaire, une demande de remise de dettes peut être formulée auprès de la CCSF dans le cadre de l'article L. 626-6 du code de commerce. Les remises, dont les conditions sont précisées aux articles D. 626-9 et suivants du même code, ont pour objet de faciliter la restructuration financière de l'entreprise en difficulté, la poursuite de son activité économique et le maintien de l'emploi. Elles ne peuvent, en aucun cas, concerner la TVA et les droits d'enregistrement.

Le CODEFI a vocation à accueillir et à orienter les entreprises de moins de 400 salariés qui rencontrent des problèmes de financement. Cette structure locale, présidée par le Préfet, assiste les entreprises dans l'élaboration et la mise en œuvre de solutions de redressement pérennes.

L'entreprise doit saisir le CODEFI dans le ressort duquel se situe son siège social. Pour cela, elle doit s'adresser, soit au secrétaire permanent du CODEFI à la Direction départementale des finances publiques, soit au commissaire aux restructurations et prévention des difficultés en entreprises (CRP) de sa région.

Ce comité peut, sous certaines conditions :

- commander des audits en accord avec l'entreprise, afin d'établir un diagnostic de sa situation, valider des hypothèses de redressement économique et financier
- accorder des prêts du fonds de développement économique et social (FDES) dans le cadre d'un plan de restructuration et lorsque les perspectives de redressement sont réelles. Pour être éligible à cette procédure, l'entreprise doit être en situation régulière par rapport à ses obligations fiscales et sociales.
- accorder, en lien avec le comité interministériel à la restructuration industrielle (CIRI) et la Direction générale des Entreprises (DGE), des prêts directs de l'Etat (avances remboursables, prêts à taux bonifié, prêts exceptionnels petites entreprises).

Le délégué interministériel aux restructurations d'entreprises (DIRE) assume un rôle de coordination de l'ensemble des administrations impliquées et se charge lui-même de certains dossiers particulièrement complexes ne relevant pas de la compétence du CIRI (entreprises de moins de 400 salariés).

Source : Mission.

3.1.2. Une enquête qualitative menée par l'ARE atteste d'une certaine méconnaissance d'un dispositif devenu trop complexe et fermé

Dans le cadre de la mission, l'ARE a proposé de mener une enquête auprès de ses adhérents dans des délais très brefs. Cette enquête en ligne a débouché sur 175 visites, des réponses complètes uniquement pour 17 questionnaires soit un taux de remplissage de 9,7 %.

Le profil des répondants sont divers :

- ◆ 17,6 % sont des auditeurs/conseillers financiers ;
- ◆ 47,1 % sont des avocats ;
- ◆ 23,5 % sont des administrateurs judiciaires/mandataires judiciaires ;
- ◆ 11,8 % sont des investisseurs ;
- ◆ aucune réponse n'émerge de banquier ou de manager de crise/conseil opérationnel ;

Il ressort des réponses que :

- ◆ 76,5 % des répondants déclarent connaître les conditions d'éligibilité à l'article 44 *septies* du CGI soit presque **un quart qui ne les connaisse pas** ;
- ◆ **47,1 % déclarent avoir déjà conseillé ou eu recours au dispositif depuis 2014** et dans 90 % des cas moins de cinq fois ;

Les secteurs industriels concernés sont l'agroalimentaire/pharmacie, l'aménagement extérieur/industrie, l'automobile/aéronautique/autres infrastructures de transport, l'électro-ménager, l'industrie du papier et du carton, l'industrie chaudronnerie, la production de fûts à bière en inox, la sous-traitance automobile aéronautique.

Dans 77,8 % des cas, le recours au dispositif ne concernait pas des zones d'aides à finalité régionale (ZAFR) et pour le reste « parfois » seulement, terme qui peut être entendu comme partiellement.

Le nombre moyen d'emploi repris dans les entreprises concernées est à 25 % de moins de 50 salariés et de 50 à 100 salariés, à 37,5 % de 100 à 250 salariés et à 12,5 % de plus de 250 salariés.

Concernant les retours au niveau qualitatif, certains enseignements peuvent être tirés :

- ◆ les raisons pour lesquelles les répondants ont renoncé à conseiller ou recourir au dispositif sont la **complexité et son caractère restrictif** (secteur, taille) qui le rend difficilement applicable ;
- ◆ **le critère de l'entreprise en difficulté en dehors d'une procédure collective est également dénoncé comme beaucoup trop flou et imprécis** ;
- ◆ **l'interdiction d'exercer une autre activité autre que celle reprise pendant la durée d'exonération ne paraît pas adaptée.**

3.2. Le bénéfice de l'article 44 *septies* conditionne le bénéfice d'exonérations de certains impôts locaux lesquelles constituent souvent l'objet de la demande par les entreprises

En application des articles du CGI 1383 A, 1464 B, 1464 C, **les sociétés qui bénéficient de l'exonération** de l'impôt sur les sociétés prévues à l'article 44 *septies* du CGI **peuvent être exonérées respectivement de taxe sur les propriétés bâties (TFPB), de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sur délibération des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'une fiscalité propre dans le ressort duquel sont situés les établissements des entreprises.**

L'exonération s'applique sur demande de l'entreprise et est soumise au respect du même encadrement européen assurant la compatibilité de l'aide en matière d'IS avec le droit de la concurrence, un agrément peut donc être nécessaire.

Cette faculté ouverte aux collectivités par les articles précités vaut pour les entreprises qui bénéficient des exonérations d'IS prévues à :

- ◆ l'article 44 *septies* donc, dans le cas de reprise d'une entreprise industrielle en difficulté, dans la limite de deux ans ;
- ◆ l'article 44 *sexies*, dans le cas d'entreprises créées exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale dans une ZAFR, dans la limite de deux ans ;
- ◆ l'article 44 *quindécies*, dans le cas d'entreprises créées dans une zone de revitalisation rurale, exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale, dans la limite de cinq ans.

Néanmoins, pour bénéficier des exonérations des impôts locaux, les sociétés doivent remplir l'ensemble des conditions prévues par l'article 44 *septies*, si bien que ce dernier constitue une « porte d'entrée » pour ces impôts qualifiés « d'impôts de production ».

L'association pour le retournement des entreprises (ARE) a indiqué à la mission que les professionnels qui continuaient de demander des agréments à la DGFIP ne le faisait, non pas pour bénéficier d'une exonération d'IS (dont elles savaient qu'elle ne se réaliserait pas), mais uniquement pour justifier remplir les conditions et ainsi prétendre aux exonérations des impôts locaux.

Autrement dit, les demandes d'agrément de l'article 44 *septies* du CGI représentent autant une formalité administrative pour bénéficier d'exonérations avec effets directs et immédiats dans la vie et les résultats d'une société (impôts de production) qu'une demande pour bénéficier d'un dispositif directement.

La direction générale des entreprises (DGE) émet cependant des réserves à lever ce « filtre ». En effet, dans la mesure où les assemblées territoriales sont sous la pression directe des acteurs locaux (repreneurs, organisations syndicales etc), les conséquences notamment pour les recettes de ces mêmes collectivités peuvent être risquées.

4. La mécanique du dispositif actuel comporte des contraintes supplémentaires à celles imposées par les règles européennes

Le mécanisme de l'exonération présente en soi un avantage au regard des règles d'aides d'État et d'utilisation de la dépense publique. L'IS étant calculé sur les bénéfices de la société, le repreneur ne profite de l'exonération que s'il parvient à réaliser des bénéfices et ce dans les deux ans de la reprise. Autrement dit, l'aide n'est accordée qu'en cas de succès de la reprise.

4.1. La nature industrielle de l'activité reprise restreint au-delà de ce qui est imposé

Les débats parlementaires de 1988 permettent de donner une lecture quant aux motivations de l'époque. Ainsi, pour ce qui concerne l'avant 1988³⁷, les débats font état d'un débat ancien concernant le caractère des entreprises concernées. Ainsi, les entreprises à caractère industriel, ou du moins celles qui possédaient des biens amortissables, avaient été privilégiées au motif qu'elles avaient « *besoin de constituer rapidement des fonds propres et ainsi faciliter le développement de leur croissance* ».

Les règles fiscales précisent que l'activité reprise doit être strictement industrielle (cf. 2.3.1.1) et excluent une liste de secteurs d'activité (cf. 2.3.1.3).

Néanmoins, **la réglementation européenne ne restreint pas les aides autorisées au seul domaine industriel**. Le règlement sur les aides *de minimis* énonce à l'article 1^{er} qu'il « *s'applique aux aides octroyées aux entreprises de tous les secteurs (...)* ».

De plus, concernant la liste des secteurs exclus, la réglementation européenne prévoit une liste d'exclusions plus longues pour les aides spéciales que pour les aides *de minimis*. Or, le législateur français reprend, cette liste plus longue attachée aux aides spéciales, pour l'appliquer dans tous les cas, c'est-à-dire y compris au régime général quand celui-ci trouve son fondement dans le règlement relatif aux aides *de minimis* dont la liste d'exclusions est moins restrictive.

4.2. Le critère supplémentaire de la création d'une société nouvelle indépendante de l'entreprise reprise

Le législateur a conditionné, pour le repreneur, le bénéfice du dispositif, au fait que la reprise soit effectuée par une société nouvelle, créée spécialement à cet effet.

Cette exigence conduit donc à exclure la reprise interne (cf. 2). Dans l'hypothèse où le dispositif jouerait en cas d'acquisition des droits sociaux de la société en difficulté par une société nouvelle, c'est cette dernière qui bénéficierait de l'exonération sur les éventuels dividendes qui lui seraient distribués, ce qui présente un intérêt faible.

L'exigence d'une société nouvelle pour réaliser la reprise de la société en difficulté vise à garantir que le repreneur soit totalement indépendant de l'entreprise reprise, ce qui exclue ainsi les associés ou actionnaires des bénéficiaires de la reprise de l'entreprise. Ainsi, le BOFiP³⁸ précise qu'aucune action ou part sociale de la société nouvelle, même sans droit de vote, ne peut être détenue, même indirectement, par une personne qui n'aurait détenu qu'une seule part sociale ou action dans la société en difficulté.

³⁷ Jacques Oudin faisait mention d'un dispositif similaire en vigueur de 1977 à 1987.

³⁸ Cf. Bulletin officiel des Finances publiques(BOFiP) BOI-IS-GEO-20-10-10, paragraphe 170 et suivants.

Cette exigence peut trouver son fondement dans le RGEC³⁹ qui exclut de son champ d'application les aides aux entreprises en difficulté, ce qui implique, en cas de reprise d'une telle entreprise, que l'aide soit octroyée à une entité qui en soit bien distincte, de sorte que l'on puisse l'analyser comme une aide à l'investissement du repreneur. Or, le législateur national applique cette condition d'indépendance absolue dans le cadre de tous les régimes, y compris le régime général, alors que ce dernier se fonde non pas sur le RGEC mais sur le règlement *de minimis* lequel ne prévoit une telle restriction de son champ d'application.

4.3. La condition d'activité unique interroge l'effectivité de la norme et sa compatibilité avec le RGEC de 2014

Le BOFiP indique que la société nouvelle « *ne peut exercer, au cours de l'ensemble de la période d'exonération, aucune autre activité que l'activité reprise* »⁴⁰. Cette règle vise à éviter qu'une activité bénéficiaire soit conduite en parallèle de l'activité reprise dans le but de bénéficier d'un avantage fiscal auquel seule cette dernière ouvre droit.

Cependant, cette condition interroge :

- ◆ économiquement : la loi permet une exonération d'IS de 7,5 M€ soit des bénéfices entre 22 et 50 M€ (selon le taux applicable) ; le dispositif aurait donc vocation à s'appliquer à un repreneur d'une société dont l'activité avant reprise est en difficulté (cf. encadré 6) et qui tout en conservant voire en créant des emplois serait en capacité de générer dans les deux ans un bénéfice de 22 à 50 M€, et ce, sans exercer aucune autre activité que celle qui est reprise ;
- ◆ juridiquement : la conception de l'avantage fiscal est une aide à l'investissement accordé au repreneur, qui justifie l'exigence d'indépendance totale de ce dernier par rapport à l'entreprise en difficulté ; de plus, le RGEC⁴¹ et le CGI⁴² exigent que pour bénéficier du régime spécial des aides applicables en ZAFR, les grandes entreprises doivent créer une « *nouvelle activité économique* » dans la zone concernée. La définition dudit règlement est « *une activité qui n'est ni identique ni similaire à l'activité reprise* ». Ainsi, dès lors qu'il faut être éligible au régime général pour bénéficier d'un régime spécial, la doctrine fiscale exige des grandes entreprises souhaitant bénéficier du régime applicable en ZAFR qu'elles n'exercent « *aucune autre activité que l'activité reprise* » et dans le même temps qu'elles créent « *une nouvelle activité (...) qui n'est ni identique ni similaire à celle exercée précédemment au sein de l'établissement* »⁴³.

En outre, la DGE souligne que depuis 2014 les règles du RGEC permettent au contraire à la puissance publique de financer jusqu'à 10 % du projet d'investissement si la condition de diversification est satisfaite (appréciée au code NAF), ce qui entre en contradiction avec la condition imposée de ne développer « *aucune autre activité que l'activité reprise* ».

³⁹ Cf. le c) du 4 de l'article 1^{er} du RGEC.

⁴⁰ Cf. BOI-IS-GEO-20-10-10, paragraphe 210.

⁴¹ Cf. le paragraphe 3 de l'article 14.

⁴² Cf. le 5^o du II de l'article 44 septies du CGI.

⁴³ Cf. paragraphe 50 du BOI-IS-GEO-20-10-30-20.

ANNEXE II

**Données relatives à l'article 44 *septies*
du code général des impôts (CGI)**

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| 1. LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET LE MONTANT DE L'EXONÉRATION ONT BAISSÉ DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES 1990 ET ENCORE CHUTÉ CES DIX DERNIÈRES ANNÉES D'ENVIRON DEUX TIERS | 1 |
| 1.1. Les travaux parlementaires et les échanges avec la Commission européenne permettent de retracer des ordres de grandeur | 1 |
| 1.2. D'après les documents budgétaires disponibles, le bénéfice du dispositif est passé de 5 800 entreprises pour 18 M€ en 2007 à 167 entreprises pour 5 M€ en 2019..... | 2 |
| 1.3. Les travaux de la mission démontrent qu'entre 2010 et 2019 le nombre d'entreprises bénéficiaires a baissé de 61 % et les montants afférents ont baissé de 71 % pour atteindre 239 entreprises bénéficiaires et un coût de 6,5 M€..... | 5 |
| 1.4. La mission alerte quant à l'application extensive du critère d'éligibilité liée à la création d'une entreprise nouvelle, les entreprises bénéficiaires ayant en moyenne cinq ans d'existence | 9 |
| 2. LE DISPOSITIF PROFITE PRINCIPALEMENT À DEUX SECTEURS ET AUX MICRO-ENTREPRISES EN NOMBRE ET S'ADRESSE À DES ENTREPRISES DONT LA PÉRENNITÉ EST SUPÉRIEURE À CELLE CONSTATÉE GLOBALEMENT POUR LES ENTREPRISES..... | 11 |
| 2.1. L'entreprise type est une microentreprise de dix salariés, du secteur de la construction ou du commerce, | 11 |
| 2.1.1. <i>Le dispositif profite à 51,3 % en 2018 au secteur de la construction et du commerce</i> | <i>11</i> |
| 2.1.2. <i>Plus de 70 % des entreprises bénéficiaires sont des micro-entreprises représentant une part du coût de la dépense fiscale inférieure à 25 %.....</i> | <i>12</i> |
| 2.1.3. <i>De 2010 à 2019, le dispositif couvre annuellement en moyenne 3 700 ETP avec une évolution à la baisse marquée de 62,5 %.....</i> | <i>14</i> |
| 2.2. La pérennité des entreprises ayant bénéficié du dispositif est supérieure à celle constatée globalement pour les entreprises..... | 15 |
| 2.2.1. <i>65 % des entreprises « reprenantes » en 2010 existaient toujours en 2018 et l'emploi au sein de ces entreprises a augmenté de 4,2 %</i> | <i>16</i> |
| 2.2.2. <i>90 % des entreprises bénéficiaires en 2014 étaient encore en activité en 2018 et l'emploi avait augmenté de 2,6 %</i> | <i>17</i> |
| 2.3. La détermination du coût du maintien dans l'emploi ou de l'emploi créé n'est pas conclusif sur l'efficacité du dispositif..... | 18 |
| 2.4. La représentation géographique du dispositif atteste d'un bénéfice territorial inégal et hétérogène, difficilement explicable et contradictoire avec les objectifs assignés | 19 |
| 2.5. Les exonérations des impôts locaux rattachés à l'article 44 septies ne sont pas dissociables mais représentent <i>a priori</i> un enjeu financier faible..... | 22 |

1. Le nombre de bénéficiaires et le montant de l'exonération ont baissé depuis le début des années 1990 et encore chuté ces dix dernières années d'environ deux tiers

1.1. Les travaux parlementaires et les échanges avec la Commission européenne permettent de retracer des ordres de grandeur

Les débats parlementaires de 1988 faisaient état pour le régime antérieur d'un coût de 1 500 M de francs par an, soit l'équivalent de **380,5 M€¹ et de 10 000 entreprises bénéficiaires**.

D'après les échanges avec la Commission européenne en vue de la validation du dispositif refondu en 2004/2005, « *selon les autorités françaises le nombre de bénéficiaires devrait se situer dans la fourchette 500-1 000 entreprises. Le budget annuel du régime est estimé à 50 M€²* ».

Dans le cadre du contentieux avec la Commission européenne, l'administration française a produit certaines données qui concernent **uniquement les cas où un agrément a été octroyé** par le Ministre ou l'administration fiscale et ne concernent donc pas les cas où le bénéfice a été accordé de plein droit.

Ainsi, **entre 1991 et 1996** (cf. tableau 1), **225 agréments ont été octroyés** par l'administration fiscale, **principalement** pour des **entreprises de 11 à 50 travailleurs (47 % des agréments octroyés) et les entreprises de moins de 10 travailleurs (31 %)**.

Entre 1997 et 2003, 38 entreprises auraient bénéficié du dispositif par l'obtention d'un agrément³.

Tableau 1 : Nombre d'entreprises concernées de 1991 à 2003 par taille d'entreprises (uniquement en cas d'agréments)

| Nombre de travailleurs | Nombre d'entreprises | |
|--|----------------------|-------------|
| | 1991 à 1996 | Depuis 1997 |
| Moins de 10 travailleurs | 70 | 2 |
| Entre 11 et 50 travailleurs | 106 | 10 |
| Entre 51 et 250 travailleurs | 22 | 12 |
| Plus de 250 travailleurs | 2 | 11 |
| Entreprises pour lesquelles l'information n'est pas disponible | 25 | 11 |
| Total | 225 | 38 |

Source : Décision de la Commission du 16 décembre 2003 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprises en difficulté.

¹ Conversion réalisée à l'appui du convertisseur franc-euro de l'Insee.

² Voir paragraphe 22 de la décision de validation de l'aide d'État n° 553/2004 – France.

³ Le total de 38 ne somme pas avec le détail des lignes. Il n'a pas été possible à la mission de retrouver soit dans la lecture de la décision, soit dans les archives de la direction de la Législation fiscale, les explications de cet écart.

Annexe II

Le nombre de bénéficiaires est passé entre 1997 et 1999 de 151 à 60 entreprises soit une baisse de 60 % (cf. tableau 2) pour un coût passé de 64 M€ à 55 M€ soit une baisse de 14 %. Les valeurs différentes entre les deux tableaux pour l'exercice 1997 s'expliquent par le fait que le tableau 1 enregistre les données par année de bénéficiaires (les entrées) alors que le tableau 2 comprend les données par millésime d'imposition (le bénéfice qui plus est sur 24 mois).

Tableau 2 : Montant de l'aide accordée entre 1997 et 1999 (cas d'agrément)

| | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------------------|------|------|------|
| Nombre d'entreprises bénéficiaires | 151 | 182 | 60 |
| Coût en millions d'euros | 64 | 80 | 55 |

Source : Décision de la Commission du 16 décembre 2003 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprises en difficulté.

Selon les observations obtenues par le rapporteur général de la Commission des finances du Sénat en 2004, **2 800 entreprises auraient bénéficié de la mesure entre 1994 et 2002, et 960 entreprises auraient reçu une aide supérieure au plafond de 100 000 €⁴ de la règle dite de *de minimis***, et étaient donc susceptibles d'être concernées par la récupération des aides à la suite de la condamnation du régime français par la Commission européenne en 2003 (cf. annexe I).

1.2. D'après les documents budgétaires disponibles, le bénéfice du dispositif est passé de 5 800 entreprises pour 18 M€ en 2007 à 167 entreprises pour 5 M€ en 2019

La mission a pu recomposer une partie des montants indiqués à l'appui des documents budgétaires disponibles⁵.

Antérieurement à 2007, le nombre d'entreprises bénéficiaires n'était pas disponible dans les documents budgétaires et les montants indiqués de **20 M€ (2004) ou 10 M€ (2005) étaient des estimations.**

De 2007 à 2019⁶, le nombre d'entreprises bénéficiaires est passé de 5 860 à 167 soit une baisse de 97,2 %. En parallèle, sur la même période, **les montants sont passés de 18 M€ à 5 M€ soit une diminution comparable de 72,2 %** (cf. tableau 3 et graphique 1).

⁴ Plafond alors applicable (cf. annexe I).

⁵ Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances (2009 à 2021).

⁶ Les chiffrages à partir de 2007 sont issus d'une reconstitution de base taxable à partir de données déclaratives fiscales. Autrement dit, par exemple les données de 2017 sont tirées du tome II du PLF pour 2019.

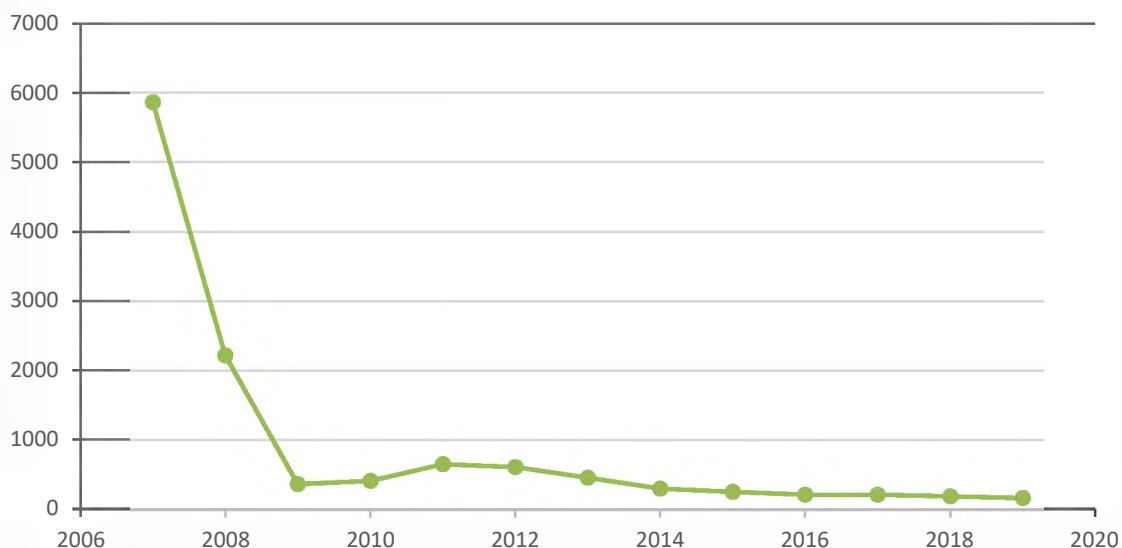
Annexe II

Tableau 3 : Nombre d'entreprises bénéficiaires et montant de l'aide accordée de 2007 à 2021

| Exercice | Nombre d'entreprises bénéficiaires | Montant (en M€) |
|-------------------|------------------------------------|-----------------|
| 2007 | 5 860 | 18 |
| 2008 | 2 220 | 13 |
| 2009 | 370 | 10 |
| 2010 | 415 | 11 |
| 2011 | 655 | 17 |
| 2012 | 615 | 12 |
| 2013 | 460 | 14 |
| 2014 | 303 | 13 |
| 2015 | 259 | 10 |
| 2016 | 215 | 9 |
| 2017 | 215 | 10 |
| 2018 | 193 | 10 |
| 2019 | 167 | 5 |
| 2020 ⁷ | Non disponible (N.D.) | 5 |
| 2021 | N.D. | 4 |

Source : Tome II de l'Évaluation des voies et moyens annexée aux projets de loi de finances (2009 à 2021).

Graphique 1 : Évolution du nombre d'entreprises bénéficiaires de 2007 à 2019



Source : Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée aux projets de loi de finances (2009 à 2021).

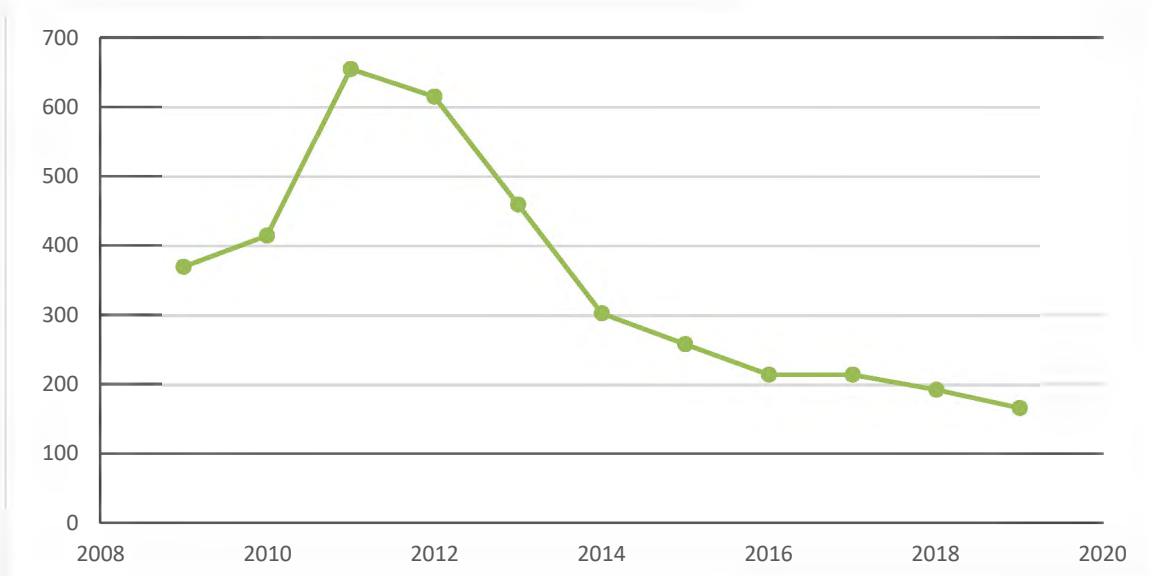
En gommant la forte baisse de 2007 à 2009, le graphique 2 atteste d'une trajectoire néanmoins non linéaire avec :

- ◆ une augmentation du nombre de bénéficiaires entre 2009 et 2011 ;
- ◆ un nombre de bénéficiaires réduit de moitié entre 2011 et 2014 (de 655 à 303) ;
- ◆ une baisse plus linéaire en valeur mais forte en part (de 303 à 167 soit - 45 %) entre 2011 et 2019.

⁷ Les montants figurant dans les documents budgétaires pour les exercices 2020 et 2021 sont des prévisions.

Annexe II

Graphique 2 : Évolution du nombre d'entreprises bénéficiaires de 2009 à 2019 (zoom)

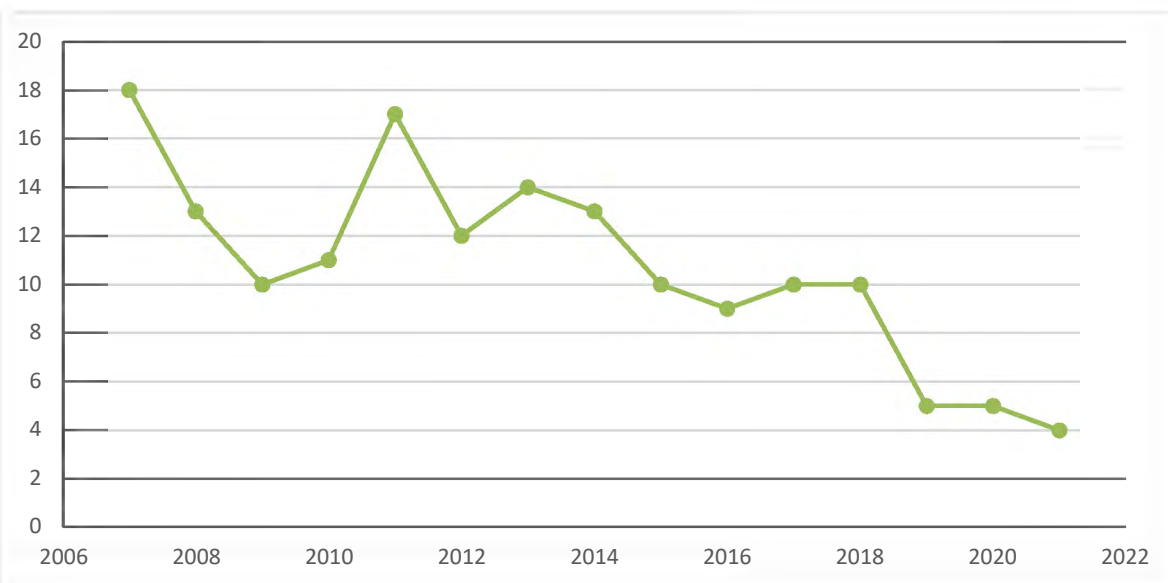


Source : Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée aux projets de loi de finances (2009 à 2021).

L'observation des montants de réductions d'impôt sur les sociétés (IS) associés au dispositif entre 2007 et 2021 (cf. graphique 3) démontre :

- ◆ une trajectoire à la baisse passée de 18 à 4 M€ entre 2007 et 2021 ;
- ◆ une trajectoire heurtée à la baisse :
 - une baisse de 18 à 10 M€ entre 2007 et 2010 ;
 - une hausse de 10 à 17 M€ entre 2010 et 2011 ;
 - une hausse de 10 à 13 M€ entre 2010 et 2014 ;
 - une baisse par plateau entre 2014 et 2018 (autour de 10 M€) puis entre 2019 et 2021 (autour de 5 M€).

Graphique 3 : Évolution des montants de réductions d'IS associés au dispositif de 2007 à 2021



Source : Tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée aux projets de loi de finances (2009 à 2021).

En conclusion, la mission émet des doutes sur la fiabilité des données anciennes et notamment celles remontant avant les années 2000 pour lesquelles aucune donnée fiabilisée, autre que les bénéficiaires sous agrément, n'est disponible. La mission n'a ainsi pas trouvé d'explication à des chiffres qui paraissent incohérents tels que 151 entreprises bénéficiaires (cas d'agrément uniquement) pour 64 M€ exonérés en 1997 à 5 860 entreprises bénéficiaires (tous les cas y compris les agréments et ceux de plein droit) pour 18 M€ en 2007.

Pour autant, la mission constate la baisse durable en nombre de bénéficiaires et en montants exonérés. En quinze ans (2007-2021), le nombre de bénéficiaires du dispositif sera divisé par 30 passant de près de 6 000 entreprises concernées à moins de 200 et les montants exonérés seront divisés par 3,5 passant de 18 M€ à 5 M€.

1.3. Les travaux de la mission démontrent qu'entre 2010 et 2019 le nombre d'entreprises bénéficiaires a baissé de 61 % et les montants afférents ont baissé de 71 % pour atteindre 239 entreprises bénéficiaires et un coût de 6,5 M€

La mission a souhaité compléter l'approche des documents budgétaires par une analyse plus fine à partir des bases de données, qui permet également de croiser les trajectoires et les volumes compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les chiffrages documentés depuis 1990 (cf. 1.1 et 1.2).

La caractérisation des entreprises bénéficiant de l'exonération des bénéfices au titre de l'article 44 septies a été réalisée à partir des bases suivantes :

- ◆ la base FARE, produite par l'Insee, vise à constituer un ensemble cohérent de statistiques, notamment comptables sur les entreprises. Cette base est établie d'une part à partir des liasses fiscales des entreprises (déclaration annuelle sur les bénéfices), à partir des données sociales qui fournissent des informations sur les salariés et des données d'enquêtes statistiques sur la structure des entreprises. Cette base couvre l'ensemble du système productif à l'exception des entreprises du secteur financier⁸. Les millésimes 2010 à 2018 ont été utilisés afin de disposer de données comptables sur les entreprises bénéficiaires du dispositif fiscal. Les variables chiffre d'affaires, résultat net, effectifs, excédent brut d'exploitation sont en particulier utilisées ;
- ◆ la base BIC-IS, produite par la DGFIP contient les liasses fiscales des entreprises soumises à l'IS pour les régimes normaux et simplifiés sur la période 2017-2019. En particulier, cette base permet d'identifier les entreprises bénéficiaires du dispositif ainsi que des variables permettant de micro-simuler le coût de la dépense fiscale (chiffre d'affaires, type d'entreprise, bénéfice, déficit) ;
- ◆ les bases BIC-RN et BIC-RS, produites par la DGFIP contiennent les liasses fiscales des entreprises soumises à l'IS pour respectivement, le régime normal et le régime simplifié sur la période 2010-2016. Ces deux bases de données permettent de disposer des liasses fiscales sur longue période.

Sur cette base, la mission a reconstitué le gain associé au dispositif pour chaque entreprise dans le but de présenter une cartographie précise des entreprises bénéficiaires. Néanmoins, la présentation par secteur selon la nomenclature statistique A38 a dû faire l'objet de nombreuses suppressions de secteur en raison du secret statistique (moins de trois unités par secteur). Cependant, la part des secteurs a été calculée en prenant au dénominateur l'intégralité de chaque cohorte annuelle ayant bénéficié du dispositif.

⁸ Sauf les activités des sociétés holding et division 66 et les activités auxiliaires de services financiers et d'assurance.

Annexe II

Pour rappel, les entreprises bénéficiaires déclarent le montant de bénéfices exonérés au titre de l'article 44 septies du CGI. Ainsi, pour estimer le coût de la dépense fiscale de l'exonération des bénéfices, la réduction d'IS associée au montant de bénéfices exonérés est calculée pour chaque entreprise. Ce calcul est réalisé par micro-simulation du montant d'IS avec et sans dispositif.

Le montant d'IS est calculé à partir du déficit ou bénéfice fiscal, du chiffre d'affaires et du type d'entreprises (PME⁹ ou ETI¹⁰). En effet, le taux d'IS peut varier selon ces paramètres. Cependant, les éventuelles imputations ou restitutions de crédits n'ont pas été micro-simulées. Ce résultat constitue donc une approximation.

L'analyse globale des données permet d'attester les constats suivants sur la période 2010-2019 (cf. tableau 4 et tableau 5) :

- ◆ **le nombre d'entreprises est passé de 612 à 239 soit une baisse de 60,9 %** ; les données figurant ici diffèrent de celles du tableau 3 en raison d'une approche méthodologique différente : si le tableau 3 enregistre uniquement les bénéficiaires d'une exonération d'IS, le tableau 5 comptabilise toutes les entreprises ayant déclaré une valeur dans les cases idoines des formulaires déclaratifs¹¹. Malgré une différence de méthode, la mission aboutit aux mêmes constats et dans les mêmes proportions ;
- ◆ **le coût de la dépense fiscale a diminué de 22 M€ en 2010 à 6,5 M€ en 2019 soit une baisse de 70,8 %**.

Il convient de relever que **l'exercice 2019 a connu un ressaut inattendu en nombre et en valeur en raison du plus grand nombre d'ETI concernées. Une comparaison avec l'exercice 2018, laquelle poursuivait la baisse de plusieurs années, aurait opéré un constat encore plus net de retrait du recours au dispositif (3,7 M€ de dépense fiscale soit une baisse de 83,1 % et 215 entreprises bénéficiaires soit une baisse de 64,9 %)**.

Aucune direction ou acteur interrogée par la mission n'a été en mesure d'expliquer ce ressaut, par ailleurs déconnecté du cycle de la vie économique ;

- ◆ **concernant les effectifs salariés concernés :**
 - **le nombre total est passé de 6 466 à 2 425 soit une baisse de 62,5 %** ;
 - **la moyenne des effectifs est passée de 16 à 12 soit une baisse de 26,5 %** ;
- ◆ concernant le chiffre d'affaires :
 - le montant total est passée de 1,12 Md€ à 820 M€ soit une baisse de 27,2 % ;
 - la moyenne du CA est passée de 2 M€ à 4 M€ ;
- ◆ concernant le résultat net :
 - le montant est passé de 77,7 M€ à - 55 M€ soit une baisse de 170,0 % ;
 - la moyenne est passée de 138 000 à 276 000 € ;
- ◆ concernant les bénéfices exonérés¹² d'IS :
 - la somme du montant exonéré est passée de 68 M€ à 23 M€ soit une baisse de 66 % ;
 - la moyenne du montant est passée de 106 000 € à 66 000 € soit une baisse de 8,4 % ;

⁹ Petites et moyennes entreprises.

¹⁰ Entreprises de taille intermédiaire.

¹¹ Soit la case K9 du formulaire n° 2058-A-SD quand le repreneur est une société IS au régime du réel normal d'imposition ; la case 981 du formulaire n° 2033-B-SD quand le repreneur est une société IS au régime du réel simplifié d'imposition.

¹² Il convient de distinguer les montants de bénéfices exonérés figurant dans les déclarations, du coût du dispositif issu de l'application des taux d'IS en vigueur sur les desdits bénéfices.

Annexe II

- ◆ concernant les bénéficiaires exonérés supérieurs à 200 000 €, le nombre de bénéficiaires est passé de 68 à 24 soit une baisse de 64,7 % ;
- ◆ les bénéficiaires demeurent encore principalement des micro-entreprises de 77,8 % en 2010 à 65,7 % en 2019 (cf. 2.1.2) ;
- ◆ le nombre de bénéficiaires au titre du régime applicable aux PME (cf. annexe 1) est passé de 66 à 15 et en part de 10,8 % à 6,3 % ; la mission n'est pas en mesure de donner la part du régime applicable aux zones d'aides à finalité régionale (ZAFR) ni du régime *de minimis* car ils ne font pas l'objet d'une caractérisation spécifique dans les bases de données.

Tableau 4 : Caractéristiques globales du dispositif (1)

| Année | Entreprises | | Chiffre d'affaire | | Résultat net | | Effectifs | | Bénéfices exonérés grâce au dispositif | |
|-------|-------------|------------|-------------------|------------|--------------|-------|-----------|------------|--|--|
| | Nombre | Total (M€) | Moyenne (k€) | Total (M€) | Moyenne (k€) | Total | Moyenne | Total (€) | Moyenne (€) | |
| 2019 | 239 | 818 251 | 4 070 | 55 473 | 276 | 2 425 | 12 | 23 256 206 | 7 306 | |
| 2018 | 215 | 324 094 | 1 566 | 24 090 | 116 | 1 048 | 5 | 14 343 747 | 66 715 | |
| 2017 | 245 | 378 665 | 1 591 | 23 981 | 101 | 2 060 | 9 | 20 384 889 | 83 204 | |
| 2016 | 269 | 473 445 | 1 821 | 25 711 | 99 | 2 217 | 9 | 22 238 681 | 82 672 | |
| 2015 | 272 | 812 246 | 3 088 | 45 139 | 172 | 3 352 | 13 | 29 372 355 | 107 987 | |
| 2014 | 309 | 597 393 | 2 046 | 39 814 | 136 | 3 184 | 14 | 34 453 901 | 109 726 | |
| 2013 | 382 | 828 353 | 2 340 | 47 041 | 133 | 5 675 | 21 | 64 597 725 | 165 635 | |
| 2012 | 436 | 823 019 | 1 998 | 37 058 | 90 | 4 680 | 15 | 50 179 549 | 113 017 | |
| 2011 | 565 | 1 022 636 | 1 986 | 54 171 | 105 | 5 582 | 5 | 46 232 200 | 77 701 | |
| 2010 | 612 | 1 124 408 | 2 004 | 77 684 | 138 | 6 466 | 16 | 68 484 615 | 106 178 | |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs Pôle science des données de l'IGF.

Tableau 5 : Caractéristiques globales du dispositif (2)

| Année | Durée existence (moyenne) | Bénéfices exonérés supérieurs à 200 k€ (en nombre) | Exonération supplémentaire PME (en nombre) | Nombre de bénéficiaires par taille | | | Coût de la dépense fiscale (K€) | Coût de la dépense fiscale sur le champ des MIC (K€) |
|-------|---------------------------|--|--|------------------------------------|------|-----------------|---------------------------------|--|
| | | | | MIC | PME | ETI | | |
| 2019 | 5 | 24 | 15 | 157 | 42 | Non-disp (N.D.) | 6 546 | 1 320 |
| 2018 | 4 | 15 | 14 | 157 | 50 | 0 | 3 776 | 1 020 |
| 2017 | 4 | 20 | 20 | N.D. | N.D. | N.D. | 3 036 | 1 173 |
| 2016 | 4 | 28 | 27 | 195 | 65 | 0 | 7 077 | 1 768 |
| 2015 | 4 | 33 | 32 | 196 | 74 | N.D. | 9 498 | 1 952 |
| 2014 | 4 | 39 | 38 | 221 | 87 | N.D. | 11 211 | 1 952 |
| 2013 | 3 | 44 | 42 | 278 | 102 | N.D. | 21 146 | 5 107 |
| 2012 | 3 | 38 | 37 | 314 | 121 | N.D. | 16 325 | 5 021 |
| 2011 | 3 | 60 | 60 | 417 | 147 | N.D. | 14 973 | 2 633 |
| 2010 | 4 | 68 | 66 | 476 | 134 | N.D. | 22 386 | 2 254 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs Pôle science des données de l'IGF.

Annexe II

Par ailleurs, en moyenne depuis 1997, la DGFIP traite entre environ 23 demandes par an dont 97 % émanent des directions régionales et/ou départementales des Finances publiques pour lesquels :

- ◆ environ la moitié des demandes (52,2 %) fait l'objet d'une délivrance d'agrément soit 20 fois moins d'agréments accordés qu'en 1991 ;
- ◆ 30 % des dossiers font l'objet d'un refus.

Le nombre de demandes d'agréments reçus et traités annuellement par le réseau de la DGFIP est donc anecdotique et peut même soulever la question de son suivi et de son traitement eu égard au faible volume.

Tableau 6 : Nombre de demandes d'agrément et de décisions rendues

| | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|--------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | DR/DDFiP | Centrale | DR/DDFiP | Centrale | DR/DDFiP | Centrale | DR/DDFiP | Centrale |
| Demandes reçues | 23 | 2 | 20 | 1 | 26 | 0 | 18 | 0 |
| Demandes traitées | 27 | 3 | 29 | 0 | 25 | 1 | 12 | 0 |
| <i>Dont agréments délivrés</i> | 14 | 2 | 12 | 0 | 14 | 1 | 4 | 0 |
| <i>Dont refus d'agréments</i> | 6 | 0 | 6 | 0 | 8 | 0 | 7 | 0 |
| <i>Dont autres suites</i> | 6 | 0 | 11 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 |

Source : DGFIP.

1.4. La mission alerte quant à l'application extensive du critère d'éligibilité liée à la création d'une entreprise nouvelle, les entreprises bénéficiaires ayant en moyenne cinq ans d'existence

L'article 44 *septies* du CGI est conçu de telle manière qu'il ne peut bénéficier qu'aux sociétés nouvellement créées pour reprendre directement l'activité d'une société en difficulté. À cet égard, la doctrine administrative précise que « *le capital de la société créée ne doit pas être détenu directement ou indirectement, par les personnes qui ont été associées ou exploitantes ou qui ont détenu plus de 50 % du capital de l'entreprise en difficulté pendant l'année précédant la crise*¹³ »

Or, l'analyse des données réalisées par la mission (cf. tableau 5) atteste que depuis 2010 la durée moyenne de pré-existence des sociétés « reprenantes » oscillait entre trois à cinq ans. Ce calcul est déterminé en comparant la date d'immatriculation SIREN (*ie* date de la création) de l'entreprise avec la date de l'année du bénéfice de l'exonération d'IS par l'entreprise.

Selon la direction de la Législation fiscale (DLF), deux raisons peuvent expliquer le décalage :

- ◆ **la date d'immatriculation SIREN n'est pas forcément le point de départ de l'exonération** : la date à partir de laquelle l'entreprise peut bénéficier du régime d'exonération est celle de sa création ou, si elle est postérieure, la date de rachat du fonds ou de prise d'effet du contrat de location-gérance¹⁴ ;

¹³ Voir le paragraphe 170 du BOI-IS-GEO-20-10-10.

¹⁴ Voir le paragraphe 1 du BOI-IS-GEO-20-10-20.

Annexe II

- ◆ **la durée de l'exonération est de 24 mois et le décalage peut être accentué par un exercice à cheval** : si la clôture des exercices comptables ne coïncide pas avec le terme de la période d'exonération, les bénéfices de l'exercice au cours duquel intervient le terme de la période d'exonération font l'objet d'une exonération pour une part, et d'une imposition normale pour l'autre part, selon une répartition *pro rata temporis*.

Autrement dit dans l'hypothèse d'une entreprise rachetée en septembre N avec une date de clôture comptable au 30 avril N+1, l'exonération étant applicable au titre du mois de la reprise et des 23 mois suivants, la période d'exonération s'achève en août N+2. Dès lors, avec une clôture comptable de l'exercice N+2 en avril N+3 une partie des bénéfices imposables de N+3 sont susceptibles d'être exonérés.

La mission partage le fait que les explications avancées peuvent expliquer en partie le décalage constaté puisque justifiant dans certains cas un décalage de trois ans (cas de la clôture en avril) voire au-delà (dans le cas d'une clôture à même date avec une préexistence d'une « coquille vide » avant le rachat des fonds).

En revanche, la mission maintient qu'elles ne peuvent expliquer l'ensemble du décalage à cinq ans car cela supposerait, dans la mesure où il s'agit d'une moyenne, que les explications avancées s'appliquent dans tous les cas et elles ne peuvent justifier des cas qui dépasseraient les cinq ans. Ainsi, la mission a pu constater qu'en 2019, sur 239 entreprises bénéficiaires, 98 soit 41 % des entreprises existaient depuis plus de quatre ans (au sens de leur date d'immatriculation SIREN).

2. Le dispositif profite principalement à deux secteurs et aux micro-entreprises en nombre et s'adresse à des entreprises dont la pérennité est supérieure à celle constatée globalement pour les entreprises

Au-delà d'un regard général, la mission a procédé à un examen plus détaillé des données afin de mieux définir les caractéristiques des entreprises bénéficiaires et la pérennité desdites entreprises.

Afin de mesurer l'impact du dispositif, les entreprises bénéficiant du dispositif en 2010 sont suivies sur la période 2010-2019¹⁵. Il est proposé de suivre le chiffre d'affaires moyen, l'excédent brut d'exploitation moyen, l'effectif moyen et le nombre d'entreprises encore en vie chaque année. **À noter que la disparition d'une entreprise peut correspondre au rachat par une autre entreprise ou à sa liquidation.** Le nombre et les caractéristiques des entreprises bénéficiaires ayant fortement évolué dans le temps, il est proposé de suivre également la cohorte des entreprises bénéficiaires en 2014.

2.1. L'entreprise type est une microentreprise de dix salariés, du secteur de la construction ou du commerce,

2.1.1. Le dispositif profite à 51,3 % en 2018 au secteur de la construction et du commerce

L'examen plus détaillé des données (cf. tableau 7) démontre une **hétérogénéité sectorielle avec une surreprésentation des secteurs de la construction** (27,5 % en 2018, 18,5 % en 2017, 19,7 % en 2016) **et du commerce** (23,8 % en 2018, 18,5 % en 2017 et 22,5 % en 2016).

¹⁵ Il n'est cependant possible de suivre que les entreprises présentes dans la base FARE.

Annexe II

Tableau 7 : Répartition sectorielle des entreprises bénéficiaires de 2016 à 2018

| Secteur | Libellé ¹⁶ | Nombre d'entreprises bénéficiaires en 2018 | Part des entreprises bénéficiaires (en %) | | |
|--|-----------------------|--|---|------|------|
| | | | 2018 | 2017 | 2016 |
| Construction | FZ | 53 | 27,5 | 18,5 | 19,7 |
| Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles | GZ | 46 | 23,8 | 18,5 | 22,5 |
| Hébergement et restauration | IZ | 17 | 8,8 | 7,0 | 6,4 |
| Autres industries manufacturières ; réparation et installation de machines et d'équipements | CM | 14 | 7,3 | 5,3 | 2,8 |
| Métallurgie et fabrication de produits métalliques à l'exception des machines et des équipements | CH | 13 | 6,7 | 10,1 | 10,0 |
| Activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques | MA | 11 | 5,7 | 4,0 | 4,0 |
| Transports et entreposage | HZ | 9 | 4,7 | N.D. | 4,4 |
| Fabrication de machines et équipements n.c.a. | CK | 5 | 2,6 | 4,4 | 4,4 |
| Travail du bois, industries du papier et imprimerie | CC | 4 | 2,1 | 6,2 | 4,4 |
| Activités de services administratifs et de soutien | NZ | 4 | 2,1 | 6,6 | 4,8 |
| Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac | CA | 4 | 2,1 | 3,1 | N.D. |
| Arts, spectacles et activités récréatives | RZ | 3 | 1,6 | 2,2 | 1,2 |
| Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques | CI | 3 | 1,6 | 1,3 | N.D. |
| Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques | CG | 3 | 1,6 | 2,6 | 2,8 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs Pôle science des données de l'IGF.

2.1.2. Plus de 70 % des entreprises bénéficiaires sont des micro-entreprises représentant une part du coût de la dépense fiscale inférieure à 25 %

La mission a souhaité pouvoir établir une présentation par taille d'entreprises bénéficiaires (cf. encadré 1).

¹⁶ Selon la nomenclature statistique A38.

Annexe II

Encadré 1 : Les définitions des catégories d'entreprises

Les catégories d'entreprises sont définies par le décret d'application (n°2008-1354) de l'article 51 de la loi de modernisation de l'économie, relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique.

Une microentreprise (MIC) est une entreprise occupant moins de dix personnes, et qui a un chiffre d'affaires (CA) annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 M€. Les microentreprises font partie des petites et moyennes entreprises (PME).

Cette notion, utilisée à des fins d'analyse statistique et économique, diffère de celle du régime fiscal de la micro-entreprise et ne s'apparente pas non plus au statut de micro-entrepreneur, appelé auto-entrepreneur avant le 19 décembre 2014.

Les petites et moyennes entreprises (PME) sont celles qui, d'une part, occupent moins de 250 personnes, d'autre part, ont un CA annuel n'excédant pas 50 M€ ou un total de bilan n'excédant pas 43 M€. Elles incluent la catégorie des microentreprises (MIC) qui occupent moins de dix personnes et ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 M€.

Une entreprise de taille intermédiaire (ETI) est une entreprise qui a entre 250 et 4 999 salariés, et soit un CA n'excédant pas 1,5 Md€ soit un total de bilan n'excédant pas 2 Md€.

Une entreprise qui a moins de 250 salariés, mais plus de 50 M€ de CA et plus de 43 M€ de total de bilan est aussi considérée comme une ETI.

Les ETI constituent une catégorie d'entreprises intermédiaire entre les petites et moyennes entreprises (PME) et les grandes entreprises.

Une grande entreprise est une entreprise qui vérifie au moins une des deux conditions suivantes :

- avoir au moins 5 000 salariés ;
- avoir plus de 1,5 Md€ de CA et plus de 2 Md€ de total de bilan.

Source : Insee.

Eu égard à la taille des échantillons, l'exploitation des données peut ne pas être compatible avec les règles du secret statistique (échantillon inférieur à 3). Dans le tableau 8, les données ne sont pas disponibles pour l'exercice 2017 pour l'ensemble des entreprises et les exercices figurant en gris ne sont pas compatibles avec les règles du secret statistique.

L'analyse des données démontre que la majorité des entreprises bénéficiaires sont des MIC. Leur part est passée de 77,8 % en 2010 à 65,7 % en 2019. Les PME représentent 17,6 % des bénéficiaires en 2019 contre 21,9 % en 2010.

Tableau 8 : Taille des entreprises bénéficiaires

| Année | Entreprises | Nombre de bénéficiaires par taille | | |
|-------|-------------|------------------------------------|------|------|
| | | MIC | PME | ETI |
| 2019 | 239 | 157 | 42 | |
| 2018 | 215 | 157 | 50 | 0 |
| 2017 | 245 | N.D. | N.D. | N.D. |
| 2016 | 269 | 195 | 65 | 0 |
| 2015 | 272 | 196 | 74 | |
| 2014 | 309 | 221 | 87 | |
| 2013 | 382 | 278 | 102 | |
| 2012 | 436 | 314 | 121 | |
| 2011 | 565 | 417 | 147 | |
| 2010 | 612 | 476 | 134 | |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

Annexe II

Néanmoins, cette interprétation doit être nuancée par l'approche en montant, c'est-à-dire la part du coût de la dépense fiscale rattachable aux MIC dans le coût total de la dépense fiscale (cf. tableau 9). Ainsi, cette part oscille entre 10,1 % en 2010 et 20,2 % en 2019 sans qu'une trajectoire ne puisse être réellement dessinée dans le temps.

Ainsi, cette part a pu monter jusqu'à 38,6 % en 2017, 2010 représentant son point le plus bas depuis 10 ans. Il est à noter que l'augmentation de la part des MIC dans le total sur une année n'est pas forcément liée à une hausse du coût de la dépense rattachable aux MIC mais à une baisse du coût de la dépense fiscale totale plus forte que celle rattachable aux MIC (cas de l'exercice 2017).

En moyenne sur dix ans, la part des MIC dans le coût de la dépense fiscale est de 23,1 % et la part médiane est de 22,4 %.

Tableau 9 : Coût de la dépense fiscale sur le champ des MIC

| Année | Coût de la dépense fiscale (K€) | Coût de la dépense fiscale sur le champ des MIC (K€) | Part du coût de la dépense fiscale des MIC (%) |
|-------|---------------------------------|--|--|
| 2019 | 6 546 | 1 320 | 20,2 |
| 2018 | 3 776 | 1 020 | 27,0 |
| 2017 | 3 036 | 1 173 | 38,6 |
| 2016 | 7 077 | 1 768 | 25,0 |
| 2015 | 9 498 | 1 952 | 20,6 |
| 2014 | 11 211 | 1 952 | 17,4 |
| 2013 | 21 146 | 5 107 | 24,2 |
| 2012 | 16 325 | 5 021 | 30,8 |
| 2011 | 14 973 | 2 633 | 17,6 |
| 2010 | 22 386 | 2 254 | 10,1 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

2.1.3. De 2010 à 2019, le dispositif couvre annuellement en moyenne 3 700 ETP avec une évolution à la baisse marquée de 62,5 %

Au total, la somme des effectifs des entreprises bénéficiaires a **baissé de 62,5 %** entre 2010 et 2019 passant de 6 500 salariés environ à 2 400 salariés. La moyenne des effectifs par entreprise est passée de 16 à 10. **En moyenne, de 2010 à 2019, le dispositif couvre annuellement 3 700 salariés.** L'analyse détaillée montre (cf.

tableau 10) :

- ♦ une tendance durable à la baisse ;
- ♦ des ressauts comme en 2013 (5 675 soit un niveau supérieur à 2011) ou 2015 sans qu'ils ne viennent remettre en cause la tendance de long terme (par exemple les exercices 2014 et 2016 ont été marqués par des fortes baisses) ;
- ♦ que l'exercice 2018 était un point bas avec seulement 1 048 salariés concernés pour une moyenne de 5 salariés par entreprises ;
- ♦ que l'exercice 2019 a connu un rebond avec 2 425 salariés concernés soit un niveau supérieur même à 2016.

Annexe II

Le rebond de l'exercice 2019 s'explique par la présence d'ETI au bénéfice du dispositif. Néanmoins, si la configuration constatée après chaque rebond se reproduit, l'exercice 2020 devrait être marqué par une baisse importante. Si la mission n'est pas en mesure d'anticiper les effets de la crise sanitaire, elle peut présumer du fait que le recours au dispositif aura été particulièrement faible compte tenu du soutien financier aux entreprises apporté par l'État qui explique largement le nombre contenu de défaillance des entreprises¹⁷.

L'approche par la moyenne des effectifs démontre alors même que les MIC étaient déjà majoritaires en 2010, la moyenne des effectifs dépassant les dix salariés, que les autres entreprises bénéficiaires étaient donc de taille plus importante (en termes de nombre de salariés) pour augmenter la moyenne.

Tableau 10 : Effectifs concernés par le dispositif

| Année | Entreprises | Effectifs | |
|-------|-------------|-----------|---------|
| | | Total | Moyenne |
| 2019 | 239 | 2 425 | 10 |
| 2018 | 215 | 1 048 | 5 |
| 2017 | 245 | 2 060 | 9 |
| 2016 | 269 | 2 217 | 8 |
| 2015 | 272 | 3 352 | 13 |
| 2014 | 309 | 3 184 | 14 |
| 2013 | 382 | 5 675 | 21 |
| 2012 | 436 | 4 680 | 15 |
| 2011 | 565 | 5 582 | 15 |
| 2010 | 612 | 6 466 | 16 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs Pôle science des données de l'IGF.

2.2. La pérennité des entreprises ayant bénéficié du dispositif est supérieure à celle constatée globalement pour les entreprises

La mission a souhaité mesurer la pérennité des entreprises dans le temps après avoir pu bénéficier de l'exonération de l'article 44 septies du CGI (cf. encadré 2). Dans ce cadre, la mission a examiné les entreprises bénéficiaires du dispositif en 2010 et les a suivis dans le temps (jusqu'en 2018, 2019 n'étant pas disponible).

Ce regard souffre néanmoins de limites au premier rang desquelles :

- ◆ la non prise en compte du taux de croissance du PIB et son effet sur les résultats ;
- ◆ pas de prise en compte du secteur d'activité et de son dynamisme ;
- ◆ pas de prise en compte de la gestion et/ou des choix du repreneur, son niveau de diplôme, son expérience dans le métier ;
- ◆ la méconnaissance des conditions dans lesquelles se sont réalisées la reprise : bénéfice d'autres dispositifs, investissement initial, opposition ou adhésion des salariés et organisations syndicales etc ;
- ◆ dans le différentiel sont comptabilisés les liquidations comme les rachats ou cessions à d'autres entreprises sans qu'il ne soit possible de les distinguer.

¹⁷ Selon les données publiées par la Banque de France, le nombre de défaillances a baissé de 39 % entre le 31 décembre 2019 et le 31 décembre 2020.

Encadré 2 : La pérennité des entreprises dans le temps

Les études de l'Insee menées en 2010¹⁸ démontrent que le taux de pérennité des entreprises du secteur marchand non agricole, hors régime de l'autoentrepreneur est de 60 % après cinq ans. Les trois premières années d'existence sont les plus difficiles à passer pour l'entreprise. Statut juridique, montant investi à la création, niveau de formation et expérience professionnelle du créateur sont des facteurs déterminants pour la pérennité des entreprises. Enfin, 90 % des emplois créés initialement sont encore présents après cinq ans.

L'étude de 2010 aboutit à un taux de pérennité supérieur à celle de 2006 (52 %) qui s'explique par la récession des années 2008-2009, la cohorte de 2006 ayant été fortement touchée.

Source : Mission d'après les données publiées par l'Insee.

2.2.1. 65 % des entreprises « reprenantes » en 2010 existaient toujours en 2018 et l'emploi au sein de ces entreprises a augmenté de 4,2 %

Sur les 561 entreprises qui ont bénéficié du dispositif en 2010, 363 étaient toujours en activité en 2018 soit un taux de pérennité de 64,7 %.

Sur la même période, les effectifs totaux concernés par le dispositif sont passés de 6 209 à 6 467 soit une hausse de 4,2 % soit un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 0,5 %. Rapporté au nombre d'entreprises, la moyenne des effectifs par entreprise est donc passé de 11 à 18.

Néanmoins, l'année 2018 a marqué un net recul de l'emploi sur ces effectifs. En regardant les exercices 2015 à 2017 (6 950 salariés en moyenne), l'augmentation des effectifs seraient de 11,9 % soit un TCAM de 3,8 % par an.

Ainsi, alors que le dispositif de l'article 44 septies du CGI prévoit un maintien et un contrôle des effectifs dans les cinq ans, l'analyse des données permet d'attester que l'engagement a été tenu par les entreprises.

Sur la même cohorte d'entreprises suivis dans le temps, le chiffre d'affaires (CA) total est passé de 1,12 Md€ à 1,37 Md€ soit une hausse de 22 %, soit 2,5 % par an et une moyenne de 2 M€ de CA par entreprises en 2010 à 3,7 M€ en 2018.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) de la même cohorte d'entreprises a quant à lui diminué de 88,5 M€ à 75 220 M€ soit une baisse de 15 % soit 2,0 % par an mais avec une moyenne en hausse de 31%. Par ailleurs, le résultat 2018 a été particulièrement renforcé en 2018 par rapport aux exercices précédents. Ainsi, la moyenne de l'EBE sur les exercices 2015 à 2017 (52 403) aboutirait plutôt à une baisse de 40,8 % soit 6,3 % par an.

Tableau 11 : Entreprises bénéficiaires du dispositif en 2010

| Exercice | Entreprises | Chiffre d'affaires | | EBE | | Effectifs | |
|----------|-------------|--------------------|--------------|------------|--------------|-----------|---------|
| | Nombre | Total (M€) | Moyenne (K€) | Total (M€) | Moyenne (K€) | Total | Moyenne |
| 2010 | 561 | 1 124 000 | 2 004 | 88 533 | 158 | 6 209 | 11 |
| 2011 | 554 | 1 314 000 | 2 372 | 82 280 | 149 | 6 300 | 11 |
| 2012 | 533 | 1 266 000 | 2 375 | 53 800 | 101 | 6 219 | 12 |
| 2013 | 490 | 1 209 000 | 2 467 | 41 330 | 84 | 6 145 | 13 |
| 2014 | 464 | 1 236 000 | 2 664 | 50 334 | 108 | 6 539 | 14 |
| 2015 | 442 | 1 252 000 | 2 833 | 32 806 | 74 | 6 944 | 16 |
| 2016 | 409 | 1 286 000 | 3 144 | 62 791 | 154 | 6 949 | 17 |
| 2017 | 387 | 1 363 000 | 3 522 | 61 612 | 159 | 6 958 | 18 |
| 2018 | 363 | 1 371 000 | 3 777 | 75 220 | 207 | 6 467 | 18 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

¹⁸ Insee Première, « Les entreprises créées en 2010, plus pérennes que celles créées en 2006, touchées par la crise » n° 1639 de mars 2017, Jocelyn Béziau et Nicolas Bignon, Insee.

Annexe II

En conclusion, en examinant la situation des entreprises à reprise plus de huit ans, la mission constate que :

- ◆ environ deux tiers des entreprises ont survécu en l'état ;
- ◆ le CA, l'EBE (niveau de richesse dégagé par l'entreprise) et la situation de l'emploi se sont améliorés.

Néanmoins, dans la mesure où seules les entreprises ayant réussi et qui sont encore vivantes en 2018 figurent dans ce tableau, il existe un biais de sélection dans le calcul des variables dès lors que les entreprises peu efficaces ont déjà disparu.

Ainsi, à l'appui de ce constat, il pourrait être tentant de conclure que le dispositif soit considéré comme efficace en matière d'emploi. Néanmoins, la mission rappelle que les entreprises comptabilisées dans le cadre du dispositif (*ie pas d'entreprises créées ex nihilo*, secteur industriel plus solide que les entreprises de service etc) sont, par construction, plus solides et donc plus à même d'obtenir des résultats favorables en matière d'emploi à l'horizon de cinq ans.

2.2.2. 90 % des entreprises bénéficiaires en 2014 étaient encore en activité en 2018 et l'emploi avait augmenté de 2,6 %

La mission a procédé au même exercice dans un temps plus court (de cinq ans) en appliquant le même raisonnement sur les entreprises bénéficiaires du dispositif en 2014.

Sur les 292 entreprises bénéficiaires en 2014, 262 étaient encore en activité en 2018 soit 89,7 %.

Sur la même période, les **effectifs** sont passés de 3 184 à 3 266 soit une **hausse de 2,6 %** soit 0,6 % par an. Rapporté au nombre d'entreprises, la moyenne des effectifs par entreprise est donc passé de 11 à 12.

Sur la même cohorte d'entreprises suivis dans le temps, **le chiffre d'affaires (CA)** total est passé de 597 M€ à 777 M€ soit **une hausse de 30 %**, soit 6,8 % par an et une moyenne de 2 M€ de CA par entreprises en 2010 à 2,9 M€ en 2018.

L'excédent brut d'exploitation (EBE) de la même cohorte d'entreprises a quant à lui augmenté de 46,5 M€ à 48,6 M€ soit une **hausse de 4,5 %** soit 1,1 % par an, Par ailleurs, le résultat 2018 a été particulièrement renforcé en 2018 par rapport aux exercices précédents. Ainsi, la moyenne de l'EBE sur les **exercices 2015 à 2017** (40 653) aboutirait plutôt à une **baisse de 14,5 %** soit 3,8 % par an.

En conclusion, en examinant la situation des entreprises à reprise plus de quatre ans, la mission constate que :

- ◆ environ 90 % des entreprises ont survécu en l'état ;
- ◆ le CA, l'EBE ont augmenté avec des variations importantes sur la période ;
- ◆ la situation de l'emploi s'est améliorée.

Les mêmes réserves énoncées au 2.2.1 sont applicables ici concernant la robustesse des conclusions à tirer.

2.3. La détermination du coût du maintien dans l'emploi ou de l'emploi créée n'est pas conclusif sur l'efficience du dispositif

Dans le cadre des travaux d'évaluation demandés, la mission a procédé au calcul du coût du maintien dans l'emploi ou de l'emploi créée. Ce calcul a été effectué à partir des données disponibles, à savoir en divisant annuellement au numérateur les montants de l'exonération d'IS associés au dispositif par le nombre d'emplois couvert par le dispositif.

Ce calcul permet de démontrer un coût par emploi lié au dispositif variable entre 1474 € en 2017 à son plus bas à 3 726 € en 2013 à son plus haut. Le coût moyen sur la période est de 3 068 € par emploi et le coût médian est de 3 327 €.

Cette analyse doit être largement nuancée par le fait que :

- ◆ au dénominateur sont comptabilisés les effectifs totaux des entreprises ayant bénéficié du dispositif. Autrement dit, les effectifs retenus dans ce calcul sont majorés. En effet, rare sont les hypothèses où 100 % des effectifs sont maintenus ou créés du fait d'un dispositif ;
- ◆ un tel calcul laisse entendre que les effectifs concernés sont maintenus en raison du seul article 44 *septies* du CGI, or la restructuration d'une entreprise ou son « sauvetage » se joue dans le cadre d'autres facteurs parfois plus puissant (cf. annexe 1) ;
- ◆ ce calcul ne prend pas en compte l'intervention concomitante d'autres dispositifs potentiellement plus puissants sur l'emploi comme les allègements généraux de cotisations et contributions sociales du coût du travail.

Si malgré les réserves émises le calcul devait constituer une forme de référence, il conviendrait de rappeler que dans ce cas, le dénominateur étant majoré, le coût est un minorant.

Pour apprécier l'efficacité ou l'efficience du dispositif, la mission a procédé par comparaison avec d'autres dispositifs. Cette analyse coût/bénéfice est cependant peu présente dans la littérature économique. Par ailleurs, compte tenu des données disponibles, il n'a pas été possible à la mission de rapprocher le coût de l'emploi créée par rapport à ce qu'il rapporte (taxes, cotisations, coût du chômage évité) de la même manière que la mission n'a pas pu apprécier un éventuel déplacement ou transformation de l'emploi permettant de catégoriser les emplois concernés (cadres ou plutôt des effectifs bas salaires).

Il ressort néanmoins que, pour comparaison, le coût par emploi créée se situe entre 20 000 et 40 000 € par emploi créé pour une baisse du coût du travail ciblé (*via* les allègements généraux) ou encore à environ 180 000 € par emploi pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)¹⁹. Ces politiques étant toutefois de nature différente, elles ne peuvent être directement comparées.

La mission considère que ces calculs et les conclusions comparatives qui pourraient en résulter ne sont pas suffisamment robustes pour servir d'argument au maintien du dispositif.

¹⁹ Coût de 18 Md€ pour 100 000 emplois créés, Évaluation du CICE, France Stratégie, 17 septembre 2020.

Tableau 12 : Coût d'un emploi concerné par le dispositif

| Année | Effectifs des entreprises concernées par le dispositif | Coût de la dépense fiscale (K€) | Coût d'un emploi concerné par le dispositif (en €) |
|-------|--|---------------------------------|--|
| 2019 | 2 425 | 6 546 | 2 699 |
| 2018 | 1 048 | 3 776 | 3 603 |
| 2017 | 2 060 | 3 036 | 1 474 |
| 2016 | 2 217 | 7 077 | 3 192 |
| 2015 | 3 352 | 9 498 | 2 833 |
| 2014 | 3 184 | 11 211 | 3 520 |
| 2013 | 5 675 | 21 146 | 3 726 |
| 2012 | 4 680 | 16 325 | 3 488 |
| 2011 | 5 582 | 14 973 | 2 682 |
| 2010 | 6 466 | 22 386 | 3 462 |

Source : Données FARE, BIC-IS, BIC-RN, BIC-RS, calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

2.4. La représentation géographique du dispositif atteste d'un bénéfice territorial inégal et hétérogène, difficilement explicable et contradictoire avec les objectifs assignés

La mission a procédé à une cartographie comparative pour caractériser des effets de distribution géographique du dispositif de l'article 44 *septies* du CGI (cf. carte 1).

Ainsi, la mission a d'abord calculé pour chaque région administrative un ratio entre le montant d'IS exonéré dans la région rapporté à la valeur ajoutée (VA) régionale²⁰. Ce calcul permet d'identifier les déformations entre la part du PIB régional et la part du bénéfice de l'exonération de l'article 44 *septies*.

Il en résulte un découpage par quintile :

- ◆ avec trois régions dans le quartile supérieur :
 - la Bourgogne-France-Comté (BFC) avec un ratio de 5,2 ;
 - le Centre-Val de Loire avec un ratio de 6,0 ;
 - la Corse avec un ratio de 7,8 ;
- ◆ trois régions se situent dans le quartile suivant :
 - la Nouvelle Aquitaine avec un ratio de 1,7 ;
 - l'Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) avec un ratio de 2,3 ;
 - le Grand-Est avec un ratio de 2,6 ;
- ◆ trois régions sont dans le quartile encore inférieur :
 - la Bretagne avec un ratio de 1,1 ;
 - l'Occitanie avec un ratio de 0,9 ;
 - les Pays-de-Loire avec un ratio de 1,0 ;
- ◆ enfin quatre régions se situent dans le dernier quartile :
 - les Hauts-de-France (HdF) avec un ratio de 0,6 ;
 - l'Île-de-France avec un ratio de 0,3 ;
 - la Normandie avec un ratio de 0,1 ;
 - la Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) avec un ratio de 0,3.

Ces ratios attestent :

²⁰ Source Insee, Produit intérieur brut en 2018, comparaisons régionales.

Annexe II

- ◆ d'une **non homogénéité de la répartition du bénéfice de l'exonération** ;
- ◆ **d'une inégalité forte dans la répartition du bénéfice** :
 - la Corse bénéficie 78 fois plus que la région Normandie et 26 fois plus que la région PACA ou 13 fois plus que la région HdF ;
 - le Centre-Val-de-Loire (pour prendre une région métropolitaine) bénéficie 60 fois plus que la Normandie, 20 fois plus que la région PACA et 10 fois plus que la région HdF ;
 - **un tiers des régions bénéficie entre 2 à 78 fois plus que les deux tiers restantes.**

La comparaison entre les valeurs des ratios avec les valeurs des PIB régionaux ne permet pas de démontrer que les régions à plus faible valeur de PIB sont celles qui comparativement bénéficient le plus des effets du dispositif de l'article 44 *septies*. En effet, ces volumes de PIB ne sont pas rapportés à la population. Ainsi, la région Hauts-de-France, considérée traditionnellement comme une des régions plus pauvres est dans le dernier quintile bénéficiaire.

Le secret statistique ne permet pas d'identifier une maille plus fine au sein des régions pour lesquelles les niveaux de pauvreté sont aussi sensiblement disparates (par exemple le cas de la Seine-Saint-Denis et de l'Île-de-France).

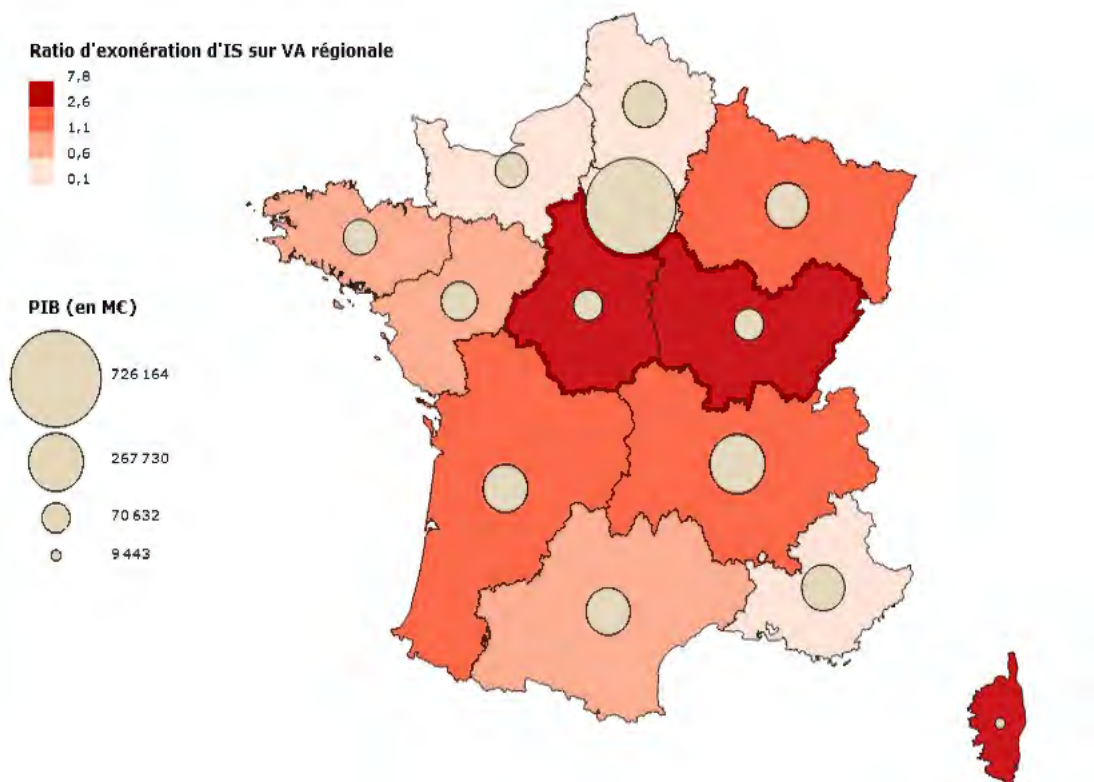
La comparaison de ces données de l'article 44 *septies* du CGI avec les données de valeur ajoutée (VA) du secteur industriel par région (cf. carte 3) permet de constater que :

- ◆ la région BFC a une part de la VA industrielle dans la VA régionale et un ratio du montant d'IS exonéré sur la VA au niveau régional dans le premier quartile ;
- ◆ la Corse a une VA industrielle en valeur et en part dans le dernier quartile alors que son ratio montant d'IS exonérés sur VA au niveau régional est dans le premier quartile ;
- ◆ la Normandie se situe dans le premier quartile en VA industrielle mais dans le dernier quartile en montants exonérés d'IS.
- ◆ la région AURA se situe dans les deux rapports dans le deuxième quartile ;
- ◆ les Hauts-de-France qui bénéficient peu de l'exonération d'IS en part (dernier quartile) ont une part de VA industrielle les situant dans l'avant dernier quartile ;
- ◆ la région PACA se situe dans les deux cas dans le dernier quartile ;
- ◆ la région Grand Est qui se situe dans le premier quartile en VA industrielle se situe dans le second quartile dans le ratio des montants exonérés d'IS.

La comparaison des deux cartes permet de constater d'une manière différente des disparités territoriales entre les bénéficiaires de l'exonération et le poids de l'industrie sur ce même territoire.

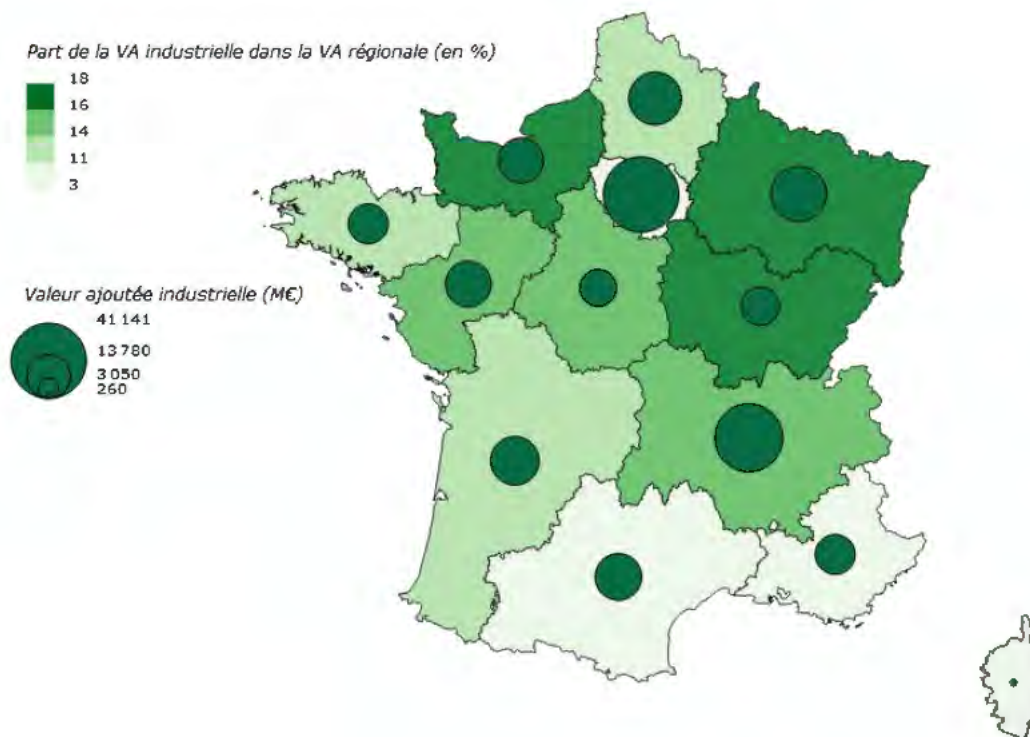
Annexe II

Carte 1 : Ratio du montant d'IS exonérée sur la VA au niveau régional



Source : BIC-IS 2018, FARE 2018. Valeur ajoutées régionales (données 2018 semi-définitives, Insee) ; calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF. Notes de lecture : en Corse, le ratio montant d'IS exonérée par l'article 44 septies du CGI sur la valeur ajoutée régionale (en M€) s'élève à 7,8.

Carte 2 : Part de la valeur ajoutée dans la valeur ajoutée régionale



Source : Valeur ajoutées régionales (données 2018 semi-définitives, Insee) ; calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF.

Annexe II

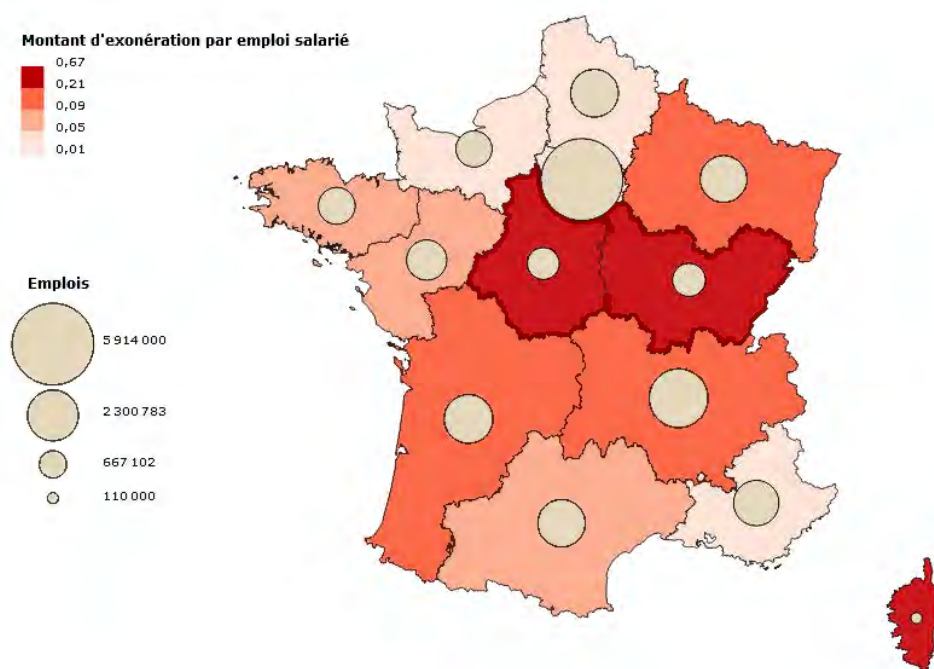
La mission a cherché à caractériser les effets sur la base d'une autre comparaison. La mission a donc calculé pour chaque région administrative un ratio entre le montant d'IS exonéré dans la région rapporté à l'emploi salarié régional (cf. carte 3). Ce calcul permet d'identifier les déformations entre la part de l'emploi salarié régional et la part du bénéfice de l'exonération de l'article 44 septies.

Il en résulte que la répartition régionale est identique à celle de la comparaison avec le PIB régional (logiquement les parts d'emploi sont représentatives du niveau richesse créée par unité géographique).

La disparité du bénéfice se découpe de la manière suivante : Corse (0,67), BFC (0,42), Centre-Val-de-Loire (0,49), Nouvelle Aquitaine (0,14), AURA ((0,21) Grand-Est (0,21) Bretagne (0,09), Occitanie (0,07), Pays-de-Loire (0,08), Île-de-France (0,03), Normandie (0,01), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (0,02).

Avec cette approche, les comparaisons restent sensiblement les mêmes avec le Centre-Val-de-Loire qui bénéficie 49 plus que la Normandie, 24,5 fois plus que la région PACA, et 16 fois plus que la région HdF.

Carte 3 : Ratio du montant d'IS exonérée sur l'emploi salarié au niveau régional



Source : BIC-IS 2018, FARE 2018. Estimations d'emploi fin 2018 (Insee) ; calculs réalisés par le Pôle science des données de l'IGF. Notes de lecture : en Corse, le ratio montant d'IS exonérée par l'article 44 septies du CGI sur l'emploi salarié régionale s'élève à 0,67 € par emploi.

2.5. Les exonérations des impôts locaux rattachés à l'article 44 septies ne sont pas dissociables mais représentent a priori un enjeu financier faible

La mission s'est attachée à recomposer les enjeux qui recouvrent les exonérations des impôts locaux attachés à l'article 44 septies du CGI (cf. annexe I).

Annexe II

Les données présentées du millésime 2020 (cf. tableau 13) concernent les exonérations de fiscalité directe locale **pour les créations et reprises d'entreprises industrielles**, ces données n'étant pas dissociables dans les bases de données de la DGFIP. Autrement dit, les données intègrent les exonérations des articles 1383 A, 1464 B et 1464 C du CGI ainsi que celles se référant aux articles 44 *sexies*, 44 *septies*, 44 *quindecies* du CGI. Les données comprennent les strates de collectivités ayant délibéré au profit des entreprises (nombre et gain associé).

L'ensemble de ces exonérations représente un total de 4,8 M€ pour 4 956 établissements et/ou locaux exonérés.

La mission n'a pas été en mesure de trouver une approximation suffisamment pertinente permettant d'apprécier le découpage entre reprise et création.

Néanmoins, à ce stade, la mission ne peut constater que l'enjeu financier global est inférieur à celui de l'exonération d'IS de l'article 44 *septies* du CGI (moins de 4 M€).

Tableau 13 : Exonérations liées aux entreprises nouvelles en 2020 au niveau des régions (en euro)

| Strate | Commune | EPCI | Département | Région | TOTAL |
|---|---------|-----------|-------------------|---------|------------------|
| Coût de l'exonération CFE | 181 004 | 3 963 217 | Sans objet (S.O.) | S.O. | 4 144 221 |
| Nombre d'établissements exonérés | 465 | 4 274 | S.O. | S.O. | 4 739 |
| Gain ²¹ redevable de CVAE exonérée | 149 | 170 437 | 39 899 | 192 152 | 402 637 |
| Nombre d'établissements exonérés | 9 | 90 | 50 | 56 | 205 |
| Coût de l'exonération TFPB | 85 880 | 4 107 | 165 564 | S.O. | 255 551 |
| Nombre de locaux exonérés | 4 | 3 | 5 | S.O. | 12 |
| Total coût | | | | | 4 802 409 |
| Total établissements exonérés | | | | | 4 956 |

Source : DGFIP.

²¹ Concernant la CVAE, le terme de gain redevable en CVAE est privilégié à celui du coût en raison de l'impact sur la collectivité qui peut être plus important du fait du dégrèvement barémique. Il recouvre cependant la même idée que le coût.

ANNEXE III

Personnes rencontrées

SOMMAIRE

| | |
|--|----------|
| 1. CABINETS DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT..... | 1 |
| 1.1. Cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance | 1 |
| 1.2. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics | 1 |
| 1.3. Cabinet du ministre déléguée chargée de l'industrie..... | 1 |
| 2. MISSION PARLEMENTAIRE D'INFORMATION SUR LES ENTREPRISES EN DIFFICULTÉ | 1 |
| 3. L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)..... | 1 |
| 4. ADMINISTRATION CENTRALE | 1 |
| 4.1. Direction générale des Finances publiques..... | 1 |
| 4.2. Direction de la Législation fiscale..... | 2 |
| 4.3. Direction générale du Trésor | 2 |
| 4.4. Direction générale des Entreprises | 2 |
| 5. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DES AFFAIRES EUROPÉENNES..... | 2 |
| 6. ASSOCIATION POUR LE RETOURNEMENT DES ENTREPRISES (ARE)..... | 2 |
| 7. CONSEIL NATIONAL DES ADMINISTRATEURS JUDICIAIRES ET DES MANDATAIRES JUDICIAIRES..... | 2 |

1. Cabinets des membres du gouvernement

1.1. Cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance

- ◆ **M^{me} Élise Valetoux**, conseillère en charge de la fiscalité.

1.2. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics

- ◆ **M. Clément Larrauri**, conseiller fiscalité, douane et Europe.

1.3. Cabinet du ministre déléguée chargée de l'industrie

- ◆ **M^{me} Mélanie Megraud**, directrice adjointe du cabinet.

2. Mission parlementaire d'information sur les entreprises en difficulté

- ◆ **M. Romain Grau**, député de la première circonscription des Pyrénées-Orientales, président de la mission.

3. L'association des maires de France (AMF)

- ◆ **M. Jacques Oberti**, maire d'Aiguesvives ;
- ◆ **M. Pierre Breteau**, maire de Saint-Grégoire et président de l'AMF d'Île-et-Vilaine.

4. Administration centrale

4.1. Direction générale des Finances publiques

- ◆ **M^{me} Florence Lerat**, sous-directrice de la sécurité juridique et du contrôle fiscal ;
- ◆ **M. Éric Vanel**, chef du bureau agréments et animation des rescrits ;
- ◆ **M. Laurent Cuzin**, adjoint au chef du bureau agréments et animation des rescrits ;
- ◆ **M. Philippe Weill**, chef du bureau fiscalité directe des professionnels ;
- ◆ **M. Laurent Dreux**, chef de la section non juridictionnelle impôt sur les sociétés, BIC, BA, revenus distribués ;
- ◆ **M. David Trutet**, chef du bureau modernisation des méthodes et outils – animation de la gestion de la CFE/IFER et de la CVAE ;
- ◆ **M. Jean-Philippe Espic**, sous-directeur du conseil fiscal, financier et économique ;
- ◆ **M. Denis Boisnault**, chef du bureau département des études et statistiques fiscales ;
- ◆ **M. Christophe Despons**, chef du pôle soutien à la gestion fiscale ;
- ◆ **M. Florian Coursodon**, chef de la section fiscalité directe locale du pôle.

4.2. Direction de la Législation fiscale

- ◆ **M. Aulne Abeille**, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises ;
- ◆ **M. Tarick Adeida**, chef du bureau de l'assiette de la fiscalité directe des entreprises ;
- ◆ **M^{me} Hélène Martinez**, cheffe du bureau champ, taux et exonérations de la fiscalité directe des entreprises ;
- ◆ **M^{me} Caroline Humbert**, cheffe de section impôt sur les sociétés ;
- ◆ **M. Damien Lauth**, adjoint au chef de bureau fiscalité locales des professionnels ;
- ◆ **M. Sébastien Catz**, chef du bureau chiffrages et études statistiques.

4.3. Direction générale du Trésor

- ◆ **M. Sébastien Raspiller**, chef du service financement de l'économie ;
- ◆ **M. Cédric Garcin**, secrétaire général du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) ;
- ◆ **M. Louis Albuissou**, secrétaire général adjoint du CIRI.

4.4. Direction générale des Entreprises

- ◆ **M. Vincent Tejedor**, sous-directeur entrepreneuriat et développement des entreprises ;
- ◆ **M^{me} Cécile Dimier**, directrice de projets droit social et fiscalité ;
- ◆ **M. Clément Bertholet**, chef de la mission restructuration des entreprises (MRE) ;
- ◆ **M^{me} Caroline Mischler**, cheffe de la mission de l'action européenne et internationale ;
- ◆ **M^{me} Delphine Abramowitz**, directrice de projets aides d'État et concurrence ;
- ◆ **M^{me} Julia Nguyen**, chargée de mission aides d'État ;

5. Secrétariat général des affaires européennes

- ◆ **M. Jérôme Vidal**, chef de bureau concurrence et aides d'état ;
- ◆ **M^{me} Aline Borhoven**, adjointe au chef de bureau ;

6. Association pour le retournement des entreprises (ARE)

- ◆ **M^{me} Virginie Verfaillie**, présidente de l'association ;
- ◆ **M^{me} Patricia Le Marchand**, référente du bureau du comité des lois de l'association ;
- ◆ **M^{me} Marie-Hélène Raffin**, fiscaliste.

7. Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires

- ◆ **M. Alain Damais**, directeur général.

ANNEXE IV

Support de présentation de la mission



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Annexe IV

Mission d'évaluation sur l'article 44 septies du CGI

MEFR- juin 2021

Inspection générale des finances

Plan de la présentation

L'article 44 septies en 2020 c'est quoi ?

L'article 44 septies, pour qui ?

L'article 44 septies, pour quels résultats ?

L'article 44 septies demain, quel avenir ?

L'article 44 septies du CGI en 2020, c'est quoi?

Un régime complexe, héritier d'une histoire

Origine: créée en 1988 en France . Motif: perspective du marché commun de 1992

Un ensemble de règles européennes

Fondement = le régime des aides d'État

- Le règlement *de minimis* de 2004 (dispositif général)
- Le règlement général d'exemption par catégorie (RGECC) en 2008/2014 (dispositif spécifique notamment pour ZFR/PME)

Contenu = la complexité

- Des secteurs d'activité exclus au titre du *de minimis* et d'autres au titre du RGECC (se recoupent en partie)
- Des seuils de notification d'aides : 200K€ sur trois ans en *de minimis* vs ZAFR (10% des coûts éligibles) et PME (20% des coûts admissibles PE/10% ME)
- Des plafonds de montants éligibles (7,5M€)
- Des notions applicables et précisées = « effet incitatif », « en difficulté »
- Un critère de maintien dans l'emploi: 5ans pour les entreprises implantées en ZAFR, 3 ans pour les PME

Des règles nationales supplémentaires

Fondement = l'article 44 septies du CGI

- Article 44 septies préexistait aux règlements européens/ comporte 9 titres/ peu intelligible et praticable
- Modifié tous les deux ans depuis 2003 (condamnation Commission européenne)

Contenu = au-delà de la transposition

- En sus de la reprise des secteurs d'activité, un critère industriel d'activité de l'entreprise supplémentaire + une notion jurisprudentielle propre à l'article
- Des seuils de notification d'aides DOM
- Création d'une société nouvelle indépendante lors de la reprise même pour le *de minimis*
- Création d'une nouvelle activité économique pour les grandes entreprises
- Une procédure d'agrément lourde
- Des exonérations d'impôts locaux rattachés

L'article 44 septies du CGI, pour qui ?

Un régime impropre, dont le recours est devenu quasi anecdotique

Un dispositif qui ne répond pas aux besoins des entreprises industrielles en difficulté et aux praticiens

- Dispositif qui n'est pas utilisé/pas connu par le CIRI et même démarche opposée
- L' ARE ne l'utilise quasi plus et 25% des adhérents ne le connaissent pas (enquête flash)
- Les administrateurs et mandataires judiciaires n'en font pas la publicité
- Aucun acteur n'a déclaré tenir fortement au dispositif
- Un dispositif qui est déclaré comme étant trop complexe, trop limité / par construction dispositif qui ne s'applique quasi qu'aux effets d'aubaine (générer des bénéfices dans les deux ans de la reprise d'une entreprise industrielle en difficulté)

Une baisse parallèle aux modifications réglementaires pour un enjeu budgétaire anecdotique = 6,5M€

- Entre 2007 et 2019, selon la méthode d'analyse le nombre de bénéficiaires s'est réduit de 60 à 100% et le coût de la dépense fiscale s'est réduit d'environ 70%
- Les travaux de la mission aboutissent à environ 250 entreprises concernées pour 6,5M€ en 2019
- Des effets à la baisse marquée en 2004, 2008 et 2014 correspondant aux modifications liées à la mise en conformité
- Les effectifs couverts par le dispositif ont en parallèle diminué de 62,5% de 2010 à 2019 passant de 6500 à 2400 salariés

L'article 44 septies, pour quels résultats ?

Un régime dont les cibles actuelles très concentrées interrogent l'efficacité et l'efficience du dispositif

Bénéficiaire type : MIC de la construction ou du commerce

- Profite principalement aux MIC en nombre (70% des bénéficiaires c/ 17,6% pour les PME) pour un coût dans la dépense fiscale de 23% sur les dix dernières années (2010/2019)
- En 2018, profite majoritairement (51%) à deux secteurs (construction et commerce), aucun autre secteur ne dépasse les 10%

Une répartition géographique hétérogène et inégale

- Forte inégalité dans la répartition du bénéfice: un tiers des régions bénéficie entre 2 à 78 fois plus que les deux tiers restantes (voir cartes page suivante)
- La forte concentration en part des montants de réductions d'IS/VA régionale associés au dispositif dans certaines régions (en particulier la Corse) = indice d'effet d'aubaine/connaissance-promotion/insuffisante connaissance du dispositif

Une efficacité et une efficience difficilement mesurables

- Un taux de pérennité bon mais avec un biais statistique fort
- Une efficience (coût par emploi) fortement déformée par la prise en compte de l'ensemble des emplois concernés et de l'exclusion de l'effet de toute autre mesure
- Le critère de la nouvelle entité appliquée avec largesse: + de 5 ans d'ancienneté

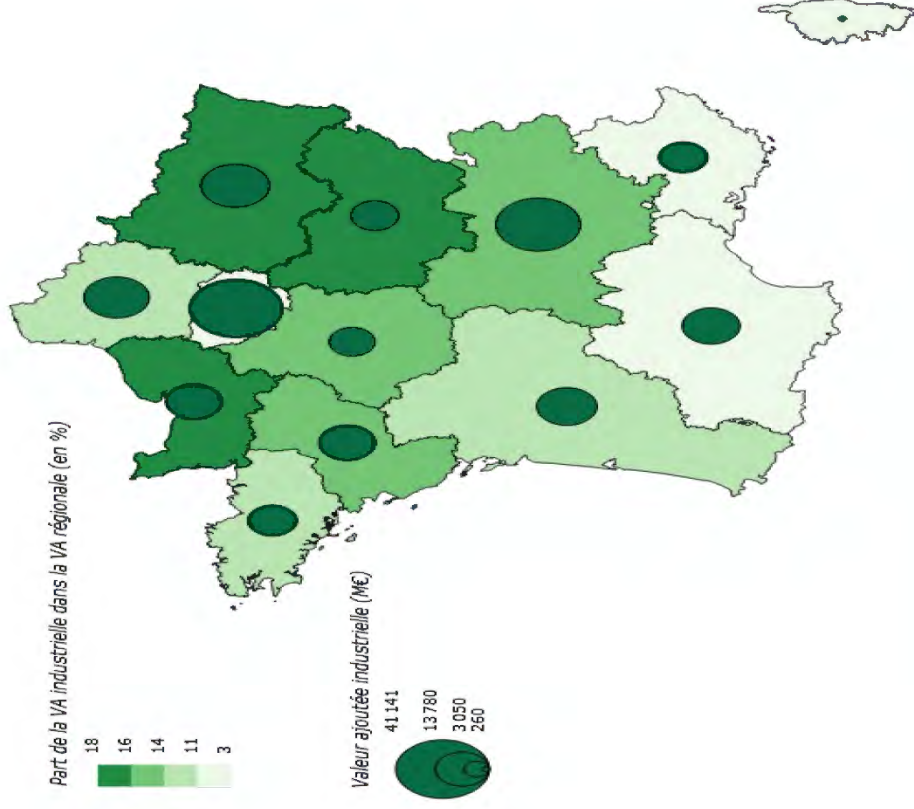
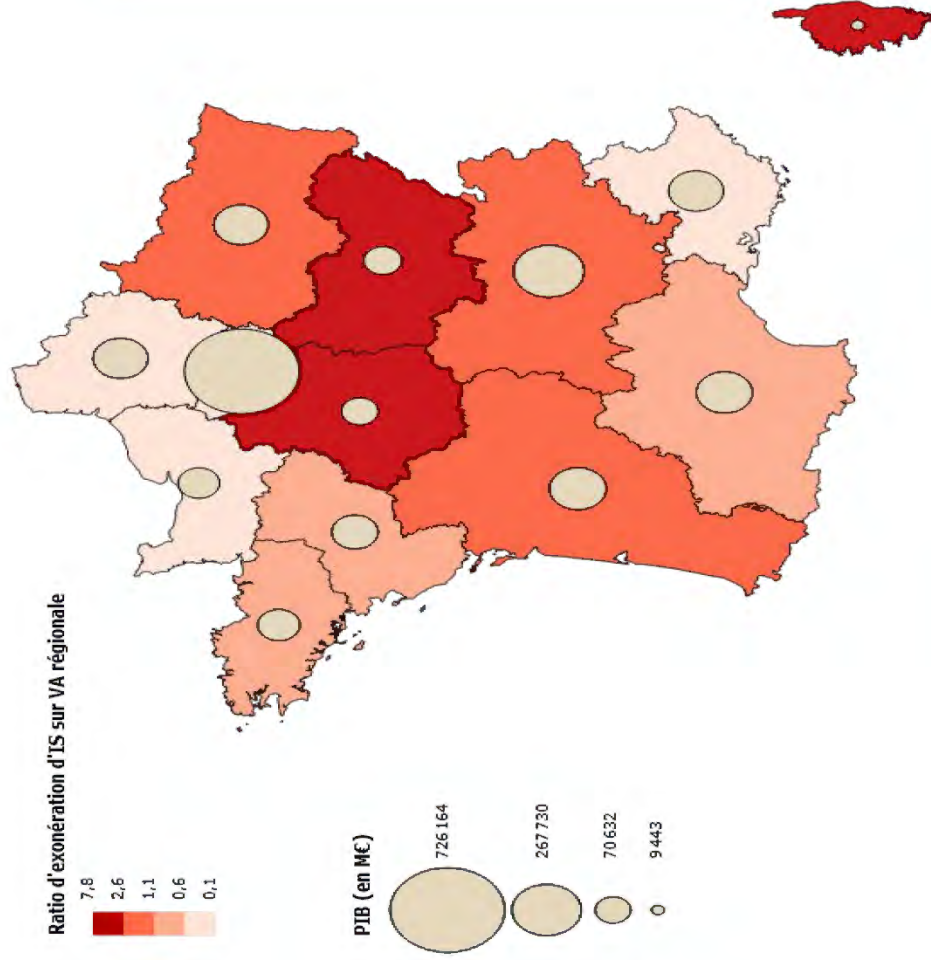


BILAN

→ La mission émet de forts doutes quant aux effets positifs ou souhaités du dispositif

IGF

L'article 44 septies, pour quels résultats ?



L'article 44 septies en 2022, quel avenir ?

Une évolution à la marge possible mais non recommandée par la mission

Critères compliqués à faire évoluer

- **Réduire la durée de maintien de l'emploi** de cinq à trois ou deux ans = contraire aux règles européennes
- **Augmenter la durée du bénéfice de l'exonération d'IS** = modifie la logique et amplifie les effets d'aubaine
- **Étendre le mécanisme de l'imputation des reports en arrière** sur l'IS ne se justifie pas
- **Rendre compatible l'art.44 septies avec le mécanisme de l'intégration fiscale** = pas adapté et complexité supplémentaire

Critères possibles à faire évoluer

- Supprimer le **critère industriel** et l'étendre (industriel, commercial, artisanal) = dépassé mais insuffisant
- **Supprimer ou assouplir le critère de la nouvelle activité économique pour les grandes entreprises en considérant le principe de la diversification porté par le RGEC** = dépassé mais insuffisant pour élargir le dispositif
- **Mise en cohérence des secteurs d'exclusion et du critère d'indépendance** entre les régimes de *minimis* et ZAFR/PME = possible complexification supplémentaire
- **Suppression de la procédure d'agrément**

BILAN

→ Si le *statu quo* serait la plus mauvaise solution, la modification de critères non substantiel n'emporte pas l'adhésion de la mission

L'article 44 septies demain, quel avenir ?

De la suppression à la mobilisation des dispositifs de sortie de crise

Rappel des éléments de contexte = 1/ mesures de sortie de crise 2/ IS à 25% en 2022 et déjà à 15% pour les PME (contre 42% en 1988) 3/ baisse des impôts de production de 10Md€ avec notamment la suppression de la part régionale de CVAE (représentant 75% du montant)

Suppression des dépenses fiscales = 11,3 M€

La mission est favorable à la suppression de tout dispositif fiscal de soutien:

- De l'article 44 septies = non utilisé par les praticiens, trop complexe et limité, efficacité et efficience non démontrées ; risque fort d'effet d'aubaine; répartition inégale sur le territoire et sans correspondance avec la VA et la poids de l'industrie sur chaque territoire; motifs prévalant à sa création devenus obsolètes
- Des exonérations d'impôts locaux = enjeu faible de 4,8M€ ; pendant de l'article 44 septies ; procédure devenue caduque; suppression de la part régionale de CVAE déjà engagée

Mobiliser les mesures massives de sortie de crise

La mission recommande de s'appuyer sur les mesures de sortie de crise dont l'ampleur est sans précédent, plutôt que d'inventer un micro dispositif:

- Pour répondre aux **besoins de liquidités**:
 - PGE
 - Prolongation:
 - Des prêts exceptionnels destinés aux entreprises de moins de 50 salariés (sous forme de prêt participatif)
 - De l'octroi d'une avance remboursable ou prêt à taux bonifié pour PME/ETI
 - Mise en place d'un fonds de transition de 3Md€ permettant d'intervenir sous forme de prêts, quasi-fonds propres ou fonds propres pour les besoins de financement ou le renforcement du bilan
- **Modifications des procédures judiciaires**: intervention plus précoce, mandat *ad hoc* de sortie de crise

ANNEXE V

Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Annexe V

Paris, le **3 MARS 2021**

Nos références : MEFI-D21-03049

Madame la Cheffe de service,

À l'at. au. au. au.

L'article 44 *septies* du code général des impôts prévoit une exonération d'impôt sur les sociétés de deux ans en faveur des sociétés créées entre le 1^{er} juillet 2007 et le 31 décembre 2021 pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté, notamment une entreprise en procédure collective.

Outre l'exigence relative à l'activité de l'entreprise en difficulté, qui doit être de nature exclusivement industrielle, l'exonération est applicable sous réserve de l'exclusion de certaines activités dont notamment les transports, l'énergie, la sidérurgie, l'agriculture, la pêche, et dans la limite de certains plafonds. En effet, cette exonération s'applique sur l'ensemble du territoire mais dans la limite de plafonds différents selon que la société se trouve ou non en zone d'aide à finalité régionale et qu'elle soit, ou non, une petite et moyenne entreprise au sens du droit européen.

Le bénéfice des encadrements les plus favorables est subordonné à l'obtention d'un agrément du ministre délégué chargé des Comptes publics. Celui-ci est accordé sous réserve du respect de conditions multiples et complexes.

Cette mesure a été instituée par la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989 afin d'éviter la disparition d'entreprises industrielles avec leurs outils de fabrication, leurs produits spécifiques et leur savoir-faire. Par la suite, elle a été prorogée et aménagée à plusieurs reprises, notamment afin d'assurer sa compatibilité avec le droit européen des aides d'État.

Les collectivités territoriales peuvent, par délibération, compléter l'aide ainsi accordée par des exonérations d'impôts directs locaux comme la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et/ou la taxe foncière sur les propriétés bâties, pour une durée comprise entre deux et cinq ans.

Ce dispositif d'exonérations arrivait à échéance le 31 décembre 2020. Dans le contexte de crise économique et sanitaire que nous traversons, l'article 144 de la loi de finances pour 2021 a repoussé le dispositif de soutien jusqu'au 31 décembre 2021, mais a assorti cette prorogation d'une demande de rapport du Gouvernement au Parlement avant le 1^{er} juillet 2021, avant toute prolongation supplémentaire.

1/2

Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe de l'Inspection
générale des Finances
139 rue de Bercy
Télédoc 335
75572 Paris Cedex 12



139 rue de Bercy – 75572 Paris
Cedex 12

Annexe V

En effet, l'efficacité des dispositifs d'aide aux entreprises en difficulté est cruciale dans un contexte où le taux de défaillance des entreprises pourrait augmenter fortement dans certains secteurs à compter de 2021. Or, cette mesure n'a pas fait l'objet d'évaluation depuis celle réalisée en 2011 par l'Inspection générale des Finances dans la revue des dépenses fiscales.

Les données disponibles conduisent à relativiser l'intérêt de ce dispositif pour traiter la reprise des entreprises en difficulté, compte tenu, plus particulièrement, de sa complexité et de sa portée très limitée. Ainsi, seules 167 entreprises ont pu en bénéficier en 2020, pour un montant ne dépassant pas 10 millions d'euros. Le rapport de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014 constatait déjà « le caractère presque parfaitement inintelligible de l'article 44 septies ».

Votre mission s'attachera donc à mesurer l'efficacité du dispositif au regard des objectifs qui lui sont fixés, de son coût pour l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, ainsi que du nombre de bénéficiaires et du coût moyen pour les finances publiques, par bénéficiaire et par impôt, notamment en matière d'impôts locaux. À ce titre, vous examinerez l'évolution de ces données sur le long terme, depuis la dernière prorogation de 2014, et vous efforcerez d'établir les causes de la faiblesse du taux de recours.

Vous apprécierez également l'apport de ce dispositif à la politique de soutien des entreprises en difficulté ainsi que les répercussions du régime d'exonérations sur la survie, le développement des entreprises reprises et le maintien des emplois associés. En particulier, vous évalueriez si les aides octroyées jouent un rôle déterminant dans le maintien de l'activité des sociétés reprises par une société bénéficiaire.

Au regard des éléments recueillis et analysés, vous vous prononcerez sur le bien-fondé d'un prolongement de la mesure au-delà de 2021 et identifierez les pistes d'évolution envisageables pour en renforcer, dans le contexte économique actuel, sa pertinence pour les entreprises en difficulté par rapport aux autres outils, fiscaux et non fiscaux.

Pour ce faire, vous prêterez une attention particulière, d'une part, à la pertinence de la procédure d'agrément et, d'autre part, aux marges de manœuvre permises par la réglementation européenne, notamment les lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

Vous examinerez enfin la pertinence de l'exigence actuellement fixée par la loi tenant à la création d'une société véritablement nouvelle et indépendante qui exclut la possibilité d'une reprise de l'entreprise en difficulté par acquisition des droits sociaux, y compris par les anciens exploitants ou associés de l'entreprise en difficulté.

Pour la conduite de votre mission, vous pourrez notamment vous appuyer sur les services compétents de la direction générale des Finances publiques, de la direction de la législation fiscale et de la direction générale des Entreprises.

Nous souhaitons disposer des conclusions de votre mission avant le 1^{er} juin 2021.

Nous vous prions de croire, Madame la Cheffe de service, à l'assurance de notre considération distinguée.

Bien cordialement,



Bruno LE MAIRE
Ministre l'Économie,
des Finances et de la Relance



Agnès PANNIER-RUNACHER
Ministre déléguée chargée
de l'Industrie