

Conclusion

L'observation du comportement des entreprises face à loi fiscale permet d'élaborer quelques recommandations qui pourraient constituer des pistes de réflexion pour une réorientation profonde de notre politique fiscale à destination des entreprises. Ces recommandations plaident pour **une fiscalité plus simple, plus stable et plus neutre.**

www.institutmessine.fr

FISCALITÉ ET POLITIQUES PUBLIQUES :

Peut-on vraiment orienter le comportement des entreprises par l'impôt ?

Les propositions de l'Institut Messine

- Proposition n°1 **Systématiser l'utilisation des études d'impact *a priori* et *a posteriori***
- Proposition n°2 **Supprimer les dispositifs incitatifs inefficaces et baisser le taux nominal d'impôt sur les sociétés en conséquence**
- Proposition n°3 **Restaurer la confiance des entreprises dans la fiscalité incitative par le renforcement de la sécurité juridique**
- Proposition n°4 **Réformer la gouvernance en matière d'édition des lois - Faire des entreprises un partenaire dans la conception des normes fiscales**
- Proposition n°5 **Favoriser la « relation de confiance » - Faire des entreprises un partenaire dans l'application des normes fiscales**
- Proposition n°6 **Créer une nouvelle instance de règlement amiable des conflits entre l'administration et les contribuables**
- Proposition n°7 **Réformer l'ISF pour qu'il cesse d'être un frein à la transmission des entreprises**
- Proposition n°8 **Aligner la fiscalité des dividendes sur celle des plus-values lorsqu'ils sont perçus par des actionnaires exerçant leur activité professionnelle au sein de l'entreprise**
- Proposition n°9 **Abaisser le seuil de détention nécessaire pour entrer dans une intégration fiscale**
- Proposition n°10 **Introduire une déduction pour rémunérer le capital risque fondée sur l'accroissement des fonds propres**
- Proposition n°11 **Restaurer les conditions favorables à l'installation de centres de décision en France**

Fiche de synthèse

- La fiscalité au service de l'intervention de l'Etat dans l'économie : une fausse bonne idée ?
- Orienter le comportement des entreprises... sans le vouloir : de nombreux écueils pour le législateur fiscal
- Conclusion
- Les propositions de l'Institut Messine

Le recours à la fiscalité comme moyen d'intervention de l'Etat dans l'économie est une vieille tradition française. L'interventionnisme fiscal est aujourd'hui, plus que jamais, au cœur de l'action publique. Les entreprises n'y échappent pas, comme en témoigne tout un large pan de la fiscalité qui, volontairement ou involontairement, directement ou indirectement, oriente le comportement des acteurs économiques.

Tantôt les entreprises sont incitées à investir et développer leurs activités dans une direction privilégiée par le législateur. La mesure fiscale procure alors une économie d'impôt. Tantôt la fiscalité cherche au contraire à encadrer les comportements que le législateur condamne ou dont il cherche à limiter la portée. Cette fois, la mesure alourdit la charge fiscale et, ce faisant, elle dissuade ou punit.

Les témoignages que nous avons recueillis mettent en lumière une réalité plus contrastée, qui conduit à s'interroger sur l'efficacité même de la fiscalité comportementale. L'analyse microéconomique de la réaction des entreprises aux « stimuli fiscaux », qu'ils soient positifs ou négatifs, révèle bien souvent des **décalages sensibles entre les intentions du législateur et les comportements effectivement adoptés par les entreprises.**

Dans d'autres cas, et alors que le législateur n'utilise pas consciemment la fiscalité pour orienter les comportements, on observe qu'il influe tout de même **sur la conduite des entreprises, cette fois de manière involontaire et parfois même fâcheuse.**

La fiscalité au service de l'intervention de l'Etat dans l'économie : une fausse bonne idée ?

Entreprises et fiscalité incitative : un pari « perdant-perdant » ?

La fiscalité incitative s'est immiscée dans tous les recoins de notre système fiscal. Elle se caractérise par la multiplicité des moyens mis en œuvre, la diversité des objectifs poursuivis ainsi que l'importance des dépenses exposées. Tout cet effort, qui se compte en dizaines de milliards d'euros chaque année (82 milliards de dépenses fiscales pour 2015) atteint-il les buts qu'il s'est fixés ?

Malheureusement, on ne dispose pas d'études d'impact suffisamment fiables pour répondre précisément à cette question. Toutefois, un rapport, qui remonte à 2011, a montré que **19% des dépenses fiscales relevaient de dispositifs incitatifs « inefficaces » et 47% de dispositifs « peu efficaces »**. Les entreprises partagent ce sentiment. A s'en tenir aux deux dépenses fiscales les plus importantes figurant au budget 2015, le CICE et le CIR, on constate que les entreprises sont très critiques à l'égard du CICE et que le CIR, bien qu'étant reçu favorablement, est jugé comme présentant bien des faiblesses.

L'une des principales causes du scepticisme des entreprises à l'égard de la fiscalité incitative trouve son origine dans **l'éparpillement et l'accumulation de dispositifs ponctuels** institués dans la confusion et parfois même l'incertitude quant aux objectifs réellement poursuivis par le législateur. La loi, y compris fiscale, devient de plus en plus opportuniste, émotive, politique et médiatique. Cette évolution contemporaine, qui touche tous les compartiments de la fiscalité, entretient un climat d'imprécision et d'inconstance peu favorable au développement économique. Les mesures incitatives, plus que toutes autres peut-être, sont constamment modifiées ; la loi n'a de cesse d'y revenir, de les corriger, de les transformer, même de les supprimer, au gré des priorités du moment. Le **sentiment d'instabilité et d'insécurité juridique**, particulièrement souligné par les entreprises, et depuis longtemps, est exacerbé par l'incapacité du législateur à résoudre ce problème lancinant de la « rétroactivité » des lois de finances (la « petite rétroactivité »).

Au total, du côté de l'Etat, la fiscalité incitative, coûteuse, ne produit pas les effets économiques escomptés. Du côté des entreprises, elle est regardée avec méfiance : précaire, dispersée, elle est source de distorsions de concurrence et sa gestion administrative est complexe, onéreuse et sujette à d'éventuelles remises en cause de la part de l'administration fiscale.

Il serait souhaitable de diminuer la part de la fiscalité incitative en affectant son coût à une baisse du taux nominal d'impôt sur les sociétés, jugé trop élevé et nuisant à l'attractivité de la France.

Entreprises et fiscalité punitive : une victoire à la Pyrrhus pour le législateur

Les entreprises s'inquiètent des conséquences indirectes de la multiplication de mesures à caractère dissuasif, punitif ou même répressif. Ce durcissement de la législation, qui constitue une autre illustration d'une certaine « fiscalité-spectacle », s'accompagne d'une détérioration sans précédent du débat fiscal entre l'administration fiscale et les entreprises, ainsi qu'une progression sensible de la conflictualité.

Ces phénomènes contribuent largement à détériorer la perception qu'ont les entreprises de l'environnement fiscal en France. Devant la dégradation rapide et

constante de leur situation fiscale, de plus en plus d'entreprises implantées en France envisagent de délocaliser tout ou partie de leurs fonctions, de leurs activités, voire de leurs centres de décision, à l'étranger. Quant aux investisseurs étrangers, ils reculent devant la perspective de réaliser un investissement en France car ils ont notamment, à tort ou à raison, une mauvaise image de notre système fiscal.

Il est urgent de réinstaurer un climat plus apaisé entre les pouvoirs publics et les entreprises. Une initiative utile pourrait consister à faire enfin des entreprises des partenaires dans l'édiction, mais aussi dans l'application des normes fiscales. Dans cette perspective, il conviendrait de favoriser la « relation de confiance », encore naissante et très largement perfectible, et de promouvoir le règlement amiable des conflits entre l'administration et les contribuables.

Orienter le comportement des entreprises... sans le vouloir : de nombreux écueils pour le législateur fiscal

Même lorsqu'il ne vise pas délibérément à orienter le comportement des entreprises, le législateur fiscal a parfois une influence sur la manière dont les opérateurs économiques s'organisent et exercent leurs activités. **Certaines mesures, pourtant dépourvues d'objectifs incitatifs ou répressifs, produisent des « effets pervers »** nuisant au développement, au financement ou à la transmission des entreprises.

Ainsi, la fiscalité personnelle des entrepreneurs peut être identifiée comme l'une des causes de la difficulté des PME françaises à croître pour devenir des ETI compétitives.

Par exemple, les règles liées à l'ISF dissuadent certains entrepreneurs de céder à temps leur entreprise et entravent sa transmission. Tandis que les règles en matière d'IR incitent d'autres à céder leur entreprise rapidement pour bénéficier de la distorsion existant entre la fiscalité des plus-values et celle des dividendes.

Des mesures s'imposent donc pour que le développement et la pérennité de nos entreprises de taille moyenne ne soient pas compromis par des considérations liées à la fiscalité personnelle de leurs dirigeants. Une suppression de l'ISF ou, à tout le moins, un élargissement de son assiette moyennant un abaissement significatif de son taux, permettrait de faire un pas dans cette direction. Un rapprochement de la fiscalité favorable touchant à l'imposition des plus-values et des dividendes serait aussi souhaitable.

Quant aux grandes entreprises, elles regrettent et s'inquiètent de **l'aggravation du sort réservé aux sociétés holdings**. Le régime des sociétés holdings, pourtant si utile au maintien de centres de décision en France, fait l'objet d'assauts répétés de la part du législateur et de l'administration fiscale : réduction de la « Niche Copé » par l'augmentation du taux effectif d'imposition des plus-values sur cession de titres de participation ; instauration d'une taxe de 3% sur les distributions ; nombreuses remises en cause du régime d'exonération des dividendes de filiales sur la base d'une interprétation contraire au droit communautaire ; multiples restrictions à la déduction des intérêts d'emprunt. A cette évolution s'ajoute l'alourdissement de la fiscalité des dirigeants, qui pèse inévitablement d'un poids significatif dans le désavantage compétitif qui frappe les holdings françaises dans la concurrence internationale pour la localisation de centres de décision.

Des initiatives devraient être prises sans tarder afin de restaurer et pérenniser le statut fiscal des sociétés holdings en France. Plus généralement, le législateur devrait veiller à **créer un écosystème favorable à l'implantation de centres de décision dans notre pays**. L'assouplissement de la fiscalité des dirigeants en serait l'une des conditions, préalable et indispensable.