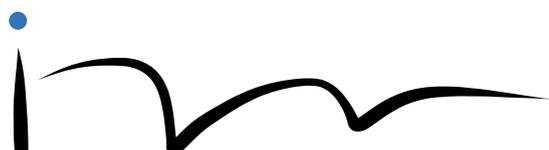


RAPPORT

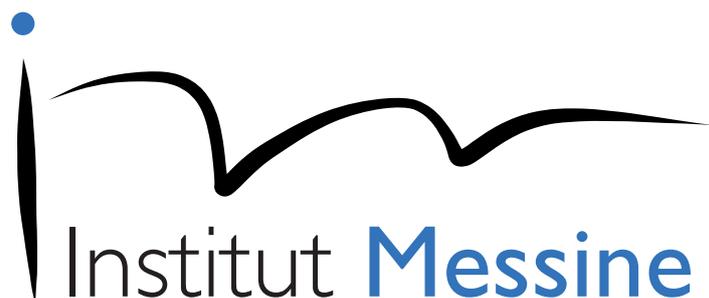


FISCALITÉ ET POLITIQUES PUBLIQUES :
**Peut-on vraiment orienter
le comportement des entreprises
par l'impôt ?**

mars 2015


Institut **Messine**

www.institutmessine.fr



Présentation

Créé au cours de l'année 2014 avec le soutien de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC), l'Institut Messine est un *think tank* qui rassemble en son sein des représentants de la société civile et de la profession des commissaires aux comptes qui se sont donné pour mission de réfléchir aux grands enjeux économiques auxquels sont confrontés le pays et ses entreprises. Il ambitionne de formuler puis de soumettre au débat, sous la forme de Rapports et de Notes, des idées et des solutions originales et concrètes susceptibles de nourrir la réflexion et l'action du décideur public.

L'Institut Messine s'efforce de créer les conditions de travail les plus propices au traitement d'un sujet, notamment par la composition de groupes de travail qui réunissent les meilleures compétences pour chacun des thèmes abordés, la diversité du recrutement garantissant une réelle diversité d'analyses. Dès lors, les opinions exprimées dans les Rapports sont celles de la collectivité du groupe, mais elles ne sauraient engager chacun de ses membres en particulier. *A fortiori*, les Notes et Rapports publiés sous l'égide de l'Institut ne l'engagent ni lui-même, ni ses organes de gouvernance, ni la CNCC.

Institut Messine
De l'audit à la société

www.institutmessine.fr

Sommaire

Présentation de l'Institut Messine	2 couv.
Remerciements	6
Le président du groupe de travail	6
Les membres du groupe de travail (<i>fonctions au moment des travaux</i>)	6
Les personnes auditionnées	6
Le rapporteur	6
Glossaire	7
Introduction	9
I. La fiscalité au service de l'intervention de l'État dans l'économie : une fausse bonne idée ?	13
• De la fiscalité comme ressource à la fiscalité comme outil	13
• La fiscalité, un outil pour inciter et punir	14
• Comment mesurer l'efficacité de la fiscalité comportementale ?	15
• Proposition n° 1 : Systématiser l'utilisation des études d'impact <i>a priori et a posteriori</i>	17
A – Entreprises et fiscalité incitative : un pari « perdant-perdant » ?	17
1) La fiscalité incitative – un outil privilégié par le législateur	17
• Une pluralité de moyens	17
• Une pluralité d'objectifs	18
• Des dépenses fiscales colossales	19
• Quel avenir ?	19
2) Les entreprises critiques face à la fiscalité incitative	19
3) La méfiance des entreprises : cause majeure de l'échec de la fiscalité incitative	24
• « Un pas en avant, deux pas en arrière »	24
• L'instabilité chronique de la norme, cause d'attentisme	26
• La petite rétroactivité, ce cancer qui mine la confiance	27
• L'instabilité législative, facteur d'insécurité juridique	28

4) Comment transformer un cadeau empoisonné en opportunité pour les entreprises	29
• Proposition n° 2 : Supprimer les dispositifs incitatifs inefficaces et baisser le taux nominal d'impôt sur les sociétés en conséquence	30
• Proposition n° 3 : Restaurer la confiance des entreprises dans la fiscalité incitative par le renforcement de la sécurité juridique	31
B – Entreprises et fiscalité punitive : une victoire à la Pyrrhus pour le législateur	34
1) La fiscalité répressive, nouvelle croisade contre les pratiques dommageables	34
• Interdire plus pour gagner plus : les mesures anti-abus	34
• Taxer pour bannir certains comportements : la fiscalité dissuasive	37
2) Une détérioration du débat fiscal et des relations avec l'administration	39
3) La fiscalité punitive n'est pas une voie sans issue	40
• Piloter son résultat fiscal et optimiser sa situation fiscale	40
• Quitter la France ?	41
• Éviter la France	42
4) Pourquoi ne pas considérer les entreprises comme des partenaires plutôt que des adversaires ?	43
• Proposition n° 4 : Réformer la gouvernance en matière d'édiction des lois – Faire des entreprises un partenaire dans la conception des normes fiscales	44
• Proposition n° 5 : Favoriser la « relation de confiance » – Faire des entreprises un partenaire dans l'application des normes fiscales	46
• Proposition n° 6 : Créer une nouvelle instance de règlement amiable des conflits entre l'administration et les contribuables	46
 II. Orienter le comportement des entreprises... sans le vouloir : de nombreux écueils pour le législateur fiscal	47
A – Effets pervers de dispositifs fiscaux qui entravent le développement des entreprises	47
1) L'ISF, frein à la mobilité et au développement des PME	47
• Proposition n° 7 : Réformer l'ISF pour qu'il cesse d'être un frein à la transmission des entreprises	49
2) Écart d'imposition entre dividendes et plus-values pour les entrepreneurs : un frein supplémentaire au développement des PME	49
• 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	50

3) Les limites du régime d'intégration fiscale	50
• Proposition n° 9 : Abaisser le seuil de détention nécessaire pour entrer dans une intégration fiscale	51
B – Distorsions fiscales entre deux opérations économiquement comparables : une opportunité d'arbitrage pour les entreprises	51
1) Distorsion entre le rachat de titres par une société en vue de leur annulation et la réduction du capital de l'entreprise	51
2) Distorsion entre financement en fonds propres et financement par l'emprunt	52
• Proposition n° 10 : Introduire une déduction pour rémunérer le capital risque fondée sur l'accroissement des fonds propres	53
C – Neutralisation des dispositifs fiscaux entre eux – L'exemple de la localisation en France des centres de décision des entreprises internationales	53
1) Le régime des holdings, un régime fiscal favorable qui a fait ses preuves	53
2) Le régime des holdings, un régime aujourd'hui affaibli	54
• Proposition n° 11 : Restaurer les conditions favorables à l'installation de centres de décision en France	56
Conclusion	57
Gouvernance de l'Institut Messine	3 couv.
Président	3 couv.
Comité Directeur	3 couv.
Conseil d'Orientation	3 couv.

Remerciements

Le présent *Rapport* est issu des travaux d'un groupe de travail mis en place par l'Institut Messine à l'automne 2014. L'Institut Messine remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution.

Le Président du groupe de travail

- **Gauthier BLANLUET** - Avocat associé, Sullivan & Cromwell ; Professeur de droit fiscal des affaires à l'Université de Panthéon-Assas (Paris II) ; directeur scientifique du Centre d'Études sur la Fiscalité des Entreprises de Paris (CEFEP).

Les membres du groupe de travail (*fonctions au moment des travaux*)

- **Michel AUJEAN** - Associé en charge du pôle « Prospective fiscale et stratégie d'entreprise », Taj ; ancien directeur des Analyses et Politiques Fiscales à la Commission européenne.
- **Raphaël COIN** - Directeur fiscal, General Electric France.
- **Olivier DEBRAY** - Directeur fiscal, Areva.
- **Béatrice DESHAYES** - Directeur fiscal, Veolia.
- **Daniel GUTMANN** - Avocat associé responsable de la doctrine fiscale du cabinet, CMS bureau Francis Lefebvre ; Professeur de droit fiscal à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris-1).
- **Catherine HENTON** - Directeur Fiscal Groupe, Sanofi.
- **Maryvonne LE ROCH-NOCERA** - Adhérente Intermarché ; Administrateur de la Fondation Le Roch-Les Mousquetaires
- **Denis LESPRIT** - Commissaire aux comptes associé, cabinet @ec ; Vice-Président de la CNCC.
- **Laetitia PUYFAUCHER** - Présidente et co-fondatrice, WordAppeal.
- **Emmanuel STRAUSS** - Directeur fiscal, Natixis.
- **Michel TALY** - Avocat fiscaliste associé, Arsene-Taxand ; Président de l'observatoire des finances publiques de l'Institut de l'entreprise ; Membre du bureau de la commission fiscale du MEDEF ; ancien Directeur de la Législation Fiscale au ministère des Finances.

Les personnes auditionnées

- **Jean-Marc ESPALIOUX** - Associé - Executive Chairman, Montefiore Investment ; ancien Président du directoire du groupe ACCOR.
- **Jean-Pierre LIEB** - Avocat associé responsable de l'activité « Tax Policy and Controversy », EY Société d'avocats ; ancien chef du service juridique de la fiscalité à la Direction générale des finances publiques.

Le rapporteur

- **Raphaël PÉCOUT** - Avocat, STC Partners.

L'Institut Messine tient également à remercier Footprint > consultants pour sa participation à l'élaboration de ce rapport.

Les opinions exprimées dans le présent Rapport n'engagent ni les personnes citées, ni les institutions qu'elles représentent.

Glossaire

- AMF** : Autorité des Marchés Financiers
BEPS : *Base Erosion and Profit Shifting*
BOFiP : Bulletin Officiel des Finances Publiques
CAA : Cour Administrative d'Appel
CAD : Comité de l'Abus de Droit fiscal
CDS : *Credit Default Swap*
CE : Conseil d'État
CGI : Code Général des Impôts
CICE : Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi
CIR : Crédit d'Impôt Recherche
CJUE : Cour de Justice de l'Union Européenne
CNCC : Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes
CPO : Conseil des Prélèvements Obligatoires
CSG : Contribution Sociale Généralisée
EBE : Excédent Brut d'Exploitation
ETI : Entreprise(s) de Taille Intermédiaire
ETNC : État ou Territoire dit « non coopératif »
FATCA : *Foreign Account Tax Compliance Act*
IDE : Investissements Directs à l'Étranger
IR : Impôt sur le Revenu
IS : Impôt sur les Sociétés
ISF : Impôt de Solidarité sur la Fortune
LBO : *Leverage Buy-Out*
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
PME : Petite(s) et/ou Moyenne(s) Entreprise(s)
PP : Point de Pourcentage
R & D : Recherche et Développement
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TA : Tribunal Administratif
TTF : Taxe sur les Transactions Financières
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE : Union européenne

Introduction

« Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce [...]. Il faut être sobre de nouveautés en matière de législation, parce que s'il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l'est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir. »

(Discours préliminaire sur le projet de Code civil de Jean-Étienne-Marie PORTALIS - 1801)

Portalis, ce grand légiste, invitait à ne modifier la loi que d'une « main tremblante » car on fait parfois le mal en voulant faire le bien. Qui s'en soucie aujourd'hui ? C'est désormais d'une main fébrile et parfois désordonnée, non plus tremblante, que notre loi évolue, se développe, enfle, prolifère. La matière fiscale n'échappe pas à cette tendance. Elle ne vit que de transformations incessantes, de convulsions successives, de changements frénétiques. La voici de plus en plus livrée à une volonté indécise, versatile même, cherchant sa voie dans un monde instable. Entre 2010 et 2014, la France a créé 44 taxes nouvelles, soit près de 9 par an en moyenne (1). Quatre lois de finances ont été votées en 2009 (2), cinq en 2010 (3), cinq en 2011 (4), quatre en 2012 (5) et trois en 2013 (6). Déjà en 2008, un rapport pointait qu'environ 20 % des articles du Code général des impôts sont modifiés chaque année (7). Où l'on voit que le mal transcende largement les clivages politiques traditionnels et que, rétrospectivement, tous les gouvernements (et toutes les majorités parlementaires) portent une part de responsabilité dans ce phénomène.

(1) Observatoire des politiques budgétaires et fiscales 2015, cabinet Ernst & Young.

(2) Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative n° 1 pour 2009, loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative n° 2 pour 2009, loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative n° 3 pour 2009, et loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

(3) Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative n° 1 pour 2010, loi n° 2010-463 du 7 mai 2010 de finances rectificative n° 2 pour 2010, Loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative n° 3 pour 2010, loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative n° 4 pour 2010 et loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(4) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative n° 1 pour 2011, loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative n° 2 pour 2011, loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative n° 3 pour 2011, loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative n° 4 pour 2011 et loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(5) Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative n° 1 pour 2012, loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative n° 2 pour 2012, loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative n° 3 pour 2012 et loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(6) Deux lois de finances (loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 et loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014) et la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

(7) Olivier Fouquet, président, Julie Burguburu, David Lubeck et Sylvie Guillemain (rapporteurs), « Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche », rapport remis au ministre du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, juin 2008.

Cette instabilité chronique de la norme fiscale n'est certes pas l'apanage de la France. Elle est cependant particulièrement prononcée dans notre pays, où la fiscalité n'est pas seulement regardée comme une source de revenus pour l'État mais aussi – et même peut-être surtout dans certains esprits – comme un outil d'intervention dans l'économie, comme un instrument d'orientation des comportements des acteurs économiques, à commencer par les entreprises.

Le contexte actuel de crise économique et sociale ne fait qu'exacerber cette évolution. Pressé par l'urgence de porter remède aux maux de notre temps, comme si le salut ne pouvait venir que de la loi, le législateur se mêle de tout, sans s'attacher à rien. L'impôt lui tient lieu souvent de programme. Il s'en sert sans compter, ici pour récompenser, là pour punir. L'objectif poursuivi n'est pas tant de remplir les caisses de l'État, raison trop vulgaire pour se convaincre que l'on peut encore peser sur la réalité. Il est plutôt d'œuvrer pour les grandes causes du moment : l'emploi, la croissance, la compétitivité, l'environnement, la justice. Qui pourrait s'en plaindre ? Qui pourrait contester la noblesse de ces intentions ?

Le problème est que le but n'est – pour dire le moins – pas toujours atteint.

D'une part, les effets d'une réforme fiscale sont de plus en plus diffus du fait d'innombrables interactions, aujourd'hui très difficiles à prévoir, avec les dispositifs préexistants, en particulier lorsque ces dispositifs ont eux-mêmes été amendés à plusieurs reprises, rendant extrêmement incertaine toute évaluation des dépenses fiscales. D'autre part, les entreprises, qui ne poursuivent, légitimement, que leur intérêt, répondent plus ou moins favorablement aux encouragements ou même aux injonctions de la norme. L'intérêt général, tel qu'il est imaginé – rêvé – par la loi, ne rejoint pas toujours l'intérêt de ceux auxquels elle s'adresse. Impuissant à dominer les êtres, et à prévoir leurs réactions, le législateur fiscal déclenche, bien involontairement, des effets réflexes, sinon pervers. Les comportements d'évitement ou de compensation viennent contrarier ses intentions, quand ils ne se retournent pas contre le but qu'il voulait servir. Et, par touches successives, se rendant compte parfois – pas toujours – de ses errements, il progresse à tâtons pour corriger les dispositifs inefficaces ou contreproductifs. Ce faisant il les rend plus complexes, moins lisibles, plus difficiles à évaluer. Puis il oublie pourquoi la mesure a été prise, et il renonce à la supprimer de peur des conséquences néfastes que sa disparition pourrait entraîner. Ainsi, peu à peu, la législation fiscale se stratifie, les réformes succèdent aux réformes, la matière, toujours plus complexe, s'accumule et l'ensemble devient informe et illisible.

Le recours à la fiscalité comme moyen d'intervention de l'État n'est pas seulement au cœur de l'action publique. Il investit toutes les dimensions du débat public. Si l'on se concentre uniquement sur la fiscalité des entreprises, on peut notamment évoquer, « en vrac » : les Assises de la fiscalité, la négociation du pacte de responsabilité et l'instauration du Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE), la révolte des bonnets rouges contre le projet d'écotaxe, la révolte des « pigeons », la consécration par la presse et la classe politique du terme de « ras-le-bol fiscal », le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, l'instauration d'un régime fiscal spécifique pour l'organisation de l'Euro 2016 de football, la taxe à 75 %, la stigmatisation de multinationales recourant aux prix de transfert pour déplacer leur base imposable hors de France, les révélations des « LuxLeaks » ou autres « SwissLeaks » ou encore les projets de taxe-Google, de taxe sur l'EBE (8) ou de taxe Tobin.

(8) Projet de taxe sur l'Excédent Brut d'Exploitation présenté puis retiré en 2013.

Le consentement à l'impôt est mis à rude épreuve. À quoi s'ajoutent une détérioration très marquée des relations entre l'administration fiscale et les contribuables, un durcissement sans précédent des positions de l'administration dans les contrôles, une difficulté de plus en plus grande de régler les conflits en amont du contentieux, et donc une explosion des litiges portés devant les tribunaux. Tous les contribuables, toutes les entreprises semblent faire les frais de quelques affaires de fraude fiscale retentissantes qui, pour l'essentiel, ne les concernent pas. Les frasques des évadés fiscaux, les optimisations reprochées aux géants du numérique – tous non-français – s'étalent dans les journaux et sont montées en épingle. Elles entretiennent une suspicion généralisée, largement entretenue par les médias. Elles contribuent à créer un climat délétère et nourrissent la fracture entre le monde politique, le monde économique et les citoyens.

Pourtant, les entreprises semblent adopter des comportements et exprimer des jugements assez contrastés sur cette question. Le spectre très large de leurs réactions nuit à la formation d'un diagnostic serein, dans l'opinion, et même parmi les experts. D'un côté, certains groupes ne cachent pas que, pour faire face à la pression fiscale, il leur faut prendre des décisions qui peuvent être lourdes de conséquences – il s'en trouve même certains pour envisager de délocaliser certaines fonctions hors de France, voire des centres de décision (9). Mais, de l'autre, des entreprises – il est vrai souvent plus actives à l'étranger qu'en France – semblent s'accommoder de la situation. Incarnation de l'entrepreneur à succès, Xavier Niel, PDG de Free, a même pu affirmer que « la France est un paradis fiscal » (10).

Au-delà de cette posture iconoclaste, mais aussi des formules à l'emporte-pièce, qu'en est-il vraiment sur le terrain ? L'activité de nos entreprises est-elle bridée par la norme fiscale ? S'adaptent-elles aisément à leur environnement fiscal, ou non ? Lorsque la fiscalité cherche à modifier les choix des agents économiques, y parvient-elle, au moins pour partie ? En un mot, quel est l'impact réel des politiques fiscales françaises sur le comportement de nos entreprises ?

Soucieux d'apporter sa contribution au débat public, l'Institut Messine s'est saisi de cette question. Porté sur les fonts baptismaux par la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC) en 2014, il a aussitôt réuni notre groupe de travail, essentiellement composé de praticiens venus du monde économique.

En tant que conseils privilégiés des entreprises, les commissaires aux comptes ont une connaissance intime des entreprises et leur position fait d'eux des observateurs privilégiés des effets réels des politiques fiscales sur l'économie. Il était donc naturel que cet institut réunisse en son sein des praticiens de la fiscalité tels que des directeurs fiscaux, des avocats fiscalistes et des chefs d'entreprises, témoins ou acteurs du monde économique. Le présent rapport est le résultat de ces échanges et de ces travaux.

Notre objectif n'est évidemment pas de répéter servilement ce qui a pu être déjà écrit dans différents rapports publiés (notamment par le Conseil des Prélèvements Obligatoires, la Cour des Comptes ou l'Inspection Générale des Finances). Bien que ces publications aient pu nourrir nos réflexions, nous nous sommes efforcés d'adopter une nouvelle approche.

(9) *Le Figaro* : « Total, Lafarge, Kering,... : les centres de décisions quittent la France », par Yann Le Galès, 29/10/2014.

(10) *Le Figaro* : « La France est-elle vraiment un paradis fiscal pour les entreprises ? », par Guillaume Errard, 18/11/2014.

Plutôt que d'analyser la fiscalité française d'un point de vue macroéconomique, nous avons choisi de nous appuyer sur des témoignages et des exemples précis pour mieux rendre compte des impacts concrets des réformes fiscales sur les entreprises.

Notre méthode de travail n'a présenté aucun caractère strictement scientifique ou académique, et elle ne prétend aucunement à l'exhaustivité. Nous avons choisi de mettre en avant, au fil d'une analyse qui s'est voulue pragmatique et à certains égards arbitraire, des exemples et des témoignages rendant compte de difficultés concrètes rencontrées par les entreprises et de la manière dont, en pratique, elles répondent aux « signaux fiscaux » qui leur sont envoyés.

Nos travaux s'appuient sur des points de vue variés et, nous l'espérons, représentatifs de la diversité des entreprises. Aussi nous sommes-nous efforcés de rassembler les contributions de personnes conseillant ou représentant aussi bien des grands groupes internationaux cotés que des PME, opérant dans tous les secteurs, de la finance à la grande distribution en passant par l'industrie pharmaceutique ou les nouvelles technologies. Tous ces domaines d'activités ont évidemment des problématiques fiscales propres. Ce sont surtout les points de convergence qui ont attiré notre attention.

Nous insistons sur le fait que notre rapport n'aspire nullement à interpellier le législateur sur la pertinence de ses intentions, ni même de ses décisions, mais plutôt à lui apporter, ainsi qu'au public en général, des images concrètes et représentatives de ce décalage, souvent considérable mais presque toujours ignoré, entre ce qui, dans cette matière, est attendu d'un texte, et ce qui en ressort effectivement.

L'étude de l'influence des mesures fiscales sur le comportement des entreprises nous a tout d'abord conduits à nous intéresser aux mesures fiscales dont l'ambition première, telle qu'affichée par le législateur, est précisément d'orienter le comportement des entreprises. En dépit du manque de moyens existant pour en évaluer l'efficacité, il apparaît que les mesures fiscales incitatives n'atteignent généralement que partiellement leur but, alors que les effets des mesures fiscales dissuasives voire répressives dépassent souvent les objectifs initialement fixés par le législateur.

Dans un second temps, il nous est apparu important de rappeler que, lorsque le législateur n'envisage pas la fiscalité comme un outil mais plutôt comme une ressource, il oriente également, fût-ce sans le vouloir, le comportement des entreprises, et pas toujours pour le meilleur.

Nous proposerons au fil de notre rapport quelques recommandations qui, bien que générales, nous paraissent porteuses d'améliorations possibles.

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

À tous ceux qui pensent, encore aujourd'hui, que la prospérité nationale peut naître des impulsions données par l'État, la fiscalité apparaît comme l'un des meilleurs vecteurs de l'action publique. Mais une idée, pour être répandue, n'est pas toujours exacte...

Que l'impôt serve à des fins autres que purement budgétaires, c'est ce que tout le monde sait. Qu'il vise à orienter le comportement des acteurs économiques, personne ne l'ignore, surtout en ce moment. En ces temps de crise où tout le monde se tourne vers l'État, la fiscalité prétend apporter des solutions. Qui ne sait que le CICE a pour objet affiché de relancer « la croissance et l'emploi » ? Qui ne sait que le Crédit d'Impôt Recherche (CIR) a pour but d'encourager la recherche et l'innovation ? Qui ne sait que la TVA réduite dans la restauration avait pour objet de favoriser ce secteur en lui assignant, en contrepartie, des objectifs d'embauches et de baisse des prix ? Qui ne sait que telle réduction d'impôt, telle déduction d'assiette, tel taux réduit, vise à encourager l'investissement dans tel secteur, telle zone géographique, telle technologie ?

La fiscalité s'invite à toutes les tables. Elle constitue l'un des derniers leviers dont l'État dispose pour orienter l'économie dans le sens tracé par les politiques publiques (11). Mais est-ce bien raisonnable ? Est-ce bien efficace ?

- De la fiscalité comme ressource à la fiscalité comme outil

La première finalité de l'impôt est de procurer les ressources dont l'État et les collectivités locales ont besoin pour conduire leur action. Cette fonction demeure centrale, particulièrement dans un pays où la puissance publique ne manque pas d'ambition. En France où, comme le faisait déjà remarquer Madame de Staël, « chaque Français rêve d'être pensionné par l'État », la dépense publique atteint des sommets. L'impôt est là pour y pourvoir, même s'il ne le peut entièrement : comme chacun le sait, l'État français se trouve, et depuis longtemps, dans la nécessité d'avoir recours à l'emprunt pour assurer ses missions.

(11) À tel point que la Commission européenne a dû revoir son approche en matière d'aides d'État fiscales et publier son interprétation des règles (voy. la communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises - *Journal officiel* n° C 384 du 10/12/1998 p. 0003-0009).

Le niveau de prélèvements obligatoires n'est pas sans conséquences sur le développement de l'économie, et sur son attractivité. C'est ainsi que l'impôt ne se contente pas de prélever sur la richesse produite ou capitalisée, il produit de multiples effets sur le tissu économique, ne serait-ce que par l'affectation des ressources fiscales à d'autres fins que celles poursuivies par la seule initiative privée. Pour autant, il n'est pas dans la nature de l'impôt, ni d'ailleurs dans les intentions du législateur, de créer des distorsions de concurrence et de fausser le jeu normal de l'activité économique. Que les prélèvements fiscaux pèsent sur l'économie est une chose. Qu'ils créent des discriminations entre acteurs économiques en est une autre. On ne peut rêver à l'innocuité de l'impôt mais on est en droit de croire en sa neutralité.

La neutralité économique de l'impôt, à laquelle on ne prête plus guère attention, est pourtant une vertu qui devrait être cultivée. Il n'y a pas de fatalité en la matière. La fiscalité n'est pas condamnée à troubler le cours normal de l'activité économique. N'est-ce pas le propre de la TVA, inventée en France par Maurice Lauré dans les années 50, que d'être un impôt neutre pour les entreprises ? N'est-ce pas l'impôt idéal, dégageant un excellent rendement sans produire de distorsion sur les structures économiques ?

À l'évidence, tous les impôts n'ont pas cette vertu. La neutralité fiscale ne fait plus recette. Voilà bien longtemps qu'elle a laissé la place à l'interventionnisme fiscal car, dans notre pays tout particulièrement, l'État a une politique économique volontariste et il entend en insuffler les principes jusque dans les décisions prises par les acteurs économiques.

Dans son rapport de mars 2011 intitulé « *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne* », la Cour des Comptes met en avant cette spécificité française en rappelant que : « *La neutralité fait partie, en Allemagne davantage qu'en France, des objectifs poursuivis par la politique fiscale. En France, les pouvoirs publics ont fait de la fiscalité l'un des supports de la politique économique en lui donnant un rôle d'orientation des investissements et des comportements des acteurs. En Allemagne, le choix a été fait de privilégier les processus de marché dans l'allocation des facteurs de production. [...] La politique fiscale allemande privilégie plus clairement pour chaque impôt la neutralité économique. Qu'il s'agisse de l'imposition des entreprises, de l'IR ou de la TVA, la fiscalité allemande fait une place moins grande que la fiscalité française aux incitations. "L'interventionnisme fiscal" qui caractérise la France s'explique notamment par une conception économique différente s'agissant de la place respective de l'État et du marché.* » (12).

On ne saurait mieux dire. Cette analyse nous semble particulièrement féconde dans le contexte que nous connaissons depuis une dizaine d'années d'un appel régulier, par plusieurs gouvernements successifs, de droite comme de gauche, à un rapprochement des fiscalités française et allemande...

- [La fiscalité, un outil pour inciter et punir](#)

L'interventionnisme fiscal emprunte deux modes essentiels d'expression, l'un et l'autre vieux comme le monde : la carotte et le bâton. Le monde économique n'y échappe pas.

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, sous la forme d'une réduction de taux, d'une réduction d'assiette imposable, ou de l'octroi d'un

(12) Cour des Comptes, synthèse du rapport public thématique « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », mars 2011 (pages 18 et 24).

crédit d'impôt. L'économie d'impôt améliore la rentabilité de l'investissement et, à ce titre, elle invite l'entreprise à le réaliser. La mesure présente dans ce cas un caractère incitatif, une « carotte », et agit en amont de la décision de l'entreprise.

La deuxième forme d'interventionnisme est caractérisée par la volonté d'encadrer les comportements que le législateur condamne ou dont il cherche à limiter la portée. Cette fois, la mesure alourdit la charge fiscale au travers d'une augmentation de l'impôt lui-même ou de l'application de pénalités. L'alourdissement de la charge fiscale détériore la rentabilité de l'activité et, ainsi, elle en détruit l'intérêt sur le plan économique. La mesure présente alors un caractère répressif et dissuasif à la fois – le « bâton ».

• Comment mesurer l'efficacité de la fiscalité comportementale ?

Qu'elles soient de nature incitatives ou restrictives, les lois fiscales suivent une seule et même logique : alléger (ou alourdir) l'impôt prélevé sur une entreprise si celle-ci adopte le comportement encouragé (ou réprimé) par le législateur. La mesure d'orientation ne se justifie donc pas par la ressource qu'elle procure, mais par l'effet comportemental qu'elle est censée produire. Dès lors, sa légitimité dépend de l'évaluation de son effet.

Focus n° 1 – Quelle mesure de l'efficacité des lois fiscales incitatives et dissuasives aujourd'hui ?

Ce qui frappe lorsque l'on s'intéresse à la fiscalité comportementale, c'est la pauvreté des données disponibles sur son efficacité réelle, sur son impact effectif sur la vie et les activités des contribuables, en particulier des entreprises.

• Des études d'impact *a priori* incomplètes et imprécises

Depuis 2009, la plupart des projets de loi doivent être assortis d'une étude d'impact portant notamment sur l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions envisagées (13). Ainsi, avant l'adoption de toute mesure fiscale, un chiffrage du rendement de la mesure doit être établi dans le cadre du collectif budgétaire. Ces études marquent un progrès par rapport à la situation antérieure, certes, mais un progrès encore très insuffisant.

1) D'abord, les études d'impact reposent sur des analyses macroéconomiques qui ne présentent pas de garantie de fiabilité suffisante. Par exemple, au sujet de la « Taxe Tobin » (ou « Taxe sur les Transactions Financières », TTF) que la Commission européenne envisage de mettre en place au niveau communautaire, une étude du cabinet Sia Partners a estimé les recettes de cette taxe pour la France à plus de 24 milliards d'euros alors qu'un autre organisme, l'Association française des marchés financiers, les a estimées à moins de 1 milliard (14)...

2) Ensuite, les études d'impact *a priori* ne se concentrent généralement que sur le rendement des mesures proposées, sans s'intéresser à leurs effets indirects sur le comportement des contribuables. Seule la rentabilité de la mesure et son incidence sur le budget de l'État est présentée. L'étude ne cherche pas à mesurer la manière dont le texte proposé va, de manière concrète, influencer la décision dans l'entreprise ou orienter ses activités.

(13) Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 qui vient compléter l'article 39 de la Constitution.

(14) *Les Échos* : « Bataille de chiffres autour de la taxe Tobin », par Marina Alcaraz, 24/10/2014.

3) Enfin, ces études n'évaluent pas les coûts engendrés par les mesures envisagées, soit pour l'administration fiscale, soit pour l'entreprise. Certains membres de notre groupe de travail soulignent combien ces coûts sont généralement sous-estimés, voire purement et simplement ignorés, alors qu'ils peuvent être en pratique importants. Tel est le cas notamment lorsque la mise en œuvre de la mesure suppose de nouvelles procédures, des adaptations informatiques, un accroissement des ressources humaines nécessaires à la gestion du nouveau dispositif.

• **Des études d'impact *a posteriori* nécessaires mais insuffisantes**

L'insuffisance des travaux menés en France en amont de toute réforme fiscale ne fait que renforcer la nécessité de conduire des études d'impact *a posteriori*. À défaut de pouvoir ou vouloir anticiper les conséquences des réformes fiscales qu'il édicte, le législateur devrait au moins être en mesure d'en faire le bilan.

Ces études existent, mais elles sont rares. On les rencontre surtout dans le domaine des dispositifs fiscaux incitatifs (15). La loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a ainsi créé l'obligation de contrôler l'efficacité des dépenses fiscales, elle a été renouvelée pour les années 2012 à 2017 (16).

En pratique, ces études relèvent en grande partie d'un exercice convenu dont on voit peu les effets sur l'évolution de la législation. Par ailleurs, les auteurs de ces études d'impact ne disposent pas toujours des données dont ils auraient besoin pour mener à bien leurs travaux. Dans son rapport de 2010 intitulé « Entreprises et niches fiscales », le Conseil des Prélèvements Obligatoires évoque ainsi des « angles morts » et déplore le manque d'information pour estimer le coût et les résultats indirects des dispositifs fiscaux incitatifs.

Quant au Comité d'évaluation des niches fiscales et sociales, il conclut son rapport de 2010 en rappelant que ses travaux « ne constituent qu'une première étape dans l'exercice d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales. De futurs travaux devront être engagés pour approfondir certaines des évaluations qui ont été effectuées ou engager celles qui n'ont pu être menées à bien pour les différents motifs qui ont été exposés [notamment l'absence de données relatives aux bénéficiaires et aux effets des dépenses fiscales (17)]. La méthodologie d'évaluation qui a été utilisée pourra être encore améliorée, en se structurant notamment autour d'une démarche plus fréquente de mesure économétrique des effets des dispositifs. Pour cela, l'identification et l'accès à des données utiles devront être facilités par une réflexion ex ante plus systématisée et mieux construite ».

(15) Des rapports sont publiés régulièrement, tel que le rapport de 2005 de l'Inspection Générale des Finances sur le Crédit d'Impôt Recherche, le rapport de 2010 du Comité des Prélèvements Obligatoires intitulé « Entreprises et niches fiscales » ou encore le rapport de 2011 du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.
(16) Article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour 2012/2017 : « Les dépenses fiscales, d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité. Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois. Ces évaluations sont transmises au Parlement ».

(17) En particulier, selon le rapport de juin 2011 du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, « les données relatives aux bénéficiaires et aux effets des dépenses fiscales et des niches sociales sont en revanche trop souvent parcellaires. [...] Pour 223 dépenses fiscales initialement recensées dans les documents budgétaires parmi les 454 mesures dans le champ initial du Comité le nombre de bénéficiaires n'est pas indiqué faute de données fiables et disponibles. Les enjeux globaux de ces dépenses sont majeurs, puisqu'ils représentent un total estimé de 12,3 Md€ ».

**Proposition n° 1 : Systématiser l'utilisation
des études d'impact *a priori* et *a posteriori***

Face à ce constat, notre groupe de travail ne peut qu'encourager les pouvoirs publics à suivre les recommandations du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales au sujet des études d'impact et même à les étendre à l'ensemble des mesures fiscales visant à orienter le comportement des entreprises, qu'elles aient des visées incitatives ou dissuasives. Il serait par exemple utile que, pour certains dispositifs aux effets étalés dans le temps, les textes votés fassent l'objet d'un réexamen quelques années après leur édicition, afin d'en mesurer l'efficacité réelle. Le maintien de la loi pourrait ainsi être subordonné aux résultats de ces études d'impact *a posteriori*. Bien entendu, pour que l'efficacité de ces mesures puisse être mesurée au terme de la période concernée, le législateur devrait s'abstenir de modifier le dispositif avant son réexamen, ce qui contribuerait à réduire l'instabilité de la norme.

Tous ces efforts devraient s'inscrire dans une réforme complète de notre gouvernance en matière de politique fiscale, dont les enjeux dépassent le cadre du présent rapport.

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

Comme on l'a joliment dit, « dans chaque niche fiscale, il y a un chien qui mord » (18). Derrière toute mesure incitative se cache en effet celui qui en profite et qui entend, envers et contre tous, justifier de sa nécessité, de son efficacité et surtout de son maintien. Certes...

Toutefois, globalement, la simple observation montre que la multiplication des dépenses fiscales nuit à l'atteinte des objectifs qu'elles sont censées servir. Pour les pouvoirs publics, c'est donc un investissement peu rentable. Et, pour les entreprises, c'est un gain limité, le plus souvent cantonné dans ses effets et dans le temps, susceptible d'engendrer des distorsions de concurrence et surtout perçu comme responsable du maintien d'un taux d'Impôt sur les Sociétés (IS) élevé.

1) La fiscalité incitative – un outil privilégié par le législateur

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 (19).

- Une pluralité de moyens

Les dépenses fiscales en France concernent l'ensemble des impôts et taxes et l'ensemble des entreprises. Elles sont le fruit d'une vieille tradition étatiste et interventionniste, plus préoccupée de justice que d'égalité fiscale. C'est ainsi que l'on préfère afficher un niveau

(18) Formule attribuée à M. le député Gilles Carrez lorsqu'il était rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

(19) Les dispositifs fiscaux incitatifs subordonnent l'octroi d'un avantage fiscal à l'adoption d'un comportement déterminé. Plutôt que de « niches fiscales », il est préférable de parler de « dépenses fiscales », car à l'économie d'impôt consentie correspond une renonciation à recettes pour les finances publiques.

théorique de prélèvement élevé, parce qu'un impôt se doit d'être important et si possible largement redistributif, mais on est tout prêt à offrir ici ou là, de façon ciblée, les moyens de s'en exonérer. Les raisons qui motivent ces mesures dérogatoires ne sont pas toujours très claires, mais dès lors qu'elles se recommandent de la poursuite de l'intérêt général, elles permettent de donner à celui-ci ce que l'on refuse à celui-là, et à traiter cet autre d'une manière encore différente.

La dépense fiscale ne produit pas seulement de l'inégalité entre les contribuables, elle les assujettit aux volontés de l'État. Car, pour se soustraire à l'épouvantail du droit commun et gagner l'avantage qu'on lui promet, le contribuable doit se plier aux conditions imposées par la loi. Et c'est ainsi que, par le respect des conditions auxquelles il ne peut se soustraire, le contribuable agit dans le sens voulu par la puissance publique, et contribue ainsi à accomplir le dessein que l'on a formé pour lui.

Voilà comment la fiscalité discrimine entre les contribuables, leurs attitudes, leurs comportements. Voilà comment elle fourmille de cas particuliers, de règles dérogatoires qui toutes orientent, directement ou indirectement, l'action des contribuables.

En matière d'IS, le législateur fait reposer la dépense fiscale sur des taux d'imposition réduits ; des réductions de l'assiette imposable (prenant la forme de déductions dérogatoires, d'abattement ou d'exonérations de revenus) ; ou encore des crédits d'impôts. Ceux-ci ont actuellement le vent en poupe. Depuis quelques années, en effet, les mesures portant sur l'assiette (déductions, abattements, exonérations) comme celles ciblant un secteur ou une région en particulier (que l'on appelle les dispositifs « zonés ») tendent à céder la place à des mécanismes reposant sur la technique du crédit d'impôt.

Cette évolution ne repose pas toujours sur de bonnes raisons. L'institution d'un crédit d'impôt répond parfois au seul besoin de contourner une contrainte budgétaire, comme l'illustre le cas du crédit d'impôt cinéma (20). Il permet aussi de recueillir les fruits d'un effet d'annonce immédiat pour un coût budgétaire décalé dans le futur, ainsi que l'exemple du CICE le montre de manière éclatante (voir ci-après).

Mais la technique du crédit d'impôt ne présente pas que des avantages. Elle pénalise les entreprises déficitaires et crée des décalages dans le temps rendant plus difficile la lecture des comptes. Surtout, elle est généralement très complexe à appliquer pour les entreprises, et coûteuse à gérer pour l'administration fiscale.

• Une pluralité d'objectifs

Les dépenses fiscales sont les bonnes à tout faire des politiques publiques. Il n'y a guère d'objectif qu'elles ne puissent, d'une manière ou d'une autre, servir. Elles peuvent avoir pour objet de susciter des dépenses spécifiques (dépenses de recherche et développement par exemple), des décisions d'embauches, l'affectation de l'épargne des particuliers vers les entreprises ou encore la localisation d'entreprises dans certaines zones géographiques (vers l'outre-mer ou des zones prioritaires d'aménagement du territoire par exemple).

(20) L'instauration en 2004 puis l'extension en 2005, 2009 et 2013 des « crédit d'impôt cinéma » a permis d'augmenter les financements publics à destination de l'industrie cinématographique d'une façon indirecte (renonciation à recettes fiscales *via* le crédit d'impôt), différée dans le temps et difficilement quantifiable plutôt qu'en augmentant les financements publics directs déjà existants (subventions) dont l'accroissement aurait eu un impact beaucoup plus élevé et immédiat sur les finances publiques.

• Des dépenses fiscales colossales

Les dépenses fiscales liées à la mise en place d'une fiscalité incitative sont évaluées à 72 milliards pour 2013, 79 milliards pour 2014 et 82 milliards par an pour 2015 (21).

Le CICE et le CIR figurent parmi les dispositifs les plus coûteux pour les finances publiques françaises en 2015 :

- ▶ environ 10 milliards d'euros par an de dépenses fiscales liées au CICE (22) (ce montant pourrait atteindre 20 milliards d'euros en régime de croisière (23) ;
- ▶ environ 5,3 milliards d'euros par an en ce qui concerne le CIR (24).

Cumulées, les dépenses fiscales liées au CIR et au CICE représentent près du quart des recettes fiscales de l'IS en 2015 (évaluées à environ 55,8 milliards pour 2015 (25) et pourraient atteindre près de la moitié de ces recettes fiscales à partir de 2016.

• Quel avenir ?

On ne saurait trop prévoir l'avenir de la fiscalité incitative, si prise en France. Néanmoins, deux phénomènes la menacent sinon dans son existence même, du moins dans son emprise.

D'abord, dans un contexte très contraignant d'une dépense publique élevée et d'une croissance économique faible, les marges de manœuvre du législateur sont réduites. Ne pouvant guère raisonner qu'à prélèvements constants, il doit reprendre d'un côté ce qu'il donne de l'autre. L'équation politique de ces réorientations est toujours difficile à trouver.

Ensuite, la législation européenne sur les aides d'État limite de manière substantielle la capacité du législateur à introduire des mesures fiscales incitatives, en particulier lorsqu'elles sont réservées à une catégorie de contribuable, un secteur d'activité, un territoire en particulier.

Enfin, et comme les travaux de notre groupe de travail tendent à le montrer, les entreprises ne sont pas toujours elles-mêmes convaincues de l'efficacité et de la pertinence des mesures d'incitation fiscale.

2) Les entreprises critiques face à la fiscalité incitative

Et elles ne sont pas les seules... Dans son rapport de juin 2011, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales estime en effet que sur les 61 milliards d'euros de dépenses fiscales évaluées au titre de 2011, 19 % de ces dépenses relèvent de dispositifs incitatifs « inefficaces » (c'est-à-dire qui n'atteignent pas leurs objectifs) et 47 % de dispositifs « peu efficaces » (qui atteignent leurs objectifs mais en partie seulement car mal ciblés, moins efficaces que des dispositifs non fiscaux ou au coût disproportionné au regard des résultats obtenus) (26). Cela représenterait près de 40 milliards d'euros de dépenses fiscales ayant peu ou pas d'effet sur le comportement des contribuables pour la seule année 2011 !

(21) Évaluation des voies et moyens - Tome II : Dépenses fiscales, annexée au projet de loi de finances pour 2015 (version du 6 octobre 2014). Les coûts 2013 et 2014 sont calculés en fonction du périmètre des dépenses fiscales 2015.

(22) *Ibid.*

(23) Olivier Carré, président, Yves Blein, rapporteur, « Rapport d'information au nom de la commission d'information sur le CICE », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2014.

(24) Selon les projections données dans le rapport de l'Inspection Générale des Finances de septembre 2010 sur l'évaluation du crédit d'impôt recherche (première page de synthèse).

(25) Évaluation des voies et moyens - Tome I - Recettes Fiscales - Projet de loi de finances pour 2015.

(26) Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, p. 22.

Les professionnels que nous avons interrogés dans le cadre de ce Rapport partagent ce constat. Leur analyse du CIR et du CICE est, à ce titre, assez révélatrice. Si ils reconnaissent l'efficacité relative du CIR, ils sont en revanche très critiques au sujet du bien-fondé et de l'efficacité du CICE.

Focus n° 2 - Le Crédit d'Impôt Recherche (CIR)

Le Crédit d'Impôt Recherche (CIR), créé en 1983, est une mesure de soutien aux activités de recherche et développement (R & D) des entreprises, sans restrictions de secteur ou de taille. Son efficacité n'est pas contestée et les entreprises estiment même qu'elle pourrait être renforcée.

• Un dispositif utile

Grâce au CIR, la France était en 2010 le premier pays de l'OCDE pour le niveau d'aides fiscales et d'aides publiques apportées à la R & D des entreprises (27). Dans son rapport de 2010, l'Inspection générale des finances en dressait un bilan élogieux en faisant valoir que « *les entreprises emploient bien l'aide fiscale reçue pour abonder leur budget de R & D, conformément à l'objectif poursuivi par le Crédit d'Impôt Recherche. Certaines études, notamment françaises, mettraient en évidence qu'un euro de dépense fiscale au titre du CIR relèverait le niveau de dépense privée de 2 à 3 euros au bout de plusieurs années* » (28).

Les professionnels interrogés reconnaissent que le CIR est un dispositif utile, qui a pu conduire certains groupes à s'organiser pour en optimiser le montant et donc à répondre au souhait du législateur en la matière en préservant les implantations de centres de recherche en France et en favorisant leur développement.

Les personnes que nous avons interrogées dans le cadre de notre groupe de travail reconnaissent un réel impact du CIR sur leur frais de recherche. Par exemple, Le groupe X confirme que, grâce au CIR, le coût moyen d'un chercheur basé en France était inférieur à la moyenne de l'indice pour tous les autres États où le groupe est implanté. En revanche, sans le CIR, l'indice français aurait été supérieur à l'indice moyen mondial du groupe.

Le mode de comptabilisation du CIR dans les comptes des entreprises n'est pas étranger à son efficacité. Son caractère remboursable permet de comptabiliser le CIR comme une subvention majorant le résultat opérationnel et non pas en diminution de l'impôt. Il s'agit là aussi d'un atout du dispositif actuel car il permet aux entreprises d'afficher une meilleure rentabilité opérationnelle.

• Les limites du dispositif

Bien que le CIR présente de nombreux bénéfices, les intervenants interrogés soulignent par ailleurs quelques limites du dispositif.

■ « *Le CIR est seulement défensif alors qu'il devrait être offensif* »

Ils regrettent notamment que le caractère principalement défensif du CIR. La mesure a certes permis de maintenir les centres de recherches existant en France et donc de limiter la baisse des budgets de recherche alloués aux centres français (voire de les sanctuariser). Mais l'avantage procuré par le CIR ne suffit pas à attirer de nouveaux centres de recherches en France. Lorsque les entreprises étudient les différentes possibilités d'implantations, elles

(27) Mission d'évaluation sur le Crédit d'Impôt Recherche de septembre 2010/Rapport de l'Inspection Générale des Finances n° 2010-M-035-02.

(28) Mission d'évaluation sur le Crédit d'Impôt Recherche de septembre 2010/Rapport de l'Inspection Générale des Finances n° 2010-M-035-02.

prennent en compte le CIR mais aussi d'autres facteurs qui touchent à l'environnement fiscal en France. Or celui-ci est généralement perçu comme s'étant gravement détérioré au cours des dernières années. On comprend que les entreprises réfléchissent à deux fois avant d'installer de nouveaux centres de recherche dans notre pays...

■ « À quoi bon le CIR si les chercheurs refusent de travailler en France ? »

La pression fiscale exercée sur les cadres à haut potentiel, les chercheurs en particulier, contribue également à nourrir cette méfiance envers la France. En effet, le poids important et croissant des prélèvements obligatoires pesant sur les chercheurs étrangers venant s'installer en France finit par neutraliser les avantages du CIR. Il s'agit là d'un frein très puissant à l'accueil en France de chercheurs étrangers et donc au développement de la recherche en France. Ainsi, en dépit de l'existence du CIR, certains groupes sont contraints de délocaliser progressivement leurs équipes de chercheurs à l'étranger en raison du refus de certains d'entre eux de rester en France ou, pour les non-résidents, de venir s'y établir. Situation que l'on ne retrouve pas en Allemagne ni aux États-Unis, qui sont des destinations prisées des chercheurs dont la fiscalité, sans être particulièrement favorable, n'est pour autant pas dissuasive. Dans la compétition internationale pour l'attraction des talents, la France a incontestablement pris du retard. La fiscalité personnelle, particulièrement dissuasive, agit comme un repoussoir. Cette évolution préoccupante ne concerne pas seulement les chercheurs. Elle touche tous les cadres à haut potentiel, y compris les dirigeants (voir ci-dessous, II. C.).

Surtout, ce phénomène produit des conséquences sur l'organisation des entreprises elles-mêmes. Si les chercheurs ne veulent plus travailler en France, le maintien de centres de recherche en France est compromis, *nonobstant* le CIR. De même, si les dirigeants d'entreprises envisagent de s'installer à l'étranger et non pas en France, ce sont les entreprises elles-mêmes qui risquent de les suivre.

■ *Des questions sur le champ d'application et les dépenses éligibles au CIR*

Certains questionnent par ailleurs la pertinence de certaines conditions d'éligibilité au mécanisme du CIR. On a en effet pu observer un effet d'aubaine pour certains groupes étrangers dont la présence en France ne s'imposait pas naturellement. De même, certains ont pu s'émouvoir de l'éligibilité des entreprises du secteur financier au CIR après la crise de 2008. Au-delà des considérations propres aux restrictions portant sur les aides d'État, d'aucuns s'interrogent également sur la pertinence, d'un point de vue français, de faire figurer parmi les dépenses éligibles au CIR le coût d'opérations de recherche sous-traitées hors de France.

Enfin, le contour des dépenses éligibles continue aujourd'hui de faire l'objet de débats d'interprétation entre les entreprises et l'administration. Les contours des dépenses éligibles au CIR ne sont pas tracés assez précisément. Ces imprécisions exposent les entreprises à de nombreux litiges que l'administration peine pourtant à justifier.

■ « Localiser la recherche en France, et après ? »

Malgré les différents obstacles évoqués ci-dessus, certains groupes étrangers font le choix de localiser une partie de leur recherche en France. Mais le résultat de la recherche (brevets, autres actifs incorporels) n'est que rarement conservé en France, car le régime fiscal réservé aux profits découlant de l'exploitation des brevets et autres droits de propriété industrielle (redevances de licences, plus-values de cession) présente des insuffisances (29). Certaines entreprises étrangères n'ont, d'une part, pas confiance dans la pérennité de ce régime et, d'autre part, considèrent que l'imposition réduite des produits de la recherche reste insuffisamment attractive au regard de régimes équivalents en vigueur dans d'autres États.

(29) Article 39 *terdecies* du CGI.

Focus n° 3 - Le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE)

• L'objectif du législateur : renforcer la compétitivité des entreprises françaises

Depuis 2013, les entreprises peuvent bénéficier d'un nouveau crédit d'impôt : le « Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi » (CICE) (30) dont l'objectif principal, comme son nom l'indique, est de soutenir financièrement les entreprises dans l'amélioration de leur compétitivité dans un contexte de concurrence mondiale accrue.

L'adoption du CICE fait suite à une longue concertation entre les partenaires sociaux à l'issue de laquelle un accord a été trouvé sur la formule d'un crédit d'impôt, plutôt que sur une baisse des cotisations patronales étalée sur 5 ans. Certaines entreprises regrettent aujourd'hui ce choix qui a conduit à l'élaboration d'un dispositif aux contours compliqués et manquant de cohérence. En déguisant une baisse de charges sous l'apparence d'un crédit d'impôt, le législateur a créé un système ambigu, difficilement lisible par les entreprises. L'architecture technique de la mesure a troublé le message central d'un dispositif créé pour soutenir l'emploi par une baisse du coût du travail.

Il suffit pour s'en convaincre d'observer le fonctionnement du CICE : Ce crédit d'impôt s'élève à 6 % (31) du montant brut des rémunérations qui n'excèdent pas 2,5 fois le SMIC. L'entreprise bénéficiaire impute le CICE sur son impôt (IR ou IS) dû au titre de l'année au cours de laquelle les rémunérations ont été versées. L'éventuel excédent non imputé de ce crédit d'impôt – en raison d'un impôt trop faible, par exemple à la suite de résultats déficitaires – constitue une créance sur l'État (non imposable) qui peut être utilisée pour le paiement de l'impôt dû au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle est constatée. La fraction non utilisée à l'issue de cette période est remboursée (32).

• Un bilan très mitigé au regard des objectifs initialement fixés

Alors que le CICE avait pour objectif initial d'augmenter les marges des sociétés pour améliorer leur compétitivité, un an après son entrée en vigueur, certains grands groupes industriels français estiment que cet objectif n'a pas été atteint. Uniquement concentré sur les rémunérations inférieures à 2,5 fois le SMIC, le CICE profite principalement aux entreprises employant une main-d'œuvre peu qualifiée, à coût moyen ou faible et non-délocalisable et non à aux entreprises créant des postes à haute valeur ajoutée en France (dans le domaine de la recherche notamment).

Ainsi, le CICE favorise un modèle de croissance basé sur les services, le tourisme et les emplois faiblement ou moyennement qualifiés plutôt qu'une économie plus innovante et productrice d'emplois qualifiés. Il ne constitue finalement qu'une mesure de plus de « subvention à l'emploi » pour les entreprises confrontées à la concurrence internationale.

À preuve, pour les grandes surfaces commerciales peu exposées à cette concurrence, qui bénéficient néanmoins à plein du CICE, la dernière loi de finances rectificative pour 2014 a

(30) Défini à l'article 244 *quater* C du Code général des impôts.

(31) 4 % en 2013.

(32) Seules certaines entreprises (dont notamment les PME, les entreprises nouvelles et les jeunes entreprises innovantes) peuvent demander le remboursement immédiat de la créance, ou la donner en nantissement pour se procurer des liquidités.

entrepris d'en neutraliser les effets, non en retirant le CICE à ces entreprises, mais en majorant de 50 % la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) (33).

• Un inconvénient spécifique du CICE non anticipé par le législateur

Le CICE a par ailleurs eu certains effets inattendus et même parfois contreproductifs qui peuvent être mis en lumière au travers de l'exemple suivant.

Lors de l'instauration de ce crédit d'impôt à la fin de l'année 2012, les contrats à long terme négociés par le groupe Y avec ses clients étrangers sur une durée moyenne de cinq ans prévoyaient une révision annuelle des prix. Celle-ci était indexée sur l'indice du coût du travail publié annuellement par l'INSEE. Or, l'INSEE a intégré le CICE dans le calcul de cet indice au titre d'une « subvention basée sur la masse salariale au bénéfice de l'employeur ». En 2013, cette intégration a donc eu pour conséquence de faire baisser l'indice du coût du travail d'environ 1 % dans le secteur dont relève le groupe Y (34). Alors que le groupe aurait pu augmenter ses prix de 1 % selon l'indice de l'INSEE ultérieur, cette baisse de l'indice du coût du travail l'en a empêché pour tous ses contrats à long terme conclus avant 2013. Cela représente *in fine* un manque à gagner important pour le groupe.

Par conséquent, dans le cas du groupe concerné, l'introduction du CICE a eu finalement un effet opposé à l'objectif affiché par le législateur – i.e. l'amélioration des marges des entreprises françaises à l'international – en ce qu'il a permis une baisse du coût du travail qui n'aura profité qu'aux clients étrangers « captifs ».

Cet effet contre-productif est loin d'être anecdotique et ne concerne pas uniquement les sociétés exportatrices. D'autres entreprises, comme la société W, ont elles aussi subi cet impact indirect du CICE *via* l'index du coût du travail INSEE et ont été en partie privée d'une révision annuelle de leurs prix aux termes de contrats à long terme conclus cette fois-ci avec des collectivités territoriales françaises. Là aussi, on a finalement du mal à voir l'impact positif du CICE sur les marges de nos entreprises.

En se penchant sur ces exemples, on peut par ailleurs regretter que le législateur n'ait pas pris la peine de mieux consulter les entreprises (en amont) et de coordonner les acteurs utilisant le CICE en aval (comme l'INSEE dans notre exemple) afin d'éviter un tel effet contre-productif.

• Un excès de communication autour du CICE

Non seulement le CICE n'améliore que marginalement les marges des entreprises – voire il les réduit – mais on constate par ailleurs qu'il a, d'une certaine manière, contribué à durcir le dialogue social dans certaines entreprises.

(33) Amendement n°440 au projet de loi de finances pour 2014 – loi n° 2353 – présenté par Mme Bechtel, M. Laurent, M. Hutin, M. Léonard, M. Amirshahi et Mme Carrey-Conte. L'exposé des motifs précise que « Les entreprises de la grande distribution doivent obtenir des autorisations administratives d'ouverture qui a pour effet, lorsqu'elles les ont obtenues, de leur octroyer un quasi-monopole local. Cette situation qui les met dans une position particulièrement favorable contribue dans une large proportion à un chiffre d'affaires qui serait sans commune mesure si elles ne bénéficiaient pas de cet agrément. De plus ces mêmes entreprises bénéficient largement du CICE en raison des conditions d'emploi des salariés dont les rémunérations entrent largement dans le champ d'application de cette mesure, alors qu'elles ne se trouvent pas en compétition économique avec des entreprises étrangères mais ont une clientèle de proximité (...). Le présent amendement propose donc que, pour l'application aux établissements dont la surface de vente excède 2 500 m², la Tascom soit majorée de 50 % (...). Cette majoration pourrait rapporter une somme de l'ordre de 200 millions d'euros. Dans la mesure où la majoration ici proposée peut conduire à un niveau de prélèvement comparable à l'effet positif du CICE pour ces entreprises, effet qui repose sur un effort de l'État, il paraît justifié que le produit de cette majoration revienne à l'État, les collectivités locales, continuant bien entendu à bénéficier du produit de la taxe dans les conditions où elles en bénéficient jusqu'ici ».

(34) Pour les autres secteurs, la prise en compte du CICE a également conduit à une baisse de l'indice d'environ 0,7 à 1,5 %.

En raison de l'excès de communication par les pouvoirs publics à son sujet, le CICE a en effet été perçu par certains, notamment certains représentants syndicaux, comme une « manne » ou un « cadeau » pour les entreprises et leurs dirigeants et actionnaires. Dans certaines entreprises, ceux-ci ont demandé une redistribution de cette « manne ». Tel a été le cas du Groupe W qui regroupe de nombreux salariés dont la rémunération entre dans le champ d'application du CICE. Celui-ci a en effet dû faire face à des revendications syndicales réclamant qu'une partie du bénéfice du CICE soit réallouée aux salariés. Un compromis a finalement été trouvé et le bénéfice du CICE a été utilisé pour alimenter le budget recherche et formation.

• Quelle évolution pour le CICE ?

Compte tenu de ces différentes critiques, on pourrait souhaiter que le CICE soit remplacé par une véritable mesure de réduction des charges sociales pesant sur les entreprises. C'est ce qu'a lui-même souhaité le chef de l'État.

Mais un remplacement du CICE par une baisse de charges soulève des difficultés.

D'une part, les bas salaires étant déjà largement exonérés de charges sociales, la transformation du CICE en baisse de charges ne produirait d'effets que sur les salaires moyens et supérieurs, qui sont aujourd'hui peu concernés par la mesure.

D'autre part, le remplacement du CICE par une baisse de charges sociales engendrerait obligatoirement un coût supplémentaire, porté soit par l'État, soit par les entreprises. Le CICE est calculé sur les résultats de l'exercice de référence mais imputé sur l'impôt exigible au cours de l'exercice suivant, si bien que, pour les entreprises, le bénéfice du CICE apparaît dans les comptes dès l'exercice de référence (sous la forme d'une créance sur l'État), alors que le coût budgétaire pour l'État ne se fait sentir qu'à raison de la réduction effective d'impôt obtenue au cours de l'exercice suivant. La transformation du CICE en baisse de charges supprimerait ce décalage, et cette suppression s'effectuerait au détriment de l'État - si la baisse de charges devait entrer en vigueur au cours de la dernière année d'utilisation de la créance de CICE, ou au détriment de l'entreprise, si au cours de cette dernière année, les entreprises se trouvaient privées du CICE de l'exercice sans pouvoir encore bénéficier de la baisse de charges.

La solution, sur ce point comme sur les autres, demeure à trouver.

3) La méfiance des entreprises : cause majeure de l'échec de la fiscalité incitative

Il ressort de nos travaux que les entreprises sont de plus en plus perplexes à l'égard des mesures incitatives. Cette méfiance s'explique par de multiples raisons dont les deux principales tiennent d'une part à l'inefficacité d'une politique qui consiste à superposer des dispositifs ponctuels sans les inscrire dans une démarche cohérente et d'autre part à l'instabilité chronique qui affecte la fiscalité en général, et la fiscalité incitative en particulier.

• « Un pas en avant, deux pas en arrière »

Les entreprises ne croient généralement pas que la fiscalité incitative soit de nature à améliorer leur situation de façon globale et durable. L'une des causes de ce scepticisme trouve son origine dans le phénomène croissant d'accumulation et de succession de dispositifs jetant les acteurs privés dans des directions divergentes et parfois même contradictoires.

L'évolution de la fiscalité immobilière illustre bien ces contradictions qui finissent par jeter le discrédit sur toute la fiscalité incitative. Récemment, on a ainsi vu éclore un dispositif fiscal d'investissement locatif assoupli (nouveau dispositif dit « Pinel ») et l'instauration d'un abattement exceptionnel de 30 % sur les cessions de terrains à bâtir (35). Ces deux mesures ont pour ambition de « donner un coup de fouet » au marché de l'immobilier et ont été prises afin de rectifier les conséquences négatives de la loi ALUR (36), adoptée seulement quelques mois auparavant, et que les professionnels du bâtiment et de l'immobilier ont accusée d'être à l'origine d'une baisse significative de leur activité (37). Dans le même temps, alors pourtant que l'objectif désormais affiché est d'encourager le secteur immobilier, le législateur augmente les frais dus sur toute acquisition immobilière en pérennisant le relèvement des droits de mutation sur les ventes d'immeubles (38).

Au-delà de l'immobilier, un même constat peut être dressé pour d'autres secteurs et notamment celui la grande distribution. Comme expliqué précédemment, en contrepartie de l'avantage fiscal représenté par le CICE, la grande distribution s'est vue imposer un doublement de la taxe sur les surfaces commerciales pour les hypermarchés de plus de 2 500 m² par le législateur l'année suivante. En conséquence, la charge fiscale globale des entreprises du secteur n'a finalement pas baissé. Le secteur financier a lui aussi subi le même sort avec la loi de finances rectificative pour 2014 venue durcir la fiscalité applicable aux banques (39) : une hausse de l'IS applicable à ces établissements a en définitive neutralisé l'allègement qui leur avait été accordé au travers le CICE.

De telles mesures contradictoires, en se juxtaposant, finissent par brouiller les messages envoyés aux entreprises. Ces dernières sont agacées, et à juste titre, par cette propension du législateur à reprendre d'une main ce qu'il a pu donner de l'autre. Elles regrettent par ailleurs d'être la cible d'une « communication événementielle » orchestrée par les pouvoirs publics autour de réformes présentées au public comme permettant une réduction de leur charge d'impôt – souvent perçues par l'opinion comme un « cadeau aux entreprises » – tandis que les mesures correctives qui l'alourdissent sont, elles, passées sous silence et parfois même glissées *in extremis* dans les textes de loi au moment des débats devant l'assemblée...

Dans le cas du CICE, et alors que le gouvernement se félicite de son introduction tout en promettant une stabilisation de la pression fiscale, les entreprises sont conscientes que cette promesse sera très difficile à tenir car, faute de se lancer dans un réel plan d'économie, l'État devra trouver de nouvelles recettes pour honorer ses engagements communautaires et assurer l'équilibre budgétaire du pays.

Mais, au-delà de ces constats, ce qui frappe, c'est que les mesures visant à orienter le comportement des entreprises sont conçues de manière isolée, sans tenir compte de tout le corpus de mesures antérieures dans lequel elles s'insèrent et avec lesquelles elles peuvent parfois entrer en conflit. Lorsque tel est le cas, les objectifs poursuivis par le législateur sont nécessairement contrariés, car les entreprises s'adaptent à l'ensemble des contraintes qui pèsent sur elles, sans nécessairement répondre aux injonctions du législateur.

(35) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, articles 5, 6 et 82.

(36) Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, également appelée « Loi Duflot ».

(37) *Le Monde* : « L'affaiblissement du secteur de la construction met la pression sur le gouvernement », par Jérôme Porier, 28/08/2014 ; *Le Monde* : « Les promoteurs ne sont pas coupables ! », tribune d'Alain Dinin (président-directeur général de Nexity), 04/09/2014.

(38) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, article 116.

(39) Non déductibilité, pour les besoins de l'impôt sur les sociétés, de la taxe de risque systémique (et de la contribution au fonds de résolution unique).

- **L'instabilité chronique de la norme, cause d'attentisme**

De plus en plus sceptiques à l'égard des avantages fiscaux de tous ordres, les entreprises font preuve d'attentisme. L'environnement normatif dans lequel elles baignent par ailleurs n'est certainement pas de nature à les faire changer d'avis, car cet environnement ne garantit ni la stabilité, ni la cohérence dont elles ont besoin pour prendre des décisions engageant l'avenir. Les règles fiscales changent sans arrêt, et tout particulièrement celles qui instituent des dispositifs incitatifs. Le législateur n'a de cesse d'y revenir, de les corriger, de les transformer, même de les supprimer, au gré des priorités politiques du moment.

Même lorsqu'ils sont éligibles à ces dispositifs, les opérateurs économiques, qui raisonnent généralement de façon rationnelle, peuvent parfois estimer qu'il n'est pas raisonnable de modifier leur comportement dans le sens souhaité par le législateur dès lors qu'une telle modification entraînera des coûts d'adaptation sur la durée (en mobilisation de salariés par exemple) sans que l'entreprise n'ait aucune garantie de maintien de l'avantage fiscal sur une période suffisamment longue pour rendre l'investissement rationnel économiquement.

Les affaires récentes de EPI (focus ci-après) et Vivendi (voir focus n° 5) constituent deux exemples récents d'entreprises s'étant trouvées en butte aux excès de versatilité du législateur.

Focus n° 4 - EPI : Quand le juge condamne les errements du législateur

La jurisprudence du Conseil d'État dite « affaire EPI » (40) démontre à quel point les revirements du législateur peuvent être dommageables pour les entreprises qui investissent ou recrutent en misant sur la pérennité d'un avantage fiscal.

Dans cette affaire, l'entreprise EPI avait recruté du personnel en espérant pouvoir bénéficier d'un crédit d'impôt pour création d'emploi (41). Cependant, le législateur a voté la suppression de ce crédit d'impôt un an à peine après son instauration, alors que la loi initiale prévoyait un maintien de ce dispositif pendant trois ans. L'entreprise n'avait aucun moyen d'anticiper cette suppression qui, bien que votée en fin d'année 1999, avait pris effet sur toute l'année 1999 par l'application de la « petite rétroactivité » des lois de finances (42).

En se fondant sur le droit au respect des biens garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, le Conseil d'État a reconnu que le droit à crédit d'impôt dont bénéficiait la société EPI ne pouvait être remis en cause, car le dispositif en question était de nature à laisser espérer son application sur l'ensemble de la période prévue, contrairement à d'autres mesures fiscales adoptées sans limitation de durée.

Il s'agit là d'une véritable avancée pour les entreprises. Avec cette jurisprudence EPI, le Conseil d'État encadre le principe de « petite rétroactivité fiscale ». Dès lors qu'une mesure fiscale incitative est instituée avec une limitation de durée, le contribuable peut légitimement espérer que cette mesure ne sera pas remise en question pendant cette période.

(40) CE, plén, 9 mai 2012, n° 308996, min c/sté EPI.

(41) Crédit d'impôt introduit dans le cadre de la loi de finances pour 1998 puis supprimé avec la loi de finances pour 2000. Ce dispositif prévoyait un crédit d'impôt forfaitaire s'élevant à 10 000 francs multiplié par la variation d'effectif d'un exercice sur l'autre et uniquement imputable sur la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés. Lors de son introduction, la loi prévoyait une durée de vie de 3 exercices (1998, 1999 et 2000).

(42) Voir ci-après.

On peut se féliciter d'une telle approche du juge fiscal venant tempérer les effets les plus choquants de l'inconstance du législateur. Néanmoins, la portée de cette jurisprudence demeure pour le moment limitée au cas précis de dispositifs fiscaux avantageux pour lesquels le législateur a prévu une durée de vie limitée.

Une autre cause d'instabilité dans l'application de la norme fiscale procède des changements de position de l'administration fiscale quant à l'interprétation des textes fiscaux (43).

À titre d'exemple, on peut citer la mise à jour d'avril 2014 de ses commentaires datant de 2008 au sujet des dépenses de recherche externalisées auprès d'organismes privés (44). Cette nouvelle interprétation est venue durcir le régime du CIR en interdisant brutalement des pratiques que l'administration tolérait jusqu'alors (45). En faisant cela, elle a largement redéfini l'économie générée grâce au CIR pour certaines sociétés et l'a fait sans annonce préalable ni consultation des principaux organismes représentatifs, alors même qu'une décision de justice favorable au contribuable venait d'être rendue sur ce point (46).

Les professionnels de la fiscalité déplorent « *qu'un dispositif aussi important que le CIR, existant depuis près de 30 ans, dispose d'un champ d'application qui ne soit pas clairement défini. (...) La sécurité et la stabilité du dispositif sont (...) nécessaires puisque ce dispositif impacte de manière directe le coût des chercheurs. Comme le CICE qui touche les bas salaires, le coût des chercheurs ne peut être soumis à des aléas de décisions jurisprudentielles ou à des modifications touchant le passé ou l'année en cours.* » (47)

Ces exemples, parmi tant d'autres, expliquent pourquoi les opérateurs économiques hésitent à prendre des décisions d'investissement à moyen et long terme en fonction de régimes fiscaux incitatifs dont la pérennité est souvent menacée, par le législateur ou par l'administration.

• La petite rétroactivité, ce cancer qui mine la confiance

Le sentiment d'instabilité et d'insécurité juridique est très clairement exacerbé par la rétroactivité des lois de finances, qu'on appelle la « petite rétroactivité » (48).

La loi de finances dispose rétroactivement pour l'année écoulée, c'est-à-dire que les mesures votées en fin d'année s'appliquent en pratique à des situations nées au cours de l'année,

(43) La doctrine de l'administration fiscale est reproduite au Bulletin Officiel des Finances Publiques (dit BOFIP) – consultable sur le site Internet <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1-PGP>.

(44) Mise à jour du 4 avril 2014 des commentaires BOFIP BIC-RICI-10-10-20-30 §220 et suivants (initialement publiés dans le BOI du 26 décembre 2008 4 A -10-08).

(45) La nouvelle rédaction de la doctrine administrative précise que les entreprises sous-traitantes ne pourront plus inclure dans l'assiette de leur propre CIR les projets de recherche et développement qu'elles réalisent quand bien même ces projets ne sont pas valorisés par leurs clients, notamment en raison des plafonds existants en la matière.

(46) TA Montreuil, 29 novembre 2013, Altran.

(47) *Option Finance* : « CIR : Mauvaises nouvelles pour les sous-traitants agréés » par Alain Recoules et Pierre Marchand, 19/05/2014.

(48) Voir l'article de Éric Robert : « Instabilité et opacité de la norme fiscale » §2.2, *Taj*, 8 juillet 2013. <http://taj-strategie.fr/spip.php?article166>

c'est-à-dire à des opérations conclues alors que l'entreprise était dans l'ignorance de la règle qui leur serait applicable.

Cette « petite rétroactivité » est plus une « rétrospectivité » qu'une vraie rétroactivité car, sur le plan technique, la loi entre bien en vigueur avant le fait générateur de l'impôt, qui intervient généralement le 31 décembre, à la clôture de l'exercice.

Mais peu importe la manière dont ce « tour de passe-passe » acquiert son brevet de validité juridique. Dans les faits, la loi produit un effet rétroactif, et cette réalité est ressentie comme profondément injuste par les contribuables. Ils ne peuvent reconnaître la légitimité d'un discours qui consiste à leur dire, pour reprendre la formule du professeur Cozian, « *Jouez d'abord, on vous donnera les règles du jeu à la fin de la partie !* » (49).

De très nombreux rapports consacrés à la sécurité fiscale sont venus dénoncer les méfaits de la petite rétroactivité. Par exemple, le Conseil des Impôts, dans son XX^e rapport au président de la République, estimait que la stabilité de la norme était « *la revendication la plus courante en matière de sécurité fiscale* » et qualifiait cette exigence de « légitime » car « *la stabilité de l'environnement législatif réglementaire est un élément important de la visibilité à moyen terme de tous les agents économiques et donc, du bon développement de leurs activités* » (50).

Le gouvernement s'est récemment saisi de cette question. Après en avoir annoncé la nouvelle lors de l'Université d'été 2014 du Medef, Michel Sapin, ministre des Finances et des Comptes publics, a signé une charte le 1^{er} décembre 2014 qui entreprend d'encadrer la rétroactivité juridique des dispositions fiscales comme le fait le Conseil constitutionnel, et surtout d'exclure la rétrospectivité des lois fiscales défavorables aux contribuables.

Le statut juridique contraignant de ce document demeure cependant incertain et son efficacité est très relative. En particulier, l'abandon de la petite rétroactivité ne bénéficie qu'aux entreprises, et ne concerne que les projets d'articles législatifs ou amendements issus du gouvernement. La charte n'engage pas les parlementaires, qui continuent de pouvoir faire usage de la petite rétroactivité, comme l'illustrent les dernières lois de finances.

Aucun progrès réel ne sera accompli aussi longtemps que les opérations réalisées antérieurement au vote de la loi, ainsi que les situations en cours, ne seront pas protégées par l'introduction d'une norme supra-législative, c'est-à-dire d'une norme s'imposant au législateur lui-même.

- **L'instabilité législative, facteur d'insécurité juridique**

Plus généralement, la norme fiscale n'est pas seulement rétroactive, elle est aussi instable, comme le souligne l'OCDE dans un rapport sur la France publié en 2013 (51). Notre groupe de travail appelle le législateur à prendre pleinement conscience des effets particulièrement néfastes d'une trop grande instabilité de la norme fiscale. Il n'est évidemment pas question de remettre en question la liberté du législateur de modifier la norme. Cette liberté doit rester entière car la législation doit pouvoir s'adapter aux changements politiques, sociétaux et économiques. Mais la trop grande mutabilité de la loi finit par attenter à la légitimité, et

(49) M. Cozian, Précis de fiscalité des entreprises, LexisNexis, 2013, p. 18.

(50) Conseil des Impôts, « Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale », XX^e rapport au président de la République, novembre 2002.

(51) Études économiques de l'OCDE, France 2013, p. 70.

une règle perçue comme constamment provisoire perd en autorité, donc en efficacité. Peut-on se satisfaire d'une situation dans laquelle une trentaine de mesures fiscales ont touché les entreprises entre 2011 et 2013, et 28 en 2014 (52) ? Comme nous l'avons suggéré dans notre proposition n° 1 sur les études d'impact, il serait utile que les Parlementaires s'astreignent à ne pas faire évoluer une nouvelle norme fiscale avant une période de, par exemple, trois ans, ce qui permettrait de conduire une étude d'impact sérieuse et de prendre un recul suffisant pour faire un bilan d'application du texte. Un autre rempart contre les effets nocifs de l'instabilité fiscale consisterait à renforcer la sécurité juridique qui s'attache aux décisions individuelles prises par l'administration (Voy. notre proposition n° 3).

4) Comment transformer un cadeau empoisonné en opportunité pour les entreprises

Une fois le constat de la faible efficacité de la fiscalité incitative posé, on doit s'interroger sur la pertinence du maintien de tels dispositifs. Faut-il limiter l'utilisation de cet outil par le législateur ? Ou mieux l'encadrer ? À l'aide notamment d'agréments, comme l'ont proposé certains intervenants lors de nos travaux ?

De nombreuses entreprises dénoncent aujourd'hui les dispositifs fiscaux incitatifs comme autant de cadeaux empoisonnés. Car, bien entendu, les mesures de faveur ne sont pas sans contreparties. Il faut, d'une manière ou d'une autre, les financer. Toutes les entreprises y contribuent par le biais de l'IS, dont le taux nominal n'a cessé d'augmenter et est désormais l'un des plus élevés d'Europe.

Cette situation ne satisfait personne. Elle entretient les pouvoirs publics dans l'illusion que, grâce à ces incitations en tous genres, ils exercent une certaine influence sur l'orientation de l'économie française, et ils laissent croire aux entreprises qu'elles peuvent gagner à faire jouer la complexité en leur faveur, à utiliser toutes les ressources qu'une fiscalité complexe et sophistiquée peut leur offrir.

Pourtant, à ce jeu, personne n'est vraiment gagnant. L'État laisse proliférer des dispositifs coûteux dont l'efficacité économique, on l'a vu, est douteuse. Quant aux entreprises, elles ne profitent qu'imparfaitement des avantages qu'on leur réserve, soit parce qu'elles s'en détournent par défiance à l'égard de leur pérennité, soit parce qu'elles les ignorent ou ne peuvent en maîtriser toutes les complexités techniques.

Dans ses recommandations publiées en juin 2014 concernant le programme national de réforme de la France pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2014, la Commission européenne remarque : « *La pression fiscale globale en France est élevée et croissante. En 2013, le taux de prélèvements obligatoires s'est établi à 45,9 % du PIB, ce qui en fait l'un des plus élevés de l'Union européenne et ce qui représente une hausse de 3,3 pp depuis le début du processus d'assainissement budgétaire en 2010. Dans ce contexte, un comité spécial (les Assises de la fiscalité) a contribué à la conception d'une réforme du système fiscal. Peu de progrès ont été enregistrés jusqu'à présent en termes de réduction des taux nominaux d'impôt sur le revenu et sur les sociétés et de renforcement de l'efficacité de la TVA.* » (53)

(52) Observatoire des politiques budgétaires et fiscales 2015, cabinet Ernst & Young.

(53) Recommandations du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2014 (2 juin 2014).

Proposition n° 2 : Supprimer les dispositifs incitatifs inefficaces et baisser le taux nominal d'impôt sur les sociétés en conséquence

Il ne faut pas s'étonner, dans ce contexte, que certaines voix s'élèvent pour proposer un élargissement de l'assiette de l'IS, une suppression de nombreux dispositifs incitatifs, moyennant un taux nominal plus faible et plus proche finalement du poids effectif de l'impôt (54).

Un tel système s'approcherait du principe de neutralité, dont on vantait les mérites plus haut. Purgé des dispositifs fiscaux illisibles, instables, et donc inefficaces, il permettrait de rendre l'impôt plus simple à comprendre et plus facile à appliquer. Il le rendrait aussi moins interventionniste, et le comportement des entreprises serait davantage soumis au jeu naturel des mécanismes de marché. On peut aussi espérer qu'une telle évolution améliorerait le rendement de l'impôt par la réduction des coûts liés au contrôle et au contentieux.

Par ailleurs, pour d'évidentes raisons d'affichage à l'étranger, l'économie française gagnerait à adopter un taux d'IS plus proche de la moyenne des pays de l'Union européenne. Le taux actuel agit comme un puissant répulsif sur les investisseurs, et plus particulièrement les étrangers.

Cette proposition n° 2 aura bien sûr du mal à trouver un consensus. Elle a d'ailleurs suscité de nombreux débats au sein de notre groupe de travail. Plébiscitée par certains représentants des ETI et PME, elle a plus de mal à emporter l'adhésion des grandes entreprises. Cette divergence de vue révèle une différence entre (i) les grands groupes qui disposent des moyens financiers et humains pour comprendre les différents mécanismes complexes et changeants leur permettant de bénéficier des avantages que présente la fiscalité incitative et (ii) les PME qui ne disposent en général pas de tels moyens.

Enfin, certaines entreprises s'opposent à la réduction des dispositifs incitatifs car elles considèrent qu'il y a un risque que leur disparition ne s'accompagne pas d'une baisse du taux de l'IS. À preuve, les mesures récentes de plafonnement des déficits fiscaux et de limitation de la déductibilité fiscale des charges financières n'ont pas été compensées par une baisse du taux nominal de l'IS. Elles ont été présentées comme visant à rapprocher la fiscalité française de la fiscalité allemande, qui prévoyait déjà de tels plafonds. Pourtant, en Allemagne, l'introduction de ces plafonds en 2008 a été accompagnée d'une baisse du taux d'impôt sur les sociétés. En France, une telle baisse n'est pas intervenue.

On comprend que ces points de vue contrastés n'encouragent pas l'esprit de réforme, même si tout le monde a bien conscience des inconvénients liés à la combinaison d'un taux facial d'imposition élevé et d'un trop grand émiettement et d'une trop grande complexité de la matière fiscale. Il nous apparaît cependant que le *statu quo* est peu compatible avec au moins deux des priorités qu'affichent les pouvoirs publics :

- ▶ Attirer les investisseurs étrangers : autant les grands groupes déjà installés en France sont habitués à travailler sous la contrainte d'une fiscalité complexe combinant taux nominaux dissuasifs et des taux effectifs bien plus faibles, autant ceux qui n'y sont pas encore

(54) Voir notamment le Rapport au Conseil d'analyse économique de Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux : « Croissance équitable et concurrence fiscale », octobre 2005, La Documentation française.

peuvent être dissuadés d'investir dans notre pays à cause de taux presque ostentatoirement élevés ;

- Favoriser le développement des start-up et la croissance des PME qui doivent être les ETI de demain : l'optimisation fiscale a un coût qui, le plus souvent, n'est pas à leur portée.

Proposition n° 3 : Restaurer la confiance des entreprises dans la fiscalité incitative par le renforcement de la sécurité juridique

Un moyen de surmonter ce clivage serait peut-être de restaurer la confiance des entreprises dans la fiscalité incitative. L'une des clés de la confiance réside dans la stabilité et la prévisibilité de la norme et l'application systématique du principe de confiance légitime (tout comme le font maintenant la Commission européenne et la Cour de Justice de l'Union européenne). Si les entreprises pouvaient avoir la certitude que les dispositifs dont elles peuvent bénéficier sont et demeureront accessibles dans la durée, elles pourraient prendre sereinement le pari d'investir, de recruter et d'adapter leur comportement conformément aux intentions du législateur.

Parmi les instruments traditionnels permettant de conforter les entreprises, on trouve les décisions individuelles, qui sont des prises de position formelles de l'administration sur l'application d'un régime fiscal à un cas particulier. Ces décisions individuelles peuvent être octroyées dans des conditions prévues par la loi, comme c'est le cas en matière de rescrit ou d'agrément. Ainsi, le bénéfice de certains avantages fiscaux prévus dans le cadre de dispositifs légaux incitatifs est conditionné à l'obtention d'un agrément délivré par l'administration fiscale (55). De simples lettres peuvent également être délivrées par l'administration centrale dans le cadre d'affaires pour lesquelles les contribuables sollicitent la confirmation de leur interprétation de la loi fiscale.

Ces pratiques ne connaissent pas le succès que l'on serait en droit d'attendre.

S'agissant des décisions individuelles, les observateurs constatent une réticence de plus en plus grande de l'administration fiscale centrale à prendre des positions formelles dans certains dossiers.

Quant à la pratique du rescrit et de l'agrément, elle est peu répandue. Les dispositifs incitatifs prévoyant un agrément sont rares et principalement tournés vers l'aménagement du territoire (56).

Il est vrai que le principe même d'un accès individuel à l'administration fiscale pour obtenir une assurance en amont sur l'application d'un régime fiscal suscite dans le débat public français des critiques. Il est réputé :

(55) Certains agréments sont « discrétionnaires », c'est-à-dire que l'autorité administrative est libre de fixer les conditions d'obtention de l'agrément. Ils tendent à disparaître au profit des agréments dits « de droit », qui constituent un droit pour tout demandeur qui remplit l'ensemble des conditions fixées par la loi, et pour lesquels l'administration se contente de vérifier que les conditions légales sont réunies avant de délivrer son agrément.

(56) Par exemple, un agrément est nécessaire pour l'obtention des avantages fiscaux (déductions et réductions fiscales) réservés aux entreprises réalisant des investissements ultramarins dans certains secteurs fixés par la loi – pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (articles 217 undecies et duodecies du CGI) et pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (article 199 undecies B du CGI).

- ▶ produire de l'inégalité entre les contribuables. Les uns, bien conseillés et en relation fréquente avec l'administration, en retireraient des bénéfices tandis que les autres, mal informés et éloignés de l'administration, ne pourraient les obtenir ;
- ▶ ralentir le processus de prise de décision de l'entreprise lorsqu'un agrément est nécessaire, et parfois même l'entraver en le plaçant dans les mains de l'administration. La pratique des agréments discrétionnaires relève toutefois d'une ère révolue, et le législateur lui préfère les agréments assortis de conditions dont la mise en œuvre est vérifiée par l'administration en charge de délivrer l'agrément ;
- ▶ être exposé au risque juridique de remise en cause par la Commission européenne en application du droit communautaire relatif aux aides d'État. C'est d'ailleurs par ce biais que la Commission européenne enquête actuellement sur les *tax rulings* (rescrits) par lesquels les administrations hollandaises, luxembourgeoises et irlandaises ont accordé des régimes fiscaux avantageux et incitatifs à des multinationales notamment américaines (Amazon, Starbucks, Apple, Google, etc.). Tout récemment, on a appris que la Commission entend également enquêter sur les *tax rulings* que la Belgique a consentis aux multinationales (57).

Pourtant, on ne peut nier que toutes ces techniques permettant d'obtenir des prises de position de l'administration en amont présentent de précieux avantages :

- ▶ elles assurent une meilleure efficacité de la loi fiscale. Elles donnent aux autorités fiscales le moyen de vérifier en amont que l'ensemble des conditions édictées par la loi sont réellement remplies. Elles permettent notamment à l'administration de s'assurer qu'un contribuable qui se prévaut d'un dispositif incitatif adopte effectivement un comportement en adéquation avec les objectifs poursuivis par la loi ;
- ▶ elles permettent de fixer de manière plus précise les éventuelles contreparties demandées au contribuable en lui assignant, le cas échéant, des engagements spécifiques en matière d'investissements, de maintien de l'emploi, de formation professionnelle, etc. ;
- ▶ ces techniques favorisent également le dialogue et la collaboration entre les entreprises et l'administration. Cette dernière peut ainsi mieux comprendre les contraintes des entreprises, et celles-ci adhèrent davantage aux conditions qui leur sont fixées ;
- ▶ enfin, et surtout, la prise de position formelle de l'administration offre à l'entreprise une plus grande sécurité juridique. D'une part, elle réduit et même, supprime, en pratique, les risques de contestation en cas de contrôle fiscal. D'autre part, elle permet de sanctuariser l'application d'un régime fiscal, nonobstant un changement de loi.

En particulier, l'agrément constitue une sorte de rempart contre l'instabilité législative, comme le montre le jugement rendu récemment sur une affaire liée à la suppression du régime du bénéfice mondial consolidé de Vivendi (voir focus n° 5).

(57) *Le Monde* : « Optimisation fiscale : la Belgique en accusation », par Jean-Pierre Stroobants et Cécile Ducourtieux, 05/02/2015.

Focus n° 5 : L'agrément, rempart contre l'instabilité fiscale

Le tribunal administratif de Montreuil a récemment jugé qu'un contribuable peut continuer à se prévaloir d'un avantage fiscal – au cas particulier le régime du bénéfice mondial consolidé – sur la totalité de la période pour laquelle cet avantage lui a été accordé, quand bien même le législateur aurait supprimé cet avantage fiscal avant l'expiration de cette période (58).

Dans cette affaire, la société Vivendi bénéficiait d'un agrément pour l'application du régime du bénéfice mondial consolidé (59), lui permettant notamment d'intégrer les pertes de ses filiales étrangères à son assiette taxable en France (60). Cet agrément lui avait été accordé à partir de 2005 et avait été renouvelé en 2009 pour une période de trois ans courant jusqu'au 31 décembre 2011. Toutefois, le Parlement a voté la fin de ce régime fiscal à compter du 6 septembre 2011 (61), c'est-à-dire avant la clôture de l'exercice, sans traiter la situation des entreprises dont l'agrément était en cours à la date prévue pour la suppression du régime.

L'administration fiscale, quant à elle, a considéré que l'agrément de Vivendi était devenu caduc. Elle a remis en question le bénéfice de ce régime pour le groupe au titre de 2011, l'enjeu financier atteignant pour Vivendi plus de 350 millions d'euros pour cette seule année.

Le juge a finalement donné raison au contribuable en privant l'abrogation de tout effet rétroactif pour Vivendi. Il a fondé sa décision sur le principe de « confiance légitime » consacré par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (62).

Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable que les contribuables puissent avoir un accès plus aisé auprès de l'administration afin d'obtenir les confirmations dont ils ont besoin sur l'application de régimes fiscaux dont ils souhaitent se prévaloir.

Que l'on s'entende bien. Il ne s'agit pas de d'introduire en France la pratique si décriée des *rulings* telle qu'elle s'est développée chez certains de nos voisins. Il s'agit de trouver les voies d'un dialogue constructif et fécond avec l'administration fiscale, afin que les contribuables puissent obtenir les assurances auxquels ils aspirent avant de prendre une décision d'investissement. La sécurité juridique est très certainement le bienfait essentiel de cette relation de confiance qui doit s'établir entre l'administration et les entreprises, et que chacun appelle de ses vœux (voir également notre proposition n° 5 à ce sujet).

(58) TA Montreuil - N° 1305900/1307719 - 6 octobre 2014 - SA Vivendi.

(59) Alors que le régime général de l'intégration fiscale ne permet d'inclure que les filiales françaises détenues à plus de 95 %, le « bénéfice mondial consolidé » permettait d'inclure les exploitations et filiales françaises et étrangères détenues à seulement 50 % par le groupe.

(60) L'ancien article 209 *quinquies* du CGI prévoyait que les sociétés agréées à cet effet par le ministre de l'Économie et des Finances puissent retenir l'ensemble des résultats de leurs exploitations directes ou indirectes, qu'elles soient situées en France ou à l'étranger, pour l'assiette des impôts établis sur la réalisation et la distribution de leurs bénéfices.

(61) Article 3 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 (loi rectificative pour 2011).

(62) Principe issu de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

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

Par opposition au bilan mitigé de la fiscalité incitative, la fiscalité dissuasive obtient de bien meilleurs résultats. On peut même parler, dans certains cas, d'une redoutable efficacité.

Mais ces mesures, si efficaces soient-elles, ne sont pas dépourvues d'impacts collatéraux. L'environnement fiscal répressif pousse de plus en plus d'entrepreneurs et d'entreprises établies sur le territoire à envisager de quitter la France et, pour certains, à la quitter pour de bon... Quant aux entreprises étrangères, on peut aisément comprendre qu'elles ne soient guère attirées par une telle multiplication des lois fiscales à caractère répressif et punitif.

Ainsi, comme on va le voir plus en détail, la fiscalité punitive est un fusil à deux coups. Elle est d'abord restrictive des comportements des entreprises en ce qu'elle vise à restreindre voire à bannir des pratiques jugées indésirables. Mais, elle provoque aussi des ajustements défensifs, des mesures d'évitement, des tentatives de contournement qui sont autant de réactions elles aussi comportementales, mais s'exerçant dans un sens non voulu par le législateur ou l'administration.

1) La fiscalité répressive, nouvelle croisade contre les pratiques dommageables

C'est l'un des traits de la fiscalité des cinq dernières années que de multiplier les dispositifs fiscaux punitifs. On peut regrouper ces mécanismes en deux catégories :

- ▶ les mesures punitives dites « anti-abus », votées en réaction à certaines pratiques d'optimisation jugées trop agressives ;
- ▶ et les mesures de nature proprement dissuasive visant à agir en amont sur le comportement des entreprises.

- **Interdire plus pour gagner plus : les mesures anti-abus**

À l'occasion de chaque loi de finances, les entreprises sont visées par de nouvelles mesures anti-abus. Ces dispositifs sont instaurés en réaction à certains comportements d'entreprises que le législateur a identifiés comme dommageables pour les finances publiques.

Les causes de ce durcissement sont multiples.

D'abord, et avant tout, les nécessités budgétaires poussent l'État à l'intransigeance. La crise financière a fait naître des besoins sans précédent et l'État doit sans cesse trouver de nouvelles ressources. Parmi ces ressources se trouvent celles issues des redressements fiscaux. Elles font désormais partie intégrante de l'équation budgétaire. C'est ainsi que le législateur assigne à l'administration des objectifs précis en termes de contrôle et de redressement des contribuables, notamment des entreprises (63).

Ensuite, la lutte contre l'évasion fiscale internationale est devenue un enjeu politique mondial majeur. L'OCDE, soutenu par le G20, mène la croisade en s'attaquant aux paradis fiscaux, qualifiés de « trous noirs de la finance internationale » et accusés d'avoir contribué à la crise financière de 2008. S'engouffrant dans cette brèche, la France a considérablement durci la

(63) LesEchos.fr : « Contrôle fiscal : une contrainte chiffrée de rendement ? », par Michel Taly, 26/05/2014.

fiscalité applicable aux flux et revenus en provenance ou à destination de ces États ou territoires, listés par le législateur comme n'étant pas suffisamment coopératifs avec l'administration fiscale française si bien qu'ils favoriseraient l'évasion fiscale (64) (États et Territoires dits « non coopératifs » ou « ETNC »).

Enfin, la fiscalité traditionnelle peine à appréhender les phénomènes de dématérialisation des richesses, accentués par le développement de l'économie numérique. Les géants de l'internet, pour la plupart non-français, sont accusés de se soustraire à leurs obligations fiscales dans les États où ils développent leurs activités.

Cette réalité concerne peu les entreprises françaises, mais elle crée un climat de suspicion généralisée à l'égard des entreprises, sur lequel l'administration s'appuie pour développer les outils répressifs dont elle estime avoir besoin :

- ▶ les textes visant à contrecarrer des pratiques non tolérées se multiplient ;
- ▶ les instruments de la répression contre la fraude fiscale ont été considérablement renforcés avec la loi de 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance financière ;
- ▶ enfin, en raison de l'évolution de la jurisprudence sur la notion d' « abus de droit » (65) plus restrictive que ne le souhaiterait l'administration, le législateur a multiplié les dispositifs anti-abus spécifiques, dont les conditions d'application sont ciblées et plus aisées à démontrer pour l'administration.

L'un des traits marquants de cette évolution récente des mesures répressives en France réside dans un déplacement de leur objet. Traditionnellement, ces dispositifs relevaient essentiellement des règles de procédure, permettant de faciliter la tâche de l'administration dans son travail d'identification et de répression des fraudes et des abus (66). Ces règles d'exception n'ont pas disparu, et elles se sont même renforcées, mais les années récentes ont montré que l'attention se portait dorénavant surtout sur des mesures ciblées visant à mettre un terme à des pratiques d'optimisation spécifiques, dont l'administration pouvait avoir observé qu'elles s'étaient répandues au-delà du raisonnable. La même tendance se retrouve dans les décisions récentes prises au niveau européen visant à renforcer les dispositifs anti-abus, par exemple dans le cas de la directive mères-filiales. Ces mesures peuvent par exemple conduire à interdire la déduction de charges dans certaines circonstances. Tel est notamment le cas du dispositif dit « amendement Carrez » (voir focus n° 6).

(64) La notion d'État ou Territoire Non Coopératif est définie à l'article 238-O A du CGI - Au 1^{er} janvier 2014, 8 États et territoires étaient considérés comme répondant à cette définition : Botswana, Brunei, Guatemala, Iles Marshall, Montserrat, Nauru, Niue et les Iles Vierges britanniques.

(65) Soucieux d'assurer une meilleure sécurité juridique au contribuable, le juge a progressivement élevé le niveau d'exigence devant être atteint pour caractériser un abus de droit sur le plan fiscal.

(66) Parmi les règles de procédures les plus couramment utilisées par le législateur dans un but répressif, on peut citer le renforcement des pouvoirs de contrôle et de sanction de l'administration, le durcissement des règles de présomptions et renversements de la charge de la preuve ou encore le renforcement des obligations documentaires.

Focus n° 6 : L'amendement Carrez (article 209 IX du CGI)

L'article 209- IX du CGI découle d'un amendement déposé par M. Gilles Carrez (alors Rapporteur général de la commission des Finances) lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2011. Il interdit la déduction des intérêts afférents à une dette d'acquisition de titres de participation lorsque la société qui a acquis les titres n'est pas en mesure de démontrer que la participation acquise est effectivement gérée depuis la France.

• L'objectif du dispositif : lutter contre une pratique jugée abusive par le législateur

Dans l'exposé des motifs de son amendement, M. Carrez précise que ce dispositif vise à « *lutter contre certains abus constatés, caractérisés par le rattachement au résultat imposable en France de charges financières afférentes à des titres de sociétés qui ne sont pas contrôlées par la société [française] les détenant juridiquement* ». Il s'agit d'éradiquer la pratique avantageuse, fréquemment utilisée par des groupes étrangers de localiser artificiellement de la dette en France, notamment, mais pas seulement, en faisant emprunter par une société française les sommes nécessaires à l'acquisition d'une filiale auprès d'une autre société du groupe alors que, dans les faits, la filiale demeure contrôlée par le vendeur membre du groupe, comme si la vente n'avait pas eu lieu. Grâce à l'emprunt contracté, la société française prétend déduire les intérêts liés à la dette d'acquisition.

En conditionnant la déductibilité des charges financières afférentes à l'acquisition de titres à la localisation en France du centre de décision relatif à ces titres, le législateur a voulu mettre un terme à ces abus et surtout contraindre les groupes internationaux à réorganiser leur gouvernance en faveur d'une relocalisation de certaines fonctions de direction en France.

• Objectif atteint, du moins en apparence

Certaines personnes interrogées lors de nos travaux ont cité le dispositif Carrez comme étant l'illustration d'une loi fiscale dont les effets produits sont effectivement bien en ligne avec les objectifs déclarés du législateur.

Néanmoins, certains intervenants ont émis des réserves à ce sujet.

- Des praticiens dénoncent ce mécanisme comme instituant une sorte de présomption illégitime d'évasion fiscale, car il n'est pas anormal qu'une société étrangère tête de groupe joue un rôle dans les acquisitions faites par ses filiales.
- À quoi s'ajoutent des problèmes de compatibilité avec le droit conventionnel et le droit de l'UE qui n'ont pas été vus (ou pris au sérieux) par le législateur.
- Par ailleurs, ce nouveau dispositif entend soumettre la déductibilité des intérêts liés à la dette d'acquisition à des critères factuels et économiques. Or, aujourd'hui, l'analyse de ces critères permet d'en douter, comme le montre la doctrine administrative venue commenter le dispositif. Il est en effet très difficile d'enfermer dans des critères objectifs et juridiques ce qui doit essentiellement ressortir d'une analyse factuelle s'appuyant sur la réalité économique. La technique législative des mécanismes anti-abus montre ainsi sa limite. En cherchant à lutter contre les abus, elle engendre finalement des transformations dans les structures d'organisation des entreprises qui, pour se conformer aux exigences posées par le texte ou son interprétation administrative, adoptent des mesures qui peuvent relever davantage de la mise en conformité que d'une organisation commandée par les besoins de l'activité de l'entreprise.

- Taxer pour bannir certains comportements : la fiscalité dissuasive

En plus des dispositions anti-abus qui sont adoptées en réaction au comportement des entreprises, le législateur édicte aussi, à titre préventif, des lois fiscales dissuasives. Celles-ci sont créées pour agir sur certains comportements que la loi entend limiter ou même empêcher.

Ici, plutôt que d'interdire purement et simplement les pratiques qu'il juge intolérables, le législateur préfère utiliser la contrainte financière, c'est-à-dire l'arme fiscale, qui augmente le coût de la décision de l'entreprise au point de lui retirer tout ou partie de sa rationalité économique. De cette façon, le législateur espère encadrer les comportements des entreprises et les orienter dans le sens de sa conception de l'intérêt général.

Certains aspects de la taxe sur les transactions financières, ou de la fiscalité environnementale, relèvent de cette logique.

Par exemple, dans le cas de la fiscalité environnementale dissuasive, le législateur choisit de surtaxer les activités polluantes pour encourager les acteurs économiques à se tourner vers des activités moins polluantes qui, même si elles nécessitent d'importants investissements, offrent une meilleure rentabilité après impôt.

Quant à la taxe sur les transactions financières, ses composantes imposant les opérations de « *speed trading* » et de spéculation sur les dettes souveraines des États relèvent de la même approche (voir focus n° 7).

Focus n° 7 : Taxe sur les transactions financières

- 1 taxe, 3 composantes, 3 objectifs (67)

La taxe sur les transactions financières (aussi appelée TTF ou « Taxe Tobin ») (68) est entrée en vigueur en France le 1^{er} août 2012 et est prélevée sur trois types d'activités différentes.

1^{re} composante – La taxe frappe, au premier chef, les acquisitions à titre onéreux d'actions (69). Plus précisément, seules sont visées les acquisitions de titres cotés (70) et émis par une société dont le siège social est situé en France avec une capitalisation boursière supérieure à 1 milliard d'euros (71). La TTF s'élève à 0,2 % (72) de la valeur d'acquisition de tels titres. Cette première composante de la TTF a été conçue pour mettre le secteur financier à contribution dans l'effort d'assainissement des finances publiques à la suite de la crise financière. Elle n'a pas de vocation dissuasive.

2^e composante – La TTF touche également les ordres annulés dans le cadre d'opérations de *trading* à haute fréquence, dit « *speed trading* (73) ». Sont visées les entreprises qui réalisent

(67) La TTF concerne trois types de situations qui sont codifiées aux articles 235 ter ZD, 235 ter ZD bis et 235 ter ZD du Code général des impôts.

(68) La TTF a été instaurée par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012. Elle a été modifiée pas moins de cinq fois depuis.

(69) Au-delà des seules actions, tous les titres donnant ou pouvant donner accès au capital ou droits de vote sont dans le champ de la TTF, y compris les titres émis sur le fondement de droits étrangers.

(70) Qui sont admis aux négociations sur un marché réglementé français, européen ou étranger.

(71) L'Administration fournit chaque année la liste des sociétés concernées par ces conditions.

(72) À l'origine, le taux applicable était de 0,1 % mais il a été revu par la 2^e loi de finances rectificatives pour 2012.

(73) Le *speed trading* désigne les transactions financières à haute fréquence – *high frequency trading* en anglais. Il s'agit d'une technique controversée qui permet de vendre et d'acheter des produits financiers (actions, obligations, dérivés, devises) en l'espace de quelques microsecondes, grâce à des ordinateurs ultrapuissants, pour tirer profit des moindres fluctuations du marché.

en France des opérations à haute fréquence sur des titres de capital (74). La TTF est due dès lors que le taux d'annulation ou de modification des ordres sur une journée dépasse un certain seuil fixé par l'Administration (75). La TTF s'élève à 0,01 % du montant des ordres annulés ou modifiés qui dépassent ce seuil. Cette composante de la TTF a été instaurée dans le but politique et moralisateur de supprimer le profit retiré par les opérateurs grâce au *speed trading* et ainsi d'éradiquer cette pratique sur le marché français identifiée comme pouvant porter atteinte à l'intégrité du marché par le président de l'AMF Jean-Pierre Jouyet (76).

3^e composante - Enfin, la TTF s'applique aux contrats d'échange sur défaut d'un État en taxant l'achat, par une personne physique domiciliée en France ou par une entreprise exploitée en France, d'un *Credit Default Swap* (CDS) nu ayant pour sous-jacent des obligations d'État (77). La TTF est due lors de la conclusion du contrat de CDS. Cette composante de la TTF revêt une dimension dissuasive. Dans une démarche politique et moralisatrice, le législateur a cherché à freiner le développement des CDS sur dettes souveraines réprochés par l'opinion publique. Ce type de produit avait en effet été identifié comme ayant contribué à l'amplification de la crise des dettes souveraines des États de la zone euro en 2011 en spéculant sur la faillite possible d'États. L'objectif de la TTF est clair, il s'agit de limiter, voire de supprimer, la spéculation sur les titres d'État.

• Un rendement faible et une efficacité débattue

Les recettes de cette taxe sont relativement faibles, en tout cas plus faibles que ce qui en était attendu/avait été anticipé par le législateur.

Certains analystes pointent du doigt la faible rentabilité de cette taxe et estiment qu'elle résulte d'un taux d'imposition trop faible. Ils pointent également les multiples exceptions qui s'y rattachent et permettent d'en contourner les principaux effets.

Pour d'autres, le faible rendement de la taxe est le signe de son efficacité dans sa dimension dissuasive et moralisatrice. En pratique, la TTF a en effet contribué à faire disparaître les activités de *speed trading* et de CDS sur dettes souveraines du marché français. Il faut néanmoins relativiser ce constat.

D'une part, les activités de *speed trading* et de CDS sur dettes souveraines ont toujours été relativement marginales au sein des banques françaises et, d'autre part, l'objectif de moralisation n'est que partiellement atteint : l'emprise de cette taxe étant limitée au territoire

(74) Titres émis par les sociétés par actions, comprenant dès lors les actions et les autres titres donnant ou pouvant donner accès au capital ou aux droits de vote.

(75) Ce seuil d'annulation est technique et correspond à la formule qui suit : $(\text{nominal des instructions d'annulation} + \text{nominal des instructions de modification}) / (\text{nominal des instructions de transmission [ordres initiaux]} + \text{nominal des instructions de modification})$.

(76) Extrait du discours de Jean-Pierre Jouyet à l'occasion de la quatrième édition du colloque de la Commission des sanctions de l'AMF, le 5 octobre 2011 : « Je reprendrai l'exemple du high frequency trading. Nous sommes confrontés à une problématique très simple [...] : le gendarme est-il en mesure de courir aussi vite que le voleur ? [...] L'une des solutions serait de rendre les stratégies d'arbitrage du carnet d'ordres [de high frequency trading] moins rentables. [...] [notamment en faisant] aboutir le projet de taxe sur les transactions financières, que la France et l'Allemagne se sont engagées à porter devant l'Europe et que la Commission a proposée la semaine dernière. Sans discuter aujourd'hui des modalités techniques, une telle taxe réduirait la profitabilité des stratégies d'arbitrage et limiterait les incitations au développement du trading algorithmique. Aujourd'hui, il est clair qu'il faut rendre moins profitable les transactions dont il est apparu, à travers les échanges que nous avons eu, que leur contribution – pour reprendre la formule de Jean-Claude Hassan citant Stephen Green – au bien commun était limitée. Je le dis clairement, cette taxe représente une opportunité pour mieux encadrer ces pratiques ainsi que celles existantes sur le marché de dérivés qui explose. Quoi qu'il en soit, ma conviction est claire. Si le développement du trading algorithmique rend impossible la détection ou la sanction des abus de marché, nous ne pourrions pas tolérer, pour l'intégrité du marché, les risques qui en découlent et nous devons en tirer les leçons qui s'imposent en limitant, ou interdisant, le recours à ces méthodes de négociation. Bien évidemment, cela doit être fait dans un cadre international, ou a minima européen ».

(77) Article 235 ter ZD ter du CGI.

français, ces activités n'ont pas été totalement éradiquées mais se sont simplement déplacées à l'étranger.

La TTF ne peut donc fonctionner qu'au niveau international, car les activités soumises à cette taxe sont éminemment mobiles et peuvent échapper à la taxe par la délocalisation des opérations ou même des acteurs. L'harmonisation au niveau européen souhaitée par la France est néanmoins difficile à mettre en œuvre du fait des intérêts divergents des États membres. Malgré le volontarisme affiché du gouvernement français, les négociations en cours sont compliquées et semblent être encore loin d'aboutir.

• La menace de la délocalisation des activités taxées

Certains estiment que la TTF est même l'une des raisons derrière la délocalisation récente de plusieurs acteurs français du secteur financier.

Il est néanmoins difficile d'en avoir la certitude car, si l'on a pu constater une contraction d'à peu près 10 % du volume des transactions du marché financier français dans les mois qui ont suivi l'introduction de la taxe en France, il n'est guère possible de démontrer que ces phénomènes sont directement corrélés. Du reste, si l'on peut en effet observer de telles délocalisations, rien ne permet de confirmer qu'elles seraient uniquement liées à la TTF. En réalité, la TTF ne représente qu'un aspect de l'alourdissement récent des charges fiscales pesant sur le secteur financier et les délocalisations récentes s'expliquent donc par des considérations plus générales que la seule TTF.

Ces risques de délocalisation seraient accrus si, à l'occasion de l'introduction d'une TTF à l'échelon communautaire, la France acceptait que l'assiette de la taxe soit large et comprenne des opérations importantes pour la place de Paris, comme par exemple l'activité portant sur les instruments dérivés sur actions. N'est-ce pas Michel Sapin qui déclarait lui-même il n'y a pas si longtemps : « *Penser que nous pouvons engranger des dizaines de milliards d'euros sans que les transactions financières ne migrent vers des cieux où la taxe n'existerait pas, c'est aujourd'hui un fantasme dangereux ou un rêve futile !* » ? (78)

On ne peut que s'alarmer de telles délocalisations quand on sait que le secteur financier génère 5 % de la valeur ajoutée produite en France et contribue à hauteur de 7 % aux prélèvements obligatoires (79).

2) Une détérioration du débat fiscal et des relations avec l'administration

Le renforcement des sanctions, la multiplication des mesures punitives et la pénalisation croissante du droit fiscal favorisent la diffusion d'un esprit de suspicion à l'égard du contribuable de manière générale, et des entreprises en particulier. Tout cet environnement contribue à la détérioration du débat fiscal. Les entreprises ont le sentiment, à tort ou à raison, de baigner dans une atmosphère « oppressante » ; un climat d'hostilité plus ou moins larvée entoure toutes les questions relatives à la fiscalité. La conflictualité ne cesse d'augmenter.

Ainsi, dans le cadre des procédures de contrôle et de rectification, les entreprises observent que l'administration assortit de plus en plus fréquemment ses redressements de pénalités pour manquement délibéré alors que, traditionnellement, ces pénalités ne s'appliquent que dans les cas limités où l'administration peut relever un comportement de mauvaise foi de la part du contribuable.

(78) *Les Échos* : « Taxe sur les Transactions financières : cessons de tergiverser », 03/11/2014.

(79) Pourcentages obtenus à partir de données reprises dans le rapport de 2010 du Conseil des Prélèvements Obligatoires intitulé « Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier ».

De même, l'administration a de plus en plus souvent recours à la procédure d'exception de répression des abus de droit, comme en témoigne l'augmentation constante du volume des saisines du Comité de l'Abus de Droit fiscal (CAD) (80).

Dans ce contexte particulièrement tendu, les entreprises n'hésitent plus à faire du contentieux. Le nombre et l'importance des contentieux fiscaux portés devant les tribunaux augmentent également de manière significative. L'une des raisons de ce phénomène doit être trouvée dans l'échec des procédures « précontentieuses » qui, en raison de la dégradation très nette du débat fiscal, ne jouent plus leur rôle de cadre à la résolution des conflits de manière amiable. L'administration, comme le contribuable, ne parviennent plus à trouver les voies du dialogue. Les filtres qui, naguère, permettaient d'évoquer certaines affaires importantes à un degré plus élevé de l'administration, ont disparu. Ainsi, la cellule fiscale auprès du ministre du Budget a été démantelée en novembre 2010.

Sans doute ces procédures informelles pouvaient-elles donner le sentiment que certains contribuables, mieux introduits que d'autres, pouvaient faire entendre leur voix, alors que le commun des mortels ne le pouvait pas. Sans doute pouvait-on penser que ces arrangements, petits ou grands, à l'abri des regards, relevaient d'un autre âge ; qu'ils présentaient des risques de collusion entre différents cercles de pouvoirs, publics et privés ; et qu'ils ne pouvaient donc servir ni l'égalité devant l'impôt, ni surtout l'intérêt général...

Pourtant ces filtres répondaient à un besoin réel, comme en témoigne l'explosion actuelle du contentieux.

3) La fiscalité punitive n'est pas une voie sans issue

L'abaissement rapide et accusé du seuil de tolérance à l'égard de l'optimisation fiscale, ajouté à l'augmentation de la pression fiscale et à la détérioration du débat avec l'administration, conduit les entreprises à reconsidérer la gestion de leurs risques fiscaux. Cette fois, si la norme fiscale oriente le comportement des entreprises, c'est par réaction, c'est-à-dire par la mise en œuvre de mesures défensives.

L'attitude traditionnelle consiste à continuer à optimiser fiscalement, c'est-à-dire à rechercher la voie la moins imposée par des moyens légaux. Mais on rencontre de plus en plus d'entrepreneurs qui estiment que le cadre fiscal est aujourd'hui trop rigide en France et, plutôt que de rechercher à optimiser leur situation fiscale, ils envisagent de s'expatrier. Quant aux entreprises étrangères, elles sont de plus en plus nombreuses à ne plus vouloir s'implanter en France.

- **Piloter son résultat fiscal et optimiser sa situation fiscale**

Il n'est pas inutile de rappeler, par les temps qui courent, que l'optimisation fiscale est l'exercice d'une liberté, voire d'un droit. Dès lors qu'elle s'exprime dans les limites tracées par la loi, elle est parfaitement légitime. Légitime et même, dans certains cas, indispensable. Ainsi, les entreprises n'ont pas seulement des devoirs envers l'État, elles ont aussi des devoirs

(80) Selon le rapport annuel 2013 du Comité de l'Abus de Droit (p. 5) : « Le nombre de saisines du Comité, en augmentation constante au cours des trois dernières années, se stabilise en 2013 à un niveau équivalent à celui de 2012 (15 saisines en 2009, 18 en 2010, 21 en 2011, 52 en 2012 et 54 en 2013) ».

envers leurs créanciers, leurs actionnaires et leurs salariés. La gestion de l'entreprise en bon père de famille exige de maîtriser les charges qui pèsent sur l'entreprise. Un dirigeant qui, par impéritie, laisserait augmenter la pression fiscale sur son entreprise au-delà du raisonnable s'exposerait certainement à voir sa responsabilité engagée.

De plus, dans un contexte de concurrence et de recherche de compétitivité, la maîtrise de la charge fiscale demeure un enjeu essentiel. Et les raisons qui poussent les entreprises à agir de la sorte ne tiennent pas forcément à la simple recherche de profits maximums. Pour les entreprises cotées, il est important de pouvoir afficher un taux effectif d'imposition en ligne avec les attentes du marché et, si possible, constant dans le temps. Aucun investisseur ne saurait se satisfaire d'une société dont la rentabilité après impôt évolue de façon imprévisible et brutale. Pour les petites entreprises, l'optimisation fiscale peut s'avérer nécessaire à leur survie. Un intervenant de notre groupe de travail a notamment rappelé que, pour une majorité de petits entrepreneurs, prendre le pari de payer ses impôts et d'honorer toutes les échéances des emprunts de son entreprise constitue en lui-même un véritable risque pour l'exploitant, tant la pression fiscale est aujourd'hui élevée.

Un état d'esprit s'est développé depuis quelques années pour restreindre les capacités d'optimisation fiscale à la disposition des contribuables. Comme on l'a déjà souligné, les textes anti-abus spécifiques se multiplient afin de mettre un terme, de façon ponctuelle, à des pratiques que le législateur juge comme étant agressives (81).

Voici comment les « soupapes » de l'optimisation, qui permettent traditionnellement de s'accommoder d'un système rigoureux, se bouchent les unes après les autres, laissant la place à un sentiment d'étouffement, qui pousse certains à vouloir respirer l'air du large.

• Quitter la France ?

Compte tenu de la mondialisation croissante des échanges, les entreprises développent des organisations transversales multipolaires et multinationales. Leur ancrage, traditionnellement territorial et centralisé, tend à laisser place à une multiplication des centres de décision régionaux opérant en réseau. La conception traditionnelle de l'entreprise implantée sur un territoire donné, dotée d'un siège social unique et géographiquement centré, est aujourd'hui obsolète.

Dans le monde d'aujourd'hui, la localisation géographique d'une activité obéit à des considérations presque exclusivement économiques et sociales. La pression fiscale est l'une des données importantes de cette équation.

Aussi peut-on comprendre que, 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 leurs centres de décision, à l'étranger.

(81) Par exemple, depuis 2011, l'article 209-IX du CGI sur la déduction des charges financières afférentes à l'acquisition de titres de participation ; l'article 212 II du CGI sur l'extension du régime de sous-capitalisation aux prêts garantis par une société du groupe ; l'article 145-1 c du CGI sur la déchéance du régime mère-fille en cas de distribution suivie de l'absorption ou de la cession de la filiale ; l'article 219 I a sexies du CGI sur l'institution d'un mécanisme de report d'imposition en cas de cession de participations entre sociétés liées ; l'article 220 I a du CGI sur la limitation de l'imputation de crédits d'impôt étrangers en cas d'acquisitions et de reventes de titres étrangers dans un bref délai autour du détachement du coupon.

C'est ainsi que, dans le courant de l'année 2012, un certain nombre de sociétés cotées sur le marché parisien ont annoncé leur transformation en « société européenne », ce qui laissait entendre que ces émetteurs n'excluaient pas de pouvoir bénéficier des flexibilités qu'offre ce statut en termes de mobilité juridique au sein de l'UE.

Le législateur, conscient de cette menace, a mis en place le mécanisme d'*exit tax* visant à dissuader de telles velléités d'expatriation. Plutôt que de prendre pleinement la mesure du message envoyé par les entreprises hésitant à quitter la France et d'y répondre en abaissant la pression fiscale qu'elles subissent, les pouvoirs publics ont préféré utiliser encore une fois l'arme fiscale en alourdissant le coût des délocalisations. Toujours plus d'impôts pour retenir des entreprises... tel est le remède à l'aggravation de la pression fiscale !

Focus n° 8 : L'*Exit Tax*

L'« *exit tax* » a été introduite par le législateur français à la fois pour les personnes physiques (82) (depuis 2011) et les personnes morales (83) (depuis fin 2012). Ce dispositif prend la forme d'une imposition immédiate des plus-values latentes constatées sur les actifs de l'entrepreneur ou de l'entreprise qui quitte le territoire. Avec ce mécanisme, le législateur entend dissuader les contribuables de transférer leur domicile fiscal, leur siège ou leurs actifs hors de France.

Pour s'assurer de la compatibilité du dispositif avec le droit de l'Union européenne, le législateur français l'a assorti d'un sursis de paiement de l'impôt (pour les personnes physiques) ou de son étalement sur cinq ans (pour les personnes morales (84)).

L'élévation de telles barrières fiscales à la sortie a très certainement endigué un mouvement de délocalisation des entreprises françaises vers l'étranger qui, sans cette contrainte, seraient sans doute passées à l'acte, du moins pour certaines d'entre elles.

Ce constat mérite néanmoins d'être relativisé. Pour les candidats à l'exil fiscal, les barrières fiscales se doublent de barrières juridiques, ces dernières n'étant guère plus faciles à faire sauter que les premières. Un transfert de siège social à l'étranger se heurte souvent à des difficultés dans le maintien d'une continuité de la personnalité morale et, dans certains cas, l'opération est tout simplement impossible sur le plan juridique.

• Éviter la France

Les investisseurs étrangers reculent parfois devant la perspective de réaliser un investissement en France. La perception de la France à l'étranger, dont les faiblesses sont parfois exagérées par des observateurs manquant d'objectivité, n'est pas bonne. Et la fiscalité, ou plus exactement la perception qu'ont les étrangers de notre fiscalité, y est pour quelque chose.

Ainsi, la France est le pays de l'Union européenne dont le taux d'impôt sur les sociétés est le plus élevé. Or, comme on l'a déjà souligné, le taux facial de l'IS reste un indicateur-clé

(82) Article 167 bis du CGI.

(83) Article 221-2° du CGI.

(84) La grande chambre de la Cour de justice de l'Union Européenne avait jugé l'imposition totale et immédiate à la sortie assise sur les plus-values latentes afférentes aux actifs d'une société transférant son siège de direction effective dans un autre État de l'Union contraire au principe de libre établissement régissant le marché intérieur européen (CJUE, gde ch., 29 nov. 2011, aff. C-371/10, National Grid Indus B.).

pour les investisseurs étrangers au moment de choisir où localiser leurs investissements. Certes la décision d'investir se fonde généralement sur la comparaison des taux effectifs d'imposition afin de tenir compte tant des taux nominaux que des différences d'assiette. Toutefois, l'impact psychologique d'un taux d'impôt sur les sociétés élevé est très important. Il est fréquemment considéré comme un élément déterminant dans la localisation du revenu imposable (85).

L'instabilité de la norme fiscale est également un « désavantage compétitif » pour la France vis-à-vis des autres États européens qui cherchent également à attirer les investissements. C'est l'une des préoccupations des entreprises étrangères qui cherchent à évaluer la rentabilité d'un projet d'investissement en France. L'impossibilité pour leur conseil de les rassurer sur la pérennité de certains dispositifs est parfois mal ressentie. Certaines préfèrent investir dans un État dont la norme fiscale est, à tort ou à raison, jugée plus stable ou, à tout le moins, plus prévisible. D'une façon un peu abrupte, l'approche rationnelle et financière des entreprises peut être résumée de la façon suivante : *« Si la France doit présenter la même instabilité juridique et fiscale qu'une économie en voie de développement, elle doit offrir les mêmes coûts de production et de main d'œuvre ».*

4) Pourquoi ne pas considérer les entreprises comme des partenaires plutôt que des adversaires ?

Comme on l'a vu, face aux aspirations des entreprises, la réponse des pouvoirs publics s'oriente dans le sens d'un encadrement toujours plus strict des possibilités d'optimisation fiscale. Quant à l'instauration du CICE, déjà critiquée par les entreprises comme on a pu le voir, elle ne suffit pas à améliorer la situation.

L'attitude du législateur est symptomatique d'une vision conflictuelle des rapports que l'État entretient avec les entreprises. Le « législateur-chat » entend bien boucher tous les trous que « l'entreprise-souris » pourrait trouver pour échapper au durcissement des règles fiscales. Cette logique trouve pourtant ses limites comme on a essayé ici de le démontrer. Si le législateur finit toujours par encadrer autoritairement le comportement des entreprises, il le fait au détriment du développement de ces dernières qui restent pourtant, est-il besoin de le rappeler, un moteur essentiel de la croissance.

Un changement de paradigme serait bienvenu. Plutôt que de voir les entreprises comme un adversaire à maîtriser, les pouvoirs publics devraient les considérer comme un partenaire agissant au service de l'intérêt général. Par exemple, une baisse du taux d'IS, qui fait l'objet de notre proposition n° 2, enverrait également un signal fort à destination des entreprises françaises et des investisseurs étrangers.

(85) Voir Michael P. Devereux and Giorgia Maffini : "The Impact of Taxation on the Location of Capital, Firms and Profit: A Survey of Empirical Evidence", Oxford University Centre for Business Taxation, May 2006: *"Differences in statutory tax rates appear to play a significant role in the location of taxable income; there is evidence that such differences affect financial policy, the repatriation of income and transfer prices"*.

**Proposition n° 4 : Réformer la gouvernance
en matière d'édiction des lois –
Faire des entreprises un partenaire
dans la conception des normes fiscales**

Consulter plus systématiquement et plus efficacement les entreprises avant toute réforme fiscale permettrait de minimiser les impacts négatifs de l'instabilité de la norme fiscale.

Les entreprises comprennent que la loi fiscale doit pouvoir évoluer. Le monde change, les gouvernements se succèdent. La loi doit pouvoir épouser ces transformations. Cependant, la gestion de la mutabilité naturelle de la norme pose aujourd'hui problème, comme on a pu le voir.

Des consultations en amont au sein d'organisations professionnelles, y compris d'organisations regroupant des spécialistes de la fiscalité, permettraient, dans bien des cas, d'améliorer les textes, d'anticiper les difficultés, de corriger des imperfections et, au total, d'améliorer la qualité, la lisibilité et finalement l'acceptabilité des textes fiscaux.

Pour cela, il faudrait se départir de certaines mauvaises pratiques, qui tendent à prendre de l'ampleur. Deux points ont particulièrement retenu l'attention du groupe de travail :

- ▶ d'une part, la politique fiscale a contracté la fâcheuse habitude de verser dans l'événementiel. Sans qu'il soit nécessaire de citer des exemples, malheureusement trop nombreux, le législateur impulse moins des orientations durables qu'il ne réagit à l'actualité immédiate. La loi, y compris fiscale, devient opportuniste, émotive, politique et médiatique. Cette manière de concevoir les textes entretient un climat de confusion, d'incertitude et d'inconstance, peu favorable à l'instauration d'un climat apaisé nécessaire au développement économique ;
- ▶ d'autre part, et ce phénomène est en partie lié au précédent, de nombreux textes sont élaborés au stade de l'examen devant le Parlement, à la dernière minute donc, sans réflexion ni recul, sans le soutien de l'avis du Conseil d'État, ni l'éclairage, bien entendu, d'une étude d'impact. Ainsi, dans la dernière loi de finances rectificatives (86), sur 114 dispositions votées, seules 35 sont issues du projet de loi déposé par le gouvernement. Les autres trouvent leur origine dans des amendements parlementaires, ou des amendements du gouvernement.

Ces pratiques sont à placer en regard de celles que l'on peut observer à l'étranger.

Dans de nombreux États, la gouvernance en matière de politique fiscale laisse plus de place à la consultation des agents économiques. Par exemple, le Parlement américain a voté et mis en place la législation FATCA (87) plusieurs années avant son entrée en vigueur, afin de laisser le temps aux opérateurs économiques de réagir, de faire évoluer le projet et surtout de se préparer à la réforme. De même, d'importantes réformes fiscales au Luxembourg et en Suisse (88) ne verront le jour qu'en 2017 et 2018 respectivement, après une longue phase

(86) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

(87) Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) : Loi fiscale américaine créant de nouvelles obligations déclaratives en vue de lutter contre l'évasion fiscale des contribuables américains.

(88) Pour ces deux États, il s'agit principalement de mettre en place l'échange automatique d'information. Le Luxembourg accompagne notamment cette réforme d'une augmentation de ses taux de TVA.

de concertation et de consultation appelée à porter sur les principaux enjeux soulevés par la réforme. Tout récemment, les pouvoirs publics britanniques ont rendu public leur projet de loi sur la taxe dite « Google », soit plusieurs mois avant la présentation de cette loi au Parlement. Cette annonce a permis d'ouvrir une période de consultation publique s'appuyant sur un document de présentation élaboré par l'administration britannique et décrivant en détail les objectifs de la réforme, son coût pour l'État, des précisions sur les options techniques choisies, les concepts utilisés, toutes choses qui devraient permettre aux entreprises de mieux comprendre, mieux prévoir et mieux appréhender les éventuelles conséquences de ce nouveau texte sur leurs activités. Dans le même sens, l'OCDE dans le cadre de son exercice BEPS met systématiquement en consultation auprès des opérateurs et des administrations les documents de discussion (« Discussion Draft ») qui vont servir à l'élaboration des mesures fiscales présentées aux pays membres. Cette approche de l'élaboration de la politique fiscale dans la transparence est depuis longtemps la norme dans les pays nordiques et a contribué de façon décisive bien souvent à l'acceptation des réformes les plus ambitieuses (89).

La France gagnerait à s'inspirer de ces pratiques.

Dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, le gouvernement a pris pour engagement de développer la « relation de confiance », déjà en place dans vingt-six autres États. Cette pratique a pour objet de désamorcer les conflits entre l'administration et les contribuables, et d'améliorer la gestion de l'impôt.

Focus n° 9 : La relation de confiance

Sur son site Internet, l'administration fiscale présente la « relation de confiance » de la façon suivante :

« L'administration accompagne l'entreprise en amont de ses processus déclaratifs pour l'ensemble des impositions relevant de la direction générale des Finances publiques. Dans ce cadre, l'administration conduit une revue annuelle des options et obligations fiscales de l'entreprise. Elle se conclut par un avis qui engage l'administration. La relation de confiance permet ainsi à l'entreprise :

- *de connaître le plus rapidement possible la position de l'administration sur ses options fiscales ;*
- *d'évaluer pour les besoins de l'établissement de ses comptes, les conséquences financières de cette position ;*
- *de réduire le coût de gestion interne résultant d'une opération de contrôle pouvant se dérouler 2 à 3 ans après la clôture d'un exercice et nécessitant des recherches documentaires ou des traitements informatiques mobilisateurs de moyens techniques et humains. »*

(89) Voir Sven-Olof Lodin, "The Making of Tax Law, The development of Swedish taxation", IBFD, 2011.

Proposition n° 5 : Favoriser la « relation de confiance » –
Faire des entreprises un partenaire
dans l'application des normes fiscales

À ce jour, cantonnée à quelques initiatives isolées, cette pratique est insuffisamment développée.

Son succès est encore loin d'être assuré. Tout dépend de la capacité des entreprises et de l'administration à adopter une démarche réellement collaborative. Certaines entreprises ne sont pas prêtes à rentrer dans une relation de transparence avec l'administration fiscale. Quant à l'administration, elle doit s'efforcer de mieux comprendre les contraintes qui pèsent sur les entreprises.

Pour atteindre le succès escompté, il paraît nécessaire qu'au sein de l'administration, cette responsabilité ne soit pas confiée aux mêmes services que ceux qui sont en charge des contrôles fiscaux. De tels enjeux organisationnels au sein de l'administration fiscale ne doivent pas être sous-estimés.

Proposition n° 6 : Créer une nouvelle instance
de règlement amiable des conflits
entre l'administration et les contribuables

Il faut endiguer l'accroissement de la conflictualité entre l'administration et les contribuables. Pour répondre à cette préoccupation, les membres du groupe de travail appellent de leurs vœux l'institution d'une nouvelle instance de règlement amiable des conflits entre l'administration et les contribuables. Cette instance aurait vocation à intervenir en amont du contentieux. Elle serait indépendante. Sa composition serait diversifiée, comme l'est celle du Comité de l'Abus de Droit. Elle aurait pour mission, dans les conflits les plus importants, de rechercher une solution transactionnelle équilibrée à laquelle l'administration et le contribuable pourraient se ranger.

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

Même lorsqu'il ne vise pas consciemment à orienter le comportement des entreprises, le législateur fiscal a parfois, à son corps défendant, une influence sur la manière dont les opérateurs économiques sont organisés et exercent leurs activités.

Nous avons relevé trois illustrations de ce phénomène :

- ▶ certaines mesures, pourtant dépourvues d'objectifs incitatifs ou répressifs, ont des conséquences dommageables sur le développement, le financement ou la transmission des entreprises. On peut parler d'« effets pervers » non identifiés lors de l'adoption de ces mesures ;
- ▶ d'autres mesures, en prévoyant une fiscalité différente pour des opérations économiques en réalité semblables, incitent les entreprises à choisir parmi ces opérations celle qui a le moindre impact fiscal ; elle oriente ainsi la décision de l'entreprise dans une direction qui n'a pas nécessairement été voulue par le législateur ;
- ▶ enfin, comme on a déjà eu l'occasion de l'évoquer, certaines lois parasitent l'efficacité d'autres dispositifs fiscaux existants, si bien qu'elles les privent, en tout ou partie, de leurs effets.

A – Effets pervers de dispositifs fiscaux qui entravent le développement des entreprises

Bien des dispositifs fiscaux produisent des interférences inattendues sur le comportement des entreprises. Un bon exemple de ce phénomène est donné par les règles applicables en matière d'ISF, qui dissuadent certains entrepreneurs de céder leur entreprise, alors que les règles en matière d'IR incitent d'autres à la céder rapidement. Dans les deux cas, on observe que c'est le développement de nos PME qui en pâtit.

1) L'ISF, frein à la mobilité et au développement des PME

À cause de l'ISF (90), bien des chefs d'entreprise hésitent à céder leur entreprise au moment de leur départ à la retraite. La raison est simple. Aussi longtemps qu'ils sont à la tête de leur entreprise, ils peuvent bénéficier de l'exonération qui s'attache à la détention d'un patri-

(90) Impôt de Solidarité sur la Fortune.

moine professionnel. Mais, le jour où ils cèdent leur entreprise, non seulement cette cession est imposable à l'impôt sur le revenu, mais le produit de la vente ne peut plus bénéficier de l'exonération sur les biens professionnels. Ils voient alors un patrimoine qu'ils ont patiemment constitué s'éroder progressivement, car la rémunération nette retirée du placement des liquidités retirées de la vente est souvent insuffisante pour couvrir la charge d'ISF récurrente qui frappe leur patrimoine. L'ISF constitue alors une entrave à la transmission de l'entreprise.

Dans la pratique, les chefs d'entreprise souhaitant « passer le relais » sans être pénalisés au regard de l'ISF n'ont souvent pas d'autre choix que d'opérer la transmission de l'entreprise à des membres de leur famille, même si ces derniers ne sont pas toujours les mieux placés pour assurer la pérennité de l'entreprise. Des accords intrafamiliaux sont alors trouvés pour permettre une transmission effective de l'entreprise tout en garantissant au cédant une exonération d'ISF. Ces accords prévoient le plus souvent une réorganisation de la gouvernance de l'entreprise afin que le cédant continue à remplir l'ensemble des conditions nécessaires à l'exonération dont il souhaite conserver le bénéfice.

Ce n'est pas tout. Pour que la participation dans l'entreprise qu'il dirige soit éligible à l'exonération d'ISF sur les biens professionnels, le chef d'entreprise doit notamment pouvoir justifier qu'il exerce des fonctions au sein de l'entreprise et qu'il en retire l'essentiel de sa rémunération (i.e. plus de la moitié de ses revenus professionnels). De telles conditions ont pour effet de (i) maintenir le chef d'entreprise à des fonctions de direction (plus ou moins effectives) alors que son intention est de prendre sa retraite et (ii) imposer le paiement par l'entreprise d'une rémunération calculée pour atteindre plus de 50 % des revenus professionnels de ce contribuable. En outre, les accords familiaux engagent parfois l'entreprise sur le long terme, et se reproduisent de génération en génération, figeant ainsi toutes les structures de l'entreprise d'une manière peu compatible avec les transformations rapides imposées par les nécessités de l'économie moderne (91).

Il est à peine besoin de souligner les conséquences peu rationnelles auxquelles ces contraintes conduisent : maintien au sein des entreprises de dirigeants n'étant souvent plus en mesure de les diriger ; transmissions à des repreneurs choisis dans un cercle familial indépendamment de leurs compétences professionnelles ; faible mobilité du capital ; rigidités dans les transformations imposées par la modernisation de l'outil de production etc.

Au-delà des problématiques de transmission d'entreprise, l'imposition annuelle du patrimoine des porteurs de parts d'une entreprise, qui ne peuvent se prévaloir de l'exonération sur les biens professionnels, oblige fréquemment les entreprises à verser des dividendes pour permettre à ces actionnaires de s'acquitter de leur ISF. Une telle pression à la distribution de dividendes peut contrarier les objectifs de réinvestissement des profits au sein de l'entreprise.

Quant aux chefs d'entreprise qui peuvent se prévaloir de l'exonération ISF des biens professionnels (et qui n'ont pas besoin de liquidités annuelles pour financer l'ISF), ils adoptent parfois un comportement inverse en refusant de se verser des dividendes afin de ne pas subir l'augmentation de la fiscalité sur ces revenus.

(91) Au reste, les exonérations existantes aujourd'hui en matière d'ISF ne permettent pas à des générations successives de dirigeants de bénéficier simultanément d'une exonération d'ISF au titre des biens professionnels (un seul niveau de holding interposée toléré, obligation d'occuper des fonctions de direction, etc.).

**Proposition n° 7 : Réformer l'ISF pour qu'il cesse
d'être un frein à la transmission des entreprises**

La solution la plus radicale consisterait en une suppression pure et simple de l'ISF. La quasi-totalité des États européens ont déjà fait ce choix. En l'absence d'abrogation de l'ISF, il conviendrait de supprimer la distorsion entre le traitement des biens professionnels et celui du produit de la vente d'une entreprise.

Un tel résultat pourrait être obtenu de différentes façons. Une première méthode pourrait consister à généraliser l'exonération des biens professionnels aux produits issus de la cession de ces biens. Une seconde méthode, qui a la préférence d'une majorité des membres du groupe de travail, consisterait plutôt à élargir l'assiette de l'impôt en supprimant l'exonération des biens professionnels, mais en réduisant de manière significative le taux applicable.

2) Écart d'imposition entre dividendes et plus-values pour les entrepreneurs : un frein supplémentaire au développement des PME

L'augmentation récente de la fiscalité des dividendes est, par ailleurs, à l'origine d'autres « effets pervers ». Elle aggrave la distorsion entre la fiscalité des dividendes et celle, plus avantageuse, des plus-values pour les entrepreneurs.

Un entrepreneur éligible à l'abattement maximum de 85 % sur les plus-values (en cas de conservation plus de 8 ans de titres souscrits dans les 10 ans de la création de l'entreprise) verra sa plus-value imposée à un taux marginal de 26,25 % (92). À l'inverse, les dividendes qu'il perçoit sont imposés au taux de 64,5 % (93). Cette différence de traitement fiscal a été accentuée dans la période récente. En réaction au mouvement de contestation dit « révolte des pigeons », le législateur a introduit un régime d'imposition des plus-values beaucoup plus favorable que celui qui existait antérieurement (alors qu'initialement il ambitionnait de durcir ce régime).

La différence de traitement en matière d'IR entre les plus-values et les dividendes incite finalement un entrepreneur à vendre son entreprise plutôt qu'à la conserver et la développer, sauf à ce qu'il soit soumis à l'ISF, pour les raisons développées précédemment.

Une telle distorsion entre l'imposition des dividendes et celle des plus-values est incohérente puisque ces deux sources de revenus remplissent la même fonction sur le plan économique : l'une comme l'autre rémunèrent le risque pris par l'entrepreneur. De ce point de vue, le dividende ne constitue pas une rémunération comparable à un salaire. Alors que le salaire récompense le travail, le dividende rémunère le capital investi (c'est-à-dire les risques pris par l'investisseur) au même titre que la plus-value, qui en est aussi le fruit. Sur le plan économique, la distribution de dividendes permet à l'entrepreneur de soustraire une partie des profits du risque de l'entreprise, comme la cession lui permet de s'affranchir définitivement des risques relatifs à son investissement.

(92) IR au taux marginal de 45 % après abattement de 85 % – soit un taux marginal d'IR de 6,75 % auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux à 15,5 % et la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus de 4 %.

(93) Imposition à l'IR au taux marginal de 45 % auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux à 15,5 % et la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus de 4 %.

En raison de considérations qui tendent à assimiler les personnes qui perçoivent des dividendes à des rentiers, le législateur a choisi d'aligner la fiscalité des dividendes sur celle du travail. Pourtant, encore une fois, dans le cas d'un entrepreneur, le dividende se rapproche plus d'une plus-value (en ce qu'il permet de « couper du risque ») que de la rémunération de son travail.

Puisque l'imposition des dividendes est moins favorable que celle des plus-values, certains créateurs d'entreprise sont incités à revendre leur société plus tôt qu'ils ne l'auraient souhaité et qu'il n'aurait été souhaitable au regard du pays. Paradoxalement, mieux vaudrait ainsi céder son entreprise à un concurrent plutôt que de la développer de façon autonome.

Ce dispositif bancal s'explique par le fait que, après les hausses très fortes de la fiscalité appliquées en 2012, une amélioration – malheureusement trop ciblée – a été mise en œuvre pour répondre aux revendications d'une certaine catégorie d'entrepreneurs mobilisés lors de la révolte dite des « pigeons ». Ces créateurs d'entreprises souhaitent revendre le plus rapidement possible leur entreprise pour aussitôt réinvestir dans une nouvelle entreprise. Le plus souvent ces « multi-entrepreneurs » ne sont pas – encore – soumis à l'ISF et ne s'intéressent qu'à l'imposition des plus-values de cession.

Ces entrepreneurs méritent toute l'attention que le législateur leur a accordée. Cependant, ils ne représentent qu'une minorité de chefs d'entreprises en France. Les PME familiales constituent un modèle d'entrepreneuriat très différent. Il existe également des entrepreneurs soucieux de développer un véritable produit ou un service, de créer de la valeur puis de transmettre leur société mais seulement à la fin de leur carrière. Ceux-là ne cèdent leur entreprise qu'une ou deux fois dans leur vie alors que la perception de dividendes reste pour eux la meilleure façon de rémunérer les risques qu'ils prennent sur la durée.

Ce modèle d'entrepreneuriat n'a pas les faveurs du moment. C'est regrettable, car tout le monde s'accorde à penser que les ETI sont sous-représentées dans le tissu économique français. La fiscalité n'est, malheureusement, pas étrangère à cette situation.

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

Le régime d'imposition des dividendes actuel ne fait aucune distinction selon que l'actionnaire est un investisseur passif ou au contraire un investisseur exerçant son activité professionnelle au sein de l'entreprise. Pour neutraliser les inconvénients de ce régime qui viennent d'être soulignés et empêcher des arbitrages qui peuvent nuire à l'entreprise, il serait souhaitable d'aligner l'imposition des dividendes et celle des plus-values lorsque l'actionnaire exerce son activité professionnelle au sein de l'entreprise. Cette mesure aurait bien entendu vocation à s'appliquer à l'ensemble des personnes employées par l'entreprise, afin de favoriser le développement de l'actionariat salarié.

3) Les limites du régime d'intégration fiscale

Le régime de l'intégration fiscale impose la détention, directe ou indirecte, d'au moins 95 % du capital d'une filiale française soumise à l'IS afin de pouvoir l'intégrer et consolider son résultat fiscal avec celui des autres sociétés du groupe.

Au cours de nos travaux et discussions, ce seuil de 95 % a été identifié comme étant un frein aux investissements en France. Nous avons ainsi recueilli le témoignage d'un groupe français disposant de déficits fiscaux reportables qui souhaitait accueillir des associés minoritaires au sein d'un nouvel investissement. Si le groupe souhaite imputer ses pertes fiscales par le biais de l'intégration fiscale sur le résultat taxable de la filiale portant ce nouvel investissement, il doit détenir, directement ou indirectement, au moins 95 % des droits de vote et des droits financiers de cette filiale. Dans notre exemple, un tel seuil empêche le groupe de faire entrer des actionnaires minoritaires au capital de cette nouvelle société.

Le régime d'intégration fiscale tel qu'il existe aujourd'hui oblige donc le groupe à choisir entre (i) avoir la possibilité, au sein de son groupe d'intégration fiscale, d'imputer ses déficits fiscaux reportables sur le résultat de nouvelles sociétés abritant les nouveaux investissements français et (ii) limiter l'impact de ces nouveaux investissements sur la trésorerie du groupe en s'associant avec un investisseur minoritaire. Le niveau très élevé de détention se révèle donc un facteur défavorable pour un groupe déficitaire qui cherche à développer de nouvelles activités ou à lever du financement sur des activités profitables.

**Proposition n° 9 : Abaisser le seuil de détention
nécessaire pour entrer dans une intégration fiscale**

Pour répondre aux préoccupations exprimées, il conviendrait de réduire le seuil d'entrée dans l'intégration fiscale. Le taux de détention direct ou indirect de la société mère dans ses filiales intégrées pourrait être abaissé au 66 2/3 %, qui constitue le niveau généralement requis pour avoir la majorité dans toutes les assemblées générales d'associés, y compris celles réunies extraordinairement.

B – Distorsions fiscales entre deux opérations économiquement comparables : une opportunité d'arbitrage pour les entreprises

Il est fréquent que des régimes fiscaux différents s'appliquent à des situations comparables sur le plan économique. Aussi les entreprises sont-elles incitées à opérer des arbitrages en préférant la voie la moins imposée. Après avoir identifié ces arbitrages, le législateur a pu édicter des lois anti-abus afin de les empêcher.

Les exemples de ce phénomène sont légion. On se contentera d'en signaler quelques-uns.

1) Distorsion entre le rachat de titres par une société en vue de leur annulation et la réduction du capital de l'entreprise

Le législateur vient d'introduire une différence dans les modalités d'imposition des répartitions consécutives à la réduction du capital d'une société soumise à l'IS.

En cas de réduction de capital par annulation directe des titres, les sommes perçues par les actionnaires qui ne présentent pas le caractère d'un remboursement d'apport sont imposées selon le régime des dividendes. En revanche, lorsque la réduction de capital fait suite au rachat par la société de ses propres titres, le produit dégagé par l'actionnaire est

imposé selon le régime des plus-values pour les rachats effectués à compter du 1^{er} janvier 2015 (94).

Par conséquent, le législateur a introduit une distorsion fiscale pour deux opérations pourtant semblables économiquement. Dès lors, les sociétés et leurs actionnaires auront tout intérêt à chercher à se prévaloir du régime qui leur est le plus favorable.

2) Distorsion entre financement en fonds propres et financement par l'emprunt

Les entreprises structurent leur financement entre fonds propres et dettes pour tirer profit de la différence existant entre les régimes fiscaux applicables à ces deux modes de financement.

Économiquement, il a été démontré que, dans un référentiel sans taxe (95), le financement par capitaux propres ou par dette ne change pas la valorisation d'une entreprise. Toutefois, le financement en fonds propres et le financement par endettement sont traités d'une façon différente du point de vue fiscal puisque seul le second génère des charges financières fiscalement déductibles pour l'emprunteur (contrairement aux dividendes rémunérant les capitaux propres qui ne constituent pas une charge).

Tirant toutes les conséquences de cette distorsion de régime, les entreprises privilégient le financement par endettement, parce qu'il leur procure un avantage fiscal. L'effet de levier fiscal de l'endettement constitue même l'une des composantes essentielles des montages LBO.

Le recours systématique voire abusif à l'endettement a été identifié par le législateur depuis plusieurs années. Ce dernier n'a eu de cesse d'édicter des lois visant à limiter la déductibilité fiscale des intérêts aux seuls cas où l'endettement de l'entreprise demeure une opération économiquement justifiée, saine et viable (96). Il a particulièrement encadré les cas où le financement par emprunt est accordé par une société liée au débiteur (97).

Le législateur aurait pu choisir de s'engager dans une autre direction en recourant au mécanisme des « intérêts notionnels ». Ce mécanisme, déjà adopté en Belgique, revient à créer une charge extracomptable équivalente à la rémunération du capital. Dès lors, le financement par emprunt et le financement par fonds propres se trouvent sur un pied d'égalité. L'Italie a introduit cette possibilité depuis 2011 mais elle a choisi de limiter cette déduction au seul accroissement des fonds propres ce qui semble constituer aujourd'hui la

(94) À la suite de la censure par le Conseil Constitutionnel du régime fiscal applicable aux sommes perçues lors d'un rachat d'actions par la société émettrice, le législateur a choisi d'harmoniser ce régime en prévoyant une taxation selon le seul régime des plus-values (décision du conseil constitutionnel n° 2014-404 QPC du 20 juin 2014).

(95) Le théorème de Modigliani-Miller, théorème essentiel de la finance d'entreprise moderne, affirme que, dans un monde sans taxes, exonéré de coûts de transaction et sous l'hypothèse de l'efficacité des marchés, la valeur d'une entreprise n'est pas affectée par le choix d'une structure de financement. Modigliani et Miller remportèrent le Prix Nobel d'économie pour cette contribution à la théorie financière.

(96) On peut notamment citer les dispositions des articles 39-I-3°, 212 I et II (incluant les règles dites de « sous-capitalisation »), 223 B alinéa 7 (dispositif dit « amendement Charasse ») et 209 IX (dispositif dit « amendement Carrez ») du CGI.

(97) Dans ce cas précis des prêts intragroupes, le prêteur peut faire accepter au débiteur qu'il contrôle directement ou indirectement des taux de rémunération déconnectés des taux de marché dans le seul but d'éroder la base fiscale de ce dernier.

meilleure pratique d'après une étude récente (98). On peut regretter que le législateur ait préféré un enchevêtrement de règles anti-abus à cette option qui présente l'avantage de la simplicité et de la neutralité.

Proposition n° 10 : Introduire une déduction pour rémunérer le capital risqué fondée sur l'accroissement des fonds propres

La suppression progressive des incitations fiscales en faveur de l'endettement, conforme aux recommandations de politique fiscale adressées à la France par la Commission européenne (99), devrait s'accompagner d'un encouragement au renforcement des fonds propres des entreprises. À cet effet, un dispositif comparable à celui introduit en Italie ou en Espagne pourrait être imaginé, qui consisterait à autoriser la déduction d'un revenu notionnel à raison de l'accroissement des capitaux propres des entreprises.

C – Neutralisation des dispositifs fiscaux entre eux

L'exemple de la localisation en France des centres de décision des entreprises internationales

L'effet d'un dispositif fiscal peut se trouver neutralisé quand le législateur n'a pas veillé à ce qu'il s'articule de façon cohérente avec les autres mesures existantes. L'évolution du régime fiscal des holdings françaises est un exemple de ce phénomène de neutralisation d'un régime fiscal incitatif efficace.

1) Le régime des holdings, un régime fiscal favorable qui a fait ses preuves

Le traitement fiscal des holdings repose, d'une part, sur l'exonération des dividendes reçus de filiales au travers du régime des sociétés mères et filiales (100), et, d'autre part, sur l'exonération d'IS des plus-values long terme sur cessions de titres de participation, dit « niche Copé » (voir focus n° 10). Il a permis de favoriser la constitution et le maintien de holdings en France.

(98) Voir : Ernesto Zangari "Addressing the Debt Bias: A Comparison between the Belgian and the Italian ACE Systems" Taxation papers N° 44 ainsi que Michel Aujean « Financement de l'investissement et neutralité fiscale : efficacité comparée de la déduction des intérêts notionnels en Belgique et en Italie ».

<http://taj-strategie.fr/spip.php?article229>

(99) Voir : « Recommandations de la Commission Européenne pour la France » par Michel Aujean, 20/06/2014

<http://taj-strategie.fr/spip.php?article199> et http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_france_fr.pdf.

(100) Régime qui permet une exonération des dividendes reçus sous réserve de la réintégration d'une quote-part de frais et charge de 5 % (soit des dividendes imposés à l'IS au taux effectif de 1,7 %).

Focus n° 10 – Un régime conçu pour attirer les holdings en France

L'exonération des plus-values long terme sur titres de participation a été adoptée en 2007. Grâce à cette réforme, les plus-values sur titres de participation détenus depuis plus de 2 ans sont exonérées d'IS sous réserve de la réintégration d'une quote-part de frais et charges forfaitaire. Lors de l'introduction de cette exonération en 2007, cette quote-part à réintégrer s'élevait à 5 % de la plus-value nette (101) réalisée.

Ce régime est aujourd'hui moins attractif depuis la hausse de la quote-part de frais et charges à 10 % en 2011 puis à 12 % depuis 2012. Cette quote-part est désormais calculée à partir de la plus-value brute réalisée (sans possibilité d'imputer les moins-values long terme du même exercice).

Les plus-values à long terme sur titres de participation sont donc taxables au taux effectif de 4 % (au lieu de 1,7 % avant 2011).

Les entreprises ont rapidement adhéré à ce dispositif favorable. Quelques années après son introduction, il semblerait que l'objectif poursuivi par le législateur de retenir et d'attirer les holdings en France ait été atteint. La fiscalité favorable accordée aux plus-values à long terme sur titres (couplée avec des règles de déductibilité des charges financières avantageuses à l'époque) aurait en effet incité les investisseurs étrangers à structurer leurs investissements *via* la France, ce qui aurait permis à notre pays d'attirer des capitaux *via* des holdings françaises.

2) Le régime des holdings, un régime aujourd'hui affaibli

Ce régime favorable pour les holdings devrait dans les faits assurer le maintien en France de centres de direction. Pourtant, si cela a pu être le cas dans le passé, on peut aujourd'hui en douter. Diverses mesures votées récemment ont en effet alourdi la fiscalité des holdings et de leurs dirigeants, au point que ce régime ne suffit plus à rendre la France compétitive dans ce domaine.

Outre l'augmentation du taux effectif d'imposition des plus-values de cession (voir focus n° 10) et le resserrement des règles de déduction des charges financières, dont nous avons déjà parlé, le législateur a instauré en 2012 une taxe de 3 % sur les distributions de dividendes. Cette taxe, qui a été présentée comme une mesure de rendement (102), vient renchérir de manière significative les distributions de dividendes versées par les sociétés holdings à leurs actionnaires français ou étrangers (103).

Lors de nos travaux, les représentants de sociétés cotées ont voulu attirer l'attention sur le handicap que constitue pour eux cette taxe de 3 %. Le groupe X, coté avec un flottant représentant la quasi-totalité de son capital, est par exemple fortement pénalisé par rapport à son concurrent direct, également coté, qui possède une capacité de rémunération de ses

(101) Après imputation des moins-values à long terme réalisées au cours du même exercice.

(102) Elle vise à compenser l'exonération de retenue à la source sur les distributions de dividendes vers les fonds d'investissement étrangers.

(103) À noter cependant que les distributions réalisées par les PME sont exonérées de cette taxe, tout comme les distributions intervenant entre sociétés membres d'un même groupe fiscal.

actionnaires non obérée par cette contribution de 3 %. Dans la compétition que se livrent les sociétés cotées pour attirer et satisfaire leurs actionnaires, un tel impact n'est pas négligeable.

L'administration fiscale semble vouloir joindre ses efforts à ceux du législateur. Il est devenu fréquent de la voir remettre en cause le bénéfice du régime des sociétés mères sur la base d'une interprétation très stricte des conditions nécessaires pour bénéficier de ce régime. Fort heureusement, dans plusieurs affaires récentes, le juge a tempéré les ardeurs de l'administration, faisant prévaloir une interprétation plus conforme au droit européen (104).

Enfin et surtout, nul ne peut négliger l'importance de la fiscalité des personnes physiques dans ce débat. Quand bien même la fiscalité des holdings françaises serait avantageuse, il reste difficile pour un groupe international de localiser un centre de décision en France si les managers sont réticents à venir s'installer dans notre pays en raison d'une fiscalité personnelle dissuasive. Nous avons recueilli plusieurs témoignages de sociétés ayant eu des difficultés à convaincre des cadres de s'installer en France pour y exercer des fonctions de direction. Un tel facteur humain est fondamental et explique dans de nombreux cas la décision de groupes internationaux de préférer le Royaume-Uni, le Luxembourg ou même l'Allemagne pour implanter leur siège européen.

Les témoignages recueillis sur ce point éclairent quant aux raisons mises en avant par les cadres étrangers lorsqu'ils refusent leur mutation en France.

La communication réalisée autour de l'instauration de la taxe de 75 % sur les hautes rémunérations a notamment endommagé durablement l'image de la France, dorénavant considérée comme un pays à la fiscalité confiscatoire. La surtaxe Fillon de 3 et 4 % sur les hauts revenus (105), dont les effets sont plus tangibles, a elle aussi mauvaise presse. Quant au régime fiscal français des stock-options et actions gratuites, il est coûteux, peu intéressant et particulièrement complexe.

Ce qui est vrai de la fiscalité ne l'est pas moins des charges sociales. Le paiement de cotisations retraites à fonds perdus dissuade les étrangers qui n'envisagent pas de passer leur retraite en France. Le non plafonnement des cotisations salariales est également très dissuasif.

Pour les citoyens des États-Unis, le paiement de la CSG est particulièrement rédhibitoire. Ces derniers restent soumis à l'impôt sur le revenu américain du seul fait de leur nationalité quand bien même ils devenaient résidents fiscaux français au sens du Code Général des Impôts. Or, en application de la convention fiscale franco-américaine visant à éliminer les doubles impositions, la CSG versée en France ne donne pas droit à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt dû aux États-Unis, puisque la CSG n'est pas un impôt au sens de cette convention...

Enfin, les exonérations d'IR prévues par le régime des « impatriés » sont très encadrées et elles ne sont accordées que pour une période de cinq ans. À supposer que ce régime soit

(104) On peut notamment citer les décisions récentes du Conseil d'État dans les affaires Sofina (CE, 5 novembre 2014, n° 370650, 3^e et 8^e s-s, min. c/ Sté Sofina) et Technicolor (CE, 15 décembre 2014, n° 380942, 9^e et 10^e s-s, min. c/ SA Technicolor).

(105) Pour un célibataire, contribution additionnelle de 3 % sur les revenus compris entre 250 000 et 500 000 euros et de 4 % au-delà. Pour un couple soumis à une imposition commune, contribution additionnelle de 3 % sur les revenus compris entre 500 000 et un million d'euros et de 4 % au-delà.

conforme au droit communautaire, ce qui n'est pas certain, il conviendrait de le réformer en profondeur.

Pour toutes ces raisons, et d'autres liées à la mondialisation des structures d'organisation des entreprises, la France ne dispose pas – plus ? – d'un écosystème favorable à l'accueil et au maintien de dirigeants d'entreprise sur son sol. Cette réalité est préoccupante, car elle crée une incertitude sur la capacité de notre pays à conserver à long terme les centres de décision de ses grandes entreprises. Aujourd'hui, parmi les dix membres du comité exécutif du groupe Schneider Electric par exemple, une seule personne est résidente fiscale française. Quant au comité exécutif de Sanofi, il compte uniquement six résidents fiscaux français sur ses douze membres. Le législateur – notamment fiscal – n'a pas encore pris toute la mesure de ce lien étroit qui existe entre les entreprises et leurs dirigeants, et du fait que les mesures qui affectent ces derniers ne sont pas sans conséquences sur celles-là.

Il serait faux de penser que ces préoccupations n'intéressent que les dirigeants à très hauts revenus. Les cadres supérieurs sont eux aussi concernés. Comme nous l'avons expliqué dans le focus n° 2, certains chercheurs refusent une affectation dans un centre de recherche en France, essentiellement pour ces mêmes raisons. Est-il bien cohérent d'inciter les entreprises à localiser leurs centres de recherche en France quand, dans le même temps, on ne crée pas les conditions de l'accueil de chercheurs étrangers de renommée internationale pour y diriger des équipes ?

À l'heure d'une économie mondialisée et dématérialisée, la présence de grands groupes en France n'est plus un acquis. Aujourd'hui, ces groupes ont des fournisseurs et des clients dans le monde entier, recrutent des salariés et des dirigeants au niveau planétaire, si bien que le maintien de leur présence en France n'est plus une évidence. Il est urgent que le législateur prenne conscience de ces enjeux et s'empare notamment de la question de la fiscalité des holdings et de leurs dirigeants.

Proposition n° 11 : Restaurer les conditions favorables à l'installation de centres de décision en France

Certaines initiatives pourraient être prises pour restaurer et pérenniser le statut fiscal antérieur des sociétés holdings. Les mesures qui pourraient être prises dans ce domaine devraient se décliner dans plusieurs directions : rétablissement de la neutralité entre l'imposition des dividendes et des plus-values à long terme ; réécriture du régime des sociétés mères afin de le rendre pleinement conforme à la directive européenne sur le régime mère-fille ; suppression de la taxe de 3 % ; instauration d'une déduction pour intérêts notionnels ; alignement du régime d'exonération des plus-values et des dividendes Cette réforme devrait s'accompagner d'un assouplissement de l'imposition personnelle des personnes-clés exerçant leurs fonctions en France au sein des groupes français.

Conclusion

Il ne fait aucun doute que la fiscalité a un impact sur le comportement des entreprises. Mais cette influence que la norme fiscale exerce sur les milieux économiques ne doit pas seulement être constatée. Elle doit aussi être évaluée.

Tantôt le législateur cherche à orienter les décisions des entreprises dans le sens de l'intérêt général. Mais ses efforts ne sont pas toujours couronnés de succès, tant il est vrai que « l'enfer est pavé de bonnes intentions ». Il n'est pas rare que les objectifs poursuivis par telle ou telle mesure incitative ne soient pas atteints. Il peut aussi arriver que les effets obtenus soient éloignés ou même contraires aux intentions du législateur.

Tantôt le législateur cherche un rendement sans se préoccuper des effets de son action sur le tissu économique. Pourtant il agit là encore sur le comportement des entreprises, mais cette fois involontairement. Celles-ci s'adaptent à l'environnement fiscal dans lequel elles opèrent, quel que soit le but poursuivi par le législateur, tant il est vrai que « le diable est dans les détails ».

Que la norme fiscale vise ou non à orienter l'activité économique, ses effets sont rarement discernables de manière précise et les instruments de mesure manquent pour en évaluer l'efficacité.

Les entreprises ne sont pas ou peu consultées en amont de l'édiction de mesures qui, pourtant, les concernent au premier chef. Les lieux de discussion entre les acteurs économiques et les pouvoirs publics manquent cruellement, aux uns pour anticiper les impacts des mesures envisagées, aux autres pour en garantir une meilleure efficacité.

En aval, l'application de la norme fiscale montre des défaillances au stade de la résolution amiable des conflits. Le débat fiscal s'étiole, et les contentieux se développent, créant un environnement défavorable au développement de l'activité économique.

Du côté des entreprises de taille intermédiaire, l'ISF constitue un frein à la transmission de l'entreprise, et l'imposition différenciée des dividendes et des plus-values constitue une entrave à leur développement.

Du côté des grandes entreprises, le régime des holdings fait l'objet d'assauts répétés, réduisant peu à peu son intérêt, accélérant le mouvement de délocalisation de centres de décision ou de fonctions à l'étranger.

Au total, dans un contexte de concurrence mondiale accrue, la France ne peut pas faire l'économie d'une réorientation profonde de sa politique fiscale à destination des entreprises. Non pas, en tout cas pas seulement, pour en réduire la pression - nécessité souvent pointée

par ailleurs – mais pour la rendre plus prévisible, plus simple, plus cohérente, plus lisible et moins naïvement crédule s’agissant des bienfaits de l’impôt sur le comportement des entreprises.

Les entreprises répondent aux signaux (incitatifs ou dissuasifs) qu’elles perçoivent, mais pas toujours en s’y conformant et bien souvent au prix d’inconvénients que le législateur, même si on le postule ingénieux et avisé, ne saurait imaginer à l’avance. Pour cette raison, notre pays gagnerait à ne plus croire en l’avènement d’une sorte de meilleur des mondes fiscal. Il devrait peut-être s’abstenir d’abuser d’interventions démiurgiques dont les inconvénients apparaissent comme certains et les avantages de plus en plus improbables.

Le diagnostic de Portalis, que nous citons en introduction à ce Rapport, nous semble parfaitement résumer les enseignements que le Groupe de travail a pu retirer de ses échanges et des témoignages versés à ses débats : « *S’il est possible, dans une institution nouvelle, de calculer les avantages que la théorie nous offre, il ne l’est pas de connaître tous les inconvénients que la pratique seule peut découvrir* ». De ce constat, il découle à l’évidence que, pour être efficace, y compris au regard du légitime souci du législateur d’infléchir pour le meilleur les comportements des entreprises, la loi fiscale doit être simple, neutre, intelligible et stable. On en est loin.

Récapitulatif des propositions :

- ▶ **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’édiction 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.*

Gouvernance

Les opinions exprimées dans le présent Rapport n'engagent ni les personnes citées, ni les organisations qu'elles représentent.

Président

Michel LÉGER Commissaire aux comptes ; Président du Conseil d'Administration en charge des activités en France, au Benelux et au Maghreb, BDO et Membre du Board européen de BDO International.

Comité Directeur

Philippe AUDOUIN Directeur Administratif et Financier et Membre du Directoire d'Eurazeo ; Président de la DFCG.

Jean BOUQUOT Commissaire aux comptes associé, EY ; Président de la CRCC de Versailles.

Jean-Marc ESPALIOUX Associé - Executive Chairman, Montefiore Investment.

Helman LE PAS DE SÉCHEVAL Secrétaire général, Veolia.

Monique MILLOT-PERNIN Commissaire aux comptes ; Membre du collège de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Yves NICOLAS Commissaire aux comptes associé, PwC ; ancien Président de la CNCC.

Marie-Christine OGHLY Présidente, EnginSoft France ; Vice-Présidente de la Commission « International » du Pôle International/Europe du Medef.

Pascale PARQUET Directrice Conformité et Sécurité Groupe et membre du Comité Exécutif, BPCE.

Didier-Yves RACAPÉ Commissaire aux comptes Co-Dirigeant associé, Groupe Volentis, Dirigeant de CRITÈRES.

Conseil d'Orientation

Philippe BILGER Magistrat honoraire ; Président de l'Institut de la Parole.

Gauthier BLANLUET Avocat associé, Sullivan & Cromwell ; Professeur de droit fiscal des affaires à l'Université de Panthéon-Assas (Paris II).

Geneviève FÉRONE-CREUZET Directrice générale et co-fondatrice, Casabee.

Yves GÉRARD Médiateur auprès de Société Générale et du Groupe Crédit du Nord.

Antoine GOSSET-GRAINVILLE Avocat co-fondateur, BDGS.

Anne-Marie IDRAC Représentante spéciale de la France pour les échanges économiques avec les Émirats Arabes Unis ; ancienne Secrétaire d'État au Commerce Extérieur.

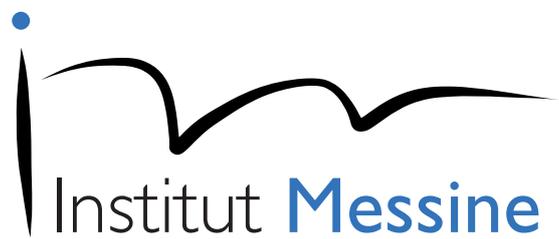
Henri NALLET Président, Fondation Jean Jaurès ; ancien ministre de la Justice.

Marie-Pierre PEILLON Directrice de la Recherche, Groupama Asset Management ; ancienne Présidente de la Société française des analystes financiers.

Guylaine SAUCIER Administratrice de sociétés.

Natacha VALLA Directrice adjointe, CEPII.

Jean-Marc VITTORI Éditorialiste, *Les Échos*.



www.institutmessine.fr