

Commission pour la libération de la croissance française –
Fiscalité
Note d’ouverture à partir d’une réunion avec Olivier Fouquet
et Pierre Sebastien Thill

La fiscalité française doit être appréciée sous deux angles :

**Sa pertinence au regard de la compétitivité : notre système actuel n’est pas compétitif ;
Son adaptation au marché interne : en quoi constitue-t-elle une entrave au marché interne.**

Cette première réunion, qui sera suivie d’une seconde le 9 novembre prochain, n’a porté que sur l’approche **compétitivité**.

Trois axes ont été retenus sur l’amélioration de la fiscalité française au regard de la fiscalité.

I - Renforcer la sécurité juridique du droit fiscal français

Le constat dressé par le rapport de Bruno Gibert relatif à l’amélioration de la sécurité du droit fiscal reste pour l’essentiel toujours valable : malgré l’existence et le développement de plusieurs dispositifs protecteurs, comme le rescrit fiscal ou l’opposabilité de sa propre doctrine à l’administration fiscale, la perception globale reste forte d’une insécurité de l’environnement fiscal des acteurs économiques opérant sur le territoire français.

Il n’y aura pas de rescrit fiscal attractif si on ne modifie pas la relation entre la fiscalité et les entreprises ou les personnes les plus fortunées. Or, il s’agit incontestablement d’un frein à l’attractivité du territoire pour les investisseurs internationaux, ainsi qu’à la compétitivité des entreprises françaises, même si son impact est nécessairement difficile à quantifier.

Les principaux facteurs d’insécurité et pistes de réflexion pour y remédier, relevés lors de la réunion, sont les suivants :

A. L’instabilité et la non-prévisibilité de la norme fiscale

a) Le constat

Le constat, valable pour l’ensemble de l’ordre juridique français, est ressenti avec une particulière acuité par les agents économiques en matière fiscale.

Trop fréquemment modifiées, les normes fiscales ne font pas l’objet de discussions en amont avec les professionnels concernés, au contraire des pays anglo-saxons qui pratiquent couramment la conception de « livres blancs » en la matière. Les contacts officieux pratiqués désormais, s’ils sont parfois utiles, n’en renforcent pas moins le sentiment d’une grande opacité.

Une illustration à la fois inquiétante et pertinente, dans un contexte où l'appui aux PME apparaît prioritaire pour accroître le potentiel de croissance de l'économie française, est celle des aides fiscales incitatives accordées aux PME. Dans la réalité, le cumul des aides perçues par les PME est généralement très supérieur au seuil *de minimis* de 200.000 euros sur trois ans prescrit par les règles européennes. Par conséquent, tout contrôle fiscal rigoureux aboutissant à la restitution desdits excédents pourrait aboutir à des conséquences graves pour les entreprises concernées.

b) Une proposition : définir plus en amont une stratégie fiscale davantage concertée avec les agents économiques

En premier lieu, une modification des conditions d'élaboration de la loi de finances pourrait être préconisée, en situant plus en amont la conception et l'élaboration des règles fiscales, c'est-à-dire au moment où la direction du budget construit elle-même les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances.

En second lieu, les professionnels devraient être consultés de manière systématique avant toute décision fiscale d'ampleur. A cet égard, le recours à des « livres blancs » en matière fiscale pourrait être introduit.

Plusieurs participants ont souligné que trop souvent la doctrine administrative est utilisée pour compenser a posteriori, après remontée des difficultés d'application de la loi fiscale, les effets négatifs de dispositions qui auraient pu être évités a priori, par une concertation en amont avec les agents économiques concernés.

B. L'application de la loi fiscale et de la jurisprudence par l'administration n'est pas suffisamment uniforme et reste excessivement marquée par une culture de la méfiance

a) Le constat

La jurisprudence n'est pas toujours suffisamment connue et mise en œuvre au niveau des vérificateurs. Le savoir juridique reste concentré dans les services chargés du contentieux.

La doctrine administrative, potentiellement opposable à l'administration en vertu de l'article L.80 A du livre des procédures fiscales, est généralement tardive (souvent plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi). Or, elle constitue l'un des éléments fondamentaux de la sécurité juridique des entreprises.

A titre d'illustration, il existe une zone d'insécurité préoccupante, s'agissant de l'introduction des normes comptables IFRS et de leur impact sur la notion d'amortissement, puis par effet de ricochet, sur l'impôt des entreprises.

L'accroissement de la lisibilité de l'organisation de l'administration fiscale, grâce notamment à la direction générale des entreprises, doublé d'un fort développement de la pratique du rescrit **ne peuvent pallier totalement les effets négatifs d'une culture de la méfiance institutionnalisée entre les chefs d'entreprise et l'administration fiscale.**

Le conseil des impôts a ainsi souligné que « la modernisation du contrôle fiscal passe par la poursuite de l'évolution des comportements administratifs, la culture du dialogue de l'administration est encore insuffisamment développée en cas de contrôle fiscal » (rapport 2002 sur l'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les contribuables).

b) Les pistes de réflexion évoquées : mieux diffuser le droit applicable, favoriser l'émergence d'une culture de conseil se substituant à la culture du contrôle

En premier lieu, l'amélioration de la diffusion de la jurisprudence et de la doctrine administrative, que ce soit au sein même de l'administration fiscale ou dans le tissu des PME permettrait de renforcer les garanties d'application du droit fiscal.

En second lieu, la nécessité d'une évolution des comportements administratifs envers les entreprises afin de réduire la méfiance réciproque entre certains services de l'Etat et les entrepreneurs a été également soulignée par les participants. La réduction du fossé de méfiance pourrait passer par une évolution de la formation des agents des impôts, faisant une plus large place aux contraintes et exigences de la vie économique.

A ce titre, il pourrait être envisagé d'introduire un stage d'au moins 6 mois en entreprise dans le cadre de la scolarité à l'école nationale des impôts. Actuellement la formation d'inspecteur des impôts dure 18 mois (scolarité d'un an, stage d'application et de formation spécialisée de 6 mois). Un accroissement de 6 mois, en dépit de son coût important pour les finances publiques, semble réaliste. Les élèves inspecteurs seraient par exemple chargés d'aider les entreprises d'accueil à remplir leurs obligations déclaratives et serviraient d'interface avec l'administration fiscale. Peut-être cosmétique et/ou anecdotique au regard de la difficulté détectée, **cette mesure pourrait aider à une réduction de la méfiance.**

Enfin, le développement d'une démarche de partenariat avec les PME a été également évoqué, en réorientant une partie des moyens du contrôle vers le conseil aux entreprises.

II- Réfléchir à une réforme réaliste de la taxe professionnelle

A. La nécessité de la réforme a été reconnue par tous les participants : l'originalité, la complexité et les spécificités de la taxe professionnelle pèsent sur la compétitivité de l'économie française

Le constat a été précisé par le rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle, présidée par Olivier Fouquet. **Les dernières réformes de cette taxe ont conduit à surcharger les secteurs exposés alors qu'on voulait faire le contraire.** S'agissant de son impact économique, trois effets nocifs ont ainsi été documentés et mis en évidence par la commission :

a) La taxe professionnelle renchérit le coût des facteurs de production, et pénalise ainsi l'investissement et l'emploi.

La valeur locative des équipements et biens mobiliers, ainsi que celle des établissements industriels passibles de la taxe foncière, base de la taxe, est directement fonction de leur prix de revient. La taxe professionnelle induit, donc, pour ces entreprises, une augmentation du coût du capital.

Pour les entreprises qui sont soumises à la cotisation minimale ou au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, la taxe professionnelle ressortit, au plan économique, à un accroissement du coût des facteurs de production.

b) Les effets de la taxe professionnelle se font ressentir plus lourdement sur les secteurs à forte intensité capitalistique (en particulier le secteur industriel, l'énergie et les transports), et sur les entreprises en difficulté.

Dans la mesure où, de façon directe, elle pèse davantage sur le capital que sur le travail, la taxe professionnelle grève plus fortement les secteurs les plus intensifs en capital, c'est-à-dire sur les secteurs dont le ratio investissement/valeur ajoutée est élevé, le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée n'atténuant que partiellement ce phénomène.

Sans lien avec leur capacité contributive, la taxe professionnelle pèse lourdement sur les entreprises en difficulté.

c) Sans équivalent à l'étranger, la taxe professionnelle handicape la France dans la concurrence internationale.

L'imposition locale des investissements est une originalité française, ce qui entraîne deux effets négatifs handicapant la France dans la concurrence fiscale internationale.

En premier lieu, la taxe professionnelle alourdit la charge fiscale des entreprises vis-à-vis de leurs concurrentes étrangères, et pèse particulièrement sur les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale. La taxe professionnelle représente entre 30 et 70% du coût de l'impôt sur les sociétés.

En second lieu, la nature de la taxe professionnelle peut exercer un effet désincitatif sur les choix d'investissement au détriment de la France.

B. Les obstacles à la réforme

a) Le blocage constitutionnel

L'article 72-2 alinéa 2 prescrit désormais que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre. »

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales dispose que « pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. ». Elle donne donc aux réformes de la fiscale locale impulsée par l'Etat un caractère contraignant : la taxe professionnelle ne pourra être remplacée que si, pour chaque catégorie de collectivités, les ressources nouvelles apportées aux collectivités constituent des ressources propres.

b) L'ampleur des transferts de charges pour les entreprises et de ressources pour les collectivités

L'une des difficultés tient au fait que toute réforme de la taxe professionnelle entraînera nécessairement d'importants transferts de charges pour les entreprises et de ressources pour les collectivités, avec des gagnants et des perdants.

Par exemple, la proposition visant à créer une contribution sociale généralisée locale a été en son temps écartée car entraînant d'excessifs transferts de charges. Dans la même optique, la proposition visant à créer un impôt sur les sociétés local a été écartée car il s'agit d'un impôt excessivement cyclique, dont les produits, en période de faible croissance, pourraient faire défaut aux collectivités qui seraient ainsi confrontées à une baisse massive et brutale de leurs recettes.

Selon M. Fouquet, ce sujet a constitué le principal facteur explicatif de l'absence de réforme, postérieurement à la remise du rapport de la commission en 2004. Le calendrier de la réforme revêt par conséquent une importance stratégique.

C. Les pistes de réforme

a) Une piste maximaliste mais difficile à mettre en œuvre politiquement : abroger l'alinéa 2 de l'article 72-2 de la Constitution, supprimer la taxe professionnelle, compenser la perte de recettes par des dotations de l'Etat

L'abrogation de l'alinéa 2 de l'article 72-2, politiquement fort délicate à mettre en oeuvre, permettrait de suggérer la suppression de la taxe professionnelle, qui serait compensée par la hausse des dotations de l'Etat, elle-même financée par des impôts d'Etat, censés être plus neutres économiquement.

b) Une piste techniquement complexe : suivre la proposition de la commission de réforme en créant une taxe assise sur la valeur ajoutée des entreprises et la valeur locative foncière

Après avoir étudié plusieurs solutions possibles, et procédé à des simulations d'impact, la commission de réforme de la taxe professionnelle, qui travaillait dans un cadre constitutionnel contraint, a proposé la création d'une imposition assise sur la valeur ajoutée des entreprises et la valeur locative foncière.

Lors de la réunion, Olivier Fouquet a indiqué que la maîtrise de la transition, tant pour les collectivités territoriales que pour les entreprises, constituait une autre condition essentielle du succès de la réforme.

c) Une piste visant à atténuer la nocivité et le poids de la taxe professionnelle

En cas d'impossibilité de mener les réformes ci-dessus mentionnées, il a été suggéré d'abaisser encore le taux de plafonnement de la taxe en fonction de la valeur ajoutée, pour le conduire à 2%. Le problème vient de ce que cette réforme, qui fige la situation actuelle au niveau de chaque entreprise qui centralise les bases de chacun de ses établissements, pénaliserait les collectivités les plus vertueuses. C'est la plus grande difficulté technique aujourd'hui.

III. III - Harmoniser certains concepts essentiels du droit fiscal français avec l'environnement international afin d'améliorer sa lisibilité et son attractivité à l'extérieur

Trois thèmes sont considérés comme des sujets devant et pouvant donner lieu à des changements rapides, vecteurs d'un changement psychologique d'ampleur chez les acteurs économiques :

A. Le régime de la territorialité de l'impôt

Par sa spécificité, le système français de territorialité de l'impôt souffre d'une image dégradée sur la scène économique internationale.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, le régime ne permet généralement pas de consolider les résultats des succursales, qui sont considérées comme des entités fiscalement indépendantes. Le régime du bénéfice mondial, constitue une exception certes positive mais, réservé aux grands groupes, il est peu répandu.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, le système fiscal français retient au contraire une perception « mondiale » des revenus. Ainsi, un actif basé en France mais réalisant une partie de ses activités à l'extérieur, est généralement fiscalement imposé en France pour la totalité de ses revenus.

B. Le régime des sociétés de personnes

Il aboutit également à attirer en France des bénéficiaires qui ne devraient pas y être imposés. Il présente en outre une excessive complexité en découpant artificiellement le sujet de l'impôt, à savoir la société, et les redevables effectifs, qui sont les personnes.

La France est le seul pays au monde à avoir ce régime qui constitue un frein à la réalisation d'opérations en France.

C- Le régime de l'impôt sur les fortunes

Ce régime créé des difficultés que l'on essaie de surmonter au gré des conventions internationales.

Le premier problème concerne les cadres supérieurs étrangers dissuadés de venir en France : ainsi par exemple la convention franco américaine dispense-t-elle les américains de l'ISF pendant les cinq premières années.

Le deuxième problème porte sur les grosses fortunes du Moyen Orient : les redressements peuvent être très importants (conflit actuel devant le TA de Paris portant sur un montant de 170 millions d'euros).

Ne vaudrait-il pas mieux un impôt plus faible appliqué plus largement qu'un impôt confiscatoire ?

En conclusion, quatre pistes de réforme :

- **Une meilleure sécurité juridique pour plus de compétitivité et d'attractivité**
- **Une réforme de la taxe professionnelle : le niveau et la répartition entre les entreprises**
- **Une harmonisation avec les règles fiscales étrangères sur la territorialité et sur les sociétés de personnes**
- **Une réforme de l'impôt sur la fortune alignée sur les conventions internationales conclues**