

COUR DES COMPTES

Synthèse du Rapport public thématique

Mars 2011

Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne

■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes. Les réponses des administrations et des organismes concernés sont insérées dans le rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Les caractéristiques des deux pays et de leurs systèmes de prélèvements obligatoires	7
2 Les blocs de prélèvements	13
3 Les principaux enseignements tirés de la comparaison	23
Conclusion générale	29
Principales constatations	30
Principales orientations	35

Introduction

La Cour des comptes a engagé en septembre 2010 un travail visant à dresser un état des lieux comparé des systèmes fiscaux français et allemand, donnant ainsi suite à un souhait exprimé par le Président de la République.

La Cour a considéré qu'un tel examen ne pouvait être mené sans prise en compte du contexte propre à chaque pays et notamment de leur situation en matière économique et de finances publiques. Elle s'est livrée à une analyse technique approfondie des systèmes de prélèvements tout en gardant constamment à l'esprit que la compétitivité et l'attractivité d'un pays dépendent aussi d'autres facteurs que la fiscalité.

Pour mener à bien cette réflexion, la Cour a organisé la consultation la plus large possible : constitution d'un groupe d'experts ayant vocation à éclairer ses travaux, auditions de responsables d'organisations syndicales et professionnelles et de praticiens. Des échanges techniques fructueux ont par ailleurs été noués avec le ministère fédéral des finances allemand désigné comme interlocuteur de la Cour.

Le rapport a été établi sous la seule responsabilité de la Cour. ■

1 Les caractéristiques des deux pays et de leurs systèmes de prélèvements obligatoires

La toile de fond

Deux tendances économiques divergentes

La France et l'Allemagne, soit plus de la moitié du PIB de la zone euro, sont relativement homogènes au plan économique et social. Le PIB par habitant est proche, le rythme de croissance voisin, le système de protection sociale étendu.

Cette proximité ne saurait dissimuler des différences structurelles profondes pas plus que l'existence, dans la période récente, d'évolutions contrastées.

L'Allemagne s'appuie, à la différence de la France, sur un tissu d'entreprises moyennes puissant (Mittelstand). Elle se caractérise par une croissance reposant sur son industrie (25,6 % du PIB contre 13,6 % en France) et, encore plus que par le passé, sur ses exportations au détriment relatif de la consommation.

La croissance annuelle moyenne entre 2000 et 2010 a été un peu plus forte en France (1,5 % contre 1,1 %). Depuis 2006, elle tend à être plus vive en Allemagne. La sortie de crise y est plus rapide. Ce pays devrait connaître une croissance sensiblement supérieure sur la période 2010-2012.

La plus forte croissance de l'Allemagne depuis 2005, les réformes intervenues sur le marché du travail, le recours massif au chômage partiel pendant la crise de 2008-2009 lui ont permis de ramener son taux de chômage à 6,6 % fin 2010 contre 9,7 % pour la France.

Le partage de la valeur ajoutée a évolué différemment au cours des années 2000. La part des salaires est restée stable en France. Elle a reculé de 5 points en Allemagne, partant d'un niveau plus élevé. Ce phénomène traduit, au-delà de la correction du choc initial de la réunification, les effets de la politique de modération salariale.

Des écarts structurels de compétitivité, une évolution récente favorable à l'Allemagne

La compétitivité de la France et celle de l'Allemagne ont suivi des voies divergentes.

L'Allemagne bénéficie de longue date d'un avantage de compétitivité hors-prix : meilleure qualité perçue des produits allemands ; stratégie d'implantation dans les pays d'export ; taille supérieure du secteur exportateur ; mil-

Les caractéristiques des deux pays et de leurs systèmes de prélèvements obligatoires

leure diversification géographique des firmes exportatrices.

Sa compétitivité-coût s'est significativement améliorée au cours des années 2000. La progression des coûts salariaux unitaires (intégrant à la fois les coûts salariaux horaires et les évolutions de la productivité) a été dans l'industrie française supérieure de 10 points à celle de l'industrie allemande sur la période 2000-2008. L'avantage dont la France disposait en ce domaine au début des années 2000 a disparu.

L'excédent commercial allemand a progressé continument (134 Md€ en 2009). Le déficit français n'a cessé de s'alourdir (53 Md€ en 2009). La France a vu ses parts de marché, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne, diminuer d'environ 3 points entre 2000 et 2009.

Redistribution : un dispositif plus étendu en France

Le champ de la protection sociale est plus étendu en France qu'en Allemagne : prise en compte plus importante des charges de famille, système français d'indemnisation du chômage plus protecteur, assujettissement à l'assurance maladie de la totalité de la population, régimes de retraite complémentaire obligatoires. Ces caractéristiques ont des conséquences impor-

tantes en termes de redistribution : en France, elles contribuent à hauteur de 63 % à la réduction des inégalités, contre 37 % pour les prélèvements.

Les écarts de revenus étaient moins importants en Allemagne qu'en France en 2000. La situation s'est inversée à partir de 2006, avant que les deux pays ne convergent vers des niveaux très proches en 2009. Le coefficient de Gini, qui est un indicateur d'inégalité, est resté stable en France sur la période. Il a augmenté de 20 % en Allemagne. Le taux de pauvreté relative a augmenté de moitié en Allemagne entre 2000 et 2009, alors qu'il diminuait de 20 % en France.

Finances publiques : une priorité plus marquée en Allemagne

L'Allemagne se distingue par une priorité plus forte donnée au respect de l'équilibre budgétaire. La France n'a plus connu d'excédent budgétaire depuis 1974. L'Allemagne a connu depuis 2000 trois exercices d'excédent de ses finances publiques.

L'Allemagne a profité de la période de croissance relativement forte qui a précédé la récession pour réduire son déficit public. En 2008⁽¹⁾, la France abordait la crise avec un déficit de 3,3 % de PIB quand l'Allemagne présentait un excédent de 0,1 % du PIB. Le déficit

(1) La crise ayant perturbé le rendement des recettes fiscales de 2009 et les données 2010 n'étant pas stabilisées, les analyses qui suivent se réfèrent fréquemment à 2008.

Les caractéristiques des deux pays et de leurs systèmes de prélèvements obligatoires

structurel français est aujourd'hui supérieur de plus de trois points à celui estimé pour l'Allemagne.

L'écart entre les situations budgétaires allemande et française s'explique en grande partie par la dynamique de la dépense publique. Entre 2000 et 2008, l'Allemagne a ralenti l'évolution de sa dépense publique (ramenée de 45,1 à 43,8 points de PIB), ce qui n'a pas été le cas de la France. La dette publique française était en 2000 inférieure à celle de l'Allemagne et à la moyenne de l'Union européenne. En 2010, la dette publique était de 80 % du PIB en Allemagne, contre 83 % du PIB en France.

Le niveau et la structure des prélèvements obligatoires

Des prélèvements obligatoires élevés dans les deux pays, en réduction plus nette en Allemagne

De nombreux prélèvements qui existent en France n'ont pas leur équivalent en Allemagne, l'inverse étant beaucoup plus rare. C'est notamment le cas de taxes acquittées par les entreprises et grevant les coûts de production, pour un montant que l'on peut estimer au total à environ 58 Md€ en 2008, soit 3 points de PIB. Elles comprennent les taxes assises sur la masse salariale (26,5 Md€),

celles portant sur le capital fixe utilisé par les entreprises et celles portant sur le chiffre d'affaires. Concernant l'imposition des ménages, si la CSG et la CRDS compensent en partie l'étroitesse de l'impôt sur le revenu (IR), la taxe d'habitation (13,3 Md€) et l'ISF (4 Md€) n'ont pas d'équivalent dans ce pays.

Les taux de prélèvements obligatoires dans les deux pays sont sensiblement plus élevés que la moyenne de l'Union européenne à 27, mais l'écart en termes de taux de prélèvements obligatoires est significatif (de l'ordre de 3,5 points de PIB). Pour près des deux tiers, l'écart entre les deux pays s'explique par l'architecture différente des systèmes de protection sociale.

Les prélèvements obligatoires par institution destinataire

En Allemagne, les prélèvements obligatoires sont affectés pour 40 % aux organismes de sécurité sociale, pour 30 % à l'Etat et pour 30 % aux Länder et collectivités locales. Cette répartition n'a pas évolué dans la période récente. En France en revanche, la part des prélèvements obligatoires affectés à l'Etat a diminué de 3,2 points de PIB entre 2000 et 2008, au profit des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales. En 2008, les prélèvements obligatoires étaient affectés à 36 % pour l'Etat, 52 % pour la sécurité sociale et 12 % pour les collectivités locales.

L'Allemagne présente la particularité d'être un Etat fédéral mais avec une fis-

Les caractéristiques des deux pays et de leurs systèmes de prélèvements obligatoires

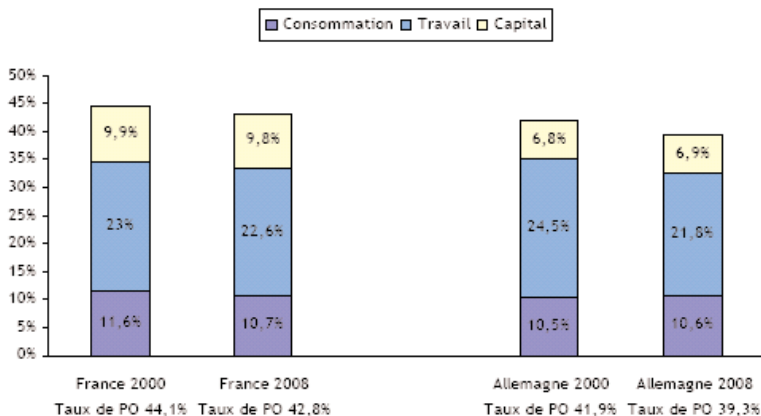
calité locale peu autonome. En France, plusieurs impôts sont affectés en totalité au financement des collectivités territoriales. En Allemagne, 75 % des recettes fiscales des Länder proviennent d'impôts partagés avec l'Etat fédéral auxquels est appliquée une formule pour en répartir le produit.

d'imposition du capital (environ 3 points de PIB), mais celle-ci n'en reste pas moins significative. Entre 2000 et 2008, en France, c'est l'imposition de la consommation qui a le plus diminué (-0,9 point de PIB) ; en Allemagne, c'est l'imposition du travail (-2,7 points de PIB).

L'analyse économique de la taxation

Les données d'Eurostat surestiment quelque peu la différence en termes

Graphique n° 12 : Poids des prélèvements obligatoires par agrégat économique (en % du PIB)



Source : données Eurostat

Les caractéristiques des deux pays et de leurs systèmes de prélèvements obligatoires

La taxation de la consommation

La France a réduit les prélèvements obligatoires assis sur la consommation. L'Allemagne, comme la moyenne des pays de l'Union européenne, a suivi une tendance inverse. En 2008, la France imposait à 19,1 % la consommation des ménages, contre 19,8 % pour l'Allemagne et 21,5 % en moyenne dans l'Union européenne.

Cette évolution s'explique notamment, en France, par la baisse du taux normal de la TVA, l'extension du taux réduit, la suppression de la « vignette automobile » et les aménagements apportés à la taxe intérieure sur les produits pétroliers. En Allemagne, la hausse est due à l'augmentation de trois points du taux normal de TVA (de 16 à 19 % au 1er janvier 2007) afin de financer la réduction des déficits et la moitié de la baisse nette de 1,6 point des cotisations sociales.

La taxation du travail

Les taux d'imposition des revenus du travail sont voisins dans les deux pays (41,4 % en France, 39,2 % en Allemagne), à un niveau supérieur à celui de l'Union européenne.

Ce taux est stable en France depuis 1995. L'impact des allègements de charges sur les bas salaires a été neutralisé durant la période par l'augmentation des autres impositions pesant sur les salaires. L'Allemagne s'est, au contraire, engagée depuis 2004 dans une baisse

des prélèvements assis sur le travail afin d'améliorer la compétitivité de ses entreprises (baisse des cotisations sociales sur les bas salaires dans le cadre des lois dites « Hartz », baisse de 1,6 point des cotisations en 2007, baisse du barème de l'impôt sur le revenu depuis 2000).

La taxation du capital

Le taux d'imposition du capital en Allemagne, qui a fortement diminué depuis 2000, se situe aujourd'hui nettement en dessous de la moyenne de l'Union européenne. La France se place significativement au-dessus. Elle impose l'ensemble du capital à 38,8 % en 2008, contre 23,1 % pour l'Allemagne et 26,5 % en moyenne dans l'UE.

Le produit de l'imposition des revenus du capital est comparable dans les deux pays. La France se distingue par une imposition du stock de capital beaucoup plus importante qu'en Allemagne (4,5 % du PIB contre 1 % en Allemagne). L'essentiel de l'écart de taxation du stock de capital entre les deux pays tient d'une part aux prélèvements qui n'existent qu'en France (taxe professionnelle, ISF, mutations mobilières à titre onéreux, contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), taxe d'habitation), d'autre part à des prélèvements sensiblement plus lourds côté français (taxe foncière, mutations à titre gratuit).

Concernant les prélèvements sur les revenus du capital, l'écart entre les deux pays est faible, et n'a pas évolué depuis 2000. En 2008, ces prélèvements repré-

Les caractéristiques des deux pays et de leurs systèmes de prélèvements obligatoires

sentaient 5,8 % du PIB en Allemagne et 5,3 % en France. En termes de taux d'imposition sur les revenus du capital, la France comme l'Allemagne restent en 2008 au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (respectivement 21 % et 19,7 % contre 19,3 %).

La taxation à finalité environnementale

Les recettes de la fiscalité environnementale, telles que conventionnellement définies par Eurostat, sont plus faibles en France (elles représentaient en 2008 2,1 % du PIB) et en Allemagne (2,2 %)

que dans le reste de l'Union européenne (2,6 %).

L'évolution des recettes issues de la fiscalité environnementale est relativement similaire dans les deux pays entre 2000 et 2008. Toutefois, le poids de la fiscalité pesant sur les produits énergétiques est, de loin, plus élevé en Allemagne qu'en France. Les prélèvements obligatoires concernant le secteur des transports sont un peu plus développés en France, essentiellement du fait du versement transport (6 Md€) qui n'existe pas en Allemagne, mais dont on peut contester la classification en fiscalité environnementale.

2 Les blocs de prélèvements

Les prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages

Une structure de prélèvements différente

L'architecture des prélèvements

Le poids de l'impôt sur le revenu dans le PIB est plus de trois fois plus élevé en Allemagne qu'en France (9,6 % du PIB allemand en 2008 contre 2,6 % du PIB en France).

La fiscalité française des revenus des ménages a été marquée depuis le début des années 1990 par l'apparition puis la montée en puissance d'impositions proportionnelles affectées au financement de la protection sociale (CSG, CRDS), qui se sont pour l'essentiel substituées aux cotisations. Ces impositions proportionnelles représentaient 4,6 % du PIB en 2008.

Les cotisations sociales s'établissent à un niveau significativement supérieur en France : 15 % du PIB en France, contre 12,6 % du PIB en Allemagne. Elles ne se répartissent pas de la même

façon entre les employeurs et les salariés : la répartition est quasiment paritaire en Allemagne alors que les cotisations patronales représentent en France un montant plus de deux fois supérieur aux cotisations des salariés (respectivement 11 % et 4 % du PIB).

L'impôt sur le revenu

Le taux marginal supérieur de l'IR est plus élevé en Allemagne qu'en France : 45 %¹ en Allemagne contre 41 % en France. Cette situation résulte d'une baisse du taux de la tranche marginale supérieure plus importante en France au cours des 20 dernières années.

Les IR français et allemand connaissent tous deux un mécanisme de quotient conjugal permettant de tenir compte de la globalité des revenus d'un ménage pour l'établissement de l'impôt. Toutefois, il est possible aux ménages allemands d'opter pour une imposition séparée.

La prise en compte des enfants est sensiblement différente dans les deux pays, l'Allemagne n'ayant pas de mécanisme analogue au quotient familial français. Les ménages allemands peuvent choisir entre l'attribution d'allocations familiales et l'application d'un abattement fiscal.

(1) A ce taux de 45 % s'ajoute, par ailleurs, une « surtaxe de solidarité » de 5,5 % sur le montant de l'impôt dû.

Les blocs de prélèvements

La prise en compte des frais professionnels dans le calcul du revenu imposable peut s'opérer dans les deux pays de manière forfaitaire ou au montant réel. La déduction forfaitaire en vigueur en France est nettement plus favorable qu'en Allemagne (10 % des revenus salariaux plafonnés à 13 948 € en France pour l'année 2010 contre 920 € en Allemagne).

L'IR allemand est prélevé à la source, ce qui ne dispense pas une importante majorité de contribuables de réaliser une déclaration complémentaire.

Les dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu sont significatives dans les deux pays mais sont plus nombreuses et plus coûteuses en France.

Les contributions et cotisations sociales

L'Allemagne n'a pas opéré la diversification du mode de financement de la protection sociale que la France a réalisée avec la CSG qui frappe de façon très large les revenus des ménages et en particulier les revenus du patrimoine. Le prélèvement social y est sensiblement plus dégressif par rapport aux revenus qu'en France.

Les dispositifs d'exonération de cotisations sociales sont beaucoup plus importants en France (coût de plus de 30 Md€) et sont concentrés sur les cotisations patronales sur les bas salaires (jusqu'à 1,6 SMIC). En Allemagne, les allègements ne concernent que les cotisations salariales et sont ciblés de manière plus restrictive qu'en France.

Des effets globalement analogues en termes de coût du travail et de redistribution

En 2008, la part dans le PIB des prélèvements sur les revenus des ménages s'établissait à 23,3 % en France et à 24,9 % en Allemagne. L'impact des prélèvements sociaux (cotisations sociales, compte tenu des allègements et exonérations) et fiscaux (IR, et, en France, CSG et CRDS) sur le coût du travail est comparable dans les deux pays. Le total de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales rapporté au coût salarial global pour l'employeur – aussi appelé « coin socio-fiscal » - s'établit à 49,2 % en France et à 50,9 % en Allemagne au niveau du salaire moyen. Les deux pays se situent à un niveau très supérieur à la moyenne de l'OCDE, qui est de 36,4 %.

S'agissant de l'imposition comparée des hauts revenus, il apparaît qu'outre un taux marginal supérieur plus élevé en Allemagne, les niches fiscales susceptibles d'être utilisées par les hauts revenus pour minorer l'impôt dû sont moins nombreuses et plus plafonnées qu'en France.

Enfin, les prélèvements sur les revenus des ménages sont assortis dans les deux pays d'importants avantages pour les familles. Le système allemand apparaît légèrement plus généreux pour les familles ayant un ou deux enfants, pour ce qui est des prestations en espèces. Le système français est plus favorable

s'agissant des prestations en nature (modes de garde des jeunes enfants). Il bénéficie davantage aux familles de 3 enfants et plus et à celles dont les revenus sont élevés.

Les prélèvements obligatoires sur le patrimoine

La détention du patrimoine : des prélèvements nettement plus élevés en France qu'en Allemagne

Avec des taxes foncières d'un niveau modeste - environ 11 Md€, un impôt sur la fortune suspendu depuis 1997, et une taxe professionnelle sur le capital supprimée en 1998, l'Allemagne a fait le choix d'un très faible niveau de prélèvements sur la détention du capital. Le niveau global de ces prélèvements y représente 0,46 % du PIB, très en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE, qui s'établit à 1,13 % du PIB.

A l'inverse, le niveau des prélèvements sur la détention du patrimoine est plus élevé en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Il représente 2,6 % du PIB. Cette situation trouve essentiellement son origine dans l'évolution des taxes foncières dont le poids s'est fortement accru au cours de la dernière décennie pour atteindre en 2010 un produit global de près de 33 Md€. En outre, l'impôt de solidarité

sur la fortune (3,6 Md€ pour 2010) est devenu une singularité française au sein des pays-membres de l'Union européenne (Norvège et Suisse conservent toutefois une imposition de ce type), l'Allemagne ayant décidé à compter de janvier 1997 de « suspendre » ce type d'imposition qui rapportait environ 4 Md€. L'Allemagne ne dispose pas d'un dispositif légal de plafonnement de la taxation, du type « bouclier fiscal », mais le principe de prohibition de toute surimposition ou fiscalité confiscatoire fait l'objet d'un contrôle vigilant de la part de la Cour constitutionnelle.

La cession et la transmission du patrimoine : des prélèvements plus lourds en France malgré des choix comparables dans la période récente

L'Allemagne ne taxe que les transactions immobilières à un taux proportionnel inférieur au taux français. En France, des droits de mutation sont perçus non seulement sur les cessions immobilières, mais aussi sur les mutations d'actions ou de fonds de commerce. Au total, les recettes perçues sont deux fois plus élevées en France (environ 9 Md€ en 2010) qu'en Allemagne (4,8 Md€).

Dans la période récente, l'Allemagne et la France ont fait des choix globalement comparables en matière de taxation des plus-values et de droits de

Les blocs de prélèvements

mutation à titre gratuit. La fiscalité des plus-values de cessions de valeurs mobilières a été alourdie, en Allemagne à l'occasion de la mise en place du prélèvement forfaitaire libératoire généralisé à compter de janvier 2009, et en France dans le cadre des mesures de financement de la réforme des retraites. Les récentes réformes des droits de mutation à titre gratuit, adoptées respectivement en 2007 en France et en 2009 en Allemagne, ont toutes deux allégé de manière substantielle les transmissions en ligne directe, et même exonéré les héritages portant sur les patrimoines modestes et moyens.

Les revenus du patrimoine : un niveau globalement équivalent, selon des modalités différentes

La fiscalité des revenus du patrimoine est à l'origine de recettes globalement comparables dans les deux pays - environ 25 Md€ hors fiscalité des revenus fonciers.

L'Allemagne a mis en place, depuis 2009, un prélèvement forfaitaire libératoire généralisé, connaissant peu d'exceptions et s'appliquant de manière simple à tous les revenus du patrimoine. De son côté, la France applique une imposition fondée à la fois sur l'impôt sur le revenu et sur des contributions sociales - dont le poids global a été multiplié par quatre au cours des quelque dix der-

nières années -, et offre par ailleurs une multitude de régimes fiscaux dérogatoires ou incitatifs.

Au total, la fiscalité du patrimoine en Allemagne - qui se situe, dans presque toutes ses composantes, à un niveau inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE - s'appuie principalement sur la taxation des revenus et des plus-values tirés du patrimoine. La France, pour sa part, a fait des choix de politique fiscale qui conduisent à taxer le patrimoine sur l'ensemble de la chaîne - de la détention à la cession/transmission en passant par les revenus -, et ce, à des niveaux qui se sont accrus au fil du temps, au point d'atteindre un poids économique (3,4 % du PIB) nettement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE (1,8 % du PIB).

La fiscalité des sociétés

Des priorités et des structures fiscales différentes en matière de fiscalité des sociétés

Des fiscalités locales sur les entreprises fondées sur des impôts différents

En Allemagne comme en France, les sociétés sont soumises à une imposition à deux niveaux. A l'impôt sur les sociétés s'ajoute ainsi une imposition locale

sur les entreprises : la taxe professionnelle devenue « contribution économique territoriale » en 2010 en France ; la « taxe commerciale » (Gewerbesteuer) en Allemagne. Si l'impôt sur les sociétés est fondé sur des principes proches dans les deux pays, la « contribution économique territoriale » (CET) et la taxe commerciale allemande présentent des différences de conception. La première est composée d'une contribution sur la valeur de l'immobilier de l'entreprise et d'une contribution sur sa valeur ajoutée. La seconde a une base très proche de celle de l'impôt sur les sociétés. Les différences se retrouvent dans les poids économiques respectifs de ces impôts. La taxe professionnelle a représenté une part déclinante des prélèvements sur les entreprises au cours des dix dernières années ; le produit de la taxe commerciale a beaucoup progressé. En 2008, les recettes de taxe professionnelle représentaient 1,01 % du PIB en France contre 1,65 % pour la taxe commerciale en Allemagne.

Une divergence prononcée en matière d'impôt sur les sociétés

A partir de la fin des années 1990, les gouvernements allemands successifs ont réformé ce dernier dans un but affiché d'amélioration de la compétitivité des entreprises. Cette réforme a été conduite en deux étapes, en 2000 puis en 2008. Elle s'est traduite par une forte baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, passé de 30 ou 40 % en 1999 (selon que

le bénéfice est ou non distribué) à 15 % en 2008, ainsi que par un mouvement d'élargissement et de simplification de l'assiette.

Au cours de la même période, l'impôt sur les sociétés français a moins évolué. De ce fait, le poids des recettes d'impôt sur les sociétés est devenu très différent dans les deux pays : 0,64 % du PIB en Allemagne et 2,53 % du PIB en France. La part exceptionnellement faible des recettes d'IS en Allemagne s'explique non seulement par la baisse du taux de cet impôt mais aussi par le fait que 83 % des entreprises allemandes sont des sociétés de personnes assujetties à l'impôt sur le revenu (57 % des entreprises françaises).

Des taxes à la charge des entreprises beaucoup plus nombreuses en France qu'en Allemagne

En plus de l'IS et de la CET, la fiscalité française prévoit un certain nombre de taxes sur les entreprises dont les principales sont la taxe sur les salaires, acquittée essentiellement par les banques et les assurances en contrepartie de leur non assujettissement à la TVA et le versement transport. Ces taxes représentent, pour celles qui sont assises sur la masse salariale un prélèvement qui s'est élevé à 26,5 Md€ en 2008 (1,2 point de PIB) et qui n'a pas d'équivalent en Allemagne.

Les blocs de prélèvements

Des différences réelles mais qui ne doivent pas être surestimées

La fiscalité allemande des entreprises valorise davantage qu'en France l'objectif de neutralité

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.

Cet objectif de neutralité a été poursuivi au regard de la forme juridique des entreprises, se traduisant par un souci d'harmonisation des taux de prélèvement sur les sociétés de personnes et les sociétés de capitaux. Il a également été poursuivi au regard des types d'investissements, le régime des amortissements étant considérablement simplifié. Pendant la même période, le système fiscal français a vu la poursuite du développement d'incitations sans équivalent en Allemagne, la plus importante d'entre elles étant le crédit d'impôt recherche (5,8 Md€ en 2009).

En Allemagne, la baisse des taux assortie d'un élargissement de l'assiette de l'impôt participe aussi de cette

recherche de neutralité. A cet égard, des mesures ont été prises en 2008 pour élargir encore l'assiette de l'IS, par le biais d'un plafonnement de la déduction des intérêts d'emprunt ou la limitation du report des résultats déficitaires.

Les deux systèmes aboutissent à un taux global voisin de prélèvements sur les entreprises

Les effets des dispositifs sont très comparables en matière de prélèvements sur les groupes de sociétés ou d'imposition des dividendes entre sociétés liées.

Si certains avantages fiscaux en vigueur en France n'ont pas d'équivalent en Allemagne, l'inverse est vrai également : ainsi, au contraire de la législation française, le dispositif allemand autorise l'amortissement du « goodwill », favorisant ainsi les opérations de croissance externe des entreprises allemandes.

Les taux de prélèvement sur les bénéficiaires restent d'un ordre de grandeur comparable dans les deux pays. En additionnant l'impôt sur les sociétés et la taxe commerciale, le taux d'imposition sur les bénéficiaires était de 31 % en Allemagne en 2009 ; il était de 34,6 % en France.

La TVA

Une convergence apparente des dispositifs français et allemand de TVA

L'assiette de la TVA faisant l'objet de règles communautaires depuis 1967, le rapprochement franco-allemand a essentiellement porté sur les taux. L'Allemagne et la France affichent aujourd'hui des taux normaux de TVA quasiment identiques à respectivement de 19 % et 19,6 %. La situation est proche également en matière de taux réduit, ce dernier s'établissant à 5,5 % en France et à 7 % en Allemagne. Ces taux situent les deux pays en dessous de la moyenne européenne qui était en 2010 de 20,52 % pour le taux normal et de 8,46 % pour le taux réduit. De ce fait, la part des recettes de TVA dans le PIB des deux pays (7 %) est également inférieure à la moyenne européenne (7,6 %).

Des différences qui demeurent

Les recettes de TVA ont augmenté plus fortement en Allemagne qu'en France au cours des 20 dernières années

La proximité franco-allemande actuelle en matière de TVA résulte de trajectoires différentes. Depuis 1990, l'Allemagne a augmenté de 5 points son taux normal de TVA, la France de 1

point. La part de la TVA dans le total des recettes fiscales est aujourd'hui plus élevée en Allemagne (18 % des recettes fiscales) qu'en France (16,4 % des recettes fiscales).

Un recours aux taux réduits et dérogatoires sensiblement plus développé en France

La France fait un plus large recours que l'Allemagne aux taux réduits de TVA. Les principales différences concernent les cafés et restaurants ainsi que les «services intensifs en main d'œuvre» au sens de la directive TVA, soit la rénovation et la réparation de logements, soumis au taux réduit en France et au taux normal en Allemagne.

En outre, la France met en œuvre des taux dérogatoires sans équivalent en Allemagne : taux super réduit pour les médicaments remboursés et les journaux, notamment.

Le recours plus faible du système fiscal allemand au taux réduit et son absence de taux dérogatoires se traduisent par une meilleure efficacité en termes de rendement.

La hausse de la TVA s'inscrit dans la stratégie allemande de réduction des déficits publics

L'augmentation de 3 points du taux normal de la TVA entrée en vigueur en Allemagne au 1er janvier 2007 a été affectée pour 2 points à la réduction du déficit budgétaire et pour un point à la réduction des cotisations d'assurance

Les blocs de prélèvements

chômage. Si une nouvelle augmentation du taux normal de la TVA n'est pas envisagée dans l'immédiat en Allemagne, une réflexion est en cours sur la réduction du périmètre du taux réduit afin de dégager de nouvelles ressources budgétaires. Alors qu'en France, les pouvoirs publics assignent à la TVA, et notamment à son taux réduit, une multiplicité d'objectifs que cet instrument peine parfois à atteindre (soutien à certains secteurs économiques, emploi, lutte contre le travail clandestin), l'Allemagne semble avoir affecté à la TVA un objectif principal de rendement budgétaire.

Un alignement du taux réduit français et de son périmètre d'application sur celui en vigueur en Allemagne aurait pour conséquence une augmentation de l'ordre de 15 Md€ des recettes budgétaires.

La fiscalité environnementale

Une fiscalité sur l'énergie plus lourde en Allemagne qu'en France

L'échec de la mise en œuvre d'une taxe carbone en France

Des tentatives ont été faites à deux reprises pour introduire une taxe carbone en France : TGAP sur les produits énergétiques en 2000, contribution car-

bone en 2010. Ces deux projets ont été censurés par le Conseil constitutionnel en raison de ruptures du principe d'égalité devant l'impôt.

Une réforme de la fiscalité écologique menée progressivement en Allemagne depuis 1999

A l'inverse, l'Allemagne a mené en 1999 une réforme écologique de la fiscalité (Ökosteuerreform), qui a conduit à la création d'un impôt sur l'électricité et à une augmentation progressive (de 3,07 centimes d'euros par an et par litre pendant cinq ans) du taux de l'impôt sur les hydrocarbures. Les recettes dégagées ont financé une réduction des cotisations d'assurance vieillesse de 1,7 point. Cette réforme a été poursuivie en 2006 avec la création d'un droit d'accises sur le charbon. Le niveau de taxation des carburants et de l'électricité est désormais plus élevé en Allemagne qu'en France. Par comparaison avec les autres pays de l'Union européenne, les deux pays taxent fortement les carburants, alors que les combustibles sont moins taxés. Ceci conduit à une taxation de la tonne de CO₂ inférieure à la valeur tutélaire généralement admise pour ces produits de 32 € : 3 € pour le charbon et 23 € pour le fioul domestique en Allemagne, 21 € pour le fioul en France.

La taxation des transports routiers : une évolution plus cohérente en Allemagne qu'en France

Dans le cadre des réformes menées depuis 1999, l'Allemagne a, d'une part, redéfini les tarifs de la taxe sur les véhicules à moteur en fonction des émissions de CO₂ et, d'autre part, introduit un péage pour les poids-lourds (LKW-Maut).

La politique menée en France a été moins cohérente. Au moment où les Allemands menaient une réforme écologique de la fiscalité, la France supprimait la « vignette » pour les véhicules particu-

liers pour créer ensuite de nouvelles taxes, notamment le bonus-malus automobile et la taxe sur les poids lourds (pendant du péage allemand).

A l'issue de ces évolutions, la situation apparaît contrastée. La taxation des véhicules particuliers est désormais sensiblement inférieure en France à ce que l'on constate outre-Rhin (les recettes correspondantes s'élèvent respectivement à 2,5 Md€ et à 8 Md€).

3 Principaux enseignements tirés de la comparaison

Des équations fiscales à la fois semblables et différentes

Des systèmes de prélèvement globalement proches qui n'en laissent pas moins subsister des écarts significatifs

La France et l'Allemagne partagent un niveau de protection sociale élevé dont le financement repose largement sur les cotisations sociales. Cette caractéristique commune a conduit les deux pays à porter une attention particulière au coût du travail peu qualifié, avec un financement de la protection sociale s'appuyant de manière croissante sur des subventions du budget général en Allemagne, et sur des recettes fiscales affectées en France.

Les systèmes fiscaux français et allemand reposent sur des impôts souvent très proches, qu'il s'agisse de la TVA (dont le taux normal est de 19,6 % en France contre 19 % en Allemagne), de l'IR (le taux marginal supérieur est de 41 % en France, 45 % en Allemagne) ou même de l'IS (33,3 % en France, entre

30 % et 35 % en Allemagne une fois pris en compte l'impôt local sur les bénéfices).

Les prélèvements obligatoires se situent dans les deux pays à des niveaux sensiblement supérieurs à ceux de la zone euro ou de l'OCDE. La concurrence fiscale entre les deux pays ne joue guère. L'attractivité économique des deux pays repose essentiellement sur des facteurs non fiscaux (infrastructures, niveau des services publics, qualification de la main d'œuvre).

L'état des lieux comparé a toutefois révélé l'existence de différences, souvent anciennes, et de divergences récentes en matière de politique fiscale :

- concernant les différences, on relève essentiellement les points suivants : un pilotage plus intégré en Allemagne des politiques de prélèvements, l'autonomie financière des Länder ne reposant pas sur la notion de ressources fiscales propres et l'Allemagne n'ayant pas de fiscalité affectée à la protection sociale ; le poids accru des cotisations sociales en France, où la politique familiale repose pour une part importante sur les salaires ; un écart substantiel en matière de taxation du patrimoine dû, en large part à une imposition plus forte du foncier ; l'existence en France de nombreux impôts et taxes grevant les coûts de production qui

Principaux enseignements tirés de la comparaison

n'ont pas leur équivalent en Allemagne (dont 26,5 Md€ assis sur les salaires) ;

- concernant les divergences ayant caractérisé les politiques menées depuis une dizaine d'années, trois sont à relever : la moindre priorité donnée en France à la maîtrise des déficits, en particulier ceux des comptes sociaux ; le développement plus rapide des niches fiscales et sociales en France au cours des années 2000 ; la continuité de la politique fiscale allemande dans le sens de la réduction des déficits et la restauration de la compétitivité.

Une politique fiscale allemande plus explicite et visant la neutralité

La politique fiscale allemande identifie mieux un objectif prioritaire pour chaque catégorie d'imposition. Ainsi, la hausse de 3 points de la TVA au 1er janvier 2007 a-t-elle été essentiellement justifiée par la nécessité de redressement des comptes publics. Les réformes de l'impôt sur les sociétés de 2000 et de 2008 ont visé un objectif général d'amélioration de la compétitivité des entreprises et d'attractivité du territoire allemand, et l'impôt sur le revenu a un rôle de redistribution clairement réaffirmé par la création en 2008 d'une tranche supplémentaire au taux marginal de 45 % pour les revenus supérieurs à 250 000 € annuels. Le débat français sur la fiscalité apparaît moins tranché, de

nombreux impôts ou aménagements de la fiscalité se voyant assigner une multiplicité d'objectifs, le passage au taux réduit de la TVA pour la restauration en étant une illustration récente.

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'Etat et du marché.

L'évolution de la norme fiscale apparaît moins foisonnante, et d'une plus grande prévisibilité en Allemagne. L'explication tient sans doute au caractère très largement partagé entre l'Etat et les Länder des recettes fiscales ainsi qu'à la tradition politique de programmes de coalition, longuement négociés puis mis en œuvre durant toute une législature.

Enfin, plus qu'en France, le débat public allemand en matière de fiscalité tend à être structuré par des objectifs chiffrés, principalement sous forme de plafonnements des taux de prélèvements. En matière de cotisations sociales, les gouvernements successifs se sont tenus à un taux global de cotisations sociales de 40 %. Un objectif similaire a structuré la réforme de l'impôt sur les sociétés de 2008.

Principaux enseignements tirés de la comparaison

Des données propres à la situation française

Trois caractéristiques de la situation de notre pays restreignent le champ des rapprochements ou convergences possibles.

L'impératif absolu de redressement des finances publiques implique une maîtrise stricte et durable des dépenses publiques, sans exclure l'utilisation du levier de la recette. Toute réflexion sur l'évolution de notre fiscalité doit donc s'opérer à rendements constants immédiats et sur la base d'hypothèses prudentes.

L'objectif de compétitivité a une place centrale, compte tenu du risque d'un décalage croissant entre les deux économies et de la perte de l'avantage relatif dont bénéficiait la France en termes de compétitivité coût au début des années 2000.

L'objectif de redistribution est plus important dans notre système fiscal. La redistribution entre niveaux de revenu peut néanmoins emprunter deux voies : celle des prélèvements, mais aussi celle des prestations et transferts, un outil sans doute plus fin et souvent mieux adapté à l'objectif de redistribution.

Des pistes d'évolution qui supposent des choix clairs

Les pistes envisageables par blocs de prélèvements

La baisse de la taxation progressive des revenus (poids relatif de l'IR diminuant de moitié en vingt ans pour ne représenter que 2,59 % du PIB en 2008) et la hausse de la taxation proportionnelle (CSG, CRDS) en France invitent à se poser la question d'une refonte d'ensemble de ces prélèvements et du niveau global de progressivité. Toutefois, si l'Allemagne a conservé un prélèvement sur les revenus plus lourd et un peu plus progressif, ceci s'est accompagné du maintien d'un niveau faible de taxation du patrimoine et d'un mode de financement de la protection sociale moins solidaire.

Les évolutions divergentes des coûts salariaux unitaires dans les deux pays au cours des dix dernières années obligent à considérer comme un axe prioritaire de réflexion la question de l'allègement relatif de la taxation portant sur le travail, en particulier pour les entreprises exposées à la concurrence internationale.

Au-delà de ces deux sujets, la juxtaposition de taux de cotisations patronales élevés et d'exonérations massives sur les bas salaires prive le système fran-

Principaux enseignements tirés de la comparaison

çais de lisibilité et pose la question de leur traduction explicite dans le barème.

En matière de TVA, l'Allemagne et la France ont suivi des évolutions divergentes. Les recettes de TVA en France ont diminué de 0,4 point de PIB entre 1995 et 2008, à rebours de l'évolution européenne. En termes d'enjeu budgétaire, il apparaît que deux exceptions au taux normal propres à la France (les travaux dans les logements et les services de restauration) représentent les deux tiers de l'enjeu total (15 Md€) qui s'attacherait à l'harmonisation entre les deux pays du périmètre et du niveau du taux réduit.

Concernant l'imposition des sociétés, si le niveau global d'imposition entre les deux pays est comparable, l'Allemagne a, au cours des années 2000, fait évoluer ses règles dans le sens d'un élargissement de l'assiette et d'une baisse des taux.

En ce qui concerne la taxation du patrimoine, l'Allemagne se situe à un niveau très faible parmi les pays de l'OCDE. Du fait de cette situation atypique, elle peut difficilement être considérée comme une référence à privilégier pour la France. Toutefois, certains aspects sont dignes d'attention :

- L'Allemagne a privilégié la taxation des revenus du patrimoine et allégé ou conservé à un niveau réduit la taxation de la détention et celle de la transmission du patrimoine. En parallèle, elle a conservé un IR conséquent dont le taux marginal supérieur est plus élevé que le nôtre ;

- la suppression de l'imposition globale de la fortune, en Allemagne et dans d'autres pays, tient pour une part à la fragilité juridique et politique des bases cadastrales utilisées pour le calcul de la partie immobilière de l'assiette. A cet égard, l'ISF français, qui repose sur les valeurs vénales, apparaît plus robuste. Il souffre, en revanche, de deux faiblesses intrinsèques : une assiette étroite et des taux progressifs élevés eu égard aux taux actuels d'inflation et de rendement des placements financiers ;

- s'agissant de la taxation des revenus du patrimoine, l'Allemagne a récemment privilégié le prélèvement forfaitaire libératoire. La fiscalité française, qui juxtapose une fiscalité sociale proportionnelle et une fiscalité d'Etat juxtaposant imposition au barème et possibilités d'option pour le prélèvement libératoire, appelle un réexamen d'ensemble ;

- enfin, concernant la fiscalité de la transmission des biens professionnels, la situation allemande est marquée par l'absence de toute imposition des cessions de fonds de commerce et de droits sociaux. Elle se caractérise par des exigences plus strictes de maintien de l'activité et des emplois pour bénéficier des règles favorables en matière de transmission des entreprises.

En matière de fiscalité environnementale, l'examen de la législation allemande fait apparaître deux domaines où un rapprochement serait susceptible de dégager des marges de manœuvre budgétaires : la fiscalité de la consommation

Principaux enseignements tirés de la comparaison

d'énergie, la taxation des véhicules particuliers.

Les grands choix à opérer

La comparaison menée montre que la France devra, à un horizon proche, remédier aux divergences constatées dans la période récente avec l'Allemagne en termes de finances publiques et de compétitivité. Elle ne pourra le faire sans solliciter, entre autres instruments, celui de la fiscalité.

La comparaison a identifié, au delà du réexamen souhaité des niches, deux marges de manœuvre : la taxation de la consommation, d'une part, avec le périmètre et le niveau du taux réduit de TVA, et d'autre part, la fiscalité environnementale (taxation des produits énergétiques et des véhicules particuliers). Les deux utilisations possibles des marges de manœuvre sont la réduction des déficits publics ou l'amélioration de la compétitivité par l'allègement de la taxation du travail et des coûts de production des entreprises.

En ce qui concerne l'amélioration de la compétitivité, l'allègement des coûts pourrait porter en priorité sur les cotisations patronales (branche famille) ou les impôts et taxes grevant les coûts de production et assis sur les salaires. Ceci pourrait conduire à engager un processus de substitution progressive d'un financement universel à un financement professionnel pour certaines politiques publiques sans rapport direct avec les entreprises (politiques familiale, de

transport, de logement) en veillant aux conséquences redistributives des évolutions.

Politiques européennes et cadre d'impulsion et de cohérence franco-allemand

Les limites des politiques menées au niveau de l'Union européenne

Au sein de l'Union européenne, les dispositions prévues par le Traité en matière fiscale sont contraintes par la règle de l'unanimité. Elles sont guidées par un objectif central : le bon fonctionnement du marché intérieur. La définition d'assiettes communes et de taux minima en matière de fiscalité indirecte n'a pas empêché la France et l'Allemagne de mener des politiques divergentes dans la période récente. La concurrence fiscale au sein de l'UE tend à s'intensifier, notamment du fait de l'hétérogénéité croissante des Etats membres suite à l'élargissement. Les instruments traditionnels de l'harmonisation tendent à s'essouffler, de nombreux sujets revenant de fait à la Cour de Justice de l'Union Européenne.

En outre, l'absence de dynamique de convergence au sein de l'UE se retrouve au sein de la zone euro, alors même

Principaux enseignements tirés de la comparaison

qu'elle y serait encore plus nécessaire. Cela tient à la faiblesse des outils de coordination des politiques économiques, qui n'ont pas empêché certains Etats de mener des politiques fiscales « agressives » en matière d'imposition des sociétés.

Les potentialités du cadre franco-allemand

Sur la base d'une volonté politique forte au niveau des deux Etats, plusieurs leviers d'action sont envisageables pour inscrire les politiques fiscales des deux pays dans une dynamique de convergence croissante :

- la définition de positions communes susceptibles de faciliter l'émergence au niveau de l'Union européenne d'un processus de convergence : la convergence de vue franco-allemande pourrait servir de levier pour accélérer une convergence plus large, par exemple dans le cadre des « coopérations renforcées » prévues par le Traité ;

- l'identification de bonnes pratiques, chaque pays pouvant chercher à améliorer la performance de son propre système fiscal ;

- la mise en œuvre d'un programme de simplification visant à assurer tant aux entreprises qu'aux ménages concernés la « convergence au quotidien » (transmissions transfrontalières de patrimoines composés d'entreprises, règles de justification des prix de transfert). Cette liste non exhaustive met en évidence l'intérêt d'un travail continu

d'analyse et de résolution des divergences de pratiques fiscales.

Ces leviers supposent néanmoins, pour être actionnés efficacement, une volonté politique forte partagée et inscrite dans la durée. L'impulsion pourrait être donnée par le Conseil des ministres franco-allemand, le Conseil économique franco-allemand constituant le pivot. Plusieurs voies pourraient être poursuivies :

- échanger régulièrement (au premier semestre de chaque année en lien avec la procédure du « semestre européen » pilotée par la Commission sur la politique budgétaire) et de façon approfondie sur les orientations de politique fiscale à court et moyen terme afin d'aboutir à des politiques fiscales plus convergentes ;

- définir un programme de travail annuel visant à résoudre des questions techniques ou pratiques faisant difficulté pour les acteurs économiques et les particuliers ;

- mobiliser des expertises comparées sur des sujets relatifs aux prélèvements et à leur impact économique et social.

Conclusion générale

Qu'il s'agisse du niveau des prélèvements obligatoires, de leur structure, des taux de taxation effectifs, France et Allemagne sont d'ores et déjà très proches. Les deux pays peuvent unir leurs efforts pour promouvoir au niveau européen une plus grande harmonisation fiscale, par exemple en matière d'imposition des sociétés. Au sein de la zone euro, la coopération économique entre les deux pays pourrait comprendre une dimension fiscale.

La comparaison entre les deux systèmes fiscaux et sociaux français et allemand est riche d'enseignements mais aussi source de préoccupations.

Le déficit structurel des finances publiques françaises, sur lequel la Cour n'a cessé d'attirer l'attention, dépasse de plus de 3 points celui de l'Allemagne. Il est d'abord lié à une moindre capacité de la France à maîtriser la dépense. Il tient également aux différences de conception des politiques fiscales (priorité plus forte donnée en Allemagne à la préservation des recettes, logique privilégiant davantage la neutralité économique) ou budgétaires (refus de tout déficit des comptes sociaux).

Au-delà, sont apparus des facteurs de divergence économique préoccupants pour la France. L'Allemagne, a, depuis le début des années 2000, constamment donné la priorité à l'amélioration de sa compétitivité. Elle en récolte aujourd'hui les fruits, qu'il s'agisse de compétitivité-coût, d'emploi, de balance commerciale. La politique menée en matière de prélèvements y a contribué.

La France ne saurait laisser ces facteurs de divergence se poursuivre. Il lui faut, dans sa politique en matière de prélèvements, donner toute leur place au rééquilibrage des finances publiques et à l'amélioration de la compétitivité, dans un cadre suffisamment stable et prévisible. La comparaison avec l'Allemagne fait ressortir des marges de manoeuvre (remise en cause de niches fiscales et sociales, périmètre et taux de la TVA à taux réduit, taxation des produits énergétiques et des transports) et leurs utilisations possibles (réduction accrue des déficits, allègement de la taxation du travail).

Pour qu'une telle évolution porte ses fruits, elle doit être partagée le plus largement possible par les acteurs politiques, économiques et sociaux, se traduire par l'explicitation d'une stratégie fiscale de moyen terme inscrite dans les lois de programmation des finances publiques, et sa mise en œuvre doit s'inscrire dans la durée.

Principales constatations

● Concernant les caractéristiques générales des pays et de leurs systèmes de prélèvements obligatoires :

→ depuis quelques années, la France et l'Allemagne ont suivi des tendances divergentes sur le plan économique, qu'il s'agisse de la croissance des deux pays, de la compétitivité de leurs exportations, ou encore du taux de chômage. Seule l'évolution des inégalités sur la période a été plus défavorable en Allemagne ;

→ la progression des coûts salariaux unitaires de l'industrie française a été supérieure de dix points à celle de l'industrie allemande sur la période 2000-2008 ; cette évolution, qui n'est pas propre à la France, a supprimé l'écart qui existait au début des années 2000 ;

→ la situation de leurs finances publiques est contrastée : le déficit structurel français est supérieur de plus de trois points de PIB au déficit structurel allemand ;

→ par rapport aux autres pays européens, le poids des prélèvements obligatoires en France et en Allemagne est élevé. Il a cependant eu tendance à se réduire en Allemagne, dans des proportions plus importantes qu'en France. L'écart de taux de prélèvements obligatoires se monte à 3,5 points de PIB, deux tiers de l'écart s'expliquant par une architecture diffé-

rente du système de protection sociale ;

→ le poids de l'imposition de la consommation est comparable dans les deux pays. Mais depuis 2000, ces derniers suivent chacun une tendance divergente : à la diminution observée en France, sous l'effet notamment de l'introduction de nombreux taux réduits de TVA, s'oppose la hausse récente observée en Allemagne, comme dans la plupart des pays européens ;

→ l'imposition des revenus du travail est, elle aussi, d'un niveau comparable dans les deux pays, même si elle a eu tendance à se réduire en Allemagne depuis quelques années, ce qui n'est pas le cas en France. Parmi les différentes impositions assises sur le travail, existent en France de nombreux prélèvements acquittés par les entreprises, assis sur la masse salariale (taxe sur les salaires, versement transport, taxe d'apprentissage, notamment), dont le montant s'est accru depuis 2000 et qui ne se retrouvent pas en Allemagne ;

→ l'imposition du capital, qui a très peu évolué depuis 2000 dans les deux pays, concentre l'essentiel de l'écart de prélèvements obligatoires. Il s'explique par l'existence en France de prélèvements pesant plus lourdement qu'en Allemagne (impôts fonciers et droits de mutation), ou n'ayant pas d'équivalent dans ce pays (contribution économique territoriale et C3S pour les entreprises, taxe d'habitation et plus

Principales constatations

marginalement l'ISF pour les ménages) ;

→ la fiscalité environnementale est en réduction en France comme en Allemagne, et se caractérise par sa faiblesse par rapport aux autres pays de l'Union européenne. Elle serait encore plus marquée en France si on retirait des statistiques le versement transport ;

→ les politiques fiscales menées depuis 2000 dans les deux pays sont contrastées. Toute réflexion sur la convergence fiscale doit conserver à l'esprit que les marges de manœuvre, en termes de finances publiques, ne sont pas les mêmes dans les deux pays.

● Concernant les prélèvements obligatoires sur le revenu des ménages :

→ le poids dans le PIB de l'impôt sur le revenu est plus de trois fois plus élevé en Allemagne qu'en France (9,6 % contre 2,6 % en 2008), du fait d'une assiette réduite en France par des déductions forfaitaires importantes et des dépenses fiscales coûteuses, et d'une baisse plus importante du taux marginal supérieur au cours de ces dernières années. En France, la baisse de l'IR s'est accompagnée depuis une vingtaine d'années de la progression de la CSG puis de la CRDS, prélèvements proportionnels dont les recettes cumulées pèsent environ 4,6 % du PIB (2008) ;

→ les cotisations sociales, réparties presque paritairement entre employeurs et salariés en Allemagne, sont marquées en France par l'importance des cotisations patronales (11 % du PIB contre 4 % pour les cotisations salariales), malgré d'importantes exonérations pour les bas salaires. A la différence de la France, les cotisations sociales sont dégressives en Allemagne, du fait de l'importance des plafonds d'assujettissement et de cotisations ;

→ l'impact global de ces prélèvements socio-fiscaux, aux structures très différentes, sur le coût du travail est pourtant assez proche entre la France et l'Allemagne, avec un « coin » socio-fiscal légèrement progressif et proche de 50 % dans les deux pays. Concernant la prise en compte des charges de famille, des systèmes différents aboutissent là encore à des résultats voisins, avec toutefois un avantage relatif en France pour les familles de trois enfants et plus, et celles aux revenus élevés.

● Concernant la fiscalité sur le patrimoine :

→ l'Allemagne a fait des choix de politique fiscale qui ont conduit à un poids très faible de sa fiscalité du patrimoine, qui ne représente que 0,85 % de son PIB (2009), soit plus de deux fois moins que pour la moyenne des pays de l'OCDE. Pour sa part, la France est dans une position exacte-

Principales constatations

ment opposée, avec des impositions sur le patrimoine qui représentent 3,41 % de son PIB (2009), soit presque deux fois plus que la moyenne de l'OCDE ;

→ la fiscalité sur la détention du patrimoine marque de très nettes divergences entre les deux pays. L'Allemagne a suspendu (impôt sur la fortune) ou supprimé (taxe professionnelle sur le capital) ses impositions sur le stock de capital depuis la fin des années 1990, et maintenu ses recettes de taxes foncières à un niveau modeste et stable dans le temps. La France quant à elle a connu au surplus une très forte dynamique de ses recettes de taxes foncières, et est le seul pays membre de l'Union européenne à pratiquer encore une imposition nationale sur la fortune ;

→ les deux pays ont conduit récemment des réformes tout à fait comparables en matière de droits de mutation à titre gratuit, dans le double objectif d'exonérer assez largement les transmissions des patrimoines modestes et moyens, et de faciliter par ailleurs les transmissions d'entreprises. Ils ont en revanche des pratiques très différentes sur les droits de mutation à titre onéreux, dont le champ d'application est plus restreint et les taux plus faibles en Allemagne qu'en France ;

→ la fiscalité sur les revenus du patrimoine enfin, dont les recettes sont globalement comparables entre les deux pays, repose sur des mécanismes

très dissemblables, avec d'un côté un prélèvement forfaitaire libérateur quasi-généralisé en Allemagne, et de l'autre un impôt sur le revenu principalement au barème et des contributions sociales proportionnelles, dont le poids est croissant en France. Les choix de politique fiscale effectués récemment ont conduit, dans les deux pays, à un alourdissement de la taxation des plus-values.

● Concernant la fiscalité des sociétés :

→ la fiscalité des sociétés a connu des évolutions divergentes dans les deux pays au cours de la dernière décennie : l'Allemagne a fortement réduit le poids de son impôt sur les sociétés, dont le taux est passé de 30 ou 40 % en 1999 (selon que le bénéfice est ou non distribué) à 15 % en 2008 ; de son côté, la France a globalement maintenu le niveau de son impôt sur les sociétés. Les recettes associées à cet impôt s'établissaient ainsi à 0,64 % du PIB en Allemagne (soit la part la plus faible de l'ensemble des pays de l'UE) contre 2,53 % en France. Toutefois, le fait qu'une forte part des entreprises allemandes est sous le régime des sociétés de personnes amène à nuancer ce constat ;

→ l'impôt local sur les entreprises en vigueur en Allemagne (taxe commerciale ou Gewerbesteuer) étant basé sur une assiette proche de celle de l'IS,

Principales constatations

le taux de prélèvement sur les bénéfices en Allemagne s'entend de l'addition de celui de l'IS et de la taxe commerciale. Ce taux est aujourd'hui légèrement plus faible en Allemagne (31 %) qu'il ne l'est en France (34,5 %) ;

→ l'impôt sur les sociétés allemand est davantage caractérisé par une recherche de neutralité privilégiant un taux faible et une assiette large. A l'inverse, le système français s'appuie sur une logique d'incitation fiscale et affiche un taux plus élevé et une assiette plus étroite. La niche fiscale la plus importante en matière d'IS est le crédit d'impôt recherche, qui n'a pas d'équivalent en Allemagne ;

→ les deux systèmes d'imposition des sociétés sont globalement assez proches, et pourraient à terme reposer sur une assiette commune ;

→ en revanche, la fiscalité française comporte de nombreuses taxes sur la production, dont les plus importantes sont la taxe sur les salaires et le prélèvement transport et qui représentent environ 1,2 % du PIB ; l'Allemagne n'en connaît pas l'équivalent.

● Concernant la TVA :

→ les taux de TVA et la part dans le PIB des recettes résultant de cet impôt sont aujourd'hui proches dans les deux pays. Toutefois, cette situation résulte d'une évolution divergente au

cours des 20 dernières années : tendance à la baisse de la TVA dans les prélèvements obligatoires en France ; augmentation en Allemagne ;

→ le périmètre du taux réduit est sensiblement plus large en France qu'en Allemagne ; en particulier, la France a soumis le secteur de la restauration et les services intensifs en main d'œuvre (travaux de réparation dans le bâtiment) au taux réduit alors que l'Allemagne n'a adopté une telle mesure que pour le secteur de l'hôtellerie ;

→ parallèlement au taux réduit, la France met en œuvre de nombreux taux dérogatoires (5 taux différents du taux normal et du taux réduit) applicables à certaines activités (presse et médicaments remboursés par la Sécurité sociale bénéficient d'un taux super-réduit à 2,1 %) et à certaines régions (Corse, départements d'outre-mer) ;

→ au total, l'efficacité du dispositif français de TVA en termes de rendement budgétaire apparaît inférieure à ce qu'elle est en Allemagne ; un alignement de la situation française sur celle qui prévaut en Allemagne s'agissant du taux réduit et du périmètre de ce dernier se traduirait par des recettes budgétaires supplémentaires de 15 milliards d'euros.

● Concernant la fiscalité environnementale :

Principales constatations

➔ alors que la France a échoué par deux fois à introduire une taxe carbone, l'Allemagne a mené une réforme progressive de sa fiscalité environnementale depuis 1999. En 1999, a été conduite une réforme (Ökosteuerrreform) qui a essentiellement consisté en une augmentation de la taxation des produits énergétiques (et notamment des carburants) et de l'électricité, afin d'alléger la fiscalité du travail. Ces réformes ont été progressivement complétées depuis 2005, avec notamment la création de nouvelles taxes environnementales : péages sur les poids lourds, taxe sur le transport aérien. De ce fait, la fiscalité environnementale est désormais plus développée en Allemagne qu'en France ;

➔ en ce qui concerne la taxation des produits énergétiques, les deux pays taxent fortement les carburants,

alors que les combustibles sont moins taxés que dans le reste de l'Union européenne. Les taux des taxes sur les carburants sont cependant plus élevés en Allemagne qu'en France. De la même façon, la consommation d'électricité est davantage taxée en Allemagne qu'en France ;

➔ l'Allemagne, comme la plupart des pays européens, taxe la possession de véhicules à moteur. En France, depuis la suppression de la taxe annuelle sur les véhicules des particuliers en 2001, seuls les véhicules de tourisme des sociétés et les véhicules les plus polluants (depuis 2008) font l'objet d'une taxe annuelle. En revanche, la délivrance des certificats d'immatriculation fait l'objet de trois taxes. Au total, le dispositif français apparaît plus complexe et le produit issu de ces taxes est plus réduit.

La comparaison des fiscalités française et allemande a permis d'apporter au long du rapport des éclairages sur les évolutions envisageables pour certains prélèvements.

Au-delà, les travaux de la Cour ont mis en évidence quatre orientations générales portant sur la politique fiscale dans son ensemble :

- Procéder à un réexamen systématique du bien-fondé de chacun des impôts, taxes et cotisations grevant, au-delà des cotisations légales de sécurité sociale, les coûts de production des entreprises, en portant une attention particulière aux prélèvements assis sur les salaires ;

- Amplifier la réduction des niches fiscales et sociales comme la Cour et le Conseil des prélèvements obligatoires l'ont recommandé notamment dans leurs récents rapports publics ;

- Elaborer une stratégie fiscale de moyen terme, et ce faisant fournir à l'ensemble des acteurs un cadre prévisible et suffisamment stable ;

- Dans le cadre de cette stratégie de moyen terme qui doit nécessaire-

ment viser à réduire les déficits et à améliorer la compétitivité :

- ➔ engager un processus de substitution progressive d'un financement à caractère universel à un financement professionnel, assis sur les salaires, pour des politiques publiques sans rapport direct avec l'entreprise ;

- ➔ mobiliser à cette fin, en particulier, les marges de manœuvre tirées de la réduction des niches fiscales et sociales, ainsi que de celles mises en évidence en matière de taxation de la consommation et de fiscalité environnementale ;

- ➔ analyser leurs conséquences redistributives et envisager, le cas échéant, les dispositifs d'accompagnement nécessaires, en particulier par l'aménagement de prestations sociales ou la progressivité des impositions.

La comparaison a conduit également à formuler deux orientations sur la suite des travaux entre la France et l'Allemagne :

- Achever, entre les administrations, l'approfondissement technique en matière d'assiette de l'impôt sur les sociétés, dans la perspective d'une harmonisation progressive ;

Principales orientations

● intégrer les orientations de politique fiscale dans la coordination des politiques économiques française et allemande, dont le Conseil économique franco-allemand est le pivot naturel.

La comparaison réalisée a enfin confirmé le bien fondé d'orientations précédemment énoncées par la Cour et visant à assurer un pilotage plus cohérent des finances de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale.

Ce pilotage exige que la stratégie d'ensemble qui aura été définie soit inscrite dans une loi de programmation des finances publiques :

→ juridiquement contraignante à l'égard des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ;

→ intégrant, pour les comptes sociaux, le refus de principe de tout déficit.