



Sommaire

Rapport public thématique

**LES PRELEVEMENTS
FISCAUX ET SOCIAUX
EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE**

INTRODUCTION	11
CHAPITRE I LES CARACTERISTIQUES DES DEUX PAYS ET DE LEURS SYSTEMES DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	15
I - LA TOILE DE FOND	15
A - Deux économies suivant depuis quelques années des tendances divergentes	16
B - Compétitivité et coût du travail : des écarts structurels et une évolution récente favorable à l'Allemagne.....	27
C - Redistribution : un dispositif plus étendu en France.....	33
D - Finances publiques : une priorité plus marquée en Allemagne	39
E - La concurrence fiscale et son impact	43
II - LE NIVEAU ET LA STRUCTURE DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	44
A - Des prélèvements obligatoires élevés dans les deux pays, mais en réduction plus nette en Allemagne	46
B - Les prélèvements obligatoires par catégorie juridique	52
C - Les prélèvements obligatoires par institution destinataire.....	54
D - Les prélèvements obligatoires sur les ménages et sur les entreprises : une répartition peu évidente	56
III - L'ANALYSE ECONOMIQUE DE LA TAXATION.....	57
A - La taxation de la consommation.....	59
B - La taxation du travail.....	60
C - La taxation du capital	64
D - La taxation à finalité environnementale	69
CONCLUSION DU CHAPITRE	73
CHAPITRE II EXAMEN PAR BLOC DE PRELEVEMENTS	77
I - LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LE REVENU DES MENAGES	77
A - Des structures et des caractéristiques de prélèvements différentes... .	78
B - Un impact global assez proche	101
CONCLUSION	111
II - LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LE PATRIMOINE	112
A - Les masses en jeu	112
B - Impositions portant sur la détention du patrimoine : une pression fiscale nettement plus élevée en France qu'en Allemagne	116
C - Imposition des revenus du patrimoine : des modalités présentant des différences substantielles ; une pression fiscale globalement équivalente	131

D - Cession et transmission du patrimoine : une fiscalité comparable sur les plus-values, mais bien plus faible en Allemagne sur les droits de mutation	141
CONCLUSION	155
III - LA FISCALITE DES SOCIETES : DES SITUATIONS ENCORE PROCHES MAIS DES EVOLUTIONS DIVERGENTES.....	156
A - Des évolutions divergentes des prélèvements sur les sociétés dans les deux pays au cours de la dernière décennie.....	156
B - Les taux d'imposition des bénéfices : une baisse nettement plus prononcée en Allemagne qu'en France	165
C - L'assiette de l'IS : des différences réelles qui ne doivent cependant pas être surestimées	172
CONCLUSION	186
IV - LA TVA : UNE CONVERGENCE FRANCO-ALLEMANDE APPARENTE MAIS D'IMPORTANTES DIFFERENCES	187
A - Une convergence apparente	187
B - Des différences qui demeurent	191
CONCLUSION	202
V - LA FISCALITE ENVIRONNEMENTALE	203
A - De nouveaux instruments : marché des quotas et projets de taxe carbone	204
B - La modification des taxes existantes : une réforme écologique de la fiscalité menée progressivement en Allemagne depuis 1999	206
CONCLUSION	225
CHAPITRE III PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA COMPARAISON	225
I - DES EQUATIONS FISCALES A LA FOIS SEMBLABLES ET DIFFERENTES.....	226
A - Des systèmes de prélèvement globalement proches qui n'en laissent pas moins subsister des écarts significatifs.....	226
B - Une politique fiscale allemande plus explicite et visant la neutralité	230
C - Des données propres à la situation française	234
II - DES PISTES D'EVOLUTION QUI SUPPOSENT DES CHOIX CLAIRS	236
A - Les pistes envisageables par blocs de prélèvements	236
B - Les grands choix à opérer.....	241
III - POLITIQUES EUROPEENNES ET CADRE D'IMPULSION ET DE COHERENCE FRANCO-ALLEMAND	243
A - Les limites des politiques menées au niveau de l'Union européenne	243
B - Les potentialités du cadre franco-allemand	244
CONCLUSION DU CHAPITRE	247

CONCLUSION GENERALE.....	249
LISTE DES PRINCIPALES CONSTATATIONS	253
RAPPEL DES PRINCIPALES ORIENTATIONS.....	259
ANNEXE N°1 : ECHANGE DE CORRESPONDANCES ENTRE LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET LE PREMIER PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES	269
ANNEXE N°2 : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL.....	272
ANNEXE N°3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	274
ANNEXE N°4 : REPARTITION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE MENAGES ET ENTREPRISES.....	278
ANNEXE N°5 : LES PRELEVEMENTS SUR LE PATRIMOINE	280
ANNEXE N°6 : L'IMPOSITION DES SOCIETES.....	296
ANNEXE N°7 : LA FISCALITE ENVIRONNEMENTALE.....	301
ANNEXE N°8 : GLOSSAIRE.....	316

Introduction

Par lettre du 2 août 2010, le Président de la République a exprimé le souhait de voir la Cour établir un état des lieux comparé des systèmes fiscaux français et allemand, afin que les Gouvernements soient en mesure de prendre, s'ils le jugent opportun, des décisions renforçant la convergence fiscale entre les deux pays, tant dans le domaine de la fiscalité des entreprises que dans celui de la fiscalité des particuliers, le champ de l'étude souhaitée englobant l'ensemble des prélèvements obligatoires. Dans sa réponse du 13 septembre 2010, la Cour a fait connaître les dispositions prises pour inscrire ce travail au programme de la juridiction.

Alors que les deux pays sont proches et souvent considérés comme le moteur de la construction européenne, une comparaison en profondeur de leurs systèmes de prélèvements obligatoires n'avait jamais été réalisée.

La Cour a considéré qu'un tel examen ne pouvait être mené sans prise en compte du contexte historique et institutionnel, économique et financier, propre à chaque pays. Outre qu'ils plongent leurs racines dans une histoire souvent ancienne, les systèmes fiscaux sont en effet une composante de modèles économiques, sociaux et politiques plus globaux. Leur analyse comme la réflexion sur leurs perspectives d'évolution doivent donc pleinement prendre en compte les caractéristiques principales de ces modèles : caractère unitaire ou fédéral de l'Etat, taille et organisation du système de protection sociale, particularités du tissu productif et du mode de financement des entreprises, conceptions de la justice sociale, sont autant de données structurelles qui imprègnent fortement les systèmes de prélèvements obligatoires. Si ce constat n'interdit nullement les comparaisons, il incite à une nécessaire prudence quant aux enseignements susceptibles d'en être tirés. Il implique également de conserver présente à l'esprit la situation respective des finances publiques des deux pays, situation qui détermine largement les marges de manœuvre de la politique fiscale entendue au sens large du terme.

Si la comparaison des prélèvements obligatoires peut révéler des différences, ou des avantages relatifs en termes de compétitivité, de rendement ou d'équité, on ne saurait considérer qu'il existe de supériorité absolue d'un système de prélèvements sur l'autre. En effet, la politique

fiscale relève par essence de choix politiques, et notamment de l'arbitrage rendu par un pays entre les trois objectifs de l'impôt (efficacité, équité et rendement) et renvoie plus largement au jugement porté dans chaque pays sur l'adéquation entre le niveau des prélèvements obligatoires et l'efficacité des services publics fournis en contrepartie.

La structure et le niveau des prélèvements obligatoires sont une composante importante de la compétitivité et de l'attractivité d'un pays, d'autant plus que la concurrence fiscale est une réalité, y compris au sein de l'Union européenne. La compétitivité et l'attractivité dépendent également de nombreux autres facteurs tels que la qualité de la main d'œuvre et celle des infrastructures. Si, dans le contexte actuel, une réflexion sur la convergence fiscale entre la France et l'Allemagne apparaît comme particulièrement utile, on ne saurait donc attendre d'une action portant sur les prélèvements qu'elle résolve à elle seule les décalages de compétitivité et de croissance entre les deux pays.

La Cour a mené une analyse des grandes masses de prélèvements obligatoires. L'ampleur du champ, à la fois fiscal et social, la technicité des sujets et la brièveté des délais interdisaient de fait un examen terme à terme de chacun des multiples prélèvements obligatoires. Au demeurant, ces derniers n'ont pas tous la même importance au regard de la croissance et de la compétitivité des entreprises, ni un égal impact sur la répartition des revenus, ou l'équilibre entre l'épargne et la consommation. La Cour a donc concentré ses travaux sur les domaines les plus significatifs et les plus riches d'enseignements potentiels.

Compte tenu de cette approche, les principaux blocs de prélèvements suivants ont été analysés : la fiscalité sur le revenu des ménages (y compris cotisations sociales et contribution sociale généralisée - CSG), la fiscalité des entreprises (impôt sur les sociétés (IS) et contribution économique territoriale), la taxation de la consommation, celle du patrimoine (détenue, revenus et transmission) et, enfin, la fiscalité environnementale. Les taxes moins importantes du point de vue de leur produit ou de leur incidence, ou certaines taxes sectorielles (accises sur le tabac ou l'alcool par exemple), sont prises en compte dans les comparaisons d'ensemble mais ne font pas l'objet d'un traitement spécifique. La question de l'affectation du produit des prélèvements obligatoires entre l'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité sociale n'est pas non plus traitée en tant que telle car relevant d'une problématique distincte.

La Cour a veillé à ce que la comparaison satisfasse au mieux les quatre exigences suivantes : englober un champ large et donc inclure en particulier les cotisations sociales en même temps que les contreparties qui s'y attachent ; éviter une analyse terme à terme trop segmentée des

deux législations fiscales qui masquerait les effets d'ensemble ; prendre la mesure des évolutions et des dynamiques à l'œuvre depuis une dizaine d'années ; ne pas négliger les conditions de mise en œuvre pratique et effective des dispositifs fiscaux. Enfin, la situation relative de la France et de l'Allemagne a été systématiquement mise en perspective par rapport à celle des autres pays de l'Union européenne et de la zone euro, voire de l'OCDE afin de ne pas focaliser l'analyse sur les seules différences entre la France et l'Allemagne et de faire apparaître ce qui les réunit et les rassemble lorsqu'on les compare aux autres pays.

Sur le plan méthodologique, eu égard aux spécificités du sujet, la Cour a tenu à organiser la consultation la plus large possible. Elle a constitué un groupe d'experts, extérieurs à la juridiction, composé de 16 membres (juristes, économistes, chefs d'entreprise) ayant une connaissance particulière des questions économiques et fiscales et de la fiscalité allemande. Les travaux de ce groupe ont éclairé la formation interchambres de la Cour en charge de la préparation du rapport. De nombreuses auditions ont été menées, avec des praticiens des deux législations fiscales (juristes, chefs d'entreprise et directeurs fiscaux de groupes présents dans les deux pays), l'administration nationale et européenne, l'OCDE, ainsi que de nombreux experts. Les partenaires sociaux ont été entendus lors d'auditions spécifiques par la Cour. Une réunion a eu lieu à Strasbourg avec cinq entreprises allemandes et françaises. Le Conseil des prélèvements obligatoires, organisme associé à la Cour des comptes, dont les récents travaux ont contribué à nourrir le présent rapport, a été associé à cette réflexion. Un séminaire s'est tenu avec le Conseil d'experts économiques allemand (Conseil des « Cinq sages »), et des contacts ont eu lieu sur le sujet avec l'homologue allemand de la Cour, le *Bundesrechnungshof*.

Des échanges ont été noués et des réunions de travail organisées avec le ministère fédéral des finances allemand, qui avait été désigné comme l'interlocuteur de la Cour sur le sujet par la partie allemande. Cette dernière avait une approche du sujet plus restreinte, et un calendrier plus long que ceux exposés dans la lettre adressée par le Président de la République au Premier président de la Cour des comptes. En effet, le ministère fédéral des finances a exprimé la volonté de mener en profondeur un travail conjoint sur la seule taxation des entreprises (impôt sur les sociétés, contribution économique territoriale) et souhaité que ce travail puisse déboucher au printemps 2011 sur un document technique commun relatif à l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Le champ des travaux de la Cour des comptes portant sur l'ensemble des prélèvements, le présent rapport est donc publié sous sa seule responsabilité.

Conformément à sa mission d'information des citoyens, affirmée à l'article 47-2 de la Constitution depuis juillet 2008, la Cour a décidé qu'après application de sa procédure collégiale et contradictoire, le résultat des travaux qu'elle a menés donnerait lieu à la publication d'un rapport public thématique.

Ni la concurrence fiscale ni la convergence fiscale ne sont des dogmes qu'il faudrait absolument rechercher pour eux-mêmes. Elles ne peuvent être des objectifs que si elles correspondent aux caractéristiques propres à chaque pays.

Après avoir dans cet esprit rappelé les principales données économiques des deux pays, dont le système de prélèvements obligatoires ne peut être dissocié, ainsi que les marges de manœuvre dont ils disposent en matière de finances publiques, la Cour analyse leurs prélèvements fiscaux et sociaux par grands agrégats (chapitre I). Une comparaison détaillée est ensuite présentée pour chacun des principaux blocs de prélèvements (revenu des ménages, patrimoine, fiscalités des sociétés, TVA et fiscalité environnementale) (chapitre II). Le rapport tire enfin les principaux enseignements de la comparaison menée (chapitre III).

Chapitre I

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

L'analyse des fiscalités applicables en France et en Allemagne doit prendre en compte les caractéristiques économiques, sociales et financières propres à chacun des deux pays (I). Une fois cette toile de fond décrite, cette partie présente l'architecture des prélèvements obligatoires (II), puis analyse l'imposition des différents agrégats économiques (consommation, travail et capital) (III).

I - La toile de fond

Les situations respectives de la France et de l'Allemagne seront analysées tant en termes économiques généraux (A) qu'en matière de compétitivité (B), de redistribution (C) et de finances publiques (D). Un bref rappel sera ensuite fait sur les formes et les conséquences de la concurrence fiscale, phénomène qui se constate à l'échelle mondiale, mais aussi au sein de l'Union européenne (E).

A - Deux économies suivant depuis quelques années des tendances divergentes

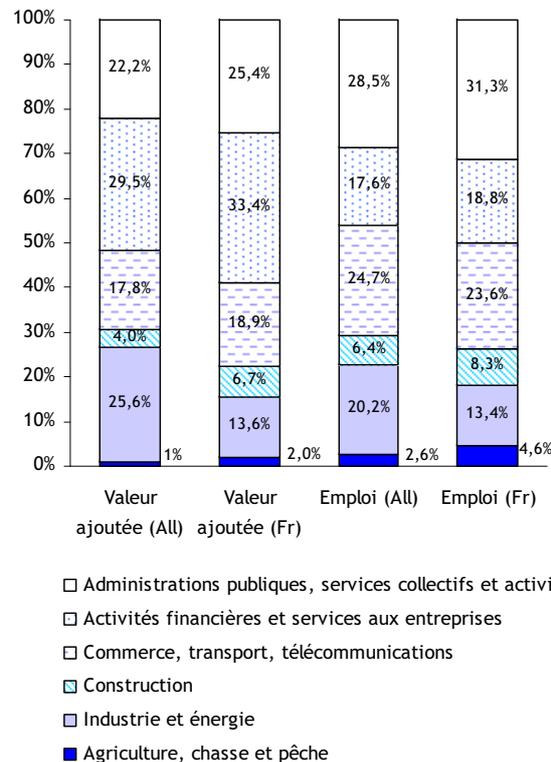
La France et l'Allemagne, dont le PIB cumulé représente la moitié de celui de la zone euro, sont relativement homogènes sur le plan économique. Le PIB par habitant est proche : 26 500 € en 2009 pour l'Allemagne, 24 800 € pour la France, soit significativement plus que la moyenne de l'Union européenne. Le rythme de la croissance annuelle moyenne a été plus rapide en France sur la période 2000-2010 (1,5 % en France, 1,1 % en Allemagne) mais supérieur en Allemagne sur les dernières années.

Cette proximité d'ensemble ne doit cependant pas dissimuler l'existence de profondes différences économiques structurelles pas plus que l'amorce, dans la période récente, d'évolutions contrastées.

1 - Des structures économiques différentes

Les structures économiques de la France et de l'Allemagne reposent sur des modèles différents.

Graphique n° 1 : Décomposition de la valeur ajoutée et de l'emploi par secteur (2008)



Source : données Eurostat

Le tissu économique allemand ne se distingue pas particulièrement par le nombre de ses entreprises. En effet, l'Allemagne comptait au 1^{er} janvier 2009 3,6 millions (source D-Stat) d'entreprises, et la France 3,1 millions (source INSEE), soit une proportion équivalente rapportée au nombre d'habitants.

En revanche, la part de l'industrie dans l'économie est près de deux fois plus forte en Allemagne (25,6 % du PIB contre 13,6 % du PIB en France). En France, l'agriculture (2 % du PIB contre 1 % en Allemagne), les activités financières et les services aux entreprises (33,4 % du PIB contre 29,5 %), la construction (6,7 % contre 4 %) et les

services publics et collectifs (25,4 % contre 22,2 %) occupent une part relative plus importante.

La place des grandes entreprises est comparable dans les deux pays, même si la France compte un peu plus de très grandes entreprises (23 des 500 plus grandes entreprises mondiales sont françaises, et 18 sont allemandes²). C'est l'importance et la spécialisation des entreprises de taille moyenne (Mittelstand) qui caractérise l'économie allemande : celle-ci compte ainsi environ 10 000 entreprises de taille intermédiaire (de 250 à 5 000 salariés) contre 5 000 en France.

Ces entreprises fournissent des produits technologiques de qualité, intensifs en R&D³, et ont en règle générale une taille et une capacité d'exportation bien supérieures à celles des entreprises françaises, ainsi qu'une meilleure profitabilité.

La propriété et la gestion familiales sont également très importantes en Allemagne. Sur le plan juridique, on y dénombre une proportion significative de sociétés de personnes : seules 16 % des entreprises sont des sociétés de capitaux, alors que cette forme sociale représente environ la moitié des entreprises en France.

Les relations entre investisseurs et entreprises sont marquées en Allemagne par des liens personnels, et souvent anciens. Le financement des entreprises y est traditionnellement assuré par le crédit bancaire. Par exemple, dans le secteur manufacturier, les crédits bancaires représentaient en 2008 17,5 % du passif des PME en Allemagne, contre 10 % en France⁴. Certes, les grandes entreprises allemandes ont de plus en plus recours à des financements de marché : leurs émissions obligataires sont ainsi passées de 13 Md€ en 2000 à 227 Md€ en 2009. Toutefois, le crédit interentreprises et les fonds propres continuent de jouer un rôle plus important en France.

² Classement par la capitalisation (FT Global 500, quatrième trimestre 2010). Dans les 100 premières capitalisations, on trouve 7 françaises et 4 allemandes.

³ En Allemagne, deux tiers de la R&D sont financés par les entreprises, alors que c'est la moitié en France.

⁴ Banque de France, Les PME de l'industrie manufacturière en France : Bulletin de la Banque de France, 2^{ème} trimestre 2010.

2 - Croissance et niveau de vie, emploi et partage de la valeur ajoutée : une tendance récente à la divergence

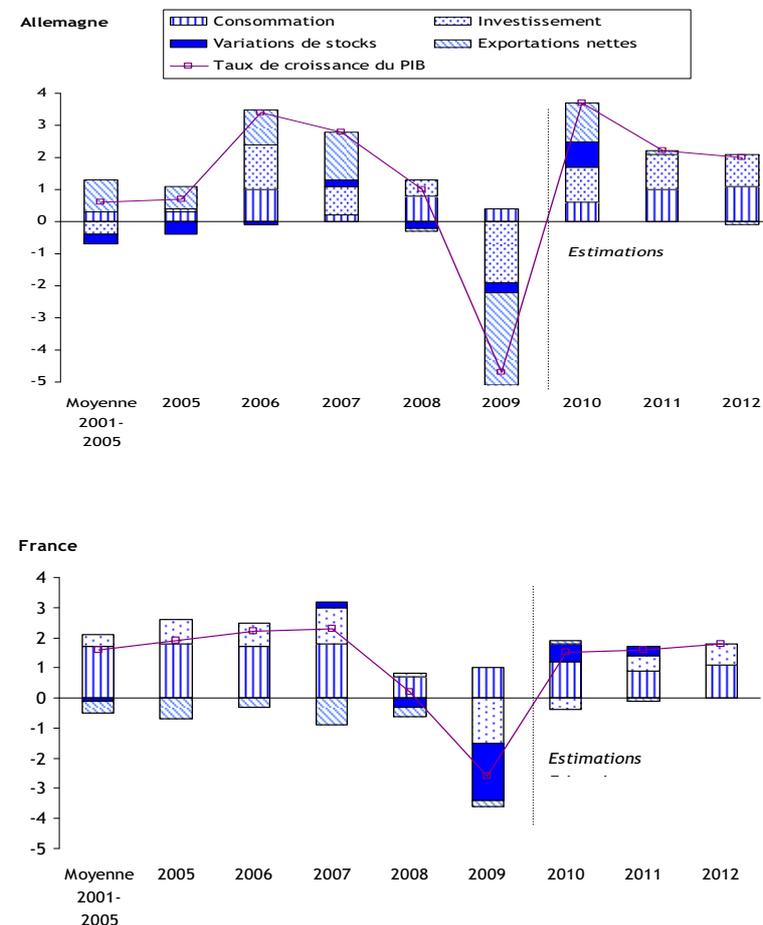
a) Croissance et niveau de vie

En moyenne, la croissance annuelle française entre 2000 et 2010 s'établit à 1,5 %, contre 1,1 % en Allemagne. Conséquence de la réunification et de la politique menée pour restaurer la compétitivité de l'économie, la croissance annuelle du PIB réel en Allemagne n'a en effet jamais été supérieure à 1,2 % entre 2000 et 2005, alors qu'elle a atteint 2,5 % en 2004 et 1,9 % en 2005 en France. L'écart entre les deux pays s'est toutefois inversé dans les années suivantes. Sur la période 2006-2008, alors que le PIB allemand avait augmenté de 2,4 % environ en moyenne, cette augmentation n'était plus que de 1,6 % en France. Si l'Allemagne a été plus affectée que la France par la crise économique en 2009 (-4,7 % pour le PIB allemand, -2,6 % pour la France), la sortie de crise est beaucoup plus rapide en Allemagne qui connaîtra une croissance nettement supérieure à celle de la France sur les années 2010-2012⁵.

Les moteurs de la croissance ne sont en effet pas les mêmes dans les deux pays. Le modèle allemand, fondé sur l'investissement et les exportations, est plus sensible aux cycles économiques : plus affecté par les crises, il possède également une capacité de récupération supérieure. Au contraire, la croissance française a été principalement soutenue par la consommation au cours des dix dernières années.

⁵ Selon les dernières estimations nationales, la croissance aurait atteint 3,5 % en Allemagne et 1,6 % en France.

Graphique n° 2 : Contribution des différents agrégats à la croissance du PIB



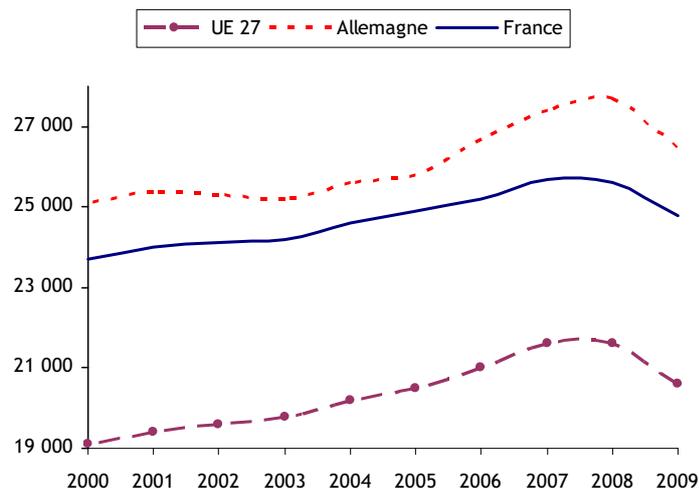
Source : données Eurostat

A titre d'exemple, sur la période 2001-2008, la croissance moyenne française s'est expliquée pour 1,5 point de PIB par la consommation, et 0,7 point par l'investissement, les échanges extérieurs lui apportant une contribution négative (-0,5 point par an). En Allemagne, la croissance de la consommation n'a représenté sur la période que 0,5

point de PIB, celle de l'investissement 0,5 point, et celle des exportations nettes 0,8 point.

La différence dans le rythme de croissance des deux pays au cours de la période récente se retrouve dans les évolutions du PIB par habitant. Sur ce plan, l'écart entre la France et l'Allemagne, qui avait tendance à se réduire entre 2000 et 2005, s'est à nouveau creusé dans la seconde moitié de la décennie.

Graphique n° 3 : PIB réel par habitant (en euros)



Source : données Eurostat

Cependant, à un horizon plus long, la France et l'Allemagne sont dans des situations démographiques très différentes, ce qui est susceptible d'avoir des incidences importantes sur les perspectives de croissance.

Des situations démographiques très différentes

La population allemande stagne : l'Allemagne comptait 82 millions d'habitants en 2000, et autant en 2009. Au contraire, sur la même période, la population française est passée de 60 à 64 millions d'habitants.

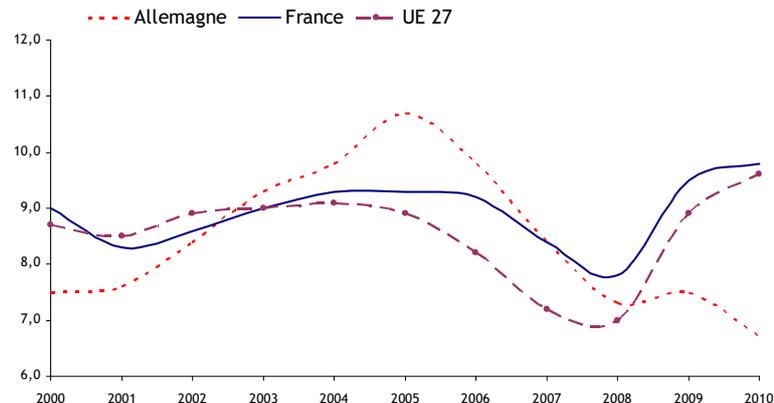
L'Allemagne a pour le moment compensé la stagnation de sa population active par une hausse du taux d'activité, du taux d'emploi et un allongement de la durée du travail. En revanche, à flux migratoires constants, la population active allemande des 20-65 ans devrait diminuer de 28 % entre 2008 et 2060 (de 50 à 36 millions) selon D-Stat, alors que d'après l'INSEE la population active française stagnerait autour de 28 millions sur cette même période.

Ces projections démographiques constituent une menace sur la croissance potentielle allemande de long terme, et donc sur la capacité de l'économie allemande à générer suffisamment de recettes fiscales et sociales pour financer des dépenses, notamment de santé, qui augmenteront avec le vieillissement de la population. En France, où la situation démographique est sensiblement meilleure, la Cour des comptes a estimé, dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010, que les évolutions démographiques tendraient à augmenter le ratio des dépenses publiques au PIB de 3 points d'ici à 2060, en deçà de la moyenne de la zone euro (6,3 points), alors que l'Allemagne se situerait légèrement au-dessus de cette moyenne (6,5 points).

b) Emploi : une baisse continue du chômage en Allemagne depuis 2005

La plus forte croissance de l'Allemagne depuis 2005 et les réformes structurelles menées dans ce pays lui ont permis d'abaisser significativement le taux de chômage, alors qu'il reste en France à un niveau élevé, comme dans l'Union européenne à 27.

Graphique n° 4 : Taux de chômage (en % de la population active)



Source : données Eurostat (octobre 2010)

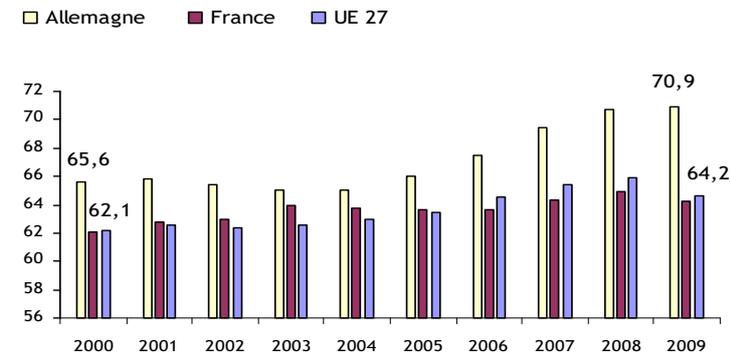
Si le taux de chômage allemand a beaucoup augmenté entre 2000 et 2005 (de 7,5 % à 10,7 %), il a ensuite diminué pour rejoindre le niveau français en 2007. Les marchés du travail des deux pays ont ensuite évolué très différemment pendant la récession : alors que le taux de chômage français a augmenté jusqu'à 9,7 % en décembre 2010, le taux allemand a continué à diminuer, pour revenir à 6,6 %. Les dépenses d'indemnisation du chômage se montent à 1,4 point de PIB en Allemagne et à 1,7 point en France.

Cette amélioration continue en dépit de la crise est à mettre en rapport avec les évolutions respectives du coût du travail et la politique menée en Allemagne, qui a consisté notamment à accroître significativement la participation au marché du travail⁶, et en période de crise à recourir massivement au chômage partiel⁷.

⁶ La participation au marché du travail, ou taux d'activité, désigne la proportion des actifs (personnes travaillant ou recherchant un emploi) dans la population en âge de travailler (15-64 ans). Il est passé en Allemagne, entre 2000 et 2009, de 71 % à 77 %, alors qu'il a peu augmenté en France sur la même période (de 68,7 % à 70,7 %).

⁷ Voir l'insertion au Rapport public annuel 2011 de la Cour des comptes, intitulée « Le système français d'indemnisation du chômage partiel : un outil insuffisamment utilisé ».

Graphique n° 5 : Taux d'emploi⁸ (en %)



Source : données Eurostat

Le taux d'emploi a progressé de plus de cinq points en Allemagne, et de deux points en France. Le recul de l'âge de départ en retraite en Allemagne (porté à 65 ans depuis 1992⁹) et les nombreuses réformes du marché du travail menées entre 2003 et 2005 (quatre lois dites « Hartz ») expliquent en partie cette amélioration.

Ces évolutions ont conduit à une hausse très importante du taux d'emploi des 55-64 ans, de 37,6 % en 2000 à 56,2 % en 2009 (contre 38,9 % en France). Le taux d'emploi des 15-24 ans est beaucoup plus élevé en Allemagne du fait de la forte proportion de jeunes en apprentissage (46,2 % contre 31,4 % en France), de même que le taux d'emploi des femmes (66,2 % contre 60,1 % en France)¹⁰.

⁸ Le taux d'emploi désigne la proportion des personnes occupant un emploi dans la population en âge d'en occuper un (15-64 ans).

⁹ L'âge sera progressivement porté à 67 ans à partir de 2012.

¹⁰ Si le taux d'emploi des femmes de moins de 30 ans est bien supérieur en France, le taux d'emploi des femmes de plus de 30 ans est comparable dans les deux pays, ce qui est contraire aux idées reçues. La mesure du taux d'emploi féminin allemand pourrait cependant être biaisée : il semblerait que les femmes allemandes en congé maternité soient décomptées dans la population employée, alors qu'elles sont hors emploi en France, conformément aux conventions statistiques en vigueur.

Le temps partiel s'est beaucoup développé en Allemagne : il a augmenté de 6,7 points depuis 2000, et représentait en 2009 26,1 % de l'emploi total. Cette évolution s'explique conjoncturellement, pour l'année 2009, par le recours massif au chômage partiel (Kurzarbeit¹¹) : le nombre de chômeurs partiels est passé de 130 000 en novembre 2008 à 1,25 million au printemps 2009.

L'évolution du temps partiel en Allemagne s'explique surtout sur le plan structurel par le développement des minijobs¹² depuis 2004 : à la différence des salariés à temps plein, dont la durée de travail hebdomadaire moyenne en 2009 est légèrement plus longue en Allemagne qu'en France (respectivement 41,2 heures et 40,9 heures), les salariés à temps partiel allemands ont une durée de travail sensiblement plus courte que celle des Français (15,9 heures contre 19,5 heures).

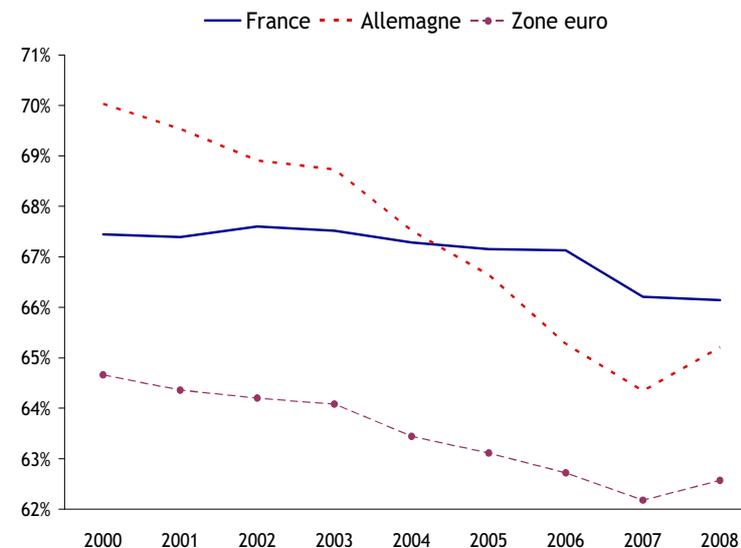
c) Une modification dans le partage de la valeur ajoutée allemande

L'évolution du partage de la valeur ajoutée a été très différente en France et en Allemagne au cours des années 2000. La part des salaires dans la valeur ajoutée est restée stable en France, avec une légère baisse en fin de période. Partant d'un niveau sensiblement plus élevé que celui de la France, elle a reculé de 5 points en Allemagne.

¹¹ Ce dispositif permet de réduire la durée du travail d'un employé jusqu'à 50 %, en contrepartie d'une baisse du salaire à due concurrence. L'agence pour l'emploi allemande compense une partie de cette réduction salariale à l'employé (jusqu'à 30 % de la baisse). Pendant la crise, les partenaires sociaux ont négocié l'allongement de la durée de ce dispositif de 6 à 24 mois.

¹² Il s'agit d'emplois de 60 heures mensuelles au plus, rémunérés 400 euros par mois, exonérés de charges sociales. Plus d'un million de salariés occuperaient un tel emploi.

Graphique n° 6 : Part des salaires dans la valeur ajoutée¹³ (en %)



Source : données OCDE

Cette diminution peut apparaître en première analyse comme un retour à la normale pour l'Allemagne. En effet, à la fin des années 1990, la part des salaires dans la valeur ajoutée allemande était très élevée du fait de la réunification : les salaires des régions de l'Est ont été alignés à la hausse sur ceux de l'Ouest, alors même que la valeur ajoutée créée à l'Est demeurait bien inférieure. La diminution observée depuis le début des années 2000 traduit cependant aussi, au-delà de cet effet d'ajustement, la politique de modération salariale menée en Allemagne.

Les données 2009 et 2010 ne sont pas toutes disponibles, mais leur analyse ne semble pas devoir apporter d'enseignement supplémentaire : la part des salaires dans la valeur ajoutée a fortement remonté en effet en France comme en Allemagne, du fait d'une très importante diminution du PIB dans un contexte de crise économique et du maintien de la masse salariale. Toutefois, ces évolutions sont transitoires et ne permettent pas de tirer des conclusions.

¹³ Selon les types de sujets analysés, la Cour a resitué la France et l'Allemagne par rapport à l'ensemble le plus pertinent (en l'espèce, la zone euro).

On ne peut affirmer que l'évolution des salaires en France ait été, au cours de la période examinée, atypique : ils ont augmenté au même rythme que la productivité¹⁴, et la part des salaires dans la valeur ajoutée en France est proche de celle des autres pays de l'OCDE. En outre, elle est stable depuis une vingtaine d'années, après la diminution observée pendant les années 1980¹⁵.

Il n'en reste pas moins que la France, qui est à la fois le premier partenaire commercial de l'Allemagne et l'un de ses principaux concurrents à l'exportation¹⁶, est le pays le plus sensible aux évolutions de la demande intérieure et de la compétitivité allemandes, deux paramètres qui ont évolué dans un sens défavorable pour la France au cours des dix dernières années.

B - Compétitivité et coût du travail : des écarts structurels et une évolution récente favorable à l'Allemagne

1 - La compétitivité

La compétitivité¹⁷ de la France et celle de l'Allemagne ont suivi des voies divergentes, dont les résultats se retrouvent dans les évolutions du commerce extérieur des deux pays¹⁸.

L'Allemagne bénéficie de longue date d'un avantage de compétitivité hors-prix de ses produits, avantage essentiel bien que difficile à mesurer qui s'explique par les éléments suivants :

- une meilleure qualité perçue des produits allemands (effets de gamme et de qualité positifs) ;

¹⁴ Le sentiment d'un ralentissement de la progression des salaires s'explique ainsi par un ralentissement de la croissance et des gains de productivité en France.

¹⁵ Jean-Philippe Cotis, Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunération en France : mai 2009.

¹⁶ L'Allemagne est pour la France le premier client et le premier fournisseur. La France est pour sa part le troisième fournisseur de l'Allemagne (après les Pays-Bas et la Chine), et le premier client de ses exportations.

¹⁷ La compétitivité désigne la situation relative d'un pays par rapport à un autre. Elle englobe des éléments tenant au prix des produits (compétitivité-prix), compte tenu des coûts de production (compétitivité-coût), et des éléments plus structurels qui s'expliquent par d'autres facteurs, comme par exemple la spécialisation géographique et sectorielle ou le réseau d'exportation (compétitivité hors-prix).

¹⁸ Lionel Fontagné et Guillaume Gaulier, Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne : rapport du Conseil d'analyse économique, 2008.

- une stratégie allemande d'implantation dans les pays d'exportation par l'intermédiaire de filiales, ce qui permet aux entreprises exportatrices de maintenir les parts de marché qu'elles ont acquises, alors que les entreprises françaises nouvellement exportatrices ont du mal à défendre leurs positions ;
- la taille du secteur exportateur allemand, qui favorise l'effet de réseau : environ 12 % des entreprises allemandes exportent, contre 6 % en France ;
- la plus grande diversification géographique des firmes exportatrices allemandes, et inversement une spécialisation géographique défavorable à la France car faiblement orientée vers les grands pays émergents.

Au cours des années 2000, deux facteurs principaux ont permis en outre d'améliorer la compétitivité-coût allemande : la stratégie d'approvisionnement des entreprises et une importante modération du coût salarial :

- la part représentée par les biens de consommation intermédiaire dans les importations allemandes a constamment augmenté depuis 1995, pour atteindre 56 % en 2006 (contre environ 50 % en France). Surtout, les importations de biens intermédiaires allemands proviennent de pays à bas coûts de production : ces derniers fournissaient en 2006 plus de 25 % des biens intermédiaires importés en Allemagne, alors que cette proportion est inférieure à 14 % en France (et de seulement 5 % pour les biens intermédiaires en provenance de l'est de l'Europe). Ces données traduisent la maîtrise de la stratégie d'externalisation de la sous-traitance poursuivie par les entreprises allemandes, en particulier vers les pays de l'est de l'Europe, qui leur permet d'abaisser leur coût de production ;
- la modération salariale a également joué un rôle dans la compétitivité-coût des entreprises allemandes (cf point 2 ci-après). S'appuyant sur la négociation conventionnelle au sein des branches, et dans le contexte d'un chômage élevé dans la première moitié des années 2000, les partenaires sociaux allemands sont parvenus à un compromis reposant sur une limitation des salaires indépendamment des gains de productivité et un ajustement de la durée du travail, en échange du maintien de l'emploi par les entreprises.

En dépit de ces divergences, la compétitivité-prix des produits français est restée comparable à celle des produits allemands, mais du fait d'une réduction des marges des entreprises exportatrices françaises visant à compenser la dégradation de leur compétitivité-coût. En effet, le taux de marge des entreprises industrielles exportatrices françaises a constamment diminué sur la période, alors qu'il a augmenté en Allemagne¹⁹.

Une telle évolution, qui illustre le déficit d'offre de l'économie française et une perte de compétitivité, n'est toutefois pas viable et ne saurait perdurer dans les prochaines années. Elle se retrouve dans l'analyse de la rentabilité des entreprises : alors que la rentabilité des entreprises cotées est voisine dans les deux pays (ROE moyen de 13 % en 2006²⁰), celle des PME allemandes du secteur industriel atteint presque le double de celle des PME françaises (ROE entre 17 % et 21 % selon la taille de l'entreprise, contre un maximum de 11 % en France²¹).

Cette divergence de compétitivité est l'un des facteurs contribuant à expliquer que les deux pays connaissent des évolutions très différentes sur le marché international.

L'excédent commercial allemand a en effet progressé tout au long des années 2000, pour atteindre 194 Md€ en 2007 et 134 Md€ en 2009 (année de contraction du commerce international), alors que la balance commerciale française n'a cessé de se dégrader : elle n'a été excédentaire qu'en 2002 (de 3 Md€), son déficit a atteint 53 Md€ en 2009. Des données plus récentes sont en cours d'harmonisation par Eurostat, mais les données françaises nationale montrent un creusement important du déficit commercial en 2010.

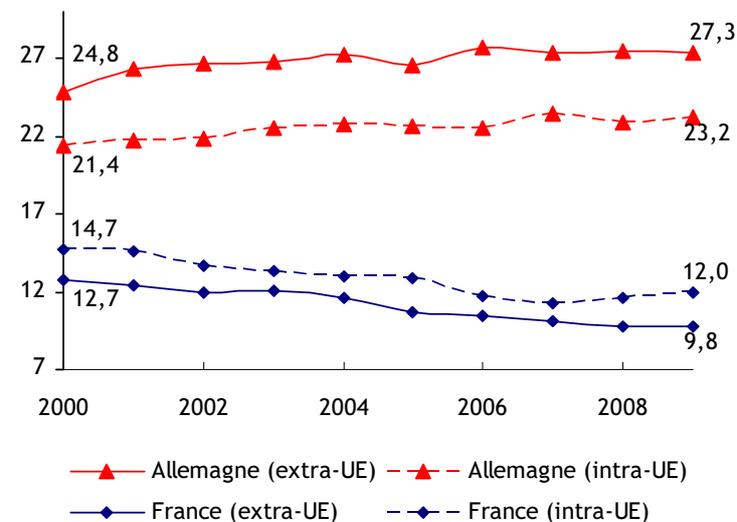
Pour la France, cette évolution résulte d'importantes pertes de parts de marché depuis la fin des années 1990 ainsi que de l'écart de demande intérieure qui s'est creusé avec l'Allemagne dans les années 2000.

¹⁹ Hélène Erkel-Rousse et Marguerite Garnero, Externalisation à l'étranger et performance à l'exportation de la France et de l'Allemagne : complément A au rapport du CAE précité.

²⁰ Résultat net/fonds propres (Return on equity) moyen des grandes entreprises françaises cotées (SBF 250) et des grandes entreprises allemandes cotées (DAX 30) en 2006, toutefois inférieur à celui des entreprises cotées aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni (Centre d'analyse stratégique : mars 2008).

²¹ Jean-Luc Cayssials, Elisabeth Kremp, Les PME de l'industrie manufacturière en France : Bulletin de la Banque de France, juin 2010.

Graphique n° 7 : Part dans les exportations européennes (en pourcentage des exportations européennes totales)



Source : données Eurostat

Sur la période 2000-2009, l'Allemagne a augmenté sa part dans le total des exportations européennes d'environ 3 points, qu'il s'agisse des exportations à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne. Dans le même temps, la France a vu sa part diminuer d'environ trois points, quels que soient le secteur et la gamme des produits considérés, qu'il s'agisse de biens manufacturés ou de services. Au cours des vingt années précédentes, cette part était restée à peu près stable. Dans le contexte d'une augmentation importante des échanges mondiaux, l'Allemagne est certes le seul grand pays industrialisé à ne pas perdre de parts de marché à l'export, bénéficiant de la forte demande des pays émergents en biens d'équipement. Cependant, les années 2000 marquent un véritable décrochage des performances françaises à l'exportation par rapport à l'Allemagne. Les autres pays de la zone euro (Espagne notamment) ont également perdu des parts de marché, mais dans des proportions moindres que la France.

2 - L'évolution du coût du travail

La compétitivité-coût dépend pour beaucoup du coût salarial par unité de production qui résulte lui-même du coût salarial horaire, toutes charges comprises, et de la productivité horaire.

a) Le coût salarial horaire

Plusieurs sources peuvent être utilisées pour mesurer le coût salarial horaire et réaliser des comparaisons internationales. Il s'agit notamment des comptes nationaux, des enquêtes annuelles d'entreprise et des enquêtes sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires.

Les estimations du coût salarial horaire sont assez différentes selon la source utilisée. En France et dans l'industrie manufacturière, secteur le plus exposé à la concurrence internationale, elles sont ainsi comprises entre 26 et 33 € en 2008²². En Allemagne, la fourchette est de 30 à 33 €. Compte-tenu de ces incertitudes, les niveaux de coût dans l'industrie peuvent être considérés comme proches dans les deux pays.

Ils sont un peu plus élevés en France dans les services marchands, qui sont en moyenne moins exposés à la concurrence internationale mais peuvent être utilisés par l'industrie et contribuer à sa compétitivité.

Ces comparaisons des niveaux de coût salarial moyen doivent aussi être prises avec précaution parce qu'elles peuvent masquer des écarts importants dans certains sous-secteurs ou pour certaines catégories d'emplois.

Il est plus pertinent pour analyser le coût salarial horaire en France et en Allemagne d'en comparer les évolutions dans la période récente. Les deux principales sources utilisées pour faire des comparaisons internationales²³ donnent en la matière des résultats très proches s'agissant de l'industrie manufacturière sur les années 2000 à 2008. La croissance du coût salarial horaire y a été en moyenne annuelle de 3,4 ou 3,5 % en France, selon la source, et de 2,1 ou 2,2 % en Allemagne.

²² Entre 31 et 33€ si on ne tient pas compte des enquêtes annuelles d'entreprise, dont le champ est plus restreint. Les résultats de l'enquête sur le coût de la main d'œuvre pour 2008 qui avaient été publiés par Eurostat en janvier 2011 ont été corrigés en février.

²³ Les comptes nationaux et l'enquête sur le coût de la main d'œuvre.

Il est donc certain que l'évolution des coûts salariaux horaires a été défavorable à la compétitivité de la France sur la période 2000-2008. Dans l'industrie manufacturière, leur croissance a en effet été supérieure d'environ 10 % en France sur l'ensemble de cette période, soit d'un peu plus d'un point par an (14 % dans les services marchands).

Selon l'enquête sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires, dont les résultats sont à considérer avec précaution, les parts respectives du salaire brut et des cotisations sociales patronales dans le coût salarial total ont peu varié entre 2000 et 2008 dans les deux pays. Les variations du taux des cotisations patronales, notamment leur baisse en Allemagne, ont contribué pour moins de 20 % à cet écart de 10 points entre les taux de croissance des coûts salariaux en France et en Allemagne sur la période 2000-2008.

Cet écart tient pour plus de 80 % à la modération salariale qui a caractérisé l'économie allemande sur cette période et qui a été exceptionnelle en Europe. La croissance du coût salarial horaire de l'industrie manufacturière a en effet été quasiment la même en France et dans les autres pays de la zone euro hors Allemagne.

Deux considérations relativisent toutefois l'ampleur de cette modération salariale.

D'une part, elle fait suite à une décennie de forte hausse des salaires, imputable à la réunification, et il s'agit pour une grande partie d'un mouvement de correction. Sur l'ensemble des années 1991 à 2008, la croissance du coût salarial horaire dans l'industrie a été du même ordre (3,5 % par an) en France et en Allemagne.

D'autre part, les salaires semblent avoir crû plus vite en Allemagne qu'en France en 2009 : si les données des comptes nationaux provisoires sont confirmées, les salaires horaires ont augmenté de 3,2 % en Allemagne contre 1,4 % en France. Leur hausse en Allemagne en 2009 résulterait d'accords salariaux passés en 2008 et visant à corriger l'impact de l'inflation constatée au moment de leur négociation.

b) Le coût salarial unitaire

Les gains de productivité horaire ont été du même ordre de grandeur (environ 2,8 % par an) dans l'industrie manufacturière dans les deux pays sur la période 2001-2008. Les hausses de salaires ont ainsi été

plus fortes que les gains de productivité en France (3,4 % contre 2,8 %) et plus faibles en Allemagne (2,1 % contre 2,8 %)²⁴.

En conséquence, le coût salarial unitaire a augmenté en France tandis qu'il baissait en Allemagne. Sur les années 2000 à 2008, sa croissance a été supérieure d'environ 10 points en France à sa croissance (négative) en Allemagne. La compétitivité de l'industrie manufacturière française, en termes de coût du travail, s'est trouvée dégradée d'autant. L'essentiel de cette dégradation a été enregistré dans les années 2003 à 2007.

Les gains de productivité horaire ont certes été plus faibles dans les pays de la zone euro hors France et Allemagne de 2000 à 2008 (environ 1,7 % par an) et leur compétitivité, en termes de coût du travail, s'est plus dégradée que celle de la France. Toutefois, cette évolution explique en partie les graves difficultés que rencontrent certains d'entre eux depuis 2008. En outre, les entreprises françaises sont plus souvent en concurrence avec des entreprises allemandes. Les performances de la France dépendent donc plus fortement de l'évolution de sa compétitivité par rapport à l'Allemagne.

Au total, on doit retenir que la progression des coûts salariaux unitaires de l'industrie française a été supérieure de 10 points à celle de l'industrie allemande sur la période 2000-2008, ce qui a contribué à dégrader la compétitivité de la France par rapport à l'Allemagne. Cette dégradation a sans doute été en partie compensée par une réduction des marges des entreprises françaises, mais cette diminution de leur rentabilité n'est pas tenable à terme et a pu conduire à une baisse de leurs capacités de production ainsi qu'à leur retrait de certains marchés.

C - Redistribution : un dispositif plus étendu en France

France et Allemagne se caractérisent par un système de protection sociale large et se comparent favorablement au regard du reste de l'Union européenne en matière d'inégalités. Une analyse plus fouillée fait toutefois apparaître que le système français de protection sociale obligatoire est plus large, cependant que, dans la période récente, certains indicateurs permettant de mesurer les inégalités et les taux de pauvreté ont eu tendance à se détériorer en Allemagne, à la différence de la France.

²⁴ Ce qui peut être compatible avec une baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée du fait de l'augmentation du prix de la valeur ajoutée. Il s'agit en effet de leur part dans la valeur ajoutée aux prix courants alors que les gains de productivité sont estimés en prenant la croissance en volume de la valeur ajoutée.

1 - Le champ de la protection sociale

La couverture des risques par la protection sociale obligatoire est plus large en France qu'en Allemagne.

Ainsi les prestations familiales et les indemnités chômage, qui ont un impact important sur la participation au marché du travail et le taux d'emploi, sont plus étendues en France :

- les prestations en espèce servies aux familles représentent une part à peu près équivalente du PIB (environ 1,5 %), la principale différence entre les deux pays tenant aux prestations en nature²⁵, qui sont d'un niveau plus élevé en France. Globalement, l'aide aux familles représentait en 2005 environ 3,8 % du PIB en France contre 3 % en Allemagne, en tenant compte de la déduction fiscale en fonction du nombre d'enfants (Kindergeld²⁶) ;
- en matière de chômage, le système français est plus protecteur : la période d'indemnisation maximum est de 24 mois²⁷ (12 mois en Allemagne) et l'indemnisation mensuelle, fonction du salaire antérieur, est plafonnée à 6 000 € en France contre 2 910 € en Allemagne.

Les autres branches de la protection sociale, dont l'objectif est de couvrir la réalisation d'un risque, sont également plus étendues en France :

- en matière de maladie, le périmètre des assurés couverts par un régime obligatoire est plus restreint en Allemagne. En effet, les salariés, indépendants et fonctionnaires percevant un salaire mensuel brut supérieur à 4 050 € par mois peuvent renoncer à cotiser au système public de sécurité sociale pour être assurés par un système entièrement privé. 8,8 millions de personnes, soit environ 11 % des assurés, ont opté pour cette solution en Allemagne, alors qu'en France l'assurance-maladie publique couvre la totalité de la population, ce qui renforce le caractère redistributif des dépenses de santé françaises. Selon la direction de la sécurité sociale, si l'on permettait en France aux 10 % des assurés les plus favorisés de s'assurer librement, l'assurance-maladie se trouverait privée d'au moins 20 % de ses recettes,

²⁵ Comme l'organisation de la garde des enfants (par exemple le nombre de places en crèche).

²⁶ Il n'existe pas de branche famille au sein de la Sécurité sociale allemande : ces dépenses relèvent du budget de l'Etat et sont intégralement financées par l'impôt.

²⁷ 36 mois au-delà de 50 ans en France, contre 24 mois en Allemagne.

tandis que les dépenses ne seraient réduites que de 8 %, soit un déficit accru d'environ 20 Md€²⁸ ;

- en matière de retraite, le taux de remplacement français offert par les régimes obligatoires (régime de base et régime complémentaire obligatoire) est de l'ordre de 65 %, contre un taux constaté d'un peu plus de 50 % en Allemagne. L'affiliation à un régime complémentaire (de type ARRCO/AGIRC) n'est en effet pas obligatoire dans ce pays. En contrepartie, 15 millions de personnes (35 % de la population active) sont couvertes par un régime de retraite d'entreprise privée et donc hors prélèvements obligatoires.

L'existence de ces prestations a naturellement des conséquences importantes sur la redistribution du revenu primaire des ménages. Une étude²⁹ publiée par l'INSEE et la DREES montre plus précisément les effets redistributifs des prélèvements obligatoires et des prestations sociales en France (hors dépenses de santé et d'éducation).

L'écart de niveau de vie entre le premier et le dernier quintile, qui atteint 7,4 avant redistribution, est réduit à 3,8 après redistribution³⁰ : le revenu du dernier quintile est diminué de 20,4 % par le système fiscal-social, celui du premier quintile augmenté de 53,4 %.

Si l'on tentait d'ajouter les prestations en nature versées par l'Etat (dépenses de santé et de remboursement des soins, dépenses d'éducation, dépense consacrée au logement social...), les inégalités de revenu seraient encore réduites, à 2,7. Cette estimation de prestations non monétaires est cependant beaucoup plus fragile.

Une autre conclusion importante de cette étude est qu'en France, les prestations sociales (prestations familiales avec et sans condition de ressources, aides au logement, minima sociaux, APA, RSA) ont un effet redistributif plus fort que les prélèvements obligatoires : elles contribuent à hauteur de 63 % à la réduction constatée des inégalités de niveau de vie (avant et après redistribution) alors que les prélèvements ne le font qu'à hauteur de 37 % (dont 27 % au titre de l'impôt sur le revenu - IR). Hormis l'impôt sur le revenu, qui assure 80 % des effets redistributifs des

²⁸ D'après les dernières estimations disponibles de la commission des comptes de la Sécurité sociale, le déficit tous régimes de l'assurance maladie serait de 11,5 Md€ en 2010.

²⁹ Portrait social 2010.

³⁰ L'écart entre ce rapport interquintiles et celui calculé par Eurostat s'explique par l'inclusion, dans l'étude Portrait social, d'un plus grand nombre de paramètres fiscaux et sociaux.

prélèvements obligatoires³¹, les prélèvements sont tous moins redistributifs que les prestations, la taxe d'habitation ayant par exemple des effets antiredistributifs.

La Cour n'a pu trouver d'équivalent en Allemagne à cette étude approfondie. Aussi la comparaison qui suit s'appuiera-t-elle sur les seules données de portée générale fournies par Eurostat et l'OCDE.

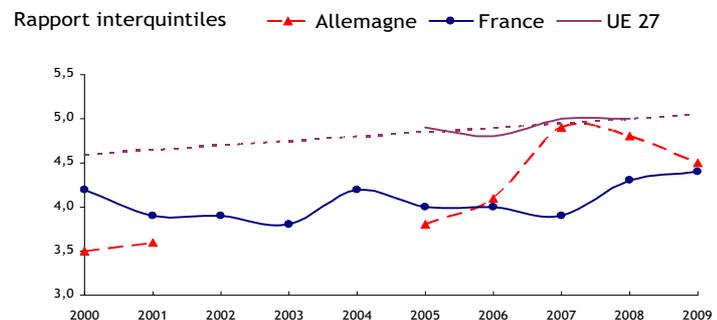
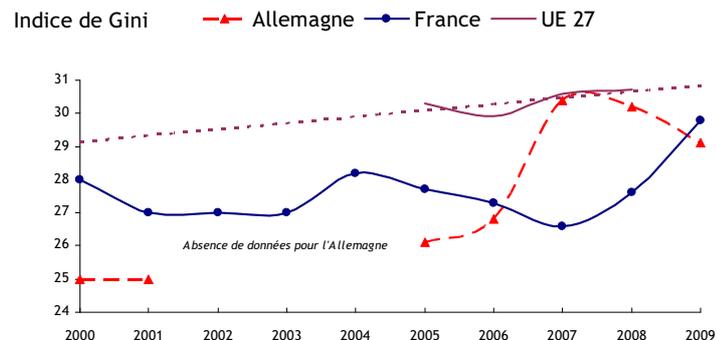
2 - La réduction des inégalités : des évolutions divergentes dans la période récente

Que l'on s'appuie sur des données Eurostat ou sur l'étude de l'OCDE *Growing Unequal*, les inégalités de revenu³² après redistribution sont aujourd'hui comparables en France et en Allemagne et se situent à un niveau inférieur à celui de l'Union européenne.

³¹ L'impôt sur le revenu ne représente toutefois plus que 6 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

³² Par revenu, on entend l'ensemble du revenu disponible, composé des revenus d'activité, du patrimoine, des transferts en provenance d'autres ménages et des transferts sociaux, nets des impôts directs et des cotisations sociales. Les inégalités de patrimoine sont en revanche peu documentées en Allemagne.

Graphique n° 8 : Indice de Gini³³ et rapport interquintile³⁴



Source : données Eurostat (données UE 27 sur la période 2000-2005 estimées en log)

La période récente a donné lieu à des évolutions contrastées. Une importante transformation s'est produite : alors que les écarts de revenus étaient moins importants en Allemagne qu'en France en 2000, la situation

³³ Le coefficient de Gini est un indice synthétique exprimant l'écart entre la distribution des revenus au sein de la population d'un pays et une distribution parfaitement égale des revenus. Plus l'indice est proche de 100, plus les inégalités de revenu sont grandes.

³⁴ Rapport entre le premier et le dernier quintile (S80/S20). Un rapport de 4 indique que les 20 % ayant le revenu le plus faible ont un revenu 4 fois inférieur à celui des 20 % touchant le revenu le plus élevé.

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 est ainsi resté stable en France sur la période, alors qu'il a augmenté de 20 % en Allemagne, traduisant l'augmentation des inégalités de revenu dans ce pays.

Concernant les très hauts revenus, de récents travaux³⁵ font apparaître que leur part dans le revenu global serait supérieure en Allemagne. Dans ce pays, les 1% percevant le plus haut revenu bénéficiaient de 11,1 % du revenu global en 2005, contre 8,2 % en France, et les 0,1 % percevant le plus haut revenu percevaient 4,4 % du revenu global, soit deux fois plus qu'en France (2,2 %).

S'agissant des indicateurs de mesure de la pauvreté, France et Allemagne ont connu des évolutions contraires en ce qui concerne le taux de pauvreté relative³⁶ qui, depuis 2000, a augmenté au sein de l'Union européenne. S'il reste en Allemagne inférieur au niveau moyen de l'Union européenne à 27 (16,3 %), il a augmenté de moitié, passant de 10 % en 2000 à 15,5 % en 2009. Sur la même période, il a été réduit en France, passant de 16 % en 2000 à 12,9 % en 2009. L'écart entre les deux pays s'est donc à la fois inversé et réduit à 2,5 points.

S'agissant de la pauvreté au travail³⁷, les situations sont aujourd'hui proches. Le taux de travailleurs pauvres a augmenté en Allemagne (de 4 % en 2000 à 6,8 % en 2009), tout en restant inférieur à la moyenne de l'Union européenne à 27 (8,6 % en 2008). En France, la pauvreté au travail est passée de 7 % en 2000 à 6,7 % en 2009, et est désormais identique au niveau allemand.

Les indicateurs disponibles semblent montrer que la pauvreté a eu plutôt tendance à augmenter en Allemagne depuis 2000, alors qu'elle a été légèrement réduite en France, cette diminution n'ayant cependant pas bénéficié aux travailleurs pauvres. Ces tendances s'expliquent moins par l'évolution des prélèvements obligatoires que par celles intervenues sur le marché du travail en Allemagne d'une part, et le caractère redistributif des transferts sociaux en France d'autre part.

³⁵ Piketty, Atkinson et Saez, Top incomes in the long run of history : 2010. Cette étude fait également apparaître que la part des très hauts revenus dans le revenu global en Allemagne aurait progressé entre 1949 et 2005 alors qu'elle a légèrement diminué en France.

³⁶ Au sens d'Eurostat, le taux de pauvreté désigne le nombre de personnes vivant avec un revenu, après transferts sociaux, inférieur à 60 % du salaire médian.

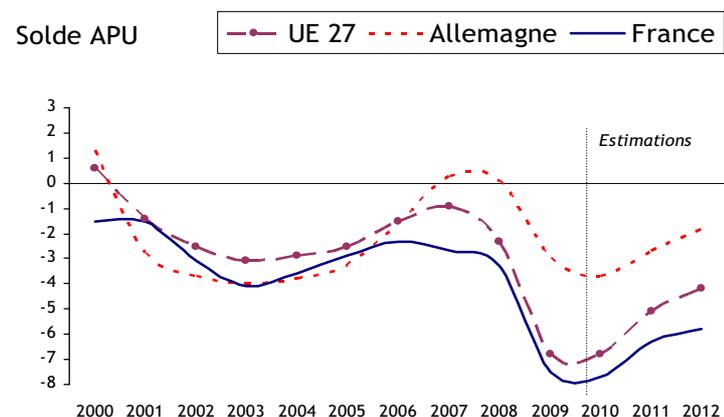
³⁷ Au sens d'Eurostat, le taux de pauvreté au travail désigne le nombre de personnes travaillant mais vivant avec un revenu, après transferts sociaux, inférieur à 60 % du salaire médian.

D - Finances publiques : une priorité plus marquée en Allemagne

1 - Une discipline budgétaire plus affirmée en Allemagne

Deux constats peuvent être tirés de l'évolution du solde des administrations publiques³⁸ (solde total et solde primaire³⁹) au cours des années 2000.

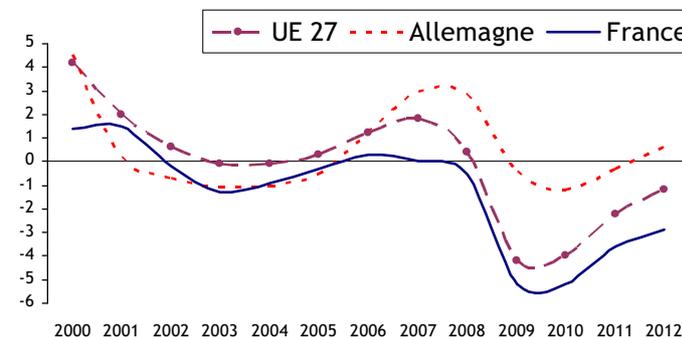
Graphique n° 9 : Solde des APU (en % PIB)



³⁸ Au sens d'Eurostat, les administrations publiques comprennent l'Etat, les organismes divers d'administration centrale, les administrations locales et les administrations sociales.

³⁹ Solde budgétaire diminué des charges financières.

Solde primaire APU



Source : données Eurostat (novembre 2010)

En premier lieu, l'Allemagne se distingue par une priorité plus forte donnée au respect de l'équilibre budgétaire. Alors que la France n'a plus connu d'excédent budgétaire depuis 1974, et que son meilleur résultat depuis dix ans est un déficit de 1,5 point de PIB en 2000 et 2001, l'Allemagne a connu depuis 2000 trois exercices d'excédent de ses finances publiques (+1,3 % en 2000, 0,3 % en 2007 et 0,1 % en 2008). Sur les dix dernières années, le déficit de la France a été systématiquement plus important que le déficit moyen au sein de l'Union européenne à 27, alors que l'Allemagne a significativement amélioré sa situation financière par rapport à la moyenne européenne à partir de 2006-2007.

En second lieu, sur les dernières années, l'Allemagne a profité de la dernière période de croissance relativement forte qui a précédé la récession pour réduire son déficit public, ce qui lui a permis de se donner une marge de manœuvre budgétaire supérieure en période de ralentissement de la croissance. Entre 2004 et 2007, période de croissance dans les deux pays, le solde primaire a ainsi été amélioré de près de 4 points en Allemagne (passant de -1 % à +2,8 % du PIB) alors qu'il a seulement été ramené à l'équilibre en France (de -0,9 % à 0 % du PIB).

En 2008, la France a donc abordé la crise de l'année 2009 avec un déficit budgétaire de 3,3 points de PIB, alors que l'Allemagne présentait un excédent de 0,1 % du PIB. En 2010, le déficit devrait atteindre d'après la Commission européenne 3,7 % du PIB en Allemagne, et 7,7 % en France⁴⁰.

⁴⁰ Le Gouvernement français a indiqué que le déficit français pourrait être moins important que prévu. En Allemagne, D-Statistik a annoncé en mars 2010 un déficit de 3,3 % du PIB.

D'après les estimations de la Commission européenne, le déficit public est dans les deux pays pour les trois quarts de nature structurelle, et pour un quart de nature conjoncturelle⁴¹. En Allemagne, sur un déficit public total de -3,7 % de PIB, le déficit structurel est estimé à -2,8 points ; en France, sur -7,7 % de PIB de déficit public total, le déficit structurel atteindrait -6 points⁴². Le déficit structurel français est ainsi supérieur de plus de trois points à celui estimé pour l'Allemagne.

Cette évolution n'est pas neutre pour la France : en 2003-2004, la France et l'Allemagne, dont le déficit atteignait respectivement -4,1 % et -3,1 % du PIB en 2003, étaient parvenues à éviter de concert une procédure pour déficit excessif. Le décalage entre les finances publiques des deux pays fait peser aujourd'hui une contrainte accrue sur la politique fiscale française.

2 - Une dépense publique moins maîtrisée en France

L'écart entre les situations budgétaires allemande et française s'explique en grande partie par la dynamique de la dépense publique, dont il faut garder à l'esprit qu'elle préfigure les prélèvements obligatoires futurs. Entre 2000 et 2008, l'Allemagne a ralenti l'évolution de sa dépense publique pour la ramener sous la moyenne de l'Union européenne à 27, ce qui n'a pas été le cas de la France.

Le rapport entre la dépense publique et le PIB a ainsi diminué entre 2000 et 2008 en Allemagne (de 45,1 % à 43,8 %) alors qu'elle est passée en France de 51,6% à 52,8%. La hausse de la dépense publique en France a certes été comparable à celle observée en moyenne au sein de l'Union européenne à 27 (de 45,2 % en 2000 à 46,9 % en 2008), mais elle est intervenue à partir d'un niveau plus élevé que la moyenne.

En 2009, du fait des mesures de relance et de la hausse des dépenses de protection sociale, la dépense publique a atteint 47,5 % du PIB en Allemagne mais 56 % en France (moyenne de 50,8 % dans l'UE à 27).

L'écart entre la France et l'Allemagne est donc passé de 6,5 points de PIB à 8,5 points en moins de dix ans, le dynamisme de la dépense locale et sociale expliquant pour l'essentiel cette évolution. Cette croissance de la dépense publique n'ayant pas été intégralement

⁴¹ Cette estimation a été reprise par la Cour des comptes (Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques).

⁴² Les analyses de la Cour dans son rapport public annuel de février 2011 conduisent à un chiffre plus proche de 5,5 % (effet structurel négatif de 0,5 point en 2010 à partir d'un déficit structurel de 5 % en 2009).

compensée par une hausse corrélative des prélèvements obligatoires, elle s'est traduite par une aggravation des déficits publics en France.

3 - Un endettement mieux contenu en Allemagne

Sa discipline en matière de finances publiques a permis à l'Allemagne de mener en 2009 et 2010 une politique budgétaire expansive, tout comme la France, mais sans que son déficit soit aussi important et donc sans que sa dette publique augmente autant que la dette française.

La France avait abordé les années 2000 dans une meilleure situation que l'Allemagne, dont les finances publiques étaient encore pénalisées par la réunification : en 2000 la dette publique française (57,3 % du PIB) était inférieure à celle de l'Allemagne (59,7 %) et à la moyenne de l'Union européenne à 27 (61,9 %).

La situation s'est inversée à partir de 2003 : les dettes allemande et française sont devenues supérieures à la dette moyenne européenne. Mais entre 2004 et 2008, sous l'effet conjugué de la croissance du PIB et de la réduction de son déficit budgétaire, l'Allemagne a stabilisé son niveau de dette.

La crise économique et les mesures de soutien public qu'elle a imposées ont ainsi conduit à une hausse de la dette publique allemande d'environ 10 points de PIB (de 66,3 % en 2008 à 75,9 % en 2010⁴³), mais d'environ 20 points en France (de 67,5 % en 2008 à 83 % en 2010).

4 - La perspective d'un redressement plus lent en France

Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, les finances publiques françaises resteraient durablement plus dégradées que les finances publiques allemandes.

Ainsi, le solde public allemand devrait être ramené à -1,8 % du PIB en 2012, le solde primaire redevenant excédentaire cette même année (+0,6 % du PIB). L'effort budgétaire français annoncé, bien que d'égale ampleur (deux points de PIB entre 2010 et 2012), ne devrait permettre de ramener le déficit qu'à -5,8 points de PIB en 2012, le solde primaire restant très déficitaire (-2,9 % du PIB). Le solde structurel français, estimé à -6 points de PIB en 2010 (-2,8 % en Allemagne), devrait encore représenter -4,4 % du PIB en 2012, alors que l'effort de l'Allemagne lui permettrait de le réduire à -1,4 % du PIB.

⁴³ D'après les dernières estimations publiées en mars 2010 par D-Stat, la dette publique atteindrait 80 % du PIB en 2010, du fait d'un coût plus important des mesures de soutien aux établissements de crédit en Allemagne.

Conséquence de cette situation budgétaire dégradée, la dette publique française poursuivrait son augmentation jusqu'à atteindre 89,8 % du PIB en 2012, alors qu'elle se stabiliserait en Allemagne (75,2 % en 2012). Des projections à plus long terme estiment que la dette publique française, en l'absence d'ajustement drastique, pourrait atteindre entre 110 % et 140 % du PIB en 2020 selon le rythme de la croissance⁴⁴.

Cette différence entre les deux pays n'est pas sans incidence sur l'évolution du coût de financement de la France, qui s'est écarté depuis plus de deux ans de celui de l'Allemagne.

La réflexion menée sur les prélèvements obligatoires ne peut s'abstraire du contexte des finances publiques dans les deux pays. La France ne disposant pas de la même marge de manœuvre que l'Allemagne⁴⁵, toute politique qui conduirait à réduire les prélèvements obligatoires aura pour conséquence, à dépense publique constante, une dégradation supplémentaire de sa situation financière.

E - La concurrence fiscale et son impact

Les politiques fiscales menées par les principaux pays font nécessairement place, même si c'est à des degrés divers, à cette réalité incontournable que constitue la concurrence fiscale. Attirer l'entreprise, le détenteur de capitaux ou l'actif aux revenus élevés dans son ressort national ou faire en sorte de retenir les mêmes sur son territoire constituent une motivation forte imprégnant les politiques fiscales. Ce phénomène, qui s'exerce désormais à l'échelle mondiale, n'épargne pas l'Union européenne. Il l'épargne d'autant moins qu'en s'étant élargie à 27, elle a vu son hétérogénéité économique s'accroître et, partant, la tentation pour certains Etats, notamment ceux situés à sa périphérie, de se servir de l'arme fiscale pour drainer vers leur territoire la matière taxable. Les évolutions synchrones qui ont affecté en particulier les taux marginaux d'imposition directe, tant des entreprises que des ménages, au cours de la période récente attestent la réalité de cette concurrence.

⁴⁴ Rapport sur la situation des finances publiques (Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis), avril 2010 : à dépense publique constante et à prélèvements obligatoires constants, la dette atteindrait 110 % du PIB en 2020 avec une croissance annuelle de 2,6 %, 125 % avec une croissance de 2 % par an, et plus de 140 % avec une croissance d'1,5 % par an.

⁴⁵ De plus, l'Allemagne s'est dotée en 2009 d'une nouvelle règle constitutionnelle selon laquelle le déficit structurel de l'Etat fédéral sera limité à 0,35 % du PIB à partir de 2016 et les comptes des Länder seront structurellement à l'équilibre à partir de 2020. A cette règle s'ajoute la tradition allemande de refus de laisser les comptes sociaux en situation de déficit durable, l'équilibre étant en tant que de besoin assuré par le versement d'une subvention du budget fédéral.

Celle-ci peut avoir en soi des effets positifs : elle oblige les Etats à une vigilance accrue sur le niveau et surtout la qualité de leur dépense publique. Ses conséquences ne doivent pas par ailleurs être exagérées. Le niveau de la fiscalité, souvent d'ailleurs apprécié par le seul taux facial de la taxation, est loin en effet d'être le seul déterminant des décisions prises par les acteurs économiques. Les entreprises sont particulièrement sensibles à d'autres facteurs tels que la localisation géographique, la qualité des infrastructures de transport et de télécommunication, ou encore la formation de la main d'œuvre. Dès lors que les écarts de taxation effective restent mesurés, ils suffisent rarement à eux seuls à dicter la décision des acteurs économiques.

Pour autant, la concurrence fiscale fragilise les Etats qui la subissent. Les techniques juridiques ne manquent pas en effet pour déplacer aisément les profits taxables ou la richesse d'un pays à fiscalité élevée vers un pays plus accueillant. Cette concurrence qui tend à l'alignement sur l'imposition la plus faible met plus particulièrement en difficulté ceux des Etats, comme la France, qui ont fait le choix d'assurer un niveau de services publics élevé et de mettre en place un système de protection sociale obligatoire étendu. A la réduction de la matière potentiellement taxable, s'ajoute le fait que toutes les assiettes ne sont pas également mobiles : le capital, les contribuables à revenus élevés et les activités de services dématérialisées sont les plus susceptibles de déplacement. Ces différences de mobilité potentielle tendent à transférer une part croissante de la taxation vers les biens immobiliers, la consommation, et le travail moins qualifié, ce qui n'est pas sans conséquences en termes de répartition de la charge fiscale et donc de justice fiscale.

II - Le niveau et la structure des prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires reflètent la structure économique d'un pays, mais aussi son paysage institutionnel, l'organisation de son système de protection sociale, ou encore l'importance de la parafiscalité et des redevances dans le financement des administrations publiques. Pour assurer la comparabilité des différentes données, les développements ci-dessous s'appuient sur les statistiques collectées par Eurostat.

Les statistiques de prélèvements obligatoires

Il existe une différence importante entre le taux de prélèvements obligatoires allemand publié par l'OCDE et celui publié par Eurostat. A titre d'exemple, pour l'année 2007, les prélèvements obligatoires au sens de l'OCDE représentaient 36,2 % en Allemagne, et 39,4 % au sens d'Eurostat

(contre respectivement 43,4 % du PIB en France et 43,2 %, soit des chiffres très proches).

L'écart de 3,2 points de PIB pour l'Allemagne s'explique par les différences méthodologiques suivantes :

1) le traitement des crédits d'impôt : ils sont pour l'essentiel déduits des prélèvements obligatoires, mais dans de moindres proportions par Eurostat que par l'OCDE. Leur traitement diffère notamment pour ce qui concerne les réductions d'impôt sur le revenu en fonction du nombre d'enfants (Kindergeld), ou de celles au titre des investissements réalisés dans certains Länder (Investitionszulage). Ce point expliquerait un tiers de l'écart (29,8 Md€ soit 1,3 point de PIB allemand) ;

2) les cotisations sociales volontaires à des régimes privés ou publics. Très développés en Allemagne, il s'agit la plupart du temps de contributions versées par les employeurs pour le bénéfice de leurs salariés (retraites d'entreprise) ou de rachats de trimestres directement par les employés. L'OCDE ne les considère pas comme des prélèvements obligatoires, au contraire d'Eurostat. Cela représente 21 Md€ (soit 0,9 point de PIB) ;

3) d'autres différences, représentant environ 1 point de PIB d'écart. Est en particulier visé le versement par l'Etat au régime de sécurité sociale allemande de cotisations sociales pour le compte de chômeurs, qui est considéré comme un prélèvement obligatoire par Eurostat mais pas par l'OCDE.

Par souci de cohérence avec d'autres indicateurs, notamment les taux implicites d'imposition, les données d'Eurostat sont apparues mieux adaptées que celles de l'OCDE.

S'agissant de la période à prendre en compte, les données fiscales les plus pertinentes pour comparer la structure des prélèvements obligatoires sont celles des années 2000-2008. La crise économique a en effet fortement perturbé le rendement des recettes fiscales, surtout pour l'année 2009. Or, chaque impôt possède une élasticité au revenu national qui lui est propre, et qui dépend à la fois de ses caractéristiques intrinsèques et de la structure de l'économie de chaque pays. Par ailleurs, les données relatives aux années 2009 et 2010 ne sont pas encore toutes publiées. Elles ont été reconstituées à partir d'estimations nationales, lorsque celles-ci étaient disponibles. Elles sont donc livrées à titre indicatif ou estimatif.

Seront successivement analysés le poids global des prélèvements obligatoires dans les deux pays puis leur répartition par nature juridique et par entité publique destinataire. Une tentative de dissociation des prélèvements selon qu'ils pèsent sur les entreprises ou les ménages sera enfin esquissée.

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

1 - Le périmètre des prélèvements obligatoires

Le taux de prélèvements obligatoires exprime la part du revenu national annuel prélevée sous forme d'impôts ou de cotisations sociales. Toutefois, comme l'a récemment souligné le Conseil des prélèvements obligatoires⁴⁶, cette mesure est sujette à divers biais et conventions méthodologiques, tenant notamment à l'évaluation du revenu national, et surtout à la définition même de la notion de prélèvement obligatoire, qui rendent difficile de façon générale l'analyse et l'interprétation des écarts constatés entre pays.

Le champ de la protection sociale et les prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires de la France et de l'Allemagne reflètent leur organisation sociale et institutionnelle et les choix réalisés par ces deux Etats quant au champ de la dépense publique nationale. Une partie des différences dans le niveau absolu des prélèvements entre les deux pays s'explique en particulier par des choix différents dans l'organisation de la prise en charge des principaux risques sociaux.

La dépense publique de protection sociale atteint en France 2 points de PIB de plus qu'en Allemagne (21,8 % du PIB contre 19,8 % en 2008). Plusieurs éléments expliquent cette différence, notamment les champs respectifs de la protection sociale dans les deux pays.

Toutes choses égales par ailleurs, la différence du champ de la protection sociale entre les deux pays pourrait donc expliquer jusqu'à 2 points de l'écart de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne.

Une analyse attentive des taxes contenues dans le périmètre des prélèvements obligatoires des deux pays révèle l'existence de nombreux prélèvements qui existent en France mais n'ont pas leur équivalent en

⁴⁶ Conseil des prélèvements obligatoires, Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires : mars 2008.

Allemagne, l'inverse étant beaucoup plus rare. C'est notamment le cas de taxes acquittées par les entreprises et pesant sur leur cycle de production, pour un montant que l'on peut estimer à environ 58 Md€ en 2008 (soit 3 points du PIB français). Ces taxes peuvent être classées en trois grandes catégories⁴⁷ :

- celles assises sur la masse salariale (24,6 Md€), dont aucun équivalent n'existe en Allemagne. La plus importante est la taxe sur les salaires payée par les entreprises et entités non assujetties à la TVA (hôpitaux, banques, assurances et associations) (11,3 Md€). Viennent ensuite les taxes comme le versement transport (6 Md€), la contribution au profit du Fonds national d'aide au logement (2,3 Md€), le prélèvement au profit de l'Association sur la garantie des salaires (542 M€), la taxe d'apprentissage (700 M€), la taxe finançant la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (1,9 Md€). Le solde (1,9 Md€) est constitué d'autres prélèvements générant de faibles recettes (contribution au profit de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement, taxe finançant la prévoyance complémentaire, contribution au fonds national pour l'emploi, participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue, contribution patronale sur les stock-options...);
- celles portant sur le capital fixe utilisé par les entreprises. La seule imposition de cette nature existant aussi en Allemagne est celle du foncier. Les autres prélèvements de cette nature payés par les entreprises françaises, soit au total environ 28 Md€, n'y ont pas d'équivalent : c'est le cas de la contribution économique territoriale (anciennement taxe professionnelle⁴⁸, 21 Md€ auxquels s'ajoutaient 2,7 Md€ de cotisation minimale⁴⁹), et d'autres taxes générant individuellement de faibles recettes mais qui, cumulées, représentent un prélèvement d'environ 4,5 Md€ (prélèvements au profit des organismes consulaires, taxe sur la création de bureaux en Ile-de-France, taxe d'aide au commerce et à l'artisanat devenue

⁴⁷ Ces éléments sont développés dans la partie II du rapport consacrée à l'imposition des sociétés.

⁴⁸ D'après les documents annexés au projet de loi de finances, la réforme de la taxe professionnelle devrait conduire à une baisse des prélèvements obligatoires de 0,3 point de PIB, soit 5,8 Md€.

⁴⁹ La cotisation minimale de taxe professionnelle était due par les entreprises dont le chiffre d'affaires était supérieur à 7,6 M€ hors taxes, lorsque leur taxe professionnelle à payer, calculée dans les conditions de droit commun, était inférieure à 1,5 % de leur valeur ajoutée.

depuis 2009 la taxe sur les surfaces commerciales, taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés (1 Md€), taxe sur les cartes grises (394 M€) ;

- celles portant sur le chiffre d'affaires : essentiellement la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S, 5,2 Md€) et les taxes pharmaceutiques (294 M€).

Concernant l'imposition du revenu des ménages, plusieurs impositions visant à compenser l'étroitesse de l'assiette de l'impôt sur le revenu n'ont pas d'équivalent en Allemagne (CSG pour 84,5 Md€ et CRDS pour 6 Md€), mais sont compensées dans ce pays par un impôt sur le revenu bien plus étendu. En revanche, la taxe d'habitation (13,3 Md€) et l'ISF (4 Md€) sont des particularités françaises, tout comme l'est en Allemagne le supplément de solidarité au bénéfice des régions de l'est (Solidaritätszuschlag), qui entraîne une majoration de 5,5 % calculée à partir du montant de l'impôt sur le revenu (12 Md€ en 2009).

Certains produits ou services font l'objet d'une imposition spécifique en France. Si les deux pays partagent une taxe sur les loteries et jeux de hasard⁵⁰, et une imposition des conventions d'assurances générant les mêmes recettes, de nombreux prélèvements obligatoires comme la taxe sur les spectacles, les taxes perçues au profit du cinéma ou la taxe sur le ski de fond (pour un total de 900 M€), ou encore diverses impositions générant ensemble plus de 3 Md€ de recettes (droit de plaidoirie, contribution annuelle représentative du droit de bail et sa contribution additionnelle, taxe au profit du fonds national du livre, taxe sur les bijouteries ou les remontées mécaniques) n'existent pas en Allemagne.

Concernant enfin les impôts portant sur la consommation, les accises allemandes portent exclusivement sur les produits énergétiques, les boissons et les tabacs, à l'exception d'une accise pesant sur les ampoules. Bien que les montants globaux soient comparables dans les deux pays, on peut relever qu'il existe en France de très nombreuses impositions (taxes au profit de l'ADEME ou de l'Institut français du pétrole, taxe générale sur les activités polluantes, octroi de mer, contribution au service public de l'électricité, taxes sur l'élevage et la pêche⁵¹, taxe sur les débits de boisson), qui illustrent la complexité du système de prélèvements obligatoires français.

⁵⁰ Leurs recettes sont supérieures en France (3,5 Md€ contre 1,5 Md€ en Allemagne) en raison d'une assiette plus large, incluant notamment les casinos et les paris hippiques.

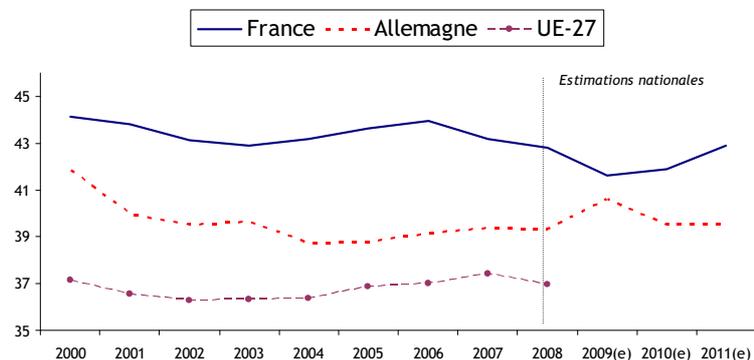
⁵¹ L'Allemagne connaît cependant des prélèvements comparables sur des produits agricoles comme le lait ou les céréales pour un montant inférieur à 200 M€.

Cette analyse n'épuise cependant pas la question de la charge fiscale réelle supportée dans les deux pays. En effet, les conventions statistiques en vigueur conduisent à ne pas considérer certains prélèvements comme des prélèvements obligatoires, et donc à ne pas les recenser comme tels. C'est par exemple le cas en France de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui est en comptabilité nationale considérée comme une redevance contre service rendu et non comme un prélèvement obligatoire⁵², et qui représente plus de 5 Md€⁵³.

2 - L'évolution des prélèvements obligatoires

Ces précisions sur la notion de prélèvements obligatoires et la diversité des taxes qu'ils recouvrent étant apportées, le graphique ci-dessous montre, au-delà de ces différences, que les taux de prélèvements obligatoires dans les deux pays sont sensiblement plus élevés que la moyenne de l'Union européenne à 27 : en 2008, ce taux se monte à 39,3 % du PIB en Allemagne et à 42,8 % du PIB en France, alors que la moyenne de l'Union européenne se situe à 37 %.

Graphique n° 10 : Taux de prélèvements obligatoires (en % PIB)



Source : données Eurostat pour les années 2000-2008 ; données nationales pour les années 2009-2011 (Rapport sur les prélèvements obligatoires joint au PLF 2011 pour la France ; Ministère des finances allemand, août 2010)

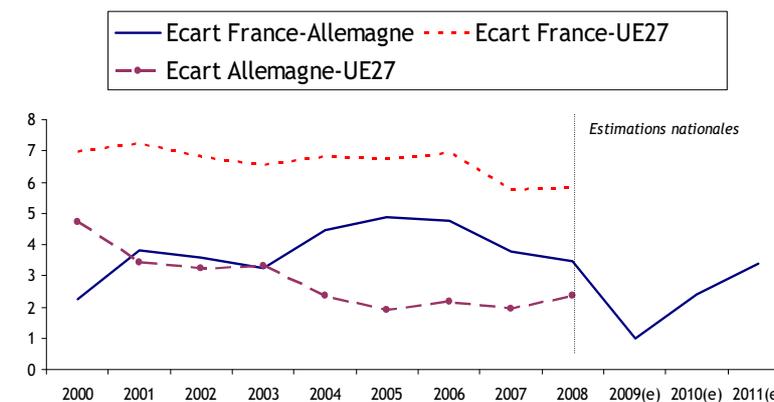
⁵² En droit fiscal français, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est considérée comme un impôt.

⁵³ Il existe par ailleurs en Allemagne un impôt finançant directement les cultes (Kirchensteuer), dont le versement par les contribuables est facultatif et qui n'est donc pas considéré comme un prélèvement obligatoire (8,5 Md€ en 2009).

Toutefois, entre 2000 et 2008, le taux de prélèvements obligatoires a été ramené de 41,9 % du PIB à 39,3 % en Allemagne (-2,6 points), alors qu'en France, il est passé de 44,1 % à 42,8 % sur la même période (-1,3 point).

L'écart en termes de taux de prélèvements obligatoires entre les deux pays s'est donc accru à partir de 2000 (2 points). Il a atteint son maximum entre 2005 et 2006, et s'élevait à 3,5 points en 2008.

Graphique n° 11 : Ecart en termes de prélèvements obligatoires (en points de PIB)



Source : données Eurostat pour les années 2000-2008 ; données nationales pour les années 2009-2011 (Rapport sur les prélèvements obligatoires joint au PLF 2011 pour la France ; Ministère des finances allemand, août 2010)

La réduction globale des prélèvements obligatoires en Allemagne entre 2000 et 2008 (-2,5 points de PIB) peut se décomposer en deux temps : une forte réduction entre 2000 et 2005 (-3 points de PIB), puis une légère hausse entre 2006 et 2008 (+0,5 point).

L'essentiel de la réduction s'explique par la grande réforme fiscale lancée en 1999, dont la mise en place a été étalée jusqu'en 2005. Dès 1999, la réforme de l'impôt sur le revenu a abaissé progressivement le taux marginal supérieur de 53 % en 1998 à 42 % en 2005, et le taux appliqué à la tranche inférieure de 25,9 % à 15 %. En matière d'impôt sur les sociétés, le taux d'imposition de 45 % en 1998 (30 % pour les bénéficiaires réinvestis) a été ramené à 25 % en 2001, cependant que les

grandes entreprises bénéficient d'une exonération des plus-values de cession de participations.

Les réformes menées dans la seconde moitié des années 2000 se sont, à l'inverse, globalement traduites par une légère hausse des prélèvements obligatoires :

- à partir de 2003, les réformes dans le domaine de la santé, des retraites et du marché du travail (lois « Hartz », baisse des charges sociales sur les emplois faiblement rémunérés) ont eu pour objectif une baisse globale des prélèvements ;
- la hausse de 3 points du taux normal de TVA, de 16 % à 19 % à compter du 1^{er} janvier 2007 a en revanche augmenté les prélèvements obligatoires : deux des trois points de TVA ont été affectés à la réduction des déficits, le troisième devant financer la moitié de la baisse de 1,6 point des cotisations sociales le 1^{er} janvier 2007 (baisse de 2 points des cotisations chômage, hausse de 0,4 point des cotisations retraite) ;
- enfin, une nouvelle tranche supérieure a été créée en 2008 pour l'impôt sur le revenu (45 % au-delà de 250 000€ de revenus par contribuable). Dans le même temps, le taux de l'impôt sur les sociétés a été abaissé de 25 % à 15 % à compter du 1^{er} janvier 2008, baisse accompagnée de mesures d'assiette de taxe professionnelle pour les entreprises soumises à l'IS et d'une diminution de 42 % à 29,8 % du taux maximum d'imposition des bénéficiaires réinvestis des PME relevant de l'impôt sur le revenu.

En France, les prélèvements obligatoires sont restés stables entre 2000 et 2006 : leur évolution (baisse d'1,3 point de PIB jusqu'en 2003, en grande partie attribuable à la réforme de l'IR en 2001 et 2002, puis remontée ensuite) s'explique principalement par les variations des recettes générées par l'activité économique.

La baisse d'1,1 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires intervenue en 2007 et 2008 se décompose de la manière suivante :

- 0,6 point de PIB de réductions fiscales nouvelles en 2007 (12 Md€), dont 6,9 Md€ pour la réforme de l'impôt sur le revenu⁵⁴ et 1,6 Md€ pour les mesures de la loi TEPA⁵⁵ ;

⁵⁴ La loi de finances pour 2006 a réformé l'impôt sur le revenu : réduction des tranches de 7 à 5, diminution du taux marginal supérieur de 48 % à 40 %, suppression de l'abattement de 20% au titre des frais professionnels et modification des abattements et contributions appliqués aux revenus fonciers.

- 0,5 point de PIB de réductions fiscales supplémentaires en 2008 (10 Md€), dont 6,5 Md€ attribuables à la loi TEPA et 2,9 Md€ aux dégrèvements de la taxe professionnelle du fait de son plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée.

Il faut néanmoins garder à l'esprit que, si les prélèvements obligatoires français ont diminué d'1,1 point de PIB entre 2007 et 2008, le déficit public a dans le même temps augmenté de 0,6 points de PIB.

Pour les années 2009 à 2011, la crise économique affecte beaucoup plus fortement les recettes fiscales et sociales en France qu'en Allemagne, du fait des caractéristiques de la crise et de l'élasticité de chaque prélèvement. Il est donc difficile de tirer des conclusions des variations estimées par les administrations nationales pour ces années. Selon les estimations d'Eurostat, l'écart en termes de taux de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne retrouverait en 2011 son niveau de 2008 (soit 3,4 points de PIB), qui peut donc être considéré comme l'écart réel entre les deux pays, à politiques publiques inchangées.

B - Les prélèvements obligatoires par catégorie juridique

En application des conventions statistiques utilisées par Eurostat, les prélèvements qualifiés de « directs » sont ceux qui sont recouvrés par voie de rôle et supportés par la personne qui paye l'impôt⁵⁶ ; les prélèvements dits « indirects » sont au contraire supportés par une autre personne que celle qui paye l'impôt (c'est le cas de la TVA, collectée et payée par les entreprises, mais dont le coût est supporté pour l'essentiel par le consommateur final).

Il s'agit d'une distinction traditionnelle, qui ne tient pas compte de la réalité économique, et notamment de la capacité d'un agent économique à répercuter le coût d'une taxe dans le prix payé par le consommateur final

⁵⁵ Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Les principales mesures fiscales contenues dans cette loi sont l'exonération d'impôt et de charges sociales des heures supplémentaires, le crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunt afférents à l'acquisition de la résidence principale, et la réforme des droits de succession et donation.

⁵⁶ Cette convention statistique peut être contestée. En effet, les prélèvements directs incluent l'impôt sur les sociétés. Or, si cet impôt est bien payé par les entreprises qui en sont redevables, il n'est pas recouvré par voie de rôle mais par voie déclarative.

Tableau n° 1 : Structure juridique des prélèvements obligatoires
(en % PIB)

En % PIB	En 2000			En 2008		
	France	Allemagne	UE-27	France	Allemagne	UE-27
Prélèvements directs	12,4	12,5	12,2	11,8	11,5	12,2
Prélèvements indirects	15,8	12,5	13,8	15	12,8	13,8
Cotisations sociales	16	16,9	11,2	16,1	15,1	11
Total*	44,1	41,9	37,2	42,8	39,3	37
<i>Evolution entre 2000 et 2008</i>						
Prélèvements directs	-0,6	-1	0			
Prélèvements indirects	-0,8	0,3	0			
Cotisations sociales	0,1	-1,8	-0,2			
Total*	-1,3	-2,5	-0,2			
<i>Poids des différentes catégories dans le total des PO (en %)</i>						
Prélèvements directs	28,1%	29,8%	32,8%	27,6%	29,3%	33%
Prélèvements indirects	35,8%	29,8%	37,1%	35%	32,6%	37,3%
Cotisations sociales	36,3%	40,3%	30,1%	37,6%	38,4%	29,7%
Total*	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Taux arrondis, nets des montants non recourvés

Source : données Eurostat

Par rapport à la moyenne de l'Union européenne à 27, la France et l'Allemagne se distinguent par un poids sensiblement plus élevé des contributions sociales et, pour la France, par un poids plus important des impôts indirects rapportés au PIB.

On dénombre en effet en France de très nombreux impôts indirects, générant des recettes significatives, dont on ne trouve pas d'équivalent en Allemagne. C'est notamment, ainsi que mentionné précédemment, le cas d'impôts indirects pesant sur la production, comme la taxe sur les salaires (11 Md€ en 2008), le versement transport (6 Md€), ou la C3S (5,2 Md€).

Le tableau met en évidence que la France et l'Allemagne ont suivi dans la période récente des évolutions contraires qui les ont rapprochées. Les prélèvements directs ont connu des évolutions voisines mais avec une baisse un peu plus accentuée Outre-Rhin (-0,6 point de PIB en France, -1 point en Allemagne). Les évolutions ont été plus marquées s'agissant tant des prélèvements indirects que des contributions sociales :

- alors que les prélèvements indirects baissaient en France (-0,8 point de PIB), ils augmentaient en Allemagne (+0,3 point) ;
- alors que les contributions sociales étaient quasiment stables en France (+0,1 point), elles diminuaient en Allemagne (-1,8 point de PIB).

En 2000, la part des prélèvements indirects dans le total des prélèvements obligatoires traduisait un écart de 6 points entre les deux pays, et il n'était plus que de 2,4 points en 2008. De même, la part des contributions sociales dans les prélèvements obligatoires différait de 4 points en 2000 mais seulement de 0,8 point en 2008.

C - Les prélèvements obligatoires par institution destinataire

L'analyse des prélèvements obligatoires doit également prendre en compte les structures institutionnelles respectives de la France et de l'Allemagne. Les données ci-dessous font apparaître la part des recettes fiscales qui sont respectivement affectées à l'Etat, aux autorités locales⁵⁷, à la sécurité sociale et à l'Union européenne.

⁵⁷ Les données correspondent à la part des recettes fiscales affectées aux autorités locales, et non à celle de la fiscalité arrêtée ou modulée par celles-ci.

Tableau n° 2 : Structure des prélèvements obligatoires par catégorie institutionnelle (en % PIB)

En % PIB	En 2000			En 2008		
	France	Allemagne	UE-27	France	Allemagne	UE-27
Etat	18,6	11,9	22	15,4	11,8	21,7
Autorités locales	4,3	12,4	4,2	5	12,1	4,1
Sécurité sociale	21	16,9	10,7	22,4	15,1	10,7
Union européenne	0,6	0,6	0,6	0,3	0,3	0,3
Total*	44,1	41,9	37,2	42,8	39,3	37
<i>Evolution entre 2000 et 2008</i>						
Etat	-3,2	-0,1	-0,3			
Autorités locales	0,7	-0,3	-0,1			
Sécurité sociale	1,4	-1,8	0			
Union européenne	-0,3	-0,3	-0,3			
Total*	-1,3	-2,5	-0,2			
<i>Poids des différentes catégories dans le total des PO (en %)</i>						
Etat	42,2%	28,4%	59,1%	36,0%	30,0%	58,6%
Autorités locales	9,8%	29,6%	11,3%	11,7%	30,8%	11,1%
Sécurité sociale	47,6%	40,3%	28,8%	52,3%	38,4%	28,9%
Union européenne	1,4%	1,4%	1,6%	0,7%	0,8%	0,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Totaux arrondis, et corrigés pour la moyenne de l'UE 27

Source : données Eurostat

Tant dans l'Union européenne à 27 qu'en Allemagne, la structure des prélèvements obligatoires par institution est restée stable. En 2000 comme en 2008, les prélèvements obligatoires allemands sont affectés pour 40 % aux organismes de sécurité sociale, pour 30 % à l'Etat et autant aux autorités locales.

La France, au contraire, a connu une évolution marquée sur la période : la part des prélèvements obligatoires affectés à l'Etat a diminué de 3,2 points de PIB, au profit de celle destinée aux organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales. Les transferts de compétences suivant les lois de décentralisation de 2003 et 2004 et la hausse de la fiscalité locale expliquent une partie de cette évolution (+0,7 point de PIB), mais l'essentiel est attribuable à la hausse des prélèvements obligatoires finançant la protection sociale (+1,4 point de

PIB). Pour une large part, cette dernière évolution est liée au fait que des impôts d'Etat (accises sur le tabac et les alcools, taxe sur les véhicules de société) se sont substitués à des dotations budgétaires pour compenser des exonérations de charges sociales.

En ce qui concerne le financement des autorités locales, une différence notable est à relever entre les deux pays. Alors qu'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. Cette proportion est supérieure à 37 %⁵⁸ pour les communes. Ces clés de répartition donnent lieu à des négociations annuelles entre l'Etat fédéral, les Länder et les collectivités, en particulier pour la TVA.

Les impôts dont les Länder et les communes peuvent moduler le taux n'ont pas un poids prépondérant dans leurs ressources fiscales. Les Länder peuvent ainsi modifier le taux des impôts locaux sur la consommation et sur certains éléments du patrimoine, sauf pour les impôts régis par une législation fédérale. Les communes peuvent modifier les taux de l'impôt foncier et de la taxe locale sur les entreprises⁵⁹.

L'Allemagne présente donc la particularité d'être un Etat fédéral, mais avec une fiscalité locale peu autonome.

D - Les prélèvements obligatoires sur les ménages et sur les entreprises : une répartition peu évidente

La question de la répartition de la charge des prélèvements obligatoires entre ménages et entreprises, fréquemment mentionnée dans les débats publics, est particulièrement complexe et ne peut être résolue sans une analyse poussée des comportements des agents, dépassant largement le seul cadre fiscal ou social. Il est significatif de ce point de vue que ce type de classification⁶⁰ n'est réalisé ni par Eurostat, ni par l'OCDE.

⁵⁸ Ces 37 % sont calculés en considérant la taxe locale sur les entreprises (Gewerbesteuer) comme un impôt local. Or, elle est effectivement perçue par les communes, mais ces dernières doivent en reverser une partie (entre 15 % et 20 %) aux Länder et à l'Etat fédéral.

⁵⁹ Depuis 2004, les communes doivent respecter un coefficient multiplicateur minimum afin d'éviter une trop grande concurrence fiscale entre elles.

⁶⁰ Les difficultés méthodologiques de l'exercice et les hypothèses inévitablement fragiles retenues sont décrites en annexe.

Sur la base des hypothèses décrites en annexe, la charge des prélèvements obligatoires serait répartie de la manière suivante en 2008 :

- en Allemagne, 71,6 % à la charge des ménages et 28,4 % à celle des entreprises ;
- en France, 54,3 % à la charge des ménages et 45,7 % à celle des entreprises.

Ces chiffres doivent cependant être pris avec beaucoup de précautions. Ainsi, si les cotisations patronales de sécurité sociale, qui peuvent aussi s'analyser comme la part socialisée de la rémunération du travail, étaient considérées comme pesant sur les ménages et non sur les entreprises, le constat chiffré différerait sensiblement : les prélèvements obligatoires reposeraient alors en Allemagne à 87,7 % sur les ménages et à 12,3 % à sur les entreprises, et en France respectivement à 78,8 % et 21,1 %.

III - L'analyse économique de la taxation

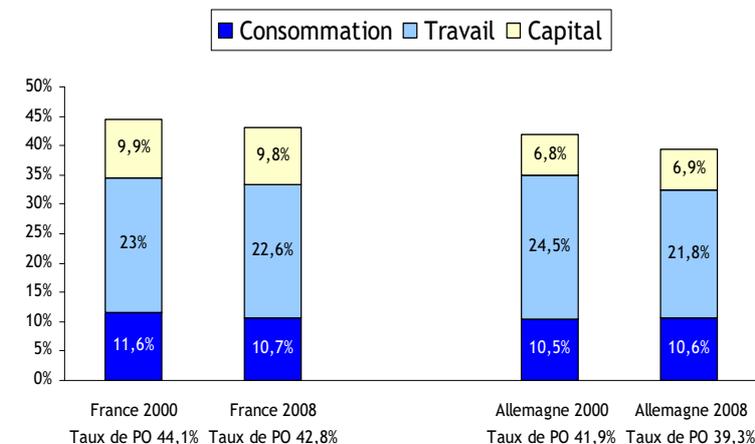
L'analyse des prélèvements obligatoires doit également être menée par agrégat économique, en distinguant la taxation du travail, celle du capital et celle de la consommation. Une présentation de la fiscalité environnementale est également proposée, issue d'un reclassement de différents prélèvements.

Deux instruments de mesure harmonisés par Eurostat peuvent être utilisés : le poids en points de PIB des prélèvements obligatoires reposant sur chacun de ces trois agrégats, et le taux implicite d'imposition⁶¹ de chacun d'entre eux.

La première approche permet d'identifier quels agrégats supportent les prélèvements obligatoires, et dans quelles proportions.

⁶¹ Un taux implicite d'imposition rapporte les recettes fiscales à l'agrégat sur lequel elles reposent, tel que mesuré par la comptabilité nationale. Il permet donc de traduire la charge fiscale en prenant en compte l'impact des mesures d'assiette.

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



Source : données Eurostat

Ce graphique fait apparaître que la différence majeure entre les deux pays porte sur le poids de l'imposition du capital, avec un écart de près de 3 points de PIB entre la France (9,8 points en 2008) et l'Allemagne (6,9 points), mais la définition de la notion de capital par Eurostat prête à discussion (voir partie C infra). Pour le reste, les poids respectifs des prélèvements sur le travail et la consommation sont voisins.

Si l'on analyse l'évolution entre 2000 et 2008, un contraste net apparaît en revanche. En France, c'est l'imposition de la consommation qui a diminué de 0,9 point de PIB, du fait notamment d'une application plus large des taux réduits de TVA. En Allemagne, c'est la taxation du travail qui s'est réduite. En effet, l'imposition du capital et de la consommation y sont restées stables entre 2000 et 2008, autour respectivement de 6,9 % du PIB et 10,6 % du PIB. Dans le même temps, l'imposition du travail, elle, a été réduite de 2,7 points de PIB.

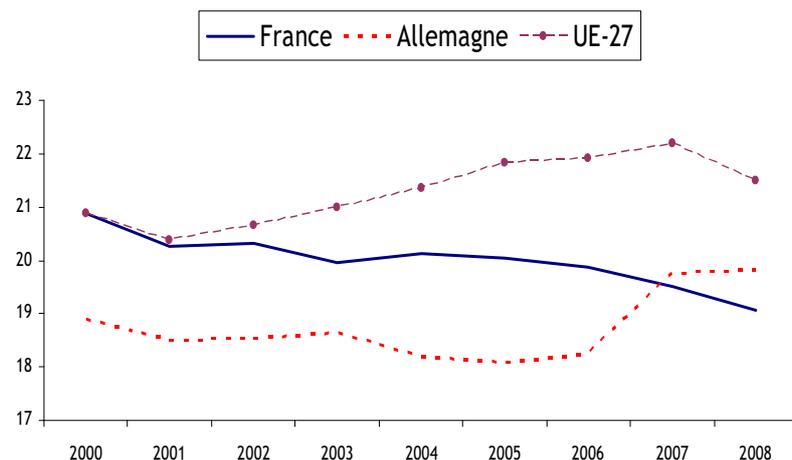
Comprendre plus précisément comment se forment les écarts entre les deux pays implique de compléter l'approche par une analyse des taux d'imposition implicite.

A - La taxation de la consommation

L'analyse du taux implicite d'imposition de la consommation⁶² révèle une situation contrastée : alors que la France a réduit les prélèvements obligatoires assis sur la consommation, l'Allemagne, comme la moyenne des pays de l'Union européenne à 27, a suivi une tendance inverse.

Graphique n° 13 : Taux implicite d'imposition de la consommation (en %)

= Recettes fiscales des impôts assis sur la consommation ÷ consommation des ménages



Source : données Eurostat

⁶² Le taux d'imposition implicite de la consommation rapporte les recettes fiscales des impôts assis sur la consommation à la consommation des ménages, telle qu'estimée dans les comptes nationaux. Dans les deux pays, les recettes fiscales prises en compte sont principalement générées par la TVA, les accises sur les alcools, boissons et produits énergétiques, et l'imposition des conventions d'assurance. Plus spécifiquement en France, une partie des recettes au titre de la taxe d'habitation est également intégrée. Les autres recettes sont générées par de nombreux prélèvements dont le produit est inférieur à 2 Md€ (taxes sur les jeux et loteries, taxes sur la pollution, vente de quotas d'émission de gaz à effet de serre en Allemagne).

Compte tenu de points de départ très différents, les politiques opposées menées dans la période récente ont abouti à une convergence de fait entre la France et l'Allemagne en 2007. Et dès 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 à 27.

Le taux d'imposition implicite de la consommation en France s'est en effet réduit au début des années 2000 à la suite de plusieurs mesures, comme l'application du taux réduit de TVA (5,5 %) pour les travaux d'entretien et de rénovation dans les logements depuis 1999, la baisse d'un point du taux normal de TVA (de 20,6 % à 19,6 %) en 2000, la suppression de la « vignette automobile » en 2001 et les aménagements apportés à la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui ont conduit à une stagnation des recettes générées par cette accise depuis 2000. La baisse du taux implicite en 2007 et 2008 s'explique, elle, surtout par le ralentissement économique.

En Allemagne, le taux implicite d'imposition de la consommation est resté stable jusqu'en 2006. Son augmentation d'1,5 point observée ensuite s'explique par la hausse de trois points du taux normal de TVA, de 16 à 19 % au 1^{er} janvier 2007, afin de financer la réduction des déficits et la moitié de la baisse nette de 1,6 point des cotisations sociales.

La convergence observée en 2007 n'est que temporaire, les deux pays suivant depuis 2008 des voies divergentes. Ainsi la France a-t-elle récemment appliqué le taux réduit de TVA à la vente à consommer sur place (coût annuel de 3,1 Md€ en année pleine⁶³), tandis qu'en Allemagne, une réflexion est actuellement menée pour atténuer l'impact des taux réduits.

B - La taxation du travail

Si les taux d'imposition des revenus du travail⁶⁴ sont voisins dans les deux pays, ils n'en ont pas moins connu des évolutions contrastées dans la période récente et leur structure est sensiblement différente.

Le graphique suivant présente l'évolution dans les deux pays de l'imposition implicite du travail salarié⁶⁵.

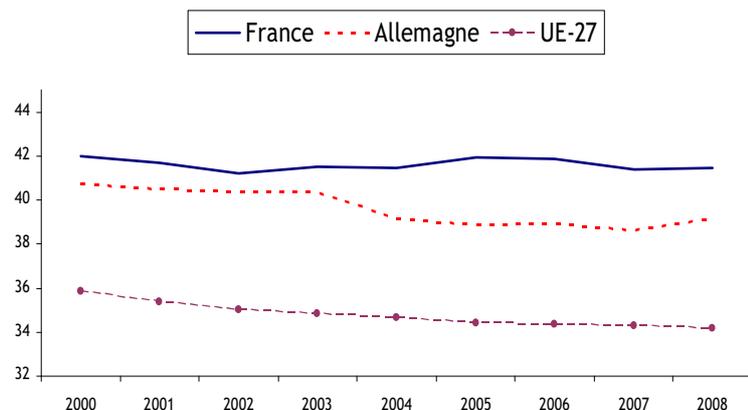
⁶³ Cour des comptes, Finances publiques, la trajectoire 2010-2013 : Rapport public annuel, février 2011.

⁶⁴ Les développements de cette partie visent les seuls travailleurs salariés, les entrepreneurs individuels étant traités dans la partie relative à l'imposition du capital.

⁶⁵ Le taux d'imposition implicite du travail salarié rapporte les recettes des prélèvements assis sur le travail salarié au revenu salarié super-brut des ménages, tel qu'estimé dans les comptes nationaux. Les prélèvements pris en compte sont les

Graphique n° 14 : Taux implicite d'imposition du travail salarié (en %)

= Recettes fiscales des prélèvements assis sur le travail salarié ÷ revenu total des salariés, toutes cotisations incluses



Source : données Eurostat

Les taux d'imposition implicite du travail salarié se situent dans les deux pays à un niveau significativement supérieur à celui de l'Union européenne. En France, il atteint en 2008 41,4 %, contre 39,2 % en Allemagne, la moyenne de l'Union européenne à 27 étant de 34,2 %.

En dépit des aménagements du barème de l'impôt sur le revenu et des allègements de charges sociales sur les bas salaires, ce taux d'imposition est stable en France depuis 1995 et varie autour de 42 %. L'impact global sur la taxation du travail des allègements de charges sur les bas salaires a été neutralisé durant la période par l'augmentation des autres impositions pesant sur les salaires.

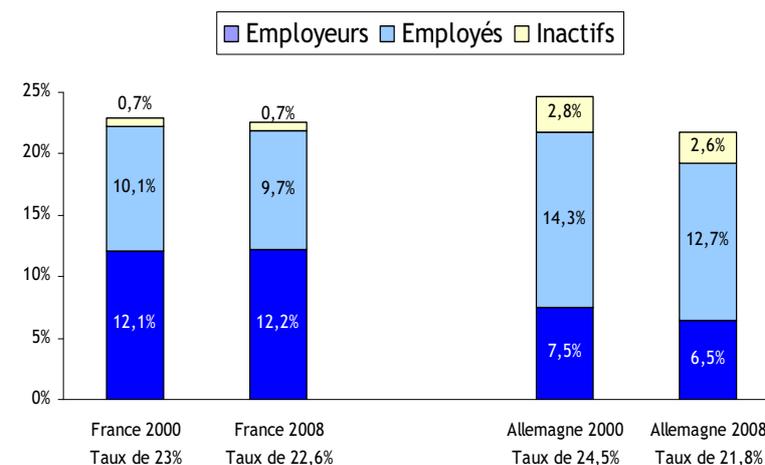
L'Allemagne s'est au contraire engagée depuis 2004 dans une baisse des prélèvements assis sur le travail afin d'améliorer la

cotisations sociales acquittées par les employeurs et les salariés, les prélèvements sur le revenu (impôt sur le revenu, CSG et CRDS en France), et pour les employeurs les prélèvements assis sur la masse salariale qui n'existent pas en Allemagne (taxe sur les salaires, versement transports). Pour les prélèvements dont le produit est généré par plusieurs catégories de revenu, comme l'impôt sur le revenu ou la CSG/CRDS en France, une clé de répartition est appliquée afin de ne prendre en compte que les recettes générées par les seuls traitements et salaires. Les clés de répartition utilisées par Eurostat sont proches des estimations réalisées par les administrations fiscales nationales des deux pays. Les cotisations sociales imputées sont également incluses.

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). A cela s'est ajoutée une baisse de 11 points du barème de l'impôt sur le revenu depuis 2000.

Si les taux d'imposition implicite sont assez voisins, leur structure révèle des différences significatives entre la France et l'Allemagne.

Graphique n° 15 : Structure des prélèvements obligatoires assis sur le travail (en % du PIB)



Source : données Eurostat

Depuis 2000, l'Allemagne a réduit les prélèvements obligatoires assis sur le travail, alors qu'ils sont restés stables en France. Ils représentent en 2008 22,6 % du PIB en France et 21,8 % en Allemagne, soit un écart de 0,8 point en faveur de l'Allemagne⁶⁶ alors que l'écart était d'1,5 point en faveur de la France en 2000.

Les impositions payées par les entreprises et assises sur la masse salariale (24 Md€ en 2008⁶⁷), dont aucun équivalent n'existe en Allemagne, représentent plus d'un point de PIB.

⁶⁶ Cet écart n'explique qu'une petite partie de l'écart entre la France et l'Allemagne en termes de prélèvements obligatoires (3,5 points).

⁶⁷ Dont 11 Md€ pour la taxe sur les salaires, 6 Md€ pour le versement transport, 2,3 Md€ pour la contribution au profit du fonds national d'aide au logement, le solde

Versement transport : une taxe qui pèse sur le coût du travail

L'importance relative des taxes sur les transports en France par rapport à l'Allemagne dans les statistiques d'Eurostat tient essentiellement à l'existence d'une taxe perçue au profit des autorités organisatrices de transport : le versement transport (6 Md€ en 2008)⁶⁸.

Cette taxe constitue la principale source de financement des transports urbains en France : 48 % en 2008⁶⁹. En effet, le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes tarifaires commerciales du transport public urbain s'établit en France à un niveau relativement faible : 33 % en moyenne en 2008.

Sont assujettis au versement transport les employeurs des secteurs public et privé qui emploient plus de 9 salariés en région parisienne ou dans le périmètre d'une autorité organisatrice de transport. L'assiette du versement est constituée par la totalité des salaires soumis à cotisation sociale. Des taux plafonds sont définis en fonction de la taille de la collectivité couverte (entre 0,55 % pour les agglomérations de 10 000 à 100 000 habitants et 2,6 % pour Paris et les Hauts-de-Seine). Des majorations de taux sont prévues lorsque l'autorité organisatrice de transports a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en site propre ou en mode routier ou guidé, ainsi que pour les communes classées communes touristiques.

En Allemagne, il n'existe pas de recettes de ce type. En effet, le taux de couverture calculé par l'association des entreprises de transport allemand (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen)⁷⁰ - selon une méthode qui n'est cependant pas comparable à celle utilisée par le groupement des autorités responsables de transport français - s'établit à un niveau très élevé : 76,6 %. Les autres recettes proviennent des communes ou Länder qui bénéficient elles-mêmes de subventions fédérales (d'un montant annuel total de 1,3 Md€ pour la période 2007-2013⁷¹), dont le maintien et le montant seront réévalués en 2014.

était constitué d'autres prélèvements (taxe prévoyance, taxe au profit de l'Association sur la garantie des salaires, taxe d'apprentissage, contribution patronale pour les stock-options).

⁶⁸ Article L2333-64 à L2333-75 et L2531-2 à L2531-11 du code général des collectivités territoriales

⁶⁹ Source : Groupement des autorités responsables de transport, L'année 2008 des transports urbains.

⁷⁰ Il s'agit du rapport entre l'ensemble des dépenses d'exploitation et des recettes commerciales, à l'exception pour ces dernières des recettes « compensant des pertes » (Erträge mit Verlustausgleichscharakter).

⁷¹ §3 Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG)

S'agissant de la structure des prélèvements, elle est très différente entre les deux pays : les employés supportent 60 % des prélèvements obligatoires sur le travail en Allemagne et les employeurs 40 %, alors que la proportion est inversée en France. Cette différence s'explique par la structure des cotisations sociales : elles sont en Allemagne supportées pour moitié entre les employeurs (162 Md€ en 2008) et les employés (152 Md€), alors qu'elles sont en France payées pour deux tiers par les employeurs (214 Md€ en 2008) et un tiers par les employés (77 Md€).

C - La taxation du capital

L'imposition du capital représente en 2008 9,8 % du PIB en France, et 6,9 % en Allemagne. Il faut toutefois demeurer prudent quant aux enseignements à tirer de cet indicateur : trois réserves méthodologiques doivent être formulées sur cet agrégat.

En premier lieu, il mêle imposition des ménages et des entreprises, imposition du stock de capital et des revenus qu'il génère.

En second lieu, l'inclusion par Eurostat de certains prélèvements dans cet agrégat prête à discussion. Si on excluait la C3S et la taxe d'habitation de cette catégorie, l'écart entre la France et l'Allemagne serait réduit d'un peu moins d'un point de PIB (mais serait reporté d'autant sur un autre agrégat).

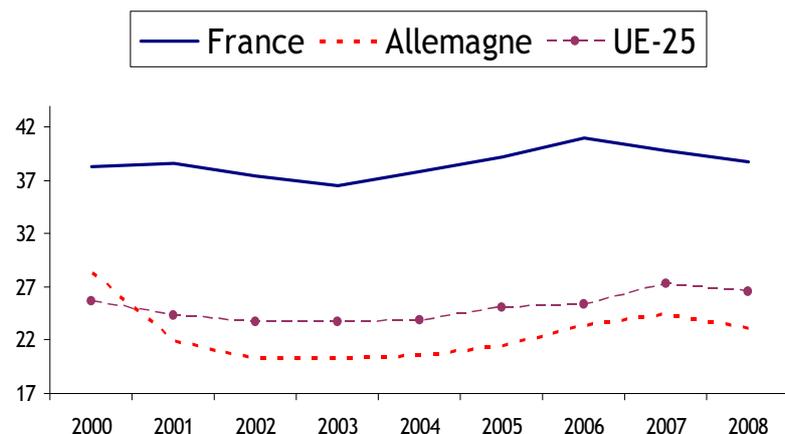
Enfin, ces données ne prennent pas en compte la réforme de la taxe professionnelle. Sa transformation en contribution économique territoriale devrait se traduire par une diminution de 0,3 point de PIB de l'imposition du capital en France à partir de 2011.

Ces réserves étant précisées, les différences entre les deux systèmes se traduisent par des niveaux d'imposition implicite du capital⁷² contrastés.

⁷² Le taux d'imposition implicite du capital rapporte les prélèvements sur le capital (impôts sur les revenus de l'épargne des ménages et les profits des sociétés, ainsi que les prélèvements sur le stock de capital accumulé, comme par exemple l'ISF pour les ménages ou la taxe professionnelle pour les entreprises, les droits de mutation et les impôts fonciers étant également inclus), à l'ensemble des revenus tirés du capital, tels qu'estimés dans les comptes nationaux.

Graphique n° 16 : Taux d'imposition implicite du capital (en %)

= Recettes fiscales des prélèvements assis sur le travail capital (stock et revenus) ÷ ensemble des revenus tirés du capital (par les ménages et les entreprises)



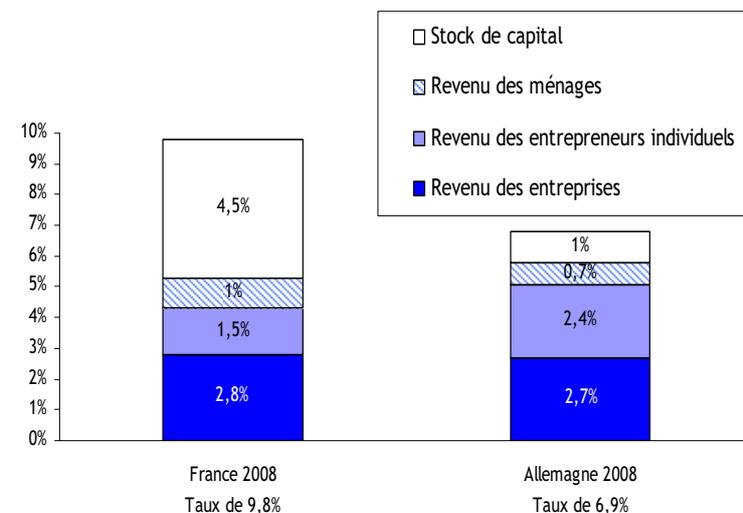
Source : données Eurostat (données UE-27 indisponibles)

Le taux d'imposition implicite du capital en Allemagne a fortement diminué depuis 2000. Il est aujourd'hui nettement en dessous de la moyenne de l'Union européenne à 25, alors que la France se place significativement au-dessus. La France impose ainsi l'ensemble du capital à 38,8 % en 2008, contre 23,1 % en Allemagne et 26,5 % en moyenne dans l'UE à 25.

Pour des raisons statistiques, tenant notamment au nombre de sociétés de personnes assujetties à l'impôt sur le revenu en Allemagne, il est impossible de calculer un taux implicite d'imposition distinguant précisément l'imposition des ménages de celle des entreprises à partir des données d'Eurostat.

On peut néanmoins mener l'analyse de la structure des prélèvements obligatoires sur le capital en distinguant les prélèvements sur le stock et ceux sur les revenus.

Graphique n° 17 : Structure des prélèvements obligatoires assis sur le capital (en % du PIB)



Source : données Eurostat

Alors que le produit de l'imposition des revenus du capital est comparable dans les deux pays (5,3 % du PIB en France et 5,8 % en Allemagne), la France se distingue par une imposition du stock de capital beaucoup plus importante qu'en Allemagne (4,5 % du PIB contre 1 %, la taxe professionnelle et une partie de la taxe d'habitation étant comptabilisées dans cet agrégat).

1 - Les prélèvements sur le stock de capital

En Allemagne, l'imposition du stock de capital est limitée à la taxation des mutations foncières (5,7 Md€ en 2008), des mutations à titre gratuit (4,7 Md€), du foncier (10,8 Md€), et de quelques autres prélèvements au rendement moins important (comme par exemple la taxe de circulation payée par les entreprises pour un montant de 2 Md€, ou encore une taxe de 100 M€ sur les producteurs de lait et de céréales).

L'écart avec l'Allemagne sur l'imposition du stock de capital s'explique pour la plus grande partie par la taxe professionnelle (21 Md€ plus 2,4 Md€ de cotisation minimale en 2008), dont on peut discuter le

classement en prélèvement sur le stock. Cette imposition n'a pas d'équivalent en Allemagne : la Gewerbesteuer est un impôt complémentaire portant sur le revenu des sociétés retraité de diverses charges⁷³ (voir partie II du rapport), et est considéré par Eurostat comme un prélèvement portant sur les revenus du capital.

D'autres prélèvements générant des recettes significatives expliquent également l'écart : on trouve en effet en France des impôts sans équivalent en Allemagne, ou des impôts reposant sur une assiette plus large ou ayant un taux plus élevé. Tel est le cas de l'ISF (4 Md€) qui ne représente cependant qu'une part très limitée de l'écart. S'agissant des mutations à titre onéreux, seule la partie foncière est taxée en Allemagne, alors qu'en France les mutations mobilières le sont aussi (9,7 Md€ en 2008). Les mutations à titre gratuit génèrent beaucoup plus de recettes en France (7,7 Md€), les taxes foncières le double de l'Allemagne (22,6 Md€). Enfin, la C3S (5,2 Md€) n'a pas d'équivalent en Allemagne, pas plus que n'en a pour les ménages la taxe d'habitation (13,3 Md€).

Enfin, plus marginalement, on compte en France de nombreuses taxes sur le capital dont le produit est inférieur à 1 Md€ et dont on ne retrouve pas de correspondant en Allemagne (contribution annuelle représentative du droit de bail et sa contribution additionnelle, taxe sur les conventions et actes civils entre sociétés, taxe à l'essieu, taxe sur les cartes grises, taxe sur les véhicules de sociétés, taxe sur les débits de boisson).

2 - Les prélèvements sur les revenus du capital

Contrairement aux prélèvements sur le stock de capital, l'écart sur les prélèvements obligatoires sur les revenus du capital est faible, et n'a pas évolué depuis 2000 : ils représentent au total en 2008 5,8 % du PIB en Allemagne et 5,3 % en France.

Ces prélèvements peuvent être décomposés en trois catégories : ceux payés par les ménages (dividendes, intérêts et revenus fonciers), ceux supportés par les entreprises en tant que personnes morales (imposition des bénéficiers, y compris Gewerbesteuer pour l'Allemagne), et ceux payés par les entrepreneurs individuels (imposition des BIC, BNC et bénéficiers agricoles).

⁷³ L'assiette est constituée du bénéfice imposable, auquel sont réintégrées diverses charges : 100 % du montant des intérêts des rentes et des dettes à long terme, 50 % des loyers des biens immeubles, 25 % des redevances de licence et de concession et 200 % des loyers de biens meubles, avant un abattement de 100 000€. A cela s'ajoute la quote-part des pertes provenant de participation dans des sociétés de personnes et de la dépréciation des participations dans des sociétés de capitaux.

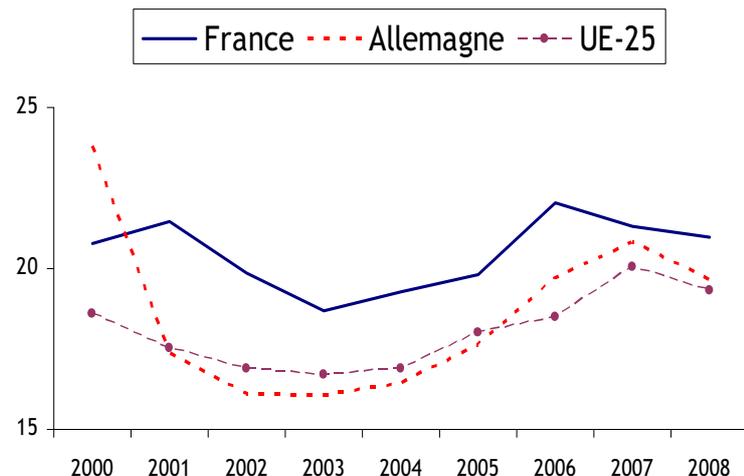
La distinction entre entreprises et entrepreneurs individuels est plus complexe en Allemagne qu'en France. Elle est en effet influencée par la structure juridique des entreprises allemandes et leur importance relative dans l'économie du pays. Selon le périmètre retenu, entre 75 % et 82,8 % des sociétés sont des sociétés de personnes, qui ne payent donc pas l'impôt sur les sociétés : les bénéficiers de telles sociétés sont déclarés comme un revenu par les associés qui les ont constituées, et sont donc imposés à l'impôt sur le revenu au titre des BIC, des BNC ou des bénéficiers agricoles. En outre, du fait de leur taille, ces entreprises personnelles génèrent en Allemagne un revenu bien supérieur aux entreprises françaises de forme juridique équivalente.

On peut donc estimer un taux implicite d'imposition global sur les revenus du capital⁷⁴, mais, pour l'Allemagne, il est statistiquement impossible de distinguer au sein de ces revenus ceux qui sont supportés par les ménages et ceux qui le sont par les entreprises.

⁷⁴ Le taux d'imposition implicite sur les revenus du capital exclut les prélèvements obligatoires portant sur le stock de capital. Ce taux rapporte les prélèvements portant sur les revenus du capital (imposition à l'IR des revenus fonciers et des revenus de valeurs mobilières, des BIC, BNC et bénéficiers agricoles, ainsi que les autres prélèvements (CSG, CRDS, prélèvement social) ; impositions (IS, contribution sociale sur les bénéficiers, Gewerbesteuer en Allemagne) sur les bénéficiers des sociétés ; cotisations sociales sur les entrepreneurs individuels) à l'ensemble des revenus tirés du capital, tels qu'estimés dans les comptes nationaux (revenus de valeurs mobilières et revenus fonciers, bénéfice taxable des sociétés et des entreprises personnelles). Pour les prélèvements dont le produit est généré par plusieurs catégories de revenu, comme l'impôt sur le revenu ou la CSG/CRDS en France, une clé de répartition est appliquée afin de ne prendre en compte que les revenus de capitaux. Les clés de répartition utilisées par Eurostat sont proches des estimations réalisées par les administrations fiscales nationales des deux pays.

Graphique n° 18 : Taux d'imposition implicite des revenus du capital (en %)

= Recettes fiscales des prélèvements assis sur les revenus du capital ÷ revenus du capital (des ménages et des entreprises)



Source : données Eurostat (données UE-27 indisponibles)

La France comme l'Allemagne restent en 2008 au-dessus de la moyenne de l'Union européenne à 25 (respectivement 21 % et 19,7 % contre 19,3 %). En revanche, à la différence de la France, l'Allemagne a significativement diminué l'imposition des revenus du capital entre 2000 et 2002, pour l'essentiel sous l'effet du passage du taux de l'IS de 45 % à 25 % intervenu en 2001.

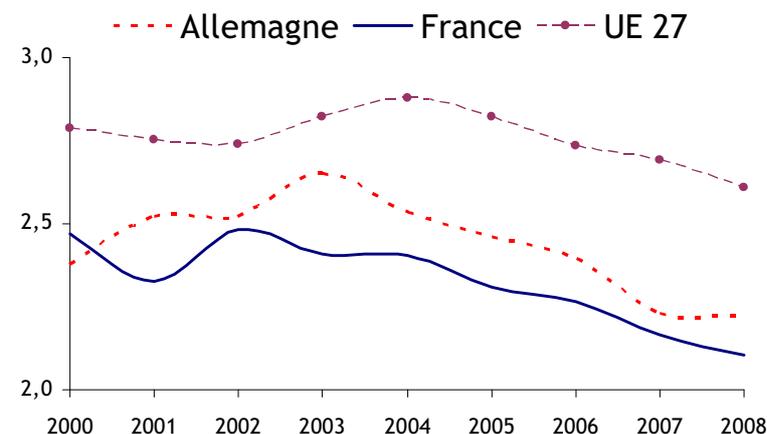
D - La taxation à finalité environnementale

Les prélèvements analysés ici sont issus d'un reclassement : ils ne s'ajoutent donc pas aux prélèvements obligatoires décrits dans les développements précédents mais procèdent d'un retraitement de prélèvements sur la consommation, le travail et le capital. Eurostat y inclut les impôts dont « l'assiette est une unité physique (ou une valeur de remplacement) de quelque chose ayant un impact négatif spécifique et prouvé sur l'environnement, comme le niveau mesuré ou estimé

d'émission de substances polluantes (dioxyde de carbone, ou dioxyde de soufre) ». Eurostat précise que, compte tenu de la difficulté à mesurer directement les émissions, la plupart des taxes sont basées sur des valeurs de remplacement comme l'essence ou le diesel.

Les recettes de fiscalité environnementales, ainsi conventionnellement définies, sont sensiblement plus faibles en France (2,1 %) et en Allemagne (2,2 %) que dans le reste de l'Union européenne (2,6%). Les quatre pays, dans lesquels la fiscalité environnementale est la plus développée sont le Danemark (5,7 % du PIB en 2008), les Pays-Bas (3,9 %), la Bulgarie et Malte (3,5 %).

Graphique n° 19 : Prélèvements obligatoires à finalité environnementale (en % du PIB)



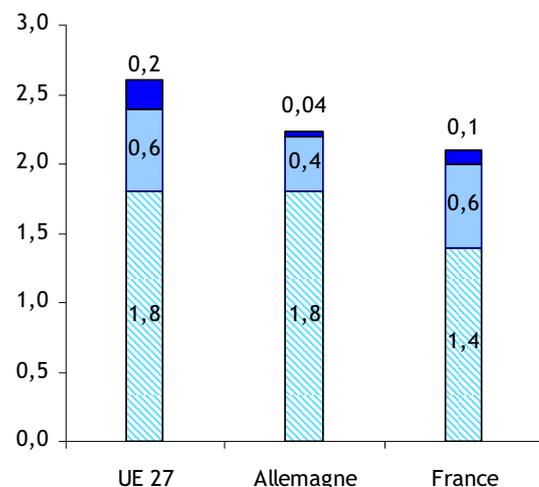
Source : données Eurostat

La hausse de la fiscalité environnementale observée en Allemagne jusqu'en 2003 s'explique par la réforme opérée en 1999 (création d'une écotaxe additionnelle sur l'électricité, hausse de l'ensemble des taxes sur les sources d'énergie). Le recul continu des recettes issues des taxes environnementales observé depuis 2004 s'explique principalement par une diminution des recettes tirées de la taxation des produits énergétiques.

Si l'évolution des recettes issues de la fiscalité environnementale est relativement similaire dans les deux pays, la structure de cette fiscalité révèle des différences entre la France et l'Allemagne.

Graphique n° 20 : Structure des prélèvements obligatoires à finalité environnementale (2008, en % du PIB)

■ Energie ■ Transports ■ Pollution et ressources naturelles



Source : données Eurostat

La fiscalité pesant sur les produits énergétiques⁷⁵ est, de loin, la plus importante dans les deux pays comme dans l'Union européenne, et son poids reste plus élevé en Allemagne qu'en France. C'est donc la consommation qui supporte l'essentiel de la fiscalité environnementale.

Outre-Rhin, les réformes intervenues depuis 2006 (imposition du charbon notamment, et réduction des allègements sur les biocarburants qui devraient disparaître en 2012) représentent de faibles montants, qui n'ont pas véritablement d'impact sur la structure des prélèvements obligatoires. En France, l'essentiel de cet agrégat est composé de la TIPP, dont les recettes stagnent depuis 2000 – ce qui explique leur diminution en proportion du PIB et l'écart avec l'Allemagne.

⁷⁵ Accises sur les produits énergétiques (électricité, charbon, huiles minérales, gaz) pour les deux pays, et pour la France, d'autres taxes comme la contribution au service public de l'électricité (1,6 Md€), les prélèvements au profit de l'ADEME, ou encore la taxe prélevée sur les concessions d'hydroélectricité.

Les prélèvements obligatoires concernant le secteur des transports⁷⁶ sont un peu plus développés en France, essentiellement du fait du versement transport (6 Md€ en 2008), qui n'existe pas en Allemagne mais dont on peut contester la classification en fiscalité environnementale. Ce point mérite d'autant plus d'être relevé que c'est la très forte augmentation des recettes du versement transport (+50% entre 2000 et 2008) qui explique principalement l'évolution de la fiscalité des transports en France.

Enfin, les taxes sur la pollution et l'utilisation des ressources naturelles⁷⁷ représentent une part tout à fait minime des prélèvements obligatoires, inférieure à 0,1 point de PIB. Elles sont presque inexistantes en Allemagne : seul le produit de la vente des quotas d'émission de gaz à effet de serre est pris en compte, à la différence de la France où existent de nombreuses taxes qui génèrent toutefois peu de recettes.

Ces conclusions doivent cependant être relativisées, compte tenu des limites de la notion de taxes environnementales. Une analyse détaillée (cf chapitre 2) montrera que le niveau de la fiscalité environnementale (entendue au sens large), est plutôt supérieur en Allemagne.

⁷⁶ Taxes sur l'utilisation ou la possession d'un véhicule (taxe de circulation en Allemagne ; taxes sur les assurances automobile, les cartes grises et les véhicules de tourisme, sur les concessions autoroutières et l'aviation civile en France), à l'exclusion des taxes sur les carburants, qui sont prises en compte dans les prélèvements sur les produits énergétiques.

⁷⁷ Il s'agit d'une part de taxes portant sur des émissions (air, eau, déchets, nuisances...), et d'autre part de prélèvements liés à l'extraction ou l'usage d'une ressource naturelle. En Allemagne, l'agrégat recouvre essentiellement le produit de la vente des quotas d'émission de gaz à effet de serre et très marginalement de l'impôt sur la pêche (20 M€). En France, cet agrégat inclut la TGAP, et quelques prélèvements à faibles recettes (taxe sur les abattoirs, sur les produits de la pêche, prélèvement au profit de l'ADEME).

CONCLUSION

La France et l'Allemagne, au-delà de leur histoire européenne commune et de leur poids au sein de la zone euro, présentent des différences significatives. L'essentiel d'entre elles concerne moins le système de prélèvements obligatoires de ces deux pays, que l'économie, les finances publiques et leurs choix de société respectifs, notamment en ce qui concerne l'organisation de la protection sociale.

L'Allemagne s'appuie à la différence de la France sur un tissu d'entreprises moyennes puissant. Elle se caractérise par une croissance reposant sur son industrie et encore plus que par le passé sur ses exportations, au détriment relatif de la consommation.

Si, sur la période 2000-2010, les deux pays ont connu une croissance assez proche, les cinq dernières années sont caractérisées par un écart significatif au bénéfice de l'Allemagne. Cet écart, qui a des conséquences sur le niveau de chômage, s'accompagne d'une maîtrise mieux assurée des finances publiques, l'écart en termes de déficit structurel se situant autour de trois points.

L'illustration des divergences à l'œuvre peut être trouvée dans les évolutions du solde commercial des deux pays et des coûts salariaux au cours de la même période. Ces évolutions attestent la perte de compétitivité relative de l'économie française par rapport à sa voisine.

En termes de prélèvements obligatoires globaux, la France et l'Allemagne sont deux pays assez proches : ils prélèvent en moyenne plus de taxes que les autres membres de l'Union européenne. On peut certes noter une tendance à la réduction des prélèvements plus marquée en Allemagne ces dernières années, l'écart atteignant 3,5 points avec la France en 2008, mais cet écart tient pour une part significative au périmètre de son système de protection sociale obligatoire.

En termes de structure, des différences marquantes apparaissent toutefois. L'analyse de la taxation des différents agrégats économiques (travail, consommation, et capital) révèle que l'essentiel de l'écart réel avec l'Allemagne provient de l'imposition du stock de capital, même si la pertinence de cet agrégat peut être discutée, et plus marginalement de l'imposition des revenus du travail.

La taxation du capital n'a pas véritablement évolué dans les deux pays au cours des années 2000. Alors que la taxation des revenus du capital est comparable, la taxation du stock de capital fait apparaître un niveau supérieur de 3 points de PIB en France. Cet écart s'explique par l'existence en France de prélèvements ayant une assiette plus large 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 marginalement l'ISF pour les ménages).

En revanche, l'imposition de la consommation et des revenus du travail suivent depuis 2000 des tendances divergentes.

Le poids de la taxation de la consommation est aujourd'hui comparable dans les deux pays, mais il suit des trajectoires différentes : 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 d'ailleurs dans la plupart des pays européens.

L'imposition des revenus du travail est comparable entre les deux pays, même si elle a été légèrement réduite depuis quelques années en Allemagne. Sa structure est en revanche très différente : les cotisations sociales sont plus élevées en France, cependant que l'imposition du revenu net des ménages est moins élevée même en incluant la CSG. Parmi les différentes impositions assises sur le travail, on peut néanmoins relever l'existence en France de nombreux prélèvements acquittés par les entreprises, assis sur la masse salariale (taxe sur les salaires, versement transport, taxe d'apprentissage...), dont le montant s'est accru depuis 2000 et qui n'existent pas en Allemagne.

En ce qui concerne l'imposition de la consommation et celle des revenus du travail, si les deux pays suivent la dynamique qu'ils ont adoptée depuis une décennie, la convergence observée au cours de la seconde moitié des années 2000 ne sera que temporaire et les écarts augmenteront.

La fiscalité environnementale, notion issue d'un reclassement conventionnel de différents prélèvements, occupe en France et en Allemagne une part moins importante dans le PIB que celle mesurée dans le reste de l'Union européenne, d'autant plus qu'ils ont été réduits depuis 2000. La faiblesse de la fiscalité environnementale serait encore plus marquée en France si l'on retirait des statistiques le versement transport.

Proches lorsqu'on les compare au reste de l'Union européenne, France et Allemagne n'en présentent donc pas moins des différences marquées : les structures économiques, les moteurs de la croissance, la

situation respective de leurs finances publiques, l'écart qui les sépare en termes de taxation du capital les distinguent clairement aujourd'hui tout comme, à plus long terme, leurs perspectives démographiques. Depuis quelques années en outre, les politiques fiscales menées ont été contrastées et des facteurs de divergence profonds sont apparus en matière de soldes commerciaux, posant en termes renouvelés la question de la compétitivité relative des deux pays. Toute réflexion sur les perspectives de convergence fiscale ne saurait ignorer ces données essentielles. La situation actuelle de la zone euro et l'insuffisante coordination des politiques économiques la rendent d'autant plus nécessaire.

Dès lors en effet que les deux pays décideraient d'élargir et de renforcer leur coopération en matière économique, la politique fiscale pourrait y trouver place. Dans la définition conjointe des grandes orientations à moyen terme qui seraient poursuivies, l'inclusion de développements portant sur l'évolution du poids et de la structure de la fiscalité, en cohérence avec la situation des finances publiques propres à chaque Etat, ainsi que sur l'agenda des réformes, serait en effet logique. L'idée récemment avancée par les deux pays d'un « pacte de convergence » ou de « compétitivité » tend à concrétiser cette orientation.

Chapitre II

Examen par bloc de prélèvements

L'analyse des fiscalités applicables en France et en Allemagne passe par une comparaison détaillée des principaux blocs de prélèvements. C'est l'objet de ce chapitre qui se penche successivement sur les prélèvements obligatoires sur le revenu des ménages (I), les prélèvements sur le patrimoine (II), la fiscalité des sociétés (III), la TVA (IV), et pour finir sur la fiscalité environnementale (V). L'examen de chacun de ces blocs s'achève sur une conclusion en récapitulant les principales constatations.

I - Les prélèvements obligatoires sur le revenu des ménages

Les développements qui suivent mettent en évidence des différences significatives dans la structure globale des prélèvements et dans les caractéristiques de chacun d'entre eux (A). Pour autant, leur impact global est assez proche, qu'il s'agisse du prélèvement socio-fiscal sur les revenus du travail, de l'imposition des hauts revenus, voire de la prise en compte des charges de famille (B).

A - Des structures et des caractéristiques de prélèvements différentes

1 - Des structures de prélèvement différentes

a) Un niveau global de prélèvement comparable entre les deux pays

Tableau n° 3 : Recettes des prélèvements obligatoires sur les revenus des ménages en 2008 (en Md€)

France		Allemagne	
Impôt sur le revenu	50,677	Impôt sur le revenu	239,290
		Lohnsteuer	186,220
		Veranlagte Einkommsteuer	35,410
		Kapitalertragsteuer und Zinsabschlag	18,030
CSG	83,204		
CRDS	6,056		
Cotisations sociales	314,887	Cotisations sociales	382,820
Cotisations sociales salariales	77,851	Cotisations sociales salariales	162,350
Cotisations sociales patronales	214,001	Cotisations sociales patronales	151,910
Cotisations des indépendants	23,035	Cotisations des indépendants	68,560
Cotisations sociales imputées*	34,710	Cotisations sociales imputées*	25,250
Total	769,7	Total	1244,6

*Les données relatives aux cotisations sociales imputées⁷⁸ sont données à titre indicatif. Source : données Eurostat.

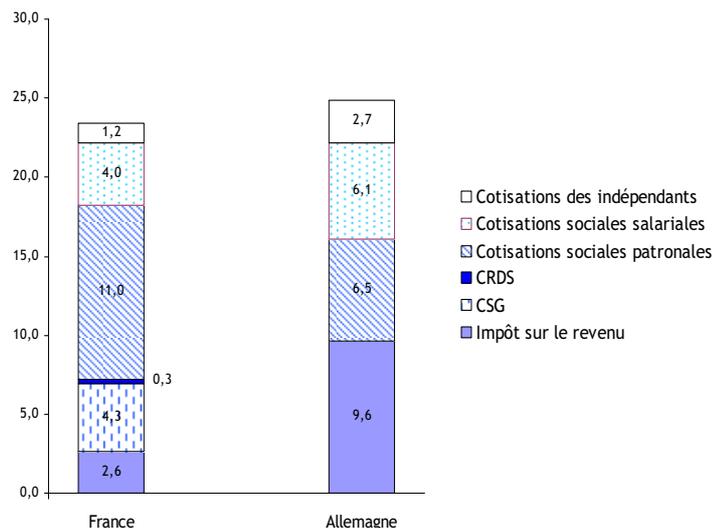
Sont inclus, dans les recettes de l'impôt sur le revenu allemand, le produit du « supplément de solidarité » et de l'impôt culturel. Le produit de l'impôt sur le revenu en Allemagne inclut l'imposition des revenus des

⁷⁸ Les cotisations sociales imputées représentent la contrepartie des prestations sociales fournies directement, hors de tout circuit de cotisation, par les employeurs à leurs salariés et ayants droit (par exemple, les pensions versées par l'Etat à ses agents).

sociétés de personnes, qui y sont beaucoup plus nombreuses⁷⁹ et ne relèvent pas de l'IS. Les statistiques ne permettent pas d'estimer précisément la part de l'IR générée par les entreprises⁸⁰.

Globalement, les niveaux de prélèvements sur les revenus des ménages sont sensiblement comparables entre les deux pays : 23,3 % du PIB pour la France et 24,9 % pour l'Allemagne⁸¹ en 2008, soit un écart de 1,6 point de PIB.

Graphique n° 21 : Décomposition des prélèvements sur les revenus des ménages en 2008 (en % du PIB)



Source : données Eurostat

⁷⁹ Les sociétés de personnes représentaient trois quart des sociétés allemandes en 2008 (derniers chiffres disponibles).

⁸⁰ La Cour n'a pas pu obtenir de données relatives à la part des recettes de l'IR correspondant aux sociétés de personnes en Allemagne. En tout état de cause, on peut estimer que l'IR payé au titre des revenus non salariaux (BIC, BNC, revenus agricoles et fonciers) est au maximum de 15 Md€ en Allemagne. En France, selon les dernières données disponibles, la part de l'IR payé par les foyers dont le revenu dominant était en 2009 les BIC, BNC, revenus agricoles et fonciers ou autres était de 25%, soit environ 12,7 Md€.

⁸¹ Ces chiffres tiennent compte des allègements et exonérations de charges sociales, mais pas des cotisations sociales imputées.

b) Des impositions sur le revenu aux poids différents et marquées en France par l'émergence d'impositions proportionnelles

La part de l'impôt sur le revenu dans le PIB est plus de trois fois plus élevée en Allemagne qu'en France (9,6 % du PIB contre 2,6 % selon les données Eurostat pour 2008), et le niveau global des impositions directes sur les revenus des ménages reste supérieur en Allemagne, une fois pris en compte le poids élevé de la CSG en France (7,2 % du PIB en France en additionnant IR, CSG et CRDS).

Entre France et Allemagne, la période récente est par ailleurs marquée par une évolution divergente des impositions directes sur le revenu des ménages. Les recettes de l'IR ont progressé en Allemagne alors qu'elles diminuaient sensiblement en France. Cette baisse n'a été que partiellement compensée dans notre pays par une hausse des recettes de la CSG. Ces évolutions, qui prolongent celles des années 1990 marquées par la montée en charge de la CSG, se sont traduites sur longue période par une déformation de la structure des impositions directes sur le revenu en France, dans le sens d'une moindre progressivité. Entre 2000 et 2008 :

- l'impôt sur le revenu, progressif, a vu ses recettes baisser significativement : de 3,43 % à 2,59 % du PIB, soit -0,8 point ;
- la CSG, imposition proportionnelle, a vu ses recettes progresser légèrement : de 4,04 % à 4,32 % du PIB, cette augmentation de 0,3 point portant pour les deux tiers sur les revenus du capital et les revenus de remplacement.

Il importe cependant de garder à l'esprit que dans les années 1990, la montée en charge de la CSG, partiellement non déductible de l'IR, s'est faite pour l'essentiel par substitution aux cotisations sociales déductibles de l'IR et assises sur les seuls salaires, si bien qu'elle s'est traduite par une amélioration de la progressivité des prélèvements affectés à la protection sociale.

c) Des cotisations sociales aux structures et aux poids différents

En ce qui concerne les cotisations sociales, deux différences importantes apparaissent. D'une part, les cotisations sociales sont significativement supérieures en France par rapport à l'Allemagne (respectivement 15 % et 12,6 % du PIB). D'autre part, employés et employeurs ne contribuent pas à la même hauteur au financement de la protection sociale. En Allemagne, les cotisations versées par les employeurs et celles versées par les salariés sont sensiblement au même niveau (respectivement 6,5 % et 6,1 % du PIB). En France en revanche,

une part bien plus importante du financement de la protection sociale est assurée par les cotisations patronales, dont le poids est près de deux fois plus important qu'en Allemagne (11 % du PIB).

Si l'on ajoute aux cotisations sociales la CSG et la CRDS pour appréhender globalement les financements affectés à la protection sociale, l'écart de prélèvement entre les deux pays atteint environ 5,5 points de PIB.

2 - L'impôt sur le revenu : de nombreuses caractéristiques communes mais des dépenses fiscales plus élevées en France

a) Les impôts sur le revenu en France et en Allemagne : des champs relativement comparables

Revenus imposables : des architectures proches

En France et en Allemagne, l'impôt sur le revenu est un impôt global établi sur la totalité des revenus dont disposent les personnes physiques au cours d'une année déterminée. Sauf exception, il est donc fait masse de tous les revenus, quelle que soit leur origine, pour déterminer un revenu net global auquel s'applique un barème unique d'imposition.

L'Allemagne distingue sept catégories de revenus, quand la France en distingue huit. Toutefois, pour la huitième catégorie, constituée des rémunérations de certains dirigeants de sociétés, les règles d'imposition sont similaires à celles de la catégorie des traitements et salaires.

Personnes imposables : des règles d'imposition voisines

Dans les deux pays, les personnes physiques sont imposables à raison de leur revenu mondial, sous réserve des dispositions figurant dans les conventions fiscales.

Sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France les personnes qui ont leur foyer en France ; ou qui ont leur lieu de séjour principal en France ; ou qui exercent en France une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre accessoire ; ou qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques. En Allemagne, une personne physique est considérée comme résidente lorsqu'elle y dispose de son domicile ou lorsqu'elle y séjourne plus de six mois de façon ininterrompue au cours d'une année. Dès lors, la seule différence entre les deux systèmes réside dans le critère des intérêts économiques, qui est appliqué en France mais pas en Allemagne.

En France comme en Allemagne, les non résidents ne sont imposables qu'à raison des revenus perçus dans ces deux pays.

Le régime des « impatriés »

En France, les salariés et dirigeants fiscalement assimilés, ainsi que certains non-salariés, qui n'ont pas été fiscalement domiciliés en France au cours des cinq années précédentes et qui y fixent leur domicile fiscal à compter de leur prise de fonctions, bénéficient pendant cinq ans de mesures d'exonération en ce qui concerne leurs revenus d'activité⁸². Au contraire de la France et de plusieurs autres pays européens, l'Allemagne ne dispose pas d'un régime spécifique destiné aux cadres « impatriés ».

b) Les barèmes d'imposition

Dans les deux pays, le barème d'imposition est appliqué au revenu imposable par part. Cet impôt partiel est ensuite multiplié par le nombre de parts pour déterminer l'impôt brut exigible. Le barème 2010 sur les revenus perçus en 2009 correspondant à une part est le suivant :

Tableau n° 4 : Barème 2010 par part de l'impôt sur les revenus perçus en 2009

En France :

Tranches de revenu	Taux
De 1 à 5 875€	0%
De 5 875 à 11 720€	5,5%
De 11 720 à 26 030€	14%
De 26 030 à 69 783€	30%
A partir de 69 783€	40% ⁸³

Source : DLF

⁸² Pour les salariés et dirigeants, sont notamment exonérés le supplément de rémunération lié à l'impatriation ainsi que la fraction de rémunération se rapportant à l'activité exercée à l'étranger. Pour les non salariés, les avantages fiscaux tiennent à une exonération d'IR de 30% du bénéfice imposable, et une exonération à hauteur de 50% du montant de certains revenus passifs perçus à l'étranger et de certaines plus-values.

⁸³ Depuis le 1^{er} janvier 2011, le taux marginal supérieur de l'IR est de 41 %, pour les revenus supérieurs à 70 830 €.

En Allemagne :

Tranches de revenu	Taux
De 1 à 7 834€	0%
De 7 835 à 13 139€	De 14% à 23,9%
De 13 139 à 52 551€	De 23,9% à 42%
De 52 552 à 250 400€	42%
A partir de 250 401€	45%

Source : DLF

Le barème allemand n'est pas un barème à tranches mais à « paliers »⁸⁴. Au-delà du seuil d'imposition (7 834 € taxés au taux zéro), il comporte quatre segments :

- progressif inférieur** dans lequel les taux progressent lentement de 14 à 23,9 % pour la fraction de revenu comprise entre 7 835 € et 13 139 € ;
- progressif intermédiaire** dans lequel les taux progressent plus rapidement de 23,9 à 42 % pour la fraction de revenu comprise entre 13 139 € et 52 551 € ;
- proportionnel inférieur** soumis au taux de 42 % pour la fraction de revenu comprise entre à 52 552 € et 250 400 € ;
- proportionnel supérieur** soumis au taux de 45 % pour la fraction de revenu supérieure à 250 401 € à l'exception des revenus d'activités professionnelles (bénéfices industriels ou commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles).

En 2005, il a été décidé de majorer le taux marginal supérieur de 42 % de 3 points (soit un taux de 45 %) pour les plus hauts revenus. Ce taux est applicable à partir de 250 001 € pour un célibataire, du double pour un couple marié soumis à imposition commune.

Le montant de l'impôt sur le revenu subit une majoration exceptionnelle de 5,5 % (surtaxe de solidarité).

Ainsi, le seuil d'imposition à l'IR est plus élevé en Allemagne qu'en France : il est de 7 834 € en Allemagne contre 5 875 € en France. En revanche, à partir de 7 834 €, le taux marginal d'imposition est plus élevé en Allemagne pour tous les niveaux de revenus. Cette affirmation doit néanmoins être nuancée par le fait qu'en France, le mécanisme de la

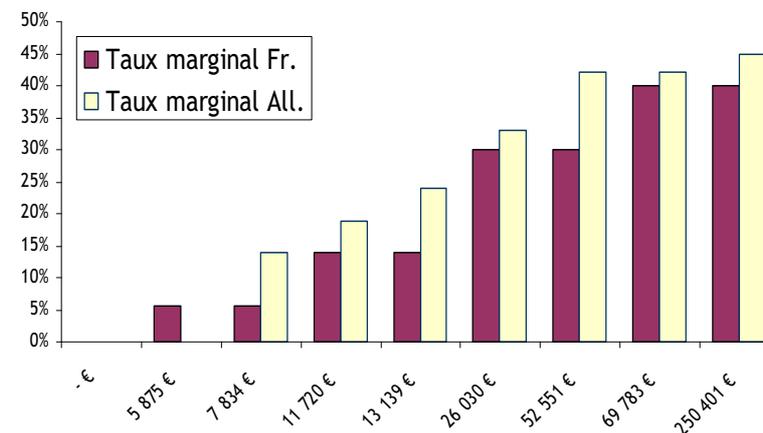
⁸⁴ Le taux applicable, déterminé par une formule mathématique, varie selon le revenu net global. Il augmente ainsi de manière continue entre 14% et 42%.

décote vient adoucir le seuil d'entrée à l'imposition⁸⁵. A l'inverse, en France, les ménages s'acquittent de la CSG au premier euro.

Il semble que la proportion des foyers fiscaux imposables à l'IR soit plus élevée en Allemagne qu'en France. Les données sont néanmoins parcellaires et doivent être interprétées avec précaution :

- l'Allemagne comptait en 2004⁸⁶ environ 35,4 millions de contribuables, dont 24,1 millions imposables (soit environ 68 % des foyers fiscaux) et 11,3 millions non imposables ;
- la France comptait en 2009⁸⁷ 36,4 millions de contribuables dont 15,8 millions ont reçu un avis d'imposition (soit 43,4 % des contribuables), 9,1 millions un avis de non imposition et 11,5 millions une notification de restitution.

Graphique n° 22 : Taux marginaux de l'IR en France et en Allemagne en 2010 (revenus perçus en 2009)



Source : Cour des comptes

⁸⁵ Le seuil effectif d'entrée à l'IR en France pour un célibataire sans enfant est en réalité de 11 778€ en 2010 (revenus 2009) en tenant compte de la décote et de l'absence de mise en recouvrement des cotisations d'IR inférieures à 62€ avant crédit d'impôt.

⁸⁶ Il s'agit des dernières données disponibles, publiées en 2010 dans le recueil de données de politique fiscale du ministère fédéral des finances.

⁸⁷ Rapport annuel de la DGFIP pour 2009, données de l'IR 2009 sur les revenus de 2008.

Une baisse du taux marginal supérieur plus forte en France au cours des vingt dernières années

En France, comme dans d'autres pays de l'OCDE, le taux marginal supérieur de l'IR fait l'objet de débats récurrents. La tendance générale dans les pays de l'OCDE depuis le début des années 1990 est toutefois celle d'une diminution du taux marginal supérieur d'imposition.

Ainsi, au cours des vingt dernières années, France et Allemagne ont diminué leur taux marginal supérieur d'impôt sur le revenu. La France a toutefois opéré une baisse plus importante, de près de 9 points entre 1990 et 2005, puis de plus de 8 points en 2006, passant de 48,09 % à 40 %, avec un relèvement à 41 % à compter de 2011. La dernière baisse a toutefois été compensée par un élargissement d'assiette, avec la suppression de l'abattement de 20 % pour frais professionnels.

En Allemagne, le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, qui était de 51 % en 2000, a été fortement réduit entre 2000 et 2005, avant d'être fixé à 45 %⁸⁸, auquel s'ajoute la surtaxe de solidarité de 5,5 % de l'impôt dû (soit un taux final de 47,475 %⁸⁹).

Tableau n° 5 : Taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu (en %)

	1990	1995	2000	2005	2010	1990-2010
France	57	57	54	48	40	- 17 pts
Allemagne	53	53	51	42	45	- 8 pts

Source : chiffres du rapport de l'Assemblée nationale (2007, hors surtaxe de solidarité), tableau Cour des comptes

c) Les modalités d'imposition du foyer et la prise en compte des charges de famille

La spécificité française du quotient familial

En France, l'impôt sur le revenu est calculé par l'administration sur la base des montants déclarés par les contribuables qui sont tenus de souscrire une déclaration d'ensemble des revenus perçus l'année précédente par le foyer fiscal.

⁸⁸ En Allemagne, le *Reichensteuer* a rapporté, surtaxe de solidarité comprise, environ 650 M€ en 2007 et 790 M€ en 2008. Ce produit est estimé à 610 M€ pour 2009 et 640 M€ pour 2010. En France, selon la DLF, la création d'une tranche supplémentaire à l'IR à 45 % rapporterait 179 M€ si le seuil était, comme en Allemagne, fixé à 250 000€

⁸⁹ 45 % + 5,5 % de 45 %.

Le quotient familial permet de prendre en compte les charges de famille. Le taux progressif est ainsi appliqué à un revenu partiel : le revenu imposable par part.

A titre d'exemple, le nombre de parts est d'une part pour un célibataire, deux parts pour un couple marié, une demi-part supplémentaire pour chacun des deux premiers enfants à charge et une part supplémentaire pour chaque enfant à charge à compter du troisième. Un enfant est considéré comme étant à la charge d'un ménage jusqu'à 20 ans⁹⁰, et jusqu'à 25 ans s'il est étudiant. On ajoute également une demi-part au quotient familial pour toute personne à charge handicapée.

L'avantage fiscal tiré de l'application du quotient familial est, à charges familiales égales, d'autant plus grand que le revenu imposable est élevé. Dès lors, cet avantage fait l'objet d'un plafonnement, à 2 301 € en 2010 (pour des revenus perçus en 2009) par demi-part excédant les deux premières (cas d'un couple marié ayant un ou plusieurs enfants à charge).

Au bénéfice du quotient familial s'ajoutent en France des allocations familiales à partir du deuxième enfant. Ces allocations sont versées à toutes les familles indépendamment de leurs ressources. En outre, pour chaque enfant à charge à partir du troisième, le complément familial est versé, sous conditions de ressources.

En Allemagne, le choix entre allocations et abattement

En Allemagne, les contribuables mariés sont soumis, en principe, à une imposition commune. Dans ce cas, le montant de l'impôt est déterminé par l'application du barème des célibataires à la moitié des revenus globaux des époux et en multipliant par deux l'impôt en résultant. Ce quotient conjugal (*Ehegattensplitting*) est identique au système français pour une personne seule ou un couple sans enfant.

En revanche, contrairement à la situation française⁹¹, les contribuables mariés peuvent également opter pour l'imposition séparée, le caractère obligatoire de l'imposition commune des époux ayant été déclaré contraire à la loi fondamentale.

La prise en compte des enfants est sensiblement différente en Allemagne où le quotient conjugal n'est pas généralisé en quotient familial. Les ménages allemands ont le choix entre l'octroi d'allocations

⁹⁰ Un enfant de moins de 20 ans est à charge s'il ne perçoit pas une rémunération supérieure à un plafond (55 % du SMIC brut correspondant à 169 heures), ou s'il ne bénéficie pas à titre personnel d'une allocation logement ou d'une prestation familiale (prime à la naissance, allocation adulte handicapé, par exemple).

⁹¹ En France, une imposition individuelle n'est pas possible dès lors que les conjoints sont mariés ou liés par un PACS.

familiales (Kindergeld) ou l'application d'un abattement fiscal (Kinderfreibetrag) pour les enfants à charge (enfants de moins de 18 ans ou jusqu'à 25 ans s'ils poursuivent des études). Le système français, où les allocations s'ajoutent aux avantages fiscaux, est ainsi plus complexe que le système allemand, où les ménages bénéficient de l'un ou de l'autre.

Les allocations familiales, versées automatiquement chaque mois, s'élèvent annuellement à 2 208 € pour chacun des deux premiers enfants, à 2 280 € pour le troisième et à 2 580€ pour chaque enfant suivant. L'abattement par enfant et par an s'élève quant à lui à 7 008 € et vient en déduction du revenu imposable.

Dans la pratique, l'abattement fiscal est plus avantageux dès lors que les revenus sont soumis à des taux marginaux d'imposition élevés. L'administration fiscale applique automatiquement à chaque ménage le système qui lui est le plus favorable (Günstigerprüfung). On évalue ainsi à environ 17 % le nombre de ménages soumis à un abattement, le système des prestations étant plus intéressant pour la majorité des ménages⁹².

Le tableau suivant indique les limites de revenu imposable à partir desquelles l'abattement pour enfant est plus intéressant que les allocations familiales.

Tableau n° 6 : Seuil de revenu à partir duquel l'abattement pour enfant est avantageux

Situation de famille	Revenu imposable
Célibataire avec un enfant à charge	33 476€
Célibataire avec deux enfants	40 484€
Couple marié avec un enfant	63 486€
Couple marié avec deux enfants	70 494€
Couple marié avec trois enfants	81 996€

Source : DLF, 2010

⁹² En 2006, les dépenses réalisées au titre des allocations familiales (Kindergeld) étaient d'environ 18 Md€, et les dépenses au titre de l'abattement fiscal (Kinderfreibetrag) d'environ 41 Md€.

Les prélèvements sur les retraites

Concernant la taxation des retraites, les situations française et allemande sont convergentes. L'Allemagne, qui exonérait d'impôt les retraites, ne permettait pas la déduction des cotisations. Depuis la réforme de 2005, elle s'est engagée, de manière progressive, vers une exonération des cotisations versées mais une taxation des retraites perçues⁹³, à l'instar du régime français⁹⁴.

En matière de contributions et de cotisations sociales, les retraites sont en France assujetties à la CSG au taux de 6,6 %, à la CRDS au taux de 0,5 % et, s'agissant des seules retraites complémentaires, à une cotisation d'assurance maladie au taux de 1 %. En Allemagne, les retraites sont assujetties aux cotisations d'assurance-maladie (part salariale seulement, soit entre 7 % et 7,9 %) et dépendance (parts salariale et patronale, soit 1,95 %). Notons qu'en France, les retraités ayant les plus faibles revenus acquittent une CSG réduite ou nulle⁹⁵.

Ainsi, si les situations allemande et française sont globalement alignées en matière sociale, elles sont encore en voie d'alignement en matière fiscale.

d) Le calcul du revenu net imposable

Le schéma de détermination du revenu imposable est assez similaire entre les deux pays : agrégation des revenus nets catégoriels, imputation des déficits antérieurs reportables et déduction d'abattements et charges, détermination du revenu net imposable et de l'impôt à payer.

Les revenus catégoriels nets sont déterminés distinctement suivant les règles propres à chacun. En principe, chaque revenu net catégoriel (revenu ou bénéfice) est obtenu en déduisant du revenu brut ou du chiffre

⁹³ Les retraites versées par l'assurance-retraite légale en 2005 ou avant sont imposées à hauteur de 50 %. La partie imposable est fonction de l'année de départ en retraite et augmente de 2 % par an jusqu'en 2020, puis d'1 % par an jusqu'en 2040 pour atteindre finalement une prise en compte au titre de l'IR de 100 %. Dans le même temps, les contributions payées sont progressivement déduites de l'impôt sur le revenu.

⁹⁴ En France les retraites sont intégralement imposées l'année de leur perception au barème (après application de la déduction forfaitaire de 10 %), et les cotisations versées lors de la phase d'activité donnent lieu à déduction.

⁹⁵ Les retraites peuvent être exonérées ou un taux réduit de 3,8 % peut s'appliquer en fonction de la situation fiscale des retraités.

d'affaires réalisé au cours d'une année civile le montant réel des frais et charges liés à la réalisation du revenu ou du bénéfice.

S'agissant des revenus salariaux, la prise en compte des frais s'opère, dans les deux pays, de manière forfaitaire ou au montant réel :

- en France, déduction forfaitaire de 10 % des revenus salariaux, cette déduction étant plafonnée et revalorisée annuellement (13 948 € en 2010 sur les revenus de 2009) ou option pour le montant réel et justifié ;
- en Allemagne, forfait de 920 € en 2010 sur les revenus de 2009 auxquels s'ajoutent des frais kilométriques ou montant réel et justifié.

La déduction forfaitaire, beaucoup plus favorable en France, réduit de ce fait significativement l'assiette de l'impôt. Les déficits des années antérieures reportables viennent quant à eux en déduction du revenu global sous certaines conditions :

- en France, report de certains déficits catégoriels, notamment les déficits fonciers, seulement imputables sur des bénéfices ultérieurs de même nature ;
- en Allemagne, limitation du montant déduit au titre d'une année.

e) Des dépenses fiscales plus nombreuses et coûteuses en France

L'Allemagne connaît une distinction similaire à celle qui existe en France entre les dépenses fiscales et les modalités de calcul de l'impôt⁹⁶. Toutefois, les principales dépenses fiscales françaises relatives à l'impôt sur le revenu sont plus coûteuses que leurs équivalentes allemandes.

⁹⁶ Pour l'analyse des dépenses fiscales françaises relatives à l'impôt sur le revenu, la Cour a choisi de s'appuyer sur le tome II de l'« évaluation des voies et moyens » annexée au projet de loi de finances pour 2011. Pour l'Allemagne, la Cour s'est appuyé sur les listes des dépenses fiscales qui figurent dans le 22^{ème} rapport sur les subventions (Subventionsbericht).

Tableau n° 7 : Les 10 dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu les plus coûteuses (2010)

En France :

Dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu	Coût
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	3 560 M€
Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	2 640 M€
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	2 600 M€
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 750 M€
Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1er janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 600 M€
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans	1 560 M€
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 500 M€
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 400 M€
Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail	1 360 M€
Réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 300 M€

Source : PLF 2011, Evaluation des voies et moyens, tome II, 2010

En Allemagne⁹⁷ :

Dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu	Coût
Réduction d'impôt pour coûts de main d'œuvre pour les travaux de rénovation réalisés par des artisans	3 035 M€
Déduction du revenu imposable de l'impôt culturel*	2 790 M€
Exonération d'IR des indemnités pour travail dominical, nocturne et jours fériés	2 060 M€
Déduction du revenu imposable des sommes versées aux organismes caritatifs et partis politiques*	1 390 M€
Abattement de 801€ (doublé si couple marié) sur les revenus de capitaux mobiliers	1 040 M€
Exonération de la prime d'état versée dans le cadre de la constitution d'un plan de retraite individuel	1 290 M€
Réduction d'impôt pour emploi de personnel de maison à domicile*	1 025 M€
Exonération de la constitution d'un patrimoine en participations pour le salarié	242 M€
Provisions pour investissements 40%	652 M€
Amortissement accéléré des biens d'équipement	171 M€

* Les niches indiquées ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales au sens du droit allemand. Elles sont données à titre indicatif. Source : DLF ; Subventionsbericht (2007 – 2010), chiffres 2010.

On constate que ces dépenses fiscales présentent parfois des objectifs analogues. Ainsi, en France et en Allemagne, les principaux objectifs des dépenses fiscales sur l'impôt sur le revenu sont :

- les mesures en faveur de l'emploi (cinq mesures sur les dix plus coûteuses en France, pour un coût total estimé à 8,57 Md€ en 2010 ; trois mesures identifiées en Allemagne, pour un coût total estimé à 6,12 Md€) ;
- les mesures en faveur de la participation et de l'épargne salariales.

Dans les deux pays, les dépenses fiscales comprennent également des aides au logement. Elles sont beaucoup plus importantes en France : deux mesures parmi les dix plus coûteuses y sont consacrées, pour un coût total estimé à 4,1 Md€ en 2010. En Allemagne, il existe notamment une possibilité de déduction du revenu imposable des frais de sauvegarde et de réhabilitation des immeubles classés ou situés en secteur de

⁹⁷ A ces dépenses fiscales il convient d'ajouter un dispositif, qui a pris fin en décembre 2009 mais dont les effets budgétaires se poursuivent (estimés à 275 M€ pour 2010) : l'exonération de la moitié de la plus-value de cession des biens immeubles à des fonds immobiliers.

rénovation urbaine. Le coût de cette dépense fiscale était estimé à 120 M€ en 2010.

f) Des modalités de prélèvement différentes : la retenue à la source en Allemagne

Une importante différence entre les impôts sur le revenu français et allemand tient au mode de prélèvement des impôts sur les salaires.

En effet, contrairement à la situation française, en Allemagne, l'impôt sur le revenu dû sur les salaires est perçu sous la forme d'une retenue à la source, la Lohnsteuer. Celle-ci ne constitue pas un impôt en tant que tel mais une modalité particulière de prélèvement de l'impôt sur le revenu.

Par cette retenue fiscale, la procédure d'imposition est en principe terminée, à moins qu'une imposition par voie de rôle ne soit nécessaire à la fin de l'année civile pour appliquer des correctifs. Outre l'impôt sur le salaire, sont prélevés concomitamment la surtaxe de solidarité de 5,5 % de l'impôt sur le revenu, ainsi que l'impôt culturel, lorsque le contribuable accepte ce prélèvement.

La retenue à la source fonctionne de la manière suivante :

- une carte de retenue à la source est transmise par la mairie au redevable ;
- l'administration fiscale complète la carte du redevable (selon son revenu, sa situation familiale, etc.) ;
- l'employeur reçoit la carte, et calcule la retenue à la source. Il a donc accès à toutes les données familiales et personnelles du salarié que ce dernier accepte de voir figurer sur la carte.

Le prélèvement et le reversement de l'impôt sur les salaires par les employeurs sont contrôlés par les administrations fiscales des Länder.

En Allemagne, le système de retenue à la source ne dispense pas une importante majorité de contribuables de réaliser une déclaration complémentaire par voie de rôle⁹⁸. Par ailleurs, en France, l'IR bénéficie d'une mensualisation désormais répandue⁹⁹. Dès lors, la principale différence entre la retenue à la source et le système français est la

⁹⁸ Selon le recueil de données de politique fiscale du ministère fédéral des finances pour 2010, en Allemagne, sur 35,5 millions de contribuables, plus de 26 millions réalisaient une déclaration par voie de rôle.

⁹⁹ Selon le rapport annuel de la DGFIP pour 2009, la mensualisation de l'IR était en 2009 de 65,4 %.

répercussion plus immédiate des changements de situation personnelle ou professionnelle.

3 - Les contributions et cotisations sociales : quelques différences significatives entre les deux pays

La sécurité sociale allemande, héritière des assurances sociales instituées par le chancelier Bismarck, est fondée sur l'affiliation professionnelle et financée par des cotisations sur les salaires. En France, si à sa création en 1945, la sécurité sociale a vu son financement assuré exclusivement par des cotisations sur les revenus professionnels, des évolutions importantes sont apparues depuis une vingtaine d'années conduisant aujourd'hui à des différences significatives.

a) En France, la mise en place de contributions à finalité sociale

Afin de répondre aux problèmes de financement et dans le souci de faire contribuer l'ensemble des revenus au financement de la protection sociale, des contributions nouvelles ont été instaurées.

Créée en 1990, la CSG est la plus importante des impositions de toutes natures affectées au financement de la protection sociale. Pour l'essentiel, elle s'est substituée à des cotisations sociales (pour le financement de la branche famille en 1991, de la branche maladie en deux étapes, en 1997 et 1998). Sa montée en charge rapide dans les années 1990 a fait place à une progression plus modérée dans les années 2000. Les recettes de la CSG, qui porte sur tous les revenus des ménages (7,5 % pour les revenus d'activité, 8,2 % pour les revenus de patrimoine et de placement), et est prélevée à la source, sont passées de 58 Md€ en 2000 à près de 84 Md€ en 2010. Elles sont en 2010 supérieures de près de 30 Md€ aux recettes de l'impôt sur le revenu. De fait, ce prélèvement est aujourd'hui la principale imposition pesant sur le revenu des ménages. Dans le même temps, cette contribution a permis une diversification des recettes de financement de la protection sociale, puisque ce prélèvement, proportionnel et à l'assiette très large, s'est pour l'essentiel substitué à des cotisations dégressives assises sur les seuls salaires.

La CRDS, créée en 1996 en vue de résorber l'endettement de la sécurité sociale, est également prélevée à la source. Un taux unique de 0,5 % s'applique à l'ensemble des revenus. Les recettes de ce prélèvement ont progressé au même rythme que celles de la CSG, passant de 4,5 Md€ en 2000, à 6 Md€ en 2010.

Le prélèvement social de 2 %, sa contribution additionnelle, et la contribution destinée au financement du revenu de solidarité active (RSA) portent eux sur les revenus du capital (patrimoine et placement) (cf. chapitre II-2).

b) Les barèmes de prélèvement : un poids relatif des cotisations patronales plus élevé en France, une dégressivité plus forte en Allemagne

La protection sociale française comprend, pour le régime général, quatre branches : la branche vieillesse ; la branche maladie ; la branche famille et la branche AT-MP (accidents du travail – maladies professionnelles). A ces branches s'ajoutent notamment l'assurance-chômage (UNEDIC), mais aussi les régimes complémentaires obligatoires de retraite (AGIRC, ARRCO).

La sécurité sociale allemande comprend quant à elle cinq branches : l'assurance-retraite, l'assurance-maladie, l'assurance-chômage, l'assurance-dépendance, l'assurance-accidents du travail. Il n'existe donc pas de branche famille, les allocations familiales étant financées par l'impôt.

Tableau n° 8 : Barèmes des cotisations et contributions à finalité sociale

En France :

Régime	Part salariale	Part patronale	Total
Retraite (régime général) ¹⁰⁰	6,75%	9,9%	16,65%
Retraite (complémentaire) ¹⁰¹	3%	4,5%	7,5%
Maladie	0,75%	12,8%	13,55%
Famille	0%	5,4%	5,4%
AT-MP ¹⁰²	0%	2,28%	2,28%
Chômage ¹⁰³	2,4%	4,4%	6,8%
Sous-total	12,9%	39,28%	52,18%
Equilibre et endettement (CSG, CRDS) ¹⁰⁴	7,76%	0%	7,76%
Total ¹⁰⁵	20,66%	39,28%	59,94%

Source : Cour des comptes

En Allemagne¹⁰⁶ :

Régime	Part salariale	Part patronale	Total
Retraite ⁽¹⁾	9,95%	9,95%	19,9%
Maladie ⁽²⁾	7% ou 7,3% (sans enfant)	7%	14,6% ou 15,5%
Chômage ⁽¹⁾	1,4%	1,4%	2,8%
Dépendance ⁽²⁾	0,975%	0,975%	1,95%
Total	19,325% ou 19,625%	19,325%	38,65% ou 38,95%

⁽¹⁾ Taux sous plafond de 5500€ (Ouest) et 4650€ (Est).⁽²⁾ Taux sous plafond de 3750€.

Source : conseiller pour les affaires sociales à Berlin.

¹⁰⁰ L'essentiel des cotisations retraites (6,65 % pour les salariés et 8,3 % pour les employeurs) est sous plafond (2885 € bruts mensuels). Les « parts déplafonnées » (0,1 % pour les salariés, 1,6 % pour les employeurs) désignent les cotisations dues sur l'ensemble du salaire.

¹⁰¹ Il s'agit du taux de cotisation des salariés non cadres (ARRCO) sous plafond (2885 € bruts mensuels). La convention collective peut prévoir une répartition différente entre cotisations salariales et patronales.

¹⁰² Le taux varie selon le secteur professionnel.

¹⁰³ Taux sous plafond : 11 540 €.

¹⁰⁴ CSG et CRDS, au taux nominal de 8 %, sont assis sur 97 % du salaire.

¹⁰⁵ Compte non tenu du fonds national d'aide au logement (0,4 %, patronal) et des cotisations pour la formation professionnelle (1,6 %, patronal).

¹⁰⁶ Dans le cadre du plan de relance, le taux de cotisation à l'assurance-maladie a été ramené de 14,6 % à 14 % à compter du 1^{er} juillet 2009.

En France, la part patronale est sensiblement supérieure à la part salariale, même en y incluant la CSG, qui s'est substituée à des cotisations salariales maladie dans les années 1990. En Allemagne, chaque branche de la sécurité sociale allemande est financée par des cotisations sociales paritaires. Par ailleurs, en Allemagne, les cotisations sociales sont plafonnées plus fréquemment et à des niveaux plus bas qu'en France.

c) Des dispositifs d'exonération de charges sociales plus importants en France

La comparaison des seuls barèmes de cotisations ne permet toutefois pas de mesurer l'écart effectif qui sépare les deux pays. Les dispositifs d'exonération de charges sociales sont en effet beaucoup plus importants en France.

En France, d'importantes exonérations de cotisations patronales

En France, il existe un système presque généralisé d'exonération de cotisations patronales pour les bas salaires.

Allègements de charges : les différentes étapes

D'abord concentré sur des dispositifs « ciblés » visant certaines catégories de la population¹⁰⁷, ce système a ensuite été généralisé à l'ensemble des bas salaires, dans un contexte de forte montée du chômage au début des années 1990. En 1993 d'abord, c'est une exonération totale des cotisations patronales d'allocations familiales qui est mise en place pour les salaires inférieurs à 1,1 SMIC (partielle jusqu'à 1,2 SMIC). En 1995, l'augmentation de ces seuils (1,2 et 1,3 SMIC) s'accompagne d'une nouvelle exonération, cette fois sur les cotisations patronales d'assurance maladie.

Ces deux dispositifs sont ensuite fusionnés en 1996 (« ristourne Juppé »), avant d'être utilisés comme instruments de la politique de réduction du temps de travail à partir de 2000, où le coût de la mise en place des 35 heures par les entreprises est compensé par une remise forfaitaire sur les cotisations patronales, quel que soit le salaire, et une remise dégressive, jusqu'à 1,8 SMIC.

¹⁰⁷ Exonérations en faveur de l'apprentissage, abattement de cotisations pour les contrats à temps partiel par exemple.

Le dispositif actuel (dit de « réduction Fillon ») mis en place à partir de 2003 prévoit l'application d'un coefficient calculant le montant de l'allègement en fonction de la rémunération brute perçue par le salarié, de 0,260 pour ceux percevant le SMIC (pour les entreprises comptant plus de 20 salariés), à un coefficient nul pour 1,6 fois le SMIC.

Ainsi, alors que le taux global des cotisations patronales de sécurité sociale sous plafond est de 30,38 % en 2010¹⁰⁸, le taux effectif des cotisations patronales est de 4,38 % au niveau du SMIC¹⁰⁹, et même de 2,28 % pour les entreprises de moins de 20 salariés, ce qui conduit à ces niveaux de salaire à un écart entre le barème officiel et le taux effectif des cotisations.

Les mesures d'exonération de cotisations sociales en faveur de l'emploi ont représenté 30,2 Md€ en 2009¹¹⁰. Les dispositifs à vocation générale (« réduction Fillon », exonération des heures supplémentaires et rachats de RTT issus de la loi TEPA) représentent 80 % de ces exonérations, soit 24,1 Md€¹¹¹.

Ce dispositif a été modifié dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Anciennement fondé sur la rémunération mensuelle de l'employé, le montant de l'allègement est désormais calculé sur la base d'une rémunération annuelle, incluant ainsi les éventuels 13^{ème} et 14^{ème} mois versés par les employeurs, qui avaient pu permettre aux employeurs d'augmenter les salaires tout en bénéficiant des allègements de charges.

Si les cotisations patronales (hors retraite complémentaire et assurance-chômage) ont diminué d'environ 4,2 points entre 1980 et 2010, les autres prélèvements assis sur la masse salariale (UNEDIC, ARRCO, AGFF, 1 % logement, taxe d'apprentissage, formation professionnelle, versement transport, contribution CSA) ont augmenté de 6 points sur la période.

En Allemagne, des exonérations sur les cotisations salariales

De son côté, l'Allemagne a fait porter les exonérations de charges sur les cotisations salariales en les limitant aux salaires les plus faibles

¹⁰⁸ Il s'agit des cotisations patronales figurant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, i.e. hors retraite complémentaire et assurance-chômage.

¹⁰⁹ Ces cotisations patronales progressent rapidement avec le niveau de salaire, passant de 4,38 % au SMIC à 27,49 % à 1,5 SMIC.

¹¹⁰ Voir le rapport à la commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2010.

¹¹¹ Les autres mesures, dites « ciblées », représentent 6,1 Md€. Leur objectif est de favoriser l'embauche de publics particuliers ou dans des zones géographiques spécifiques et l'emploi à domicile.

(les « emplois à rémunération minimale », inférieurs à 800 €. Au total, 6,8 millions de salariés allemands sont concernés. Ces exonérations sont, le cas échéant, compensées par les cotisations patronales.

Les salariés qui disposent d'un contrat dit « minijob », dont le salaire est fixé à 400 € mensuels et 15 heures hebdomadaire maximum, bénéficient d'une exonération des cotisations d'assurance-chômage. S'ils sont par ailleurs ayants droit d'une personne assurée pour la maladie et la dépendance, ils sont aussi exonérés des cotisations afférentes. Enfin, une cotisation-retraite réduite de 4,9 % peut être acquittée sur une base volontaire. De leur côté leurs employeurs sont exonérés de cotisations-chômage mais doivent s'acquitter de la cotisation-maladie si le salarié n'en est pas exonéré lui-même et versent une cotisation-retraite majorée de 15 %.

Les salariés qui sont payés entre 400 et 800 € (« midijobs ») bénéficient d'une exonération de charge dégressive : à 400 €, ils sont redevables d'une cotisation forfaitaire de 11 % au titre de toutes les assurances sociales, cette cotisation augmentant progressivement jusqu'au taux normal au-delà de 800 €. Les employeurs ne bénéficient quant à eux d'aucune exonération.

Le montant global de ces dispositifs d'exonération de charges salariales, qui n'est pas connu avec précision, était estimé à 600 M€ en 2008, soit un montant sans rapport avec celui constaté en France.

Tableau n° 9 : Exonérations de cotisations pour les bas salaires en Allemagne

	Cotisations sociales		
	Salariales	Patronales	Totales
Minijob 6,5 millions de salariés Salaire inférieur à 400 €/ mois pour 15h par semaine maximum	Retraite		
	0% au lieu de 9,9%	15% au lieu de 9,95%	15% au lieu de 19,85%
	4,9% si le salarié souhaite une cotisation retraite pleine		
	Maladie		
	0% au lieu de 7%	13% au lieu de 7%	13% au lieu de 14%
Midijob 0,7 million de salariés salaire compris entre 400 et 800 €/ mois	Chômage et dépendance		
	pas d'affiliation		
	progressive entre 11% au total et 20,8% (régime normal)	cotisations normales	

Source : DSS ; conseiller pour les affaires sociales à Berlin.

La part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale est comparable en France et en Allemagne¹¹². Elle est en effet de près de 65 % en France, contre 63 % en Allemagne selon les données Eurostat pour l'année 2008.

¹¹² Notons toutefois qu'à l'inverse de l'Allemagne, la France a constitué au cours des 15 dernières années une importante dette sociale : en France, une partie du financement est donc escomptée de contributions publiques futures.

Tableau n° 10 : Recettes de la sécurité sociale en 2008 (tous régimes, en Md€)

	En Mds €	
	France	Allemagne
Total des recettes	603	734
Cotisations sociales *	389	463
Cotisations sociales patronales	264	256
cotisations effectives à charge des employeurs	217	179
cotisations imputées à charge des employeurs	47	77
Cotisations sociales salariales	100	164
Cotisations sociales à charge des indépendants	23	10
Cotisations sociales à charge des pensionnés et autres personnes protégées	2	33
En part des recettes de la sécurité sociale	64,5%	63,1%
Contributions publiques	193	257
Recettes fiscales affectées **	134	0,0
Recettes fiscales générales	59	257
Autres recettes	21	14

* La majorité des cotisations des 11% de cotisants allemands ayant opté pour le régime maladie privé est prise en compte dans ce tableau (ce sont pour la plupart des mutuelles, i.e. des organismes à but non lucratif).

** Selon la nomenclature utilisée par Eurostat, il n'y a pas de recettes fiscales affectées à la protection sociale en Allemagne. Toutefois, une infime partie des impôts commence à y être affectée depuis le début des années 2000.

Source : données Eurostat retraitées par la direction de la sécurité sociale

Ces chiffres recouvrent des situations très différentes entre les deux pays :

- en France, l'importance des recettes fiscales affectées, constituées aux deux tiers de la CSG ;
- en Allemagne, la place des recettes fiscales générales dans le financement de la sécurité sociale, avec deux causes principales :
 - d'une part, le fait qu'une part importante des dépenses de protection sociale est assurée directement par l'Etat¹¹³ ;
 - d'autre part, le versement, sur le budget fédéral de subventions d'équilibre croissantes aux régimes de sécurité sociale¹¹⁴.

B - Un impact global assez proche

1 - Des prélèvements sociaux et fiscaux sur les revenus du travail globalement équivalents entre les deux pays et d'une progressivité comparable

La comparaison des systèmes fiscaux français et allemand, et notamment des impôts sur le revenu et des cotisations sociales, montre qu'en dépit de structures de prélèvement différenciées, les coins socio-fiscaux¹¹⁵ sont équivalents entre les deux pays.

¹¹³ Ainsi, en Allemagne, l'essentiel des prestations familiales est financé par l'impôt, pour un coût budgétaire de 70 Md€ en 2008 selon Eurostat. Par ailleurs, les données Eurostat tiennent également compte du financement des prestations invalidité, survie, logement et exclusion sociale, dont le montant global pour 2008 était de 120,2 Md€.

¹¹⁴ Concernant l'assurance-maladie, la contribution de l'Etat fédéral est de 4 Md€ en 2009 (majorée de 1,5 Md€ par an jusqu'à atteindre un plafond de 14 Md€ en 2016). L'assurance-retraite bénéficie de deux subventions de l'Etat fédéral : l'une, de 18 Md€ en 2008, compense les avantages familiaux consentis en matière de retraite ; l'autre, de 44 Md€ depuis 2004, est une subvention d'équilibre. Enfin, l'assurance-chômage reçoit de l'Etat fédéral : une contribution de 7,6 Md€ correspondant au produit d'un point de la TVA augmentée en 2007 (deux points depuis 2009) ; des prestations à hauteur de 19 Md€, pour les bénéficiaires de l'ALG II et un versement de 2,3 Md€ correspondant aux frais de gestion du dispositif ALG II.

¹¹⁵ Le coin socio-fiscal mesure le montant total des prélèvements sociaux (cotisations salariales et patronales, compte tenu des allègements et exonérations) et fiscaux (IR, ainsi que CSG et CRDS en France, hors TVA dans les deux pays) rapporté au coût salarial global pour l'employeur.

a) Les données de l'OCDE : des coins socio-fiscaux équivalents, une progressivité voisine

L'OCDE propose une évaluation du coin socio-fiscal par la méthode des cas-types.

Pour un célibataire sans enfant au niveau du salaire moyen, les coins socio-fiscaux français et allemand, malgré des structures très différentes, sont comparables. Ils se situent respectivement à 49,2 % et 50,9 %, tous deux à un niveau élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE, dont la moyenne est de 36,4 %.

Tableau n° 11 : Composition du « coin » socio-fiscal au niveau du salaire moyen (2009)

	Allemagne	France
cotisations patronales	16,3	29,7
cotisations salariales	17,3	9,6
impôt sur le revenu	17,3	9,9
coin socio-fiscal	50,9	49,2

Source : OCDE

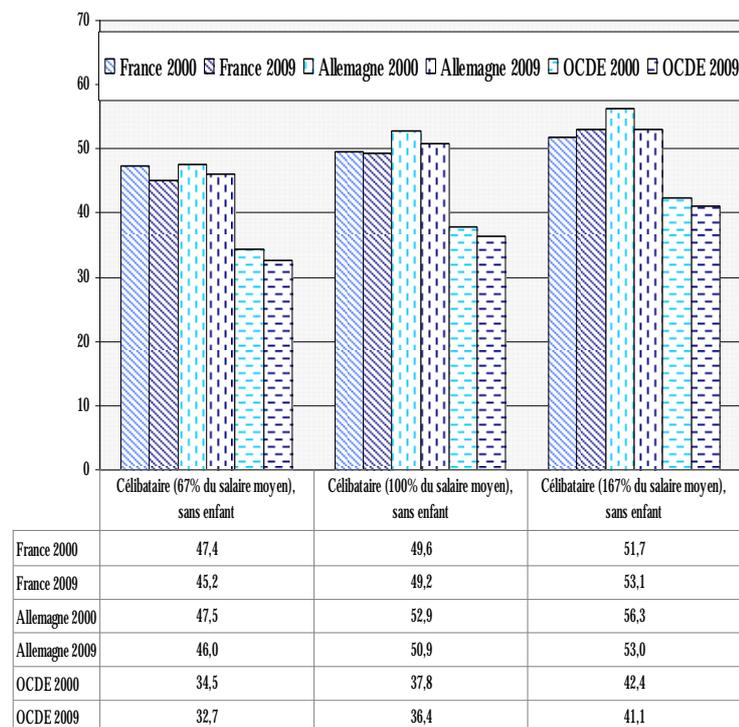
Par ailleurs les données de l'OCDE permettent de comparer les coins socio-fiscaux français et allemand en fonction du revenu.

La comparaison entre les données françaises et allemandes d'une part, et la moyenne de l'OCDE d'autre part, montre ainsi que, quel que soit le revenu du ménage, les coins socio-fiscaux en France et en Allemagne se situent à des niveaux comparables, nettement au-dessus de la moyenne de l'OCDE.

S'agissant de la progressivité du coin socio-fiscal en fonction du revenu, le coin socio-fiscal pour un célibataire sans enfant est légèrement plus progressif en France qu'en Allemagne pour des revenus compris entre 67 % et 167 % du salaire moyen : le coin socio-fiscal passe ainsi de 45,2 % à 53,1 % en France entre ces deux niveaux de revenu (+7,9 points), alors qu'il passe de 46 % à 53 % en Allemagne (+7 points).

Enfin, une comparaison entre les données 2000 et 2009 montre que pour ces cas-types, l'évolution des coins socio-fiscaux français et allemand a été parallèle, ou s'est faite dans le sens d'un rapprochement.

Graphique n° 23 : Coin socio-fiscal en fonction du revenu
(2000 – 2009)



Source : données OCDE

Selon des données calculées par la direction générale du Trésor en application de la méthode OCDE et s'appliquant à une fourchette de salaires plus large, il apparaît que :

- le coin socio-fiscal est plus progressif en France pour les bas salaires : il était en 2008 de 28 % en France au niveau du SMIC (soit un salaire mensuel brut de 1 305 €), alors qu'il était de 38 % en Allemagne au même niveau de salaire ;
- le coin socio-fiscal est dégressif en Allemagne pour les hauts salaires (au-dessus de 5 300 €) du fait du plafonnement général des cotisations sociales, alors qu'il reste légèrement progressif en France.

b) La comparaison de fiches de paie d'une entreprise présente dans les deux pays : des coins socio-fiscaux proches

La comparaison de fiches de paie d'une entreprise présente en France et en Allemagne corrobore ces résultats et montre qu'en dépit de structures différentes, les coins socio-fiscaux sont comparables dans les deux pays. Les simulations effectuées en Allemagne correspondent à trois niveaux de salaire brut annuel : 20 000, 40 000 et 70 000€¹¹⁶, pour un célibataire sans enfant¹¹⁷.

Tableau n° 12 : Comparaison des fiches de paie pour trois niveaux de salaire¹¹⁸

Salaire annuel brut (a)	20 000 €		40 000 €		70 000 €	
	Allemagne	France	Allemagne	France	Allemagne	France
en % du salaire moyen*	49	60	98	121	171	212
Cotisations patronales (b)	3 945	6 434	7 890	18 724	11 113	29 575
Cotisations salariales (c)	4 175	4 292	8 350	8 532	11 630	14 476
Impôt sur le revenu (d)	1 835	680	7 182	3 351	19 052	9 973
Coût du travail (a + b)	23 945	26 434	47 890	58 724	81 113	99 575
Salaire net après impôts (a - c - d)	13 982	15 028	24 468	28 117	39 318	45 551
en % du salaire brut						
Cotisations patronales	19,7	32,2	19,7	46,8	15,9	42,3
Cotisations salariales	20,9	21,5	20,9	21,3	16,6	20,7
Impôt sur le revenu	9,2	3,4	18,0	8,4	27,2	14,3
Total des PO salariés	30,1	24,9	38,8	29,7	43,8	34,9
en % du coût du travail						
Coin social	33,9	40,6	33,9	46,4	28,0	44,2
Coin fiscal	7,7	2,6	15,0	5,7	23,5	10,0
Coin socio-fiscal	41,6	43,1	48,9	52,1	51,5	54,3

* Salaire annuel brut moyen d'un célibataire sans enfant en 2009 selon l'OCDE :

40 929 € en All. ; 33 065 € en Fr.

Source : DSS

¹¹⁶ Bien que ce dernier niveau soit au-dessus du plafond d'affiliation obligatoire au régime d'assurance maladie public, la simulation concerne un salarié ayant choisi de rester affilié. Selon l'entreprise interrogée, les coûts ne sont pas sensiblement différents selon que le salarié ait opté pour l'un ou l'autre régime.

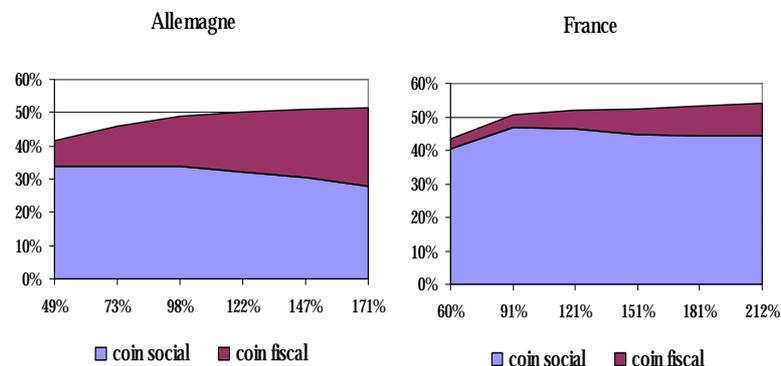
¹¹⁷ Les salaires bruts ne sont pas directement comparables en France et en Allemagne, du fait de l'importance des cotisations patronales en France.

¹¹⁸ Pour les besoins de cette analyse, la CSG et la CRDS sont prises en compte, côté français, dans les cotisations salariales.

Pour ces trois niveaux de salaires, on remarque que :

- les coins socio-fiscaux français et allemand sont proches, en particulier pour un multiple comparable du salaire moyen ;
- le taux de cotisations salariales dépasse légèrement celui des cotisations patronales en Allemagne, alors que le taux de cotisations patronales est bien supérieur à celui des cotisations salariales en France (entre 50 % plus élevé et plus de deux fois plus élevé selon le niveau de salaire) ;
- le taux de cotisations sociales (salariales et patronales) est dégressif en Allemagne (il passe de 40,6 % pour des salaires bruts de 20 000€ et 40 000€ à 32,5 % à 70 000€), alors qu'il est d'abord nettement progressif (53,7 % à 20 000€ et 68,1 % à 40 000€), puis légèrement dégressif (62,9 % à 70 000€) en France ;
- l'IR est progressif dans les deux pays, mais il est d'un poids nettement inférieur en France.

Graphique n° 24 : Coin social et coin fiscal dans une entreprise présente en France et en Allemagne (en fonction du salaire exprimé en % du salaire moyen)



Source : DSS

On constate que ces résultats sont globalement cohérents avec les données de l'OCDE. Les données de l'entreprise visée indiquent un coin socio-fiscal de 51,5 % pour un célibataire sans enfant percevant un salaire

égal à 171 % du salaire moyen. Selon l'OCDE, pour un célibataire allemand sans enfant rémunéré à 167 % du salaire moyen, le coin socio-fiscal se situe à environ 53 % du coût du travail.

2 - L'imposition comparée des hauts revenus : une appréciation délicate

La notion de « hauts revenus » mérite d'être explicitée. Selon l'INSEE¹¹⁹, les « hauts revenus » figurent dans le dernier décile en termes de revenus déclarés par unité de consommation. Les 1 % déclarant les revenus les plus élevés par unité de consommation sont les « très hauts revenus », et les 0,01 % des plus hauts revenus sont les « plus aisés ».

L'évaluation de la progressivité respective des deux systèmes fiscaux implique également de mesurer la taxation des plus hauts revenus. Celle-ci est néanmoins délicate, la Cour n'ayant pas pu réunir d'informations strictement comparables entre les deux pays. Plusieurs éléments permettent néanmoins d'apporter un éclairage sur cette question :

- le taux marginal supérieur de l'IR ;
- la taxation du « paquet salarial » pour les cadres dirigeants ;
- la taxation des revenus du patrimoine ;
- l'utilisation des dépenses fiscales par ces hauts revenus pour minorer le montant d'impôt dû.

Notons que les informations disponibles pour la France sont beaucoup plus riches que celles qui existent pour l'Allemagne, ce qui paraît témoigner d'un intérêt différent dans les deux pays pour la question des inégalités.

Le taux marginal supérieur de l'IR

Si les comparaisons internationales en matière d'impôts doivent prendre en compte le poids effectif des prélèvements et les services publics offerts en contrepartie et non les seuls taux, les tranches supérieures de l'impôt sur le revenu n'en constituent pas moins un élément central de la taxation des hauts revenus. Elles peuvent par ailleurs jouer un rôle de signal en matière d'attractivité du territoire national vis-à-vis des salariés hautement qualifiés, en dépit de la diversité des assiettes auxquelles ces taux s'appliquent, et de l'existence en France de la CSG et de la CRDS, en Allemagne de la surtaxe de solidarité.

¹¹⁹ Voir J. Solard, « Les très hauts revenus : des différences de plus en plus marquées entre 2004 et 2007 », in Les revenus et le patrimoine des ménages, INSEE, 2010.

A cet égard, le taux supérieur facial de l'IR en France se situe aujourd'hui dans la moyenne de ce qui est pratiqué chez nos voisins européens, et légèrement en dessous du taux allemand.

La taxation des rémunérations des dirigeants

L'évaluation de la taxation respective des hauts revenus dans les deux pays implique de comparer le traitement des dirigeants rémunérés sous forme de « paquet salarial » (salaires, bonus, primes diverses, rémunérations variables et avantages en nature). En Allemagne, ces éléments sont imposés dans la catégorie « traitements et salaires ». Si le régime français distingue une catégorie spécifique pour les dirigeants de certaines sociétés, son traitement est comparable à celui des traitements et salaires.

Par ailleurs, les cadres et dirigeants ont parfois accès à des plans d'options d'achat d'actions (stock options). Dans ce domaine, l'imposition en France était en 2010¹²⁰ moins avantageuse que celle pratiquée en Allemagne ou dans d'autres grands pays industrialisés :

- certes l'Allemagne impose les plus-values d'acquisition à l'IR (taux maximal de 47,48 %) quand la France les taxe à 18 % puis 30 % pour la part supérieure à 152 500€, auxquels s'ajoutent 12,1 % de prélèvement social, ou sur option au barème de l'IR ;
- mais la France impose à l'IR (après abattement de 10 %) et soumet à cotisations sociales les éventuels rabais excédentaires d'attribution, exonérés en Allemagne ;
- et l'Allemagne applique une retenue à la source libératoire de 26,37 % sur les plus-values de cession, ou un abattement de 40 % et une imposition au barème de l'IR pour les participations excédant 1 % du capital. Les plus-values de cession sont exonérées de cotisations sociales en Allemagne. En France, elles sont taxées à 18 %, auxquels s'ajoutent 12,1 % de prélèvement social.

La taxation des revenus du patrimoine

La mesure de la taxation des hauts revenus doit également inclure un examen de la taxation des revenus du patrimoine. En effet, ces revenus constituent une part importante du revenu disponible des ménages à hauts et très hauts revenus.

¹²⁰ A partir du 1^{er} janvier 2011, les plus-values d'acquisition et de cession sont taxées en France à 19 % lorsque la détention est supérieure à deux ans, auxquels s'ajoutent 12,3 % de prélèvement social.

En France, les revenus du patrimoine et les revenus exceptionnels occupent une part croissante des revenus totaux des ménages au fur et à mesure que l'on progresse dans la hiérarchie des revenus déclarés par unité de consommation. Ainsi, en 2007, 40 % de la population française percevait des revenus du patrimoine, contre 76 % des « hauts revenus », 93 % des « très hauts revenus » et 98 % des « plus aisés »¹²¹. Selon une étude récente¹²², au niveau du dernier décile des foyers aux revenus les plus élevés, les revenus du capital représentent 9 % des revenus, contre moins de 3 % pour le reste des foyers. Cette part croît avec le revenu : 23 % au niveau du dernier centile, 38 % au dernier millième, 55 % au dernier dix-millièmes.

Il est probable que cette évolution de la composition des revenus en fonction du niveau de revenu soit similaire en Allemagne. Dès lors, on peut légitimement supposer que la pression fiscale pesant sur ces revenus particuliers, comme expliqué dans le chapitre II-4 du présent rapport, est globalement équivalente en France et en Allemagne, en dépit de modalités d'imposition très différentes entre les deux pays¹²³.

Les dépenses fiscales utilisées par les plus hauts revenus

En France, pour les plus hauts revenus, l'augmentation des revenus n'est pas nécessairement synonyme d'augmentation du niveau d'imposition. Ainsi, selon l'INSEE, le taux d'imposition des revenus des personnes « très aisées » (0,1 % des revenus les plus élevés) et les « plus aisées » (0,01 %) était en 2007 de l'ordre de 25 %¹²⁴, auxquels s'ajoutent les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, les impôts locaux et l'ISF. Ces chiffres sont globalement cohérents avec ceux du rapport de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales¹²⁵. Selon ce dernier, le taux

¹²¹ Voir J. Solard, « Les très hauts revenus : des différences de plus en plus marquées entre 2004 et 2007 », in Les revenus et le patrimoine des ménages, INSEE, 2010.

¹²² Voir C. Landais, « Les hauts revenus en France (1998-2005) : une explosion des inégalités », 2007.

¹²³ En revanche, il apparaît que les niveaux d'imposition sont sensiblement plus élevés en France s'agissant tant de la détention du patrimoine que de sa transmission (cf. chapitre II-2).

¹²⁴ Le taux d'imposition des revenus déclarés est ici calculé comme la somme des impôts sur les revenus d'activité, sur les revenus du patrimoine et des prélèvements libératoires, rapportée au revenu déclaré. Voir J. Solard, « Les très hauts revenus : des différences de plus en plus marquées entre 2004 et 2007 », in Les revenus et le patrimoine des ménages, INSEE, 2010.

¹²⁵ Commission des finances, de l'économie générale et du plan, Rapport d'information n°946, « Les niches fiscales », 5 juin 2008.

moyen d'imposition des 25 000 contribuables¹²⁶ dont le revenu imposable est le plus élevé était de 25,2 % de leur revenu fiscal de référence, alors que, pour les 1 000 contribuables au revenu imposable le plus importants, ce taux n'était que de 24,4 %. Cette « régressivité de fait » s'explique, outre le poids des revenus du patrimoine taxés hors barème, par l'utilisation des dépenses fiscales, qui augmente avec le niveau de revenu.

L'utilisation des dépenses fiscales par les hauts revenus semble moindre en Allemagne :

- les dépenses fiscales relatives à l'IR sont moins nombreuses qu'en France, et les principales dépenses fiscales sont plafonnées à un niveau plus faible qu'en France¹²⁷ ;
- seul un nombre très restreint de dépenses fiscales semblent pouvoir être utilisées par les hauts revenus pour minorer le montant de l'impôt dû¹²⁸, et elles sont sensiblement moins coûteuses que les dépenses fiscales utilisées en France par les hauts revenus¹²⁹.

3 - Une redistribution en faveur des familles importante dans les deux pays ; un système français plus favorable aux hauts revenus et à partir de trois enfants

La modification de la répartition des richesses opérée par la redistribution peut aussi répondre à un objectif d'équité horizontale, c'est-à-dire de répartition plus équitable entre des ménages de ressources équivalentes, mais de taille différente. C'est l'objectif des dispositions fiscales qui offrent des avantages compensant en partie la baisse de niveau de vie inhérente aux charges de familles.

¹²⁶ Le rapport de l'Assemblée nationale raisonne en foyers fiscaux. Les 25 000 contribuables dont le revenu imposable est le plus élevé sont donc compris dans les 0,1 % des personnes aux revenus les plus élevés.

¹²⁷ Parmi les dépenses fiscales citées plus haut, la réduction d'impôt pour les travaux réalisés par des artisans est limitée à 1 200 €, celle pour emploi de personnel domestique est plafonnée à 4 000 €, la constitution d'un plan retraite est limitée à 2 100 €, etc.

¹²⁸ Il s'agit de la réduction d'impôt pour rénovation d'immeuble, d'un coût de 16 M€ qui a bénéficié à 15 450 contribuables en 2010 ; de l'abattement pour les plus-values de cession pour les parts de société, d'un coût de 5 M€ au profit de 745 contribuables ; de la déduction des frais d'acquisition et d'entretien des biens culturels, non chiffrée, qui a bénéficié à 115 contribuables.

¹²⁹ On peut citer, à titre d'exemple, la réduction d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer, d'un coût de 767 M€ et qui bénéficiait à 18 600 ménages en 2009 (cf sur ce point le rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2010).

En France et en Allemagne, la redistribution horizontale représente un objectif majeur des systèmes fiscaux et sociaux. Si la politique familiale française est désormais ancienne, elle constitue en Allemagne une préoccupation plus récente.

Pour comparer la redistribution horizontale opérée dans les deux pays, on peut s'appuyer sur l'étude de A. Baclet, F. Dell et K. Wrohlich¹³⁰, qui intègre :

- pour la France, les effets du quotient familial ainsi que certaines prestations familiales (allocations familiales et complément familial)¹³¹ ;
- pour l'Allemagne, les allocations familiales (Kindergeld) et l'abattement fiscal (Kinderfreibetrag).

On ne s'intéresse donc pas à l'ensemble de la politique familiale, qui se répartit selon l'OCDE entre prestations en espèce, en nature et déductions fiscales, mais à une fraction de cet ensemble (les déductions fiscales et une partie des prestations en espèce).

La comparaison entre les deux pays révèle en fait deux différences importantes :

- les avantages fiscaux obtenus dans le système français croissent plus rapidement avec le revenu que dans le système allemand, et contribuent donc à une moindre réduction des inégalités entre niveaux de revenu, sous l'effet du quotient familial et en dépit de son plafonnement ;
- les avantages absolus obtenus dans le système français pour le troisième enfant sont plus importants grâce à la part entière supplémentaire du quotient familial.

Ainsi, selon l'étude précitée, pour des revenus imposables élevés (de l'ordre de 100 000 € par exemple), les systèmes français et allemand sont relativement semblables pour un et deux enfants (gain légèrement inférieur pour la France avec un enfant, gain légèrement supérieur avec deux enfants). En revanche, le système français procure un avantage plus élevé aux familles de trois enfants : le gain fiscal absolu pour les familles

¹³⁰ Voir A. Baclet, F. Dell & K. Wrohlich, « Composantes familiales des impôts sur le revenu en Allemagne et en France : les différences pertinentes », in Economie et statistique, 2007. Cette étude porte sur la législation en vigueur en 2001. Depuis cette date, l'impôt sur le revenu a été modifié dans les deux pays, mais les caractéristiques des deux systèmes sont demeurées pour l'essentiel les mêmes en ce qui concerne la prise en compte des charges de famille.

¹³¹ Cette étude permet donc des comparaisons pertinentes pour des niveaux de revenus moyens ou élevés. Au niveau des minima sociaux, d'autres prestations familiales interviennent, ainsi que des aides locales qui ne sont ici pas prises en compte.

de trois enfants est environ 30% plus important en France qu'en Allemagne pour une famille monoparentale et 50% pour les couples¹³².

Ces résultats sont corroborés par la comparaison européenne des aides aux familles réalisée par les caisses d'allocations familiales¹³³. Celles-ci concluent en effet qu'en Allemagne « le soutien financier est sensiblement proportionnel au nombre d'enfants », alors qu'il « augmente plus que proportionnellement avec le nombre d'enfants en France ».

CONCLUSION

La fiscalité des revenus des ménages est structurée de manière différente en Allemagne et en France : impôt sur le revenu et cotisations sociales en Allemagne, alors qu'en France s'y ajoutent des impositions de toutes natures dédiées au financement de la protection sociale, notamment la CSG et la CRDS.

En dépit de ces architectures différentes, les deux systèmes de prélèvement sur les revenus du travail des ménages ont des effets voisins en termes de prélèvements socio-fiscaux. Les « coins » socio-fiscaux sont ainsi proches de 50 % et légèrement progressifs dans les deux pays. L'IR allemand, plus progressif (du fait d'un taux marginal supérieur et de la faiblesse relative des dépenses fiscales y afférentes) et d'un poids plus important dans le PIB, est plus redistributif. Les cotisations sociales comportent en France des éléments de progressivité du fait des exonérations de cotisations patronales pour les bas salaires, alors qu'elles sont dégressives en Allemagne du fait des plafonds de cotisations sociales.

En matière de redistribution horizontale, le système allemand bénéficie sans doute un peu plus aux familles ayant un ou deux enfants, pour ce qui est des seules prestations en espèces, tandis que le système français est plus favorable s'agissant des prestations en nature (modes de garde des jeunes enfants) et bénéficie relativement davantage aux familles nombreuses et particulièrement à celles dont les revenus sont élevés. Le système français juxtapose allocations et déductions fiscales, ce qui n'est pas le cas du système allemand.

¹³² Le gain fiscal représente le montant total d'impôt si le ménage (parent isolé ou couple marié) accueillait un, deux ou trois enfants à sa charge.

¹³³ Voir J. Fagnani, A. Math, C. Meiland, « Comparaison européenne des aides aux familles », Caisses d'allocations familiales, 2009.

II - Les prélèvements obligatoires sur le patrimoine

Après un bref rappel des masses en jeu (A), sera analysée l'imposition portant sur la détention (B), les revenus (C), la cession et la transmission (D) du patrimoine.

A - Les masses en jeu

1 - Le patrimoine des ménages dans les deux pays

Les données exploitables à partir des sources allemandes ne permettent malheureusement pas de disposer des comptes de patrimoine des ménages, en version exhaustive, au-delà de 2007, seules les informations relatives au patrimoine financier étant disponibles pour les années les plus récentes (2008 et 2009).

Néanmoins, à partir des comptes de patrimoine des ménages établis par l'INSEE, il est possible d'effectuer la comparaison suivante.

Tableau n° 13 : Composition du patrimoine des ménages (en Md€)

	2000		2007		2009	
	France	Allemagne	France	Allemagne	France	Allemagne
Actifs produits**	2 109,6	3 126,1	3 316,9	3 917,6	3 520,6	nd
dont Logements	1 850,4	2 722,7	2 944,2	3 430,3	3 142,7	3 559,6 (*)
Actifs non produits**	964,7	1 093,9	3 22,3	1 654,1	3 212,5	nd
dont Terrains	920,6	1 050,3	3 677,5	1 608,8	3 168	
Actifs financiers	2 476,1	3 515,5	3 682,5	4 559,8	3 763,6	4 671,7
Total des actifs	5 550,4	8 607,5	10 721,8	11 079,4	10 496,6	nd
Passifs financiers	672	1 514	1 174,8	1 545,8	1 301,8	1 532
Valeur nette	4 878,5	7 093,9	9 547	9 532,1	9 194,9	nd

(*) : Chiffres 2008

(**) : Les actifs produits sont ceux qui ont fait l'objet d'une exploitation économique, contrairement aux actifs non produits. S'agissant de l'immobilier par exemple, les logements construits sont considérés comme des actifs produits, les terrains nus comme des actifs non produits.

Sources : INSEE ; Deutsche Bundesbank et office allemand des statistiques

La tendance tracée au cours des dernières années montre une très nette différence entre la France et l'Allemagne, qui est pour l'essentiel la conséquence des évolutions divergentes des prix immobiliers dans les deux pays.

Les ménages français ont vu la valeur (brute et nette) de leurs actifs croître de près de 90 % entre 2000 et 2009 - la valeur des terrains ayant, dans cet ensemble, connu une croissance impressionnante de près de 250 % -, tandis que le patrimoine des ménages allemands a augmenté de 25 % en valeur brute et de 34 % en valeur nette sur la période 2000-2007.

En termes de structure patrimoniale, l'écart s'est creusé entre les deux pays. En Allemagne, les parts relatives des actifs immobiliers et des actifs financiers sont restées globalement stables dans le temps, respectivement aux alentours de 45 % et de 41 % du patrimoine total (brut) des ménages, les passifs restant eux aussi à un niveau quasiment constant.

En France en revanche, ainsi que l'a souligné le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de mars 2009, la dernière décennie a été marquée par une nette déformation du patrimoine des ménages en faveur de l'immobilier, la part de ces actifs dans le patrimoine total brut étant passée de moins de 50 % à 60 %. Réciproquement, les actifs financiers, qui représentaient près de 45 % des actifs totaux bruts en 2000 (soit plus qu'en Allemagne), s'établissent désormais à moins de 36 % du total.

2 - Une fiscalité du patrimoine très faible en Allemagne, et plus élevée en France que chez la moyenne de ses principaux partenaires

Selon l'OCDE, les recettes de la fiscalité du patrimoine perçues en 2009 par la France et l'Allemagne - hors fiscalité sur les revenus du patrimoine - se comparent comme suit à la moyenne des pays développés :

Tableau n° 14 : Recettes de la fiscalité du patrimoine
(2009, en % du PIB – total des recettes perçues sur les personnes physiques et les personnes morales)

	Allemagne	France	Moyenne (2007) des 19 pays membres de l'UE et de l'OCDE	Moyenne générale des pays OCDE (2008)
Total des impôts sur le patrimoine	0,85%	3,41%	1,79%	1,80%
DONT				
Impôts périodiques sur la propriété immobilière	0,46%	2,41%	0,73%	0,99%
Impôts périodiques sur l'actif net	Néant	0,19%	0,16%	0,14%
Impôts sur les successions et donations	0,19%	0,39%	0,17%	0,14%
Impôts sur les transactions mobilières et immobilières	0,20%	0,43%	0,71%	0,53%

Source : OCDE

Sur tous les items, l'Allemagne se trouve significativement en-deçà de la moyenne des pays développés, sauf pour la fiscalité des successions et donations. La France, pour sa part, est dans la position inverse, le poids de ses différentes formes d'impositions sur le patrimoine étant supérieur, voire nettement supérieur dans certains cas, aux moyennes OCDE, à l'exception des impôts sur les transactions mobilières et immobilières.

L'écart le plus important porte sur les impositions périodiques sur la propriété immobilière, dont le poids en France est près de trois fois plus élevé que la moyenne OCDE, étant précisé toutefois que certains pays anglo-saxons pratiquent, pour leur part, des impositions encore plus

lourdes en la matière (Canada, Grande-Bretagne, Etats-Unis). Quant aux impôts périodiques sur l'actif net, neuf pays membres de l'OCDE en appliquent encore en 2009, la Suisse se situant à un niveau très nettement supérieur à la moyenne (avec 1,38 % de son PIB en 2009), suivie de la Norvège (avec 0,60 % de son PIB en 2009).

En valeurs absolues, l'ensemble des impositions sur le patrimoine a représenté, en 2008, 65,8 Md€ en France et 21,3 Md€ en Allemagne. Cet agrégat mêle néanmoins les impôts payés par les personnes morales et les personnes physiques.

Si l'on examine ces données dans le détail, pour isoler l'imposition portant plus spécifiquement sur les ménages en Allemagne et en France (hors fiscalité sur les revenus du patrimoine là encore), la comparaison est la suivante :

Tableau n° 15 : Recettes de la fiscalité du patrimoine des ménages (2008, en Md€)

	Allemagne	France
Impôts sur la propriété des ménages	4,3 (1)	32,3 (1) (19 hors taxe d'habitation) (13,6 hors taxe d'habitation et taxe d'enlèvement des ordures ménagères)
Impôts périodiques sur l'actif net des personnes physiques	0,003	4,2 (2)
Impôts sur les successions et donations	4,8	7,9
Impôts sur les transactions mobilières et immobilières	5,7 (3) dont 4,6 pour les ménages	11 (3) dont 8,8 pour les ménages
TOTAL (Ménages)	13,7	39,9 (hors taxe d'habitation) (34,5 hors taxe d'habitation et taxe d'enlèvement des ordures ménagères)

Données 2008, les plus récentes à ce jour

(1) En France = taxe d'habitation (13,3 Md€) + taxes foncières (bâti et non bâti - 13,4 Md€ au total) + Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5,4 Md€) + taxes diverses (0,2 Md€) ; en Allemagne = taxes foncières.

(2) En France = impôt de solidarité sur la fortune.

(3) En Allemagne = Droits de mutation à titre onéreux ; les données traitées ne permettent pas de faire une ventilation entre les ménages et les personnes morales dans ce poste ; par pure convention de calcul, on peut prendre en compte le même pourcentage qu'en France (80%), soit 4,6 Md€ ; en France = DMTO pour l'essentiel + recettes diverses telles que les impôts sur les opérations de bourse ; s'agissant des droits de mutation à titre onéreux, environ 80% sont le fait des ménages (source : Conseil des prélèvements obligatoires), soit 8,8 Md€ pour 2008.

Sur cette toile de fond, les développements qui suivent établissent une analyse comparée des impositions portant respectivement sur la détention, les revenus et la cession/transmission du patrimoine dans les deux pays.

B - Impositions portant sur la détention du patrimoine : une pression fiscale nettement plus élevée en France qu'en Allemagne

1 - Impositions foncières : une fiscalité archaïque dans les deux pays, mais d'un poids très inégal

a) Des impôts aux bases vétustes et d'une gestion complexe de part et d'autre du Rhin

Rappel des constats dressés sur la situation française

La Cour des comptes (rapport public annuel de février 2009) tout comme le Conseil des prélèvements obligatoires (rapport de mai 2010 sur la fiscalité locale) ont amplement illustré la complexité et les limites des règles régissant l'établissement des taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) :

- un processus opaque de détermination de la valeur locative cadastrale des biens, tout particulièrement pour les propriétés à usage d'habitation ; des risques élevés d'erreurs matérielles ou d'appréciation dans l'établissement des bases ;
- l'obsolescence des bases, dont la dernière révision générale remonte à 1970 pour le foncier bâti et 1960 pour le foncier non bâti ;
- des effets pervers importants, les biais introduits par l'état du parc immobilier de 1970 n'ayant pas été significativement résorbés ;

Les taxes foncières en Allemagne : un état des lieux très semblable à celui de la France

Les taxes foncières, régies par la loi du 7 août 1973, frappent l'ensemble des terrains et immeubles quel qu'en soit l'usage. Contrairement à la France, aucune distinction n'est opérée entre une TFPB et une TFPNB. Les deux catégories existantes sont :

- la Grundsteuer A, qui porte sur les terrains et les bâtiments affectés de manière durable aux exploitations agricoles et forestières ;

- et la Grundsteuer B, qui s'applique à toutes les autres assiettes foncières.

Tandis que la France prévoit de nombreux mécanismes d'exonérations ou de dégrèvements, accordés soit par l'Etat soit par les collectivités locales, peu de mesures équivalentes existent en Allemagne. Les seules exonérations portent sur les biens possédés par les personnes morales de droit public, ou des organismes à but caritatif, religieux ou d'intérêt général, ou encore sur les voies publiques et espaces verts.

La dernière campagne générale de détermination des « valeurs fiscales unitaires » a été conduite par les Centres des finances pour la dernière fois en janvier 1964, avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1974. Elles devaient en principe faire l'objet d'une révision générale tous les six ans, mais cette règle n'a jamais été mise en œuvre. En conséquence, les références toujours utilisées à ce jour sont les valeurs fiscales unitaires de 1964, auxquelles sont appliquées des majorations forfaitaires pour tenir compte de l'érosion monétaire. Quant aux Länder de l'est, qui n'ont pas fait l'objet d'une campagne générale de détermination des valeurs en 1964, ce sont les valeurs cadastrales de 1935 qui sont utilisées encore à ce jour.

L'idée d'une refonte des taxes foncières (en ayant recours à la valeur vénale moyenne des immeubles et terrains) avait été retenue dans le contrat de la coalition gouvernementale présenté en 2005, mais elle n'a été suivie d'aucune concrétisation¹³⁴.

b) Produit des taxes foncières : un écart du simple au triple entre les deux pays

Les recettes des deux taxes foncières allemandes ont montré une relative stabilité dans la période récente.

Tableau n° 16 : Recettes des taxes foncières en Allemagne (en M€)

	2009	2005	2002	Evolution 2002-2009
Grundsteuer A	354,7	351	345	+ 2,8 %
Grundsteuer B	10 586,9	9 897	8 916	+ 18,7 %
Total	10 941,6	10 248	9 261	+ 18,1 %

Source : ministère allemand des finances

¹³⁴ La fragilité des règles d'assiette actuelles au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe est relevée par de nombreux spécialistes.

Pour la France en revanche, le produit des taxes foncières, et tout particulièrement celui des taxes sur le foncier bâti, a fortement progressé, du fait du dynamisme des bases, ce dernier tenant d'ailleurs principalement aux majorations forfaitaires votées par le Parlement, plus qu'aux rectifications apportées (pour les constructions nouvelles par exemple).

Tableau n° 17 : Recettes des taxes foncières en France (en M€)

	1997	2002	2009	2010 (*)	Evolution 1997-2009	Evolution 2002-2009
TFPB	16 043	19 791	30 156	31 653	+ 88,2 %	+ 52,6 %
TFPNB	1 128	1 223	1 277	1 318	+ 15,2 %	+ 6,3 %
Total	17 171	21 014	31 433	32 971	+ 83,4 %	+ 49,9 %

Sources : rapport CPO ; DGFIP (*) données provisoires 2010

La répartition du produit des taxes foncières entre personnes morales et ménages est la suivante pour l'année 2009 (source : DGFIP) :

- TFPB : 18,4 Md€ pour les personnes physiques et 11,8 Md€ pour les personnes morales (y compris les SCI) ;
- TFPNB : 1 Md€ pour les personnes physiques et 0,3 Md€ pour les personnes morales.

Les seules personnes physiques ont donc payé en France, en 2009, un peu plus de 19 Md€ au titre des deux taxes foncières, soit quasiment le double de la recette globale perçue en Allemagne, tous contribuables confondus, au titre des Grundsteuer A et B¹³⁵.

¹³⁵ Le poids des taxes foncières dans les deux pays peut être rapporté à la valeur des actifs immobiliers détenus par les ménages de part et d'autre du Rhin. En Allemagne, les données exploitées par la Cour ne permettent malheureusement pas d'établir une distinction, dans les recettes de taxes foncières, entre ce qui relève des ménages et ce qui est payé par les personnes morales. Néanmoins, en prenant la totalité des recettes perçues en 2009, soit 10,9 Md€ (la part payée par les ménages étant, par définition, d'un montant plus faible), elles représentent un peu moins de 0,22 % de la valeur des actifs immobiliers détenus par les ménages (5 039 Md€ en 2007 pour le total des actifs immobiliers bâtis et non bâtis). En France, sur 33 Md€ de recettes en 2009 (TFPB et TFPNB), les taxes payées par les personnes physiques comptent pour plus de 19 Md€ (hors prise en compte des SCI). Cela représente donc plus de 0,3 % de la valeur des actifs immobiliers détenus (6 311 Md€ en 2009).

2 - Impôt de solidarité sur la fortune : une imposition sur le « stock » de capital devenue une singularité française au sein de l'Union européenne

a) Une tendance générale à la suppression de cet impôt, dans laquelle l'Allemagne s'est inscrite depuis 1997

Un mouvement général de suppression de l'imposition sur la détention du patrimoine

Ainsi que l'a souligné le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de mars 2009 sur le patrimoine des ménages, l'imposition du patrimoine du simple fait de sa détention a progressivement disparu au cours des vingt dernières années dans les économies occidentales en général, et au sein de l'Union européenne en particulier. Ce fut le cas en Autriche (1994), au Danemark (1996), en Allemagne (1997), aux Pays-Bas (2001), en Finlande et au Luxembourg (2006), et en Suède (2007). Le dernier pays à avoir pris cette décision est l'Espagne, le taux d'imposition ayant été ramené à zéro et sans obligation déclarative à compter de 2008.

Dans bon nombre de cas, cette imposition sur le stock de capital détenu par les ménages était caractérisée par un rendement assez modeste (recettes en général inférieures à 0,2 % du PIB), seules la Suisse - qui ne perçoit pas une imposition sur le stock de patrimoine au niveau national, mais en laisse la faculté aux cantons et municipalités - et la Norvège faisant exception (cf. supra). Dans ce contexte d'ailleurs, le coût de gestion a parfois été un argument invoqué en faveur de la suppression de cet impôt, comme ce fut le cas aux Pays-Bas où il avoisinait 26% de la recette de l'impôt sur la fortune.

Les principales caractéristiques de l'impôt allemand sur la fortune avant sa suspension

L'impôt sur la fortune allemand (Vermögensteuer) était régi par la loi du 17 avril 1974 révisée par la loi du 14 novembre 1990. Il s'appliquait à la fois aux personnes physiques - comme c'est le cas en France -, mais aussi aux personnes morales de droit privé. Les sociétés de personnes, fort nombreuses en Allemagne, n'étaient pour leur part pas soumises en tant que telles à l'impôt sur la fortune, dans la mesure où leur patrimoine était appréhendé directement entre les mains de leurs associés à hauteur de leur quote-part dans la société.

Contrairement à l'ISF français, le patrimoine immobilier était pris en compte dans la base imposable non pas à sa valeur vénale déclarée, mais à sa valeur dite de rendement au 1^{er} janvier 1964, majorée de 40%

pour tenir compte de l'érosion monétaire. Ce mode d'évaluation aboutissait à une valeur imposable de l'ordre de 20 % de la valeur vénale en moyenne. Les dettes et charges étaient déductibles, dans la stricte mesure où elles avaient un rapport économique direct avec le patrimoine imposable.

S'agissant du patrimoine professionnel des personnes physiques, les participations dans les sociétés de capitaux étaient exonérées dès lors qu'elles excédaient 10 % du capital ; en deçà de ce seuil, elles étaient intégrées dans la base taxable à leur valeur de marché. Quant aux participations dans les sociétés de personnes, elles n'étaient pas exonérées, mais faisaient l'objet d'un abattement spécial de 500 000 DM et d'une réfaction de 25 % pour le surplus. Cette disposition permettait ainsi d'alléger de manière substantielle l'imposition sur la fortune pour les PME, souvent constituées en Allemagne sous forme de sociétés de personnes.

Un abattement général était accordé à hauteur de 120 000 DM par époux et par enfant à charge.

Quant à l'imposition des personnes morales, elle s'appliquait au premier DM de patrimoine net taxable, sans abattements, dès lors que ce dernier était supérieur ou égal à 20 000 DM.

Les taux d'imposition en vigueur étaient les suivants :

- pour les personnes physiques : à compter du 1^{er} janvier 1995, le taux normal a été porté de 0,5 % à 1 % de la base nette imposable hors patrimoine d'exploitation ; le taux préexistant de 0,5 % a en revanche été maintenu pour les exploitations agricoles, forestières, industrielles, commerciales ou artisanales (à hauteur de la participation détenue) ;
- pour les personnes morales : un taux unique de 0,6 % s'appliquait à la base nette imposable.

Ces différentes règles conduisaient, de fait, à une forme de double imposition du patrimoine pour les personnes morales non transparentes (sociétés de capitaux, coopératives...), puisque l'impôt sur la fortune était perçu d'une part au niveau de la société elle-même et d'autre part au niveau des associés, à hauteur de leur participation dans le capital.

Destinées intégralement aux Länder, les recettes de l'impôt allemand sur la fortune s'élevèrent en 1996, dernière année de son application, à 4,62 Md€ (3,39 Md€ en 1994 et 4,01 Md€ en 1995). Selon les données figurant dans le projet de loi fiscale pour 1997, le produit de l'ISF perçu en 1996 correspondait :

- pour 58 % du total, à l'imposition du patrimoine professionnel (y compris les titres de participations détenues par les ménages) ;
- pour 42 % du total, à l'imposition du patrimoine privé des personnes physiques.

L'existence d'une taxe professionnelle sur le capital, supprimée à compter de janvier 1998

Outre l'impôt sur la fortune, qui frappait les personnes morales au même titre que les personnes physiques, l'Allemagne percevait également une taxe professionnelle sur le capital des entreprises. Composante de la taxe sur les activités industrielles et commerciales (considérée comme l'équivalent de la taxe professionnelle française) - laquelle est payée par toute entreprise industrielle ou commerciale non agricole, quelle qu'en soit la forme -, elle était calculée sur une assiette constituée à partir de l'actif net retraité.

16 % des entreprises acquittaient la taxe professionnelle sur le capital. En 1996, le rendement global de cette composante de la taxe professionnelle était de 4,5 MdDM. Sa suppression est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1998.

Au total, les entreprises allemandes étaient donc conduites à l'époque de la coexistence de l'impôt sur la fortune et de la taxe professionnelle sur le capital, à payer deux formes de taxation sur leur patrimoine, calculées sur une même assiette.

La décision du 22 juin 1995 rendue par la Cour constitutionnelle fédérale et la suspension de l'impôt sur la fortune allemand.

La Cour constitutionnelle de Karlsruhe avait été saisie par le Tribunal des finances de Neustadt sur la question de l'égalité de traitement entre les contribuables pour le calcul de l'impôt sur la fortune, à raison des modalités d'évaluation applicables aux différents types de patrimoine.

En l'espèce, la détention d'un patrimoine immobilier, évalué sur la base des valeurs foncières de 1964 (cf. supra - taxes foncières), se trouvait nettement moins taxée que la détention d'un patrimoine financier, constitué notamment de valeurs mobilières estimées, elles, à leur valeur de marché. De fait, avant la réforme de la loi d'évaluation des biens, les valeurs foncières ne représentaient que 20 % au plus des valeurs vénales effectives. Dans sa décision du 22 juin 1995, la Cour a enjoint l'administration fédérale de refondre, avant le 31 décembre 1996, les principes d'évaluation du patrimoine imposable.

Face à cette injonction, le gouvernement allemand a entrepris une refonte de la loi d'évaluation des biens dans la loi de finances pour 1997. En revanche, sur la loi relative à l'impôt sur la fortune elle-même, aucun accord n'a pu être trouvé, avant l'échéance du 1^{er} janvier 1997 fixée par la Cour de Karlsruhe, entre le Bundestag et le Bundesrat. Face à cette impasse, les dispositions prévues dans le projet de loi fiscale pour 1997 sur la réforme de l'ISF n'ont finalement pas été promulguées, et cet impôt a, de fait, cessé d'être prélevé à compter du 1^{er} janvier 1997.

Le manque à gagner subi par les Länder a été compensé par une augmentation des droits de mutation à titre gratuit et à titre onéreux. Quant à la suppression de la taxe professionnelle sur le capital à compter de 1998, elle a été compensée par diverses mesures touchant à la répartition des recettes de TVA, d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés.

b) L'existence en France de l'impôt de solidarité sur la fortune est unique au sein de l'Union européenne

Etat des lieux résumé de l'ISF en France aujourd'hui : un impôt à bases étroites, taux élevés et rendement modeste

Selon les comptes de patrimoine des ménages établis par l'INSEE, la valeur nette des actifs détenus par les ménages français s'établissait à 9 194,9 Md€ en 2009. Par comparaison, la masse totale des patrimoines taxables au titre de l'ISF (actifs nets imposables déclarés) s'est élevée à 948,1 Md€ cette même année, soit 10,3 % du total des actifs nets détenus par l'ensemble des ménages.

Les bases taxables à l'ISF sont en outre concentrées sur les premières tranches de l'impôt.

Tableau n° 18 : Bases taxables à l'ISF

Tranches d'actif net imposable (bornes 2010 - K€)	Taux de la tranche	2003		2009		
		Nombre de redevables	Proportion du patrimoine taxable total	Nombre de redevables	Masse totale de patrimoine taxable (Md€)	Proportion du patrimoine taxable total
790-1 280	0,55%	148 018	28,3%	303 332	306,85	32,4%
1 280-2 520	0,75%	112 759	35,8%	196 206	332,56	35,1%
2 520-3 960	1%	21 858	12,6%	37 138	113,95	12%
3 960-7 570	1,3%	10 042	9,7%	16 568	85,64	9%
7 570-16 480	1,65%	3 044	5,9%	4 750	49,63	5,2%
Supérieur à 16 480	1,8%	1 074	7,7%	1 605	59,49	6,3%
Total		296 795	100%	559 599	948,12	100%

Source : rapport CPO de mars 2009 ; DGFIP pour les données 2009

Sur la période 2003-2009, le nombre de contribuables à l'ISF a augmenté de plus de 88 %, cette forte croissance étant principalement le fait du fort dynamisme des effectifs des deux premières tranches. Celles-ci représentent en 2009, à elles seules, un peu plus de 89 % de l'effectif global des redevables et plus de 67 % du patrimoine taxable total.

Les taux en vigueur correspondent globalement à ceux qui prévalaient lors de la création de l'impôt en 1981 (le taux de la dernière tranche était ainsi à 1,5 %, contre 1,8 % désormais). Rapportés néanmoins au taux d'inflation (11,8 % en 1982, contre 1,8 % en 2010), ou encore au taux de rémunération des emprunts d'Etat (environ 16 % en 1982, contre 3,3 % en 2010), les taux appliqués illustrent de fait une augmentation de la pression relative de l'ISF sur les ménages redevables.

Les bases imposables à l'ISF comportent désormais une composante immobilière très forte, puisque celle-ci représente à elle seule 45 % de la masse patrimoniale brute totale :

- résidence principale: 510 400 contribuables concernés et 17 % de la masse patrimoniale brute totale ;
- autres biens immobiliers détenus : 473 233 contribuables concernés et 27,9 % de la masse patrimoniale brute totale ;

- valeurs mobilières détenues : plus de 472 000 contribuables concernés et 26,6 % de la masse patrimoniale brute.

Les recettes de l'ISF, qui représentaient 4,4 Md€ en 2007, se sont établies à 3,13 Md€ en 2009¹³⁶, avec la ventilation suivante selon les tranches du barème :

Tableau n° 19 : Recettes d'ISF par tranche

Tranches d'actif net imposable (bornes 2010 - K€)	Taux de la tranche	Nombre de redevables	Recette avant autoliquidation du bouclier fiscal (M€)	% du total	Recette après autoliquidation du bouclier fiscal (M€)	Montant moyen de l'ISF payé (après bouclier)	Revenu fiscal de référence moyen	Patrimoine moyen taxable
790-1.280	0,55%	303.332	320,66	9,8%	320,47	1.057	81.933	1.011.605
1.280-2.520	0,75%	196.206	915,05	27,9%	913,45	4.656	123.721	1.694.953
2.520-3.960	1%	37.138	466,29	14,2%	462,39	12.448	231.774	3.068.196
3.960-7.570	1,3%	16.568	466,26	14,2%	448,86	27.092	417.144	5.169.105
7.570-16.480	1,65%	4.750	439,63	13,4%	399,67	84.141	904.996	10.447.769
Supérieur à 16.480	1,8%	1.605	669,09	20,4%	582,81	363.123	2.121.618	37.066.344
Total		559.599	3.276,99	100%	3.127,57	5.589	129.031	1.694.283

Source : DGFIP

38 % de la recette totale de l'ISF pour 2009 a été payée par les contribuables relevant des deux premières tranches du barème. Le montant moyen de l'ISF payé (après autoliquidation du bouclier fiscal, dont l'impact bénéfique est fortement concentré sur les deux dernières tranches du barème) représente un poids qui progresse de 1,3 à 9,3 % du revenu fiscal moyen de référence, et de 0,1 à 0,9 % du patrimoine moyen taxable selon les tranches du barème.

Les principales « niches » fiscales existantes ont, pour leur part, représenté les masses suivantes en 2009.

¹³⁶ Selon les dernières estimations disponibles, les recettes d'ISF s'élèvent en 2010 à 4,5 Md€, dont 500 M€ correspondent à des versements au titre de la cellule de régularisation.

Tableau n° 20 - Principales niches fiscales (2010)^{137*}

	Nombre de redevables concernés	Coût global (M€)
Investissements au capital des PME	81 300	768
Exonération partielle des titres détenus par des salariés et mandataires	10 700	118
Exonération partielle des titres de sociétés avec engagement de conservation	12 700	130
Réduction d'impôt au titre de certains dons	27 500	70

Source : PLF 2011 - Fascicule voies et moyens

Le coût de gestion¹³⁸ de cet impôt enfin connaît une croissance mesurée, mais continue. Etabli à 67,6 M€ en 2004 (soit un taux d'intervention de 2,55 % rapporté à la recette perçue), il a été en 2009 de 99,5 M€, soit 2,77 % de la recette perçue.

Les interrogations sur la solidité juridique de l'ISF

Dans des décisions anciennes relatives à l'impôt sur les grandes fortunes (n°81-133 DC du 30 décembre 1981) et à l'impôt de solidarité sur la fortune (n°98-405 DC du 29 décembre 1998), le Conseil constitutionnel avait établi une forme de lien entre l'ISF et les revenus des contribuables.

Il avait ainsi considéré, dans sa décision de décembre 1981, que « le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu ; qu'en effet, en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt sur les grandes fortunes est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables ».

¹³⁷ Ce tableau n'inclut pas les dispositions qui sont considérées comme des « modalités particulières de calcul de l'impôt », telles que l'abattement de 30 % sur la valeur de la résidence principale (497 287 redevables concernés en 2009). Sur la notion de dépense fiscale, cf rapport public annuel 2011, pages 7 à 34.

¹³⁸ Il s'agit d'une estimation du coût par la DGFIP, celle-ci ne tenant pas de comptabilité analytique.

Cette approche rejoignait les arguments justifiant l'existence de l'impôt de solidarité sur la fortune par la non taxation, ou la faible taxation de certains revenus, en particulier ceux provenant de l'épargne.

Dans sa décision n°2010-44 QPC du 29 septembre 2010, le Conseil constitutionnel a pris une position qui remet la notion de capacité contributive au cœur de son analyse de l'ISF. En prenant soin de rappeler que « l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu », il a souligné que « le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits », mais « que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ».

Cette qualification de l'impôt par le Conseil constitutionnel - que ce dernier ne présente pas en tant que telle comme un revirement de jurisprudence - pourrait avoir des incidences sur l'analyse juridique de certaines modalités actuelles de calcul de l'ISF¹³⁹.

Ainsi, et dès lors que n'existerait plus un lien entre ISF et revenus générés par le patrimoine détenu, nombre de règles d'exonérations totales ou partielles de l'assiette de l'ISF (objets d'antiquité, d'art ou de collection ; bois et forêts par exemple) pourraient être juridiquement fragilisées, à raison de leur non compatibilité avec les principes d'égalité devant la loi ou d'égalité devant les charges publiques.

3 - Le « bouclier fiscal » et la notion de fiscalité confiscatoire : les positions comparées de l'Allemagne et de la France

a) L'absence d'un plafond absolu de taxation en Allemagne

Les revirements rapides opérés après la décision du 22 juin 1995

Dans sa décision du 22 juin 1995, rendue sur le fondement de l'article 14 § 2 de la Loi fondamentale relatif à la propriété - jusqu'alors peu invoqué dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière fiscale -, la deuxième chambre de la Cour de Karlsruhe a énoncé un principe inédit de « partage par moitié » (Halbteilungsgrundsatz) fixant de fait une limite absolue à la charge fiscale globale pesant sur chaque contribuable. En l'occurrence, elle a estimé que l'impôt sur la fortune ne pouvait être prélevé, en sus de tous les impôts pesant sur les revenus, que

¹³⁹ Cf. M. Olivier Fouquet, président de section honoraire au Conseil d'Etat (cf. Revue de Droit fiscal, n° 42 - 21 octobre 2010).

dans la mesure où la charge fiscale totale respecte un principe de partage à parts égales entre le contribuable et la puissance publique.

Cette prise de position a d'emblée été contestée, au sein-même de la Cour de Karlsruhe d'abord, où la première chambre a dénié toute validité juridique à un principe de « partage par moitié » fondé sur l'article 14 § 2 de la Loi fondamentale.

La Cour fédérale des finances de même¹⁴⁰, dans un arrêt du 11 août 1999 relatif à l'impôt sur le revenu, a affirmé sans ambiguïté qu'elle ne se sentait pas liée par la décision rendue en juin 1995, laquelle était jugée peu convaincante sur le fond, non contraignante en droit (car le principe du « partage par moitié » figure dans un considérant, et non dans le corps-même de la décision), et en tout état de cause applicable uniquement à l'impôt sur la fortune (suspendu depuis lors).

Enfin, la Cour constitutionnelle a clarifié et unifié sa position dans sa décision du 18 janvier 2006, dans laquelle elle se prononce sur l'arrêt rendu en août 1999 par la Cour fédérale des finances. Prenant soin de confirmer que la décision de juin 1995 ne portait que sur l'imposition du patrimoine, elle a affirmé qu'on ne pouvait en aucune manière conclure à l'existence d'un principe de « partage par moitié » à valeur constitutionnelle.

De fait, n'a donc jamais été appliqué, en pratique, un quelconque principe de « bouclier fiscal » en Allemagne.

Un principe de prohibition de toute « surimposition » qui reste essentiel dans le droit allemand

La décision du 18 janvier 2006 rendue par la Cour constitutionnelle réaffirme des principes fondamentaux tels que la nécessité d'éviter une surimposition (Überbelastung) des contribuables, ou la proportionnalité entre intérêts publics et privés.

Elle conforte clairement sa ligne de conduite traditionnelle en faisant référence à l'article 106 § 3 de la Loi fondamentale, qui dispose que « Les besoins financiers de la Fédération et des Länder doivent être estimés de telle sorte qu'une juste compensation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée... ».

L'appréciation qu'elle est amenée à porter sur les questions de fiscalité, et sur la charge contributive en particulier, est donc directement fondée sur un principe de juste proportionnalité entre la contribution aux besoins de la collectivité et la préservation, au bénéfice de chaque

¹⁴⁰ La juridiction équivalente en France sur le sujet est le Conseil d'Etat.

contribuable, des ressources nécessaires à la satisfaction de ses besoins essentiels.

b) Le « bouclier fiscal » en France : un mécanisme récent, sur fond de jurisprudence constante relative à la notion d'impôt confiscatoire

Les prises de position du Conseil constitutionnel

Saisi d'un recours sur la loi de finances pour 2006 qui a introduit le « bouclier fiscal », le Conseil constitutionnel (Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005) a rappelé, en se référant aux dispositions de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que l'exigence énoncée dans cet article « ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ».

Sur ce fondement, il a considéré que le dispositif de bouclier fiscal mis en place ne contrevenait pas, dans son principe, à l'exigence d'égalité devant l'impôt. Il est même allé plus loin dans cette argumentation en affirmant qu'il « tend à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

Cette argumentation a été réitérée dans sa décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007 sur la loi TEPA, le Conseil constitutionnel ajoutant par ailleurs que la baisse du seuil du bouclier fiscal à 50 % « n'est entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation ».

Néanmoins, dans son appréciation sur les modalités de mise en œuvre de la mesure - dont il a estimé qu'elles étaient appropriées à la réalisation de l'objectif que s'est fixé le législateur - le Conseil constitutionnel a souligné (décision du 29 décembre 2005) que « la Constitution ne [lui] confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que le Parlement ; qu'il ne lui revient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies ».

Dans les commentaires de sa décision, le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence constante de condamnation de l'impôt spoliateur :

- en jugeant a contrario que tel ou tel des dispositifs fiscaux qui lui étaient soumis ne présentait pas de caractère confiscatoire (n°2000-437 DC du 19 décembre 2000 ; n°2000-441 DC du 28 décembre 2000) ;

- et en censurant deux dispositifs fiscaux (contribution de solidarité due en cas de cumul emploi-retraite, et assujettissement du nu-proprétaire à l'ISF) en raison de leur caractère abusif (n°85-200 DC du 16 janvier 1986 ; n°98-405 DC du 29 décembre 1998).

En cela, et indépendamment du fait que le bouclier fiscal « à la française » n'a de fait pas d'équivalent en Allemagne, on peut constater qu'il existe une très grande convergence de vues dans les jurisprudences constitutionnelles des deux pays sur la nécessaire prohibition d'une fiscalité confiscatoire.

Les principales caractéristiques du bouclier fiscal français

Un plafonnement de l'ISF par rapport aux revenus du contribuable avait été mis en place dès 1988. Ce plafonnement avait été limité par le législateur à partir de 1995, sous la forme d'un plafonnement du plafonnement. Saisi sur ce dernier point dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision 2010-99 QPC du 11 février 2011, que le mécanisme de plafonnement du plafonnement était pleinement conforme à l'article 13 de la Déclaration de 1789 sur l'égalité devant les charges publiques.

Le mécanisme dit de « bouclier fiscal » a, pour sa part, été introduit dans la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. Il consiste en un droit à restitution des impositions directes pour la fraction qui excède un plafond exprimé en pourcentage des revenus perçus par un foyer fiscal l'année précédant celle du paiement des impôts concernés.

D'abord fixé à 60 % des revenus perçus, ce plafond a été réduit à 50 % par la loi dite TEPA du 21 août 2007, l'assiette des impositions prises en compte étant à cette occasion étendue aux contributions sociales (CSG et CRDS).

Le bouclier fiscal a fait l'objet d'une nouvelle procédure, instaurée par la loi de finances pour 2009, dite d'autoliquidation. Ce mécanisme permet aux bénéficiaires - par comparaison au droit à restitution qui existait jusqu'alors - de procéder eux-mêmes à l'imputation, sur le paiement de certaines impositions (ISF, taxes foncières, taxe d'habitation, prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine), de la créance qu'ils détiennent sur l'Etat à raison du plafonnement des impositions directes déjà payées.

Au cours de l'année 2009, 8 674 redevables de l'ISF ont bénéficié des dispositions du bouclier fiscal.

Tableau n° 20 : Restitution au titre du bouclier fiscal par tranche de redevable de l'ISF (2009)

Actif net imposable (K€)	Nombre de redevables bénéficiaires du bouclier fiscal 2009	Patrimoine imposable moyen (en M€)	Montant d'ISF moyen (en €)	Montant moyen de la restitution au titre du bouclier fiscal 2009 (en €)
770-1240	504	1,0	1 193	2 780
1240-2450	1 080	1,8	5 839	5 983
2450- 3850	1 109	3,2	16 535	11 621
3850- 7360	2 469	5,4	41 025	23 299
7360- 16020	2 255	10,6	100 853	67 171
supérieur à 16020	1 257	39,8	443 281	351 471
Total	8 674	10,8	105 045	77 421

Source : DGFIP - Fichier définitif ISF 2008, titre courant et bouclier 2009

Plus globalement, tous bénéficiaires du bouclier confondus (redevables ou non de l'ISF), et sur la base des données à fin août 2010 communiquées par la DGFIP, il y a lieu d'estimer le coût budgétaire total du « bouclier » fiscal en 2009 à 700 M€ pour environ 19 000 bénéficiaires. Le profil des contribuables concernés se présente de la manière suivante :

Tableau n° 21 : Les bénéficiaires du bouclier fiscal (en 2009)

Déciles de revenu fiscal de référence	Nombre de foyers bénéficiaires (en milliers)	Restitution moyenne (en milliers d'euros)
Inférieur à 3 467€	10,6	1,6
De 3 467 à 7 855€	0,4	8,6
De 7 855 à 10 981€	0,2	9,2
De 10 981 à 13 807€	0,1	15,0
De 13 807 à 16 434€	0,2	20,0
De 16 434 à 19 833€	0,2	24,0
De 19 833 à 25 072€	0,2	20,1
De 25 072 à 32 101€	0,3	19,3
De 32 101 à 44 980€	0,5	25,6
Supérieur à 44 980€	6,2	100,4
Total	19,0	35,8

Source : DGFIP

C - Imposition des revenus du patrimoine : des modalités présentant des différences substantielles ; une pression fiscale globalement équivalente

1 - Revenus de capitaux mobiliers : des modalités d'imposition désormais très différentes entre les deux pays

a) La mise en place d'un prélèvement forfaitaire libérateur généralisé en Allemagne, facteur d'harmonisation et de simplification

Jusqu'en 2009, l'imposition des revenus de capitaux mobiliers répondait à des règles différentes selon la nature des revenus considérés :

- les dividendes d'actions faisaient l'objet d'une imposition au barème de l'impôt sur le revenu, avec un abattement à la base de 50 %, ainsi qu'un abattement de 801 € pour une personne seule et 1602 € pour un couple, et d'un crédit d'impôt correspondant à une retenue à la source de 21,1 % (sauf pour les dividendes perçus en provenance de l'étranger) ; étaient exonérés les dividendes provenant de plus-values réalisées par des OPCVM ;
- les intérêts obligataires ou non obligataires étaient imposés à l'impôt sur le revenu au barème, avec un abattement de 801€ par une personne seule et 1 602 € pour un couple, et assorti d'un crédit d'impôt correspondant à une retenue à la source de 31,65 % (ou 26,37 % pour les intérêts d'obligations convertibles ou participatives) ;
- les plus-values de cession de valeurs mobilières étaient exonérées, sauf pour les opérations portant sur les titres détenus depuis moins d'un an et pour les plus-values supérieures à 511 € (seuil du régime des opérations dites « spéculatives » - cf. infra, partie relative à la fiscalité des cessions/transmissions, pour plus de détails).

Ces revenus de capitaux devaient faire l'objet d'une déclaration spécifique, déposée par les contribuables à leur Centre des finances en même temps que leur déclaration de revenus.

La loi de 2008 portant réforme de l'impôt sur les sociétés a introduit un changement en profondeur en créant un mécanisme de prélèvement forfaitaire libérateur (PFL) généralisé pour tous les revenus de capitaux mobiliers.

Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2009, le PFL frappe de la même manière tous les revenus financiers - intérêts, dividendes, gains de change, plus-values de cessions - perçus par les personnes physiques. Il a été fixé au taux uniforme de 25 %, auquel s'ajoute la contribution de solidarité de 5,5 % pour la réunification, soit un total de 26,375 %. A cela peut s'ajouter aussi, le cas échéant, l'impôt d'Eglise pour les contribuables rattachés à un culte.

Le PFL généralisé est assorti d'une franchise en base - toutes catégories de revenus confondues - de 801€ pour une personne seule et de 1602 € pour un couple, laquelle franchise n'était auparavant valable que pour les revenus sous forme d'intérêts et de dividendes (cf. supra).

En pratique, l'impôt est prélevé à la source par les établissements financiers et reversé aux Centres des finances. Quant aux revenus tirés de placements étrangers, ils doivent être mentionnés dans la déclaration de revenus et soumis au PFL généralisé.

Si cela lui est plus favorable, tout contribuable a la faculté d'opter pour la taxation de ses revenus de capitaux au barème de l'impôt sur le revenu. Enfin, à la différence de la France, les revenus de capitaux mobiliers ne sont soumis à aucune cotisation sociale en Allemagne.

b) En France, la fiscalité des revenus de capitaux mobiliers reste une mosaïque assez complexe

Des prélèvements fondés sur des contributions sociales proportionnelles et l'impôt sur le revenu. A la différence de l'Allemagne, tous les revenus de capitaux mobiliers sont soumis en France à des contributions sociales dont le taux global s'élève désormais à 12,3 % (dont 8,2 % pour la CSG).

Ils font au surplus l'objet d'une taxation à l'impôt sur le revenu, qui répond aux principes suivants :

- pour les revenus sous forme d'intérêts : l'imposition sur le revenu se fait au barème, et s'applique au premier euro perçu ;
- pour les dividendes : un abattement proportionnel de 40 %, puis un abattement fixe annuel de 1 525 € pour une personne seule (ou 3 050 € pour un couple) sont pris en compte ; au surplus, les personnes physiques résidentes bénéficiaient jusqu'à présent d'un crédit d'impôt égal à 50 % du montant distribué, dans la limite de 115 € pour une personne seule (et 230 € pour un couple), cette mesure étant supprimée depuis le 1^{er} janvier 2011 ;

- pour les plus-values de cession de valeurs mobilières : elles sont soumises à l'impôt sur le revenu au taux forfaitaire de 18 %, lequel a été porté à 19 % à compter du 1^{er} janvier 2011 ; elles ont néanmoins, jusqu'à présent, été exonérées dès lors que le montant annuel de cessions du foyer fiscal ne dépassait pas un seuil, fixé à 25 830 € pour 2010 (cette mesure est supprimée à compter du 1^{er} janvier 2011 – cf. détails infra) ; en outre s'applique un abattement annuel d'un tiers à partir de la 5^{ème} année de détention, permettant d'exonérer totalement la plus-value au bout de 8 ans (durée de détention prise en compte à partir de 2006).

La possibilité est laissée à tout contribuable de renoncer à l'imposition sur le revenu et d'opter pour un prélèvement forfaitaire libérateur (PFL). Ouvrent droit à ce PFL les produits de placement à revenus fixes, les produits d'assurance-vie et, depuis 2008, les dividendes.

Fixé depuis 2008 à 18 %, le taux du PFL a été porté à 19 % au 1^{er} janvier 2011, dans le cadre du train de mesures adoptées pour financer la réforme des retraites.

De nombreux dispositifs spécifiques ou dérogatoires

En Allemagne, à l'exception de quelques dispositifs fiscaux favorables mis en place pour favoriser l'épargne-retraite ou l'assurance-vie, il n'existe pas de mécanismes incitatifs, sous forme de régimes d'imposition particuliers, que ce soit pour l'encouragement de l'épargne populaire, le développement de l'actionariat populaire, ou encore pour la constitution d'une épargne de précaution.

En France au contraire, la fiscalité est utilisée, de longue date, comme un levier privilégié d'orientation de l'épargne. Cette approche a donc contribué à sédimentier, au fil du temps, de nombreux régimes fiscaux spécifiques ou dérogatoires, qui rendent le paysage à la fois complexe et peu lisible en matière de pression fiscale effective.

Les principaux régimes fiscaux incitatifs en vigueur en France - dont les détails, ainsi que le coût en termes de « niches » fiscales et sociales, sont fournis en annexe - sont les suivants :

- la défiscalisation totale des revenus tirés de l'épargne réglementée, qui tient une place centrale dans le patrimoine financier des ménages français (315,9 Md€ d'encours à fin 2009 - Source : INSEE) ;
- la défiscalisation partielle des produits d'épargne-logement ;

- les règles fiscales incitatives en faveur de l'actionariat populaire (abattement sur dividendes, seuil d'imposition des plus-values de cessions, PEA, etc.) ;
 - l'encouragement fiscal à l'épargne salariale.
- 2 - Revenus fonciers et produits d'assurance-vie et d'épargne retraite : des régimes fiscaux globalement comparables
- a) Revenus fonciers : une réglementation quasiment identique

En Allemagne comme en France, les revenus fonciers sont soumis généralement à l'impôt sur le revenu au barème (sauf régime micro-foncier en France – cf. annexes). La base imposable est calculée en déduisant les charges réelles, ainsi que les intérêts d'emprunts.

Les deux principales différences portent sur :

- l'amortissement du prix d'acquisition ou de construction : ce dernier est rendu possible en Allemagne dans tous les cas de figure (amortissement linéaire sur 50 ans, soit 2 % par an ; amortissement accéléré pour les logements à caractère social). En France en revanche, le droit commun n'autorise pas l'amortissement, ni la déduction du prix d'acquisition au titre des revenus fonciers imposés à l'IR, cette faculté n'étant ouverte que pour les revenus soumis à l'IS ou aux BIC. Cette règle de droit commun connaît toutefois des exceptions, avec les différents dispositifs mis en place pour favoriser l'investissement locatif dans les constructions neuves (dispositifs Périssol, Robien classique, Robien recentré, Besson, Scellier) ;
- le traitement des déficits fonciers : en Allemagne, les déficits fonciers sont imputables sans limite sur les revenus globaux, le solde étant reportable sur l'année antérieure ou sur les années ultérieures sans limite de temps. En France, les déficits fonciers sont imputables sur les autres revenus à concurrence d'un plafond de 10 700 € et, au-delà, sur les seuls revenus fonciers et dans la limite des dix années suivantes.

b) Assurance-vie et épargne-retraite : des produits prisés et fiscalement aidés dans les deux pays

Les aides fiscales en faveur de l'assurance-vie et de l'épargne-retraite en Allemagne

Selon la Fédération allemande des assurances, 91,5 millions de contrats d'assurance-vie (pour 82 millions d'habitants) étaient en vigueur à la fin de l'année 2009. Ce taux de détention atteste que l'assurance-vie constitue en Allemagne – comme c'est le cas en France – un produit d'épargne traditionnellement privilégié, même si une inflexion a été constatée récemment sur le nombre de nouveaux contrats signés.

Le régime fiscal applicable aux contrats d'assurance-vie, pour les cotisations versées comme pour les sorties (en rente ou en capital), est décrit en détail à l'annexe n°5.

Deux dispositifs de retraite facultative par capitalisation ont par ailleurs été mis en place en 2002. Il s'agit du contrat de capitalisation Riester, qui peut bénéficier à tout contribuable, et du contrat Rürup, qui s'adresse en priorité aux professions libérales et aux fonctionnaires.

Les contrats Riester font l'objet d'une aide publique sous la forme du versement d'une prime de l'Etat et par le biais d'une déduction, sous conditions (cf. annexe), du revenu imposable pour les versements effectués par le contribuable, dans la limite d'un plafond annuel de 2 100 €. Quant aux contrats Rürup, ils permettent eux aussi, sous conditions, une déduction du revenu imposable pour les cotisations versées (cf. annexe).

Les revenus tirés des sorties de ces contrats d'épargne-retraite sont imposés, avec des aménagements (cf. annexe), non pas à travers le prélèvement forfaitaire libératoire de 26,37 %, mais à l'impôt sur le revenu au barème.

Des produits-phares en France, qui bénéficient d'une incitation fiscale forte

48,3 % des ménages français sont détenteurs à ce jour de produits d'assurance-vie et/ou d'épargne retraite (source : INSEE – novembre 2010), ce qui illustre leur grande appétence pour cette forme d'épargne de long terme.

Incontestablement, les mesures fiscales incitatives ont contribué à ce succès. Ainsi, le coût des « niches » fiscales existantes est estimé à

1,35 Md€¹⁴¹ au titre de l'IR pour 2010 (1 milliard pour l'exonération ou l'imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie ; 350 M€ pour l'exonération des produits des plans d'épargne populaire, produit qu'il n'est plus possible d'ouvrir depuis 2003, et dont une partie des encours est affectée à des contrats d'assurance-vie).

Ces produits sont en revanche soumis aux contributions sociales, y compris désormais ceux des contrats d'assurance-vie multi-supports en cas de décès de l'assuré, qui étaient exonérés jusqu'à fin 2009.

S'agissant des primes versées sur ces différents types de contrats, elles ne font pas l'objet – comme cela peut parfois être le cas en Allemagne (cf. supra et annexes) – d'une déduction du revenu imposable. Seuls deux cas très spécifiques – les contrats dits de « rente-survie » au bénéfice d'un enfant ou d'un parent handicapé, et les contrats « d'épargne handicap » – ouvrent la possibilité d'une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 25 % des primes versées annuellement et dans la limite de 1 525€ plus 300€ par enfant à charge.

En matière d'épargne retraite, le plan d'épargne retraite populaire (PERP), ou encore le dispositif de la Pefon, bénéficient eux aussi d'un régime fiscal favorable, permettant une déductibilité des sommes versées, dans la limite d'un plafond individuel de 10 % des revenus professionnels de l'année précédente (ou 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale s'il est plus élevé).

3 - La pression fiscale comparée sur les revenus du patrimoine

a) Une tendance commune à un accroissement récent de la taxation des revenus du patrimoine

L'impact contrasté du prélèvement forfaitaire libératoire allemand

Le PFL allemand a été mis en place à la fois pour simplifier les mécanismes de taxation des revenus de capitaux mobiliers, et pour diminuer la pression fiscale par rapport au régime précédent de l'imposition au barème. Néanmoins, les considérations budgétaires n'ont pas été ignorées. Outre le fait que la réforme repose sur l'hypothèse d'une taxation facialement plus faible mais plus effective grâce à la retenue à la source et aux conventions fiscales avec certains Etats assurant sa mise en œuvre, deux modifications ont accompagné l'instauration du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) :

¹⁴¹ Ce montant n'inclut pas l'exonération des droits de succession dont bénéficient les contrats d'assurance-vie.

- pour la taxation des dividendes, l'abattement de 50 % qui existait avant 2009 a désormais disparu, de même qu'a été supprimée l'exonération des dividendes versés par des organismes de placements collectifs ;
- les plus-values de cession de valeurs mobilières, qui auparavant étaient exonérées sauf pour les titres détenus depuis moins d'un an, sont désormais soumises au PFL ou l'impôt sur le revenu au barème (cf. infra), quelle que soit la durée de détention.

Les évolutions récentes en France

Outre la tendance de fond constatée au cours des dix dernières années avec une très forte augmentation des contributions sociales portant sur les revenus du patrimoine (cf. infra), des mesures récentes sont venues accentuer encore leur poids.

Il en va ainsi de la soumission aux contributions sociales, à compter de janvier 2010, des plus-values de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux dès le premier euro de cession - alors qu'auparavant elle ne s'appliquait qu'au-delà d'un seuil annuel de cession en vigueur (25 830 € pour l'année 2010) -, et des contrats d'assurance-vie multi-supports en cas de décès de l'assuré.

Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital

Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital ont très fortement augmenté au cours des vingt dernières années, passant de 2 % en 1990¹⁴² à 12,3 % aujourd'hui.

Cette hausse reflète d'abord la montée en charge de la CSG, créée en 1991 au taux de 1,1 %, porté à 2,4 % en 1993 puis à 7,5 % en 1998 à l'issue de deux étapes de substitution à des cotisations d'assurance maladie. Le taux de la CSG sur les revenus du capital a ensuite été relevé à 8,2 % en 2005.

A la CSG s'est ajoutée en 1996 la CRDS au taux de 0,5 % inchangé depuis.

A cet ensemble CSG-CRDS, dont le taux s'appliquant aux revenus du capital est ainsi de 8,7 % depuis 2005, s'ajoutent des prélèvements sociaux sur la même assiette pour un taux de 3,4 % depuis 2009. Aux anciens prélèvements fusionnés en 1998 en un seul prélèvement de 2 % sur la même assiette que la CSG se sont ajoutés au cours des années 2000 un prélèvement de 0,3 % au profit de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

¹⁴² En 1984 avait été créé un prélèvement de 1 % sur les produits de placement affecté à la CNAF. S'y est ajouté en 1987 un nouveau prélèvement de 1 % sur une assiette plus large (produits de placement et revenus du patrimoine), affecté à la CNAV.

(depuis 2004) et une contribution de 1,1% pour le financement du RSA (depuis 2009). Au 1^{er} janvier 2011, le prélèvement social de 2 % a vu son taux porté à 2,2 % dans le cadre de la réforme des retraites.

Au total, ces prélèvements sociaux sur les revenus du capital, qui ont tous la même assiette depuis 1998, sont passés de 2 % en 1990 à 10 % en 1998, 11 % en 2005, 12,1 % à partir de 2009, et désormais 12,3 %.

Au titre de l'impôt sur le revenu par ailleurs, un mouvement de même nature se dessine à travers les dispositions prises dans la loi de finances 2011 pour financer la réforme des retraites :

- augmentation d'un point du taux du PFL, porté ainsi à 19 % ;
- augmentation d'un point également du taux forfaitaire applicable aux plus-values de cessions de valeurs mobilières ou de droits sociaux, porté lui aussi à 19 % ;
- suppression du crédit d'impôt de 115 € pour une personne seule (et 230 € pour un couple) sur les dividendes par les contribuables n'ayant pas opté pour le PFL ; le coût fiscal de ce crédit d'impôt était estimé à 610 M€ pour 2010 ;
- et enfin, taxation au premier euro des plus-values de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux, par mesure d'alignement sur les dispositions applicables depuis janvier 2010 aux contributions sociales ; le gain de recettes attendu de cette mesure est estimé à 180 M€ à compter de 2012.

b) Les recettes fiscales respectives

En Allemagne

Les recettes fiscales perçues au titre des revenus de capitaux mobiliers ont évolué comme suit au cours des cinq dernières années connues :

Tableau n° 22 : Recettes fiscales perçues au titre des revenus de capitaux mobiliers (en Md€)

	2005	2006	2007	2008	2009
Dividendes	9,952	11,904	13,791	16,575	12,474
Intérêts et plus-values mobilières (*)	6,990	7,633	11,178	13,459	12,442
TOTAL (**)	16 942	19 537	24 969	30 034	24 916

Source : ministère fédéral des finances allemand

(*) Avant 2009, ce poste ne comportait que l'imposition des intérêts, les plus-values de cessions mobilières étant largement exonérées (sauf opérations spéculatives).

(**) Ce total est partiel, car il n'intègre pas les recettes fiscales portant sur les plus-values de cessions supérieures à 1% du capital, lesquelles n'ont pas pu être isolées au sein des recettes de l'impôt sur le revenu au barème.

Cette chronique de recettes fiscales rend difficile une quelconque lecture de l'impact de la réforme mise en œuvre au 1^{er} janvier 2009 avec le PFL généralisé, les chiffres de 2009, en net recul par rapport à ceux de 2008, traduisant sans nul doute les effets de la crise économique et financière.

Les impôts perçus sur les revenus fonciers, qui sont intégrés dans l'impôt sur le revenu au barème, n'ont pas pu être communiqués à la Cour dans le cadre des travaux conduits.

Il s'agit là, au total, des seules impositions perçues sur les revenus du patrimoine, dans la mesure où ces derniers ne sont soumis à aucune cotisation sociale.

Enfin, il est intéressant de souligner que la principale dépense fiscale afférente à la taxation des revenus de capitaux est le coût de l'abattement unique de 801 € par personne (et 1 602 € pour un couple), qui s'est élevé à 1,08 Md€ en 2009 et 1,04 Md€ en 2010 (prévision).

En France

Les revenus du patrimoine déclarés au titre de l'impôt sur le revenu ont évolué comme suit au cours des dernières années :

Tableau n° 23 : Revenus du patrimoine (en M€)

	2007	2008	2009
Revenus sous forme d'intérêts	7 957	11 780	10 173
Dividendes	17 845	20 799	18 994
Plus-values de cessions de valeurs mobilières (*)	15 576	8 935	4 204
Sous-total revenus de capitaux mobiliers	41 378	41 514	33 371
Produits d'assurance-vie et de capitalisation	1 029	1 852	1 869
Revenus fonciers	32 007	32 922	33 537
Plus-values de cessions de biens immobiliers	8 887	7 544	4 462
Total	83 301	83 832	73 239

Source : DGFIP - (*) Les plus-values s'entendent nettes des abattements pour durée de détention

Il ne s'agit là que d'une partie des revenus du patrimoine, dont le montant total avait été estimé par le Conseil des prélèvements obligatoires (rapport de mars 2009) à environ 150 Md€ pour l'année 2007 (115 Md€ en montant net de dettes).

Du fait de la très forte dynamique du produit des contributions sociales perçues, le poids des prélèvements obligatoires sur les revenus du patrimoine a substantiellement augmenté au cours de la dernière décennie. Son évolution - hors prise en compte de la taxation des plus-values sur cessions de biens immobiliers au titre de l'IR - est retracée dans le tableau suivant :

Tableau n° 24 : Evolution des prélèvements obligatoires sur les revenus du patrimoine (en Md€)

	1997	2007	2009	Variation 2009/1997
Contributions sociales	3,0	14,6	12,9	+330%
Impôt sur le revenu	7,2	11,3	10,5	+46%
dont :				
Imposition au barème	5,1	10,4	8,3	+63%
PFL	2,1	0,9	2,2	+5%
Total	10,2	25,9	23,4	+130%

Source : rapport 1999 du Conseil des impôts ; rapport 2010 de la Commission des comptes de la sécurité sociale ; DGFIP

Ces recettes tiennent compte de l'impact des nombreuses « niches » fiscales et sociales applicables à l'imposition des revenus du patrimoine, dont le volume global s'établit à :

- 6,12 Md€ au titre de l'impôt sur le revenu (valeur 2010), ce chiffre se répartissant en 1,53 Md€ sur les revenus fonciers, 3,96 Md€ sur les revenus de capitaux mobiliers, et 0,63 Md€ sur les plus-values (source : PLF 2011) ;
- 2,13 Md€ au titre des contributions sociales (valeur 2010 – source : PLFSS 2011), ce montant intégrant l'impact estimé à 1,37 Md€ pour les plus-values de cessions de biens immobiliers (exonération de la résidence principale et abattements pour durée de détention), lequel n'est pas chiffré dans les dépenses fiscales au titre de l'IR.

Le montant global de ces dépenses fiscales et sociales va quelque peu diminuer à compter de 2011, en raison des dispositions prises sur divers dispositifs d'exonérations ou d'abattements (cf. supra), mais il demeure significativement plus élevé que celui qui prévaut en Allemagne.

D - Cession et transmission du patrimoine : une fiscalité comparable sur les plus-values, mais bien plus faible en Allemagne sur les droits de mutation

1 - Imposition des plus-values : des situations similaires dans les deux pays

a) Plus-values de cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux : des évolutions comparables

Dans son rapport de mars 2009, le Conseil des prélèvements obligatoires a souligné qu'au sein de l'OCDE, neuf pays avaient retenu un principe général d'exonération des plus-values de cession de valeurs mobilières, sauf dans les cas d'opérations spéculatives ou de cessions de participations importantes. L'Allemagne et la France ont, pour leur part, engagé un mouvement allant dans le sens d'une taxation plus élevée de ces plus-values mobilières.

Ainsi, la réforme mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2009 en Allemagne a supprimé le principe général d'exonération (hors opérations sur titres détenus depuis moins d'un an) qui existait auparavant, ainsi que l'abattement de 50 % à la base.

La France a pris les mêmes orientations, en supprimant les exonérations de contributions sociales, puis d'impôt sur le revenu, respectivement à compter de janvier 2010 et janvier 2011 (cf. supra) pour les plus-values de cessions de valeurs mobilières et de droits sociaux. Par conséquent, les plus-values de cessions de valeurs mobilières sont taxées, depuis le 1^{er} janvier 2011, au premier euro et au taux forfaitaire d'IR de 19 % (augmenté d'un point – cf. supra), auquel s'ajoutent les contributions sociales à hauteur de 12,3 %, soit 31,3% au total (une quote-part de CSG, à concurrence de 5,8 %, pouvant être déduite du revenu imposable).

Cette toute nouvelle taxation des plus-values dès le premier euro ne remet toutefois pas en cause la règle, entrée en vigueur en 2006, d'abattement progressif selon la durée de détention et d'exonération totale (hormis les prélèvements sociaux) au terme de huit années, règle qui produira donc ses effets à partir de 2014.

Au total, la France apparaît comme étant dans une position :

- globalement un peu moins favorable que celle de l'Allemagne pour le régime de droit commun ;
- plus avantageuse en revanche en cas de détention longue, du fait des règles d'abattement puis d'exonération totale au bout de huit ans ;
- plus avantageuse aussi du fait de l'absence d'un mécanisme dit d'exit tax, lequel conduit en Allemagne à taxer les plus-values latentes afférentes aux participations détenues dans les sociétés allemandes par des personnes physiques ayant résidé au moins dix ans sur le territoire allemand et qui transfèrent leur domicile à l'étranger.

S'agissant de la France, il convient d'évoquer aussi l'existence de diverses dispositions en vigueur en matière d'exonérations des plus-values professionnelles pour favoriser les cessions d'entreprises, notamment dans le cas du départ à la retraite du dirigeant.

Dans son rapport d'octobre 2010 sur les « niches » fiscales et sociales bénéficiant aux entreprises, le Conseil des prélèvements obligatoires a rappelé qu'elles sont au nombre de huit (cf. annexes), pour un coût total estimé 2010 de 775 M€ au titre de l'impôt sur le revenu, auquel s'ajoutent des moins-values de recettes au titre des contributions sociales.

A ce stade, ces diverses dispositions dérogatoires ne sont pas remises en cause par la mesure, prévue au PLF 2011, de taxation des plus-values au premier euro.

b) Plus-values sur cessions immobilières : des règles très proches

Exonération des plus-values de cession réalisées sur la résidence principale

A l'instar de tous les autres Etats-membres de l'Union européenne, l'Allemagne et la France exonèrent de toute imposition les plus-values réalisées sur la cession de la résidence principale.

Le coût budgétaire estimé de cette exonération au titre de l'IR n'est pas chiffré, ni en France (cette dépense fiscale ne figure pas dans le fascicule des Voies et moyens), ni en Allemagne. Au titre des contributions sociales en revanche, le PLFSS 2011 évalue à 900 M€ la moins-value de recettes liée à cette mesure.

Les plus-values réalisées sur les autres cessions immobilières

Au sein de l'OCDE, les plus-values réalisées lors de la cession de biens immobiliers autres que celui tenant lieu de résidence principale font l'objet, selon les pays, soit d'une exonération au terme d'une durée minimale de détention, soit d'une imposition séparée (15 % aux Etats-Unis et 18 % en Espagne et au Royaume-Uni). L'Allemagne s'inscrit dans le premier cas de figure, tandis que la France applique un dispositif mixte.

Ainsi, en Allemagne, dès lors qu'un bien immobilier est détenu pendant une durée de dix ans, sa cession est exonérée de toute taxation de plus-value. En revanche, si sa durée de détention est inférieure à dix ans, la plus-value réalisée est intégralement imposée – sans abattements – à l'impôt sur le revenu au barème.

La France, pour sa part, applique aux plus-values de cession d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens, le régime d'imposition suivant :

- exonération totale au terme de quinze années de détention, avec abattement croissant, à raison de 10 % par année de détention au-delà des cinq premières années ;
- application d'une imposition séparée à l'IR, au taux proportionnel de 16 % (jusqu'à présent), à laquelle s'ajoutent les contributions sociales.

Dans le cadre du train de mesures adopté pour le financement de la réforme des retraites, le taux proportionnel applicable a été porté de 16 à 19 % depuis le 1^{er} janvier 2011, le taux d'imposition global (avec les contributions sociales) passant ainsi à 31,3 %.

Au total, avec sa règle d'imposition des plus-values de cessions immobilières au barème progressif de l'IR, l'Allemagne impose plus lourdement que la France les cessions réalisées pendant les dix premières années par des ménages imposés dans les tranches élevées du barème, le rapport entre les deux pays étant inversé pour les ménages se situant dans les tranches basses de l'IR allemand.

2 - Droits de mutation à titre onéreux : une fiscalité nettement plus forte en France qu'en Allemagne

a) Un impôt aux règles simples et frappant exclusivement l'immobilier en Allemagne

Destinés exclusivement aux Länder (en application de l'article 105 de la Loi fondamentale), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont régis par une loi du 26 février 1997.

Les règles générales applicables

Les DMTO sont perçus sur les mutations du patrimoine immobilier à usage d'habitation et à usage industriel et commercial. Contrairement à la France, qui applique un régime particulier d'imposition à l'immobilier d'habitation neuf, l'Allemagne ne fait pas de distinction de traitement entre les immeubles neufs et anciens.

Le taux d'imposition proportionnel appliqué de manière générale est de 3,5 %, depuis la revalorisation décidée en 1997 (le taux en vigueur jusqu'en 1996 était de 2 %) pour compenser le manque à gagner subi par les Länder à l'occasion de la suspension de l'ISF (cf. supra). Les Länder ont néanmoins toute latitude pour le relever. Certains l'ont déjà fait, d'autres envisagent de le faire prochainement, leur taux étant porté jusqu'à 4,5 voire 5 %.

Le cas particulier des cessions d'entreprises

A la différence de la France, l'Allemagne n'applique aucune imposition aux mutations d'actions ou de parts sociales, ni aux mutations de fonds de commerce. Néanmoins, dans les cas de cessions d'entreprises (hors transmissions, cf. infra) - qu'elles soient sociétés de personnes ou sociétés de capitaux -, des droits de mutation sont perçus au titre du patrimoine immobilier compris dans l'actif net cédé.

Ainsi, dès lors qu'un acquéreur acquiert au moins 95 % - en détention directe ou indirecte ; et que ce soit progressivement ou instantanément - des droits d'une entreprise de personnes ou de capitaux, la mutation de ces droits est assimilée, de fait, à une mutation immobilière. En conséquence, l'assiette constituée par tous les actifs immobiliers de l'entreprise cédée est prise en compte pour le calcul de DMTO, perçus dans les conditions de droit commun ci-dessus décrites.

Cela signifie que, bien que les cessions d'actions/parts sociales et de fonds de commerce soient exonérées de DMTO en tant que telles en Allemagne, les cessions d'entreprises (hors cas de transmission) sont de fait partiellement soumises aux droits de mutation, et ce à concurrence de la part immobilière de leurs actifs.

Les recettes des DMTO et leur évolution récente

Le produit fiscal des DMTO a connu une forte croissance en 2006 et 2007, par l'effet conjugué de la très bonne conjoncture économique et immobilière en Allemagne et de volumes importants de ventes de biens immobiliers appartenant aux communes. Par la suite, les recettes de DMTO ont fortement chuté, en raison du ralentissement du marché immobilier.

Tableau n° 25 : Recettes des DMTO en Allemagne (En Md€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produit des DMTO	4,791	6,125	6,952	5,728	4,857	4,850 (prév)

Source : ministère allemand des finances

b) Un impôt d'un niveau plus élevé en France et frappant aussi bien l'immobilier que les mutations d'actions ou de fonds de commerce

Les règles et taux applicables aux mutations immobilières

Pour l'immobilier d'habitation comme pour les immeubles à usage industriel et commercial, sont soumis à DMTO les biens immobiliers anciens. Sont en revanche exonérés les immeubles neufs ; en cas de vente de ces derniers dans un délai de cinq ans après l'achèvement, la transaction est soumise à la TVA, ainsi qu'à une taxe de publicité foncière de 0,715 % (calculée sur le prix hors TVA).

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le taux des DMTO applicable aux mutations de biens immobiliers anciens s'élève à 5,09 %, en nette baisse

par rapport aux taux qui prévalaient avant la réforme de 1998 (18,585 % pour les immeubles à usage industriel et commercial ; entre 7,015 % et 7,925 % pour les immeubles d'habitation). Ce taux se situe dans la moyenne des pays européens.

Les droits applicables aux biens meubles

Les droits perçus sur les cessions de fonds de commerce : une spécificité française

L'Allemagne ne reconnaît pas la notion de fonds de commerce et exonère par ailleurs les cessions de biens meubles corporels ou incorporels. Certains pays de l'OCDE perçoivent, pour leur part, des droits d'enregistrement sur les cessions de biens corporels ou incorporels (Espagne, Etats-Unis, Italie, la Grande-Bretagne les ayant définitivement supprimés en 2003).

La France est donc la seule à soumettre à perception de DMTO les cessions de fonds de commerce, de clientèle et de conventions assimilées, à un taux qui varie de 2 % à 2,60 % selon les tranches de valeur taxable au-delà de 23 000 €.

Ce principe général de taxation souffre néanmoins certaines exceptions, qu'il s'agisse de l'application de droits de mutation réduits (pour les cessions en zones franches urbaines ou en zone rurale par exemple), ou d'exonérations totales (pour les cessions de brevets d'invention notamment). La loi de modernisation de l'économie a en outre introduit un abattement de 300 000 € applicable aux cessions de fonds artisanaux, de commerce ou agricoles, et aux cessions de clientèle d'entreprises individuelles au profit des salariés ou des membres du cercle familial du cédant, dès lors qu'ils s'engagent à poursuivre leur activité professionnelle dans l'entreprise pendant une durée de cinq ans. Cette dernière mesure d'abattement a un coût fiscal estimé à 15 M€ en 2010 (source : PLF 2011).

Les cessions de droits sociaux

L'Allemagne, qui soumet aux DMTO le patrimoine immobilier des entreprises cédées, n'impose pas par ailleurs les cessions de droits sociaux en tant que telles. Ainsi que le rappelle le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport de mars 2009, la plupart des pays de l'OCDE qui soumettent les cessions de droits sociaux à droits d'enregistrement appliquent des taux faibles, aux alentours de 1 %, sauf pour les cessions de titres de sociétés à prépondérance immobilière pour lesquelles les taux sont plus élevés.

La France, pour sa part, applique les règles suivantes, actualisées par la loi de modernisation de l'économie :

- cessions d'actions : taux de 3 %, assorti d'un plafond de 5 000€ ; pour les sociétés cotées, les droits ne sont perçus que si la mutation est constatée par un acte ;
- cessions de parts sociales : taux de droit commun de 3 %, avec application d'un abattement par part égal au rapport entre la somme de 23 000 € et le nombre total de parts de la société ; pour les parts de sociétés à prépondérance immobilière, taux de 5 %, applicable sans abattement.

Les droits perçus et leur évolution récente en France

Les DMTO ont connu une croissance assez dynamique au cours de la dernière décennie, tout particulièrement à partir de 2004. Après l'année 2007 - qui a enregistré un record en termes de recettes de DMTO, tout comme ce fut le cas en Allemagne, et une forte chute constatée en 2009, l'année 2010 atteste d'un début de redressement.

Tableau n° 26 : Recettes des DMTO en France (en M€)

	2010 (10 mois)	2009	2007	2002	1997
DMTO sur les biens meubles	430	465			
DMTO sur les immeubles	299	274			
Taxe de publicité foncière	254	299			
Total Etat	982	1 037	1 520	573	507
Droit départemental d'enregistrement	189	185			
Taxe départementale de publicité foncière	5 641	5 083			
Taxe départementale additionnelle	79	83			
Total Départements	5 909	5 352	7 948	4 549	3 176
Taxe communale additionnelle	1 825	1 641			
Total Communes	1 825	1 641	2 425	1 383	684
Taxe régionale additionnelle	0	2			
Total Régions	0	2	2	9	780
Total Collectivités Locales	7 735	6 994	10 375	5 942	4 640
TOTAL	8 717	8 032	11 895	6 515	5 146

Source : DGFIP ; rapport CPO de mars 2009

Au total, le produit des DMTO en France s'est établi, en 2009, à un montant supérieur de 65 % à celui de l'Allemagne. L'écart devrait même être encore plus important pour l'année 2010, du fait de la dynamique de reprise constatée en France sur les dix premiers mois pour les recettes perçues par les communes et les départements.

3 - Droits de mutation à titre gratuit : un mouvement commun d'allègement des droits de succession ; des recettes fiscales qui restent nettement plus élevées en France qu'en Allemagne

a) Des réformes récentes dans les deux pays, allant toutes deux dans le sens d'une baisse de la fiscalité des transmissions, mais aux caractéristiques assez différentes

En France, la loi TEPA du 21 août 2007 a allégé les droits de succession et de donation. De la même manière, à la suite d'une décision rendue à la fin de l'année 2006 par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe - qui a enjoint au gouvernement de réformer avant fin 2008 les règles relatives à l'évaluation des biens pour le calcul des droits de succession/donation, l'Allemagne a refondu sa loi sur les droits de succession. Entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2009, la réforme fixe de nouvelles règles de valorisation des biens et d'abattements, et facilite en outre les transmissions d'entreprises.

Exonérations et abattements personnels pour les successions : des assouplissements successifs dans les deux pays

En Allemagne

Après la réforme de 1997, qui avait déjà fortement accru les abattements à la base autorisés dans le but d'éviter l'imposition de la transmission d'un patrimoine familial courant, fondé notamment sur la résidence principale, la réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009 a accentué la tendance.

A cette occasion, les règles d'évaluation des biens professionnels et non professionnels ont été unifiées, en retenant pour tous une valeur de marché au jour de la succession/donation, la situation allemande étant donc désormais globalement comparable à celle de la France, où l'emporte le principe d'évaluation à la valeur vénale.

L'augmentation de la valeur fiscale des biens inhérente au passage à la valeur de marché a été compensée par un accroissement des abattements personnels accordés (cf. détails en annexe) :

- 500 000€ pour le conjoint ou partenaire survivant (Groupe I) ;

- 400 000€ par part successorale pour les enfants légitimes ou naturels (Groupe I) ;
- 200 000€ par part successorale pour les petits-enfants ;
- 20 000€ pour le Groupe II (notamment neveux et nièces, conjoint divorcé) et le Groupe III (autres ayants droit).

Au surplus, la réforme de 2009 a prévu que la résidence principale transmise au conjoint/partenaire survivant ou aux enfants en ligne directe, est exonérée de droits de succession, dès lors que sa surface n'excède pas 200 m² et qu'elle est utilisée par ces ayants droit pendant au moins dix ans, sans être ni cédée, ni louée, ni occupée comme simple résidence secondaire.

En France

La loi TEPA du 21 août 2007 a substantiellement réformé les droits de mutation à titre gratuit, en introduisant de nouvelles règles d'exonérations et d'abattements nettement plus favorables qu'auparavant.

Ainsi, les biens transmis au conjoint ou au partenaire pacsé survivant sont désormais exonérés de tous droits de mutation. De la même manière, la réforme a introduit la possibilité d'une exonération totale des successions entre frères et sœurs sous conditions.

Outre ces exonérations nouvelles, les abattements ont été fortement revus à la hausse :

- pour les successions en ligne directe (enfants survivants et ascendants) : 150 000 € par héritier (valeur 2010 à 156 974 €) ;
- pour les successions entre frères et sœurs : 15 000€ (valeur 2010 à 15 697 €) ;
- pour les biens transmis à une personne souffrant d'un handicap l'empêchant de travailler, quel que soit son lien de parenté avec le défunt : 150 000 € (valeur 2010 à 156 974 €) ;
- pour les successions entre neveux et nièces : 7 500 € (valeur 2010 à 7 849 €) ;
- pour toutes les personnes ne pouvant bénéficier d'aucun des abattements ci-dessus définis, un abattement général de 1 500 € est introduit (valeur 2010 à 1 570 €).

Au terme de ces évolutions respectives, la France a donc mis en place un régime plus favorable qu'en Allemagne pour les successions entre conjoints/partenaires - puisqu'elles sont désormais totalement exonérées, alors qu'elles sont certes assorties d'abattements élevés, mais soumises à taxation en Allemagne -, tandis que l'Allemagne a, pour sa part, des règles d'abattement beaucoup plus favorables que celles qui sont

en vigueur en France, que ce soit pour les successions en ligne directe ou pour toutes les autres successions.

L'imposition des donations : des abattements plus favorables en Allemagne, mais des règles de périodicité moins avantageuses qu'en France

En Allemagne, les règles d'abattements sont les mêmes pour les donations que pour les successions (cf. supra). En France en revanche, des dispositions spécifiques d'abattements régissent les donations :

- entre époux ou partenaires d'un pacs : 79 533 € en valeur 2010 ;
- au profit d'un enfant ou d'un donataire handicapé : 156 974 € en valeur 2010 par bénéficiaire ;
- au profit d'un petit-enfant : 31 395 € en valeur 2010 par bénéficiaire ;
- au profit d'un frère ou d'une sœur : 15 697 € en valeur 2010 par bénéficiaire ;
- au profit d'un neveu ou d'une nièce : 7 849 € en valeur 2010 par bénéficiaire ;
- au profit d'un arrière-petit-enfant : 5 232 € en valeur 2010 par bénéficiaire.

En outre, la France a prévu quelques cas d'exonérations :

- pour les dons familiaux de sommes d'argent : dans la limite de 31 395 € par bénéficiaire (valeur 2010), sous certaines conditions d'âge du donateur et du donataire ;
- pour les dons exceptionnels en faveur de la création d'entreprise : dans la limite de 30 000 €, sous certaines conditions et seulement dans la période allant du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010.

Au total, les abattements applicables aux donations en Allemagne sont donc globalement plus favorables qu'en France.

Néanmoins, la France se distingue de l'Allemagne à la fois par des règles plus favorables sur la périodicité autorisée et par l'existence d'un mécanisme d'incitation forte aux donations précoces, qui n'est pas prévu Outre-Rhin.

Ainsi, les abattements prévus pour les donations peuvent s'appliquer en France tous les six ans, tandis que cela n'est autorisé en Allemagne que par période de dix ans.

Quant à l'incitation aux donations précoces, elle est prévue par l'article 790 du CGI qui dispose que les droits de donation sont réduits en fonction de l'âge du donateur, dans des proportions qui peuvent aller jusqu'à 50 %.

Une progressivité de l'impôt nettement plus forte en France qu'en Allemagne

L'Allemagne applique un barème en 7 tranches de part nette imposable. Dans la mesure où le barème n'est pas progressif par tranches - contrairement à la France -, des mécanismes de lissage sont prévus pour limiter les effets de seuil.

Il ressort très clairement de la comparaison entre les deux barèmes (cf. annexes) que :

- les tranches prévues en Allemagne sont plus larges qu'en France, et les taux plus bas (de 7 à 50 % en Allemagne ; de 5 à 60 % en France) ;
- le seuil de déclenchement du taux maximum est nettement plus élevé en Allemagne qu'en France (26 M€ en Allemagne, contre 1,78 M€ en France).

Au total, et même en tenant compte des différences de modes de calcul des droits dus (avec un barème progressif par tranches en France, mais pas en Allemagne), les différences substantielles en termes de tranches et de taux d'imposition conduisent à une taxation plus lourde en France qu'en Allemagne.

b) Transmission d'entreprises : des mesures d'exonération prises dans les deux pays

La France et l'Allemagne se sont pleinement inscrites dans le mouvement général constaté au sein de l'Union européenne pour faire face au défi du « papy boom » des dirigeants d'entreprises, avec la mise en œuvre de réformes récentes tendant à exonérer une large part des transmissions d'entreprises.

Ainsi, en France, les transmissions de parts ou d'actions de sociétés ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale peuvent être exonérées de droits de succession à hauteur de 75 % de leur valeur, sous réserve du respect de conditions de conservation des titres et de maintien de l'exploitation (cf. articles 787 B et C du CGI), cet avantage fiscal venant s'ajouter à ceux prévus en matière d'exonération éventuelle de plus-values professionnelles (cf. supra).

En Allemagne de même, les nouvelles règles entrées en vigueur en janvier 2009 ont mis en place un régime fiscal très favorable pour les transmissions des biens professionnels, en l'assortissant du respect de conditions en matière de maintien de l'activité et, ce qui n'est pas le cas en France, en matière de préservation des emplois.

Ainsi, pour les transmissions d'entreprises individuelles (qui sont très fortement représentées en Allemagne) et pour les transmissions de participations dans des sociétés de capitaux détenues à plus de 25 %, deux options sont offertes aux héritiers :

1. Exonération de droits de succession à hauteur de 85% de la valeur du patrimoine transmis, sous réserve du respect de trois conditions :

- la poursuite de l'activité pendant 5 ans ;
- le total des salaires versés pendant ces 5 ans doit être au moins égal à 400 % de la moyenne des rémunérations salariales pendant les 5 ans précédant la succession (cette condition s'appliquant aux entreprises de 20 salariés et plus) ;
- le patrimoine non productif (par exemple, terrains et immeubles donnés en location) ne doit pas dépasser 50% du patrimoine de l'entreprise.

Pour les 15 % du patrimoine professionnel transmis restant taxables, un abattement de 150 000 € est autorisé, auquel s'ajoute une réfaction de 50 % sur le différentiel, jusqu'à un plafond de 450 000 €. Cette mesure complémentaire permet d'exonérer totalement ou partiellement de droits de succession les transmissions d'entreprises d'une valeur inférieure ou égale à 450 000 €.

2. Exonération de droits de succession sur la totalité du patrimoine transmis, sous réserve du respect de trois conditions :

- la poursuite de l'activité pendant 7 ans ;
- le total des salaires versés pendant ces 7 ans doit être au moins égal à 700 % de la moyenne des rémunérations salariales versées pendant les 5 ans précédant la succession ;
- le patrimoine non productif ne doit pas dépasser 10 % du patrimoine de l'entreprise.

Dans l'hypothèse où l'entreprise serait cédée avant l'expiration du délai de conservation imposé, le montant de l'impôt dû au titre des droits de succession est réduit en proportion du nombre d'années d'exploitation effectif.

c) Les droits perçus : un rapport du simple au double entre les deux pays

Des différences substantielles entre les deux pays sur le nombre et le montant moyen des donations/successions

L'état des lieux dans les deux pays, tel qu'il ressort des dernières données disponibles, est retracé dans le tableau suivant :

Tableau n° 27 : Comparaison des mutations à titre gratuit en France et en Allemagne

	Successions		Donations	
	France	Allemagne	France	Allemagne
Nombre	317 304 (2009) (*)	140 588 (2008)	333 200 (2009)	49 335 (2008)
Patrimoine total transmis	59,5 Md€ (2007)	21,5 Md€ (2008)	36 Md€ (2009)	15,6 Md€ (2008)
Patrimoine net taxable	19,9 Md€ (2009)	17,5 Md€ (2008)	3,8 Md€ (2009)	5,6 Md€ (2008)
Montant moyen de l'actif	175 000€ (2007)	153 000€ (2008)	108 000€ (2009)	113 000€ (**)

Sources : DGFIP ; Office allemand des statistiques

(*) Ce chiffre correspond aux seules successions déclarées, i.e. hors successions inférieures à 50 000€ d'actif net (seuil d'obligation de déclaration pour les successions entre conjoints ou en ligne directe)

(**) Hors réintégration des donations effectuées antérieurement à l'année considérée (9,7 Md€), le montant total de l'actif net taxable était de 5,6 Md€ en 2008 ; le montant moyen de l'actif par donation était donc de 110 000€.

En France, en raison des seuils de déclaration de successions - qui ont été fortement revalorisés à partir de 2004, pour passer en quelques années de 1 500 € à 50 000 € d'actif net transmis - seulement 58 % des successions ont fait l'objet d'une déclaration en 2009. Et compte tenu des diverses règles applicables en matière d'exonérations, seulement 25 % des successions déclarées en 2009 ont fait l'objet d'un paiement de droits (78 140 sur un total de 317 304).

En Allemagne en revanche, il n'existe pas de seuil minimal d'obligation de déclaration, et le paiement des droits de succession est une règle qui s'applique de manière quasiment universelle. Ainsi, pour l'année 2008 (dernier exercice connu à ce jour), 99,2 % des successions effectuées ont fait l'objet d'un paiement de droits.

La comparaison est du même ordre pour les donations, la France en exonérant près des 9/10èmes (source : rapport CPO de mars 2009), tandis que l'Allemagne en taxe 97 %.

Les recettes perçues dans les deux pays

L'évolution des droits de mutation à titre gratuit (donations et successions) perçus au cours des années récentes a été la suivante :

Tableau n° 28 : Recettes perçues au titre des DMTG en France et en Allemagne (en M€)

	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009
Allemagne	2 982	3 021	4 283	3 763	4 203	4 771	4 550
France	6 941	7 047	8 645	8 667	8 969	7 919	7 474

Source : rapport CPO de mars 2009 ; DGFIP ; Office allemand des statistiques

Sur la période, les DMTG ont accusé une légère baisse en Allemagne en 2009, première année d'application de la réforme des droits de succession/donation - sans qu'il soit possible d'attribuer cette baisse à la réforme elle-même -, mais connu une hausse globale de plus de 50 % depuis 2000.

En France, après le pic constaté en 2007, les recettes totales perçues ont accusé une baisse de près de 17 % au cours des deux années suivantes, la baisse étant plus sensible pour les donations que pour les successions.

L'analyse détaillée des droits perçus laisse apparaître des lignes de force sensiblement comparables entre les deux pays (cf. détails en annexes) :

- une forte concentration du nombre de successions/donations en Allemagne sur les patrimoines de moins de 200 000 €, lesquelles vont se retrouver de fait largement exonérées désormais à la faveur de la réforme de 2009, l'Allemagne se rapprochant ainsi de la situation française ;
- une pression fiscale majoritairement concentrée, dans les deux pays, sur les successions relatives aux patrimoines élevés ;
- des taux moyens globaux nettement supérieurs en France à ceux constatés en Allemagne, avec néanmoins des nuances (les taux moyens pour les successions/donations en ligne directe sont globalement comparables, et même légèrement inférieurs en France, tandis que la différence se fait surtout sur les successions en ligne collatérale et entre non-parents) ; l'écart constaté dans ce dernier cas de figure va de facto se réduire, en raison de l'augmentation des taux décidée pour les barèmes des groupes II et III en Allemagne dans le cadre de la réforme entrée en vigueur en 2009.

CONCLUSION

Les politiques allemande et française en matière à la fois de structure et de niveau de la fiscalité du patrimoine présentent de substantielles différences qui, au surplus, se sont accentuées au cours des 10-15 dernières années.

Avec des taxes foncières d'un niveau modeste et globalement stables dans le temps, et un impôt sur le « stock » de capital supprimé à la fin des années 1990 (impôt sur la fortune et taxe professionnelle sur le capital), l'Allemagne a de facto fait le choix d'une très faible imposition sur la détention du capital, dont le niveau global se situe nettement en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. En France au contraire, la structure de la fiscalité du patrimoine s'appuie assez largement sur les impôts liés à la détention du patrimoine, et ce essentiellement du fait des taxes foncières, dont le poids s'est fortement accru au cours de la dernière décennie.

En matière de cession/transmission du patrimoine, les deux pays ont des positions très divergentes en termes de champ d'application et de niveau de taxation sur les droits de mutation à titre onéreux, mais ont fait en revanche des choix globalement comparables dans la période récente, en alourdissant la taxation des plus-values d'une part, et en abaissant les droits de mutation à titre gratuit d'autre part. Il n'en demeure pas moins que le niveau comparé des impositions sur la cession/transmission du patrimoine s'inscrit dans un rapport du simple au double entre les deux pays.

En conséquence, la fiscalité du patrimoine en Allemagne - dont on a vu qu'elle 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 nettement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

III - La fiscalité des sociétés : des situations encore proches mais des évolutions divergentes

Au regard de la fiscalité des sociétés, France et Allemagne offrent des configurations souvent considérées comme proches : les deux pays se rangent parmi ceux dont les niveaux de prélèvements sur les sociétés sont élevés. Bénéficiant d'une position centrale en Europe, ils peuvent fonder leur attractivité sur des critères qui ne sont pas essentiellement fiscaux : la qualité de leurs infrastructures, le niveau de formation de la population, leur insertion dans le commerce international.

Toutefois, au cours des dix dernières années, les trajectoires empruntées par la fiscalité des sociétés en France et en Allemagne ont divergé : de façon plus marquée que la France, l'Allemagne a soumis l'évolution de son système fiscal à un objectif de compétitivité ; en matière d'impôt sur les sociétés, ce mouvement a abouti à une forte baisse des taux et à un élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

A - Des évolutions divergentes des prélèvements sur les sociétés dans les deux pays au cours de la dernière décennie

1 - Des agendas de réforme fiscale différents

a) Plus tardive qu'en France, la réforme de l'IS a été une priorité des gouvernements allemands successifs au cours de la dernière décennie

La réforme de l'IS a été plus tardive en Allemagne qu'en France : alors que le taux de l'impôt sur les sociétés avait été progressivement réduit en France au cours des années 1990, l'Allemagne a abordé le tournant des années 2000 avec un régime d'IS considéré comme particulièrement pénalisant pour les entreprises, conjuguant des taux élevés et une assiette complexe.

Le régime allemand d'IS a été réformé en deux étapes : la première en 2000 et la seconde en 2008. L'objectif affiché des mesures prises était d'améliorer la compétitivité des entreprises en diminuant fortement la charge fiscale pesant sur elles.

*L'évolution récente de l'IS en Allemagne : une réforme en deux temps*La réforme de 2000

Adoptée dans le contexte d'un vaste débat sur l'attractivité économique de l'Allemagne, la loi du 23 octobre 2000 avait pour objet de baisser le niveau des prélèvements sur les entreprises allemandes afin d'améliorer leur compétitivité. Les évolutions qui ont résulté de cette réforme ont essentiellement porté sur trois points :

Une baisse du taux de l'IS : la loi du 23 octobre 2000 a remplacé le système du double taux qui prévalait jusqu'à cette date (30 % sur les bénéfices distribués et 40 % pour les bénéfices non distribués) par un nouveau taux unique de 25 %.

Une simplification de l'impôt sur les sociétés du fait d'un nouveau mode d'imposition – largement allégé - des dividendes ;

Une très forte diminution de l'imposition sur les plus-values de cession des titres de participation qui sont totalement exonérés dans le cadre d'une société de capitaux. Cette mesure a eu un impact considérable sur la structure du capitalisme allemand, permettant à de nombreuses entreprises de réduire ou de céder totalement des participations qui remontaient parfois à plus d'un siècle (comme, par exemple, la forte réduction de la participation historique de la Deutsche Bank au capital de l'assureur Allianz).

L'impact de la réforme de 2000 a été considérable : estimé initialement à environ 6 Md€, le coût budgétaire a été très supérieur et s'est établi en définitive à environ 8 Md€ annuels (hors coûts de transition d'un système à l'autre).

La réforme de 2008

La réforme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008 s'inscrit dans la continuité de celle de 2000 et poursuit également un objectif de réduction des taux et d'élargissement de l'assiette. Elle revient sur un certain nombre de hausses de prélèvements sur les entreprises décidées à partir de 2003 afin de contribuer au redressement des comptes publics allemands.

Le taux de l'IS passe de 25 % à 15 %, soit l'un des taux les plus faibles en Europe. Pour être comparé aux impôts sur les sociétés des autres pays européens, ce taux doit toutefois être augmenté de ceux de l'impôt commercial destiné aux collectivités locales – Gewerbesteuer - et d'une contribution de solidarité fixée à 5,5 % qui frappent également les bénéfices des entreprises. Le taux nominal de l'ensemble de ces impôts sur le bénéfice des entreprises passe donc de 38,65 % avant la réforme à environ 31 % après

la réforme¹⁴³, légèrement au-dessus de l'objectif initial du gouvernement, qui était de faire passer l'imposition des bénéfices sous le seuil de 30 %.

En contrepartie de cette baisse importante des taux, l'assiette a été considérablement élargie :

- resserrement des règles concernant les amortissements – suppression des amortissements dégressifs ;
- perte totale du droit au report des résultats déficitaires en cas de changement de contrôle dans les 5 ans ;
- suppression de la possibilité de déduire l'impôt commercial ;
- durcissement des règles de sous-capitalisation, notamment avec l'introduction d'une limitation générale de la déductibilité des intérêts d'emprunts (Zinsschranke).

Il a résulté de cette réforme une poursuite de la tendance à la baisse des taux moyens effectifs d'imposition (EATR) des sociétés de capitaux : ceux-ci sont ainsi passés de 36 % en 2006 à 29 % en 2009¹⁴⁴.

b) A l'inverse, la fiscalité locale des entreprises a peu évolué en Allemagne au cours de la dernière décennie

La taxe locale sur les entreprises en vigueur en Allemagne (Gewerbesteuer, soit littéralement « taxe sur les activités commerciales et industrielles » - par simplification, le terme de « taxe commerciale » sera ici utilisé) n'est pas strictement comparable à la taxe professionnelle française, remplacée en 2010 par la contribution économique territoriale. En effet, son assiette, fondée sur la notion de bénéfice net, est très proche de celle de l'IS, alors que la contribution économique territoriale française est assise à la fois sur la valeur de certains éléments d'actif de l'entreprise et sur une contribution fondée sur la valeur ajoutée. De surcroît, la contribution économique territoriale est déductible du résultat imposable alors que la « taxe commerciale » ne l'est plus depuis 2008. L'ensemble des comparaisons internationales en matière d'imposition sur les bénéfices considèrent de ce fait le régime d'IS allemand comme relativement indissociable de celui de la « taxe commerciale », les taux de

¹⁴³ L'évaluation du taux nominal d'imposition des bénéfices est complexe dans la mesure où le taux de la taxe commerciale est fixé par chaque commune. Selon les sources, le calcul de la moyenne nationale varie : 432% pour l'Institut de l'économie allemande de Cologne (IW Köln) ; 400% pour le gouvernement fédéral ; ces différences ont un impact sur le taux global d'imposition des bénéfices ; c'est l'évaluation de l'IW Köln qui a été retenue ici.

¹⁴⁴ Source : IW Köln, Corporate Tax Burden in International Comparison, Newsletter n°1, 2010, p.2.

ces deux impôts s'additionnant pour former un taux global d'imposition des bénéficiaires.

La « taxe sur les activités industrielles et commerciales » (*Gewerbesteuer*), équivalent allemand de la taxe professionnelle

La « taxe sur les activités industrielles et commerciales » remonte à une loi prussienne de 1810. D'abord constituée sous forme d'une patente, elle a évolué au 20^{ème} siècle pour devenir une imposition dont l'assiette était constituée à la fois des bénéficiaires et de la valeur des immobilisations des entreprises. La part d'imposition fondée sur les immobilisations (*Gewerbekapitalsteuer*) a été supprimée en 1998, ce qui n'a laissé subsister que celle concernant les bénéficiaires. Depuis cette date, la « taxe sur les activités industrielles et commerciales » est donc un impôt dont l'assiette est très proche de celle de l'impôt sur les sociétés. Si sa suppression a été maintes fois envisagée pour l'intégrer à l'IS ou à l'IR, les communes, bénéficiaires de cette ressource, s'y sont opposées et ont obtenu son maintien.

L'assiette de la « taxe sur les activités commerciales et industrielles » diffère de celle de l'IS sur des points de principe – le régime de territorialité essentiellement – ainsi que sur les règles de déduction applicables à un grand nombre de dépenses : ainsi, les règles de déduction des intérêts d'emprunts ne sont pas les mêmes.

Le taux de la taxe est fixé par les communes et obéit à des règles complexes :

Taux de la taxe commerciale = taux de prélèvement * indice de la taxe commerciale/100

Le taux de prélèvement est en moyenne de 432 % et l'indice a été fixé par la loi à 3,5 (il était de 5 jusqu'en 2008). En moyenne, le taux de la taxe commerciale s'établit donc à 15,1 %.

Contrairement à la taxe professionnelle française qui a été réformée à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie, la « taxe commerciale » allemande a peu évolué depuis 1998. Elle n'a été revue qu'à la marge lors de la réforme de l'IS de 2008, son assiette ayant été élargie et son taux abaissé.

Cette relative stabilité de la « taxe commerciale » ne signifie pas que cet impôt soit considéré comme exempt de défauts. Ses principales faiblesses sont :

- les complexités qu'il engendre pour les entreprises, tenues d'établir deux comptes fiscaux différents, l'un pour l'IS et l'autre pour la taxe commerciale, en raison de différences dans le calcul du bénéfice fiscal servant de base à chacun de ces impôts ;
- la forte instabilité des recettes de taxe commerciale, qui varient considérablement depuis la suppression de la part de cet impôt assis sur les immobilisations des entreprises.

De ce fait, une réforme de la taxe commerciale est évoquée de manière récurrente en Allemagne. La plupart des propositions préconisent de la supprimer la taxe commerciale et de lui substituer une fraction de l'IS et de l'IR des sociétés de personnes¹⁴⁵.

En définitive, les priorités différentes observées en Allemagne et en France concernant la réforme de la fiscalité des entreprises ne proviennent pas d'une divergence sur les objectifs entre les deux pays : les réformes de l'IS allemand et celle de la taxe professionnelle en France ont été fondées sur une même recherche d'amélioration de la compétitivité des entreprises. C'est la différence des contextes fiscaux qui a largement déterminé les agendas de réforme, en incitant les autorités des deux pays à entreprendre de manière prioritaire la réforme des prélèvements considérés comme étant les plus défavorables à l'activité économique : en Allemagne, l'IS et en France, la taxe professionnelle.

2 - Des évolutions opposées en matière de recettes fiscales

Les prélèvements fiscaux sur les sociétés ont évolué différemment en France et en Allemagne depuis 2000 : en Allemagne, l'IS a vu son poids considérablement réduit alors qu'il s'est maintenu en France. A l'inverse, le poids de la taxe commerciale allemande est devenu supérieur à celui de la contribution économique territoriale. Le poids des autres impositions à la charge des entreprises est un autre élément de divergence : élevé en France, il est faible en Allemagne.

¹⁴⁵ Cf., par exemple, Ralph Brügelmann, « Gewerbesteuer, eine Reform ist möglich » (Taxe commerciale : une réforme est possible), IWD n°43, 28 octobre 2010, <http://www.iwkoeln.de/Publikationen/iwd/Archiv/tabid/122/articelid/30609/Default.aspx>

a) Comparables au début des années 1990, les recettes d'IS sont désormais deux fois plus faibles en Allemagne qu'en France

Graphique n° 25 : Recettes d'impôt sur les sociétés en France et en Allemagne (en M€)



Source : OCDE

En valeur absolue, l'impôt sur les sociétés allemand s'est établi à un niveau très inférieur à celui de l'IS français depuis le début des années 2000. Les recettes d'IS se sont affaiblies de manière brutale et durable après la réforme de 2000, l'exercice 2001 s'étant même soldé par des recettes négatives. Elles n'ont retrouvé leur niveau de 2000 qu'en 2006.

Exprimée en part de PIB, la différence est particulièrement nette : en moyenne au cours de la période 2000-2008, les recettes d'IS ont représenté 1,06 % du PIB en Allemagne contre 2,63 % en France. L'Allemagne est toutefois dans une situation atypique à cet égard : exprimées en part de PIB, les recettes d'IS allemandes sont les plus faibles de l'ensemble de l'Union européenne tandis que celles de la France ne la classent qu'à la 19^{ème} position sur 27¹⁴⁶. A l'évidence, l'impôt sur les sociétés ne joue plus en Allemagne et ce, depuis le milieu des années 1990, un rôle budgétaire du même niveau que l'IS français.

¹⁴⁶ Commission européenne, Taxation Trends in the European Union, édition 2010

La faiblesse de l'impôt sur les sociétés en Allemagne est souvent rattachée à la forte proportion des sociétés de personnes¹⁴⁷, dont les bénéficiaires sont taxés selon le régime de l'impôt sur le revenu et non de l'impôt sur les sociétés. En effet, les sociétés de personnes représentent 82,8 % des entreprises en Allemagne, contre 57 % en France. Si la plupart de ces sociétés de personnes sont de petite taille, certaines grandes entreprises ont conservé la forme juridique de sociétés de personnes : environ 4000 sociétés de personnes ont ainsi un chiffre d'affaires supérieur à 50 M€. De ce fait, une partie de la taxation effectuée en France par le biais de l'IS l'est en Allemagne par l'impôt sur le revenu. Les statistiques fiscales disponibles ne permettent toutefois pas de déterminer le montant d'impôt sur le revenu acquitté par les sociétés de personnes en Allemagne. En l'absence de cette information, il n'a pas été possible de comparer avec exactitude les poids respectifs des prélèvements fiscaux sur les entreprises (sociétés de personnes et sociétés de capitaux confondus) dans les deux pays.

Tableau n° 29 : Répartition des entreprises selon la forme juridique

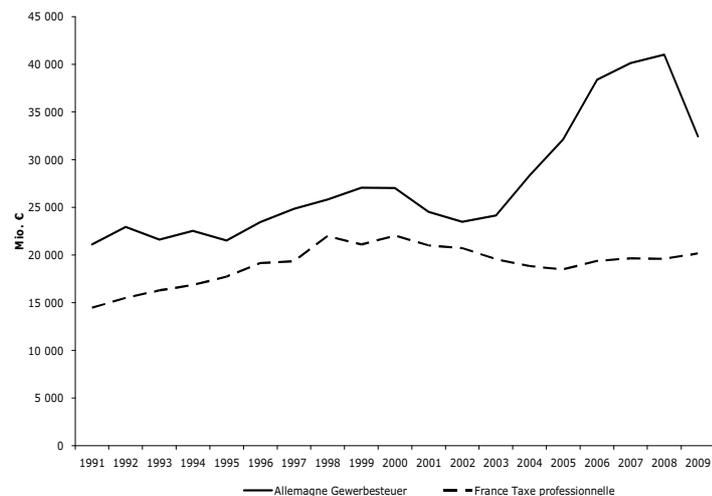
	Allemagne	France
Nombre d'entreprises	3.037 000	3.108 000
Sociétés de capitaux	15,1%	43,2%
Dont SA	0,2%	1,9%
Dont SARL	14,9%	41,3%
Sociétés de personnes	82,8%	56,8%
Autres	2,1%	-

Source : D-Stat (données 2005) ; INSEE (2009)

¹⁴⁷ Les formes juridiques des sociétés de personnes en Allemagne sont variées : il peut s'agir de sociétés en nom collectif (offene Handelsgesellschaft, OHG), de sociétés de droit civil (Gesellschaft bürgerlichen Rechts, GBR), de sociétés en commandite (Kommanditgesellschaft, KG) ou d'entreprises individuelles.

b) Les recettes de « taxe commerciale » ont été beaucoup plus dynamiques que celles de la taxe professionnelle depuis le début des années 2000

Graphique n° 26 : Evolution de la taxe professionnelle française et de la taxe commerciale allemande (1991-2009)



Source : OCDE

Modernisée en 1998 avec l'abandon de la composante liée aux immobilisations des entreprises (Kapitalgewerbesteuer), la taxe commerciale allemande a connu à partir de cette date une évolution très différente de celle de la taxe professionnelle en France :

- les recettes de taxe commerciale ont doublé en valeur absolue entre le début des années 1990 et la fin des années 2000 alors que celles de la taxe professionnelle n'ont augmenté que d'un tiers environ ;

- elles sont également devenues plus cycliques, dans la mesure où elles ne sont plus assises que sur le résultat des entreprises, dont l'évolution connaît des fluctuations prononcées ; ainsi, les recettes de taxe commerciale ont reculé de 21 % en 2009 en Allemagne alors que celles liées à la taxe professionnelle en ont augmenté de 3 % en France au cours de la même année.

Exprimées en part de PIB, les recettes liées à ces impôts ont donc évolué en sens contraire dans les deux pays :

Tableau n° 30 : Part de la taxe professionnelle et de la taxe commerciale dans le PIB de la France et de l'Allemagne

	2001	2008
Part de la TP dans le PIB de la France	1,40%	1,01%
Part de la taxe commerciale dans le PIB de l'Allemagne	1,14%	1,65%

Sources : OCDE pour les recettes fiscales ; Eurostat pour le PIB

La mise en œuvre de la contribution économique territoriale qui se traduit par un allègement de l'ordre de 5 Md€ par rapport à la taxe professionnelle contribuera à accroître cet écart entre les deux pays.

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

Dans son classement des taxes sur la production, Eurostat distingue les taxes sur l'utilisation d'actifs et les taxes sur la masse salariale.

Tableau n° 31 : Comparaison des taxes sur la production (2008)

	FR	ALL
Total des taxes sur l'utilisation des actifs	1 874	2040
Autres taxes		168
Taxe spéciale sur véhicules routiers (taxe à l'essieu) ; Allemagne : Kfz-Steuer	226	2040
Taxe sur les cartes grises	394	
Taxe sur les véhicules à moteur payée par les producteurs	0	
Taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés	1086	
TOTAL des taxes sur la masse salariale	24 664	0
Autres taxes	1909	
Contribution développement apprentissage	699	
Taxe sur les salaires	11294	
Taxes au profit de l'Association sur la garantie des salaires	542	
Taxes au profit du CNSA	1887	
Taxes au profit du FNAL	2355	
Versement transport	5978	
Total	26538	2040

Source : Eurostat

Les différences portant sur ce type de taxes apparaissent particulièrement élevées, notamment pour ce qui est de la taxe sur les salaires, qui représente la moitié de l'écart. Au total, elles font peser sur les entreprises en France un effort de 1,2 point de PIB.

Au total, les prélèvements résultant de l'IS et de l'imposition locale sont plus élevés en France qu'en Allemagne, à hauteur de 1,25 point de PIB en 2008. S'y ajoutent des taxes sur la production pour 1,2 % de PIB. Au total, la différence de prélèvement s'élève donc à 2,45 points de PIB. Cet écart devrait toutefois se réduire d'environ 0,3 point de PIB environ en raison de l'allègement d'imposition résultant de l'entrée en vigueur de la contribution économique territoriale.

Tableau n° 32 : Part des prélèvements fiscaux sur les entreprises dans le PIB (IS + TP, en % de PIB)

	2001	2008
Allemagne (IS + Gewerbesteuer)	2,48%	2,29%
France (IS + TP)	4,37%	3,54%
Autres taxes sur la production	n.d.	1,20%
Différence France - Allemagne	+1,89	+2,45

Source : données Commission européenne ; calculs Cour des comptes

B - Les taux d'imposition des bénéficiaires : une baisse nettement plus prononcée en Allemagne qu'en France

1 - Un taux nominal d'imposition des bénéficiaires devenu plus faible en Allemagne qu'en France en 2008

Les évolutions respectives des taux français et allemand d'imposition sur les bénéficiaires des entreprises mettent en évidence les choix fiscaux différents effectués dans les deux pays au cours des deux dernières décennies : l'Allemagne a réduit ses taux de 25,6 points entre 1998 et 2009 tandis que la France ne les a réduits que de 7,2 points au cours de la même période. Le tableau ci-dessous détaille cette évolution :

Tableau n° 33 : Evolution des taux nominaux d'imposition des profits des sociétés (France et Allemagne, 1998-2009)

		Taux nominal de l'IS	Supplément ¹⁴⁸	Taux de l'impôt local sur les bénéficiaires	Taux nominal effectif de taxation des bénéficiaires
Allemagne	1998	45 ¹⁴⁹	5,5	17,22	56,52
	1999-2000	40	5,5	17,56	52,35
	2001-2002	25	5,5	17,63	39,35
	2003	26,5	5,5	17,63	40,66
	2004-2007	25	5,5	17,63	39,35
	2008-2009	15	5,5	15,12	30,95
France	1998	33,33	25	-	41,67
	1999	33,33	20	-	40
	2000	33,33	13,3	-	37,76
	2001	33,33	9,3	-	36,43
	2002-2004	33,33	6,3	-	35,43
	2005	33,33	4,8	-	34,93
	2006	33,33	3,3	-	34,43
	2007-2009	33,33	3,3	-	34,43

Source : Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), 2009

¹⁴⁸ Ce supplément recouvre :

- en Allemagne : la contribution de solidarité (*Solidaritätszuschlag*) de 5,5% ;
- en France : la cotisation sociale de 3,3% des entreprises dont la contribution à l'IS s'élève à plus de 7,63 millions d'euros ainsi que l'ancienne majoration de l'impôt sur les sociétés.

¹⁴⁹ Le taux de l'impôt sur les sociétés allemand est double jusqu'en 2000 : le taux normal de 45% (40% en 1999) s'articule avec un taux réduit à 30% pour les bénéficiaires distribués.

La comparaison fait apparaître que :

- les tendances observées dans les deux pays diffèrent considérablement : le taux nominal d'imposition des bénéfices en Allemagne, qui était supérieur de près de 15 points au taux français en 1998, est devenu inférieur à ce dernier à partir de 2008 ; cette évolution est entièrement due aux baisses successives du taux de l'impôt sur les sociétés, le taux effectif de la taxe commerciale n'ayant reculé que faiblement au cours de la période ; pendant la même période, le taux nominal de l'impôt sur les sociétés n'a pas varié en France, même si le taux effectif de taxation des bénéfices des sociétés a pu varier du fait de diverses majorations mises en œuvre à partir du milieu des années 1990 ;
- le niveau absolu des taux de taxation des bénéfices des sociétés dans les deux pays est aujourd'hui relativement proche dans les deux pays alors qu'il avait longtemps été significativement inférieur en France : il s'établit à 34,43 % en France contre 30,95 % en Allemagne, soit une différence de 3,48 points.

2 - Des spécificités des régimes d'imposition nationaux atténuant l'écart de taux facial entre la France et l'Allemagne

L'écart décrit précédemment entre les taux nominaux d'imposition des bénéfices ne rend compte qu'imparfaitement de la réalité et doit être tempéré au vu de certaines spécificités propres aux deux pays.

a) Près de la moitié des sociétés assujetties à l'IS en France bénéficient du taux réduit de 15% sur une fraction de leur bénéfice

Institué en 2001 dans sa forme actuelle¹⁵⁰, le taux réduit d'impôt sur les sociétés est destiné aux Très petites entreprises (TPE) et Petites et moyennes entreprises (PME). Pour être éligible au taux réduit, une société doit ainsi vérifier les deux critères suivants :

- réaliser sur l'exercice comptable un chiffre d'affaires hors taxes inférieur à 7,63 M€ (critère de taille) ;

¹⁵⁰ Un taux réduit à 19% avait déjà été mis en œuvre pour les PME en 1997 ; toutefois, il était optionnel et s'accompagnait d'une obligation de mise en réserve des bénéfices ainsi taxés.

- avoir son capital social entièrement libéré et détenu de manière continue pour 75 % au moins par des personnes physiques ou par des sociétés satisfaisant elles-mêmes à ces conditions (critère d'indépendance). Cette deuxième condition a pour objet d'éviter que des grandes sociétés ne se scindent en plus petites entités dans le but de bénéficier du taux réduit.

Le bénéfice fiscal que les sociétés peuvent retirer de ce dispositif est lui-même limité à une fraction du bénéfice fiscal plafonnée à 38 120 €. Au-delà de ce seuil, les bénéfices sont taxés au taux normal. Ce mécanisme institue donc une progressivité du taux de l'impôt sur les sociétés. Loin d'être marginal, il a concerné 394 000 entreprises en 2008, soit 57 % des entreprises assujetties à l'IS. L'allègement auquel conduit ce dispositif s'élevait au cours de la même année à 1,9 Md€, soit environ 4% des recettes totales de cet impôt. Les effets du taux réduit d'IS sont toutefois limités :

- ce taux bénéficie essentiellement à des entreprises de très petite taille dont la plupart exercent leur activité dans des secteurs abrités de la concurrence internationale (construction, services à la personne) ; à l'inverse seul 12 % du coût de ce dispositif bénéficie à l'industrie ;
- il ne renforce pas l'attractivité de l'IS en France puisque les flux d'investissements directs étrangers ne se dirigent que très rarement vers des PME.

A l'inverse de plusieurs autres pays de l'OCDE qui ont mis en œuvre un dispositif comparable à celui de la France (Espagne, Japon, Royaume-Uni), l'Allemagne ne dispose pas d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés, alors même que les PME constituent un élément déterminant de la compétitivité de son économie.

b) Une grande partie des sociétés allemandes est soumise à l'impôt sur le revenu dont le taux est significativement plus élevé que celui de l'IS

En raison de l'importance des sociétés de personnes dans l'économie allemande (cf. supra), une fraction élevée des entreprises est imposée à l'impôt sur le revenu. Or, bien que la réforme de 2008 ait eu pour objectif la neutralité de l'imposition entre les formes juridiques d'entreprises, la fiscalité des sociétés de personnes demeure dans certains cas moins favorable que celles des sociétés de capitaux. Il en va notamment des sociétés de personnes ne distribuant pas leurs bénéfices, qui acquittent un impôt à taux réduit s'élevant en théorie à 31 % (45 %

pour les bénéficiaires distribués) mais qui est en réalité de 37,6 % en raison de la définition de l'assiette soumise au taux réduit (celle-ci n'intègre pas les impôts non déductibles qui sont pour leur part taxés au taux normal)¹⁵¹. Par ailleurs, il est rare en pratique que les bénéficiaires ne soient pas distribués au moins en partie dans une société de personnes, ce qui contribue encore à l'élévation de ce taux.

En définitive, la fiscalité des sociétés de personnes reste plus lourde de près de 7 points à celle des sociétés de capitaux dans le cas de bénéficiaires non distribués (37,6 % contre 30,95 %), ce qui relativise pour les sociétés de personnes le gain en termes d'attractivité découlant de la réforme de 2008.

3 - Les taux effectifs d'imposition des sociétés : l'Allemagne dans une situation désormais plus favorable que la France au regard de la moyenne européenne

a) Les taux effectifs d'imposition des sociétés ont été réduits de moitié en Allemagne depuis 1998

L'examen des taux nominaux ne permet de pas de rendre compte de manière complète du niveau de la pression fiscale qui s'exerce sur les entreprises. C'est pourquoi des indicateurs alternatifs ont été mis en œuvre. Parmi ceux-ci, les taux effectifs simulés ou taux ex-ante sont les plus courants.

¹⁵¹ Le taux de 37,6% est attesté par plusieurs sources, notamment l'Institut de l'économie allemande de Cologne (IW Köln) in Unternehmenssteuerreform : Schlechte Bilanz für die Personengesellschaften (Réforme de l'imposition des sociétés : mauvais bilan pour les sociétés de personnes), Pressemitteilung Nr. 33, 4 août 2009.

Des indicateurs de pression fiscale sur les entreprises : les taux effectifs ou taux ex-ante

Afin de comparer les conditions d'imposition des entreprises dans les différents pays, des « taux effectifs simulés » ou « taux ex-ante » sont calculés¹⁵². Ils simulent la fiscalité qui affectera un investissement au cours de son cycle en fonction de sa nature (machines, bâtiments, stocks, actifs incorporels), de sa durée de vie économique, du secteur d'activité considéré (manufacturier ou non) et les modalités de son financement (autofinancement, émission d'actions ou emprunt).

Deux taux sont principalement calculés :

- le taux effectif marginal d'imposition (EMTR) : il reflète la part d'un investissement marginal qui est absorbée par l'impôt (un investissement marginal étant un investissement dont la valeur actualisée nette est égale à zéro, c'est-à-dire dont le rendement est entièrement absorbé par le coût du capital) ;

- le taux effectif moyen d'imposition (EATR) : il reflète la réduction de la valeur actualisée nette d'un investissement rentable provoquée par l'impôt (un investissement rentable étant celui qui a un taux de rendement supérieur au coût du capital). Même si sa signification ne doit pas être surestimée, les taux ainsi déterminés étant des taux simulés et non des taux réels, cet indicateur est particulièrement utile pour évaluer l'impact de la localisation d'un investissement sur son rendement après impôt. L'EATR est donc un indicateur d'attractivité.

Dans le cadre de la présente analyse, le taux effectif moyen (EATR) sera principalement utilisé.

La comparaison des taux effectifs moyens d'imposition en Europe montre que la France et l'Allemagne demeurent des pays dans lesquels les prélèvements sur les entreprises sont élevés. Toutefois, l'Allemagne s'est davantage rapprochée de la moyenne européenne que la France, notamment à la suite de la réforme de son impôt sur les sociétés en 2008 : son taux effectif d'imposition des bénéficiaires est désormais supérieur de 5,7 points à la moyenne européenne (12,2 points en 1998) contre 12,3 points pour la France (10,8 points en 1998).

¹⁵² Ces taux ont été introduits par Devereux et Griffith en 1998 ; la méthodologie est mise en œuvre par un institut économique allemand, le Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung qui remet chaque année un rapport à la Commission européenne (DG TAXUD) faisant état de l'évolution des taux effectifs simulés dans les pays de l'Union européenne ainsi que dans certains pays de l'OCDE non européens.

Tableau n° 34 : Evolution des taux effectifs moyens d'imposition des sociétés en France, en Allemagne et dans l'Union européenne (1998-2009)

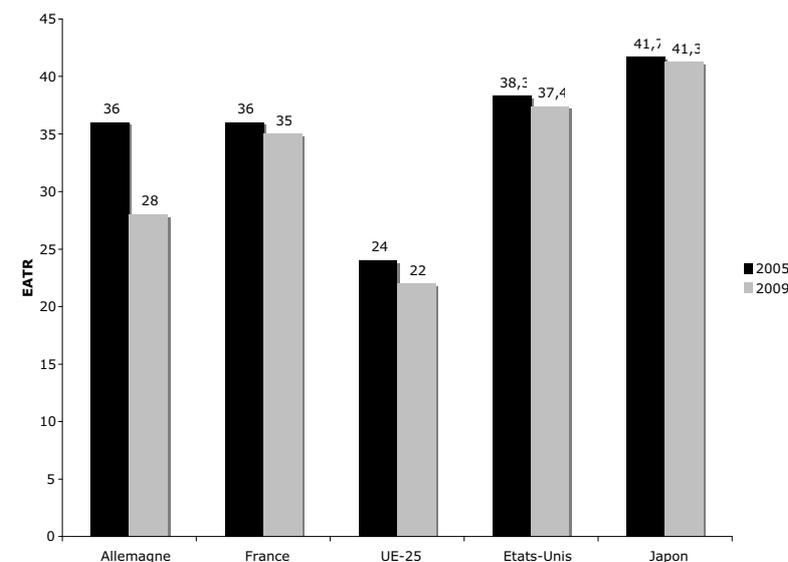
	1998		2001		2005		2009	
	Taux nominal	EATR						
Allemagne	56,5	41,2	39,4	35,8	39,4	35,8	31	28
France	41,7	39,8	36,4	35,8	34,9	34,8	34,4	34,6
Moyenne UE 25	33,2	29	30,8	27,3	26,5	24	24,6	22,3
Différence Allemagne - UE 25	23,3	12,2	8,6	8,5	12,9	11,8	6,4	5,7
Différence France - UE 25	8,5	10,8	5,6	8,5	8,4	10,8	9,8	12,3

Source : ZEW/Commission européenne

b) Des taux effectifs d'imposition des sociétés supérieurs à la moyenne européenne mais inférieurs à ceux du Japon et des Etats-Unis

La tendance à la baisse des taux de prélèvement sur les sociétés est un phénomène particulièrement accentué au sein de l'Union européenne où l'intensité de la concurrence fiscale entre les Etats est forte. Il ne s'observe pas à un même degré hors d'Europe où la baisse de ces prélèvements a été plus modérée :

Graphique n° 27 : Taux moyens effectifs d'imposition des sociétés (EATR, en %, 2005 et 2009)



Source : ZEW/Commission européenne

C - L'assiette de l'IS : des différences réelles qui ne doivent cependant pas être surestimées

En matière d'assiette, la France et l'Allemagne ont adopté des orientations différentes au cours des années 2000 : alors que les gouvernements allemands successifs ont mené une stratégie visant à accroître la neutralité de l'IS qui apparaissait comme le complément de la baisse du taux de cet impôt, la France a conservé un dispositif marqué par des dépenses fiscales plus nombreuses et un taux nominal plus élevé (1).

Ces différences de philosophie de l'impôt ne doivent toutefois pas être surestimées : en effet, une partie des mesures d'élargissement de l'assiette prises en Allemagne tient avant tout à des considérations budgétaires et pourrait ne pas être durable (2). De surcroît, le dispositif allemand connaît un certain nombre de dispositifs plus incitatifs qu'en France (3).

1 - Une fiscalité des entreprises valorisant plus qu'en France l'objectif de neutralité

La neutralité fait partie, en Allemagne davantage qu'en France, des objectifs poursuivis par les politiques publiques. Alors qu'en France les pouvoirs publics ont fait de la fiscalité l'un des supports de la politique industrielle en lui donnant un rôle d'orientation des investissements et des comportements des entreprises, le choix a été fait en Allemagne, dans le cadre de l'« économie sociale de marché » mise en place au lendemain de la Seconde guerre mondiale, de privilégier les processus de marché dans l'allocation des facteurs de production. De ce fait, la fiscalité y est traditionnellement moins sollicitée qu'en France pour orienter les comportements des acteurs économiques, même si des interventions ponctuelles ne sont pas systématiquement écartées.

a) Une amélioration effective de la neutralité de la fiscalité des entreprises en Allemagne au cours des années 2000

L'évolution de la fiscalité des entreprises en Allemagne au cours de la dernière décennie a été fortement marquée par cet objectif de neutralité :

- au regard des modalités de financement : en 2000, soit la dernière année avant l'entrée en vigueur du nouveau régime d'impôt sur les sociétés, les investissements financés par autofinancement faisaient l'objet de prélèvements fiscaux moyens (EATR) de 47,9 % en raison du taux majoré d'IS frappant les bénéficiaires réinvestis. Ce taux moyen contrastait avec celui qui frappait les investissements financés par l'emprunt qui faisaient l'objet de prélèvements moyens à hauteur de 28,4 %. Ces différences se sont atténuées à la suite des réformes successives de l'impôt sur les sociétés et notamment de la suppression de la dualité de taux. Le taux de prélèvement moyen sur un investissement financé par l'emprunt ne s'élevait plus en 2009 qu'à 21,8 % contre 31,3 % pour un investissement financé par autofinancement. Au regard des modalités de financement, la fiscalité allemande est aujourd'hui plus neutre que la fiscalité française, ce qui n'était pas le cas en 2000 ;

Tableau n° 35 : Taux moyen effectif de prélèvement sur un investissement (EATR) en fonction de ses modalités de financement (2000-2009)

	Allemagne		France	
	2000	2009	2000	2009
Bénéfices réinvestis	47,9	31,3	41,2	38,9
Emission d'actions	41,5	31,3	41,2	38,9
Endettement	28,4	21,8	28	26,8
Différence bénéficiaires réinvestis - Endettement	19,5	9,5	13,8	12,1
Différence émission d'actions - endettement	13,1	9,5	13,8	13,8

Source : ZEW / Commission européenne

- au regard des types d'investissement : l'évolution est identique à celle constatée concernant les modalités de financement des investissements. Les prélèvements sur les investissements mesurés par l'EATR sont aujourd'hui d'une grande homogénéité en Allemagne (l'écart maximum entre les différentes formes d'investissement est de 5,1 points) alors qu'ils sont beaucoup plus hétérogènes en France (l'écart maximum est de 12,8 points).

Tableau n° 36 : Taux moyen effectif de prélèvement (EATR) sur un investissement selon sa nature (2000-2009)

		Bâtiment	Actif incorporel	Machine	Actif financier	Stock	Moyenne
ALL	2000	39,9	36,8	37,8	46,8	40,8	40,4
	2009	29,2	25,6	26,8	30,7	27,6	28,0
FR	2000	39,6	30,7	40,8	36,9	35	36,6
	2009	38,8	28,0	40,8	33,6	31,9	34,6

Source : ZEW/Commission européenne

b) La recherche de la neutralité au regard de la forme juridique de l'entreprise : un objectif qui renvoie aux spécificités du tissu productif allemand

L'un des objectifs de la réforme de 2008 était d'établir une neutralité entre les niveaux d'imposition des entreprises, quelle que soit la forme juridique de ces dernières. Cette problématique est particulièrement présente en Allemagne du fait de la forte proportion des sociétés de personnes, y compris parmi les entreprises de grande taille (Cf. supra).

La comparaison entre les taux de prélèvements sur les sociétés de personnes et les sociétés de capitaux doit distinguer deux situations selon que les bénéfices sont distribués ou non. Dans les deux cas, le législateur allemand a recherché la neutralité. Il y est parvenu lorsque les bénéfices sont distribués (la charge fiscale est alors très voisine, s'élevant à 49,2 % pour les sociétés de capitaux et à 48,6% pour les sociétés de personnes) ; en revanche, comme cela a été souligné dans des développements précédents, un écart au détriment des sociétés de personnes subsiste lorsque les bénéfices ne sont pas distribués.

Tableau n° 37 : Taux de prélèvement sur les bénéfices selon la forme juridique de la société : une neutralité imparfaite

	Société de capitaux	Société de personnes	
		Bénéfices non distribués	Bénéfices distribués (imposition transparente)
Niveau de la société	31%	31% en théorie ¹⁵³ , mais 37,6% en raison de la définition restrictive de l'assiette	-
Niveau de l'actionnaire/associé	26,38% (25% + contribution de solidarité de 5,5%)		48,6% (IR au taux maximal + contribution de solidarité)
Total en cas de distribution	En supposant que la distribution porte sur la totalité du bénéfice après impôt, la charge fiscale totale s'élève à 49,2% ¹⁵⁴		48,6%
Total en cas de non distribution	31%	37,6%	

Source : IW Köln/Calculs Cour

c) La neutralité au regard des types d'investissement : la simplification du régime des amortissements

L'Allemagne s'est engagée, à partir du milieu des années 1990, dans une politique de simplification des règles relatives aux amortissements qui répondait à un double objectif de neutralité de

¹⁵³ Ce taux d'imposition réduit est prévu par le § 34a de la loi sur l'impôt sur le revenu (EStG).

¹⁵⁴ Pour un bénéfice de 100, 100-31=69 euros sont distribués ; l'imposition au titre des dividendes représente 26,38 % de ce total, soit 18,20 euros ; la charge fiscale totale est donc de 18,2+31 = 49,2 euros.

l'assiette et d'accroissement des recettes fiscales. Ainsi, les possibilités d'amortissements exceptionnels et dégressifs ont été progressivement supprimées. Ce mouvement a atteint son terme en 2008 : depuis cette date, seuls les amortissements linéaires sont en principe autorisés, même si, à titre exceptionnel, des possibilités d'amortissements dégressifs ont été rouvertes en 2009 dans le cadre des politiques visant à soutenir les entreprises durant la crise.

Cette politique ne joue pas tant sur la charge fiscale des entreprises – à long terme, la valeur des amortissements déduits du résultat est la même quelles qu'en soient les modalités – que sur la neutralité du système fiscal au regard des choix d'investissements des entreprises.

Tableau n° 38 : Evolution des règles applicables aux amortissements en Allemagne depuis 1995

	Loi	Année d'entrée en vigueur	Impact budgétaire (en M€)
Suppression des amortissements dégressifs pour les bâtiments industriels	Standortsicherungsgesetz, 1993	1995	+1 535
Baisse du taux maximal des amortissements dérogatoires de 30% à 20%	Steuerentlastungsgesetz	2001	+6 632
Baisse du taux des amortissements linéaires sur les bâtiments de 4% à 3%	Id.	2001	+268
Révision générale des durées d'amortissement	Id.	2001	+1 600
Hausse exceptionnelle du taux des amortissements dégressifs de 20% à 30% limitées à 2 ans	Gesetz zu steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung	2006	-2 410
Suppression totale des amortissements dégressifs	Unternehmensteuerreformgesetz	2008	+3 365
Réintroduction exceptionnelle des amortissements dégressifs à un taux maximum de 25% ou 2,5 fois le taux des amortissements linéaires pour 2009 et 2010	Konjunkturpaket I	2009	-2 520

Source : IW Köln

Le tableau ci-dessus met en évidence :

- le mouvement général de suppression des amortissements dégressifs ; cette évolution est commune à la plupart des pays qui se sont orientés dans le sens d'un élargissement de l'assiette de leur impôt sur les sociétés ;
- toutefois, ceci n'a pas empêché la réintroduction des amortissements dégressifs dans les périodes de mauvaise conjoncture (2006, puis 2009).

Ce système, qui repose en principe sur des amortissements linéaires, mais permet le recours ponctuel aux amortissements dégressifs, ouvre d'intéressantes perspectives :

- il garantit sur le long terme la neutralité des règles relatives aux amortissements concernant les choix d'investissements des entreprises ;
- il donne aux pouvoirs publics un instrument très rapidement mobilisable de soutien aux entreprises en période de difficultés conjoncturelles, avec la réintroduction pour une durée limitée d'amortissements dérogatoires.

La législation française, qui prévoit de larges possibilités – permanentes - d'amortissements dégressifs et exceptionnels, est restée éloignée de cette logique. A rebours de la logique de neutralité qui prévaut en Allemagne, la réglementation relative aux amortissements reste dans notre pays un instrument important d'orientation des choix d'investissement des entreprises. Ce faisant, l'efficacité du dispositif français repose sur la pertinence des incitations ainsi mises en œuvre et sa réactivité à la conjoncture est moins prononcée qu'en Allemagne.

d) Certains instruments d'incitation fiscale en vigueur en France n'ont pas leur équivalent en Allemagne

Au rebours de la stratégie de neutralité de l'assiette poursuivie en Allemagne, le système fiscal français reste marqué par certaines incitations fiscales qui n'ont pas leur équivalent en Allemagne et qui témoignent de la volonté des pouvoirs publics d'orienter les comportements des entreprises.

Le crédit d'impôt recherche n'existe pas en Allemagne

Le régime fiscal de la recherche en France avec la réforme du crédit d'impôt recherche dans la loi de finances pour 2008 institue un cadre considéré comme l'un des plus favorables de l'OCDE dans ce domaine. Le crédit d'impôt est désormais fondé sur le volume des

dépenses et non sur leur accroissement comme cela était le cas auparavant. Le taux du CIR est désormais de 30 % jusqu'à 100 M€ et de 5 % au-delà. Un taux majoré est prévu pour les entreprises qui investissent pour la première fois dans la recherche : dégressif dans le temps, il s'élève depuis la loi de finances pour 2011 à 40 % la première année et 35 % la deuxième. Le coût du CIR s'est élevé à 5,8 Md€ en 2009 et 4 Md€ en 2010.

Ce dispositif est l'une des illustrations de la logique de l'IS français, où un taux nominal élevé rend les possibilités de déduction particulièrement attractives pour les entreprises. Il n'est donc pas étonnant que les pays qui ont mis en œuvre des dispositifs comparables soient aussi ceux qui partagent avec la France un taux nominal élevé de leur impôt sur les sociétés (il s'agit essentiellement du Japon et des Etats-Unis, qui ont tous deux un taux nominal d'imposition des bénéfices supérieurs au taux français et ont mis en place un système de crédit d'impôt recherche). A l'inverse, l'Allemagne ne dispose pas d'un instrument comparable en matière de recherche même si l'idée d'un crédit d'impôt pour les dépenses de recherche des PME avait été un temps évoqué lors des négociations du contrat de coalition de 2009. Les dépenses de recherche et développement des entreprises allemandes ne font donc l'objet d'aucun dispositif dérogatoire. En matière de soutien à la recherche privée, l'Allemagne reste attachée à une politique d'aides directes qui présente l'avantage d'éviter d'éventuels effets d'aubaine mais entraîne de grandes complexités de gestion.

On notera, sans que cela puisse être exclusivement rattaché aux dispositifs de soutien en vigueur dans les deux pays, que les dépenses de recherche des entreprises allemandes sont significativement plus élevées que celles observées en France :

Tableau n° 39 : Evolution des dépenses de recherche et développement des entreprises en France et en Allemagne (en % du PIB)

		1995	2000	2008
Allemagne	Dépenses de R et D des entreprises	1,31	1,60	1,80
	Dépenses totales de R et D	2,19	2,45	2,68
France	Dépenses de R et D des entreprises	1,11	1,16	1,07
	Dépenses totales de R et D	2,29	2,15	2,11

Source : Eurostat

Le recours aux provisions est plus restreint en Allemagne qu'en France

La législation française a instauré un grand nombre de provisions, dont certaines répondent à des considérations techniques liées à la nature de l'activité de certaines entreprises (dans le domaine de l'assurance par exemple) alors que d'autres répondent à des motifs économiques (provision pour hausse des prix, provision pour investissement des entreprises de presse).

Le droit fiscal allemand limite beaucoup plus fortement les possibilités de constituer des provisions répondant à des motifs économiques. Quelques exceptions sont toutefois à noter comme les provisions pour retraites du personnel (rare exemple de provision existant en Allemagne et n'ayant pas d'équivalent en France, mais qui est liée à des dispositifs de retraite d'entreprise qui n'existent pas dans notre pays), ou celles concernant le démantèlement des centrales nucléaires.

Comme pour le crédit d'impôt recherche, on retrouve ici l'opposition d'inspiration entre un système français fondé sur un taux élevé et une assiette offrant de nombreuses possibilités de déductions et un système allemand fondé sur une assiette large et des taux faibles.

2 - Des mesures d'élargissement de l'assiette destinées à sauvegarder les ressources budgétaires

L'ensemble des évolutions d'assiette de l'IS allemand n'est pas à mettre au compte de l'objectif de neutralité : l'effondrement des recettes qui a suivi la réforme de 2000 a incité les autorités allemandes à prendre des mesures visant à limiter les pertes de ressources fiscales en limitant certaines possibilités de déductions.

a) La réforme de 2000 a occasionné des pertes transitoires élevées

Les évolutions imprévues de recettes qui ont accompagné la mise en œuvre de la réforme de l'impôt sur les sociétés en 2000 illustrent les difficultés qui peuvent survenir lors d'une réforme de grande ampleur. En l'espèce, l'année 2001 s'est soldée par des recettes d'impôt sur les sociétés négatives à hauteur de 400 M€ alors que le gouvernement tablait sur des recettes de 12 Md€.

Cet accident budgétaire était directement lié à la fin du régime antérieur d'impôt sur les sociétés : celui-ci prévoyait en effet deux taux, l'un à 30 % pour les bénéfices distribués et l'autre à 45 % pour les bénéfices réinvestis. Dans la pratique, les sociétés payaient d'abord l'impôt au taux de 45 % puis se faisaient rembourser la différence au vu

des dividendes effectivement distribués. Ce dispositif ayant pris fin au 31 décembre 2000, les entreprises avaient jusqu'au 31 décembre 2001 pour se faire rembourser au titre des dividendes de l'exercice 2000. La transition du régime ancien au nouveau régime a créé une incitation particulièrement forte à la distribution de dividendes ; les entreprises ont donc adressé à l'administration des demandes de remboursement d'impôt particulièrement élevées ; parallèlement, les recettes d'IS ont été faibles en 2001 en raison d'une évolution conjoncturelle défavorable. La concomitance de ces deux évolutions a conduit à des demandes de remboursement d'impôt sur les sociétés plus élevées que le produit de l'impôt et donc à un niveau de recettes négatif. Une partie de ces pertes budgétaires a été compensée par une forte augmentation des recettes liées à la taxation des dividendes.

Les recettes d'IS n'ont que faiblement augmenté au cours des années suivantes et n'ont retrouvé le niveau de 2000 qu'en 2006. La réforme de 2000 s'est donc accompagnée d'un coût de transition élevé.

Tableau n° 40 : Recettes d'impôt sur les sociétés en Allemagne
(en Md€)

	Recettes d'IS
2000	23 575
2001	- 426
2002	2 865
2003	8 276
2004	13 124
2005	16 332
2006	22 898

Source : Sachverständigenrat für Wirtschaft

b) Les réformes intervenues ultérieurement ont eu pour objectif de mieux préserver les recettes budgétaires en élargissant davantage la base de l'IS

Les réformes intervenues dans les années 2000 et notamment celle de 2008 ont été caractérisées par le souci de poursuivre la réforme de l'IS allemand dans le sens de taux faibles et d'une base large. Plusieurs des mécanismes mis en œuvre ont toutefois eu pour objet de préserver les recettes budgétaires en élargissant la base imposable. Trois dispositifs ont eu un impact important à cet égard :

La mise en œuvre d'une limitation de la déductibilité des intérêts (Zinsschranke)

L'Allemagne s'est engagée dans la voie d'une limitation de la déductibilité des taux d'intérêt à l'occasion de la réforme de 2008. Le dispositif alors mis en œuvre apparaît particulièrement drastique : en effet, il prévoyait la non-déductibilité des intérêts d'emprunt dès lors que ces derniers représentent plus de 30 % de l'excédent brut d'exploitation (EBITDA – résultat avant impôts, frais financiers et amortissements) et qu'ils sont supérieurs à 1 M€. Cette limitation va bien au-delà de ce qui est observé dans la plupart des législations fiscales européennes : en effet, contrairement aux dispositifs de sous-capitalisation classiques qui ne limitent les déductions d'intérêts qu'à l'intérieur des groupes de sociétés (pour éviter que les opérations de prêts intra-groupes soient organisées à des fins d'évasion fiscale, le prêteur se situant dans un pays à faible taux d'IS), le dispositif allemand concerne l'ensemble des charges d'intérêt, y compris celles résultant d'emprunts bancaires.

Cette mesure a fait l'objet de critiques vigoureuses de la part des entreprises allemandes¹⁵⁵ :

- elle comporte un biais procyclique : la référence à l'EBITDA la rend d'autant plus contraignante que le résultat opérationnel des entreprises est faible ; en conséquence, son effet a tendance à s'accroître en cas de conjoncture défavorable. Ainsi, une baisse du résultat opérationnel de l'entreprise a pour effet de limiter ses possibilités de déduction au titre des intérêts et donc d'augmenter son imposition au titre de l'IS, fragilisant potentiellement les entreprises concernées ;
- elle augmente le coût du financement par l'emprunt dans un pays où ce dernier est le mode privilégié de financement des entreprises ; 75 % du passif des entreprises allemandes est en effet constitué de dettes, pour seulement 25 % de fonds propres. Selon la fédération de l'industrie allemande (Bund Deutscher Industriellen – BDI), la limitation de la déductibilité des intérêts serait de nature à renchérir le coût du crédit aux entreprises pour un montant allant jusqu'à 2,11 points de taux d'intérêt pour un emprunt à 8 %.

Afin de limiter l'impact de cette mesure, le gouvernement allemand a augmenté le seuil d'entrée dans le dispositif : initialement fixé à 1 M€, il est passé en 2009 à 3 M€. Par ailleurs, un report en avant de

¹⁵⁵ Cf. par exemple, le communiqué de la fédération patronale de l'industrie BDI : « Die Zinsschranke : eine ungewollte Verschärfung der Krise » (une aggravation involontaire de la crise), 6 février 2009

l'EBITDA non utilisé au cours d'une année et généré à partir de 2007 a été introduit sur une période de 5 ans à partir du 1^{er} janvier 2010. L'existence de ce dispositif continue toutefois de faire débat, les entreprises mais aussi certains experts recommandant un alignement sur les dispositifs étrangers¹⁵⁶.

Par comparaison, le dispositif français anti-sous capitalisation résultant de l'article 212 du code général des impôts ne limite la déductibilité des intérêts que dans le cas de prêts consentis entre entreprises liées directement ou indirectement. Il apparaît sensiblement plus limité dans son objet et dans sa portée que le dispositif allemand. Le caractère économiquement discutable de ce dernier l'a incontestablement fragilisé ; de surcroît, en matière de lutte contre les dispositifs de sous-capitalisation, il ne semble pas apporter d'atout majeur par rapport aux mécanismes en vigueur dans les autres pays européens. Son unique avantage réside dans un rendement budgétaire élevé (environ 1 Md€).

La limitation du report des résultats déficitaires

Alors qu'en France, les résultats déficitaires sont reportables en arrière dans la limite de 3 ans et de manière illimitée en avant, l'Allemagne connaît depuis 2004 un régime nettement plus strict :

- le report en arrière est limité à un an et il est plafonné à 511 500€ ;
- le report en avant est illimité mais, au-delà de 1 M€, il est plafonné à 60 % du bénéfice annuel.

Ces limitations ont été introduites afin de lisser l'effet sur les recettes fiscales des déficits accumulés par les entreprises. Ceux-ci s'élèvent aujourd'hui à environ 500 Md€. Le gain annuel pour les finances publiques fédérales serait de l'ordre de 1,465 Md€ (il s'agit bien entendu d'un avantage de trésorerie puisque les résultats déficitaires sont indéfiniment reportables ; il en irait autrement s'ils étaient limités dans le temps, ce qui a été un temps envisagé)¹⁵⁷.

Il est à noter que la masse des reports en France d'un ordre de grandeur proche : en effet, les déficits reportables au titre de l'IS

¹⁵⁶ Cf. par exemple Prof. Dr. Winfried Fuest : « Zinsschranke : sie verstärkt die Krise » (limitation des déductions d'intérêt : elle renforce la crise), IW-Nachrichten 13 octobre 2009.

¹⁵⁷ Cette évaluation est faite par l'« Institut de l'économie allemande » (IW) in R. Brügelmann et alii, « Steuergesetzgebung : Kosten werden zu Gewinnen » (Fiscalité : Quand les coûts deviennent des bénéfices), Wöchentliche Analysen zu wirtschafts-, sozial- und bildungspolitischen Themen, n°11, 18 mars 2010.

représentaient au 31 décembre 2009 un total de 279 Md€ tandis que les crédits d'impôt reportables et non restituables s'élevaient à 179 Md€.

La suppression de la déductibilité de la taxe commerciale

Alors qu'un grand nombre d'impôts et taxes sont admis en déduction en France (contribution économique territoriale, taxes foncières, taxe sur les salaires, impôt forfaitaire annuel), ils ne le sont pas en Allemagne. La taxe commerciale, qui était déductible de l'assiette de l'IS jusqu'en 2008 ne l'est plus désormais.

Le caractère non déductible des impôts et taxes est l'un des éléments participant à l'élargissement de l'assiette de l'IS en Allemagne.

3 - Des dispositifs en vigueur en Allemagne particulièrement favorables à la compétitivité des entreprises

Si la recherche de la neutralité a été un objectif affiché de la réforme de l'IS allemand au cours des 10 dernières années, ce dernier connaît cependant des dispositifs parfois plus incitatifs que ceux en vigueur en France.

a) L'amortissement des écarts d'acquisition (goodwill)

L'écart d'acquisition (ou goodwill) est la différence entre le coût d'acquisition d'une société et la somme des valeurs des éléments identifiables de l'entité acquise. La plupart des systèmes fiscaux, à l'image du système français, n'admettent pas la déduction de l'écart d'acquisition dans le résultat imposable. A l'inverse, l'Allemagne et les Etats-Unis acceptent la déduction fiscale de l'écart d'acquisition sous forme d'amortissements sur une durée de 15 ans.

Ce dispositif particulier apparaît comme un élément de compétitivité non négligeable dans le cadre des opérations d'acquisition effectuées par des sociétés imposées en Allemagne.

b) Le régime des sociétés mères-filles

Le régime mère-fille permet à une société d'être exonérée des produits de participation reçus d'une filiale que celle-ci soit établie dans le même pays ou qu'elle soit étrangère.

Les sociétés françaises peuvent bénéficier de ce régime – sous réserve de la réintégration d'une quote-part de 5 % pour frais et charges – dès lors que les dividendes perçus sont attachés à des participations qui représentent au moins 5 % du capital de la société et sont détenues depuis

plus de 2 ans. Ce régime, déjà très favorable au regard de la situation observée dans de nombreux pays, l'est toutefois moins que celui en vigueur en Allemagne, qui exonère (sous réserve d'une quote-part de 5 %) les dividendes perçus d'une filiale sans condition de participation minimale et de durée de détention.

c) Le régime de groupe (Organschaft)

Les régimes de groupe en vigueur en France et en Allemagne apparaissent tous deux très avantageux. Toutefois, fondés sur des logiques différentes, ils présentent chacun des avantages distincts.

Le régime de groupe en vigueur en Allemagne est de droit lorsqu'une entreprise possède la majorité des droits de vote attachés aux actions ou parts d'une société. Par ailleurs, l'intégration fiscale prévaut non seulement pour l'impôt sur les sociétés, mais aussi pour la « taxe commerciale » et la TVA. La société mère déclare et paie la TVA pour l'ensemble des sociétés du groupe, les transactions entre sociétés du groupe étant réputées internes et non soumises à la TVA. Toutefois, ce régime ne permet la prise en compte des déficits d'une société filiale par la société mère du groupe que sous réserve de la conclusion d'un contrat de transfert de résultats entre la mère et la filiale. Ce contrat engage les sociétés à un transfert effectif des résultats vers la société mère pour une période minimale de cinq ans.

D'accès moins facile en termes de participation dans la mesure où il implique que la société mère possède au moins 95 % des droits de vote et des droits dans les bénéfices de chacune des sociétés filiales, le régime français est aussi moins contraignant à certains égards. Il permet en effet une compensation totale des déficits et des bénéfices des sociétés membres du groupe sans engagement particulier de transferts effectif de résultats. Ce régime est donc particulièrement favorable et attractif pour compenser les déficits et déduire l'ensemble des frais financiers du groupe.

CONCLUSION

Les structures d'imposition des entreprises allemandes et françaises diffèrent traditionnellement du fait de la proportion très élevée de sociétés de personnes soumises à l'impôt sur le revenu en Allemagne. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, les régimes en vigueur dans les deux pays connaissent une divergence récente, même si leurs situations absolues restent encore proches. Une priorité a effectivement été donnée en Allemagne à l'objectif de compétitivité des entreprises, qui s'est traduit par une baisse des prélèvements assortie d'une volonté de rendre plus neutre l'assiette de l'IS.

Toutefois, de nombreux points communs demeurent entre les deux dispositifs : les niveaux de prélèvements effectifs sont proches et classent les deux pays parmi ceux dont la fiscalité est élevée et dont l'attractivité et la compétitivité ne peuvent principalement reposer sur ce paramètre. De ce fait, la France et l'Allemagne ne sont pas aujourd'hui en matière d'imposition des sociétés dans une position de concurrence fiscale l'une vis-à-vis de l'autre et les différences significatives susceptibles d'expliquer en partie les écarts de compétitivité-coût sont bien plus à rechercher au niveau des charges pesant en amont sur les coûts de production.

En revanche, une telle concurrence fiscale existe entre certains pays au sein de l'Union européenne, ce qui se manifeste par des taux de prélèvements sur les entreprises significativement inférieurs à ceux que l'on peut observer non seulement aux Etats-Unis et au Japon, mais aussi dans certains des pays émergents les plus dynamiques économiquement.

L'ensemble de ces éléments rend envisageable un rapprochement des éléments essentiels de l'assiette de l'impôt sur les sociétés dans les deux pays.

IV - La TVA : une convergence franco-allemande apparente mais d'importantes différences

La TVA est un impôt largement harmonisé au niveau européen : son assiette fait l'objet de règles communes depuis 1967 et son taux est encadré depuis 1992. Elle joue aujourd'hui un rôle essentiel dans les pays de l'Union européenne, où elle constitue généralement la principale ressource fiscale. Toutefois, les règles communautaires laissent aux autorités nationales de fortes possibilités d'adaptation. Les développements suivants montrent que la France et l'Allemagne les ont inégalement sollicitées. C'est pourquoi, au-delà de la convergence apparente des systèmes de TVA dans les deux pays (A), d'importantes différences de fond demeurent (B).

A - Une convergence apparente

1 - Une assiette harmonisée au niveau européen

L'harmonisation de l'assiette de la TVA a été considérée, dès les débuts de la construction européenne, comme un élément indispensable au bon fonctionnement du marché commun. C'est pourquoi, dès 1967, les règles concernant l'assiette de la TVA ont été fixées par les directives communautaires. Historiquement, la « 6^{ème} directive TVA » du 17 mai 1977 a été le principal texte consolidant les règles communautaires relatives à la TVA. Ce texte, amendé à plusieurs reprises depuis lors, a été refondu dans le cadre de la « directive TVA » n°06/112/CE du 28 novembre 2006 qui constitue depuis le 1^{er} janvier 2007 la pierre angulaire de la législation communautaire en matière de TVA.

Ces textes et leurs évolutions successives ont été transposés dans les droits nationaux des Etats-membres. En France, les règles relatives à la TVA figurent dans le code général des impôts tandis qu'en Allemagne, elles sont consolidées dans la « loi sur la TVA » (Umsatzsteuergesetz). La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne a joué un rôle très actif pour unifier l'interprétation des règles communautaires dans les législations nationales et apprécier le respect par les Etats de leurs obligations de transposition.

En l'état actuel des législations française et allemande, les règles relatives à l'assiette de la TVA sont donc en théorie parfaitement harmonisées entre les deux pays.

2 - Des taux qui se sont rapprochés au cours des dernières années

a) Des règles communautaires laissant plus de marges de manœuvre nationales en matière de taux

La 6^{ème} directive TVA ne comportait que peu de dispositions concernant les taux de TVA. Une première tentative d'harmonisation, tendant à instituer des fourchettes pour le taux normal et pour le taux réduit, a échoué en 1987. Une directive « taux » a finalement été adoptée le 19 octobre 1992¹⁵⁸. Ce texte, dont les principales dispositions ont été reprises dans la directive du 28 novembre 2006, organise un dispositif simple :

- le taux normal est fixé à un minimum de 15 % ; il est à noter que le texte de la directive TVA ne prévoit pas de taux plafond ; le maximum de 25 % observé aujourd'hui résulte d'un engagement des Etats-membres ;
- un ou deux taux réduits peuvent être appliqués aux biens et services énumérés dans une annexe limitative (l'annexe III de la directive de 2006).

Cette simplicité de principe est altérée par de nombreuses exceptions résultant de dispositions nationales antérieures à l'entrée en vigueur de la directive sur les taux de 1992 qui ont été maintenues depuis lors. Ces exceptions, qui concernent la majorité des Etats-membres, sont essentiellement :

- les taux dits « parking », qui concernent les livraisons de biens et de services qui, dans certains Etats, étaient taxées à un taux réduit avant le 1^{er} janvier 1991 mais qui ne figurent pas à l'annexe III de la directive TVA. Ces opérations peuvent, à titre temporaire, continuer à être taxées à un taux inférieur à 15 % qui ne peut toutefois être fixé en-dessous de 12 % ;
- les taux super-réduits, qui concernent des livraisons de biens et de services taxées à un taux inférieur à 5 %, lorsque ce type de régime existait avant le 1^{er} janvier 1991. De la même façon que pour les taux parking, ces exceptions sont temporaires, mais n'ont jamais été remises en cause à ce jour ;
- enfin, des dérogations sont également prévues permettant de tenir compte de certaines particularités géographiques des Etats-membres : ainsi, des taux spéciaux sont applicables en

¹⁵⁸ Cette directive, n°92/77, se présente techniquement comme une modification de la 6^{ème} directive.

Corse, et dans les départements d'outre-mer ; en Allemagne, seules l'île d'Helgoland et l'enclave de Büsingen sont exclues du champ d'application de la TVA.

Au total, le nombre très élevé de ces dérogations rend le système de taux de TVA à l'intérieur de l'Union européenne assez complexe et pas toujours équitable, le maintien de situations historiques dans le cadre des taux parking contribuant à un traitement différent de situations identiques selon les Etats-membres.

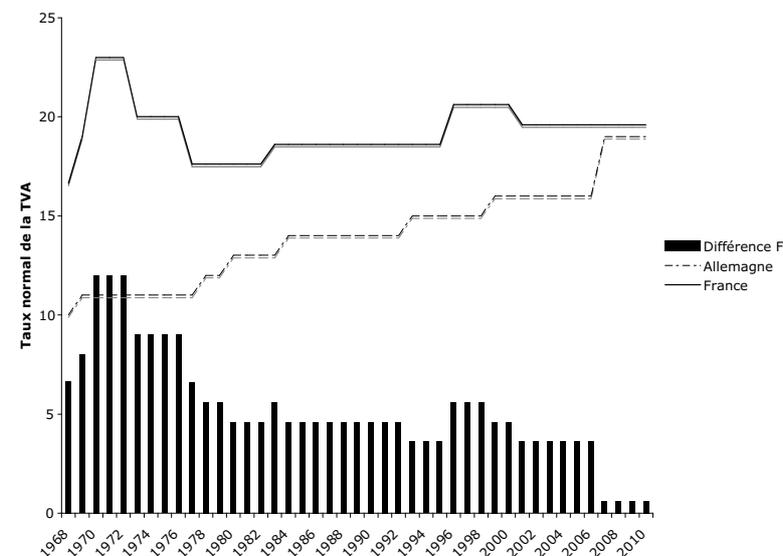
b) Des taux normaux devenus quasiment identiques

La France et l'Allemagne affichent aujourd'hui des taux normaux de TVA quasiment identiques : 19,6 % pour la France et 19 % pour l'Allemagne. Ces taux placent les deux pays à un niveau significativement inférieur à la moyenne communautaire, qui s'établissait au 1^{er} janvier 2010 à 20,52 %¹⁵⁹.

Cette convergence franco-allemande est récente et résulte essentiellement de l'augmentation de 3 points du taux normal de la TVA mise en œuvre en Allemagne au 1^{er} janvier 2007. Avant cette date, la France a toujours eu un taux normal de TVA significativement supérieur à celui de l'Allemagne.

¹⁵⁹ Il s'agit de la moyenne arithmétique, non pondérée des poids économiques respectifs des différents Etats-membres. Il est à noter que cette moyenne inclut l'augmentation du taux normal de la TVA au Royaume-Uni, passé au 1^{er} janvier 2011 de 17,5% à 20%.

Graphique n° 28 : Taux normal de la TVA en France et en Allemagne depuis 1968



Source : Commission européenne

c) Une situation proche en matière de taux réduits

Les taux réduits n'ont pas fait l'objet d'adaptations aussi nombreuses que les taux normaux. Le taux réduit s'établit à 5,5 % en France depuis le 1^{er} juillet 1982 et à 7 % en Allemagne depuis le 1^{er} juillet 1983. Les deux pays sont dans une situation relativement atypique dans ce domaine :

- les taux réduits français et allemand sont significativement inférieurs à la moyenne des taux réduits en Europe, qui s'établit à 8,46 % ;
- par ailleurs, ni la France ni l'Allemagne n'utilisent les dispositions de la directive de 2006 autorisant les Etats-membres à recourir à deux taux réduits alors que dix Etats-membres usent de cette faculté. Le taux super-réduit de 2,1 % en vigueur en France n'est pas assimilable à un second taux réduit au sens de la directive TVA, celle-ci précisant que les taux réduits doivent être au moins égaux à 5 %. La création

d'un second taux réduit de TVA ne fait pas partie de la stratégie actuelle du Gouvernement allemand. Il est à noter que la création d'un tel taux ferait courir le risque de nombreuses revendications sectorielles tendant à voir de nouvelles activités soumises à ce taux réduit.

Le faible niveau des taux réduits, s'il permet de moins taxer certains types de biens, présente deux inconvénients : il conduit, d'une part, à limiter les recettes de TVA ; il s'accompagne d'autre part d'un écart important entre le taux réduit et le taux normal, ce qui nourrit des revendications récurrentes de certains secteurs d'activité taxés au taux normal afin de bénéficier du taux réduit.

B - Des différences qui demeurent

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

Le taux normal de TVA de l'Allemagne a augmenté de 5 points depuis 1990 ; en France, il n'a augmenté que de 1 point durant la même période. Il en résulte une évolution des recettes de TVA nettement plus dynamique en Allemagne qu'en France.

a) La part des recettes de TVA dans le PIB a reculé en France, progressé en Allemagne et les deux pays sont désormais au même niveau

France et Allemagne ont, au regard de la TVA, des trajectoires différentes. Rapportées au PIB, les recettes de TVA ont progressé en Allemagne au cours des trois dernières décennies alors qu'elles ont reculé en France ; de ce fait, si les recettes de TVA observées en France en 1980 étaient supérieures de 2 points de PIB à celles de l'Allemagne et encore de 0,9 point de PIB en 1995, cet écart s'était annulé en 2008, les recettes de TVA représentant 7 % du PIB dans chacun des deux pays¹⁶⁰. On peut observer que les recettes de TVA les plus élevées se rencontrent dans les pays comme le Danemark, la Finlande ou la Suède, qui ont un système de protection sociale étendu.

¹⁶⁰ Bien que la TVA ait une assiette plus large et un coefficient d'efficacité supérieur en Allemagne, ses recettes atteignent la même part du PIB qu'en France (7 %). Ce paradoxe apparent s'explique par la proportion supérieure dans le PIB représentée en France par l'assiette taxable, et notamment la part plus importante de la consommation.

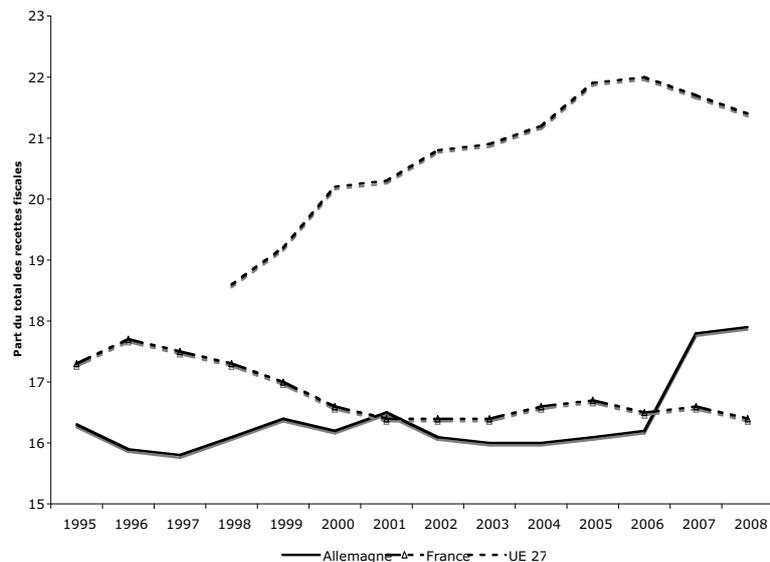
Tableau n° 41 : Recettes de TVA (en % du PIB)

	1980	1995	2008	1995-2008	Rang (UE27)
Autriche	8,3	7,7	7,8	0,1	14
Belgique	7,3	6,6	7	0,3	21
Danemark	10,1	9,4	10,1	0,7	3
Finlande	0	7,9	8,4	0,5	7
France	8,6	7,4	7	-0,4	20
Allemagne	6,6	6,5	7	0,5	19
Grèce	0	6,1	7,1	1	17
Irlande	5	7	7,1	0,1	16
Italie	4,8	5,5	5,9	0,4	26
Luxembourg	4,9	5,2	6	0,8	25
Pays-Bas	7,1	6,5	7,3	0,8	15
Portugal	0	7,1	8,7	1,6	5
Espagne	0	5,2	5,3	0,1	27
Suède	6,5	9,1	9,4	0,3	4
Royaume-Uni	5,1	6,5	6,3	-0,2	24
Moyenne UE (non pondérée)	-	6,8	7,6		

Source : Commission européenne

b) La part des recettes de TVA dans le total des recettes fiscales est désormais plus élevée en Allemagne qu'en France

Graphique n° 29 : Evolution des recettes de TVA en France et en Allemagne (en part du total des recettes fiscales ; 1995-2008)



Source : Commission européenne

Le graphique ci-dessus met nettement en évidence le renversement de situation observé entre la France et l'Allemagne s'agissant de la part de la TVA dans le total de leurs recettes fiscales : alors que cette part était nettement plus élevée en France jusque dans le milieu des années 1990, la situation des deux pays s'est progressivement rapprochée pour s'inverser en 2007, lorsque l'Allemagne a augmenté le taux normal de sa TVA de 3 points. L'écart entre les deux pays est désormais significatif puisque la TVA représente désormais près de 18 % des recettes fiscales en Allemagne contre 16,4 % en France.

Il est à noter toutefois que la TVA allemande comme la TVA française ont au sein de leurs systèmes fiscaux respectifs un poids nettement inférieur à la moyenne européenne.

Les évolutions décrites ci-dessus montrent que l'Allemagne et la France ont fait, en matière de TVA, des choix différents : partant d'une situation où cet impôt avait un poids relativement faible, l'Allemagne a renforcé sa place au cours des deux dernières décennies ; à l'inverse, le poids de la TVA dans l'économie française qui était élevé relativement aux autres pays européens jusqu'à la fin des années 1980 s'est progressivement affaibli. La France figure ainsi désormais parmi les pays européens dont la part de la TVA dans le total des recettes fiscales est la plus modeste.

2 - Un recours aux taux réduits et dérogatoires très développé en France

a) L'Allemagne a fait un usage plus modéré que la France du taux réduit de TVA pour soutenir certains secteurs économiques

Depuis la fin des années 1990, la France a été à l'origine de deux modifications de la législation européenne visant à étendre le périmètre du taux réduit de TVA à de nouveaux secteurs économiques :

- la première en 1999, avec la directive 1999/85/CE relative à l'application du taux réduit de TVA aux services à forte intensité en main d'œuvre ;
- la seconde en 2009 avec la directive 2009/47/CE qui permet d'appliquer le taux réduit au secteur des cafés et restaurants.

Ces mesures poursuivaient deux objectifs principaux de soutien de l'emploi dans les secteurs concernés et de lutte contre le travail non déclaré. Elles devaient également contribuer à une baisse des prix des services affectés par la baisse de TVA. En définitive, la TVA est devenue le support d'une politique de soutien sectoriel dont il apparaît que la France a fait un usage bien plus important que l'Allemagne.

Le tableau ci-dessous liste les principales différences entre la France et l'Allemagne tenant au périmètre du taux réduit.

Tableau n° 42 : Principales différences entre la France et l'Allemagne concernant le périmètre du taux réduit

Catégories de biens ou services	Taux applicables	
	France	Allemagne
Biens et services mentionnés à l'annexe III de la directive TVA		
1. Produits alimentaires		
Eaux minérales	5,5	19
Jus de fruits	5,5	19
Limonades	5,5	19
2. Produits pharmaceutiques	2,1/5,5/19,6	19
3. Journaux quotidiens	2,1	7
4. Périodiques	2,1/19,6	7
5. Cafés, restaurants	5,5	19
6. Hôtellerie	5,5	7
7. Transports intérieurs (Ter, air, mer)	5,5	7 ou 19
8. Engrais	5,5	19
9. Œuvres sociales ¹⁶¹	19,6	7
10. Abonnements énergétiques	5,5	19
Services listés dans l'annexe IV de la directive TVA		
1. Rénovation et réparation de logements privés	5,5	19
2. Lavage de vitres et nettoyage de logements privés	5,5	19
3. Services de soins à domicile	5,5	19

Source : Commission européenne

Le tableau ci-dessus montre que l'application des taux réduits est beaucoup plus large en France qu'en Allemagne, où elle est réservée à des biens et services moins nombreux et, souvent, de première nécessité

¹⁶¹ Il convient de noter toutefois qu'un grand nombre d'activités relevant de ce domaine sont, en France, exonérées de la TVA.

(à l'exception de l'hôtellerie que l'Allemagne a, comme la France, choisi de soumettre au taux réduit). Cette situation fait apparaître des priorités différentes dans les deux pays concernant les objectifs assignés à la TVA : alors que le taux réduit de TVA est largement utilisé en France comme instrument de soutien à l'emploi dans certains secteurs, il ne l'est qu'exceptionnellement dans ce but en Allemagne, l'objectif de préservation des recettes de TVA apparaissant prépondérant.

b) La France met en œuvre des taux dérogatoires de TVA qui ne sont pas utilisés en Allemagne

En plus du taux réduit, la France utilise largement les possibilités ouvertes par les textes européens de recourir à des taux dérogatoires de TVA.

Le principal d'entre eux est le taux super-réduit de 2,1 %. Applicable à la presse et aux médicaments remboursés par la sécurité sociale, ce taux super-réduit n'est utilisé que par une faible minorité de pays européens (outre la France, ont recours à un tel taux l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et la Pologne). Parmi les pays utilisant un taux super-réduit, la France est celui affichant le taux le plus faible, ce qui doit être tempéré par le fait que son périmètre n'est pas le plus étendu.

Tableau n° 43 : Taux super-réduits dans l'Union européenne

Espagne	4 %
France	2,1%
Irlande	4,8%
Italie	4%
Luxembourg	3%

Source : Commission européenne

Par ailleurs, la France met en œuvre des taux spéciaux applicables à la Corse (0,90 %, 2,10 %, 8 %, 13 %) ou aux départements d'outre mer (2,10 %, 8,5 %).

A l'inverse, aucun taux dérogatoire n'est utilisé en Allemagne. De ce fait, il existe 7 taux de TVA différents en France contre 2 en Allemagne.

c) Le régime français de TVA a une efficacité plus faible que celui en vigueur en Allemagne au regard du critère de rendement budgétaire

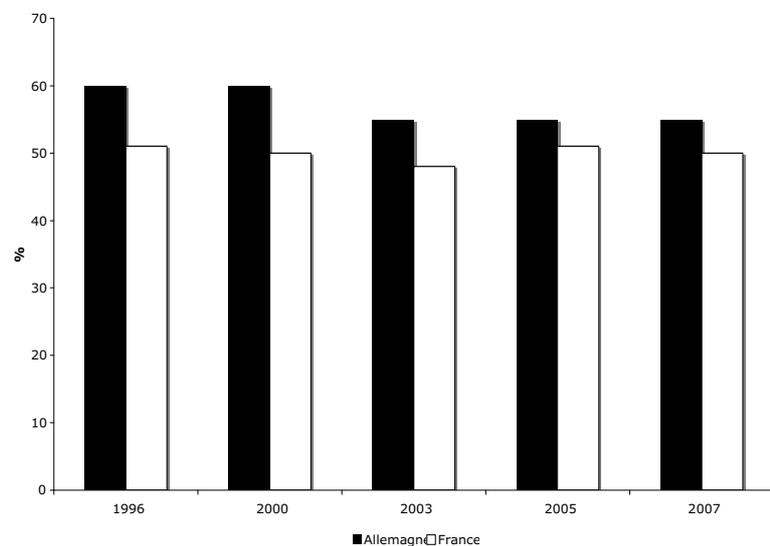
Le recours aux taux réduits et dérogatoires se traduit par une efficacité plus faible en termes de rendement de l'impôt. Afin de mesurer cet effet, l'OCDE calcule un indicateur qu'elle appelle « coefficient d'efficacité de la TVA » et qui se calcule de la façon suivante :

$$Ce = (\text{Recettes de TVA}/C) / \text{Taux normal de TVA} * 100$$

Ce étant le coefficient d'efficacité et C la consommation finale.

Plus une partie importante de la consommation finale est taxée au taux normal de TVA, plus cet indicateur se rapproche de 100. Inversement, un coefficient faible révèle un système de TVA où la part des exemptions et les taux réduits jouent un rôle important. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des coefficients d'efficacité de la TVA en France et en Allemagne.

Graphique n° 30 : Coefficient d'efficacité de la TVA en France et en Allemagne



Source : OCDE

Il est à noter que l'écart entre les deux pays s'est réduit depuis le milieu des années 1990 : alors qu'il était inférieur de 10 points à celui de l'Allemagne en 1990, le « coefficient d'efficacité de la TVA » observé en France ne lui était plus inférieur que de 5 points en 2007. Cette évolution tient essentiellement à l'augmentation du taux normal de la TVA en Allemagne qui, pour un taux réduit inchangé, a conduit à réduire mécaniquement le « coefficient d'efficacité de la TVA »¹⁶².

La différence qui subsiste aujourd'hui entre le « coefficient d'efficacité de la TVA » en France et en Allemagne révèle l'importance des écarts entre les deux pays en matière d'utilisation du taux réduit :

- le périmètre du taux réduit est nettement plus large en France qu'en Allemagne, en raison notamment de son extension aux domaines de la restauration et des services à forte intensité en main d'œuvre ;
- l'écart entre le taux réduit est plus grand en France qu'en Allemagne (14,1 points contre 12 points), ce qui contribue à diminuer le « coefficient d'efficacité de la TVA ».

La différence entre les coefficients français et allemand serait plus significative encore si les deux pays appliquaient des règles identiques en matière de droits à déduction de la TVA. Or, ces dernières sont plus restrictives en France qu'en Allemagne, ce qui conduit à majorer les recettes nettes de TVA et à améliorer le « coefficient d'efficacité ». En effet, un certain nombre de transactions ne peuvent donner lieu à déduction de la TVA pour les entreprises françaises alors même que cette déduction est parfaitement autorisée en Allemagne. Ces différences s'observent tout particulièrement pour les dépenses liées aux achats de véhicules automobiles non utilitaires.

Au total, on peut toutefois estimer qu'un alignement du taux réduit français et de son périmètre d'utilisation sur ceux de l'Allemagne conduirait à des recettes budgétaires supplémentaires de l'ordre de 15 Md€ (0,75 % du PIB).

La comparaison franco-allemande ne doit pas occulter que les deux pays affichent au regard de l'indicateur calculé par l'OCDE un résultat inférieur à celui de nombreux pays européens : si la Finlande, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark et l'Irlande ont un coefficient supérieur à

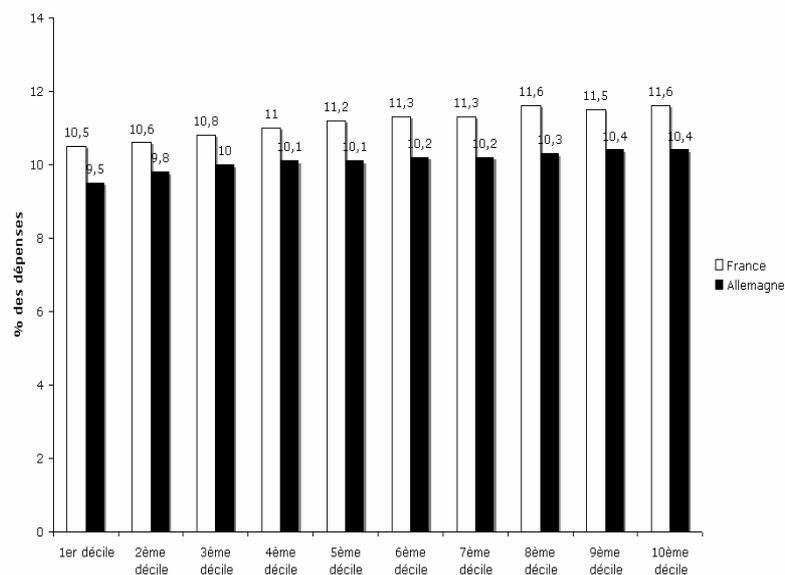
¹⁶² Par construction, le coefficient d'efficacité de la TVA baisse non seulement lorsque le périmètre des transactions soumises au taux réduit ou exonérées de TVA s'accroît, mais aussi lorsque l'écart entre le taux normal et le taux réduit augmente, ce qui a été le cas de l'Allemagne au cours des 20 dernières années, le taux normal étant passé de 14 % en 1990 à 19 % en 2007 alors même que le taux réduit restait inchangé à 7 %.

60 % ; inversement, certains pays se situent à des niveaux inférieurs, comme l'Italie ou le Royaume-Uni, dont les coefficients sont voisins de 45 %.

d) Malgré un recours plus massif aux taux réduits et dérogatoires, la TVA française n'a pas d'effets redistributifs plus favorables que la TVA allemande

La TVA représente une part relativement constante de la consommation des ménages, quel que soit le niveau de leurs revenus.

Graphique n° 31 : Charge fiscale de la TVA en part des dépenses totales des ménages, par décile

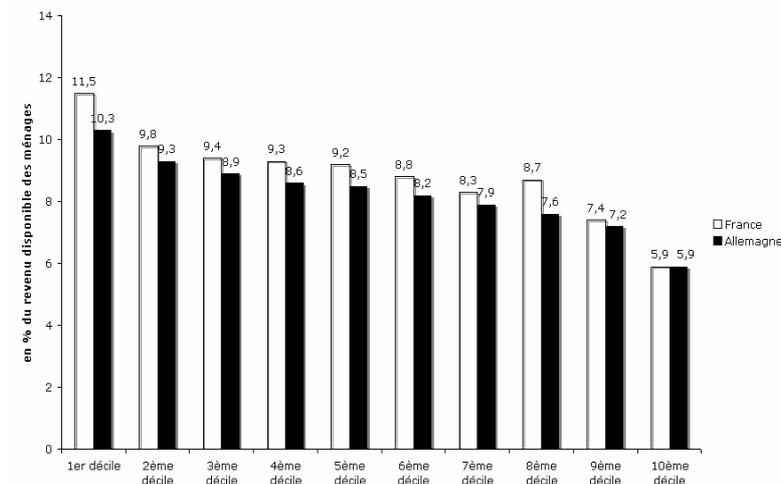


Source : Ruiz (2006), Bach, Haan et alii (2006), cités par Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, 2007

Toutefois, la consommation représente pour les ménages les moins aisés une part du revenu plus importante que pour les ménages ayant les ressources les plus élevées. Il en résulte que la TVA présente des caractéristiques défavorables au regard de la redistribution : rapportée au revenu, elle affecte davantage les catégories les moins favorisées de la

population. L'existence de taux réduits et dérogatoires devrait atténuer cet effet dès lors que ces taux porteraient sur des biens et des services de première nécessité. Or, la comparaison sur des services de première nécessité. Or, la comparaison avec l'Allemagne montre que le système français est légèrement plus dégressif que le système allemand, la part de la TVA représentant 11,5 % du revenu des ménages les plus modestes, contre 10,3 % en Allemagne. A l'autre extrémité de l'échelle des revenus, la TVA représente 5,9 % des revenus des 10 % des ménages les plus aisés dans les deux pays. Le système de taux réduits et dérogatoires en vigueur en France ne corrige donc pas efficacement les effets redistributifs défavorables de la TVA¹⁶³.

Graphique n° 32 : Charge fiscale de la TVA en part du revenu disponible des ménages, par décile



Source : Ruiz (2006), Bach, Haan et alii (2006), cités par Secrétariat d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, 2007

¹⁶³ Cette situation tient à deux facteurs : le fait que la consommation représente une part plus importante des revenus des ménages les moins favorisés en France qu'en Allemagne ; le fait que certains services bénéficiant du taux réduit – restauration, travaux de réparation – soient plutôt utilisés par des ménages ayant des revenus élevés.

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

a) L'augmentation de 3 points de la TVA en Allemagne en 2007 a été essentiellement affectée à la réduction des déficits publics

L'Allemagne a augmenté son taux normal de TVA de 3 points au 1^{er} janvier 2007 : un point a été affecté à une baisse des cotisations sociales (les cotisations d'assurance chômage, qui sont passées de 6,5 % à 4,2 %, une partie de cette baisse ayant été financée par ailleurs, par une contribution de l'Agence fédérale du travail) et deux points ont été affectés à la réduction du déficit pour un montant estimé à 16 Md€ (0,7 point de PIB).

Selon une étude de la Bundesbank¹⁶⁴, une grande partie de cette augmentation de la TVA a été répercutée dans les prix : selon la banque centrale allemande qui fonde son analyse sur un panier de 40 biens, l'augmentation de 3 points de la TVA aurait contribué pour 2,6 points à la hausse des prix en 2007. La question de l'effet économique de cette hausse de la TVA, notamment en termes de compétitivité, reste en revanche peu documentée.

b) Le débat concernant une réforme de la TVA se poursuit en Allemagne

La hausse du taux normal de la TVA n'a pas mis fin au débat concernant l'augmentation du rendement de cet impôt en Allemagne. Ainsi, la Cour fédérale des comptes allemande a réclamé en 2010 une réforme radicale de la TVA pour mettre fin aux dérogations injustifiées au taux normal, évaluant le coût lié au recours aux taux réduits à 24,2 Md€ en 2008. Par ailleurs, la question du taux réduit de TVA est inscrite dans le contrat de coalition gouvernementale. Un groupe de travail constitué en novembre 2010 à la demande du gouvernement allemand a ainsi reçu pour mission d'étudier une réduction du périmètre du taux réduit de TVA et d'en évaluer l'impact en termes de recettes fiscales.

S'il porte aujourd'hui essentiellement sur le périmètre du taux réduit, le débat sur une augmentation de la TVA reste donc à l'ordre du jour en Allemagne.

¹⁶⁴ Deutsche Bundesbank, « Preis- und Mengenwirkungen der Mehrwertsteueranhebung zum 1. Januar 2007 », Monatsbericht, April 2008, p. 31 et suiv.

CONCLUSION

Si les dispositifs de TVA en vigueur dans les deux pays se sont progressivement rapprochés, le régime français conduit toutefois à une efficacité en termes de recettes fiscales inférieure à celle constatée en Allemagne, sans que cela s'accompagne de caractéristiques plus favorables en termes de redistribution.

Les différences susceptibles de l'expliquer sont essentiellement :

- la faiblesse du taux réduit, qui s'établit 1,5 point en dessous de celui de l'Allemagne et environ 3 points sous la moyenne européenne ;
- l'importance du recours au taux réduit, qui s'étend largement au-delà des biens et services de première nécessité auxquels l'ont cantonné d'autres pays comme l'Allemagne ;
- la multiplicité des taux dérogatoires, qui conduit à l'existence de 7 taux de TVA différents en France alors que l'Allemagne n'en utilise que 2.

Si le choix était fait d'une convergence avec l'Allemagne en matière de TVA, elle pourrait s'opérer selon deux scénarios :

- limitée à un alignement des taux sans modification du périmètre d'application de la TVA, elle conduirait à une augmentation du taux super-réduit de 4,9 points, du taux réduit de 1,5 point (de 5,5 % à 7 %) et à une baisse du taux normal de 0,6 point (de 19,6 % à 19 %) ; une telle modification conduirait à une augmentation nette des recettes budgétaires de 2 Md€ environ (0,1 point de PIB) ; son intérêt est donc relativement limité ;
 - un alignement sur le régime allemand des taux et du périmètre d'application de la TVA (hors taux dérogatoires) ; cette mesure conduirait à un surcroît de recettes de l'ordre de 15,3 Md€ (0,7 point de PIB).
-

V - La fiscalité environnementale

Les politiques fiscales environnementales française et allemande ont connu des évolutions importantes au cours des dernières années, dans un contexte modifié par l'adoption du protocole de Kyoto et la fixation d'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce cadre a, notamment, été mis en place un marché européen de permis d'émission de gaz à effet de serre. La création de ce nouvel instrument ne s'est pas faite au détriment de la fiscalité environnementale. D'une part, et d'un point de vue purement statistique, le produit de la mise aux enchères des permis d'émission est considéré par Eurostat comme une « taxe environnementale ». D'autre part, pour atteindre les objectifs fixés voire aller au-delà, ce mécanisme peut être utilement complété par l'introduction de « taxes carbone » dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission, comme l'a rappelé dernièrement la Commission européenne¹⁶⁵.

Ces taxes carbone peuvent prendre la forme, soit de la création d'une taxe spécifique sur le carbone, soit d'une adaptation du régime fiscal applicable aux carburants ou aux biens de telle sorte qu'ils tiennent compte de la composante CO₂. La France a été tentée par la première voie et des tentatives ont été faites à deux reprises pour introduire une taxe carbone : TGAP sur les produits énergétiques en 2000, contribution carbone en 2010. L'Allemagne a choisi la seconde avec les réformes menées notamment par le gouvernement de M. Schröder : augmentation des taux de la taxe sur les produits énergétiques, création d'une taxe sur l'électricité et d'un péage autoroutier pour les poids-lourds...

Toutefois, la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre n'épuise pas la question de la fiscalité environnementale, même si elle en constitue la partie la plus importante. Il existe, notamment en France, de nombreuses taxes qui poursuivent des finalités environnementales, mais qui sont difficilement comparables avec les mécanismes similaires existant en Allemagne.

¹⁶⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économie et social européen et au Comité des régions. Analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20% de réduction des émissions de gaz à effet de serre et évaluation du risque de « fuites de carbone ». COM(2010) 265 final.

A - De nouveaux instruments : marché des quotas et projets de taxe carbone

1 - La généralisation de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre

Suite à l'approbation en 2002 du protocole de Kyoto par le Conseil de l'Union européenne, un marché des permis d'émission de gaz à effet de serre a été mis en place au niveau européen qui constitue un nouvel instrument de lutte contre ces émissions. L'attribution de ces permis est également une source de financement nouvelle pour les Etats. Le produit de la mise aux enchères des permis est ainsi inclus par Eurostat parmi les « taxes environnementales ».

Cette mise aux enchères s'effectue dans le cadre défini par la directive 2003/87/CE¹⁶⁶. Pour les périodes 2005 – 2007 et 2008 – 2012, les quotas sont alloués sur la base de plans nationaux, 90% au moins des quotas devant être alloués à titre gratuit. L'Allemagne a cependant utilisé la possibilité qui lui était offerte de mettre aux enchères une partie des quotas, en attribuant 40 millions de tonnes de CO₂ à titre onéreux dès le 1^{er} janvier 2008¹⁶⁷. Ces mises aux enchères ont rapporté 930 M€ à l'Etat fédéral en 2008. Le plan français prévoyait, quant à lui, une attribution gratuite de l'ensemble des permis. Toutefois, l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2011 a prévu qu'une proportion comprise entre 5 et 15 % des quotas alloués à une installation serait délivrée à titre onéreux, ce qui devrait dégager une recette de 140 M€ par an.

Cette convergence entre les deux pays va se poursuivre, puisqu'à partir du 1^{er} janvier 2013, le principe sera celui d'une mise aux enchères des quotas¹⁶⁸, ce qui devrait contribuer à la progression du produit de ces mises aux enchères dans les deux pays. Cette recette sera cependant volatile, puisqu'elle dépend des évolutions du prix de la tonne de CO₂ sur le marché secondaire. Or, ce prix a connu des évolutions importantes depuis le lancement du marché européen : de 20 € en 2005 à 15 € aujourd'hui, avec des pics à 35 € en 2006 et 2008.

¹⁶⁶ Directive 2003/96/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

¹⁶⁷ Article 19 de la loi sur le plan national d'allocation de quotas 2008 – 2012 - Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 - ZuG 2012).

¹⁶⁸ Article 10 de la directive 2003/87/CE modifiée par la directive 2009/29/CE.

2 - L'échec des tentatives de mise en place d'une taxe carbone en France

A deux reprises, la France a tenté d'introduire une taxe carbone qui devait contribuer à la réalisation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre : TGAP sur les produits énergétiques en 2000, contribution carbone en 2010. La création de la contribution carbone était prévue par la loi Grenelle I¹⁶⁹, afin « d'intégrer les effets des émissions de gaz à effet de serre dans les systèmes de prix par la taxation des consommations d'énergies fossiles. » La conférence des experts sur la contribution Climat et Energie¹⁷⁰ avait conclu qu'un tel instrument était nécessaire pour infléchir les émissions diffuses et tenir les engagements fixés par le Grenelle de l'environnement. La conférence insistait également sur la nécessité de mener cette réforme, à taux de prélèvements obligatoires constants et de « privilégier l'utilisation de la recette pour baisser les prélèvements les plus pénalisants pour la croissance économique ».

Les deux projets de taxes votés par le Parlement ont été censurés par le Conseil constitutionnel, qui les a jugés contraire au principe d'égalité devant l'impôt. En 2000¹⁷¹, le Conseil avait censuré la création de la TGAP sur les produits énergétiques, car elle pouvait conduire « à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère » et, d'autre part, parce que l'électricité y était soumise, alors qu'« en raison de la nature des sources de production de l'électricité en France, la consommation d'électricité contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique ». En 2010¹⁷², le Conseil a considéré que la somme des exemptions prévues, et notamment l'exonération dont bénéficiaient les industries polluantes soumises à quotas (alors que ces quotas devaient être attribués gratuitement jusqu'en 2012 – cf. supra), conduisait à n'assujettir à la contribution carbone qu'environ 48 % des émissions totales de gaz à effet de serre en France, ce qui était à la fois contraire à l'objectif de lutte contre le changement climatique et constitutif d'une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

¹⁶⁹ Art. 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹⁷⁰ Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Energie, 28 juillet 2009.

¹⁷¹ Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.

¹⁷² Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

B - La modification des taxes existantes : une réforme écologique de la fiscalité menée progressivement en Allemagne depuis 1999

Le premier gouvernement de M. Schröder (1999-2002) a mené une réforme écologique de la fiscalité (Ökosteuerreform) qui devait permettre, en augmentant la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, d'alléger la fiscalité du travail et de réduire la consommation d'énergie. Le second gouvernement Schröder (2002 – 2005) a poursuivi cet effort avec la mise en place du péage poids-lourds (LKW-Maut). La grande coalition (2005 – 2009) est venue parfaire ces réformes, dans le cadre de paquets « énergie – climat » : création de la taxe sur l'énergie et refonte du tarif de la taxe sur les véhicules à moteurs, modulé depuis 2009 en fonction de la quantité de CO₂ émise par kilomètre. Enfin, dans le cadre du plan de rigueur voté fin 2010, le gouvernement actuel a réduit les dépenses fiscales nuisibles à l'environnement et créé une taxe sur le transport aérien.

1 - Un niveau de taxation très élevé sur les produits énergétiques et l'électricité en Allemagne, compensé par des exonérations importantes

a) La France comme l'Allemagne taxent fortement les carburants et plus faiblement les combustibles

Le produit de l'impôt sur l'énergie (Energiesteuer) allemand est plus important (39,4 Md€) que celui de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE¹⁷³) française (23,8 Md€). Alors que la consommation finale d'énergie provenant des produits pétroliers française représente 80 % de la consommation allemande, les recettes françaises ne représentent que 60 % des recettes allemandes. Ceci s'explique principalement par des taux plus élevés en Allemagne.

Malgré cette différence de niveau, la structure des taux est comparable en France et en Allemagne par rapport à la moyenne des pays de l'UE avec des taux sensiblement plus élevés sur les carburants et nettement plus faibles sur les combustibles (et notamment le fioul et le pétrole lourd).

¹⁷³ Article 265 à 266 quinquies B du code des douanes.

Tableau n° 44 : Taux des taxes sur les produits énergétiques au 1^{er} juillet 2010

	Allemagne	France	UE
Carburants			
Essence (€/1000 l.)	721	639,6	564,14
Essence sans plomb (€/1000 l.)		606,9 ¹⁷⁴	509,63
Souffre > 10 mg/kg	669,8		
Souffre < 10 mg/kg	654,5		
Diesel (€/1000 l.)		428,4	388,1
Souffre > 10 mg/kg	485,7		
Souffre < 10 mg/kg	470,4		
GPL (€ / 1000 kg)	180,32	107,6	171,68
Combustibles			
Fioul (€/1000 l)			
Consommation professionnelle			150,32
Souffre > 50 mg/kg	59,99		
Souffre < 50 mg/kg	44,99	56,6	
Consommation non professionnelle			153,17
Souffre > 50 mg/kg	76,35		
Souffre < 50 mg/kg	61,35		
Pétrole lourd (€/1000kg)	25	18,5	73
GPL (€ / 1000 kg)			
Consommation professionnelle	36,36	0	37,3
Consommation non professionnelle	60,6		47,93
Gaz naturel (€/GJ)			
Consommation professionnelle	0,92	0,33	1,08
Consommation non professionnelle	1,53	0	1,39
Charbon (€/GJ)			
Consommation professionnelle		0,33	0,99
Consommation non professionnelle	0,3	0	1,22

Source : Cour des Comptes, d'après Commission européenne.

Les taux élevés constatés en Allemagne, notamment sur les carburants, résultent de la réforme de la fiscalité menée par le

¹⁷⁴ Les tarifs indiqués sont les tarifs maximaux au 1^{er} juillet 2010. Ils étaient inférieurs en Poitou-Charentes et en Corse, dans le cadre de la modulation de TIC par les conseils régionaux. Ces tarifs évoluent au 1^{er} janvier 2011, l'article 265 A bis octroyant aux conseils régionaux un pouvoir de majoration tarifaire. Les tarifs d'essence sans plomb varieront alors de 579,2 € à 614,1 € et les tarifs de diesel de 416,9 € à 441,9 €.

gouvernement de M. Schröder de 1999 à 2003. Cette réforme a conduit à augmenter progressivement le taux de l'impôt sur les hydrocarbures (à l'époque Mineralölsteuer) : il a ainsi été procédé à cinq augmentations annuelles de 3,07 centimes d'euros par litre de la taxe sur l'essence et le gazole. Les augmentations concernant les autres sources d'énergie ont été plus limitées. Surtout, le charbon n'était pas taxé et restait subventionné. Une nouvelle réforme a donc été menée en 2006 qui a conduit à la substitution de l'impôt sur l'énergie à l'impôt sur les hydrocarbures. Le charbon est depuis soumis à l'impôt sur l'énergie (au taux de 0,3 € /GJ, soit le minimum requis par la directive 2003/96¹⁷⁵). Sa production demeure néanmoins fortement subventionnée (1,4 Md€ prévus en 2010¹⁷⁶), même si ces subventions doivent disparaître en 2018.

Cette réforme a eu un bénéfice fiscal incontestable ; les recettes issues de l'impôt sur l'énergie ont ainsi progressé de 26,6 % : de 34,09 Md€ en 1998 à 43,18 Md€ en 2003. Par comparaison, le produit de la TICPE est resté stable depuis 1998 autour de 24 Md€. Cette augmentation du produit des taxes sur l'énergie (impôt sur l'énergie, mais aussi sur l'électricité – cf. infra) a été affectée à hauteur de 90 %, par la loi¹⁷⁷, à l'allègement de la fiscalité du travail. Ces recettes supplémentaires ont financé une réduction des cotisations d'assurance vieillesse : de 20 % avant la réforme, le taux de cotisation a été abaissé à 19 % en 2003. Il est depuis 2007 fixé à 19,9 %. Si la diminution du taux de cotisation peut paraître faible et temporaire, d'après le ministère des finances allemand, sans cette contribution complémentaire fédérale au régime général de retraite, les taux de cotisations seraient plus élevés à hauteur de 1,7 point.

En revanche, le bénéfice écologique de cette réforme est davantage discuté, en raison notamment du maintien de nombreux régimes dérogatoires (cf. infra). L'objectif affiché de réduction de la consommation d'énergie semble certes avoir été atteint, puisque la consommation finale d'énergie provenant de produits pétroliers a baissé de 10,7 % sur la période 1998 – 2003, cette baisse étant limitée à 8,09 % sur la période 2003 – 2008. Mais, le niveau de taxation est très inégal selon les produits énergétiques, lorsqu'il est rapporté aux émissions

¹⁷⁵ Directive 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

¹⁷⁶ Subvention pour la vente de charbon allemand destiné à la production d'électricité et à l'industrie de l'acier, ainsi que pour compenser les charges liées à l'ajustement des capacités.

¹⁷⁷ § 213, Abs. 4 Sozialgesetzbuch (SGB) Sechstes Buch (VI) - Gesetzliche Rentenversicherung.

engendrées par ces produits. Une étude de l'ADEME¹⁷⁸ illustre cette disparité avec, notamment, une sous-taxation très importante du charbon.

Tableau n° 45 : Taux d'imposition des produits pétroliers (en euro par tonnes de CO₂)

	Essence	Diesel	Fioul domestique	Fioul professionnel	Charbon
All.	277	179	23	94	3
France	265	158	21	21	3,5
UE 27	244	160	39	74	1

Source : ADEME, 2008

b) Une taxation sur l'électricité à un niveau très élevé en Allemagne, justifiée par des émissions de gaz à effet de serre importantes

Une taxe sur l'électricité fixée à un niveau très élevé en Allemagne, des taxes très réduites en France

Dans le cadre de la réforme menée en 1998, l'Allemagne a créé un impôt sur l'électricité (Stromsteuer). Son taux est fixé à 20,50€/MWh, alors que le niveau minimal défini par la directive 2003/96 est de 0,5€/MWh pour la consommation professionnelle et 1€/MWh pour la consommation non professionnelle. Le produit de cet impôt était de 6,3 Md€ en 2008.

En France, la taxation de l'électricité est quatre fois plus réduite : le produit des taxes sur la consommation finale d'électricité n'était que de 1,5 Md€ en 2008. Ces taxes viennent d'être réformées dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité¹⁷⁹.

Les nouvelles taxes sur la consommation finale d'électricité¹⁸⁰ ont un taux beaucoup plus faible que celui retenu pour la taxe sur l'électricité allemande :

- 0,75€/MWh pour les particuliers et les consommations professionnelles inférieures à 36 kVA

¹⁷⁸ Ademe et vous, Stratégie et études, Fiscalité comparée de l'énergie et du CO₂ en Europe et en France.

¹⁷⁹ Article 23 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010.

¹⁸⁰ Taxe communale sur la consommation finale d'électricité, taxe départementale sur la consommation finale d'électricité, taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité.

- 0,25€/MWh pour les consommations professionnelles comprises entre 36 kVA et 250 kVA
- 0,50€/MWh pour les consommations professionnelles supérieures à 250 kVA.

Toutefois, les communes et les départements appliquent aux deux premiers tarifs un coefficient multiplicateur compris entre 0 et 8 pour la taxe communale¹⁸¹ et 2 et 4 pour la taxe départementale. Le taux minimal est donc de 1,5€/MWh pour les particuliers et 0,5€/MWh pour les consommations professionnelles. Quant au taux maximal, il est de 9€/MWh pour les particuliers et de 3€/MWh pour les professionnels.

L'impact de cette réforme n'a pas été chiffré, en ce qui concerne les collectivités territoriales. Selon les informations transmises au rapporteur pour avis du Sénat sur le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité¹⁸², le produit attendu de la nouvelle taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité – qui concerne les consommations professionnelles supérieures à 250 kVA – serait de 75 M€.

Des charges de service public cinq fois plus importantes en Allemagne

La deuxième taxe environnementale, au sens d'Eurostat, qui pèse sur l'électricité en France est la contribution aux charges de service public de l'électricité qui vise, comme son nom l'indique, à compenser certaines charges de service public (notamment le soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, la péréquation tarifaire dans les départements d'outre-mer et en Corse, et les tarifs sociaux de l'électricité)¹⁸³. Le produit de la CSPE s'élevait à 1,7 Md€ en 2008.

Ce produit étant insuffisant pour compenser les charges de service public supportées par les opérateurs¹⁸⁴, la loi de finances pour 2011 a modifié les procédures de fixation de la CSPE¹⁸⁵. Ceci a entraîné une augmentation du montant de la contribution de 4,5€/MWh à 7,5€/MWh. Cependant, la commission de régulation de l'énergie évaluait à

¹⁸¹ Les communes ont donc la possibilité, en appliquant un coefficient 0, de ne pas prélever cette taxe.

¹⁸² Avis n° 617 (2009-2010) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 juillet 2010.

¹⁸³ Article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

¹⁸⁴ Cf. Cour des comptes, Rapport public annuel 2011, La compensation des charges du service public d'électricité.

¹⁸⁵ Article 37 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

12,90€/MWh la contribution qui serait nécessaire pour compenser les charges passées et à venir.

Un dispositif équivalent existe en Allemagne, même s'il n'est pas intégré dans la liste des taxes environnementales d'Eurostat. Il s'agit des contributions au soutien des énergies renouvelables (EEG-Umlage¹⁸⁶) et au soutien de la cogénération (KWK-G-Aufschläge)¹⁸⁷. Leur taux est bien plus élevé que celui de la CSPE en France : 35,3€/MWh en 2011¹⁸⁸ pour le soutien aux énergies renouvelables et 0,3€/MWh pour le soutien à la cogénération. Le produit de la contribution au soutien des énergies renouvelables était de 7,5 Md€ en 2009.

Des écarts de taxation cohérents avec les profils d'émission de gaz à effet de serre

Au total, la fiscalité maximale sur l'électricité est donc trois fois plus importante en Allemagne (55,6€/MWh) qu'en France (16,5€/MWh¹⁸⁹). Les écarts constatés en matière d'émissions de gaz à effet de serre peuvent cependant justifier l'importance de la taxation allemande, puisque le secteur de la production d'électricité et de chaleur allemand a émis sept fois plus de gaz à effet de serre en 2008 (322 millions de tonnes de CO₂) que le secteur français (45 millions de tonnes de CO₂)¹⁹⁰.

c) Contrepartie de ces niveaux élevés de taxation en Allemagne : des exonérations importantes, notamment sur l'électricité

La notion de « dépenses fiscales » diverge dans les deux pays. La Cour a donc exclu de son analyse les « dépenses fiscales » qui ne sont identifiées et chiffrées que dans l'un des deux pays, et notamment les activités pour lesquelles la directive 2003/96 ne s'applique pas. Une analyse détaillée de ces éléments figure en annexe au présent rapport.

Des exonérations de taxe sur les produits énergétiques à visée environnementale en Allemagne, favorables à l'agriculture en France

Le poids des dépenses fiscales afférentes à la TICPE est un peu plus important en France (10,2 % des recettes) qu'en Allemagne (9,4 %).

¹⁸⁶ § 3 Verordnung zur Weiterentwicklung des bundesweiten Ausgleichsmechanismus (AusglMechV).

¹⁸⁷ § 9 Abs. 7 S. 1 Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz).

¹⁸⁸ Il était de 20,47€/MWh en 2010.

¹⁸⁹ Dans l'hypothèse d'une modulation maximale par une commune et un département.

¹⁹⁰ Source : Agence européenne de l'environnement.

Leur structure est, en outre, très différente. Le Parlement et le gouvernement allemand privilégient, en effet, les dépenses fiscales qui répondent à un objectif environnemental, celles-ci représentant 80 % du total des exonérations qui grèvent l'impôt sur l'énergie. Le poids des dépenses fiscales dommageables à l'environnement devrait encore diminuer en Allemagne, suite aux mesures votées par le Parlement allemand dans le cadre de la loi d'accompagnement du budget 2011 qui conduisent à réduire la portée des deux principales dépenses fiscales qui n'avaient pas d'objectif environnemental.

Tableau n° 46 : Principales dépenses fiscales concernant les taxes sur les produits énergétiques et répondant à un objectif environnemental en France et en Allemagne¹⁹¹

2008, M€	France	Allemagne
Exonération pour les transports collectifs (y.c. taxis en France)	43	67
Biocarburants	790	580
Exonération pour les dispositifs de cogénération		2200
Huiles minérales et gaz naturel consommés aux fins de cogénération	10	
Gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur	200	120
Total (M€)	1043	2967
Total (% des recettes des taxes)	4,1%	7,5%

Source : Cour des comptes, d'après PLF 2009 et 22^{ème} rapport sur les subventions

En France, les dépenses fiscales grevant la TICPE sont majoritairement dommageables pour l'environnement.

Ainsi, le taux réduit pour le fioul domestique utilisé comme carburant diesel conduit-il les agriculteurs à utiliser un produit ayant une teneur en soufre élevé (1000 mg/kg), alors que la teneur en soufre du diesel est beaucoup plus faible (10 mg/kg)¹⁹². De même, le remboursement d'une fraction de TIC sur le gazole utilisé par certains

¹⁹¹ Pour l'Allemagne, il a été tenu compte de l'ensemble des dépenses fiscales (à l'exception des trois dépenses correspondant aux exonérations prévues par la directive – cf. annexe). En revanche, pour la France, il n'a été tenu compte que des dix principales dépenses fiscales sur les 24 listées dans le tome II de l'« évaluation des voies et moyens ».

¹⁹² Il convient toutefois de noter que le gazole non routier, commercialisé depuis le 1^{er} janvier 2011, a une teneur en soufre comparable à celle du diesel.

véhicules routiers contribue à abaisser le coût de ce mode de transport par rapport à d'autres plus respectueux de l'environnement comme le rail¹⁹³.

Tableau n° 47 : Principales dépenses fiscales concernant les taxes sur les produits énergétiques et dommageables à l'environnement en France et en Allemagne¹⁹⁴

2008, M€	France	Allemagne
Transports	295	0
Remboursement partiel TICPE sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	295	
Agriculture	1 265	450
Taux réduit pour le carburant agricole		135
Taux réduit pour le fioul domestique utilisé comme carburant diesel (agriculture et BTP)	1 100	
Taux réduit pour les industries manufacturières et entreprises agricoles et forestières [<u>portée réduite dans le cadre du budget 2011</u>]		315
Remboursement partiel de la TICPE en faveur des agriculteurs	165	
Industrie	0	162
Remboursement partiel pour les entreprises à forte intensité énergétique (Spitzenausgleich) [<u>portée réduite dans le cadre du budget 2011</u>]		162
Ménages	200	0
Gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur	200	
Total (M€)	1 560	612
Total (% des recettes des taxes)	6,14%	1,5%

Source : Cour des comptes, d'après PLF 2009 et 22^{ème} rapport sur les subventions

¹⁹³ Le CGDD a chiffré le coût environnemental de cette mesure à 3 M€ pour 2009 et 2010.

¹⁹⁴ Ont été exclues de l'analyse, pour la France, la mesure 8002008 (taux réduit de GPL), car un tel taux réduit existe également en Allemagne mais n'est pas chiffré, la mesure 800401 (Exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants), dont le CPO a rappelé qu'elle ne constituait pas une dépense fiscale dans la mesure où une taxe spécifique s'applique à l'outre-mer.

Des exonérations de taxe sur l'électricité importantes dans les deux pays

Compte tenu d'un niveau élevé de taxation sur l'électricité, de très importantes exonérations sont prévues en Allemagne. L'électricité issue des énergies renouvelables est ainsi entièrement exonérée (le 22ème rapport sur les subventions ne chiffre pas cette mesure) et un taux réduit s'applique pour l'électricité utilisée par les entreprises de transports ferroviaires et de tramways (125 M€). Surtout, des mesures d'accompagnement ont été prises pour réduire le poids de l'impôt pour les entreprises intensives en énergie, dont l'objectif est de ne pas pénaliser la compétitivité industrielle allemande. En 2008, le coût de ces exonérations est ainsi très élevé :

- taux réduit pour les industries manufacturières et entreprises agricoles et forestières : 2,1 Md€
- remboursement partiel pour les entreprises à forte intensité énergétique (Spitzenausgleich) : 1,8 Md€.

Ces deux exonérations représentent 61,9 % du produit de la taxe sur l'électricité (6,3 Md€ en 2008). Leur portée a toutefois été réduite par la loi d'accompagnement du budget 2011.

Comme en Allemagne, des exonérations importantes sont prévues en France, notamment au profit des petits producteurs d'électricité et des « personnes grandes consommatrices d'énergie soumises à autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre ». Toutefois, celles-ci n'ont pas fait, à ce jour, l'objet de chiffrages précis.

2 - Les réformes de la taxation des transports routiers depuis 1999

Dans le cadre des réformes menées depuis 1999, le gouvernement et le Parlement allemand ont également réformé la taxation des transports routiers. Ils ont d'une part défini 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.

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 particuliers. Sur la période la plus récente, de nouvelles taxes ont été créées, notamment le bonus – malus automobile et la taxe sur les poids lourds (pendant du péage allemand).

a) L'Allemagne dispose d'une taxe annuelle sur l'ensemble des véhicules, alors que cet outil est limité aux voitures très polluantes et aux véhicules de tourisme des sociétés en France depuis 2001.

La taxe sur les véhicules à moteur allemande

En Allemagne, la seule taxe sur les transports est actuellement la taxe sur les véhicules à moteur (Kraftfahrzeugsteuer). En 2008, le produit de cette taxe était de 6,8 Md€ pour les véhicules des particuliers et 2 Md€ pour les véhicules des entreprises.

La taxation se fait, pour les véhicules mis en circulation après le 1^{er} juillet 2009, en fonction de la cylindrée du véhicule et des émissions de CO₂ :

- un montant forfaitaire, fonction de la cylindrée et de la motorisation, de 2€ par tranche de 100 cm³ pour les véhicules à essence et 9,5€ pour les véhicules diesel
- une taxation en fonction des émissions de CO₂, au-delà d'une quantité de base d'émission exonérée qui est fixée de façon décroissante de 2011 à 2014 (120 g/km jusqu'au 31 décembre 2011, 110 g/km en 2012 et 2013, 95 g/km à compter du 1^{er} janvier 2014), au tarif de 2€ par g/km.

La loi sur l'impôt sur les véhicules à moteur prévoit plusieurs réductions d'impôt : pour les remorques de véhicule (155 M€), les véhicules utilitaires (45 M€), les véhicules agricoles (55 M€) et les transports collectifs (30 M€),

La France a supprimé la taxe annuelle sur les véhicules des particuliers en 2001 et l'a remplacé par un empilement complexe de cinq taxes.

La France est l'un des rares pays européens à ne plus avoir de taxe annuelle sur les véhicules des particuliers, depuis la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur pour les particuliers (vignette) en 2001¹⁹⁵. Cependant, les réformes intervenues depuis lors ont conduit à la superposition de plusieurs taxes sur l'immatriculation ou la possession de véhicules dont les taux dépendent en partie des émissions de CO₂.

¹⁹⁵ Article 6 de la loi n°2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.

L'immatriculation d'un véhicule donne lieu au recouvrement de deux types de taxe :

- la taxe sur les certificats d'immatriculation de véhicule¹⁹⁶ (1,5 Md€ acquittés par les particuliers, 394 M€ par les entreprises). Elle est le produit d'un taux unitaire (compris entre 27 et 46,15 € selon les régions) et de la puissance administrative du véhicule qui tient compte, comme la taxe sur les véhicules automobiles allemande, de la puissance mécanique et des émissions de CO₂¹⁹⁷.
- deux taxes additionnelles :
 - le malus dû sur le premier certificat d'immatriculation¹⁹⁸ et dont le tarif est fixé en fonction des émissions de CO₂ à partir d'un seuil qui a été progressivement abaissé depuis 2008 (151 g/km en 2011, 141 g/km en 2012). Le montant de cette taxe s'échelonne de 200 à 2600€, en fonction de l'année d'acquisition et du taux d'émission. Pendant de ce malus, les particuliers peuvent bénéficier d'un « bonus »¹⁹⁹ ; il consiste en une aide à l'acquisition de véhicules propres d'un montant qui s'échelonne de 0 à 5 000 € pour les véhicules, dont le taux d'émission est inférieur à 140 g/km. Lors de sa mise en place, ce dispositif devait être équilibré. Or, depuis sa création, l'exécution des dépenses s'est trouvée beaucoup plus élevée que celle prévue initialement, alors que le niveau des recettes a été nettement en retrait par rapport à celui anticipé. Le fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres²⁰⁰ s'est dès lors trouvé en déficit croissant : 214 M€ en 2008 et 522 M€ en 2009. Ceci avait conduit la Cour à recommander de « renforcer les critères d'éligibilité du bonus et de la prime à la casse et d'accroître les pénalités prévues au titre du malus afin, à la fois, d'en diminuer les coûts budgétaires et d'en renforcer l'impact

¹⁹⁶ Articles 1599 quinquies à 1599 novodécies A du code général des impôts.

¹⁹⁷ La puissance administrative des voitures particulières est calculée selon la formule suivante : $CO_2/45 + (P/40)^{1,6}$, où CO₂ désigne les émissions de dioxyde de carbone exprimées en grammes par kilomètres et P la puissance réelle du moteur exprimée en kilowatts. Article 62 de la loi n°98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

¹⁹⁸ Article 1011 bis du code général des impôts.

¹⁹⁹ Décret n°2007-1873 du 26 décembre 2007, modifié par le décret n° 2010-1618 du 23 décembre 2010.

²⁰⁰ Ce fonds est abondé par les taxes additionnelles (malus) et doit financer les aides à l'acquisition (bonus).

sur l'environnement »²⁰¹. Le 12 janvier dernier, les ministres concernés ont annoncé un renforcement des exigences écologiques du dispositif en 2011 et 2012.

- une « taxe additionnelle » due pour l'immatriculation des véhicules d'occasion assise sur le nombre de grammes de dioxyde de carbone émis par kilomètre. Les véhicules émettant moins de 200 grammes de CO₂ en sont exonérés. Pour les autres véhicules, le tarif est de 2 € par gramme de CO₂ pour les émissions comprises entre 200 et 250 grammes de CO₂ par kms et de 4 € au-delà.

Depuis 2001, la taxation de la possession de véhicules automobiles est limitée aux véhicules de société (1 Md€ en 2008). Le tarif de la taxe sur les véhicules de société²⁰² est basé sur les émissions de CO₂ des véhicules depuis le 1^{er} janvier 2006. Il est progressif dans une fourchette de 2 € à 19 € par gramme de CO₂, en fonction du nombre de grammes de CO₂ émis par kilomètre. Contrairement au système allemand, il s'agit d'un système progressif et non linéaire. Il taxe donc plus lourdement les voitures les plus polluantes. En outre, le code général des impôts ne prévoit pas d'exonération ; toutes les émissions sont taxées, dès le 1^{er} gramme par kilomètre de CO₂ émis. Toutefois, la taxe ne pèse que sur les véhicules de tourisme utilisés par les sociétés. En sont en outre exonérés les véhicules électriques, ou fonctionnant au gaz naturel, au GPL ou au superéthanol E85. L'assiette de cette taxe est donc plus réduite que celle de la taxe sur les véhicules automobiles allemande.

Les poids lourds d'un poids total autorisé en charge supérieur à 12 tonnes sont cependant redevables de la taxe à l'essieu²⁰³ (226 M€) dont le barème est assis sur le nombre d'essieu et le poids total autorisé en charge. Cette taxe vise à compenser l'usure des routes causée par la circulation des camions et non la pollution atmosphérique qui n'est, actuellement, pas taxée pour cette catégorie de véhicules.

Les véhicules particuliers dont le taux d'émission est supérieur à 245 grammes (240 grammes à partir de 2010) sont de nouveau soumis à une taxe annuelle, depuis l'introduction d'un malus annuel en 2008. Le montant de cette taxe est de 160€²⁰⁴.

²⁰¹ Note sur l'exécution du budget (NEB) « Compte de concours financiers d'avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » (exercice 2009).

²⁰² Articles 1010 à 1010 B du code général des impôts.

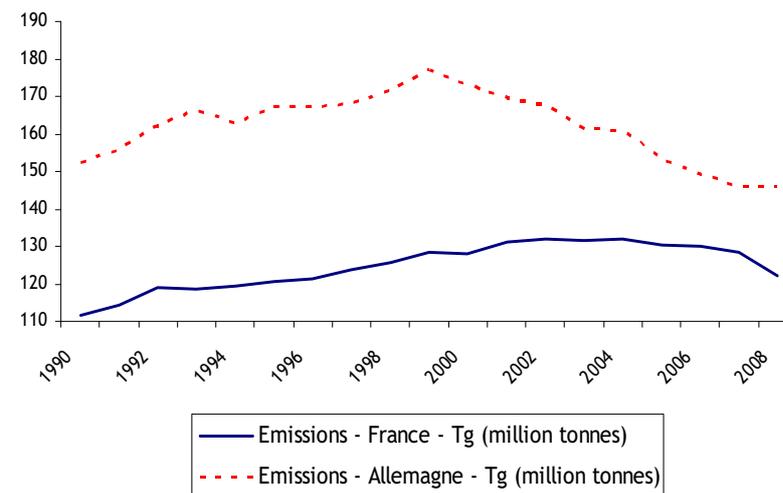
²⁰³ Taxe spéciale sur certains véhicules routiers. (Articles 284 bis à 284 sexies bis du code des douanes).

²⁰⁴ Article 1011 ter du code général des impôts.

L'Allemagne a donc su faire évoluer sa taxe sur les véhicules à moteur pour en faire le moyen d'une taxation écologique des émissions de gaz à effet de serre. En France, cette taxation écologique a conduit à la multiplication des taxes nuisant à la lisibilité du dispositif.

La politique allemande (et notamment l'augmentation de la taxation des carburants) semble avoir été plus efficace, puisque les émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier ont diminué de 17 % depuis 1999, alors qu'elles sont restées stables en France sur la même période²⁰⁵.

Graphique n° 33 : Evolution des émissions de gaz à effet de serre dues au transport routier depuis 1993



Source : Agence européenne de l'environnement, greenhouse gas data viewer

²⁰⁵ Le décrochage observé en 2008 en France est difficile à analyser. La mise en place du bonus-malus n'explique pas l'évolution par rapport à l'Allemagne, puisque les émissions de CO₂ des véhicules neufs ont diminué dans des proportions comparables dans les deux pays en 2008 – 2009.

b) Les « taxes » et péages sur le transport autoroutier

Une taxe sur le transport autoroutier existe en France, dont l'inclusion parmi les taxes environnementales est discutable.

Il existe en France une taxe sur les concessionnaires d'autoroutes (522 M€)²⁰⁶. Son tarif est fixé à 7,32 € par 1000 kms parcourus par les usagers. Eurostat l'inclut dans les taxes environnementales, car elle renchérit le coût des transports autoroutiers. Son impact sur les prix doit cependant être relativisé, puisque les tarifs des péages sont fixés par arrêté ministériel. Ce sont principalement ces derniers qui ont un impact sur le coût du transport routier.

Les péages routiers et autoroutiers pour les poids lourds

Les péages routiers et autoroutiers ne sont pas inclus dans les données Eurostat sur la fiscalité environnementale, puisqu'ils financent un service rendu aux usagers. Il a néanmoins semblé pertinent de les inclure dans l'analyse, compte tenu de l'importance qu'a eue dans le débat public allemand, puis français, la création du péage sur les poids lourds allemand en 2005.

Ce péage sur les poids lourds (LKW-Maut)²⁰⁷ concerne les poids lourds de plus de 12 tonnes qui empruntent les autoroutes, autoroutes qui restent gratuites pour les particuliers. Les taux de la taxe sont fixés en fonction du tonnage, du niveau de pollution atmosphérique et du nombre d'essieux dans une fourchette comprise entre 0,141€/km et 0,288€/km²⁰⁸. Ils ont augmenté régulièrement depuis 2005, notamment en 2009 dans le cadre du second volet du paquet « énergie climat ». Afin d'améliorer l'acceptabilité de la mesure, le gouvernement allemand a consenti des aides fiscales de 600 M€ au secteur du transport routier. Ces aides prennent la forme d'une réduction fiscale sur la taxe de circulation et de différents programmes de soutien à visée environnementale et sociale.

Le gouvernement a recouvré 4,3 Md€ dans le cadre de ce péage en 2009. Ces recettes sont affectées à la Verkehrsinfrastrukturgesellschaft (VIFG), l'équivalent de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui finance la construction d'infrastructures de transports. Le gouvernement a annoncé en décembre dernier que ce

²⁰⁶ Article 302 bis ZB du code général des impôts.

²⁰⁷ Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge - ABMG).

²⁰⁸ Verordnung zur Festsetzung der Höhe der Autobahnmaut für schwere Nutzfahrzeuge (Mauthöheverordnung - MautHV).

péage sera étendu aux routes fédérales à 2 x 2 voies. En revanche, la création d'un péage pour les véhicules particuliers n'est pas envisagée.

La circulation sur les autoroutes françaises faisait déjà l'objet d'un péage, auquel sont soumis non seulement les poids lourds mais aussi les véhicules particuliers. Toutefois, la France a été confrontée à un report de circulation de poids lourds dans les régions frontalières suite à la mise en place du péage allemand. A donc été créée en 2008 une « écotaxe » kilométrique sur les poids lourds²⁰⁹ qui empruntent le réseau routier national non concédé²¹⁰. Comme le péage allemand, l'écotaxe française est modulée en fonction de la catégorie de véhicules²¹¹ et de la classe d'émission EURO des poids lourds. Le taux de la taxe est compris entre 0,025 € et 0,20 € par kilomètre, il est fixé par arrêté.

Cette taxe devrait d'abord être expérimentée dans la région Alsace sur un tronçon de 190 kilomètres, avant d'être généralisée à 10 000 km de routes nationales et 5 000 km de routes départementales. L'expérimentation devait débiter le 1^{er} janvier 2011, mais sa mise en œuvre a été décalée. Le produit attendu de cette nouvelle taxe est de 1,2 Md€. Afin d'améliorer l'acceptabilité de la mesure, les tarifs de la taxe à l'essieu (cf. supra) ont été diminués, entraînant un coût de 50 M€ par an.

La comparaison des systèmes français et allemand fait apparaître une taxation comparable avec un tarif moyen d'environ 0,165€/km sur les autoroutes allemandes comme françaises. Toutefois, sur les autoroutes françaises, tous les poids lourds sont taxés (alors que seuls les poids lourds de plus de 12 tonnes sont concernés par la LKW Maut) et les péages ne sont pas modulés en fonction des émissions. La création de l'écotaxe poids lourds ne devrait pas entraîner de distorsion de concurrence, puisqu'elle étend un niveau de taxation inférieur à celui qui existe actuellement sur les autoroutes à un réseau de 15 000 kms. La proposition du gouvernement allemand d'étendre le péage poids lourds aux 2 x 2 voies fédérales va dans le même sens.

²⁰⁹ Article 285 septies du code des douanes.

²¹⁰ Autoroutes, routes nationales ou routes appartenant à des collectivités territoriales « pouvant constituer des itinéraires alternatifs à des autoroutes à péage ».

²¹¹ Les catégories de véhicules sont déterminées, par décret en Conseil d'Etat, en fonction d'un ou plusieurs des critères suivants est le nombre d'essieux, le poids total autorisé en charge, le poids total roulant autorisé du véhicule soumis à la taxe.

Tableau n° 48 : Les éléments caractéristiques des systèmes français et allemand

	Lkw Maut (Allemagne)	Autoroutes (France)	Ecotaxe poids lourds (France)
Poids lourds assujettis	Plus de 12 tonnes	Tous	Plus de 3,5 tonnes
Réseau taxable (km)	12 000	8 000	15 000
Volumétrie (millions de poids lourds / km)	25 000	15 000	10 000
Tarif moyen (€/km)	0,164	0,17	0,12
Recettes annuelles (Md€)	4	2,5	1,2

Source : DGITM

3 - Les évolutions de la taxation du transport aérien

a) L'Allemagne vient de créer une taxe sur le transport aérien, comparable à la taxe d'aviation civile française, afin de compenser l'absence de taxe sur le kérosène.

Le secteur aérien faisait l'objet d'une taxe en France (taxe d'aviation civile²¹²) depuis un arrêt du Conseil d'Etat de 1998²¹³ censurant le recours à des redevances pour financer des missions d'intérêt général. Cette taxe est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France²¹⁴ (342,4 M€ en 2009). Au 1^{er} janvier 2011, son tarif est de :

- 4,11 € par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de la Communauté européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou de la Confédération suisse ;
- 7,38 € par passager embarqué vers d'autres destinations ;
- 1,23 € par tonne de courrier ou de fret embarquée.

²¹² Article 302 bis K du code général des impôts.

²¹³ 8ème et 9ème sous-sections réunies, 20 mai 1998, Syndicat des compagnies aériennes autonomes, n° 179784.

²¹⁴ Des exceptions sont prévues pour le personnel, les enfants de moins de deux ans.

Une majoration de la taxe pour les passagers a été instituée, à partir de 2006, au profit du fonds de solidarité pour le développement. Son tarif est de 1 € ou 4 € pour les passagers de la classe économique et 10 € ou 40 € pour les voyageurs de première classe et de classe affaires. Le produit de cette taxe était de 162 M€ en 2009, il a été affecté à hauteur de 10 % à la fondation suisse GAVI et de 90 % à UNITAID²¹⁵. Sept pays ont introduit une taxe comparable : Chili, Corée du Sud, Guinée, Madagascar, Mali, Maurice et Niger. Aucune suite n'a été donnée par les pays membres de l'UE à un rapport de 2005 de la Commission sur ce sujet.

Le gouvernement allemand n'a, ainsi, pas instauré de taxe de solidarité comparable. Il vient en revanche de créer un impôt sur le transport aérien (Luftverkehrssteuer) qui s'applique à partir du 1^{er} janvier 2011. Son tarif par passager²¹⁶ est sensiblement plus élevé que celui de la taxe d'aviation civile :

- 8 € pour les vols intérieurs, intra-communautaires ou vers le Maroc, la Turquie, la Tunisie, Chypre ou la Russie.
- 25 € pour les vols à destination des pays du Proche et Moyen Orient et d'une partie de l'Afrique.
- 45 € pour les autres vols internationaux (Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Chine, sud de l'Afrique, Amérique latine).

Les taux élevés de cette taxe doivent compenser l'exonération d'impôt sur l'énergie, dont bénéficie le kérosène tant pour les vols internationaux que nationaux. Cependant, le fret n'est pas soumis à cette nouvelle taxe, ce qui est contraire à la logique environnementale. Le gouvernement estime que le produit de cette taxe devrait être d'1 Md€.

b) L'inclusion du transport aérien dans le système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre

La directive 2008/101/CE a intégré les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, à compter du 1^{er} janvier 2012. Cette intégration a été validée en novembre 2010 par l'assemblée de l'OACI²¹⁷.

²¹⁵ Cf. Communication de la Cour des comptes à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur « la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes » - décembre 2010).

²¹⁶ Des exonérations semblables à celles qui existent pour la TAC ont été prévues : enfants de moins de 2 ans, personnel, insulaires, etc.

²¹⁷ Résolution A37-19.

Cette intégration concerne « tous les vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre », quelle que soit la nationalité de l'exploitant de l'aéronef. La quantité de quotas alloués pour l'année 2012 correspondra à 97 % des émissions historiques du secteur de l'aviation et 15 % des quotas seront mis aux enchères. Les règles pour 2013 seront fixées par la Commission après un premier bilan.

En Allemagne, l'article 11 de la loi sur la taxe sur le transport aérien précise la façon dont la nouvelle taxe et cette inclusion du transport aérien dans le marché des quotas vont s'articuler. Le gouvernement est habilité à modifier les taux de la taxe, afin que les recettes cumulées de la taxe et de la mise aux enchères des quotas d'émission soient stables à 1 Md€. Ces dispositions illustrent la finalité budgétaire davantage qu'environnementale de cette nouvelle taxe.

CONCLUSION

La fiscalité environnementale a connu des évolutions divergentes en Allemagne et en France au cours des dix dernières années. Alors que la France a échoué à créer une fiscalité spécifique pesant sur le carbone, l'Allemagne a progressivement augmenté l'ensemble des taxes pesant tant sur les produits énergétiques que sur les transports, ce qui a permis une meilleure taxation des émissions de gaz à effet de serre. De ce fait, le niveau de taxation est désormais plus élevé en Allemagne qu'en France dans de nombreux domaines : taxes sur les produits énergétiques, sur l'électricité, sur la possession de véhicules et sur le transport aérien.

Cependant, l'Allemagne n'est pas allée jusqu'au bout de cette logique, les considérations industrielles l'emportant encore sur les préoccupations environnementales dans la fixation du barème et de l'assiette des principales taxes. De ce fait, dans les deux pays, les niveaux de taxation sont très hétérogènes, lorsqu'ils sont rapportés aux émissions engendrées par les différents secteurs.

En Allemagne, le secteur industriel reste peu soumis aux taxes environnementales, malgré les efforts récents du gouvernement allemand : taux très faibles de la taxe sur l'énergie sur le charbon, exonérations très larges de taxe sur l'électricité. En France, les exonérations fiscales dommageables pour l'environnement concernent principalement l'agriculture. À l'inverse, le transport routier fait l'objet, dans les deux pays, de plusieurs prélèvements dont les tarifs sont basés, directement ou indirectement, sur les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre : taxes sur les carburants, la possession de véhicules et péages.

Toutefois les émissions à effet de serre ne sont pas les seules nuisances environnementales. Les activités, notamment de transport routier, sont à l'origine de nombreux autres coûts externes : congestion, bruit, pollution locale de l'air et coûts d'insécurité non couverts par les contrats d'assurance. Une étude du CGEDD a ainsi mis en évidence, en ce qui concerne la France, les insuffisances des taxes existantes pour internaliser l'ensemble de ces coûts externes, notamment en ce qui concerne le transport urbain. La Cour n'a eu connaissance d'aucune étude analogue pour l'Allemagne.

Chapitre III

Principaux enseignements tirés de la comparaison

L'analyse comparée par grands blocs de prélèvements fournit à soi seule une information riche et la matière à des questionnements fructueux. Elle n'autorise pas toutefois une vision synthétique du sujet en rapport avec la toile de fond économique et financière rappelée en début de rapport et répondant aux problématiques de convergence fiscale et d'amélioration de la compétitivité de l'économie française qui sous-tendent les travaux pour lesquels la Cour a été sollicitée.

C'est à cette approche synthétique que tend ce chapitre. Il importe de rappeler au préalable que les enjeux globaux de compétitivité de notre économie dépassent très largement les questions de fiscalité, seuls quelques grands choix structurants en termes de niveau et de structure des prélèvements pouvant être considérés comme ayant un impact direct et significatif sur la compétitivité.

Dans le même ordre d'idées, il convient de souligner que la notion de convergence fiscale, entendue strictement, implique des évolutions cohérentes engagées simultanément par plusieurs Etats afin de rapprocher leurs règles et non l'adoption par l'un d'entre eux des règles applicables ailleurs. La Cour n'ayant aucune légitimité pour porter une appréciation sur le système fiscal allemand ne saurait a fortiori exprimer quelque point de vue que ce soit sur les évolutions possibles ou souhaitables de la fiscalité allemande.

Aussi les enseignements qu'elle entend tirer de la comparaison procéderont-ils avant tout d'une logique de parangonnage, c'est-à-dire de réflexions livrées au débat public sur la fiscalité française et ses évolutions possibles au vu des politiques et pratiques relevées en Allemagne.

Après qu'aient été caractérisées les équations fiscales des deux pays, à la fois semblables et différentes (I), les marges de rapprochement possibles seront identifiées ainsi que les choix à opérer (II). Dès lors qu'une volonté politique forte aurait été exprimée pour progresser dans la voie de la convergence fiscale, est enfin soulignée la nécessité d'un cadre d'impulsion et de cohérence (III) afin de mener à bien, dans la durée, cette démarche.

I - Des équations fiscales à la fois semblables et différentes

Si les systèmes de prélèvement sont globalement proches, des écarts significatifs n'en existent pas moins (A). Des différences sont également perceptibles en termes de conception de la politique fiscale, la politique fiscale allemande apparaissant plus explicite et visant la neutralité (B). Enfin, l'équation fiscale de la France est caractérisée par des données spécifiques (C), liées en particulier à la situation des finances publiques, qui doivent impérativement être prises en compte avant d'explorer les moyens de rapprochement entre les deux pays.

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

1 - Des systèmes de prélèvements globalement proches

La comparaison des systèmes fiscaux français et allemand conduit inévitablement à mettre en évidence les écarts qui séparent les législations. S'ils sont réels, leur ampleur ne doit cependant pas être surestimée. Outre qu'il n'existe aucune forme significative de concurrence fiscale entre les deux pays, la France et l'Allemagne se caractérisent d'ores et déjà par une grande proximité en matière de prélèvements dès lors que l'on resitue les deux pays au sein de l'Union européenne.

Tout d'abord, les deux pays partagent un niveau de protection sociale élevé dont le financement repose largement sur des cotisations assises sur les salaires. Cette caractéristique commune s'est traduite, dans les deux pays, par une préoccupation particulière en matière de coût du travail. Celle-ci a eu pour conséquence la mise en œuvre de politiques, d'ampleur et de modalités toutefois très différentes, ayant pour objet de réduire le niveau des cotisations pesant sur les rémunérations les plus faibles. Il les a conduits à augmenter la part des ressources fiscales dans le financement de la protection sociale, sous forme de recettes fiscales affectées en France, sous forme de subventions venant du budget général en Allemagne.

Au regard des autres pays européens, la France et l'Allemagne font reposer leurs systèmes fiscaux sur des impôts dont les caractéristiques sont souvent proches. Ainsi, les taux normaux de TVA sont désormais quasiment identiques dans les deux pays, le taux normal s'élevant à 19,6 % en France contre 19 % en Allemagne. De même, les modalités d'imposition des revenus diffèrent relativement peu : le taux marginal le plus élevé est de 45 % en Allemagne contre 41 % en France. Le taux d'imposition des bénéfices des sociétés est lui-même moins éloigné que ce que suggère la comparaison des seuls taux d'IS (15 % en Allemagne ; 33,3 % en France) : en effet, une fois pris en compte l'impôt local sur les bénéfices allemand, les deux pays affichent des taux de prélèvement sur les bénéfices compris entre 30 % et 35 % (hors surtaxe de solidarité en Allemagne). Les éléments de convergence entre les deux pays sont donc bien réels.

Cette proximité se retrouve lorsque l'on considère le positionnement global de la France et de l'Allemagne au regard du niveau des prélèvements obligatoires : s'ils sont significativement supérieurs en France pour des raisons tenant notamment à l'architecture des systèmes de protection sociale obligatoire, les deux pays se situent au dessus de la moyenne de la zone euro et de l'OCDE et figurent parmi les pays dont les niveaux des prélèvements obligatoires sont élevés. De fait, leur attractivité économique repose sur des critères qui ne sont donc pas essentiellement fiscaux, mais font surtout intervenir d'autres facteurs comme la qualité des infrastructures, celle des services publics, ou encore le niveau de qualification de leur main d'œuvre.

2 - Des différences et des divergences néanmoins significatives

L'état des lieux comparé a révélé l'existence de différences, souvent anciennes, et de divergences récentes en matière de politique fiscale qui doivent retenir l'attention.

a) Les différences

Au titre des différences qui caractérisent le système de prélèvements, quatre points en particulier méritent d'être relevés.

Des articulations différentes entre prélèvements d'Etat, fiscalité locale et prélèvements sociaux

Bien que l'Allemagne soit un Etat fédéral dans lequel les Länder bénéficient d'une large autonomie, le principe d'autonomie financière énoncé par la loi fondamentale allemande (article 28) ne repose pas sur la notion de ressources fiscales propres²¹⁸. De fait, les Länder et les collectivités locales tirent la plus grande partie de leurs ressources d'impôts partagés avec le niveau fédéral, les impositions locales propres (impôts fonciers, taxe professionnelle) ne représentant que 30% de leurs ressources. Un constat voisin peut être fait s'agissant des finances sociales, l'Allemagne n'ayant pas de fiscalité affectée à la protection sociale mais assurant en tant que de besoin l'équilibre des régimes par voie de subventions budgétaires alimentées par la fiscalité générale. Ces articulations entre les grandes catégories de prélèvement conduisent en Allemagne à un mode de pilotage plus intégré des politiques de prélèvement.

Un écart important en matière de taxation du patrimoine

La France se situe à un niveau deux fois plus élevé que la moyenne des pays de l'Union européenne ou de l'OCDE alors que l'Allemagne est à un niveau deux fois inférieur à cette moyenne. L'écart trouve son explication principale dans la différence de poids de l'imposition foncière entre les deux pays qui représente à elle seule les deux tiers de l'écart (1,8 point de PIB sur un total de 2,6 points de PIB). Cet écart, qui renvoie à des contextes institutionnels et historiques distincts n'est cependant pas en soi problématique en termes de compétitivité dès lors que l'assiette taxable n'est pas mobile.

²¹⁸ L'article 72-2 de la Constitution française ne mentionne pas de principe d'autonomie financière. Et dispose simplement que : « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque catégorie de collectivité une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». L'article 3 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise pour son application et relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales dispose qu'au sens de l'article 72-2 « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Cf. la décision n°2004-500-DC du Conseil constitutionnel du 29 juillet 2004.

Un nombre considérable d'impôts et taxes pesant en France sur les coûts de production

Ces impôts qui n'ont pas leur équivalent en Allemagne représentent entre 25 et 58 Md€ selon que l'on se limite aux seuls prélèvements assis sur la masse salariale ou que l'on prend en compte la totalité. En matière fiscale, les écarts les plus problématiques en termes de compétitivité pour l'économie française se situent donc au niveau des charges pesant sur la production et non à celui de la taxation des résultats, c'est-à-dire de l'impôt sur les sociétés.

Des poids respectifs de cotisations sociales sensiblement différents

Cet écart renvoie pour une large part au choix historique fait par la France de faire reposer sur les salaires une proportion significative (de l'ordre de 33 Md€) du financement des prestations familiales alors qu'en Allemagne ces dernières sont financées par le budget de l'Etat et leur attribution articulée avec l'impôt sur le revenu.

b) Les divergences

Au titre des divergences qui caractérisent les politiques menées depuis une dizaine d'années, trois d'entre elles doivent être soulignées.

La moindre priorité donnée à la maîtrise des déficits publics par la France

Elle s'est de fait résignée notamment à l'acceptation de déficits importants et durables dans les comptes sociaux. L'écart qui sépare les deux pays en termes de déficits publics est plus grand et surtout, dans la situation actuelle, bien plus préoccupant que celui qui les sépare en termes de niveau des prélèvements obligatoires.

Une place plus importante donnée en France à la fiscalité dérogatoire

Alors même que la France se caractérisait traditionnellement par une place plus importante donnée à la fiscalité dérogatoire, le poids relatif des niches fiscales et sociales n'a cessé de croître au cours des années 2000 au point d'en faire, comme la Cour l'a souligné dans son rapport public annuel pour 2011 un enjeu budgétaire majeur (plus de 70 Md€ pour les seules dépenses fiscales)²¹⁹. Dans le même temps, l'Allemagne a davantage manifesté le souci de préserver, grâce à une assiette plus large, la recette budgétaire.

²¹⁹ En plus de ces dépenses, les dispositifs retirés depuis 2005 de la liste annexée aux projets de lois de finances représentent un montant supérieur (75 Md€).

La politique fiscale menée de façon continue depuis une dizaine d'années en Allemagne

L'Allemagne a résolument et continument donné la priorité à la restauration puis l'amélioration de la compétitivité de l'économie, à travers notamment l'allègement des cotisations sociales, l'alourdissement de la TVA et de la fiscalité environnementale, compensé partiellement par un allègement des cotisations sociales. Durant la même période, les priorités de la politique fiscale française ont été moins nettes et plus variables dans le temps.

B - Une politique fiscale allemande plus explicite et visant la neutralité

Si les systèmes de prélèvements en France et en Allemagne s'appuient sur des dispositifs souvent proches, des différences sont perceptibles dans les principes qui sous-tendent la politique fiscale des deux pays. Il ne s'agit pas ici d'établir une sorte de hiérarchie entre les systèmes fiscaux en ce domaine, classement qui n'aurait guère de sens. L'objectif est simplement d'identifier celles des différences qui, du point de vue de la Cour, appelleraient utilement examen et débat dans notre pays. Ces différences concernent les objectifs spécifiques qui sont assignés aux différents prélèvements, l'importance accordée à la neutralité économique, les méthodes d'élaboration de la loi fiscale et la manière dont le débat public en matière de fiscalité est structuré.

1 - Une politique fiscale allemande identifiant mieux un objectif prioritaire pour chaque catégorie d'imposition

L'analyse du débat fiscal allemand fait apparaître une hiérarchisation plus claire qu'en France des objectifs assignés à chaque catégorie de prélèvement.

Les réformes fiscales des dix dernières années et les débats qui les ont accompagnées mettent bien en évidence l'objectif assigné à chaque catégorie d'imposition. Ainsi, la hausse de 3 points de la TVA au 1^{er} janvier 2007 a-t-elle été essentiellement justifiée par la nécessité de redressement des comptes publics, faisant clairement apparaître l'idée selon laquelle cette imposition aurait un objectif essentiel de rendement.

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 au regard des investissements directs étrangers. Dans ce débat, la question du rendement de l'impôt sur les sociétés est restée au second plan, même si, plus que la réforme de

2000, celle menée en 2008 s'est accompagnée d'un souci de préservation des recettes publiques.

Plus large qu'en France, l'impôt sur le revenu a un rôle de redistribution qui a été clairement réaffirmé par la création en 2008 d'une tranche soumettant à un taux de 45% les revenus supérieurs à 250 000€ annuels. Cet objectif de redistribution assigné à l'impôt sur le revenu n'allait pas de soi dans un pays où une part importante des entreprises est constituée sous forme de sociétés de personnes imposées à l'impôt sur le revenu, qui ont été directement affectées par cette augmentation du taux de la tranche marginale supérieure.

Par contraste, le débat français sur la fiscalité apparaît moins clairement tranché, de nombreux impôts ou aménagements de la fiscalité se voyant assigner implicitement ou explicitement une multiplicité d'objectifs, le passage au taux réduit de la TVA pour la restauration en étant une illustration récente.

La pratique allemande, qui connaît naturellement des exceptions, assure une meilleure lisibilité des enjeux fiscaux : plus clairement affichés, les objectifs qui sous-tendent les réformes fiscales peuvent être plus clairement discutés et leurs résultats plus aisément évalués.

2 - Une logique privilégiant plus clairement pour chaque impôt la neutralité économique

Les évolutions de la fiscalité allemande ont été sous-tendues depuis une dizaine d'années par un objectif général de compétitivité. Cette orientation stratégique témoigne de la volonté claire d'utiliser l'outil des prélèvements à des fins macroéconomiques. En revanche, dès lors que l'on se situe au niveau des caractéristiques de chaque impôt, les choix réalisés font une large place au souci de neutralité économique.

Qu'il s'agisse de l'imposition des entreprises, de l'impôt sur le revenu ou encore de la TVA, la fiscalité allemande fait une place sensiblement moins grande que la fiscalité française à la dimension incitative de l'instrument fiscal. En France, la fiscalité est traditionnellement en effet utilisée comme le support de politiques publiques visant à orienter les choix des acteurs économiques, ce qui a conduit entre autres raisons à la multiplication des niches fiscales et sociales²²⁰.

²²⁰ Si on s'en tient aux estimations officielles, les dépenses fiscales allemandes atteindraient 55 Md€, contre 73 Md€ en France. Compte tenu des questions soulevées

Cette différence de philosophie quant à l'utilisation de l'outil fiscal renvoie à des conceptions économiques différentes s'agissant de la place respective de l'Etat et du marché. Mais « l'interventionnisme fiscal » qui caractérise notre pays et qui peut viser les domaines et secteurs économiques les plus divers trouve également son explication dans le cadre juridique d'élaboration de la norme fiscale : aucune disposition de caractère constitutionnel ne réserve aux lois de finances (et de financement de la sécurité sociale) le monopole des dispositions législatives relatives aux recettes, le principe n'ayant été posé que récemment et sur la base d'une circulaire du Premier ministre. En Allemagne, les dispositions fiscales sont de fait réservées à la loi de finances.

3 - Une meilleure prévisibilité de l'évolution de la norme fiscale en Allemagne

Sans qu'elles soient toutes aisément quantifiables, plusieurs différences significatives ressortent, différences liées pour une part importante aux caractéristiques des institutions politiques allemandes. La structure fédérale du pays, le caractère très largement partagé entre l'Etat et les Länder des recettes fiscales ainsi que la tradition politique de programmes de coalition longuement négociés puis mis en œuvre durant toute une législature conduisent vraisemblablement en Allemagne à un moindre foisonnement fiscal et à une plus grande prévisibilité de l'évolution de la norme fiscale.

En se fondant sur la liste complète des prélèvements obligatoires transmise par chaque Etat annuellement à Eurostat, liste à partir desquelles toutes les analyses comparées sont menées, on constate un écart allant du simple au double : 55 pour l'Allemagne, un peu plus de 100 pour la France.

Le caractère foisonnant de la législation française en matière de prélèvements, qui n'est pas sans liens avec le niveau global plus élevé des prélèvements, n'est pas non plus sans rapport avec l'instabilité de la norme fiscale elle-même. Il n'a pas été possible à l'occasion des travaux de dresser une comparaison chiffrée globale en ce domaine. Des indications ont cependant pu être trouvées s'agissant de l'impôt sur les sociétés. Sur la période 2003-2008, 20 lois fiscales contenant des dispositions relatives à cet impôt ont été adoptées en Allemagne. Sur une période voisine (2004-2009), plus de 40 lois ou ordonnances, soit le double, sont intervenues en France pour modifier les dispositions

par le périmètre des niches et par la fragilité leur définition, tant en France qu'en Allemagne, la Cour ne s'est pas appuyée sur ces chiffres dans le présent rapport.

spécifiques à l'impôt sur les sociétés. S'il ne semble pas que la question de la stabilité de la norme fiscale soit un enjeu de préoccupation particulière en Allemagne (où le juge a reconnu une valeur constitutionnelle au principe de « confiance légitime » du citoyen à l'égard de l'Etat), tel n'est pas le cas dans notre pays où l'instabilité de la norme fiscale, fréquemment dénoncée mais néanmoins constante, est perçue comme un facteur majeur de complexité et d'insécurité.

Selon des estimations mentionnées dans un rapport²²¹ remis sur le sujet en juin 2008 au ministre du budget, 20% environ des articles du code général des impôts seraient modifiés chaque année, certaines modifications s'expliquant cependant, il faut le noter, par la seule indexation de certains seuils numériques. Cette instabilité crée pour les entreprises et les ménages, au-delà du risque de rétroactivité juridique limité par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, un risque de « rétroactivité économique » dans la mesure où la modification d'un dispositif fiscal spécifique peut modifier de façon significative en cours d'exécution le bilan prévisionnel d'un investissement.

Dès lors qu'elle est connue et donc prise en compte par les agents économiques, et notamment les entreprises à caractère international, ce que confirment les témoignages recueillis par la Cour, cette instabilité est de nature à réduire significativement l'efficacité réelle de dispositifs conçus pour améliorer l'attractivité économique du pays.

4 - Des objectifs chiffrés de taux de prélèvement qui rendent plus explicites les termes du débat fiscal

Plus qu'en France, le débat public allemand en matière de fiscalité a tendu dans la période récente à être structuré par des objectifs chiffrés. Ceux-ci prennent principalement la forme de plafonnements des taux de prélèvements qui font l'objet d'une attention toute particulière.

En matière de cotisations sociales, les Gouvernements successifs ont affiché un objectif de cotisations assises sur les salaires de 40% au maximum. Cet objectif fait l'objet de déclinaisons par type de cotisations (retraite, santé). Si l'efficacité de cette approche n'est pas totale, les financements complémentaires pour faire face à la dynamique des dépenses provenant du budget de l'Etat, le caractère consensuel de ces objectifs chiffrés et leur stabilité dans le temps n'en ont pas moins le mérite de mettre en évidence les contraintes de financement dans un contexte où l'équilibre des comptes sociaux continue, par ailleurs, d'être assuré.

²²¹ Rapport de la commission présidée par Olivier Fouquet.

Un objectif de même nature a structuré la réforme de l'impôt sur les sociétés de 2008, qui visait un taux de prélèvement de 30 % sur les bénéficiaires des entreprises (en définitive, le taux après la réforme s'est établi à 31 %, manquant ainsi de peu l'objectif gouvernemental).

Caractéristique de l'Allemagne, cette structuration du débat autour d'objectifs chiffrés participe, au même titre que l'affichage d'un objectif prioritaire par impôt, à la lisibilité de la politique fiscale et à l'identification de ses inflexions.

C - Des données propres à la situation française

Trois caractéristiques de la situation de notre pays, révélées par la comparaison avec l'Allemagne, et qui restreignent le champ des rapprochements ou convergences possibles doivent être prises en compte.

L'impératif absolu de redressement de nos finances publiques doit être la première considération à prendre en compte. L'écart en matière de déficits publics avec l'Allemagne est en effet important et n'aura guère tendance à se réduire spontanément dans un avenir proche. Or la persistance de cet écart fragiliserait durablement notre pays, tant dans l'immédiat eu égard à l'attention extrême que portent les marchés financiers à ces indicateurs qu'à plus long terme à travers la poursuite d'une progression de l'endettement obérant toute marge de manœuvre et privant la collectivité de la possibilité de consentir les efforts d'investissement nécessaires à la croissance de long terme de notre économie. Si la maîtrise stricte et durable des dépenses publiques est la condition première du redressement de nos finances publiques, l'ampleur des déficits à résorber ainsi que la lenteur et les aléas qui s'attachent aux politiques de maîtrise des dépenses impliquent qu'outre le levier de la dépense, celui de la recette soit utilisé. Cette nécessité doit conduire à fixer une contrainte minimale à l'évolution de notre fiscalité : celle de s'opérer à rendements constants immédiats et ce sur la base d'hypothèses techniques prudentes. Elle doit conduire à ne pas exclure une augmentation des prélèvements en veillant prioritairement à réduire ou supprimer les niches fiscales et sociales les moins justifiées.

Cette situation ne permet pas d'envisager, au moins à court terme, un alignement du niveau des prélèvements sur le niveau actuel allemand puisqu'en raison notamment des différences dans l'architecture du système de protection sociale ils sont déjà supérieurs de plus de 3 points de PIB. Toute augmentation destinée à réduire l'écart qui nous sépare en termes de déficits publics éloignerait davantage encore la France du niveau total de prélèvements constaté en Allemagne.

La deuxième donnée fondamentale à prendre en compte tient à la place importante qu'il convient de donner dans la réflexion à l'objectif de compétitivité de notre économie. Les évolutions retracées dans la première partie du rapport soulignent en effet le risque d'un décalage croissant entre les deux économies. L'avantage relatif en termes de compétitivité-prix dont bénéficiait notre économie au début des années 2000 et qui compensait en partie la compétitivité « hors prix » plus forte de l'économie allemande, a en effet aujourd'hui disparu. Même si cette évolution est principalement liée aux coûts salariaux directs et n'est que très partiellement imputable à l'évolution différenciée des prélèvements sur le facteur travail (légère diminution en Allemagne, légère augmentation en France), elle n'en constitue pas moins un point essentiel à prendre en compte dans la réflexion fiscale en soulignant l'enjeu qui s'attache à un allègement relatif de la taxation portant sur le travail.

La troisième donnée tient à la place importante qu'occupe traditionnellement dans notre système fiscal l'objectif de redistribution. Les développements consacrés à la cohésion sociale dans la première partie du rapport soulignent d'ailleurs à cet égard, avec les limites qui s'attachent au caractère global et nécessairement réducteur des indicateurs utilisés, que la situation française en la matière se compare plutôt favorablement.

L'importance de l'objectif de redistribution doit donc être prise en compte dans toute réflexion sur le devenir de notre système fiscal. Ceci montre les difficultés d'une orientation qui viserait, sans autre modification de la fiscalité, à ramener le niveau de taxation du patrimoine à celui constaté en Allemagne.

Cette donnée ne saurait pour autant faire oublier que la redistribution verticale (des revenus les plus élevés vers les revenus les plus faibles) peut emprunter deux voies : celle des prélèvements (et plus précisément de leur structure progressive, proportionnelle ou dégressive) et celle des prestations et transferts individualisables qui sont les contreparties de ces prélèvements. Il est à cet égard important de rappeler que de façon générale l'outil que constituent les prestations est un outil beaucoup plus fin et mieux adapté à des objectifs de redistribution verticale ciblés vers les ménages les plus modestes que l'outil « prélèvement ».

II - Des pistes d'évolution qui supposent des choix clairs

A - Les pistes envisageables par blocs de prélèvements

1 - Impôt sur le revenu, CSG et cotisations sociales

L'architecture des prélèvements assis sur les revenus du travail présente des différences significatives qui reflètent avant tout des choix historiques différents, des organisations institutionnelles en matière de protection sociale variables et des partages distincts entre salaire direct et salaire indirect.

Deux sujets importants à caractère structurel méritent réflexion.

D'abord, les évolutions contrastées qu'ont connues sur longue période dans notre pays 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 taxation proportionnelle (en forte hausse avec la CSG et la CRDS) amèneraient, si elles se prolongeaient, à devoir poser la question de la refonte d'ensemble de ces prélèvements et du niveau global de progressivité qui devrait le caractériser. L'Allemagne a conservé un prélèvement un peu plus progressif et sensiblement plus lourd. Mais cette préservation s'est accompagnée du maintien d'un niveau faible de taxation du patrimoine et d'un mode de financement de la protection sociale moins solidaire (prélèvements sur le travail plus dégressifs du fait des plafonds de cotisations et d'assujettissement, absence de mise à contribution des revenus du capital). On ne saurait par ailleurs oublier qu'en France, la montée en charge de la CSG s'est faite pour l'essentiel sous forme de substitution d'un prélèvement à assiette large, en partie non déductible du revenu imposable, à des cotisations sociales assises sur les seuls salaires et déductibles du revenu, ce qui a introduit dans le financement de la protection sociale un élément de redistribution.

Ensuite, les évolutions clairement divergentes qui ont affecté au cours des dix dernières années les coûts salariaux unitaires 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 acteurs économiques exposés à la concurrence internationale.

Au-delà de ces deux sujets, il convient de relever que la juxtaposition de taux de cotisations patronales élevés et d'un dispositif conséquent d'allègement des charges sociales sur les salaires les plus modestes prive le système de lisibilité. Elle contribue à accréditer tant à

l'étranger que dans les représentations des acteurs économiques nationaux, l'idée d'un niveau de prélèvements à la charge des entreprises supérieur à la réalité de ceux-ci. Cette considération pourrait justifier néanmoins que soit poursuivie la réflexion sur la « barémisation » des allègements, c'est-à-dire leur traduction explicite dans le barème des cotisations. Une telle évolution suppose naturellement au préalable, comme l'a déjà souligné la Cour, que les contours exacts du dispositif d'allègement de charges aient fait l'objet d'un réexamen attentif et qu'aient été pleinement prises en compte les difficultés techniques et juridiques d'une telle réforme²²².

2 - La taxe sur la valeur ajoutée

Alors que l'Allemagne a augmenté significativement le poids de la TVA dans ses prélèvements depuis dix ans en accompagnement d'une politique générale visant à améliorer la compétitivité de son économie, la France a suivi une politique inverse. Les recettes de TVA y ont en effet diminué entre 1995 et 2008 de 0,4 point de PIB. Cette baisse est désormais totalement singulière au sein de l'Union européenne puisque le Royaume-Uni qui était le seul pays à connaître cette évolution avec la France vient de décider d'un relèvement massif du taux normal de la TVA (+2,5 points au 1^{er} janvier 2011). Elle situe la France très loin des pays d'Europe du nord, dans lesquels la TVA représente entre 8,4 % et 10,1 % du PIB (contre 7 % pour la France).

A titre illustratif, le simple fait pour la France - à travers un moindre recours au taux réduit et une augmentation de celui-ci pour le situer au niveau allemand - de ramener le « coefficient d'efficacité » de la TVA au même niveau qu'Outre-Rhin représenterait une recette supplémentaire d'environ 15 Md€²²³.

En termes d'enjeu budgétaire, deux postes - les travaux dans les logements et les services de restaurant et restauration - représentent à eux seuls deux tiers de l'enjeu total qui s'attacherait à un alignement du périmètre du taux réduit français sur celui appliqué en Allemagne. Au regard de la nature des dépenses couvertes par ces postes, ces exceptions au taux normal ne sont pas justifiées, comme pour les produits alimentaires par exemple, par des raisons tenant au souci de limiter les

²²² Communication (article LO.132-3-1 du CJF) de la Cour des comptes à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale du 19 mai 2008 : L'intégration dans un barème des taux de cotisations patronales et des exonérations bas salaires et sur les heures supplémentaires.

²²³ Soit un rendement équivalent au relèvement du taux normal mis en œuvre au Royaume-Uni à compter du 1^{er} janvier 2011.

prélèvements opérés sur les ménages les plus modestes. L'Allemagne vient d'engager de son côté une réflexion visant à restreindre strictement les biens et services éligibles au taux réduit.

3 - L'imposition sur les sociétés

Si le niveau global d'imposition de sociétés entre les deux pays est peu différent et le situe à un niveau relativement élevé au sein de l'Union européenne, les deux systèmes de taxation n'en reposent pas moins sur des logiques d'ensemble assez différentes, l'Allemagne ayant clairement au long des années 2000 fait évoluer des règles dans le sens d'un élargissement de l'assiette couplé à une baisse des taux.

La Cour des comptes et le ministère fédéral des finances allemand ont entamé sur ce sujet un travail technique approfondi visant à analyser et comparer chacune des règles d'assiette de l'impôt sur les sociétés. Une quinzaine d'écarts ont ainsi pu être identifiés en commun. Les différences portent en particulier sur la territorialité de l'impôt, le report des déficits, les régimes d'amortissement, les provisions, la déductibilité des provisions, impôts et charges financières d'emprunt, le traitement des dépenses de recherche ou encore les régimes d'intégration ou de groupe.

Sur la base de ce premier constat partagé, une exploration technique complémentaire de chacune des différences identifiées est en cours afin d'en mesurer l'importance et l'impact précis et de rechercher la possibilité d'aboutir, d'ici la fin du semestre, à des lignes d'analyse communes. De telles lignes communes permettraient aux deux pays de peser efficacement dans les discussions qui viennent d'être relancées par la Commission sur l'assiette commune consolidée d'imposition des sociétés, projet visant une régulation plus efficace de la concurrence fiscale qui existe aujourd'hui au sein de l'Union européenne en la matière.

4 - La taxation du patrimoine

L'Allemagne occupant une position atypique en matière de taxation globale du patrimoine (moins de la moitié de la moyenne des pays de l'OCDE alors qu'en France elle représente le double de cette moyenne), elle ne saurait être considérée comme une référence à privilégier dans la réflexion sur les évolutions susceptibles d'affecter notre fiscalité sur le patrimoine. Pour autant, certaines caractéristiques et certains aspects des évolutions récentes qui ont affecté la fiscalité allemande n'en constituent pas moins des repères utiles à la réflexion.

En premier lieu, l'Allemagne a fait clairement le choix de privilégier la taxation des revenus du patrimoine et d'alléger ou de conserver à un niveau réduit la taxation de la détention et celle de la transmission du patrimoine. Cette orientation est allée de pair avec une politique visant à conserver un impôt sur le revenu conséquent dont le taux marginal supérieur est plus élevé que le nôtre et les possibilités de déduction du revenu imposable plus restreintes. La France a fait elle, au moins implicitement, le choix de taxer significativement tant la détention que la transmission du patrimoine tout en allégeant de façon continue le poids de l'impôt sur le revenu.

En second lieu, une des raisons principales qui ont conduit à la suspension de l'imposition globale de la fortune en Allemagne tient - et le phénomène a d'ailleurs pu être observé dans d'autres pays - aux difficultés techniques et politiques d'asseoir la valorisation des biens immobiliers sur des bases satisfaisantes assurant l'égalité de traitement entre les composantes immobilière et mobilières du patrimoine. Le fait que l'ISF français repose sur l'évaluation des biens immobiliers selon leur valeur vénale, si elle n'apporte pas une solution parfaite à la question, le rend comparativement plus robuste.

Le mode de calcul de cette imposition, assis sur l'actif net détenu, est en outre plus pertinent que les systèmes d'imposition traditionnels du foncier, qui ignorent le montant des emprunts souscrits pour l'acquisition du bien. En revanche, à la différence de l'impôt allemand qui a été appliqué jusqu'en 1996, l'ISF est affecté de deux faiblesses intrinsèques : une assiette particulièrement étroite, des taux progressifs et élevés puisque supérieurs à 1 % pour les trois dernières tranches (1,8 % pour la dernière). Le taux de la tranche supérieure, qui représentait, lors de la création de l'impôt en 1981, seulement un dixième du rendement d'un portefeuille composé de titres d'emprunts d'Etat, représentait en 2010 plus de la moitié de celui-ci. Enfin, la réflexion sur le devenir de l'ISF ne saurait négliger le fait que depuis 2007, il est devenu pour près d'un quart de son rendement total un mode de financement des PME françaises.

En troisième lieu, s'agissant des modalités de taxation des revenus du patrimoine, l'Allemagne a fait le choix récent de privilégier clairement le prélèvement forfaitaire libérateur assorti d'une assiette large et d'une franchise à la base d'un niveau modeste. La fiscalité française en ce domaine se caractérise, elle, par la juxtaposition de règles inspirées de logiques différentes : une fiscalité « sociale » proportionnelle, une fiscalité d'Etat reposant sur l'imposition au barème mais avec des possibilités d'option pour le prélèvement libérateur, le tout avec des règles d'assiette complexes et distinctes entre fiscalité « sociale » et fiscalité d'Etat. Cette situation appelle à tout le moins un réexamen

d'ensemble afin de parvenir à un système de taxation, notamment des revenus de l'épargne, plus simple et intelligible et de rechercher à cette occasion les moyens de favoriser un volume et une structure de l'épargne correspondant aux priorités actuelles du pays et de sa croissance économique.

Enfin, en ce qui concerne la fiscalité de la transmission des biens professionnels, à titre onéreux ou à titre gratuit, sujet en rapport direct avec le renouvellement et la vitalité du tissu économique, deux caractéristiques de la législation allemande mériteraient de faire l'objet d'une attention particulière : l'absence de toute imposition des cessions de fonds de commerce et de droits sociaux, les exigences imposées en matière de maintien de l'activité et des emplois pour bénéficier des règles récentes très favorables en matière de transmission des entreprises.

5 - La fiscalité environnementale

L'examen comparé des législations fiscales en la matière fait apparaître trois domaines où un rapprochement avec les politiques suivies en Allemagne serait susceptible de dégager des marges de manœuvre budgétaires :

- alors que les Gouvernements français ont échoué par deux fois à introduire une « taxe carbone », l'Allemagne a aménagé sa fiscalité dans un sens écologique. Il en résulte que le taux des taxes sur les consommations énergétiques est plus élevé en Allemagne qu'en France. Ainsi la taxe intérieure sur les consommations énergétiques portant sur les carburants est sensiblement inférieure au niveau constaté en Allemagne cependant que, s'agissant des combustibles, France et Allemagne se situent à un niveau sensiblement en deçà du niveau moyen constaté au sein de l'UE et qui correspond à une taxation de la tonne de CO₂ inférieure à la valeur tutélaire généralement admise ;
- la taxation des véhicules particuliers est très sensiblement inférieure en France à ce que l'on constate Outre-Rhin (2,5 Md€ contre 8 Md€²²⁴) ;
- le poids des niches fiscales grevant les taxes sur les produits énergétiques et considérées comme négatives en termes environnementaux est significativement supérieur (écart d'1 Md€) en France.

²²⁴ Cet écart est proche du produit du versement transport payé en France par certaines entreprises et assis sur les salaires.

B - Les grands choix à opérer

Sans minorer l'importance et la sensibilité politique du débat qui s'est engagé dans notre pays sur la réforme de l'imposition du patrimoine, débat sur lequel la comparaison avec l'Allemagne ne peut apporter qu'un éclairage limité, la Cour entend souligner que ce débat, qui est susceptible de s'élargir à l'imposition des revenus en général, n'épuise pas les questions posées. La comparaison avec l'Allemagne montre en effet que la France devra, à un terme proche, remédier aux divergences constatées dans la période récente avec l'Allemagne tant en termes de finances publiques qu'en termes de compétitivité. Elle ne pourra le faire sans solliciter, entre autres instruments, l'outil que constitue la fiscalité au sens large.

Il n'est pas de la responsabilité de la Cour de formuler en la matière des recommandations détaillées. Il lui revient en revanche d'en livrer les éléments au débat en souhaitant que les réponses à ces questions difficiles procèdent d'une vision d'ensemble - et non d'ajustements ponctuels successifs - débattue et aussi largement partagée que possible par l'ensemble des parties intéressées.

La réduction des déficits publics et de l'écart de plus de 3 points de PIB entre leurs déficits structurels qui sépare la France aujourd'hui de l'Allemagne est une nécessité absolue. Elle devrait trouver à s'appliquer prioritairement aux déficits sociaux et en particulier - compte tenu de la réforme intervenue en 2010 en matière de retraites - au déficit de l'assurance maladie. L'Allemagne ne tolère, à juste titre, aucun déficit durable en ce domaine. Si la maîtrise des dépenses, indispensable et dont l'efficacité doit être renforcée, est susceptible de stabiliser le déficit actuel voire de le réduire légèrement en moyenne période, elle ne saurait en aucune manière suffire à résorber rapidement le déséquilibre massif actuel. Cette situation appellera inévitablement des décisions visant un effort accru de maîtrise des dépenses sans exclure l'augmentation des prélèvements finançant l'assurance maladie, au premier rang desquels la CSG.

Au-delà de ce sujet, et indépendamment des évolutions susceptibles d'affecter les prélèvements sur le revenu des ménages, et de la nécessaire remise en cause des niches sociales et fiscales dont l'efficacité économique et sociale n'est pas avérée, le débat devrait porter sur les deux marges de manœuvre identifiées à l'occasion de la comparaison, utilisées par l'Allemagne au cours des dernières années, et les deux usages, alternatifs ou complémentaires, qui sont susceptibles d'en être faits :

- les marges de manœuvre se situent d'une part, au niveau de la taxation de la consommation du fait notamment²²⁵ du périmètre auquel est applicable le taux réduit de la TVA et de son niveau, et d'autre part à celui de la fiscalité environnementale (taxation des produits énergétiques et des véhicules particuliers) ;
- les deux utilisations possibles de ces marges de manœuvre sont la réduction des déficits publics ou, dans une optique d'amélioration de la compétitivité de notre économie et de sa croissance, l'allègement de la taxation du travail et des coûts de production des entreprises exposées.

Si la compétitivité de la France ne se mesure certes pas qu'avec l'Allemagne et si cette compétitivité procède également de facteurs autres que le coût salarial global, la divergence significative relevée en termes d'évolution des coûts salariaux entre les deux pays depuis 10 ans appelle des réponses rapides mobilisant, entre autres, un redéploiement des prélèvements. Les travaux de comparaison avec l'Allemagne ont d'ailleurs permis d'identifier deux domaines où, dans une optique de convergence, l'allègement des coûts pourrait être recherché :

- les cotisations sociales : la situation française en la matière est atypique, compte tenu du niveau plus élevé des cotisations patronales ;
- les impôts et taxes grevant les coûts de production : ces impositions diverses qui n'ont pas d'équivalent en Allemagne, représentent environ 25 Md€ pour la seule partie d'entre elles assise sur les salaires.

Le fait de substituer progressivement un financement universel à un financement professionnel pour des politiques publiques sans rapport direct avec l'entreprise (politique familiale, politique de transport, politique de logement par exemple) allégerait la taxation du facteur travail via l'entreprise.

La Cour estime qu'une réflexion d'ensemble portant sur l'utilisation possible des marges de manœuvre identifiées dans la double finalité énoncée ci-dessus devrait être engagée. Elle devrait être assortie d'études permettant de mesurer les conséquences macroéconomiques des différents scénarii, leur impact économique sectoriel, leurs conséquences redistributives ainsi que, le cas échéant, l'examen de dispositifs

²²⁵ Des marges de manœuvre de moindre ampleur existent également pour les accises sur les boissons et le tabac. Les recettes d'accises sur les boissons atteignaient 4,3 Md€ en Allemagne en 2008 et environ 3 Md€ en France. Concernant le tabac, les recettes d'accises représentaient en 2008 13,6 Md€ en Allemagne et 9,8 Md€ en France.

d'accompagnement à prévoir en particulier à travers l'aménagement de prestations sociales existantes. Elle devrait déboucher sur l'élaboration d'une stratégie fiscale à cinq ans identifiant les objectifs poursuivis et les leviers d'action choisis.

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

Compte tenu des limites des politiques de convergence menées au niveau de l'Union européenne (A), des espaces et opportunités existent pour inscrire les politiques fiscales des deux pays dans une dynamique de convergence croissante, ce qui suppose un cadre d'impulsion et de cohérence (B).

A - 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 de fiscalité sont guidées par un objectif central - favoriser le bon fonctionnement du marché intérieur - et contraintes par une règle, celle de l'unanimité, qui procède de l'idée selon laquelle la fiscalité est par essence et doit demeurer un domaine qui ressort de la souveraineté des Etats.

C'est en matière de fiscalité indirecte (TVA, taxes sur la consommation, droits d'accises sur les produits énergétiques, l'alcool et les tabacs) que l'ambition exprimée est la plus forte puisque l'objectif affiché est celui de l'harmonisation « dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ». Cette harmonisation des fiscalités indirectes, qui n'est en rien assimilable à une unification, a conduit au fil du temps à définir des assiettes communes et des structures de taux assorties de taux minima. Elle est cependant loin d'avoir abouti à un niveau homogène de taxation de la consommation et n'a en rien interdit que des pays tels que la France et l'Allemagne mènent en la matière dans la période récente des politiques opposées.

En matière de fiscalité directe, l'ambition est encore moindre, le Traité prévoyant simplement que les Etats puissent, sur la base de directives, rapprocher les dispositions fiscales à caractère législatif ayant une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur. C'est à ce titre que des dispositions sont intervenues en matière de fiscalité des revenus de l'épargne ainsi qu'en matière de fiscalité des entreprises pour

éviter en particulier les phénomènes de double imposition ou traiter des opérations transfrontalières de restructuration. S'agissant de l'imposition des sociétés, un travail technique visant à établir une assiette commune (projet ACCIS pour assiette commune d'imposition des sociétés) a été engagé depuis de nombreuses années et vient d'être relancé par la Commission.

Par ailleurs, en lien avec les efforts menés en ce sens dans le cadre de l'OCDE, des initiatives ont été prises au niveau de l'Union européenne afin de renforcer la coopération fiscale entre Etats et tenter de mettre fin aux « pratiques fiscales dommageables » ; cette forme de régulation souple des excès de la concurrence fiscale a permis d'éliminer au fil du temps près d'une centaine de pratiques fiscales dommageables.

Au total, il n'en demeure pas moins qu'alors même que la concurrence fiscale au sein de l'UE tend à s'intensifier sous l'effet de l'hétérogénéité croissante, liée à l'élargissement, des Etats-membres, les instruments traditionnels d'harmonisation tendent à s'essouffler. Cette situation conduit à ce que le traitement de nombreux sujets se trouve de ce fait transféré à la Cour de Justice de l'Union Européenne. Cette dernière se fonde sur les libertés reconnues par le Traité (liberté de circulation des capitaux, des biens et des services) et apprécie au cas par cas si les dispositions nationales sont susceptibles de constituer une entrave aux libertés, et si ces dernières sont justifiées par un motif d'intérêt général proportionné aux objectifs poursuivis. Si des tentatives récentes de coordination des positions défendues par les Etats devant la CJUE - tentatives auxquelles la France a été partie prenante, ont permis une meilleure prise en compte des objectifs poursuivis par les législations fiscales nationales, elles ne sauraient se substituer à des outils juridiques manquants.

L'absence de dynamique de convergence au sein de l'UE dans son ensemble se retrouve dans le cadre, plus réduit, de la zone euro, alors même qu'elle y serait encore plus nécessaire. La raison en est la faiblesse des outils de coordination des politiques économiques et de finances publiques dont les politiques fiscales constituent pourtant un outil important. Comme l'exemple de l'Irlande l'a récemment mis en évidence, le cadre actuel n'empêche nullement certains Etats de poursuivre des politiques « agressives » en termes d'imposition des sociétés.

B - Les potentialités du cadre franco-allemand

Plusieurs leviers d'action sont utilisables pour inscrire les politiques fiscales des deux pays dans une dynamique de convergence croissante (1). Mais encore faut-il que, sur la base d'une volonté politique

forte au niveau des deux Etats, un cadre d'impulsion et de cohérence soit mis en place (2).

1 - La diversité des leviers utilisables

Trois leviers d'action principaux sont envisageables.

a) La définition de positions communes susceptibles de faciliter l'émergence au niveau de l'Union européenne d'un processus de convergence

Le Traité offre la possibilité de « coopérations renforcées » entre un nombre restreint d'Etats membres (9) afin de tenter de contourner les blocages tenant à l'exigence de l'unanimité. Cette procédure n'a guère été utilisée à ce jour. Sans méconnaître les difficultés de la démarche, on peut envisager que dans certains domaines, des positions communes franco-allemandes constituent le noyau autour duquel, à travers cette procédure, émerge ensuite une forme de convergence plus large. La convergence de vues franco-allemande pourrait servir en l'espèce de levier pour accélérer un processus de convergence plus large au sein de l'Union européenne.

b) L'identification de bonnes pratiques

Chacun des pays peut chercher à améliorer la performance de son propre système en s'inspirant de règles ou dispositifs, appliqués ailleurs, dont la pertinence a été évaluée et qui paraissent compatibles tant avec l'histoire des systèmes fiscaux que les caractéristiques institutionnelles du pays. Ce champ couvre tant les conditions d'élaboration de la norme fiscale elle-même que le contenu des règles ou encore des modalités de mise en œuvre et d'application de la taxation.

c) La mise en œuvre d'un programme de simplification visant à assurer tant aux entreprises qu'aux ménages concernés la « convergence au quotidien »

Pour les entreprises et les ménages exerçant leurs activités dans les deux pays, de nombreuses règles ou formalités sont perçues comme sans justification avérée et sources de complexité inutile.

Ainsi, les transmissions transfrontalières de patrimoines composés d'entreprises sont rendues complexes par l'application de règles différentes de valorisation des biens transmis en France et en Allemagne. Cette situation aboutit à de graves divergences entre les bases retenues pour les mêmes biens dans les deux pays. Par ailleurs, les délais respectifs

de déclaration et de paiement des droits sont totalement différents : six mois en France alors qu'il n'y a pas de délai en Allemagne mais qu'en pratique ces opérations peuvent prendre jusqu'à 4 ans. Dans ces conditions, la prise en compte des impôts payés dans chacun des pays afin d'éviter une double imposition apparaît particulièrement difficile.

Par ailleurs, les règles de justification des prix de transfert entre entreprises liées diffèrent dans les deux pays. En Allemagne, une documentation préalable de ces prix de transfert doit exister et être présentée à l'administration fiscale sous peine de lourdes sanctions. En France, cette documentation n'est pas exigée mais elle est recommandée. Une harmonisation des obligations serait aisée et contribuerait à améliorer la sécurité juridique des entreprises transfrontalières.

Cette liste non exhaustive des divergences de pratiques fiscales entre l'Allemagne et la France met en évidence l'intérêt d'un travail continu d'analyse et de résolution de ces questions, qui pourrait utilement concrétiser l'objectif général énoncé de convergence fiscale.

2 - Le cadre d'impulsion et de cohérence

Pour que la convergence se réalise dans la durée, encore faut-il que trois conditions soient réunies :

- reposer sur une volonté politique forte au niveau de chacun des Etats ;
- s'inscrire dans la durée et viser des objectifs de moyen terme ;
- être relayés à leur niveau et dans leur registre par les acteurs de la sphère économique et sociale, ainsi que les milieux universitaires.

Ces exigences impliquent une forme minimale de structuration de cette démarche d'ensemble, qui pourrait être impulsée par le Conseil des ministres franco-allemand, et dont le Conseil économique franco-allemand constituerait le pivot.

Plusieurs voies pourraient être poursuivies dans ce cadre :

- 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 (simplifications) ;
- mobiliser des expertises lourdes (études, recherches) sur des sujets relatifs aux prélèvements ainsi qu'à leur impact, tant économique que social, et appelant des analyses comparées approfondies.

S'agissant de l'évaluation de divers aspects se rattachant aux politiques publiques en matière de prélèvements, la Cour pourrait pour sa part inscrire de tels travaux à son programme en liaison avec ses interlocuteurs allemands.

CONCLUSION

Les équations fiscales des deux pays sont à la fois semblables et différentes : des systèmes de prélèvements obligatoires globalement proches, mais des écarts significatifs en même temps que des conceptions distinctes de l'outil que représente la politique fiscale. L'équation fiscale française caractérisée d'abord par un déficit structurel sensiblement plus important réduit encore les marges de manœuvre pour une éventuelle convergence.

Aussi apparaît-il que le domaine le plus accessible à cette démarche est celui de l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

Pour le reste, la comparaison permet, dans une logique de parangonnage, d'identifier, bloc d'impôt par bloc d'impôt, les évolutions possibles de notre fiscalité au regard des pratiques et politiques menées en Allemagne. Au-delà des évolutions générales susceptibles d'affecter les prélèvements sur le revenu des ménages, et de la nécessité de réduire très significativement les niches fiscales et sociales, cette comparaison fait également apparaître les marges de manœuvre utilisables (taux réduits de TVA, taxation environnementale), leur utilisation possible (réduction du déficit, allègement de la taxation du travail et des coûts de production dans une optique de compétitivité), et les divers champs d'application possibles. La mise en débat de ces questions devrait déboucher sur la mise au point d'une stratégie fiscale de moyen terme centrée sur les objectifs de croissance, de compétitivité et de réduction des déficits publics.

Le renforcement indispensable de la convergence économique entre les deux pays implique enfin qu'au-delà des rapprochements possibles de législation, la politique fiscale devienne à l'avenir une composante à part entière de la coordination économique entre les deux pays.

Conclusion générale

En raison de sa nature même, un travail de comparaison, portant de surcroît sur une matière technique aussi dense que la fiscalité, a tendance à faire apparaître avant tout les écarts et les différences. Ce biais est difficilement évitable. Il ne saurait conduire à ignorer ce qui se ressemble dans les deux pays et ce qui les rassemble et qui, au cas d'espèce et pour peu que l'on veuille bien resituer France et Allemagne dans un ensemble plus vaste, est bien plus important que ce qui les sépare. Qu'il s'agisse en effet du niveau des prélèvements obligatoires, de leur structure, des taux de taxation effectifs, les deux pays sont d'ores et déjà souvent très proches. France et Allemagne, qui ne sont au demeurant en situation de concurrence fiscale dans aucun domaine, peuvent de plus unir leurs efforts pour faciliter au niveau européen les initiatives visant à promouvoir une plus grande harmonisation fiscale, comme par exemple en matière d'imposition des sociétés. La nécessité largement reconnue aujourd'hui de progresser en matière de convergence économique au sein de la zone euro leur confère enfin une responsabilité particulière pour renforcer leur coopération économique qui pourrait comprendre, plus que par le passé, une dimension fiscale. Ces efforts conjugués sur le plan bilatéral et dans le cadre européen, dès lors qu'ils seraient soutenus par une volonté politique claire et constante pourrait permettre d'engager une dynamique de plus grande convergence fiscale.

L'exercice de comparaison a d'autres vertus et en particulier celle de donner l'occasion de s'interroger sur le bien fondé de certains choix ou la pertinence de certaines politiques. A cet égard, la comparaison avec l'Allemagne, qui impose de replacer les fiscalités et les politiques fiscales dans l'ensemble plus large que constituent les politiques économiques, financières et sociales, est riche d'enseignements mais aussi source de préoccupation.

Notre pays a un taux de prélèvements obligatoires qui dépasse de plus de 3 points celui de l'Allemagne, cet écart reflétant pour une large part le choix fait par notre pays d'un système de protection sociale obligatoire plus étendu. L'écart le plus préoccupant se situe cependant dans la différence de même ordre (plus de 3 points) qui sépare, en matière de finances publiques, le déficit structurel estimé des deux pays. Cette situation réduit considérablement nos marges de manœuvre. Le débat actuellement engagé sur la réforme de la fiscalité du patrimoine, débat sur lequel la comparaison avec l'Allemagne n'apporte au demeurant aucun éclairage décisif, illustre cette contrainte absolue de préserver à minima les recettes existantes. Ce déficit structurel sur lequel la Cour n'a cessé d'attirer l'attention, tant dans ses rapports successifs sur la situation et les perspectives des finances publiques que dans son dernier rapport public annuel, est d'abord lié à une moindre capacité de la France à contenir la progression des dépenses publiques. Il n'est probablement pas sans rapport non plus avec les différences identifiées dans la conception des politiques fiscales (priorité plus forte donnée en Allemagne à la préservation des recettes budgétaires, logique privilégiant davantage la neutralité économique) ou budgétaires (interdiction de fait d'un déficit durable des comptes sociaux).

Les analyses auxquelles la Cour a procédé font apparaître, au-delà de cette divergence budgétaire, des facteurs de divergence économique préoccupants pour la France.

Le constat principal qui émerge en effet est que l'Allemagne, au-delà des difficultés inévitables qu'a induites pour elle la réunification, a résolument choisi au début des années 2000 de redonner une priorité claire et constante à l'amélioration de sa compétitivité et qu'elle récolte les fruits de cette stratégie. Qu'il s'agisse de compétitivité coût, d'emploi, de balance commerciale ou de situation de ses finances publiques, le constat est celui de divergences significatives avec la France au détriment de notre pays. La politique suivie par l'Allemagne en matière de prélèvements est loin d'être la seule explication ni même la principale. Les politiques de modération salariale, de réforme du marché du travail de même que les stratégies d'externalisation en particulier vers les pays de l'est de l'Europe, poursuivies par les entreprises allemandes qui s'appuient de plus sur des avantages historiques, comptent en effet pour beaucoup dans ces résultats. Il ne fait guère de doute toutefois que l'accent mis dans la politique fiscale sur le rééquilibrage des finances publiques et l'amélioration de la compétitivité – à travers notamment l'allègement relatif de la taxation du travail – a contribué, pour une part, à ces résultats.

Le fait qu'en ces domaines, ce soit l'Allemagne et non la France qui se singularise au sein de la zone euro, n'enlève rien à l'importance du constat. La France, qui est à la fois le premier partenaire commercial de l'Allemagne et son premier concurrent à l'exportation est en effet le pays le plus sensible aux évolutions de la demande intérieure et de la compétitivité allemandes. Il ne saurait évidemment être question d'importer un hypothétique « modèle allemand » pas plus qu'il ne convient d'ignorer les incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur la poursuite possible de la modération salariale ou les menaces que fait peser à long terme le vieillissement démographique accéléré de l'Allemagne sur ses perspectives de croissance, sa compétitivité et l'équilibre de ses finances publiques. Pour autant la France ne saurait laisser ces facteurs de divergence à l'œuvre sans chercher rapidement à les corriger, ce qui implique, s'agissant de sa politique de prélèvements au sens large, qu'elle soit à l'avenir résolument orientée vers le rééquilibrage des finances publiques et l'amélioration de notre compétitivité, et qu'elle fournisse à l'ensemble des acteurs concernés un cadre prévisible et suffisamment stable.

Partant des caractéristiques propres de la situation française, et indépendamment des évolutions susceptibles d'affecter les prélèvements sur le revenu des ménages et de la nécessaire remise en cause des niches sociales et fiscales dont l'efficacité économique et sociale est insuffisante, la Cour fournit les éléments du débat à ouvrir sur ce sujet : les marges de manœuvre recensées (périmètre et taux de la TVA à taux réduit dont toutes les composantes sont loin de bénéficier principalement aux ménages modestes, taxation des produits énergétiques et des transports) ; leurs utilisations possibles (réduction accrue des déficits ou allègement de la taxation du travail) ; et pour cette dernière, les options ouvertes (passage d'un financement professionnel à un financement universel de politiques publiques relatives à la famille, au transport ou au logement).

La Cour est bien consciente qu'une telle évolution de notre politique de prélèvements remet en cause beaucoup d'habitudes et de choix anciens, et ne saurait produire d'effets visibles immédiats. Aussi importe-t-il que cette orientation claire de notre politique de prélèvements autour des objectifs de croissance, de compétitivité et de réduction des déficits publics soit partagée de la façon la plus large possible par les responsables politiques, économiques et sociaux et débouche sur une stratégie fiscale de moyen terme, dont la mise en œuvre s'inscrive dans la durée et la continuité. C'est à cette condition qu'elle produira les effets escomptés.

Liste des principales constatations

1. 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 différente 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 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 manœuvres, en termes de finances publiques, ne sont pas les mêmes dans les deux pays.
- ### 2. 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.

3. 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 exactement 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 libératoire 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.

4. 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 30/40% en 1999 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, 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 versement transport et qui représentent environ 1,2% du PIB ; l'Allemagne n'en connaît pas l'équivalent.

5. 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 Md€.

6. Concernant la fiscalité environnementale :

- 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 (Ökosteuerreform) 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.

Rappel des principales orientations

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 ;
- élaborer 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 nécessairement 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 ;
- 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.

Tableau comparatif des principaux prélèvements obligatoires

Impôt	Poids en % PIB (2009)	Ressemblances	Différences
Prélèvements sur les revenus des ménages			
Impôt sur le revenu	2,6% (Fr) 9,6% (All)	Personnes et revenus imposables assez similaires Existence d'un quotient conjugal et prise en compte des charges de famille	Poids très inférieur en France Assiette plus étroite (déductions forfaitaires et dépenses fiscales) en France Plus grande progressivité en Allemagne
CSG, CRDS	4,6% (Fr)		N'existe pas en Allemagne
Cotisations sociales	<u>Salariales</u> : 4,0% (Fr) 6,1% (All) <u>Patronales</u> : 11% (Fr) 6,5% (All)	Part importante des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale	Répartition paritaire en Allemagne, poids relatif supérieur des cotisations patronales en France Exonérations importantes de cotisations patronales en France pour les bas salaires Plus grande dégressivité en Allemagne (plafond d'assujettissement plus bas)

262

COUR DES COMPTES

Fiscalité sur le patrimoine			
Taxes foncières	0,5% (All) 1,6% (Fr)	Bases taxables vétustes et impôt complexe	Poids très différent dans les deux pays
ISF	0,2% (Fr)		Suspendu en Allemagne depuis 1997
Bouclier fiscal	0,04% (Fr)		N'existe pas en Allemagne
Impôts sur les revenus du patrimoine	1% (All, hors impôts sur les revenus fonciers) 1,2% (Fr)	Poids global comparable	Un prélèvement forfaitaire libératoire désormais généralisé en Allemagne, qui reste marginal en France Fr : poids important des prélèvements sociaux dans le total de la fiscalité des revenus du patrimoine All : moins de dispositifs dérogatoires pour l'imposition des revenus de l'épargne
DMTO	0,2% (All) 0,5% (Fr)		Ne porte que sur l'immobilier en Allemagne. Frappe aussi les mutations d'actions et de fonds de commerce en France
DMTG	0,2% (All) 0,4% (Fr)	Pression fiscale majoritairement concentrée sur les successions relatives aux patrimoines élevés Résidence principale exonérée Traitement globalement comparable des successions en ligne directe	Une fiscalité plus lourde en France qu'en Allemagne pour les successions en ligne collatérale et entre non-parents

Fiscalité des entreprises			
Impôt sur les sociétés	0,64% (All) 2,53% (Fr)	Certaines règles proches ou régimes de sociétés mères-filles	d'assiette équivalent : régime des sociétés mères-filles
Imposition locale sur les entreprises (Fr : TP puis CET ; All : Gewerbesteuer ou taxe commerciale)	1,65% (All) 1,01% (Fr)	Taux déterminés par collectivités locales	les
Autres taxes sur la production	Moins de 0,1% (All) 1,2% (Fr)		

All : taux et rendement plus faibles ; certaines règles plus favorables (amortissement autorisé du goodwill)
Recherche de neutralité (au regard de l'objet de l'investissement, de la forme juridique de l'entreprise, qu'elles soient constituées sous forme de sociétés de personnes ou de sociétés de capitaux)
Fr : plus grand nombre des niches fiscales (la principale étant le crédit d'impôt recherche) ; régime de déduction des intérêts d'emprunts et de report des résultats plus favorable qu'en Allemagne

Assiette proche de celle de l'IS en Allemagne ; assiette spécifique à la CET en France

Absence de déductibilité de l'assiette de l'IS en Allemagne ; déductibilité en France

Forte augmentation des recettes en Allemagne au cours des années 2000 ; diminution en France avec l'entrée en vigueur de la CET

Grand nombre de taxes sur la production en France (les deux principales étant la taxe sur les salaires et le versement transport) ; pas d'équivalent en Allemagne

TVA			
Economie générale dispositif	7% (Fr et All)	Taux proches (taux normal : 19,6% en Fr, 19% en All ; taux réduit : 5,5% en Fr, 7% en All)	Poids en réduction dans les recettes fiscales en France depuis 20 ans ; en augmentation sur la même période en Allemagne
Taux réduit			Fr : extension du taux réduit depuis la fin des années 1990 (services à forte intensité en main d'œuvre ; hôtellerie, cafés, restauration) All : périmètre du taux réduit plus restreint
Taux dérogatoires			Fr : existence de taux dérogatoires pour la presse et les médicaments remboursés par la Sécurité sociale (2,1%) ainsi que pour la Corse et les DOM All : absence de taux dérogatoires
Taxe d'habitation	0,7% (Fr)		N'existe pas en Allemagne

Fiscalité environnementale			
Taxe sur les produits énergétiques	1,2 % (Fr)	Structure comparable : taux élevés sur les carburants et faibles sur les combustibles	Taux plus élevés en Allemagne qu'en France
Energiesteuer (impôt sur l'énergie)	1,4 % (All)		
Fr : Taxes sur la consommation d'électricité	0,1% (Fr)	Exonérations importantes	Taux beaucoup plus élevés en Allemagne qu'en France
All : Stromsteuer	0,3% (All)		
Fr : Taxes sur l'automobile ²²⁶	0,2% (Fr)	Barèmes fixés en fonction de la cylindrée des véhicules et des émissions de CO ₂	All : taxe unique et très large Fr : cinq taxes cohabitent et seuls les véhicules les plus polluants et les véhicules de tourisme des sociétés font l'objet d'une taxe annuelle.
All : Kraftfahrzeugsteuer	0,4% (All)		

²²⁶ Taxes sur les certificats d'immatriculation, « malus annuel » et taxe sur les véhicules de société.