

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, commune avec la mission d'information sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale, de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif aux prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne 2
- Présences en réunion 19

Mardi

8 mars 2011

Séance de 10 heures 45

Compte rendu n° 61

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
*Président***
**et
de M. Bernard Accoyer
*Président de la
mission d'information
sur la compétitivité de
l'économie française
et le financement de
la protection sociale***



La Commission entend, en audition ouverte à la presse, commune avec la mission d'information sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale, M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif aux prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne.

M. le président Bernard Accoyer. Je souhaite une nouvelle fois la bienvenue à M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, et le remercie d'avoir accepté l'invitation de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de la mission d'information sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale, créée par la Conférence des présidents le 25 janvier dernier, pour présenter le rapport que la Cour a consacré aux prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne à la suite de la demande que le Président de la République lui a adressée en août 2010.

Cette audition s'inscrit naturellement dans le travail de la commission des finances, mais il touche aussi au cœur du sujet dont traite la mission d'information. Le rapport de la Cour est un document de très grande qualité, extrêmement dense et de première importance pour nourrir la réflexion sur le redressement des finances publiques et la sortie de crise. S'il souligne les points nouveaux qui rapprochent la France et l'Allemagne sur ces questions, il met également en lumière des divergences sérieuses apparues durant les années 2000, en ce qui concerne notamment les charges sociales et fiscales supportées par les entreprises.

Ce travail sera très utile aux responsables politiques et aux élus pour trouver et proposer à nos compatriotes les meilleurs moyens d'assurer l'avenir de l'économie française et le financement de la protection sociale.

M. le président Jérôme Cahuzac, président de la commission des Finances, co-rapporteur de la mission d'information. Au nom de la commission des finances, j'accueille à mon tour avec grand plaisir le Premier président de la Cour des comptes, dont le rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en Allemagne et en France nous donne l'occasion de faire le départ entre idées reçues et réalités.

Le constat fait par la Cour des différences entre les deux systèmes, quand elles existent, présente l'intérêt d'aller au-delà des apparences, celle du taux facial des impôts notamment, pour s'intéresser à la structure même des prélèvements, à leur variété, à leur assiette. Ainsi, nos taux de prélèvements obligatoires sont proches : les deux pays se situent assez nettement au-dessus de la moyenne européenne, et l'écart qui les sépare, de 3,5 points en 2008, tient pour une part significative au périmètre du système de protection sociale, étant entendu que des dépenses sociales « conventionnelles » en Allemagne ne sont pas incluses dans le champ alors qu'elles constituent en fait des dépenses obligatoires. Il faut être bien conscient de ces effets de périmètre lorsque l'on compare les taux de prélèvements obligatoires et les charges pesant sur les entreprises.

La Cour relève que les deux pays poursuivent un même objectif : réduire les déficits publics. Mais elle rappelle aussi que le point de départ n'est pas le même : juste avant la crise, l'Allemagne était en excédent budgétaire, alors que la France avait déjà un déficit structurel important. Notre déficit structurel s'est encore aggravé de 0,3 point en 2010, tandis que l'Allemagne continuait à réduire le sien.

Pour maîtriser les déficits publics, la Cour juge « inévitable » le recours à la fiscalité. Il revient bien entendu au pouvoir politique d'en apprécier la nécessité et les modalités mais, si l'on considère que la Cour est en quelque sorte un juge de paix entre les visions des uns et des autres, cette formulation n'est pas anodine. En ce qui concerne la TVA, longtemps citée comme un moyen de maîtriser les déficits en France comme elle l'a été en Allemagne, le raisonnement de la Cour me semble quelque peu différent de ce qu'avancent certains : le rapport fait davantage référence au périmètre choisi pour l'application des taux réduits qu'à une augmentation du taux normal.

Au chapitre des idées reçues à remiser définitivement, on peut ranger tout ce qui a pu être dit à propos de la fiscalité du patrimoine en Allemagne : il n'y a jamais eu de bouclier fiscal chez nos voisins et, si l'ISF n'a pas été appliqué, c'est parce que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a considéré que ses bases de calcul devaient être modifiées car, obsolètes, elles rendaient cet impôt injuste. Devant l'impossibilité technique de procéder à l'actualisation des bases, le gouvernement allemand de l'époque a renoncé. L'ISF français ne présente pas ce défaut puisque ses bases sont actualisées mécaniquement tous les ans.

Par ailleurs, atypique en Europe, la fiscalité du patrimoine en Allemagne, ne peut guère servir de « modèle ». Au demeurant, la Cour relève que les différences entre la France et l'Allemagne en la matière n'affectent en rien leur compétitivité relative. Autrement dit, une réforme de la fiscalité du patrimoine serait sans incidence sur la compétitivité de notre pays par rapport à l'Allemagne.

Concernant les entreprises, le poids des prélèvements sur les bénéficiaires est très comparable dans les deux pays. En France les prélèvements sont plus nombreux mais la taxe sur les salaires, par exemple, qui n'existe pas en Allemagne, ne concerne que les banques et les établissements de santé ; on peut donc difficilement considérer qu'elle compromet notre compétitivité. Peut-être en va-t-il de même pour le versement transport, quoique celui-ci concerne toutes les entreprises.

Il reste à déterminer, du point de vue de l'efficacité économique, le niveau auquel doit se situer l'impôt : sur les facteurs de production, sur la consommation ou sur les bénéficiaires.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances. Je remercie la Cour des comptes pour ce travail très intéressant et très riche qui ne manquera pas de donner lieu à débat. Sur certains points, d'ailleurs, je ne partage pas l'analyse du président de la commission des finances.

Une des grandes qualités de l'approche de la Cour est l'exhaustivité. Elle fait notamment ressortir que, avant de se livrer à des comparaisons, il faut avoir à l'esprit des différences à caractère historique entre nos deux systèmes. Premièrement, la compétitivité hors prix a toujours été meilleure en Allemagne qu'en France, compte tenu du type de biens que nos voisins produisent et des pays où ils exportent. Deuxièmement, la protection sociale française est plus étendue que la protection sociale allemande. Troisièmement, les Allemands ont constamment donné la priorité à l'assainissement des finances publiques et à la lutte contre l'inflation : dès qu'ils sont en situation de redresser les comptes et de revenir à l'équilibre, ils le font.

Lorsque je m'étais rendu en Allemagne avec le précédent président de la commission des finances, peu de temps avant qu'il ne soit nommé Premier président de la Cour des comptes, et alors que l'on ne disposait pas encore des données de sortie de crise, nous avons été frappés par la dureté des mesures de réduction des dépenses sociales – et notamment des allocations parentales, malgré le problème démographique que l'on sait. Je suis retourné en Allemagne au printemps 2010 avec le nouveau président de la commission des finances, puis en septembre avec le président de la commission des affaires sociales, Pierre Méhaignerie : en dépit de l'amélioration de la situation économique, nos interlocuteurs n'envisageaient nullement de revenir sur les mesures prises en matière de réduction de la dépense. C'est dire combien l'assainissement des comptes publics est une préoccupation forte.

Au-delà, il faut souligner une certaine constance dans les choix opérés ces dix dernières années. Ceux-ci respectent les lignes directrices fixées sous le gouvernement Schröder.

La première est une augmentation de la fiscalité sur la consommation et en matière d'environnement.

La deuxième concerne la fiscalité des entreprises et, plus généralement, la fiscalité du patrimoine, dont le taux moyen, très faible – 23,1 % d'imposition du capital, contre 38,8 % en France et 26,5 % de moyenne européenne –, vise à permettre le développement autofinancé et la transmission des entreprises dans les meilleures conditions.

La troisième est de maîtriser les coûts salariaux par la politique salariale beaucoup plus que par des diminutions de cotisations sociales.

Au regard de cette constance, on ne peut qu'être frappé par un certain désordre dans nos choix fiscaux et financiers.

Désordre budgétaire en matière de TVA, par exemple. En Allemagne, la TVA est regardée comme une ressource, dont on affirme clairement qu'elle doit financer des dépenses ; ce n'est pas un outil d'interventionnisme fiscal au profit de certains secteurs professionnels comme la restauration, n'est-ce pas, Monsieur Novelli.

Désordre également en termes de justice fiscale. Comme les Allemands, nous avons amorcé, dès 2000 – le rapporteur général de l'époque se souvient certainement de la réduction « Fabius » de 2003 – une politique de baisse du taux marginal de l'IR. Mais, parallèlement, nous avons continué à développer les niches fiscales.

Désordre, aussi, par allers et retours : aujourd'hui on réfléchit à la suppression du bouclier fiscal, considéré il y a quatre ans comme un point essentiel. On trouverait des exemples analogues lorsque l'opposition actuelle était aux commandes.

Enfin, l'Allemagne fait preuve d'un souci constant de donner aux entreprises une visibilité fiscale. Contrairement au président Cahuzac, je pense que l'on ne peut appréhender le niveau de la fiscalité sur le patrimoine sans tenir compte des effets pervers que celle-ci peut avoir sur le contrôle national des entreprises. L'Allemagne est capable de conserver ce contrôle ; la France, à cause de la fiscalité en général et de l'ISF en particulier, l'a perdu sur beaucoup de ses entreprises, en particulier les entreprises familiales de taille intermédiaire.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Je remercie vivement la commission des finances et la mission d'information sur la compétitivité de l'économie française et le financement de la protection sociale de m'avoir donné la possibilité de leur présenter dans les meilleurs délais le rapport public thématique portant sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne. Pour ce faire, je suis accompagné du président Christian Babusiaux et du rapporteur général de cette publication, M. Raoul Briet, qui ont dirigé et mené les travaux, ainsi que des auditeurs Éric Dussoubs et Jérôme Brouillet. J'ai remis ce rapport au Président de la République vendredi dernier et l'ai rendu public immédiatement ; il est en ligne sur le site de la Cour mais je regrette que les délais d'impression empêchent la plupart d'entre vous de l'avoir entre les mains aujourd'hui.

Le Président de la République avait appelé de ses vœux, en août dernier, un vaste travail de comparaison fiscale entre les deux pays. Nous avons décidé d'inscrire cette enquête au programme de la juridiction et nous l'avons conduite en nous appuyant sur les méthodes et procédures habituelles de la Cour, c'est-à-dire dans le respect des principes de contradiction et de collégialité. Nous avons aussi un peu innové, en mettant en place un groupe *ad hoc* d'experts éclairant les travaux de la juridiction et en organisant de très nombreuses consultations et auditions de responsables économiques, d'experts, sans oublier les partenaires sociaux, organisations d'employeurs et syndicats de salariés. Ce sont des méthodes que nous souhaitons désormais appliquer plus généralement en matière d'évaluation des politiques publiques. D'ailleurs, par certains aspects, notre rapport est une évaluation comparée des politiques fiscales de la France et de l'Allemagne.

Il s'agit bien d'un rapport de la Cour des comptes, non d'un rapport conjoint avec la partie allemande, à savoir le ministère fédéral des finances. Certes, nous avons eu des échanges techniques fructueux et confiants avec nos partenaires allemands, mais le rapport est établi sous notre seule responsabilité. Il s'inscrit d'ailleurs dans la continuité de nos travaux, qu'il s'agisse de nos rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques, du rapport public annuel de février 2011, des rapports sur la sécurité sociale ou encore des rapports du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité du patrimoine ou la comparaison des prélèvements obligatoires.

Ce rapport couvre l'ensemble des prélèvements tant fiscaux que sociaux. Il nous a paru essentiel d'avoir une approche large, qui ne se limite pas aux questions étroitement fiscales. En effet la fiscalité est un outil ; dans des sociétés anciennes et complexes comme les nôtres, elle ne peut être dissociée d'un arrière-plan institutionnel, historique, économique et social. En Allemagne, le fédéralisme, la place des entreprises de taille intermédiaire, le *Mittelstand*, le modèle économique tourné vers l'exportation et la pratique politique de coalition dans la période récente sont autant de caractéristiques qui expliquent la fiscalité.

L'outil que constitue la fiscalité peut être mis au service de plusieurs objectifs. Traditionnellement, ceux qui lui sont assignés sont le rendement – l'argent rapporté –, l'efficacité économique – l'impact sur l'activité et les acteurs économiques –, la justice – par ses aspects sociaux ou redistributifs. C'est la raison pour laquelle on ne peut procéder par simple transposition ou importation de morceaux de fiscalité étrangère : la fiscalité n'a de sens que dans un contexte et en fonction d'objectifs fixés au préalable. Il nous paraît très important d'y insister : le rapport n'invite pas à copier ou transposer un système qui serait intrinsèquement « meilleur » ; il n'y a pas de hiérarchie ou de classement à y chercher. En revanche, le fait de se comparer produit une sorte d'« effet miroir » et invite à s'interroger sur ses conceptions et ses pratiques.

Nous avons donc procédé non seulement à une comparaison des principaux impôts, mais aussi à une comparaison des politiques fiscales menées dans les deux pays depuis une dizaine d'années, afin d'appréhender le contexte et les objectifs poursuivis.

Il ressort clairement de notre enquête que l'attractivité et la compétitivité globale d'un pays ne dépendent que partiellement de la fiscalité – qui ne constitue que l'un des leviers possibles. Dans la situation comparée de la France et de l'Allemagne, la fiscalité n'apparaît pas comme un facteur décisif.

Il nous a fallu, avant de comparer les dispositions fiscales, les resituer dans un cadre économique, financier et social plus large : c'est l'objet du premier chapitre du rapport. Son élaboration a été délicate, notamment pour des raisons méthodologiques.

Tout d'abord, il faut toujours être prudent lorsque l'on interprète des statistiques. En effet les classifications ont un caractère conventionnel et sont parfois discutables. Pour Eurostat, par exemple, la taxe d'habitation est en partie une imposition du capital alors même que les locataires, vraisemblablement, l'assimileraient plutôt à une charge de consommation, voire à un impôt sur le revenu. Surtout, les statistiques diffèrent d'une source à l'autre : quand nous avons voulu comparer les taux de prélèvements obligatoires entre les deux pays, nous nous sommes aperçu que l'OCDE et Eurostat ne donnaient pas le même chiffre pour l'Allemagne, ou encore que le périmètre de la protection sociale obligatoire, qui n'est pas le même entre les deux pays, avait un fort impact.

Second obstacle, les statistiques françaises se sont révélées beaucoup plus nourries que les statistiques allemandes sur le sujet « redistribution/inégalités », rendant de ce fait difficiles des comparaisons approfondies.

Enfin, le choix du point de départ de la comparaison n'est pas neutre. Selon que l'on choisit 1990, date de la réunification allemande, 2000 ou 2005, on peut en effet aboutir à des lectures différentes des tendances et des trajectoires. De façon générale, nous avons choisi de nous référer au début des années 2000 ; mais nous avons aussi pris du recul pour certains sujets qui le nécessitent, tel le coût du travail.

Venons-en au diagnostic lui-même, qui fait apparaître certaines caractéristiques avec clarté.

S'agissant tout d'abord de la situation des finances publiques, l'écart est manifeste : le déficit structurel de la France est supérieur de plus de trois points à celui de l'Allemagne. Ces trois points-là ont plus d'importance et de gravité que ceux qui séparent les deux taux de prélèvements obligatoires, dont l'explication se trouve surtout dans les périmètres différents des systèmes de protection sociale. Cette différence dans les déficits structurels date d'avant la crise économique : l'Allemagne a profité de la période de croissance relativement forte qui a précédé la récession pour réduire son déficit public ; en 2008, la France a abordé la crise avec un déficit public de 3,3 % du PIB, l'Allemagne avec un excédent de 0,1 %. Cet écart structurel est à l'évidence une donnée qui contraint fortement la politique future de la France en matière de prélèvements.

Seconde caractéristique : en matière de redistribution et d'inégalités, la comparaison n'est pas au désavantage de la France, à la fois dans l'absolu et en dynamique. Ainsi, le taux de pauvreté relative a augmenté de moitié en Allemagne entre 2000 et 2009 alors qu'il a diminué de 20 % en France.

Le diagnostic économique appelle de notre part discernement et lucidité.

S'il est certain que la croissance potentielle allemande de long terme est réduite, étant donné que le vieillissement démographique très rapide pèsera davantage sur les finances publiques et la croissance, il n'en demeure pas moins qu'après le choc de la réunification, l'Allemagne s'est engagée résolument et de façon continue dans une politique de restauration de sa compétitivité dès la fin des années 1990. Cette stratégie, fondée sur un mélange de mesures fiscales, de restructuration du marché du travail et de modération salariale, paraît aujourd'hui avoir porté ses fruits. Qu'il s'agisse de balance commerciale, de chômage ou de croissance, de nombreux indicateurs sont aujourd'hui positifs pour l'Allemagne. Nos contacts avec nos interlocuteurs allemands nous ont montré toute l'importance qu'ils attachent à persévérer dans cette voie – c'est la « constance » dont parlait le rapporteur général.

Pendant ce temps, notre industrie a perdu l'avantage « coût » d'environ 10 % qu'elle avait au début des années 2000, et nos parts de marché à l'exportation ont régressé très sensiblement : elles ont perdu trois points entre 2000 et 2009 pendant que l'Allemagne en gagnait trois. Le fait que les autres pays de la zone euro soient dans une situation voisine de la nôtre en termes d'évolution de la compétitivité coût n'enlève rien à ce constat, d'autant que nous sommes plus sensibles que d'autres pays à l'évolution de notre compétitivité coût vis-à-vis de l'Allemagne – nous sommes souvent concurrents à l'exportation et sur les marchés nationaux.

Pendant longtemps, notre compétitivité coût a compensé en partie notre handicap en termes de compétitivité hors coût, c'est-à-dire les insuffisances structurelles de l'offre industrielle française. La disparition de l'avantage coût est donc une donnée majeure, même si le niveau absolu des coûts est aujourd'hui comparable.

Ce diagnostic est déjà l'occasion de faire apparaître deux lignes qui devront, selon nous, guider la politique de prélèvements future de la France. Je ne surprendrai personne ici en disant que cette politique fiscale doit avant tout contribuer à réduire les déficits et à relever le potentiel de croissance à long terme de la France en améliorant la compétitivité du « site France ».

Dans le chapitre 2 du rapport, la Cour procède à une analyse aussi précise que possible par grands blocs de prélèvements.

Commençons par l'impôt sur le revenu, la CSG et les cotisations.

En Allemagne, l'impôt sur le revenu est un peu plus progressif. Son taux marginal supérieur est de 45 % – porté à 47,5 % du fait de la surtaxe de solidarité – contre 41 % en France. Mais surtout, son assiette est plus large, ce qui s'explique par le penchant français pour des niches fiscales nombreuses et coûteuses.

La France a en revanche un prélèvement social que l'on peut estimer plus solidaire, ou du moins privilégiant davantage la justice fiscale. Les prélèvements sur les revenus du travail sont plafonnés en Allemagne, un peu moins en France, où existe en outre la CSG – qui concerne tous les revenus, y compris ceux du patrimoine et sans aucun plafond.

L'impact global sur les revenus du travail et la progressivité de ces prélèvements sont très proches dans les deux pays. On mesure cet impact par ce que l'on appelle le « coin socio-fiscal » ou « coin fiscal-social », c'est-à-dire l'écart entre le coût salarial global pour l'employeur et ce qui reste au salarié après cotisations, CSG et impôt sur le revenu.

On le voit, il faut avoir une approche d'ensemble si l'on veut que la comparaison ait un sens. Ainsi, en matière de redistribution, les deux pays n'utilisent pas les mêmes leviers. L'Allemagne a préservé un IR fort, qui y est le symbole de la redistribution, mais elle taxe très peu, comme on le verra, la détention du patrimoine – 0,46 % du PIB, contre 1,13 % pour la moyenne de l'OCDE – et son prélèvement social est clairement dégressif.

Si l'on s'attache aux effets redistributifs, il ne faut pas oublier de prendre en considération les prestations, plus importantes que les prélèvements en termes de redistribution – dont elles représentent les deux tiers, contre un tiers pour les prélèvements. Le prochain rapport du Conseil des prélèvements obligatoires développera cette analyse. La comparaison entre les deux pays en matière d'assurance maladie est éclairante : l'assurance maladie française couvre à titre obligatoire toute la population et elle est financée par tous les revenus ; dans l'assurance maladie allemande, financée par les seuls salaires sous plafond, les 10 % de la population ayant les revenus les plus élevés peuvent ne pas s'affilier.

En ce qui concerne l'imposition du patrimoine, nos pays ont fait des choix très différents. L'Allemagne a choisi de taxer principalement les revenus du patrimoine. La France a choisi de taxer tant la détention que les revenus et la transmission du patrimoine.

En matière de taxation de la détention du patrimoine, le principal écart ne provient pas de notre ISF – environ 3,6 milliards d'euros en 2010 – mais bien de nos taxes foncières – 33 milliards d'euros. La situation allemande est particulière : l'évaluation du foncier qui, comme en France, se caractérise par un certain archaïsme, est à l'origine de la suspension de l'imposition globale de la fortune, consécutive à la décision de la Cour constitutionnelle. D'aucuns pensent que cette jurisprudence pourrait menacer également la solidité constitutionnelle des taxes foncières existantes.

Il faut en outre conserver à l'esprit que l'impôt sur la fortune allemand incluait dans son assiette les biens professionnels et était dû tant par les ménages que par les sociétés. Ce n'est pas le cas de l'ISF qui, s'agissant du foncier, est assis sur la valeur vénale et repose donc sur des bases plus solides. L'ISF souffre cependant d'une assiette étroite. D'autre part, on peut légitimement se demander si les taux sont fixés au bon niveau : le taux actuel de la tranche supérieure est plus élevé qu'à la création de l'IGF en 1982 – 1,8 % contre 1,5 % –, alors même que le rendement nominal des placements financiers et l'inflation ont été divisés par près de quatre – 16 % en 1982 pour le taux des emprunts d'État contre 3,3 % en 2010.

La taxation des revenus du patrimoine est particulièrement complexe en France car elle est le fruit d'une juxtaposition de multiples régimes spécifiques. De plus, il est loin d'être avéré que la fiscalité de l'épargne soit en cohérence avec les objectifs prioritaires du pays.

S'agissant de l'imposition sur les sociétés, les différences entre les deux pays sont moindres, et les rapprochements plus facilement envisageables.

Le travail que nous avons entamé avec le ministère fédéral des finances a permis d'identifier précisément une quinzaine de différences en matière d'assiette, mais en définitive les résultats sont assez voisins. De fait, nous pensons qu'il y a de réelles possibilités de faire converger à terme les assiettes, même si le crédit d'impôt recherche est une différence substantielle. Il nous paraît indispensable que le travail prometteur que nous avons engagé avec le ministère fédéral des finances se poursuive maintenant directement au niveau des ministères concernés.

La spécificité française tient d'ailleurs moins à l'imposition du résultat des sociétés qu'à l'importance des prélèvements qui, en amont, grèvent le résultat et qui n'ont pas d'équivalent en Allemagne. Ces prélèvements représentaient environ 58 milliards d'euros en 2008, dont 26 milliards assis sur la masse salariale. Il s'agit de la taxe sur les salaires, de la contribution économique territoriale – CET –, du versement transport, de la contribution sociale de solidarité des sociétés – C3S –, du versement au Fonds national d'aide au logement – FNAL –, et des divers prélèvements s'ajoutant aux cotisations de sécurité sociale. Tous ces prélèvements, sauf la CET récemment réformée, sont en outre « dynamiques ».

Le débat sur les charges des entreprises doit donc sortir du seul champ traditionnel des cotisations de sécurité sociale, qui ont d'ailleurs été déjà considérablement allégées pour les bas salaires, pour un coût de plus de 30 milliards d'euros. Un inventaire précis ainsi qu'une analyse de la dynamique et de la pertinence de ces prélèvements, dont certains sont assis sur les salaires, seraient très utiles.

La taxe sur la valeur ajoutée n'a pas évolué de la même manière de part et d'autre du Rhin.

Si l'on prend pour base 1990, l'Allemagne a augmenté de cinq points son taux normal de TVA, essentiellement pour réduire les déficits et, dans une moindre mesure, pour alléger les charges pesant sur le travail. Dans le même temps, la France a augmenté son taux d'un point. Dans la période la plus récente, alors que l'Allemagne a augmenté son taux de trois points, la France a, par phases successives, abaissé le produit de cette taxe. La TVA représentait en 2008 18 % des recettes fiscales en Allemagne et 16,4 % en France ; en 1995, la situation était inverse – 1 % de plus pour la France.

Ces évolutions contrastées s'expliquent pour une large part par le fait que les exceptions au taux normal sont sensiblement plus importantes en France, sans que, pour autant, le prélèvement de TVA y soit plus juste : appliquer le taux réduit aux travaux de rénovation et à la restauration, deux consommations qui ne sont pas principalement le fait des ménages modestes, n'est pas à proprement parler une mesure de justice fiscale...

Ainsi – c'est un constat que nous faisons – si l'on se contentait d'un simple alignement sur le niveau et le périmètre du taux réduit appliqués en Allemagne, la France disposerait d'une recette supplémentaire de 15 milliards d'euros. Les deux tiers de ce montant s'expliquent par l'application actuelle du taux réduit, en France, aux travaux dans les logements et à la restauration.

Plus généralement, la France fait preuve en la matière d'une certaine singularité : les pays du Nord de l'Europe et tout récemment le Royaume-Uni, qui a relevé son taux normal de 2,5 points pour un produit d'environ 15 milliards d'euros, sollicitent davantage la TVA et n'hésitent pas à la modifier.

Enfin, nous avons comparé la fiscalité environnementale de la France et de l'Allemagne. Dans les deux pays, elle se situe à un niveau inférieur à celui constaté en Europe. Les politiques menées sont divergentes : l'Allemagne a alourdi progressivement mais de manière continue la taxation des carburants, alors que notre taxe intérieure sur les consommations énergétiques – TICE, ex-TIPP – a vu son rendement stagner ; quant à l'utilisation des véhicules particuliers, elle est moins taxée en France depuis la suppression de la vignette au début des années 2000.

J'en viens aux principaux enseignements à tirer de ce travail de comparaison – qui font l'objet du chapitre 3.

Il ne s'agit nullement d'appliquer ou de copier un modèle, mais de réfléchir à la politique française de prélèvements, à ses finalités et à ses évolutions possibles. Il appartient à la Cour de contribuer à éclairer le débat et, bien sûr, il revient au Gouvernement et au Parlement de décider.

La première leçon porte sur les principes, sur la conception même de la politique fiscale.

L'Allemagne accorde une priorité plus forte au rendement budgétaire, à la préservation de la recette, en un mot à l'équilibre de ses finances publiques. Elle préfère aussi des mesures fiscales économiquement neutres et qui ne distordent pas l'activité. La France, en revanche, a souvent tendance à pratiquer une forme d'interventionnisme fiscal et à agir dans un même domaine à la fois par des dépenses budgétaires et par des régimes fiscaux dérogatoires. Elle a tendance à trop considérer l'impôt comme un outil de politique économique, aux objectifs multiples et souvent mal définis.

La fiscalité allemande fait donc moins de place aux exceptions et aux niches, tant en matière d'impôt sur le revenu qu'en matière d'impôt sur les sociétés et d'imposition des revenus du patrimoine. Dans cette logique, le gouvernement allemand vient d'engager une démarche visant à délimiter de façon encore plus stricte le champ d'application du taux réduit de TVA.

Par ailleurs, le principe d'unité et d'intégration de la politique des prélèvements est plus fort en Allemagne, assez paradoxalement : alors même qu'il s'agit d'un pays fédéral, la règle veut que les impôts soient partagés entre l'État, les *Länder* et les collectivités territoriales ; et le pouvoir fiscal est partagé entre Bundestag et Bundesrat. En France, au contraire, l'autonomie des collectivités territoriales se mesure traditionnellement au poids de leurs recettes fiscales propres, si bien que le pouvoir fiscal est juxtaposé entre l'État et les collectivités territoriales. Nous invitons la représentation nationale à réfléchir à cette situation.

En matière de finances sociales, l'Allemagne refuse de laisser la sécurité sociale en situation durable de déficit ; à défaut d'autre solution, les déficits sont compensés par le versement d'une subvention du budget général. En France, nous maintenons une séparation de principe entre les comptes sociaux et les comptes de l'État et nous admettons un déficit permanent des comptes sociaux, débouchant sur une dette croissante.

S'il fallait résumer l'approche allemande de la fiscalité, je dirais – sans chercher pour autant à idéaliser – que nos voisins préfèrent une politique fiscale plus lisible, plus prévisible, plus neutre et plus stable, ce qui peut présenter un certain nombre d'avantages pour les agents économiques.

Second point : quels enseignements concrets pouvons-nous tirer, en France, de ces éléments de comparaison ?

Au-delà des débats en cours sur la fiscalité du patrimoine ou sur le rapprochement éventuel de l'IR et de la CSG, le rapport relève que, si l'on s'en tient à la comparaison entre la France et l'Allemagne et si l'on excepte la nécessaire réduction des niches fiscales et sociales, c'est en matière de TVA et de fiscalité environnementale qu'existent les plus fortes marges de rapprochement.

Le rapport souligne aussi la nécessité d'inscrire durablement la politique fiscale dans une double perspective : la réduction des déficits et l'amélioration de la compétitivité et du potentiel de croissance de notre économie. Il mentionne enfin, s'agissant de ce deuxième objectif, la voie à explorer : engager un processus progressif de substitution d'un financement universel à un financement « professionnel » assis sur le facteur travail pour des politiques publiques sans lien direct avec l'entreprise : politique familiale, mais aussi de transport et de logement. Cela rejoint ce que je disais tout à l'heure sur la neutralité économique des impositions.

C'est un débat vaste et sensible qui appelle expertises et concertations. La Cour ne prétend en aucune manière le trancher mais elle est convaincue qu'il est nécessaire et qu'il n'est pas synonyme de renoncement aux préoccupations de justice qui, dans la situation actuelle, sont fortes et légitimes, et qui peuvent se concrétiser soit par des aménagements des prestations sociales, soit par des aménagements de la progressivité de l'impôt.

En tout cas, la France a besoin d'une stratégie fiscale de moyen terme claire et cohérente avec sa stratégie en matière de finances publiques, qui ne saurait se réduire au seul volet « dépenses ». Pourquoi d'ailleurs ne pas inclure à l'avenir, dans les lois de programmation des finances publiques ayant force contraignante, des dispositions clés guidant la politique en matière de prélèvements fiscaux et sociaux et qui, s'agissant des comptes sociaux, reposent sur le refus de principe des déficits ?

Troisième et dernier point : quelles sont les leçons à retenir en matière de convergence fiscale entre les deux pays ?

La France et l'Allemagne ne sont, en aucun domaine, des « concurrents fiscaux ». La comparaison met inévitablement l'accent sur les différences, c'est la loi du genre ; mais cela ne saurait faire oublier que ce qui rapproche les deux pays est beaucoup plus important que ce qui les sépare, dès lors qu'on élargit le champ de l'analyse et que l'on resitue le couple franco-allemand par rapport à la zone euro et à l'Union européenne.

Pour que la France et l'Allemagne continuent sur la route du rapprochement et de la convergence, le rapport suggère trois voies.

Tout d'abord, faire progresser la convergence au quotidien en identifiant puis en résolvant les problèmes pratiques qui subsistent pour ceux qui exercent une activité dans les deux pays, en particulier les chefs d'entreprise. On pourrait ainsi harmoniser les délais de déclaration fiscale ou les modalités d'évaluation des biens en cas de succession ou de transmission d'entreprises, qui sont aujourd'hui source de complexité et de difficultés.

Ensuite, parvenir à la définition d'éléments d'assiette commune en matière d'impôt sur les sociétés. Les deux pays devraient pouvoir s'accorder sur l'essentiel, voire sur la totalité de ces règles. Ce serait un pas important dans la perspective d'une assiette commune au niveau de l'Union européenne – projet que la Commission vient de relancer. Le couple franco-allemand, dans ce domaine comme dans bien d'autres, peut avoir un rôle d'entraînement.

Enfin, il faut veiller à mieux inclure les politiques fiscales dans la coordination économique renforcée dont la France, l'Allemagne et, au-delà, la zone euro ont besoin. C'est le conseil économique franco-allemand qui pourrait naturellement en être le pivot.

J'espère vous avoir convaincus que notre pays a besoin d'une stratégie fiscale de moyen terme. La Cour espère, par ce rapport, contribuer à éclairer le débat fiscal des mois et des années à venir, dont chacun mesure l'importance pour notre pays.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires sociales, co-rapporteur de la mission d'information. Je remercie à mon tour la Cour des comptes et son Premier président d'éclairer le débat. Concernant le diagnostic, il n'y a guère de divergence avec ce que nous dit le président de la commission des finances. Je note un rapprochement des points de vue et quelques ouvertures.

Vous l'avez rappelé, monsieur le Premier président, le modèle social français est le plus développé d'Europe. Il permet de réduire les inégalités, mais au risque de peser soit sur le salaire direct, soit sur le coût du travail. De plus, le paradoxe est que la France, de tous les pays européens, est celui où l'impôt sur le revenu est le plus faible, même si on ajoute la CSG. Cette situation pose problème.

Si l'on considère la répartition des ménages par quintile de revenus, on s'aperçoit qu'entre le premier quintile et le dernier quintile, le rapport est toujours le même – entre 3,2 et 3,4. Cela résulte de deux phénomènes conjugués : les ménages les plus modestes ont bénéficié d'un fort accroissement des prestations sociales – qui ont progressé ces dernières années au rythme de 4 %, alors qu'elles ne bougeaient pas en Allemagne ; quant aux ménages du dernier quintile, ils ont profité de la baisse de l'impôt sur le revenu depuis 1999 ainsi que des niches sociales. Le troisième quintile est celui qui ressent les plus fortes frustrations. Les 20 % de ménages aux revenus les plus élevés ayant un taux d'épargne de 35 %, on comprend qu'une marge d'action est possible sans porter atteinte à la consommation.

J'ai toujours pensé qu'étant donné les multiples atouts dont dispose notre pays, un taux de chômage inférieur à 5 % est à notre portée. Pour cela, des obstacles doivent être levés, dont celui que représente l'ISF appliqué au capital productif – qui empêche les PME de se développer, accroît le chômage et appauvrit la France. J'observe que les deux seuls autres pays européens qui ont conservé un ISF ne l'appliquent qu'aux avoirs immobiliers. Toutes les solutions peuvent être examinées, y compris un impôt minimum alternatif comme le préconisait M. Didier Migaud il y a deux ans, mais il nous faut faire en sorte que le capital productif reste en France. Aidons les PME à grandir, au lieu d'assister à leur vente ! Il en va de la baisse du taux de chômage et de la perspective du plein emploi en France.

M. Hervé Novelli. Monsieur le Premier président, quel a été, selon vous, le facteur déclenchant de la perte de compétitivité-coût de la France par rapport à l'Allemagne depuis 2000 ?

À la page 11 de la synthèse du rapport qui nous a été distribuée, on lit que « *l'impact des allègements de charges sur les bas salaires a été neutralisé durant la période par l'augmentation des autres impositions pesant sur les salaires* ». Est-ce à dire que ces allègements n'ont eu aucune efficacité ?

Enfin, la Cour souligne que « *La France se distingue par une imposition du stock de capital beaucoup plus importante qu'en Allemagne – 4,5 % du PIB contre 1 %* » ; cette situation appelle-t-elle selon vous une réforme importante de cette imposition – qui ne se limite pas à l'ISF ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. M. Méhaignerie a relevé le paradoxe français : notre modèle social est le plus développé des pays d'Europe et, dans le même temps, l'imposition progressive sur le revenu y est la plus faible. Il faut cependant ajouter que les autres pays dans lesquels la protection sociale est forte, les pays nordiques notamment, ont aussi une TVA élevée – compensée par d'autres dispositions. Autrement dit, un dispositif de protection sociale très fort ne peut reposer exclusivement sur l'impôt sur le revenu, qui prendrait, sinon, un tour confiscatoire. De plus, en France, la redistribution est assurée pour un tiers par la fiscalité, mais pour deux tiers par le biais de prestations.

L'enquête que nous avons menée ne confirme pas ce qui vient d'être dit au sujet de l'imposition du patrimoine. Celle-ci n'est pas, selon nous, un élément de compétitivité déterminant. De surcroît, la comparaison avec l'Allemagne sur ce seul point est peu pertinente, les deux pays ayant à cet égard des positions atypiques en Europe – l'Allemagne parce qu'elle taxe peu la détention du patrimoine, la France parce qu'elle taxe plus. Il convient de s'intéresser aussi à des pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Suisse, où il existe une imposition du patrimoine. En tout cas, le législateur que vous êtes a toute latitude pour réformer comme il le souhaite, la Cour ayant pour sa part formulé certaines observations sur l'assiette et les taux de l'ISF.

J'en viens à la question de la perte de compétitivité-coût. En réalité, l'évolution du coût du travail a été comparable en France à ce qu'elle a été dans de nombreux autres pays : c'est en Allemagne que la trajectoire a été différente. Il y a une dizaine d'années, l'Allemagne se considérait comme « l'homme malade » de l'Europe, parce que le coût du travail y était plus élevé qu'ailleurs, et notamment qu'en France. Ce n'est plus le cas : l'Allemagne a agi sur cette différence et désormais, même si l'observation doit être nuancée en fonction des secteurs d'activité, le coût du travail y est globalement le même qu'en France. Pour ce qui est de la compétitivité hors coût du travail, le décrochage s'explique par l'histoire ; la part de l'industrie est bien plus importante en Allemagne qu'en France.

Enfin, nous ne disons pas que la politique d'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires a été inefficace mais nous constatons que la multiplication, dans le même temps, de taxes et prélèvements a pu en annuler les effets. À ces taxes et prélèvements multiples pesant sur les facteurs de production, qui n'existent pas en Allemagne, nous invitons le législateur à envisager de substituer des prélèvements plus universels, quitte à les assortir des dispositifs d'accompagnement nécessaires.

M. Pierre-Alain Muet. J'ai écouté avec grand intérêt le Premier président nous présenter le rapport de la Cour des comptes, très riche comme toujours. J'ai retenu que la fiscalité, et notamment la fiscalité du patrimoine, n'est pas un facteur décisif de la compétitivité allemande. C'est ce qui ressort également des auditions menées par notre commission : s'agissant de la fiscalité portant sur l'ensemble du facteur capital, l'Allemagne

est dans une situation atypique, avec une imposition inférieure à la moyenne européenne, la France se situant quant à elle dans la moyenne. Selon un ancien directeur des politiques fiscales à la Commission européenne, pour une moyenne de 9 % en Europe, la France est à 9,6 %, l'Allemagne à un peu plus de 6 % et le Royaume-Uni à 12,6 %. Si l'Allemagne est dans une situation atypique, c'est qu'elle a suspendu son imposition du patrimoine, non par souci de compétitivité mais parce que la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que les bases foncières, obsolètes, devaient être révisées.

On trouve dans ce rapport la confirmation de ce que la France, quant à elle, est dans une situation atypique pour ce qui est de la fiscalité des revenus. Le poids de l'impôt sur le revenu dans le PIB est de 2,6 % en France, et de 7 % quand on y ajoute la CSG ; il est de 9 % en Allemagne – comme dans tous les autres pays européens, où il s'établit entre 9 et 10 %. D'évidence, une réflexion sur la fiscalité des revenus en France est indispensable.

J'ai retenu aussi l'idée que l'on pourrait avancer assez vite sur la convergence des assiettes de l'impôt sur les sociétés en Europe. Que l'Allemagne et la France y parviennent, alors que leurs systèmes fiscaux sont très différents, serait une bonne nouvelle : cela montrerait que la définition d'une assiette européenne commune peut se concevoir, évitant une inutile concurrence fiscale.

J'ai aussi entendu le Premier président plaider, au nom de la Cour, en faveur d'une imposition plus prévisible, plus neutre et plus stable. Ce sont là des pistes de réforme qui devraient conduire à en finir avec la multiplication de niches qui rendent notre fiscalité incompréhensible.

Enfin, si l'écart de compétitivité entre la France et l'Allemagne ne tient pas à la fiscalité, comment l'expliquer ? Par le temps de travail, diront certains – mais si l'on demandait à la Cour de conduire une enquête comparative à ce sujet, il en ressortirait ce que savent tous ceux qui s'intéressent aux statistiques : le temps de travail hebdomadaire moyen est de 2,5 heures inférieur en Allemagne à ce qu'il est en France, et de 100 heures en moyenne par an.

Le coût du travail n'est pas non plus en cause puisque, selon l'INSEE, il est pratiquement le même dans les deux pays.

Cet écart tient, selon moi, au pragmatisme, au modèle social et la puissance industrielle allemands. Pragmatisme d'abord : M. le Premier président a indiqué que l'Allemagne a abordé la récession avec des comptes publics à l'équilibre, sinon en excédent, ce qui n'était pas le cas de notre pays. Deux ans auparavant, le déficit allemand était supérieur à celui de la France ; l'Allemagne a donc fait l'effort de résorber son déficit en période de croissance alors que nous laissons le nôtre dériver. Pragmatisme encore, et modèle de société que celui qui consiste à aborder la crise avec les mécanismes existants. Si l'Allemagne a réussi à réduire son taux de chômage pendant la récession, cela ne s'est pas fait par miracle mais par un recours accru au *Kurzarbeit*, le travail à temps partiel, et en diminuant le temps de travail.

Enfin, la part de la production industrielle dans le PIB allemand est double de ce qu'elle est en France ; on ne peut donc s'étonner qu'elle exporte deux fois plus que nous ! L'Allemagne a revendiqué sans discontinuer cette puissance industrielle, considérant fondamental le maintien de son industrie. C'est là que réside la force de l'Allemagne, dans ce vivier d'entreprises qui – au travers de ce que nous appelons chez nous des pôles de

compétitivité – se développent en bénéficiant des innovations des plus grandes. On voit d'ailleurs que les régions françaises qui, telle la région Rhône-Alpes, ont conservé une forte base industrielle, demeurent exportatrices. En d'autres termes, il ne faut pas se tromper : notre compétitivité ne passe pas par une action sur le coût du travail ni par la fiscalité, mais par une vraie politique industrielle.

M. Jérôme Chartier. La fiscalité ne me paraît pas dépourvue de toute incidence sur la compétitivité... Si le taux de marge est trois fois moins élevé en France qu'en Allemagne, c'est en raison de l'impact mécanique des prélèvements sociaux.

Monsieur le Premier président, vous avez indiqué que la fiscalité allemande a pour premier objectif le rendement ; mais en choisissant, entre 1999 et 2003, d'augmenter les taxes sur l'énergie et de diminuer de 1,7 % les cotisations d'assurance vieillesse, l'Allemagne a-t-elle privilégié le rendement ou la compétitivité ? De même, en instituant une TVA dite sociale qui n'a eu d'effet social que marginal mais qui a contribué à la réduction de 24 milliards d'euros du déficit public, tout en abaissant fortement et pour la deuxième fois le taux de l'impôt sur les sociétés depuis 1999, à présent établi à 15 %, quelques mois après qu'eut été augmenté de trois points le taux « normal » de TVA, que recherchait l'Allemagne ? La coïncidence de ces mesures ne correspond-elle pas à une recherche de compétitivité, et ne s'agit-il pas davantage de politique économique que de rendement budgétaire ?

Vous avez également évoqué l'unité et l'intégration de la politique des prélèvements en Allemagne. Le lissage des disparités entre les régions est-il transposable en France ?

S'agissant des cotisations sociales, il existe une différence majeure entre France et Allemagne dans la répartition entre la part « employeur » et la part « salarié », la seconde étant presque deux fois plus élevée en Allemagne qu'en France. Pouvez-vous confirmer que le Gouvernement allemand a décidé le principe du plafonnement de l'augmentation des cotisations sociales destinée à compenser le déficit du régime d'assurance vieillesse ?

Enfin, que peut-on dire du rôle joué par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe ? À sa décision de 1997 qui a conduit à la suspension de l'ISF, s'en sont ajoutées d'autres qui ont eu un impact sur la fiscalité allemande – tandis que sur certains sujets, comme l'obsolescence des valeurs locatives, non révisées depuis 1923, elle tarde à se faire entendre. Qu'en pensez-vous ?

Mme Aurélie Filipetti. Merci, monsieur le Premier président, de souligner dans le rapport de la Cour que la fiscalité environnementale, bien plus développée en Allemagne qu'en France, ne freine en rien une politique industrielle dynamique. Vous avez aussi relevé que nous avons trop longtemps compensé la faiblesse structurelle de notre industrie par un coût du travail bas. Pourriez-vous préciser ce que sont ces handicaps structurels ?

En matière de politique familiale, quelles sont les différences entre la France et l'Allemagne quant au financement et à la redistribution ? Il est indiqué dans la synthèse du rapport, concernant la prise en compte des charges de famille, que « *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.* » Est-ce à dire que l'Allemagne privilégie l'aide à d'autres familles, par exemple les familles monoparentales ? S'agissant du financement, vous paraît-il normal que les cotisations soient assises sur les salaires ?

M. Michel Bouvard. Je m'associe aux remerciements adressés au Premier président et la Cour pour ce rapport. Le tissu industriel allemand étant très dense, la part des entreprises industrielles est évidemment importante dans la fiscalité sur les entreprises, qu'elles soient ou non, selon leur statut juridique, assujetties à l'impôt sur les sociétés. La fiscalité et les charges des entreprises allemandes sont-elles homogènes ou existe-il des différences selon les catégories ? Les sociétés de taille intermédiaire, si nombreuses en Allemagne, bénéficient-elles d'un régime plus avantageux que les autres, ou les avantages vont-ils plutôt, comme en France, aux très grandes entreprises ?

Nous souffrons d'un problème de compétitivité alors même que les bas salaires font l'objet d'allègements de charges. Ces allègements coûtent cher au budget de l'État, et des voix s'élèvent pour mettre leur efficacité en doute, ce que fait aussi la Cour des comptes. Quelles pistes envisager pour rendre nos entreprises plus compétitives, tout en supprimant ces allègements ?

M. Charles de Courson. Je voudrais remercier la Cour des comptes pour les 330 pages fort intéressantes de son rapport, qu'au fond elle aurait pu intituler « La divergence franco-allemande ». Nous divergeons en effet sur tout : la France baisse sa TVA, l'Allemagne l'augmente ; la France maintient la taxation du travail, l'Allemagne la baisse ; la France est le pays d'Europe qui taxe le plus la détention et la transmission du capital, l'Allemagne est celui qui les taxe le moins ; la France peine à augmenter sa fiscalité environnementale, l'Allemagne y parvient... Et je pourrais poursuivre la liste.

La vraie question est celle-ci : quelles sont les conséquences économiques et sociales, pour le peuple allemand et le peuple français, de cette divergence entre les politiques fiscales ? La comparaison me semble accablante pour la France. D'un côté, on a fait le choix de l'entreprise, de la compétitivité et du travail et on s'y est tenu, quelles que soient les alternances politiques – et même si cela a pu valoir à certains des périodes dans l'opposition. Chez nous, on a fait preuve d'inconstance et, globalement, fait des choix contre l'entreprise et contre le travail – contrairement à ce qu'on prétend. Le résultat est, pour nous, un faible taux de croissance, un chômage élevé, un déficit structurel avoisinant les cinq points et que l'on ne parvient pas à réduire, alors qu'il est maintenant proche de zéro en Allemagne.

Le rapport de la Cour des comptes est un miroir qui nous renvoie à nos propres faiblesses. Pourquoi la France n'est-elle pas capable de mener une politique constante et d'imiter ceux qui ont réussi ? C'est une question que la Cour s'est gardée de soulever mais que j'aimerais lui poser... Monsieur le Premier président, vous évoquez bien quelques pistes, mais si j'avais un reproche à vous faire, ce serait d'être un peu trop timide. Nous pourrions parler, par exemple, de la TVA sociale : les Allemands ont, en fait, commencé à la mettre en place, en augmentant de trois points le taux de TVA et en baissant les taux de cotisations patronales. La représentation nationale a besoin d'être secouée ! Que faut-il faire pour la rendre sérieuse ?

M. le président Bernard Accoyer. Le Premier président ne va pas répondre à cette question...

M. le rapporteur général Gilles Carrez. L'exercice auquel nous devons nous livrer dans les prochaines semaines est limité à la fiscalité du patrimoine : il ne s'agit pas de grand soir fiscal et social. Mais vous n'avez pas répondu, monsieur le Premier président, à une question essentielle de Pierre Méhaignerie, sur la fiscalisation de l'entreprise.

Votre rapport fait apparaître qu'en Allemagne, il n'y a pas de droits de mutation à titre onéreux sur les parts d'entreprise, et les droits de mutation à titre gratuit sont très inférieurs aux nôtres ; par ailleurs, depuis la suspension de l'ISF, la détention de parts d'entreprise n'est plus imposée. Vous avez répondu à Pierre Méhaignerie sur l'ensemble du patrimoine, mais il est indispensable de faire la distinction entre le patrimoine immobilier et la partie du patrimoine mobilier qui consiste en parts d'entreprise. En Allemagne, on a le profond souci d'assurer la pérennité de l'entreprise d'un double point de vue : contrôle par des résidents allemands, transmission familiale des entreprises ; les belles entreprises familiales n'y sont jamais à vendre. C'est un exemple que nous devrions examiner de près.

À l'inverse, j'ai découvert dans votre rapport l'existence d'une *exit tax*, taxe sur les plus-values latentes, pour l'Allemand qui, après avoir dirigé une entreprise pendant plus de dix ans, quitte l'Allemagne. J'en suis d'ailleurs un peu étonné car le dispositif que nous avons introduit en 1999 avait été jugé non conforme au droit européen par la Cour de justice des communautés européennes, dans son arrêt *Lasteyrie* du 11 mars 2004.

La fiscalité n'explique-t-elle pas pour partie la fragilité de nos entreprises familiales, au-delà des problèmes de compétitivité ? C'est une question qui entre dans le champ de la réflexion actuelle.

M. le président Jérôme Cahuzac. La France est plus autonome que l'Allemagne en matière d'énergie. De surcroît, l'énergie y est moins taxée qu'en Allemagne. Comment expliquez-vous que ce facteur, élément de la compétitivité des entreprises, ne joue pas davantage en notre faveur ? N'est-ce pas un paradoxe ?

M. le Premier président de la Cour des comptes. Certaines questions s'adressent à la représentation nationale elle-même ...

Pour répondre à Pierre-Alain Muet, tous les chefs d'entreprise, tant allemands que français, avec lesquels nous avons échangé nous ont dit que les différences entre l'Allemagne et la France concernaient moins la fiscalité que le rapport à l'entreprise. En Allemagne, les habitudes de dialogue social sont incontestablement plus grandes. Le blocage que nous observons au Grand Port maritime de Marseille est le résultat de l'absence d'un dialogue social structuré et positif. Bien sûr, il existe aussi quelques différences en matière de fiscalité ; le crédit impôt recherche, par exemple, a suscité beaucoup de questions et d'intérêt de la part des Allemands.

À l'appui de l'observation que le patrimoine et l'ISF ne sont sans doute pas le sujet le plus important sur le plan économique, je rappellerai quelques chiffres.

En valeur nette des passifs, le patrimoine en France représente un total de 9 200 milliards d'euros, et les seuls actifs financiers représentent 3 800 milliards d'euros. L'augmentation des actifs a été plus forte en France qu'en Allemagne ; or dans un cas, il existe un ISF et dans l'autre, il n'existe plus.

J'entends ce qu'ont dit Pierre Méhaignerie et Gilles Carrez sur la transmission des entreprises : notre rapport fait apparaître des différences dans la fiscalité qui, en effet, peuvent expliquer notamment le fait qu'en Allemagne, les entreprises moyennes restent allemandes.

À Jérôme Chartier, je répondrai que beaucoup de prélèvements qui sont hors du champ des cotisations sociales pèsent sur le coût du travail en France, à la différence de l'Allemagne. En indiquant qu'ils représentent 58 milliards d'euros, nous soulignons leur poids. Si en même temps qu'on allège les cotisations sociales, on renforce d'autres prélèvements, le problème demeure. On rejoint la question de la constance dans la politique fiscale menée, vrai sujet pour notre pays. Il me semble nécessaire de réfléchir aux proportions dans lesquelles on veut faire peser l'effort respectivement sur la consommation, sur le travail et sur le patrimoine.

Je confirme que pour les Allemands, le rendement et la compétitivité sont deux objectifs essentiels de la politique fiscale. L'augmentation de la TVA a répondu à un objectif de rendement – afin de réduire le déficit structurel, les Allemands se préoccupant beaucoup plus que nous de l'équilibre de leurs finances publiques –, mais également à un objectif de réduction du coût du travail, cette augmentation ayant permis de réduire les cotisations. Le même raisonnement a prévalu pour la réforme de l'impôt sur les sociétés : les taux ont été sensiblement réduits, mais les assiettes ont été élargies. D'ailleurs, en ajoutant à l'impôt sur les sociétés l'ensemble des prélèvements qui s'en approchent, on constate peu de différences entre nos deux pays.

Je ne reviens pas sur les différences d'approches des fiscalités nationales et locales. En Allemagne, les différences peuvent être fortes entre les Länder en matière de « taxe commerciale », mais il existe une péréquation beaucoup plus poussée qu'en France. L'État fédéral assure un pilotage efficace des finances publiques, tant vis-à-vis des Länder qu'en matière de protection sociale – pour laquelle on veille à l'équilibre des comptes.

S'agissant de la Cour de Karlsruhe, on peut observer une certaine constance dans l'idée qu'un impôt ne doit pas être confiscatoire, ainsi que dans le souci d'égalité – qui a provoqué la suspension de l'ISF, dont les bases ont été considérées comme trop anciennes et donc injustes. En France, les bases du foncier bâti sont elles aussi anciennes et injustes : si le Conseil constitutionnel était saisi, peut-être formulerait-il certaines observations. Je rappelle que les taxes foncières représentent chez nous 33 milliards d'euros.

Pour répondre à la question d'Aurélie Filippetti sur les handicaps structurels de l'industrie française, il faudrait un peu de temps. Nous apportons quelques explications dans le rapport.

Concernant la politique familiale, les deux pays recourent en effet à des moyens différents – fiscal et budgétaire en Allemagne, fiscal et social en France. On constate une différence d'effort global en matière de prestations en nature : pour la garde des jeunes enfants, la France a l'avantage. Le ciblage des aides est également différent : La France aide davantage les familles de trois enfants et plus ; et compte tenu du quotient familial, même plafonné, qui n'existe pas en Allemagne, elle soutient plus que notre voisin les familles dont les revenus sont les plus élevés. L'Allemagne, elle, aide un peu plus les familles d'un et deux enfants.

Michel Bouvard a évoqué la fiscalité des entreprises. Est-elle homogène par tranche d'entreprises, ou y a-t-il des différences selon les catégories – celles qui relèvent de l'impôt sur le revenu et celles qui relèvent de l'impôt sur les sociétés ? Nous n'avons pas constaté d'effet économique particulier.

Charles de Courson a surtout formulé des observations à destination de ses collègues. Quant à la Cour des comptes, sa façon de dire n'empêche pas, je pense, de comprendre ses messages.

S'agissant des transmissions d'entreprise, je confirme que le régime est beaucoup plus favorable en Allemagne qu'en France mais les conditions à remplir sont très strictes.

Enfin, le prix de l'électricité devrait en effet constituer en France un facteur favorable mais il est à considérer parmi d'autres facteurs, moins favorables, qui peuvent expliquer le résultat global.

M. le président Bernard Accoyer. Monsieur le premier président de la Cour des comptes, je vous remercie, ainsi que la Cour, pour ce rapport, la présentation que vous en avez faite et les réponses que vous avez apportées à nos questions. Votre travail très dense ouvre un débat politique aux enjeux essentiels. Dans cette période de mutations importantes, il est particulièrement opportun d'approfondir ces questions, comme l'a souhaité le Président de la République. Merci encore pour l'excellence de vos travaux.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 8 mars 2011 à 11 heures

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Claude Bartolone, M. Jean-Marie Binetruy, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. René Couanau, M. Charles de Courson, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, Mme Aurélie Filippetti, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, Mme Annick Girardin, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. Jean-François Mancel, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, M. Hervé Novelli, M. Alain Rodet, M. François Scellier

Excusés. - M. Jean-Yves Cousin, M. Victorin Lurel, M. Michel Vergnier

Assistait également à la réunion. - M. Régis Juanico

