

France-Allemagne, une convergence fiscale souhaitable ?



Introduction

La France et l'Allemagne, moteur économique de l'Union Européenne, présentent des structures productives différentes. En effet, la croissance allemande repose historiquement sur la production, c'est-à-dire son facteur capital, tandis que la croissance française est tirée par la consommation.

Or, la politique fiscale n'est pas neutre sur ces deux leviers, selon qu'elle taxe davantage l'un ou l'autre des facteurs (effets de substitution et d'éviction).

L'Allemagne peut se prévaloir d'une division internationale du travail qui lui est favorable, du fait des liens noués avec son hinterland (les pays d'Europe de l'Est). La France dispose d'autres atouts géographiques, notamment avec son domaine maritime, mais a pâti d'un positionnement stratégique trop perméable à la concurrence internationale. Pour autant, dans un contexte de convergence monétaire depuis l'introduction de l'euro, la convergence fiscale revient comme un serpent de mer.

Outil de souveraineté par excellence, coordonner voire harmoniser la levée de l'impôt entre nos deux pays supposerait un changement de paradigme qui ne serait pas sans conséquences politiques.

Il convient d'appréhender l'opportunité économique de cette convergence et sa portée politique.

Mais il faut d'abord s'arrêter sur un constat : l'écart entre les taux des prélèvements obligatoires de la France et de l'Allemagne s'est accru de 2008 à 2018, passant de 6,8 à près de 9 points

de PIB. La France, avec un taux de prélèvements de 46,5 points de PIB, détient un record peu envié. D'autant que ce niveau de prélèvements s'accompagne d'une dette publique avoisinant les 100% du PIB (61 % en Allemagne). Les différences de structure productive et de politiques redistributives entre nos deux pays justifient-elles un tel écart de prélèvements obligatoires ?

I – La convergence fiscale, une question de niveau

Même Thomas Piketty le reconnaît, « il ne faut pas augmenter les impôts » en France (interview à France TV Info, 2014).

La réduction des prélèvements obligatoires n'est cependant pas une évidence pour une opinion publique française toujours largement imprégnée de l'idée d'égalité. En effet, quel meilleur outil de redistribution que la fiscalité, dans un pays où l'impôt sur le revenu n'est payé que par moins de la moitié (43,25 % en 2018) des foyers fiscaux ?

La convergence fiscale pour résister à la compétition internationale, dans un contexte mondialisé et dans une perspective de rapprochement avec l'Allemagne, plus proche partenaire économique, devrait fournir un argument sinon puissant, au moins utile.

Mais alors, deux solutions s'offrent à la France : assumer une politique de rigueur budgétaire impopulaire, pour maintenir l'équilibre des comptes publics, ou laisser temporairement filer les déficits, en comptant sur la souplesse de la Commission Européenne.

C'est encore sur cette souplesse que compte le gouvernement dans le contexte de la crise du coronavirus. En effet, les mesures de chômage partiel, conjointement au ralentissement généralisé de l'économie, induiront des rentrées fiscales inférieures et partant, un déséquilibre budgétaire accru (au-delà de 3 % selon les dernières prévisions gouvernementales, voire au-delà des 6 % selon le rapporteur général du budget au Sénat).

C'est bien sur l'hypothèse d'une interprétation libérale du pacte de stabilité et de croissance par la commission européenne que se sont appuyés les derniers gouvernements, mais sans jamais réduire la pression fiscale. Car, en effet, le périmètre de l'action publique demeure particulièrement important en France, se traduisant par un haut niveau de dépenses publiques (l'écart entre la France et l'Allemagne en la matière s'est accru de 5 points en 2002 à près de 13 points de PIB en 2018).

Le chemin à trouver consiste à repenser le périmètre de l'action publique, par exemple en matière éducative, de formation professionnelle ou supérieure, y compris en cherchant des financements et des partenariats avec le secteur privé. Mais ces réformes de structure demandent du temps.

La réduction de la pression fiscale présente également un atout d'assez court terme en créant un choc, une dynamique favorable à la croissance, laquelle assurera en partie l'équilibre des comptes publics. Il convient donc de combiner les deux logiques, à savoir assumer une dérive raisonnable des finances publiques à court terme qui sera en partie compensée par un regain de croissance, et engager sans tarder des réformes de structure, pour pérenniser les baisses d'impôts accordées.

Enfin, la réduction de la pression fiscale peut constituer un des leviers de la nécessaire relance de l'économie, une fois la crise du coronavirus passée.

Plus qu'une question de convergence avec l'Allemagne, la réduction des prélèvements obligatoires est une nécessité bien française pour retrouver de la compétitivité et libérer les énergies entrepreneuriales.

II – La convergence fiscale, une question de nature

Les prélèvements fiscaux en Allemagne et en France n'ont pas tout à fait la même structure.

	France	Allemagne
Impôts sur la consommation	12	10
Impôts sur la propriété	4	1
Impôts sur le revenu des ménages	11	10
Impôts sur les bénéfices des sociétés	3	2

En points de PIB

En excluant les prélèvements sociaux de la présente note (près de 17 points de PIB en France, moins de 16 points en Allemagne), l'écart de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne porte principalement sur les impôts sur la consommation d'une part, et sur les impôts sur la propriété d'autre part.

Réduire globalement les prélèvements obligatoires sur la consommation serait, en France, peu souhaitable. En effet, la part des biens et services consommés sur le territoire français d'origine étrangère est supérieure à ce qu'elle est en Allemagne. Dès lors, réduire les impôts sur la consommation serait une incitation à importer davantage et à aggraver le déficit de la balance des paiements de notre pays. Cependant, des mesures ciblées peuvent être prises pour favoriser certains secteurs d'activité peu délocalisables, en particulier en jouant sur les taux de TVA.

La différence la moins soutenable, dans la comparaison avec l'Allemagne, tient davantage aux impôts sur la propriété, en particulier s'agissant des impôts sur la détention, la cession à titre onéreux et la transmission à titre gratuit (successions et donations) du capital, physique ou financier, des ménages et des entreprises. Ces impôts sur le stock de capital sont sur une tendance croissante en France et quasi-stable en Allemagne. L'abattement sur les droits de succession est ainsi cinq fois supérieur en Allemagne à ce qu'il est en France.

Les droits d'enregistrement (18 milliards de recettes fiscales en France en 2018, dont une part majoritaire sur les

donations, mutations par décès et successions contre moins de 5 milliards en Allemagne) renchérissent le marché immobilier.

Les impôts sur les plus-values mobilières ont par ailleurs un effet d'éviction pour certaines activités, notamment financières, qu'il conviendrait au contraire d'attirer dans une période post-Brexit. En créant du flux, en particulier sur la place financière, on élargit la base, et donc on accroît le rendement de l'impôt, dont le taux peut diminuer sans préjudice pour les finances publiques. Tout est question d'équilibre et de moment...

En refusant de supprimer l'impôt sur la fortune immobilière, le gouvernement a également fait un choix également critiquable. Puisqu'en effet, indépendamment du niveau de revenus du foyer fiscal, la valeur des biens immobiliers peut s'accroître considérablement sur le long terme. Supprimer l'IFI ou en corrélér le niveau avec les revenus du foyer fiscal ou avec la durée de détention des biens immobiliers serait une mesure de justice défendable, d'autant qu'un tel impôt n'existe pas en Allemagne.

Mais ce sont bien les taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière, taxe d'enlèvement des ordures ménagères) qui expliquent l'essentiel de l'écart constaté avec l'Allemagne. Même dans l'hypothèse d'une suppression totale de la taxe d'habitation, le différentiel prélevé resterait supérieur de 20 milliards d'euros en France à ce qu'il est en Allemagne à ce titre.

Les recettes fiscales environnementales, réparties entre les catégories ci-avant mentionnées (essentiellement taxes sur les entreprises et sur la consommation), sont également supérieures en France (2,25 points de PIB contre 1,85 points en Allemagne). On peut s'en étonner et y voir un gisement pour une refonte plus globale des systèmes fiscaux dans nos deux pays. Cependant, le problème de l'acceptation de la fiscalité écologique, dans un contexte pourtant politiquement porteur (voir les sondages pour les prochaines législatives allemandes et le premier tour des élections municipales françaises), vient de l'absence d'alternatives techniques (à défaut d'offre, incapacité à changer les comportements et à renforcer le recours aux transports en commun en zone rurale, à titre d'exemple), d'une part, et du fait que le produit de la taxe, en France, ne soit pas affecté à des programmes en lien avec le développement durable, d'autre part (principe de non spécialisation du budget de l'Etat).

L'Allemagne recourt moins à la taxation qu'à la tarification, par exemple en matière de déchets. Ce peut être une piste de réflexion. Car, en effet, le niveau de recettes fiscales dites environnementales n'est pas nécessairement révélateur de l'engagement écologique d'un exécutif... Repeindre en vert des objectifs d'équilibre budgétaire voire pire, utiliser ce levier pour financer des politiques publiques très éloignées ou contraires aux objectifs de réduction d'émissions des gaz à effet de serre ne peut être qu'impopulaire.

Pour créer un choc favorable à l'activité, la France doit s'interroger sur ses leviers d'action. L'impôt sur le revenu des ménages, quand bien même l'écart avec l'Allemagne demeure raisonnable (1 point de PIB), pourrait jouer ce rôle de choc psychologique. Car c'est bien l'impôt le plus identifiable (et/ou le plus douloureux, bien que le prélèvement à la source l'ait en partie invisibilisé). Certes, la propension marginale des foyers modestes à consommer est plus forte. Mais les exonérations qui se sont concentrées sur les tranches les plus basses ont, ces dernières années, raté en partie leur objectif, en ne permettant pas de soutenir davantage l'investissement productif. Un signal important de réduction de l'impôt pour toutes les tranches, en veillant cependant à garantir le respect du principe de progressivité, serait souhaitable. Passer en-dessous du niveau de prélèvements allemands au titre de l'IR serait un objectif largement accessible (un peu plus d'un point de PIB) et constituerait un changement de paradigme significatif.

Il ne faut pas oublier, toutefois, que la créativité est débordante en France en matière de prélèvements.

La CSG a été inventée de ce côté du Rhin. La comparaison stricto sensu du prélèvement au titre de l'impôt sur le revenu serait bien différente, en défaveur de la France, si la CSG devait être réintégrée dans le calcul. Mais, dans un contexte de déséquilibres persistants et dans le cadre budgétaire européen, il conviendra de choisir les bons leviers. Tous ne pourront pas être actionnés « en même temps ».

Enfin, les lois de finances passent et font et défont régulièrement et abusivement la fiscalité française. Ainsi, la réforme de la fiscalité locale, l'augmentation des taux de TVA, la création d'une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu, la mise en place d'une taxe carbone, la diminution progressive du taux d'impôt sur les sociétés, le remplacement de l'ISF par l'IFI, ou encore l'instauration d'un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux mobiliers (1,4 milliards d'euros de manque à gagner pour l'Etat, compensé par la progression des dividendes versés) doivent être citées au titre des réformes menées ces dernières années.

Au-delà de ces réformes paramétriques et/ou structurelles, la France se caractérise par des niches fiscales nombreuses qui participent au mitage des assiettes et à la complexité des règles. Là où l'Allemagne tâche d'assurer une certaine continuité, favorisée par la grande coalition au pouvoir. A titre d'exemple, les taux de TVA (réduit : 7 % et plein : 19 %) sont identiques depuis 2007 en Allemagne, là où la France a pratiqué une augmentation des taux en 2014. Or, la visibilité de moyen terme est essentielle si l'on souhaite rendre l'épargne des entreprises et des ménages productive.

Conclusion

La France et l'Allemagne ont des histoires différentes. La France s'est construite par une centralisation progressive où l'impôt est conçu comme un pouvoir régalien tandis que l'Allemagne est une fédération d'Etats

autonomes avec une forte autonomie. La part des impôts nationaux consacrés aux collectivités locales est donc substantiellement supérieure en Allemagne, au regard des compétences dévolues aux Länder, à ce qu'elle est en France.

Ces histoires différentes véhiculent un rapport plus ou moins passionné à l'impôt. Instaurer un cadre supranational pour une convergence fiscale serait un pas vers un fédéralisme européen. En retirant ce pouvoir aux Etats-nations, dont la politique budgétaire est d'ores et déjà fortement encadrée par les traités, la zone économique et monétaire européenne en serait sans doute plus optimale en son principe car moins sujette aux aléas voire aux contradictions inhérentes à des vies politiques asynchrones. Mais en retirant ce pouvoir aux Etats-nations, c'est leur levier d'action le plus perceptible qui disparaîtra, éloignant encore le citoyen de la décision et favorisant les populismes.

La taxation sans représentation politique ferait en effet disparaître le lien entre impôt et citoyenneté. Or, ce lien fonde le consentement à l'impôt. L'approfondissement de la construction européenne ne saurait donc passer par une substitution des institutions européennes aux institutions nationales en matière de levée d'impôt. .

L'instauration de nouvelles règles de convergence présenterait par ailleurs un caractère technocratique. Les Etats auraient vite fait, à l'instar du pacte de stabilité et de croissance, de jouer de leur influence pour les contourner.

Au-delà de ces considérations politiques, la convergence fiscale n'est pas pertinente tant que les structures économiques de nos deux pays divergeront.

Cependant, le niveau de prélèvements obligatoires atteint des records en France et obère notre compétitivité dans une économie ouverte et mondialisée. Oui, le niveau des prélèvements obligatoires en France doit se rapprocher de celui de l'Allemagne, notre plus proche partenaire. Mais non, la structure fiscale en France ne doit pas nécessairement converger vers le modèle allemand, car alors ce serait nier les spécificités de notre économie.

La France peut supporter des impôts sur la consommation supérieurs à ceux de l'Allemagne, dans une limite raisonnable, mais doit être en mesure de créer un choc propre à mobiliser l'épargne dans la production de biens et services. Ce choc ne peut venir que des impôts sur le revenu et sur le capital. Et pour ce faire, il n'est pas interdit de s'inspirer de l'Allemagne... entre autres.



Note rédigée par Matthieu la Roche,
Directeur adjoint des études du Millénaire



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSIGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Directeur des affaires publiques : Emeric GUISET

Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*