

Congrès AFSP Paris 2013

ST 8 / Impôt et politiques publiques

Baloge Martin, Université Paris I – CRPS-CESSP
martinbaloge@hotmail.com

Défendre l'ISF.

Mobilisations et discours des parlementaires en France et en Allemagne

Peu d'impôts semblent aussi clivant que l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF). Régulièrement contesté, réformé et attaqué, l'ISF compte également en France des défenseurs qui voient dans cet impôt une forme de justice fiscale. Cet argument est également régulièrement mobilisé par les défenseurs d'un retour de l'impôt sur la fortune (« vermögensteuer »¹) en Allemagne. Dans les deux pays, l'ISF est souvent considéré par les partis de droite (UMP, CDU et FDP) comme un « impôt idéologique »² dont les effets sur l'économie nationale seraient négatifs. Si l'ISF compte des défenseurs et des opposants dans chaque cadre national, les situations diffèrent dans les deux pays.

L'histoire de l'ISF en France est mouvementée³. Créé en 1981 à la suite d'une promesse de campagne de François Mitterrand, immédiatement critiqué par l'opposition, l'IGF (Impôt sur les Grandes Fortunes) est supprimé en 1986, lorsque Jacques Chirac devient Premier Ministre. La défaite de la droite en 1988, souvent attribuée à la suppression de l'IGF, conduit à une réintroduction de l'impôt sur la fortune par le gouvernement de Michel Rocard. A compter de ce moment-là, l'ISF sera régulièrement attaqué par les parlementaires de droite - de nombreux élus proposant son abrogation - mais il ne sera pas supprimé, y compris lorsque Nicolas Sarkozy mettra en place le bouclier fiscal en 2007, ou qu'il supprimera ce dernier. Moins menacé, l'ISF restera cependant l'objet de luttes et de mobilisations inter-partisanes portant sur les taux, les seuils et les dispositifs d'exonérations de l'ISF.

En Allemagne, la situation diffère clairement⁴. L'impôt sur la fortune (IF) n'y est plus prélevé depuis 1997. Régit par la loi du 17 avril 1974, révisé en 1990, l'impôt sur la fortune s'appliquait, comme en France aux personnes physiques mais également aux personnes morales de droit privé. Du point de vue français, la suppression de l'ISF allemand a souvent été mal-interprétée ou utilisée politiquement afin de réformer l'ISF français. En 2010 et 2011, Nicolas Sarkozy déclarait ainsi : « Les socialistes allemands ont supprimé il y a quelques années l'impôt sur la fortune ». Or c'est Helmut Kohl qui était à l'époque chancelier. Surtout, la suppression de l'impôt sur la fortune allemand reposait non pas sur une décision politique mais sur l'arrêt du 22 juin 1995 de la cour constitutionnelle de Karlsruhe qui considérait que l'ISF ne respectait pas le principe de l'égalité devant l'impôt. Le patrimoine immobilier était en effet évalué sur la base des valeurs foncières de 1964 tandis que la détention d'un

¹ Le mot « Vermögensteuer » signifie littéralement « Impôt sur le patrimoine ».

² Gilles Carrez, actuel président de la commission des finances, utilise cette expression. Durant nos entretiens, l'impôt sur la fortune est également décrit par ses détracteurs comme étant un impôt « stupide », « symbolique » ou encore « archaïque ».

³ Éric Pichet, L'ISF 2009 : théorie et pratiques, Paris, Éditions du Siècle, 2009, p. 27-58.

⁴ Joachim Wieland, Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Wiedereinführung der Vermögensteuer, ver.di, 2003, p.3-17.

Congrès AFSP Paris 2013

patrimoine financier était estimée à la valeur du marché. Le patrimoine immobilier étant moins taxé que le patrimoine financier, la cour constitutionnelle demanda au gouvernement de Helmut Kohl de réviser les valeurs immobilières sur lesquelles était basé l'impôt sur la fortune avant le 31 décembre 1996. Kohl ne modifiant pas ces valeurs, l'ISF allemand fut automatiquement suspendu – et non pas supprimé- le 1^{er} janvier 1997.

Depuis 1997, l'éventualité d'un retour de l'IF a régulièrement été discutée, soutenue ou condamnée par l'ensemble des partis allemands mais également par des associations militant pour un retour de l'impôt sur la fortune. En 2012, Les Verts et Die Linke proposeront même deux lois afin réintroduire l'IF. L'IF va ainsi devenir un enjeu majeur lors des élections législatives de septembre 2013. La réintroduction de l'IF fait partie des programmes du SPD, des Verts et de Die Linke. Le retour de l'impôt sur la fortune devient donc un enjeu électoral fort puisque que selon un sondage publié par le *Handelblatt* en janvier 2013, 77% des allemands seraient en faveur d'une réintroduction de l'IF en Allemagne. Les deux contextes, s'ils présentent des différences importantes, restent cependant comparables, en particulier sous l'angle des controverses et des prises de positions des parlementaires en faveur, ou contre, l'ISF. La comparaison de deux cadres nationaux présente par ailleurs de nombreux attraits. Patrick Hassenteufel explique bien que la comparaison permet de tester empiriquement des hypothèses théoriques en s'extrayant d'un contexte national et en questionnant des éléments explicatifs qui peuvent paraître trop évidents dans un cadre national donné⁵. En ce sens, appréhender les mobilisations sur les questions liées à l'IF dans deux contextes nationaux permet également de distinguer le particulier du commun, de généraliser, d'opposer, de relativiser et de trouver des causes explicatives. Comparer les commissions des finances françaises et allemandes permet de croiser les observations faites dans chaque pays afin de mieux comprendre sous quelles formes se manifestent les mécanismes de mobilisation au sein de ces espaces délibératifs.

L'importance accordée actuellement à cet impôt en Allemagne et les différentes réformes de l'ISF en France ces dernières années, nous conduisent à formuler une première observation. L'IF est un impôt dont la portée politique et symbolique conduit à l'apparition de mobilisation qui luttent dans un cas pour la pérennité de cet impôt et dans l'autre cas pour sa réintroduction dans le système fiscal allemand. Dans les deux pays, les mobilisations autour de l'impôt sur la fortune soulèvent différentes questions de recherche. Comment se caractérise ces mobilisations ? Qui sont ceux qui prennent part à ces luttes ? Quels intérêts ont-ils à le faire et pourquoi prennent-ils position ? Quels arguments développent-ils ? Comment s'élaborent les politiques publiques fiscales liées à l'IF dans le cadre de ces luttes ?

Nous essayerons de répondre à ces questions en accordant une importance particulière aux profils des parlementaires qui prennent position et en soulignant l'importance des contraintes (budgétaires, électorales, contextuelles, partisanes) qui pèsent sur ces élus. Pour ce faire nous nous focaliserons sur les parlementaires des commissions des finances du Bundestag, du Bundesrat et de l'Assemblée Nationale. 26 entretiens ont été menés avec des députés (n=14), des sénateurs (également ministres des finances de leur Land) (n=3), des collaborateurs d'élus (n=7) et des administrateurs civils (n=2). Des matériaux de seconde main ont été collectés

⁵ Patrick Hassenteufel, « Deux trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaison européennes ». In CURAPP, *Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, Paris ; PUF, 2000, p.105-125. Et Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, 2005, Vol.55, no 1, p.113-132.

Congrès AFSP Paris 2013

(notice du who's who, portraits dans la presse, blogs, etc.) et une revue de presse allemande, composée d'environ 120 articles a également été constituée. Les commissions des finances présentent l'avantage d'être composées de parlementaires dont les positions sur les questions fiscales sont les plus élaborées. Afin d'illustrer les différences existantes entre députés membres des commissions des finances et députés extérieurs à ces commissions, nous présenterons également les points de vue de cinq députés (UMP, CDU et FDP) qui appartiennent à d'autres commissions. Nous nous appuyerons enfin sur un travail d'archive, composé d'environ environ 900 textes de comptes rendus de commission, de rapports, de questions écrites, d'amendements, etc. Nous présenterons donc dans un premier temps les arguments présentés par les différents camps en faveur, ou contre, l'IF. Dans un second temps, nous nous concentrerons sur le travail de mobilisation et sur les actions entreprises par les élus. Dans une troisième partie, nous nous focaliserons sur les contraintes et les influences qui pèsent sur les prises de positions en matière d'impôt sur la fortune, avant de proposer, dans une dernière partie, une analyse des acteurs de la mobilisation.

1. Les arguments des partisans et des opposants à l'ISF

1.1 A gauche, une défense revendiquée de l'impôt sur la fortune mais une mobilisation de faible intensité en Allemagne

Les arguments avancés par les parlementaires français et allemands des commissions des finances se rejoignent sous certains points et s'éloignent sur d'autres. Chez les défenseurs de l'IF, l'argument principal est sensiblement le même au sein du PS, du SPD, de Die Grünen, et de Die Linke : l'impôt sur la fortune est d'abord considéré comme un impôt œuvrant pour plus d'égalité et de justice sociale. Les parlementaires allemands mettent ainsi particulièrement en avant la nécessité de taxer le patrimoine afin de lutter contre l'augmentation des inégalités sociales et économiques dans le pays, comme en témoignent les propos de Thomas Gambke⁶, député Bündnis 90/ Die Grünen :

« Quand on observe la situation en Allemagne, on constate que ces dernières années, décennies même, la répartition du patrimoine a évolué. On observe toujours plus de concentration du patrimoine par une minorité (...). Dieu merci, nous n'avons plus de guerres qui détruisent le patrimoine. Mais cela signifie également que la concentration du patrimoine s'est accentuée et doit donc être limitée. C'est pourquoi je crois que la taxation du patrimoine est absolument nécessaire ».

Ces arguments sont également développés par les parlementaires français, qui soulignent que l'ISF et la taxation des hauts revenus ont vocation à défendre les groupes sociaux occupant les positions les plus basses de la hiérarchie sociale. A l'occasion du rejet de la taxe de 75% par le conseil constitutionnel Christian Eckert⁷ fait ainsi remarquer sur son blog personnel : « A Noël, il est de tradition de s'apitoyer sur les sans-abris, les travailleurs pauvres, les personnes âgées isolées, les malades... Cette année, la France entière s'émeut devant le miracle de Noël qui a sauvé environ 15 personnes par département de notre pays ». Les parlementaires PS défendent également la fonction publique, comme en témoignent les propos de Jean-Claude Sandrier⁸, lors de l'audition en commission du président du Cercle des fiscalistes qui milite

⁶ Député Die Grünen/Bündnis 90 de Landshut (Bavière), membre de la commission des finances.

⁷ Député PS de Meurthe-et-Moselle, Rapporteur de la commission des finances de l'Assemblée Nationale.

⁸ Député PS du Cher

Congrès AFSP Paris 2013

pour une suppression de l'ISF : « M. Bruneau quant à lui, s'est montré assez caricatural et je peux donc raisonner à son exemple : si l'ISF est punitif à l'endroit des plus riches, préférez-vous pour autant punir la dépense publique et, donc, les infirmières et les enseignants ? Ce n'est pas ainsi qu'il convient d'aborder le débat »⁹. Il ne faut cependant pas croire que l'impôt sur la fortune fait l'objet d'une défense systématique et inconditionnelle de tous les députés de gauche au sein des commissions françaises et allemandes. C'est même une des caractéristiques de la mobilisation des élus allemands en faveur de l'IF : elle se fait souvent du bout des lèvres. Thomas Gambke, député précédemment cité, souligne ainsi que l'impôt sur la fortune, bien que soutenu par son parti, ne semble pas être le meilleur moyen de taxer le patrimoine :

« Il y a trois moyens de taxer le patrimoine chez nous en Allemagne. C'est la taxe foncière, les droits de succession et l'impôt sur le patrimoine. Moi, personnellement, je défends, à côté de la taxe foncière qui a une base solide, de taxer correctement les droits de succession, parce que les droits de succession aboutissent à une situation où la génération qui hérite n'a rien fait pour le mériter. L'impôt sur la fortune a été supprimé parce qu'il ne respectait pas la constitution, parce que cela coûtait beaucoup d'argent chaque année à mettre en place, et parce qu'il avait des effets négatifs sur les individus. C'est pour cela que personnellement, j'en suis arrivé à la conclusion qu'il fallait mettre l'accent sur la taxe foncière et les droits de succession ».

Cette position est également défendue par Ingrid Arndt-Brauer, vice porte-parole du groupe SPD au sein de la commission des finances du Bundestag, qui estime également que taxer l'héritage est plus « *pertinent économiquement et moralement* » que d'imposer le patrimoine. Signe de cette défense a-minima de l'impôt sur la fortune, les Verts allemands ont proposé en 2012 au Bundestag non pas la réintroduction d'un impôt sur le patrimoine mais la création d'une taxe sur patrimoine (« *vermögensabgabe* ») dont la durée d'application était limitée et dont l'objectif était de réduire la dette du pays. Nous reviendrons ultérieurement sur ce point. Cette défense a-minima de l'IF existe également en France, où de nombreux députés PS ne prennent jamais la parole en commission pour défendre cet impôt. Une collaboratrice d'élus PS explique ainsi que son député « *se situe à la droite du parti* », que pour lui « *la position du PS est archaïque sur l'ISF* » mais qu'on « *ne peut évidemment pas défendre cette ligne au PS* ». L'impôt sur la fortune compte également d'ardents défenseurs. Cependant, si ceux-ci sont membres du PS, des Verts ou du Parti Communiste en France, il semblerait qu'en Allemagne ils ne soient que membres de Die Linke. Or, le parti d'extrême gauche allemand occupe une place marginale au sein du Bundestag et dans les commissions, ce qui tend également à montrer que l'impôt sur la fortune demeure une mesure très clivante et politiquement très polarisante. Dans un pays où la négociation et le consensus jouent un rôle fondamental dans la direction des affaires publiques, on comprend mieux pourquoi l'IF est difficilement défendu par les parlementaires SPD et Verts. L'échéance des élections législatives de 2013, la nécessité de se démarquer d'Angela Merkel ainsi que la popularité de cette mesure expliquent en partie pourquoi le SPD et les Verts sont en quelques sortes obligés de défendre cet impôt en lequel ils ne semblent pourtant pas vraiment croire. Gambke et Arndt-Brauer reconnaissent d'ailleurs que l'IF est un impôt « *extrêmement fort symboliquement* » et « *politiquement mobilisateur pour l'électorat* ».

Ceux qui défendent l'impôt sur la fortune avancent différents types d'arguments. Outre la dimension sociale et égalitariste de cet impôt, c'est également la dimension budgétaire qui est

⁹ Assemblée Nationale, Compte rendu Intégral Première séance du vendredi 3 juillet 2011, Journal Officiel, Mercredi 26 janvier 2011, Compte rendu 51, p. 7

Congrès AFSP Paris 2013

régulièrement citée par les élus et les administrateurs civils. L'ISF rapporte des sommes considérables (environ 4,2 milliards d'euros en 2011) à l'Etat Français. Un administrateur civil explique ainsi, qu'en période de crise, il est « *impossible de se passer de ces recettes* ». Les députés allemands insistent également sur ce point, sans pouvoir donner de chiffres fiables puisque les modalités d'un éventuel futur IF n'ont pas encore été fixées. C'est également le fonctionnement même l'ISF qui est défendu par ses partisans. Pierre-Alain Muet¹⁰ propose ainsi lors d'un débat en séance public un plaidoyer en faveur de l'ISF :

« Si vous voulez moderniser l'impôt, chers collègues de la majorité, penchez-vous sur la taxe foncière, pas sur l'ISF, qui est un impôt moderne, déclaratif, et dont les bases sont révisées chaque année, contrairement à toutes les autres bases fiscales de patrimoine qui ne sont pas déclaratives et qui, en France comme en Allemagne, remontent aux années 70. L'ISF est un impôt moderne parce que c'est le seul impôt sur le patrimoine qui taxe non pas un patrimoine brut, mais un patrimoine net. Et, là encore, je vous invite à le comparer avec la taxe foncière, qui taxe un patrimoine brut. Une personne peut payer une taxe foncière extrêmement élevée alors même qu'elle s'est fortement endettée pour acheter son logement, donc que son patrimoine net est quasiment inexistant. L'ISF, lui, taxe un patrimoine net et il faut toujours rappeler que les dettes sont déduites pour son calcul. »

L'ISF est particulièrement défendu lorsqu'il est menacé. Les débats lors de la création puis de la suppression du bouclier fiscal illustrent cette tendance. Considérant que l'UMP était prête à supprimer l'ISF, la mobilisation des députés PS sera particulièrement intense et s'appuiera sur des arguments budgétaires, techniques, politiques et moraux. Finalement, si l'ISF ne sera pas supprimé au moment de l'abrogation du bouclier fiscal, c'est en grande partie dû au fait qu'au sein même de l'UMP, cet impôt trouvera des défenseurs.

2.2 A droite, des situations diamétralement opposées

Si tous les partis de gauche français et allemands défendent l'existence d'un impôt sur la fortune (avec cependant des tensions intra-partisanes basées sur des réflexions individuelles), la comparaison des droites françaises et allemandes fait émerger une différence majeure. Alors qu'en France, l'UMP est divisée sur l'ISF entre une frange radicale qui demande son abrogation et une frange plus modérée qui défend son maintien, la CDU forme un bloc homogène au sein duquel aucun élu ne défend cet impôt. Gerhard Stratthaus, ancien ministre des finances du Baden-Wurtemberg, un des Länder les plus riches d'Allemagne, déclarait ainsi en 2002 : « Vous ne trouverez personne à la CDU qui soit pour une réactivation de l'impôt sur la fortune ». Onze années après, cette déclaration reste d'actualité au sein du parti d'Angela Merkel. Lors de nos entretiens avec les parlementaires et les collaborateurs de la CDU, mais également auprès des députés et collaborateurs de la FDP, nous n'avons rencontré aucun élu qui défendait l'IF, ou qui trouvait à cet impôt le moindre aspect positif. L'argument économique l'emporte ici sur l'argument social développé au sein des partis politiques de gauche. Tous les parlementaires allemands de droite mettent en avant les effets - qu'ils jugent néfastes - de l'IF sur les entreprises et plus précisément sur le "Mittelstand"¹¹. Les parlementaires CDU et FDP considèrent en effet qu'un impôt sur la fortune inclurait les biens

¹⁰ Député PS de la 2e circonscription du Rhône, vice-Président de la Commission des Finances.

¹¹ Le Mittelstand est composé entreprises familiales indépendantes, de taille moyenne. Elles sont le poumon économique de l'Allemagne.

Congrès AFSP Paris 2013

professionnels¹², ce qui aurait pour effet d'étouffer les petits et moyens entrepreneurs. Le Mittelstand est au cœur des préoccupations des parlementaires de droite mais également chez les élus SPD et Verts. Ce groupe social, central dans le fonctionnement de l'économie allemande, est systématiquement défendu lors des débats sur la fiscalité du patrimoine. La CDU/CSU et la FDP étant des partis dont la clientèle politique se compose largement de chefs d'entreprise, d'indépendants, d'artisans et de commerçants¹³, la position de ces partis en matière de fiscalité du patrimoine et d'IF s'inscrit assez logiquement dans une volonté de défendre les intérêts et le patrimoine de ces groupes sociaux. L'homogénéité des positions au sein de la CDU/CSU et de la FDP conduit d'une part à une pacification des débats sur ces questions dans ces partis et d'autre part, à une absence de mobilisation organisée contre cet impôt. La CDU et ses alliés étant dans le camp de la majorité gouvernementale, l'éventualité d'un retour de l'IF ne s'est jamais posé pour la droite allemande. L'opposition étant par ailleurs incapable de porter législativement une loi réintroduisant l'IF, la constitution d'une contre-mobilisation durant les années du gouvernement Merkel n'a pas été nécessaire. On peut cependant formuler l'hypothèse qu'en cas de victoire du SPD et des Verts en septembre 2013, et si la gauche réintroduit l'IF, la droite allemande se mobilisera pour contrer cette initiative. L'argument juridique est également mobilisé pour souligner que l'IF a été jugé inconstitutionnel par le tribunal constitutionnel fédéral. Enfin, les parlementaires de droite soulignent également qu'une réintroduction de l'IF imposerait la mise en place d'un dispositif administratif de surveillance et de contrôle des contribuables concernées, ce qui aurait à la fois pour effet d'alourdir à la fois le poids de l'administration fiscale et le budget de l'Etat allemand.

Si le cas de la droite allemande est en ce sens assez simple à analyser, celui de l'UMP est beaucoup plus complexe à appréhender. Les prises de position sur les questions liées à l'ISF sont en effets très variables. En grossissant le trait, on constate que trois camps s'opposent. De nombreux parlementaires UMP extérieurs à la commission des finances sont ainsi de farouches opposants à l'ISF et demandent régulièrement son abrogation. Au sein de la commission des finances les élus UMP sont plus modérés et ne s'opposent pas (à défaut de le soutenir clairement) à l'ISF. Enfin un dernier groupe de députés, bien que s'opposant à l'ISF, estime que la dimension symbolique de cet impôt rend impossible sa suppression. Ces élus estiment donc que l'ISF doit être maintenu mais considérablement allégé :

- Vous personnellement, vous êtes en faveur de l'ISF ou pour sa suppression ?
- (...) On enlève les biens professionnels, on enlève la résidence principale on met [le seuil] à cinq millions d'euros et après voilà...
- Mais sur le principe, vous êtes...
- C'est une connerie... Mais le problème en France c'est que c'est tellement symbolique. Dans ce pays où on a fait la révolution de 1789, c'est très difficile de l'enlever...
- C'est devenu un impôt quasiment impossible à supprimer donc ?
- Oui, mais il faut le vider de sa substance¹⁴.

C'est d'ailleurs cette ligne qui se rapproche le plus de la politique menée par Nicolas Sarkozy lors de la suppression du bouclier fiscal puisque le gouvernement avait largement allégé l'ISF

¹² Un député FDP, membre de la commission des finances, souligne ainsi qu'il est inconstitutionnel de séparer biens professionnels et les autres types de biens.

¹³ Les parlementaires de ces partis nous ont expliqué durant les entretiens faire des sondages et des analyses de résultats dans leur circonscription afin d'avoir une image claire de leur électorat.

¹⁴ Entretien avec Damien Meslot, député UMP de Belfort, Membre de la commission de la défense nationale et des forces armées.

Congrès AFSP Paris 2013

pour contrebalancer la suppression du bouclier fiscal en 2011. Chez les opposants à l'ISF, la ligne défendue est claire. Cet impôt favoriserait l'exil fiscal, découragerait les chefs d'entreprise, pénaliserait l'économie française et toucherait des contribuables peu aisés tombés dans l'assiette de l'ISF du fait de l'augmentation des prix de l'immobilier (avec l'exemple célèbre de la vieille dame de l'île de Ré¹⁵). Ces élus très critiques n'hésitent pas à attaquer violemment leurs collègues de l'UMP qui défendent cet impôt, comme le montre l'extrait d'entretien suivant, mené avec Jacques Myard¹⁶:

- Sur l'ISF, l'UMP est assez divisée...
- (Il coupe) Mais parce qu'il y a des couilles-molles partout cher ami ! A un moment il faut avoir un peu... ce qui manque à la France c'est un projet politique. (...) Doit-on avoir une fiscalité adaptée qui permette aux entreprises d'investir, aux français d'investir et pas de foutre le camp à l'étranger ? Oui !
- Mais par exemple, quelqu'un comme Gilles Carrez n'est pas contre la suppression de l'ISF...
- (Il coupe, en épelant chaque syllabe) Parce que Gilles est un technocrate que j'adore, Gilles est un fiscaliste averti, il se dit que ça va être..., on va pas pouvoir politiquement le faire passer. Il se dit, un zeste d'ISF c'est pas mauvais, à condition qu'on sorte la résidence de l'assiette... Tout ça je suis désolé se sont des balivernes mon cher Gilles, il faut à un moment dire « c'est comme ça, point barre ! ».

Lors du projet de loi de Finance 2011, Michel Piron avait déposé un amendement cosigné par 87 députés de la majorité visant à abroger l'ISF. Parmi ces signataires, seuls cinq appartenaient alors à la commission des finances et parmi ceux-ci, seul Louis Giscard d'Estaing occupait une fonction dans la commission (il était un des quatre vice-présidents). Les opposants radicaux à l'ISF représentent donc une minorité parmi les élus UMP de la commission des finances. On constatera également que les parlementaires UMP qui ont récemment déposé des amendements ou des propositions de loi visant à supprimer l'ISF n'étaient pas membres de la commission des finances. À l'inverse, les élus UMP qui n'attaquent pas l'existence même de cet impôt occupent des positions plutôt élevées dans le parti et au sein de l'institution parlementaire. Ils ont également occupé par le passé des postes prestigieux (ministres, rapporteurs de la commission des finances, etc.) qui les ont sensibilisés à certains arguments en faveur de l'ISF (principalement la dimension budgétaire via les recettes de cet impôt). Ces élus trouvent également des vertus économiques à cet impôt, comme en témoignent les propos d'un administrateur de l'assemblée nationale, spécialiste des questions liées à l'ISF.

[Le dernier rapporteur général, Gilles Carrez], il a défendu l'existence d'un ISF¹⁷, parce que l'existence d'un ISF permet de fluidifier la circulation du capital, qui est aussi un objectif économique, à condition que cela ne soit pas confiscatoire. Même parmi les libéraux, il y a ceux qui disent, ce sont des thèses célèbres, l'imposition de la détention du capital est utile économiquement parce qu'elle évite la constitution de rentes qui ne sont pas utiles économiquement. Donc même si on est de droite, même si on est libéral, on peut considérer qu'il faut un minimum d'ISF.

¹⁵ Delalande Nicolas et Spire Alexis, « De l'île de Ré à l'île d'Arros » Récits, symboles et statistiques dans l'expérience du bouclier fiscal (2005-2011) », *Revue française de science politique*, Vol. 63, no 1, 2013, p. 7-27

¹⁶ Député UMP de la cinquième circonscription des Yvelines. Membre de la commission des affaires étrangères.

¹⁷ Dans les faits cela n'a pas toujours été le cas, puisqu'en 2010, Gilles Carrez estimait que Nicolas Sarkozy « aurait dû supprimer l'ISF en 2007 ». Cependant, avec l'aggravation des déficits publics sa position a effectivement évoluée.

Congrès AFSP Paris 2013

Ce type d'argument n'est jamais développé par les élus ou les collaborateurs de la CDU puisque ces derniers ne trouvent aucun argument économique, social ou politique à défendre une forme d'impôt sur la fortune. On constate donc que les cas allemands et français diffèrent sur les prises de position des députés de droite en matière d'impôt sur la fortune. On ne sera dès lors pas étonné de constater que les parlementaires français et allemands ne se saisissent pas de la même manière des questions liées à l'ISF au sein des commissions des finances.

2. Le travail de mobilisation au sein des commissions

Par différents moyens, et selon des formes différentes selon qu'ils soient dans la majorité ou l'opposition, les parlementaires passent de la parole aux actes en traduisant leurs prises de position par des actes politiques (propositions de lois, amendements, questions écrites, etc.). La comparaison des types d'actions engagées par les parlementaires français et allemands fait apparaître les tensions au sein de certains partis dont nous avons précédemment parlé.

En France, l'UMP ayant renoncé à supprimer l'ISF, le gouvernement de François Fillon a mis en place un certain nombre de mesures afin d'en limiter à la fois les effets et de diminuer le nombre de contribuables touchés. L'UMP a ainsi joué sur le seuil et le taux de l'impôt et a élaboré une série de dispositifs d'exonération de l'ISF. Le dispositif ISF-PME symbolise cette volonté de limiter les effets de l'ISF en protégeant les intérêts des entreprises. Instaurée par la loi TEPA de 2007, ce dispositif accorde une réduction d'ISF à hauteur de 50 % des versements effectués au capital d'une PME ou d'une holding¹⁸. Agir sur la loi est donc un moyen efficace de peser sur les débats et sur les politiques fiscales liées à l'ISF¹⁹. Pour ce faire, les élus utilisent une arme précise : leur droit d'amendement. Ce droit présente l'avantage d'être moins soumis à la discipline parlementaire que les propositions de loi, ce qui permet aux parlementaires de marquer clairement leurs positions. Trois exemples illustrent l'utilisation que font les parlementaires du droit d'amendement.

Premièrement, afin de « vider l'ISF de sa substance »²⁰, les parlementaires UMP proposent régulièrement d'exclure de l'assiette de l'ISF la résidence principale, ou au moins, de relever le seuil d'imposition de l'impôt afin de protéger les propriétaires dont le bien a augmenté avec les prix du marché. C'est ce que montre la déclaration, en commission, de Jean-François Lamour, député de Paris :

Je faisais partie des parlementaires qui, en juillet 2007, souhaitaient exclure la résidence principale de l'assiette de l'ISF. Le seuil de déclenchement proposé aujourd'hui, 1,3 million, ne me semble pas assez élevé pour les propriétaires parisiens. On a cité Le Perreux et les Landes, les propriétaires de forêts, d'oeuvres d'art et de PME ; en l'occurrence, il ne s'agit que de cibler les familles qui

¹⁸ Jusqu'en 2011, la réduction était de 75 %. Le fait que les biens professionnels soient exclus de l'assiette de l'ISF est un autre exemple de traduction législative des intérêts des chefs d'entreprise en matière d'ISF. Par ailleurs des dispositifs d'exonération destinés aux agriculteurs existent également.

¹⁹ En témoigne la déclaration suivante de Gilles Carrez, alors rapporteur général de la commission des finances à l'assemblée nationale : « La plupart des membres du groupe de travail constitué en janvier ont plaidé pour le maintien de l'ISF-PME alors que la première intention du Gouvernement était de le supprimer. Le Gouvernement nous a donc entendus. Le dispositif actuel me semble équilibré et je ne souhaite pas qu'il soit remis en cause. »

²⁰ Nous réutilisons les propos précédemment cités du député UMP Damien Meslot.

Congrès AFSP Paris 2013

souhaitent devenir propriétaires à Paris intra-muros. Je propose donc de relever le seuil à 1,4 million, tout en prévoyant un lissage, puisque, ne l'oublions pas, ceux qui dépassent le seuil seront taxés au premier euro.

Deuxièmement, il arrive que des parlementaires de la majorité proposent des amendements allant contre la ligne du gouvernement, ce qui confirme que l'UMP est bien divisée sur les questions liées à l'ISF. C'est par exemple ce que fera Chantal Brunel²¹ en proposant en 2011, lors de la suppression du bouclier fiscal, « de créer pour les patrimoines dépassant les 16 millions d'euros une nouvelle tranche d'imposition, soumise à un taux de 0,75% », au motif que « nos concitoyens ne comprendraient pas qu'on ne demande pas aux plus riches de consentir un petit effort supplémentaire pour aider les moins fortunés ». Le rapporteur général rejettera cet amendement, en expliquant « qu'un taux de 0.5 [...] paraît plus compatible avec le rendement de ce type de patrimoine que le taux de 0,75 »²². Si ces amendements qui rompent avec la ligne du parti échouent systématiquement, ils prouvent que les partis présents au sein des commissions ne forment pas un ensemble homogène systématiquement discipliné. En ce sens, la question de l'ISF est non seulement clivante à un niveau inter-partisan, mais également à une échelle intra-partisane puisqu'elle fait émerger des tensions, des oppositions et des initiatives individuelles au sein même de l'UMP. Un dernier exemple illustre cette capacité des parlementaires à prendre position contre la ligne officielle de leur parti au sein de la commission des finances. Comme nous l'avons précédemment montré, des parlementaires UMP ont par le passé régulièrement déposé des amendements visant à supprimer l'ISF, bien que leur proposition n'ait aucune chance d'être acceptée. Une fois cependant, l'ISF a failli être supprimé « par accident », lorsque dans le cadre de l'examen du budget 2010, l'amendement de suppression de l'ISF défendu par Philippe Dominati²³ fut sur le point d'être adopté, comme l'explique le sénateur de Paris : « [le] vote à main levée semblait à ma grande surprise acquis mais le président de séance, pour lever le doute, a préféré vérifier en faisant lever les sénateurs pour, puis ceux contre. La majorité s'est alors vite ressaisie et mon amendement a finalement été repoussé »²⁴. Cet exemple illustre à la fois les phénomènes de dissension et de discipline au sein des groupes parlementaires.

Cette situation n'est pas observable en Allemagne puisque les parlementaires allemands, dans le cas de l'IF, ne se lancent jamais dans des entreprises individuelles de défense ou d'attaque de l'IF, au sein de la commission des finances. Si le SPD s'est exprimé pour une réactivation de l'IF, aucun député social-démocrate n'a soumis de proposition de loi ou d'amendement afin de traduire législativement cette prise de position. C'est donc de l'extrême gauche et des Verts que sont venues les seules actions parlementaires en faveur d'une réintroduction de l'ISF et toujours par le biais du groupe parlementaire. Chaque proposition de loi est ainsi cosignée par une vingtaine de députés et se termine par « M. X, M.Y,... et la fraction Die Linke [ou Die Grünen] ».

Die Linke a par exemple déposé, à quatre reprises au cours des trois dernières années, des motions afin de demander au Bundestag de statuer sur un retour de l'ISF. Chaque fois les parlementaires allemands se sont exprimés contre la réintroduction de l'impôt sur la fortune. Il faut cependant préciser que la principale proposition de die Linke était difficilement applicable puisque le parti avait soumis en commission une loi visant à établir un IF dont le seuil était d'un million et le taux d'imposition de 5%. Cette proposition a été vivement

²¹ Députée UMP de Seine et Marne

²² Compte rendu Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Mercredi 1er juin 2011 Séance de 9 heures 30, Compte rendu n° 79

²³ Sénateur UMP de Paris, membre de la commission des finances.

²⁴ <http://www.20minutes.fr/article/560425/Economie-Les-senateurs-ont-failli-supprimer-l-ISF.php>

Congrès AFSP Paris 2013

critiquée par les Verts et le SPD. Durant nos entretiens, Lothar Binding²⁵, juge la proposition « populiste » et « irréalisable » tandis que Thomas Gambke²⁶ y voit surtout un « coup politique » et une « proposition symbolique ». Au sein même de Die Linke ce taux de 5% fait débat et n'est pas soutenu par tous²⁷. Barbara Höll²⁸, explique ainsi que le taux, qu'elle trouve trop élevé et qui doit être rediscuté, importe moins que la nécessité d'afficher la volonté de taxer les plus gros patrimoines.

A l'exception notable des parlementaires SPD, les partis qui prônent un retour de l'IF sont donc actifs au sein du Bundestag, mais également en dehors de l'assemblée, en apportant par exemple leur soutien aux différentes associations qui militent pour un rétablissement de l'ISF. C'est ainsi qu'en octobre 2012, 5000 personnes ont manifesté à Berlin²⁹, avec le soutien des écologistes, de Die Linke et du SPD, pour demander un retour de l'IF. L'absence d'IF en Allemagne conduit en effet à des situations qui ne sont pas observables en France puisque c'est au sein de la société civile que l'on retrouve les groupes les plus actifs en matière de lutte sur ces enjeux. La plus importante d'entre elles, l'organisation UmFAIRteilein³⁰, a été créée en coordination avec 24 associations et peut compter sur le soutien de 35 organisations nationales (dont le SPD, les Verts et Die Linke) et plus d'une centaine d'organisations régionales (dont IG Metal, le second syndicat d'Allemagne avec plus de 2,4 millions de membres). Dix jours après la manifestation, les écologistes allemands ont déposé une proposition de loi visant à rétablir le prélèvement de l'ISF par le biais d'une taxe exceptionnelle, qui comportait, comme dans le cas français, plusieurs dispositifs d'exonération pour les chefs d'entreprise et les biens professionnels. Cette proposition de loi a été rejetée mais elle montre que l'impôt sur la fortune est un enjeu de mobilisation pour les partis de gauche en Allemagne. Nous avons donc montré comment les députés français et allemands prenaient position et se mobilisaient sur les questions liées à l'impôt sur la fortune. Il s'agit maintenant d'expliquer comment ce travail de mobilisation et de proposition s'organise.

3. Un travail de mobilisation sous contrainte et influencé par des acteurs extérieurs aux commissions.

Parce que l'ISF est un impôt qui touche des groupes sociaux mobilisés ou disposant d'important relais dans le champ politique (les chefs d'entreprises en particulier), les parlementaires français et allemands sont régulièrement sollicités par différents acteurs qui tentent de peser sur leurs prises de position. D'autres contraintes existent, en particulier gouvernementales et budgétaires. Par ailleurs, les députés des deux pays entretiennent des contacts intenses avec leurs collaborateurs, des administrateurs civils, des experts et des universitaires qui influencent leurs travaux sur les politiques fiscales liées à l'impôt sur la fortune.

3.1. L'influence déterminante des groupes d'intérêts.

²⁵ Député SPD de Heidelberg (Baden-Württemberg), porte parole du groupe SPD au sein de la commission des finances.

²⁶ Député Die Grünen/Bundnis 90 de Landshut (Bavière), membre de la commission des finances.

²⁷ Cependant, et contrairement au cas français, jamais le parti n'affiche ses oppositions internes durant les séances de travail de la commission.

²⁸ Députée Die Linke de Leipzig, présidente du groupe Die Linke au sein de la commission des finances.

²⁹ Des manifestations avaient également lieu dans 40 villes allemandes.

³⁰ Littéralement « Pour partager équitablement ».

Congrès AFSP Paris 2013

Dans les deux pays, les députés des commissions des finances sont contraints de prendre en considération les préoccupations sociales, professionnelles et fiscales formulées par des groupes mobilisés qui cherchent à entrer en contact avec eux sur les questions liées à l'IF. Les groupes d'intérêts forment un premier type d'acteurs tentant de peser sur les positions des députés. Il peut s'agir de corporations professionnelles, d'associations, de syndicats ou de groupes de réflexion qui sont concernés, de près ou de loin, par les enjeux liés à l'IF. Il n'y a ici que peu de différences entre les cas français et allemands puisque les représentants d'intérêts mettent en place les mêmes stratégies dans les deux pays. De nombreuses études ont montré que les groupes d'intérêt étaient extrêmement actifs au sein des parlements français et allemands. Ces groupes sollicitent et rencontrent très régulièrement les élus, les assistants, les conseillers et les administrateurs de l'assemblée nationale, comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant, mené avec un collaborateur du rapporteur de la commission des finances de l'assemblée nationale:

« Les directeurs des services fiscaux du MEDEF ou de l'AFEP bien entendu, nous, eux, on les rencontre personnellement pour préparer à la fois les rencontres avec les personnalités et pour techniquement discuter du fond des dispositifs. Toutes les personnes dans ce type de structures savent très bien qu'il faut s'adresser à nous parce que c'est nous qui allons dire au rapporteur général, « voilà quelles sont les positions des uns et des autres ».

Les collaborateurs d'élus sont également ciblés par ces groupes. Comme le montre l'extrait d'entretien suivant mené avec l'assistant d'un élu PS, les groupes d'intérêts ne se contentent pas d'essayer de convaincre leurs interlocuteurs, mais agissent directement, grâce aux députés sensibles à leurs propositions, sur la loi :

« Ils nous envoient des questions toutes écrites, des amendements tout écrits, genre, « je vous ai envoyé ça, dites-moi juste que vous cosignez et c'est bon ». Bon alors j'en jette la majorité, mais je mets aussi des trucs de côté parce que je suis pas sectaire, je lis les trucs et des fois même si j'aime pas le groupe de lobbyistes je me dis « tiens c'est pas con », pour moi y'a des bonnes idées partout, à droite, à gauche, au milieu. Sur certains trucs je me dis, tiens effectivement, pourquoi ne pas soumettre une question écrite et puis voilà. »

Ce travail d'influence des groupes d'intérêts se fait par des voies classiques (courriers, invitations à des colloques, etc.) mais aussi par des moyens plus informels (principalement des déjeuners³¹). En Allemagne, les « Arbeitsfrühstück » (littéralement, les « déjeuners de travail ») sont des institutions au sein du Bundestag. Leur fonctionnement est assez simple et clairement codifié. Un groupe d'intérêt invite un petit nombre d'élus (souvent trois ou quatre) à déjeuner afin de discuter d'un thème déterminé à l'avance et indiqué sur le carton d'invitation. Comme l'explique une députée SPD en entretien, ces déjeuners « n'engagent en rien, mais permettent de connaître l'avis de certaines branches sur un sujet ». Les auditions en commission sont également un moyen d'exposition très recherché par les groupes d'intérêts. Ils y trouvent une tribune officielle, signe de leur reconnaissance par l'institution parlementaire, et peuvent défendre leurs intérêts directement face aux élus³². D'après un

³¹ L'assistante d'un élu PS fait remarquer que « les restaurants autour de l'assemblée doivent faire des affaires florissantes parce que c'est toujours les mêmes ».

³² Le MEDEF, la CGPME, des avocats fiscalistes, des économistes interviennent régulièrement sur les questions liées à l'ISF. Ces auditions existent également en Allemagne sous une forme similaire. Sur l'ISF, les arguments présentés par les entrepreneurs sont presque toujours identiques. Le plaidoyer d'Yvon Gattaz, président de

Congrès AFSP Paris 2013

conseiller de la commission des finances, les députés accèdent très souvent aux demandes de ces groupes. Certains élus ne s'en cachent pas. Lionnel Luca³³ expliquait ainsi en 2008 qu'il avait déposé une proposition de loi visant à supprimer l'ISF, sur les conseils de « contribuables associés »³⁴. Le fait que les parlementaires se fassent les relais de ces groupes n'est pas rare, comme en témoigne l'observation faite par un conseiller spécialiste de l'ISF de l'assemblée nationale :

« Tous les groupes [d'intérêt] qui ont des intérêts à défendre ils vont venir auprès des personnes [les députés], ils vont vouloir se faire entendre parce que les députés ont une compétence. Certains groupes demandent aux parlementaires de poser des questions de leur propre situation fiscale pour avoir une réponse.

- Vous pensez que les députés accèdent souvent à ces demandes de groupes ?

Lisez les questions écrites, c'est quoi les questions écrites ?

- C'est des intérêts...

Ce n'est que ça. »

En Allemagne, les rencontres avec les représentants d'intérêts sont également très fréquentes. Un député SPD, très critique à l'égard des groupes d'intérêts explique ainsi que les représentants d'intérêts « ont une accréditation et se balade tranquillement dans les couloirs du Bundestag » avant d'ajouter : « je les reçois dans mon bureau, je les fais s'asseoir sur le canapé où vous êtes assis et j'écoute ce qu'ils ont à dire. Mais ça s'arrête là ». Comme le soulignent Sabine Saurugger et Michel Offerlé, l'action de ces groupes d'intérêts s'articule autour de deux types d'action³⁵. D'une part ils tentent de peser sur les processus de décisions et d'autre part ils proposent également leur expertise afin d'informer les parlementaires allemands sur les effets potentiels d'un impôt sur la fortune sur les entrepreneurs. Les députés allemands reçoivent ainsi régulièrement des invitations à des colloques sur le thème de l'impôt sur la fortune où les élus sont invités à venir écouter les arguments de ces groupes puis à donner leurs opinions sur le sujet. Les députés de Die Linke sont les seuls à être rarement sollicités par ces groupes puisque, comme le souligne Barbara Höll, « ils savent qu'ils ont aucune chance de nous faire changer d'avis sur cette question ». Mais à l'exception du parti d'extrême gauche, tous les députés allemands que nous avons rencontré expliquent rencontrer les représentants d'intérêts afin de profiter de leur expertise. Les propos de Daniel Volk, président du groupe FDP au sein de la commission illustrent à la fois la place centrale des groupes d'intérêts au sein du Bundestag et l'usage qu'en font les élus :

Quand un projet très concret apparaît, les groupes d'intérêts... ils observent le monde politique et le parlement et ils nous sollicitent. Et moi-même j'essaie d'avoir deux, trois, quatre opinions, contraires aussi, pour me faire mon avis.

- Et vous avez déjà accédé à leurs demandes ?

l'ASMEP-ETI, est représentatif des discours formulés durant ces auditions : « Notre système fiscal gagnerait à être simplifié. Croyez-moi, les chefs d'entreprise par-dessus tout la simplicité ! [...] Tous les chefs d'entreprise que nous avons consultés s'accordent à préconiser la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune, l'ISF, le jugeant nocif pour la stabilité de l'actionnariat des entreprises. »

³³ Député UMP de la sixième circonscription des Alpes-Maritimes, Membre de la commission des affaires étrangères

³⁴ Lionnel Luca déclarait ainsi dans une vidéo disponible sur le site de l'association : « J'ai fait une proposition de loi qui supprime l'ISF, grâce à vous d'ailleurs, on a travaillé ensemble sur cette proposition, je ne désespère pas qu'à tout le moins on puisse exonérer la résidence principale ».

³⁵ Sabine Saurugger, « Groupes d'intérêts », in Laurie Boussaguet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2010, p. 309- 316 et Michel Offerlé, « Groupes d'intérêts », in Olivier Fillieule *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po, 2009, p. 279-286

Congrès AFSP Paris 2013

- Alors... j'ai... (hésitation). J'ai utilisé, dans la pratique, certains de leurs arguments que j'ai relayés, dont j'ai parlé au ministère des finances. Et quand au ministère ils n'avaient jamais pensé à ce type d'argument, je pense que c'est utile.

Enfin, un dernier type d'organisation pèse, en Allemagne sur les prises de décision des députés. En Allemagne existe ainsi une situation inobservable en France, liée à la structuration et à l'histoire des partis politiques allemands. La CDU est composée de sept organisations intra-partisanes qui représentent spécifiquement des groupes sociaux (les étudiants, les retraités, les femmes, les employés, les PME, les élus locaux et les citoyens d'Allemagne de l'est)³⁶. Ces organisations comptent plusieurs dizaines de milliers de membres (l'organisation de défense des PME compte par exemple 31 000 membres). Ces organisations sont extrêmement influentes au sein de la CDU et servent de lien entre le parti et la société civile. Surtout, chaque organisation dispose d'un contingent de députés chargés de défendre spécifiquement les intérêts du groupe représenté. C'est ainsi que 120 députés sont regroupés au sein du « cercle parlementaire des entreprises de taille moyenne ». Or, l'organisation qui représente les PME au sein de la CDU est farouchement opposée à l'ISF. Ses porte-paroles au Bundestag s'opposent donc à toute tentative de réintroduction de l'ISF.

3.2 Des prises de positions encadrées par l'administration fiscale, la discipline gouvernementale et les finances nationales.

Le travail de représentation des intérêts est extrêmement encadré et soumis à diverses influences, ce qui ne laisse souvent qu'une marge de manœuvre assez réduite aux parlementaires français et allemands pour agir directement sur la loi. Les contraintes sont essentiellement institutionnelles. Dans le cas français, « on ne prend aucune décision sans consulter la DLF³⁷ » sur les questions fiscales, comme le précise un conseiller technique de l'assemblée nationale. Il est donc impossible pour un parlementaire, et ce dans les deux contextes nationaux, de proposer une loi (et plus encore de la voir adoptée) sans consulter l'administration fiscale. Par ailleurs, dans les deux pays, les membres des commissions sont soumis à la discipline gouvernementale. Le renforcement des exécutifs dans les deux pays conduit logiquement à un affaiblissement du pouvoir d'initiative des parlementaires³⁸. L'expérience que décrit Christian Eckert ci-dessous illustre les rapports de force entre le gouvernement et le rapporteur de la commission des finances :

« Là encore, la vérité doit être dite : j'avais, sur le conseil avisé de mon équipe d'administrateurs à l'Assemblée Nationale, fait préparer un amendement pour éviter cette distorsion entre foyers fiscaux [relatif au rejet par le conseil constitutionnel de la taxe des 75%]. Comme toujours, cela a été évoqué avec le cabinet du Ministre du Budget en amont des séances publiques pour éviter que le rapporteur du Budget soumette un amendement qui ne recueille pas l'assentiment du Gouvernement qu'il soutient. On m'a dissuadé de déposer cet amendement. J'y ai renoncé car l'expérience démontre qu'en général la majorité ne vote qu'exceptionnellement contre l'avis du Gouvernement. »

La marge de manœuvre des députés est donc souvent imposée par le gouvernement. Daniel Volk, député FDP, explique ainsi qu'il est « inconcevable d'aller contre la ligne du parti et plus encore du gouvernement sur les questions fiscales ». Il n'est dès lors pas étonnant que la

³⁶ Le SPD dispose également d'organisations intra-partisanes très influentes.

³⁷ La « Direction de la Législation Fiscale ».

³⁸ De nombreux élus français et allemands se plaignent d'ailleurs de cette situation durant les entretiens.

Congrès AFSP Paris 2013

commission soit avant tout considérée comme « une caisse de résonance » du gouvernement par de nombreux élus et collaborateurs. Cependant, un administrateur fait remarquer que le rapporteur de la commission peut également obliger le gouvernement à reformuler ses projets de lois, lorsqu'il estime que « les députés refuseront de défendre certaines mesures ». Enfin, le contexte fiscal et budgétaire fixe également les marges de manœuvre des parlementaires. L'instauration d'un dispositif comme le bouclier fiscal, possible en 2007, serait inconcevable en 2013 dans un contexte de rigueur budgétaire. Un administrateur de l'assemblée nationale explique ainsi qu'« il est actuellement impossible de supprimer l'ISF. Aucun gouvernement, de droite comme de gauche, ne peut actuellement se passer de 4.5 milliards de recette ». Cependant, ce contexte sert également d'argument aux partisans de l'ISF en Allemagne, qui y voient une nouvelle source de recette pour l'Etat.

3.3. Des prises de positions coproduites en collaboration avec de nombreux acteurs.

Enfin, le travail de mobilisation et de prise de position est également un travail coproduit et coécrit. Dans le prolongement des observations faites par Jean-Michel Eymeri-Douzans sur les mécanismes de politisation fonctionnelle des haut-fonctionnaires français³⁹, on constate que les parlementaires des deux pays délèguent le travail d'écriture à leurs assistants ou aux administrateurs. Un administrateur résume la situation ainsi : « c'est presque une pièce de théâtre dont on écrit les dialogues ». Ils rédigent des amendements, des rapports et, en partie, des propositions de lois. Ces administrateurs sont à la disposition de tous les parlementaires, quelle que soit leur couleur politique. S'ils refusent durant les entretiens de dire quelles sont leurs positions personnelles en matière d'ISF (« Je n'ai pas de préférence à avoir dans mon travail. Je peux écrire une chose qui me plaît plus intimement que l'autre, mais ça n'a pas à transparaître et je dois être aussi bon, précis, technique, dans la préparation d'une hypothèse que de l'autre »), ils reconnaissent très facilement qu'ils participent au travail d'écriture et disposent d'une forme d'initiative personnelle pour attirer l'attention des parlementaires sur certains sujets :

Tous les rapports on les écrits mais ils sont intégralement signés par le rapporteur général, c'est nous qui écrivons tous les amendements, qui déposons les argumentaires, mais ce n'est pas nous qui les portons.

- Vous faites un travail de l'ombre.

Complètement. C'est ça. [...] Quand on pense que quelque chose peut les intéresser on leur en présente les avantages.

Certains élus, comme Christian Eckert, reconnaissent d'ailleurs l'importance du travail de ces conseillers et administrateurs : « Heureusement, j'ai "à mon service" une formidable équipe d'administrateurs de l'Assemblée d'une qualité exceptionnelle. Ils décortiquent les textes, proposent des améliorations, soulèvent les bons "lièvres", et surtout ont une capacité d'adaptation politique remarquable... ». Le rôle des administrateurs sur les questions liées à l'ISF est donc extrêmement important puisqu'ils filtrent les sollicitations, font part de propositions aux élus et rédigent, parfois entièrement, les textes que défendent les parlementaires. Les assistants accomplissent le même travail - même s'ils ne sont pas spécialisés, comme les administrateurs, sur une politique fiscale particulière - en essayant de défendre leurs idées auprès de leur élu :

³⁹ Jean-Michel Eymeri-Douzans, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003

Congrès AFSP Paris 2013

J'essaie de lui faire passer des idées, même si ça ne marche pas tout le temps. Mais par exemple, ils [les députés] se rencontrent tous dans pleins de déjeuners, avec le président de l'assemblée, avec ci avec mi, donc je me dis que peut être le fait que de lui avoir dit tel truc sur tel sujet, lui il va être d'accord, et si le sujet vient sur le carreau, il va le dire.

En Allemagne, les parlementaires de la commission des finances disposent quasiment tous d'au moins deux « wissenschaftlichen Mitarbeiter », qui sont des collaborateurs spécialisés dans les sujets traités par les commissions auxquelles appartiennent leur député. Très diplômés, principalement en droit, économie et science politique, ils assistent les élus dans l'élaboration de leur argumentaire en faveur, ou contre, l'ISF. Un collaborateur explique ainsi que pour aider son député, il lit « beaucoup de livres sur la fiscalité du patrimoine, des analyses de professeurs, d'experts » et qu'il « rédige des fiches synthétiques sur le sujet qu'il [le député] pourra réutiliser en commission ».

Le travail de réflexion et de prise de positions sur les questions liées à l'impôt sur la fortune est donc en grande partie un travail coproduit, dont le parlementaire permet l'expression publique. Si de nombreux acteurs pèsent – ou essayent de peser - sur les positions des élus en matière d'IF, il faut au final, accorder une importance particulière au profil de ces députés pour comprendre leur rapport à l'impôt sur la fortune.

4. Des prises de positions liées aux propriétés sociales des membres des commissions

Les commissions des finances sont perçues dans les deux pays comme des commissions prestigieuses. Elles sont décrites par un administrateur de l'assemblée nationale comme « un club » et comme « la crème de la crème ». Y entrer n'est pas donné à tous⁴⁰. Dans les deux pays, les commissions sont composées d'une élite d'experts, extrêmement compétente sur les questions fiscales. Comme le souligne un conseiller de l'assemblée nationale, « Il suffit d'avoir dans chaque groupe trois-quatre vrais spécialistes pour faire un débat et ce sont eux qui apportent les idées ». Cette expertise peut être antérieure à l'accès à la commission lorsque les députés exerçaient des professions liées aux sujets débattus au sein de la commission des finances (économiste, conseiller fiscaliste, etc.), ou acquise par la familiarisation et la confrontation à des sujets extrêmement techniques durant l'exercice de leur mandat. Ces spécialistes partagent une propriété commune : ils sont très diplômés. A l'UMP, les trois spécialistes des questions fiscales, Gilles Carrez, Philippe Marini et Hervé Mariton sont passés par l'ENA pour les deux premiers et par polytechnique pour le dernier. Le premier est également diplômé d'HEC, le second a été maître de conférences à l'IEP de Paris et le troisième a été ingénieur en chef du corps des mines. Au PS, les deux spécialistes, Pierre-Alain Muet et Christian Eckert présentent également des profils similaires. Muet est un ancien étudiant de l'école centrale de Paris et docteur en science économiques de l'université Paris-1. Il a également dirigé le département d'économétrie de l'Observatoire français des conjonctures économiques, a présidé l'association française de science économique et a enseigné l'économie à l'IEP de Paris et à l'Ecole Polytechnique. Eckert est professeur agrégé de mathématique, tandis que Charles de Courson, membre de l'UDI, est magistrat à la cour des comptes, diplômé de l'ESSEC et de l'ENA. Au sein du Bundestag, Birgit Reinemund, la présidente FDP de la commission, est docteure en médecine vétérinaire et chef d'entreprise. La vice-présidente CDU de la commission est conseillère fiscaliste, diplômée en finance. Le

⁴⁰ On remarquera à ce sujet que la commission des finances de l'AN compte 12 anciens ministres UMP.

Congrès AFSP Paris 2013

spécialiste des questions fiscales, Lothar Binding, du SPD est mathématicien⁴¹, tandis que les porte-paroles de Die Linke et des Verts sont tous deux docteurs en économie sociale. Au Bundesrat, dix membres sur seize sont docteurs, principalement en économie et en droit. Ces profils d'experts extrêmement qualifiés peuvent être liés à la complexité des dossiers dont ils ont la charge. Il n'est dès lors pas étonnant que les membres de ces commissions soient « des gens qui comprennent la fiscalité par le métier qu'ils exerçaient auparavant », comme l'explique un administrateur de l'assemblée nationale. La lecture des rapports et des comptes rendus de séance montre bien le degré de complexité des arguments avancés par ces spécialistes. Lorsque leurs collègues avancent principalement des arguments politiques et moraux pour justifier ou critiquer les politiques fiscales et leurs implications sociales, ces spécialistes proposent également des arguments économiques en empruntant à la science économique des auteurs, des théories et des concepts.

Comment expliquer que les parlementaires français et allemands se positionnent en faveur, ou contre, l'impôt sur la fortune ? Comme nous l'avons déjà souligné, les débats sur l'IF font systématiquement émerger la question de l'entreprise et des effets de cet impôt sur les entrepreneurs. Il nous semble en effet que la position des parlementaires français et allemands à l'égard de l'IF soit principalement liée à l'importance qu'accordent les parlementaires à la défense des intérêts des chefs d'entreprise.

En mobilisant les travaux de Daniel Gaxie sur la représentation politique des préoccupations sociales⁴², il apparaît que les mécanismes de défenses des intérêts fiscaux se fondent sur des mécanismes d'homologie et de proximité sociale entre représentants et représentés. A titre indicatif, sur les 18 parlementaires catalogués sur le site de l'assemblée nationale comme étant « industriels et chefs d'entreprises industrielles », 17 appartiennent à l'UMP. Sur les 47 députés répertoriés comme « cadres supérieurs du privé », 34 sont membres de l'UMP. A l'inverse, parmi les 37 enseignants du secondaire, 25 appartiennent au PS. La situation est très similaire en Allemagne, où sur les 14 parlementaires CDU de la commission des finances du Bundestag, 10 sont économistes ou chefs d'entreprise. A l'inverse les députés qui appartiennent aux partis qui soutiennent le plus activement l'IF (les Verts et die Linke) appartiennent à des professions plus proches du secteur social et intellectuel (enseignants, travailleuse sociale, avocat du travail, etc.) et que l'impôt sur la fortune risque moins de toucher. Ainsi, un administrateur fait remarquer que les députés se saisissent d'enjeux qui croisent leurs expériences professionnelles : « Quand j'étais aux affaires sociales, j'avais beaucoup de députés qui venaient du corps médical qui se spécialisaient sur les questions de l'assurance maladie ». La proximité sociale qui lie ces élus à certains groupes sociaux opposés à l'IF tient donc en partie à leurs trajectoires professionnelles et familiales⁴³. Les parlementaires ont d'ailleurs conscience de cette convergence entre intérêts défendus et expériences professionnelles. Christian Eckert fait ainsi remarquer que l'attention que porte Nathalie Kosciusko-Morizet à certains enjeux est liée à sa proximité (familiale) avec des entrepreneurs : « Elle est réapparue, beaucoup plus tard, juste au moment de l'étude de l'article

⁴¹ Un extrait d'entretien avec Lothar Binding illustre bien comment cette expérience de mathématicien lui fournit une compétence technique et scientifique lui permettant de se saisir de dossiers extrêmement techniques : « Les mathématiques aident énormément pour comprendre les questions fiscales parce que beaucoup de choses sont tout simplement mathématiques. Beaucoup de débats qui sont discutés sans fin du point de vue politique pourraient résumés en une demie minute si j'avais une conversation avec un autre mathématicien ».

⁴² Daniel Gaxie, *Le "social" transfiguré - sur la représentation politique des préoccupations "sociales"*, Paris, PUF-CURAPP, 1990

⁴³ Les députés CDU et FDP que nous avons rencontré sont plus souvent issus de familles de commerçant ou d'entrepreneurs que ceux des autres partis.

Congrès AFSP Paris 2013

relatif aux "pigeons". Je n'ai pu m'empêcher de penser que son intérêt sur ce sujet pouvait être lié à son entourage familial⁴⁴ ». Un fait quasi-identique nous a été rapporté par le collaborateur d'une députée des Verts en Allemagne :

Le frère de ma députée, il possède une entreprise, une entreprise qui fonctionne bien. Quand les Verts ont élaboré leur taxe sur le patrimoine, elle [la députée] nous a demandé de voir si son frère serait touché. On nous a communiqué le patrimoine de cette entreprise et elle nous a demandé de voir comment cette taxe que les Verts ont élaborée toucherait cette entreprise.

Tous les élus que nous avons rencontrés, à une exception près⁴⁵, estiment que leurs expériences professionnelles influencent la façon dont ils travaillent au sein de la commission des finances. Un député CDU, entrepreneur, juge ainsi que son expérience en entreprise, lui permet de mieux comprendre « les angoisses et les craintes des patrons sur l'impôt sur la fortune »⁴⁶. Ces élus appartiennent parfois à des clubs ou des associations d'entrepreneurs, comme en témoigne les propos d'un assistant d'élus PS⁴⁷ :

Les sollicitations des chefs d'entreprise on n'en reçoit peu ici.

- Oui on peut penser que ça se passe dans d'autres endroits.

Ha oui c'est possible aussi ! Parce qu'il y a ce truc... le cercle des entrepreneurs dans la ville donc il les rencontre dans d'autres cadres ça c'est certain⁴⁸.

On peut penser que ces espaces de socialisation⁴⁹ jouent un rôle important dans la prise en compte de certains intérêts. Ces réseaux d'interconnaissances, à une échelle locale, permettent aux parlementaires de s'assurer des soutiens et de recueillir les attentes des membres de ces groupes sociaux. C'est ce que semble indiquer l'intervention de Valérie Pécresse en commission : « La semaine dernière, dans la circonscription dont je suis élue, des artisans, commerçants et patrons de petites et moyennes entreprises qui avaient souhaité me rencontrer pour évoquer l'alourdissement de la fiscalité m'ont indiqué qu'ils étaient sollicités chaque semaine par des fiscalistes qui leur proposaient de délocaliser leur activité ou leur siège social au Luxembourg [...] »⁵⁰. Cette proximité sociale avec certains groupes et ces sollicitations ne sont pas spécifiques à la France. En Allemagne, ces rapports existent également mais sont plus transparents, car les parlementaires allemands sont obligés d'indiquer sur leur fiche biographique leurs participations au capital ou au conseil d'administration d'entreprises privées. On constate alors que la majorité des députés CDU (10 sur 14), FDP (4 sur 6) et SPD (6 sur 9) sont dans cette situation. A l'inverse, chez les Verts un seul député sur quatre participe au capital d'une entreprise et deux sur quatre chez Die Linke (un avocat du travail

⁴⁴ Le frère de Nathalie Kosciusko-Morizet est le cofondateur du site Priceminister.

⁴⁵ Une sénatrice allemande du Bundesrat, membre des Verts, ancienne puéricultrice. On remarquera cependant que cette enquêtée est la seule à nous avoir déclaré qu'elle n'appréciait pas le travail au sein de la commission des finances

⁴⁶ A l'inverse, la députée Die Linke Barbara Höll, philosophe de formation, n'est « jamais contactée par des entrepreneurs » sur les questions liées à l'ISF.

⁴⁷ Parlementaire PS que son assistant classe « à la droite du PS ».

⁴⁸ Daniel Volk, représentant du groupe FDP, explique également qu'il appartient à une association de défense des professions libérales.

⁴⁹ Loïc Blondiaux, « Les clubs : sociétés de pensée, agencement de réseaux ou instances de sociabilité politique ? », Politix, Vol.1, n°2, 1988. pp. 29-42.

⁵⁰ Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Réunion du 20 février 2013, 9h30. Les parlementaires allemands de tous les partis, à l'exception de Die Linke, rencontrent également très fréquemment, en circonscription et à Berlin, des chefs d'entreprise qui leur signalent leur opposition à l'IF.

Congrès AFSP Paris 2013

qui possède son cabinet et un gérant propriétaire de son magasin). Ici réside une des principales différences entre les cas français et allemands. Alors qu'en France, l'UMP dispose d'un quasi-monopole en matière de représentation des intérêts des chefs d'entreprise sur les questions liées à l'ISF, en Allemagne, tous les partis, à l'exception de Die Linke, se saisissent des intérêts de ce groupe. Cela explique en grande partie pourquoi le parti d'extrême gauche est le principal défenseur d'un retour de l'IF en Allemagne. L'opération de délégation puis de représentation des intérêts des chefs d'entreprise s'opère donc par le biais d'interactions fréquentes avec ceux-ci. Les parlementaires qui parlent et agissent au nom des entrepreneurs présentent des dispositions à se saisir spécifiquement de ces intérêts du fait de leur expériences professionnelles et politiques.

Enfin une dernière cause explicative peut être avancée afin d'expliquer pourquoi certains parlementaires se saisissent des intérêts des chefs d'entreprises et s'opposent à l'IF. On peut penser que le rapport au champ économique joue un rôle important sur les dispositions qu'ont les députés à se saisir des intérêts de groupes qui occupent, sous l'angle du capital économique, les positions les plus élevées de la hiérarchie sociale. L'épisode du bouclier fiscal en France a été l'occasion pour les parlementaires de droite d'affirmer explicitement que la recherche du capital économique ne devait plus être discréditée. L'échange entre Christine Lagarde et Jean-Pierre Brard⁵¹ illustre cette tension entre deux rapports opposés au capital économique :

Mme la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi : Cessons d'être aussi pudiques sur notre intérêt personnel, qui, bien souvent, rejoint celui du groupe. (Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.) La lutte des classes est bien sûr une idée essentielle mais, de mon point de vue, essentielle pour les manuels d'histoire. (Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)

M. Jean-Pierre Brard : On va la réactualiser !

Mme la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi : Il faudra certainement, un jour, en étudier les aspects positifs, mais elle n'est aujourd'hui d'aucune utilité pour comprendre notre société.

M. Jean-Pierre Brard : Écoutez le professeur Lagarde !

Mme la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi : Ce qui importe aujourd'hui, c'est de se battre pour s'imposer soi-même et non pas de lutter contre les autres. Demandez donc aux jeunes, y compris et surtout ceux des quartiers difficiles, ce qu'ils en pensent. Un riche, pour eux, ce n'est pas un rentier exploiteur, c'est bien souvent un entrepreneur qui a réussi. Pour eux l'argent n'est plus synonyme d'injustice, mais d'espoir. Nos jeunes n'ont pas forcément envie de renverser l'ordre des choses, mais de s'y insérer, voire de s'y imposer.⁵²

Etudier le rapport au champ économique permet d'observer qu'au sein du SPD, des Verts allemands et du PS, certains parlementaires disposant d'un capital économique élevé ne participent pas ou peu aux luttes sur les questions touchant les groupes sociaux occupant des positions élevées dans le champ économique. L'assistante d'un élu PS explique ainsi que son député « ne participe pas [aux débats de la commission des finances] parce qu'il trouve la gauche du PS caricaturale sur les méchants banquiers et les méchants chefs d'entreprises ». Cet élu, par sa trajectoire biographique, ses expériences professionnelles et ses interactions en circonscription entretient des rapports pacifiés avec les agents dominants du champ

⁵¹ Député GDR de Seine-Saint-Denis

⁵² Assemblée Nationale, SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007 Séances du mardi 10 juillet 2007 SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007 Compte rendu intégral, Journal Officiel, n°24, 2007, p.1634.

Congrès AFSP Paris 2013

économique, ce qui le dispose à ne pas participer aux luttes dans lesquelles s'engagent ses collègues qui entretiennent un rapport plus distant avec les agents du champ économique. Ce cas de figure est encore plus fréquent en Allemagne où de nombreux députés SPD et Verts entretiennent des relations intenses avec le champ économique, entre autre parce qu'ils ont eux-mêmes mené des carrières professionnelles au sein de grandes entreprises. On constate donc que les prises de positions des parlementaires en matière d'impôt sur la fortune n'est pas le seul produit d'une réflexion rationnelle et stratégique par les élus, mais qu'il repose également sur des mécanismes sociaux qui prédisposent les parlementaires à se positionner dans l'espace des luttes autour des enjeux fiscaux liés à l'impôt sur la fortune.

Malgré des situations opposées, la comparaison des cas français et allemands fait ressortir une tendance générale. Les mobilisations sur les enjeux liés à l'IF s'opèrent dans les deux pays en fonction de mécanismes sociaux similaires. La proximité sociale entre représentants et représentés semble faciliter la prise en charge d'intérêts spécifiques par les parlementaires des deux pays. De la même manière, les contraintes qui pèsent sur les élus déterminent en grande partie les modalités de la représentation dans les deux pays. La comparaison franco-allemande fait cependant ressortir deux différences majeures. Premièrement, la discipline partisane au sein des commissions sur les questions liées à l'IF conduit à une homogénéisation des prises de positions en Allemagne au sein de la CDU et du SPD, alors que le cas français se caractérise par des oppositions intra-partisanes au sein de l'UMP. Deuxièmement, les prises de positions sur l'IF au sein du SPD et du PS semblent indiquer que le parti allemand entretient des rapports plus intenses avec les chefs d'entreprises, puisque le parti allemand semble défendre à reculons l'impôt sur la fortune en craignant ses effets sur le « Mittelstand ». Par le biais de cette communication, et en étudiant une politique fiscale particulière, nous avons également voulu présenter l'organisation et la structuration des commissions des finances, mais également les modalités du travail de mobilisation et de prise de position des parlementaires français et allemands. En ce sens l'étude des phénomènes fiscaux confirme que la mise en place des politiques publiques fiscales s'opère de manière souvent conflictuelle (y compris au sein des partis politiques), et que de nombreux acteurs interviennent pour tenter de peser sur les processus de décision politique. Sur ces questions, la marge de manœuvre des députés des deux pays est extrêmement faible, très encadrée et fortement déterminée par le l'état des finances publiques, la discipline gouvernementale et le contexte électoral. En ce sens, les luttes autour de l'impôt sur la fortune - dont la dimension politique et clivante reste très forte – font apparaître des débats techniques dont les répercussions administratives, sociales, politiques et économiques sont majeures et dont l'issue ne peut être résumée à une position « en faveur » ou « contre ».