



L'économie politique des réformes fiscales: Une analyse historique

Nicolas Delalande

► To cite this version:

Nicolas Delalande. L'économie politique des réformes fiscales: Une analyse historique. Revue de l'OFCE, 2012, 122, pp.35-59. 10.3917/reof.122.0035 . hal-01024598

HAL Id: hal-01024598

<https://sciencespo.hal.science/hal-01024598>

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'ÉCONOMIE POLITIQUE DES RÉFORMES FISCALES

UNE ANALYSE HISTORIQUE

Nicolas Delalande

Centre d'histoire de Sciences Po

Cet article vise à souligner le rôle des ressources politiques, des contraintes institutionnelles et des compromis sociaux dans l'élaboration des politiques fiscales. À partir d'une réflexion historique sur quelques-unes des réformes mises en œuvre depuis le XIX^e siècle et de l'éclairage fourni par les acquis de l'économie politique, il aborde trois questions successives : La première est celle de savoir si la démocratie est une condition suffisante à l'adoption de politiques fiscales redistributives. La seconde évalue les contraintes qui pèsent sur l'élaboration et l'application des réformes. Enfin, la troisième définit dans quel contexte politique et économique les réformes ont le plus de chance d'aboutir. Réformer l'impôt suppose de s'appuyer sur une coalition politique cohérente, de surmonter les diverses résistances sociales, institutionnelles et techniques susceptibles d'y faire obstacle, et de savoir tirer profit des circonstances favorables dans lesquelles s'érodent les idéologies et les croyances solidement établies.

Mots clés : impôt, réforme, démocratie, État, inégalités, élections.

Les thématiques de la justice et de la réforme fiscales n'ont jamais été aussi présentes dans le débat public qu'au cours des derniers mois. La crise de 2008, puis la crise des dettes souveraines ont brusquement modifié les termes de l'équation fiscale : l'objectif de réduction des prélèvements obligatoires, défendu par les principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007, a laissé place à un relatif consensus sur la nécessité de trouver de nouvelles ressources pour tenter de parvenir d'ici quelques années à l'équilibre des comptes publics. La plupart des prétendants à la victoire en 2012 paraissent s'accorder sur une trajectoire tendant à conjuguer augmentation des prélèvements et limitation des dépenses, les diffé-

rences portant sur le dosage entre ces deux objectifs et sur le choix des outils et des catégories appelés à en supporter le coût.

Les promesses de réforme, voire de « révolution » fiscale, figurent en bonne place dans les programmes politiques, en particulier à gauche. Depuis plus d'un an, les commentateurs et les acteurs politiques n'ont cessé d'affirmer que la question de l'impôt serait l'un des enjeux majeurs de l'élection présidentielle. Beaucoup y voient l'un des véritables sujets de clivage entre la majorité sortante, handicapée par les nombreuses critiques formulées à l'encontre du paquet fiscal voté en août 2007 (bouclier fiscal à 50 %, réduction des droits de succession, défiscalisation des heures supplémentaires, etc.), et l'opposition de gauche, prompte à dénoncer l'injustice et l'inefficacité de mesures qui ont affaibli la progressivité de l'impôt sans procurer les bienfaits économiques escomptés. Pour autant, l'intensité des conflits et des débats en matière d'impôt ne garantit pas que l'élection soit suivie d'une authentique transformation des structures de la fiscalité française. Il peut très bien exister un écart entre l'attention politique et médiatique reçue par sur un ensemble de promesses électorales (ce que les politistes appelleraient la « *politics* ») et leurs implications concrètes en termes de politiques publiques (les « *policies* »). Bonnes à défendre lors des campagnes, les réformes fiscales seraient en revanche nettement moins populaires une fois venu le temps de leur application, le volontarisme politique devant alors faire face à des résistances multiples et parfois non anticipées.

Dans le cadre d'un dossier consacré à l'analyse économique des projets de réforme fiscale, cet article vise à souligner le rôle des ressources politiques, des contraintes institutionnelles et des compromis sociaux dans l'élaboration des politiques fiscales. Disposer d'un projet clair et cohérent de réforme, soigneusement mis au point par des experts et des techniciens, est indispensable mais ne suffit pas toujours : il faut encore construire les conditions politiques de son acceptation, ce qui suppose de négocier avec des acteurs multiples (parlementaires, groupes d'intérêts, fonctionnaires, partenaires sociaux, etc.) et de tenir compte de facteurs tout autant économiques que moraux, symboliques ou médiatiques. Les objectifs sont eux aussi multiples et souvent contradictoires : augmenter les recettes pour réduire le déficit, améliorer la justice du système pour renforcer le consentement des citoyens, alléger et

simplifier l'impôt pour soutenir la croissance. Une manière classique d'expliquer les difficultés rencontrées dans l'application des réformes consiste à souligner la complexité et la technicité de la matière fiscale. Tout aussi importante est la centralité de l'impôt dans le fonctionnement des sociétés et des économies contemporaines. Après plusieurs décennies de croissance des prélèvements, les normes fiscales pèsent, plus ou moins directement, sur un grand nombre de comportements économiques, sociaux et démographiques. Les changer implique forcément de toucher à des paramètres de la vie quotidienne des individus, des familles ou des entreprises.

À partir d'une réflexion historique sur quelques-unes des réformes fiscales mises en œuvre depuis le XIX^e siècle, et de l'éclairage fourni par certains acquis de l'économie politique (*political economy*), cet article abordera trois questions successives : 1) La démocratie est-elle une condition suffisante à l'adoption de politiques fiscales redistributives ? ; 2) Quelles sont les contraintes qui pèsent sur l'élaboration et l'application des réformes ? ; 3) Dans quel contexte politique et économique les réformes ont-elles le plus de chance d'aboutir ? C'est à la lumière des réponses apportées à ces questions que l'on pourra évaluer si les projets de réforme défendus aujourd'hui ont une chance, ou non, de transformer certains des traits structurels qui caractérisent la fiscalité française depuis plusieurs décennies.

1. Les déterminants politiques des réformes fiscales

La démocratisation des régimes politiques et des sociétés implique-t-elle automatiquement une accentuation du caractère redistributif des prélèvements obligatoires (Lindert, 2004) ? L'analyse des conditions politiques dans lesquelles se sont déployées les réformes fiscales au cours des décennies passées apporte des réponses nuancées et parfois contre-intuitives à cette question d'apparence pourtant simple.

1.1. Les « vagues » de réformes depuis le XIX^e siècle

Pour bien comprendre les origines de notre système d'impôts et les rapports de force politiques qui l'ont façonné, il convient dans un premier temps de resituer les grands moments de la réforme

fiscale dans la longue durée. Les pays d'Europe de l'ouest et les États-Unis ont connu des transformations à peu près concomitantes, fondées sur des principes et des objectifs communs, au cours des deux siècles passés. L'évolution des modes de prélèvement a résulté du développement des États bureaucratiques, de la multiplication des guerres et des processus de démocratisation des sociétés. Trois vagues successives, correspondant à des conceptions différentes de l'économie politique et de la justice sociale, peuvent être schématiquement distinguées.

De la fin du XVIII^e siècle à la fin du XIX^e siècle, la plupart des pays se sont efforcés de garantir le principe de l'égalité devant l'impôt et de substituer aux systèmes d'exemption et de privilèges de l'Ancien Régime des impôts et des taxes frappant tous les contribuables de manière à peu près uniforme. La justice fiscale renvoyait à l'époque à la notion de proportionnalité des charges : pour qu'un impôt soit juste et accepté, il fallait qu'il prenne à chaque contribuable la même part de son revenu. Des impôts directs proportionnels étaient appliqués, toutefois l'essentiel des ressources des États provenait de taxes indirectes sur la consommation et de droits de douanes. Le rôle économique de la fiscalité restait limité, les taux de prélèvement ne dépassant pas les 10-15 % du revenu national : l'impôt avait alors pour principale fonction de financer les dépenses régaliennes des États, sans influencer sur les structures économiques et sociales.

Cette première conception de la justice fiscale, qui correspondait à un acquis de la période révolutionnaire, s'est érodée à la fin du XIX^e siècle, à mesure que les injustices des taxes indirectes et des impôts proportionnels furent dénoncées. Il apparut en effet que la proportionnalité nominale des taux se conjugait avec une régressivité effective des prélèvements. L'économie marginaliste, qui se développait à la fin du XIX^e siècle, explora les effets non redistributifs de ces systèmes et justifia, sur le plan mathématique, l'idée de progressivité, également défendue en termes philosophiques et moraux : la justice ne consistait plus seulement à prendre à chacun la même part de son revenu, mais à égaliser les sacrifices consentis par les contribuables, en fonction de leur capacité contributive. C'est à travers ces réflexions que naquit la justification moderne de la progressivité de l'impôt, une caractéristique majeure des systèmes de redistribution au cours du XX^e siècle

(Piketty, 2001). Ce fut un mouvement global, qui se caractérisa par l'adoption, dans de nombreux pays avant et pendant la Première Guerre mondiale, d'un impôt progressif sur le revenu des particuliers, d'un impôt progressif sur les successions, et d'une diminution des droits de douanes et des taxes indirectes dans le financement des budgets publics. Ce système monta en puissance tout au long du XX^e siècle, à la faveur notamment de la crise des années 1930 et de la Seconde Guerre mondiale, qui transforma les impôts progressifs sur le revenu en véritables impôts « de masse », applicables à une majorité de la population (Steinmo, 2003).

Cet équilibre s'est maintenu jusque dans les années 1970, lorsque des critiques de plus en plus fortes commencèrent à être émises contre les effets désincitatifs de la fiscalité progressive, notamment aux États-Unis. Les élections de Ronald Reagan puis de Margaret Thatcher ont ouvert un mouvement de baisse des prélèvements obligatoires et de leur progressivité, présenté à la fois comme plus juste et plus efficace sur le plan économique. Le thème de la « *flat tax* », un temps très populaire, a symbolisé cette nouvelle philosophie de la réforme fiscale, tournée vers l'égalisation des taux, au nom de l'efficacité économique et d'une nouvelle conception de la justice. Dans certains pays, la réforme n'a pas forcément eu pour objectif de diminuer le poids de l'imposition, mais d'élargir les bases de l'impôt tout en réduisant les taux pour atténuer leur caractère « confiscatoire », à l'image de la réforme suédoise de 1991 (Agell *et al.*, 1996), souvent citée en exemple au cours des dernières années. Globalement, les années 1980-2000 se sont traduites par un déclin de la progressivité, concomitant à une élévation des inégalités de revenus et de patrimoines (Piketty et Saez, 2003).

1.2. Plus de démocratie = plus de redistribution ?

Si globalement tous les pays ont connu des évolutions convergentes (Nehring et Schui, 2007), ces trois vagues de réformes ne les ont pas tous affectés de manière identique, ni dans les mêmes proportions. Au-delà de tendances communes se sont affirmées des trajectoires nationales, qui s'expliquent par l'histoire sociale et politique propre à chaque pays, la variété des structures institutionnelles de délibération et de prise de décision (Steinmo, 1993),

ou la capacité différentielle des acteurs sociaux et politiques à nouer des compromis.

Bien que l'histoire de la progressivité puisse, à un niveau macro, être associée à la démocratisation des sociétés, une analyse plus fine du détail des chronologies fait apparaître des évolutions plus nuancées. L'explication de l'adoption des réformes fiscales par l'ouverture sociale du suffrage et la mobilisation croissante des classes ouvrières, qui exercerait une double pression sur les gouvernements en faveur d'une redistribution des charges et d'une augmentation des dépenses sociales (Acemoglu et Robinson, 2000), ne se vérifie pas partout. S'agissant de l'impôt sur le revenu, les résistances furent particulièrement fortes dans deux pays, la France et les États-Unis, qui disposaient pourtant du suffrage universel masculin dès la moitié du XIX^e siècle. L'adoption de l'*income tax* par le Congrès américain fut invalidée par la Cour suprême en 1895, et le Sénat français résista jusqu'en 1914. À l'inverse, des pays en apparence moins démocratiques, mais où le mouvement ouvrier était parfois mieux organisé, adoptèrent des formes d'imposition sur le revenu plus précocement. Pour les observateurs français de l'époque, la création en Prusse de l'*Einkommensteuer* en 1891 constituait un argument pour rejeter ce type de réformes, jugées adaptées à des pays autoritaires, mais incompatibles avec des peuples « libres ». De même, l'existence d'un *income tax* en Grande-Bretagne depuis 1842 était parfois interprétée comme le signe que cet impôt convenait mieux à des pays aristocratiques qu'à des sociétés plus égalitaires (ou, du moins, se pensant comme telles).

La relation entre démocratie, réforme fiscale et redistribution nécessite donc des ajustements, qui permettent de comprendre pourquoi les chemins empruntés par les réformes sont aussi sinueux. Une théorie assez simple voudrait que des citoyens informés des inégalités produites par le système fiscal se prononcent en faveur d'une réforme de celui-ci, pour le rendre plus conforme aux intérêts de la majorité. La position de l'électeur médian dans la distribution des revenus serait déterminante pour faire basculer le système de redistribution dans un sens ou dans un autre (Meltzer et Richard, 1981). Or la science politique des vingt dernières années a plutôt buté sur le constat contraire : comment comprendre que, dans le passé, des mesures destinées à satisfaire

les plus défavorisés n'aient pas déclenché un élan de soutien et d'approbation ? Pourquoi les pauvres, qui constituent souvent la majorité de la population, ne soutiennent-ils pas des mesures confiscatoires à l'encontre des plus fortunés (Roemer, 1998) ? Et, inversement, comment comprendre que des réformes favorables à une minorité de privilégiés aient pu recueillir le consentement de la majorité, comme cela a pu être observé aux États-Unis ou en Europe durant les années 1990-2000 ? Lors de son adoption à l'automne 2005, le bouclier fiscal recueillait par exemple plus de 70 % d'opinions positives dans les sondages, quand bien même il ne devait s'appliquer qu'à un petit nombre de contribuables (moins de 20 000 personnes).

Les mesures de diminution des droits de succession, appliquées notamment aux États-Unis, en Italie ou en France dans les années 2000, soulèvent le même genre d'interrogations. Deux politistes américains ont par exemple étudié la réforme des droits de succession menée aux États-Unis au début du premier mandat de George W. Bush, en 2001, en s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles un impôt ne concernant que 2 % des contribuables avait pu susciter une telle mobilisation en faveur de sa suppression depuis les années 1990 (Graetz et Shapiro, 2005). Au-delà des biais introduits dans la perception des enjeux par le lobbying des *think tanks* conservateurs et de certains médias (Hacker et Pierson, 2010), cette étude de cas soulignait que les individus ne se prononcent pas uniquement en fonction de leur position à un instant t dans la hiérarchie des revenus et des patrimoines, mais également en fonction de la position qu'ils espèrent atteindre dans un futur plus ou moins proche : en matière d'impôt, les électeurs défendent autant leurs intérêts du moment qu'une certaine vision de leur avenir personnel, qui dépend de leur conception et de leur expérience de la mobilité sociale (Piketty, 1995).

1.3. Un problème d'information ?

Une manière simple et rationnelle de résoudre ce paradoxe serait de considérer qu'il s'agit d'un simple problème d'accès à l'information, les électeurs soutenant des mesures parfois contraires à leurs intérêts du fait d'une mauvaise perception des effets potentiels des réformes sur la répartition des revenus et des patrimoines. Dans cet esprit, les pauvres voteraient parfois contre

leurs intérêts non par idéologie ou goût du paradoxe, mais tout simplement parce qu'ils ne disposeraient pas des informations suffisantes pour formuler un choix éclairé. L'opacité du système de redistribution renforce à coup sûr cette impression, sachant qu'il était encore très difficile, jusqu'à une date récente, de connaître le bilan exact des effets des prélèvements et des transferts sur les inégalités en France, à moins de consulter régulièrement les publications annuelles de l'Insee. C'est pourquoi les économistes attachent une grande importance à la transparence et à la diffusion sociale des statistiques, afin de donner aux dirigeants politiques et aux citoyens des outils de compréhension des enjeux fiscaux. De ce point de vue, l'année 2011 a marqué un tournant dans la manière dont l'opinion publique perçoit la justice et l'efficacité du système de redistribution, en particulier depuis la mise en ligne du simulateur élaboré par trois économistes, Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez (2011). D'usage facile et transparent, cet outil a permis à des dizaines de milliers de personnes de visualiser le degré de progressivité des prélèvements, et notamment de prendre conscience de la diminution du taux moyen d'imposition sur les 5 % des Français les plus riches. Ce constat, désormais fondé statistiquement, renvoie à une longue histoire de critiques contre la régressivité de la fiscalité française, qui a presque toujours reposé davantage sur les impôts sur la consommation, ou les impôts proportionnels, que sur les impôts progressifs (Delalande, 2011).

Quand bien même l'information serait entièrement disponible, il n'est pas sûr que les électeurs se prononcent toujours dans le sens attendu. Les intérêts immédiats peuvent aussi être contrebalancés par un attachement à des valeurs : il n'est pas impossible que des riches soutiennent des mesures de redistribution, et inversement que des pauvres s'y opposent. La question est alors de savoir comment les individus font le lien entre les valeurs qu'ils défendent et les politiques publiques sur lesquelles ils doivent se prononcer. Là encore, c'est au sujet des droits de succession que des enquêtes intéressantes ont été menées au cours des dernières années. Larry Bartels, politiste à l'université de Princeton, a ainsi exploré les ressorts de la « démocratie inégalitaire » américaine (2008), en insistant notamment sur le hiatus pouvant séparer l'attachement des citoyens à des valeurs égalitaires, d'un côté, et leur capacité à juger du lien entre ces valeurs et les politiques

publiques concrètes, d'un autre côté. Des électeurs peuvent ainsi déplorer l'augmentation des inégalités tout en soutenant des allègements d'impôt pour les plus riches : tout dépend du lien de cause à effet qu'ils établissent, ou non, entre ces deux réalités.

Ce constat peut surprendre mais s'explique mieux si l'on considère que personne ne se prononce seulement à titre individuel lorsqu'il s'agit d'impôt. La figure de l'électeur comparant sa feuille de salaire aux propositions avancées par les différents candidats ressemble plus à un mythe qu'à un comportement électoral effectif. En effet, la spécificité du débat politique est de mettre en scène des collectifs, aux contours certes flous, qui influent sur la perception des intérêts individuels. Les débats sur la politique fiscale ont toujours été des moments de discussion et de mise à l'épreuve des catégories utilisées pour décrire la réalité sociale. Depuis le début du XX^e siècle, les « classes moyennes » sont ainsi en permanence au cœur des affrontements partisans, chaque camp accusant l'autre de vouloir « matraquer » ou faire payer les groupes intermédiaires (Goux et Maurin, 2012). La défense des classes moyennes a d'ailleurs pris naissance précisément à l'occasion de la controverse sur l'adoption de l'impôt sur le revenu entre 1907 et 1914.

1.4. Des enjeux multidimensionnels

La défense et la mise en œuvre des réformes fiscales font également intervenir des facteurs non strictement économiques, qui complexifient l'analyse de leurs déterminants politiques. Un aspect essentiel, bien documenté par la littérature, concerne l'importance des enjeux proprement administratifs. Des individus qui auraient intérêt à soutenir une réforme peuvent néanmoins s'y opposer si celle-ci introduit des procédures nouvelles qui modifient leurs relations avec l'administration. Les sujets de protestation peuvent être autant liés à la redistribution des charges fiscales qu'aux formalités de leur calcul et de leur prélèvement. Deux sociologues ont ainsi comparé de manière systématique l'évolution des systèmes fiscaux en France et aux États-Unis au cours du XX^e siècle. Contrairement à une idée de sens commun, l'impôt a longtemps été plus progressif outre-Atlantique qu'en France, où la résistance à l'imposition directe des revenus s'est appuyée sur le refus de voir l'État s'immiscer dans les affaires privées. La lutte contre « l'inquisition fiscale » a servi de discours unificateur aux contestataires de

l'impôt, tandis qu'aux États-Unis c'est plutôt la méfiance vis-à-vis des grands trusts économiques qui aurait permis de surpasser les réticences initiales au développement des capacités de prélèvement de l'État (Morgan et Prasad, 2009). De même, la « révolte » des contribuables californiens dans les années 1970, débouchant sur le vote de la fameuse Proposition 13 en 1978, aurait eu pour point de départ des résistances diffuses face à la modification des modalités de calcul de l'impôt foncier, avant d'être canalisée en un mouvement plus politique de critique des prélèvements obligatoires (Martin, 2008).

Les débats sur l'impôt font aussi appel à toute une gamme de valeurs, de symboles et de récits qui placent très directement ces enjeux sur le terrain de la morale. Les réformes réussies sont celles qui parviennent à convaincre de la justice de leur cause, quand bien même celle-ci ne serait pas économiquement vérifiée. Cette prégnance des symboles peut aussi expliquer les effets de distorsion entre l'intensité des débats et le faible poids économique de certains prélèvements, à l'image de l'impôt sur la fortune qui suscite infiniment plus de polémiques et de dénonciations que d'autres impôts aux recettes pourtant nettement supérieures (entre 3 et 4 milliards d'euros pour le premier, contre plus de 80 milliards à la CSG, par exemple). En temps de crise, chaque centaine de millions compte néanmoins, des prélèvements même limités jouant un rôle de correction des inégalités les plus évidentes. L'opposition, aussi bien économique que morale, entre les revenus gagnés par le travail et les revenus hérités, a longtemps structuré les débats fiscaux, comme en Angleterre au début du XX^e siècle lorsque le *People's Budget* en 1909 conduisit à l'introduction d'une *supertax* et de taux progressifs dans le système fiscal. Les mots et les formules (« bouclier », « contribution exceptionnelle », « TVA sociale », etc.) utilisés pour promouvoir ou dénoncer les projets de réforme de l'impôt sont donc essentiels, d'autant plus dans des sociétés où la communication est omniprésente et multiforme. La mise en débat des questions fiscales dans l'espace public implique de recourir à des images, des chiffres et des expressions qui vont nécessairement au-delà de l'aspect technique, juridique ou économique, des mesures proposées.

2. Inerties et résistances : des réformes sous contrainte

Le hiatus entre les appels à la « révolution fiscale » et le caractère incrémental des réformes effectivement appliquées semble être un trait caractéristique des politiques de taxation. Une des premières désillusions des républicains français fut le rétablissement des impôts sur la consommation, pourtant fermement condamnés avant 1789 et abolis dès les premières années de la Révolution. Différents droits indirects sur le sel ou les boissons réapparurent sous le Consulat et l'Empire, pour compenser les rentrées financières décevantes des nouvelles contributions directes (les contributions foncière et personnelle-mobilière, la patente et l'impôt des portes et fenêtres), connues plus tard sous le nom des « quatre vieilles ». Les réformes fiscales, quelle que soit l'ampleur de leurs ambitions, sont souvent contraintes de conserver une partie de l'existant, ou d'empiler de nouveaux prélèvements sur une structure déjà en place. Peu de pays ont, comme la Grande-Bretagne au XIX^e siècle, connu une transformation complète de leurs modes de financement en seulement quelques décennies. Les droits d'accise, qui représentaient la plus grande part des recettes de l'État britannique jusqu'en 1815, furent réduits et remplacés par un impôt sur le revenu en 1842. De même, les droits sur les céréales (les « *Corn Laws* ») furent abolis en 1846, marquant le démantèlement d'un système protectionniste condamné pour ses effets négatifs sur les producteurs et les consommateurs (Daunton, 2001).

Les réformes appliquées au tournant du XX^e siècle ont, il est vrai, puissamment bouleversé les principes de l'imposition. La situation était cependant complètement différente de celle dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui : il fallait à l'époque trouver de nouvelles ressources alors que les taux de prélèvement (dont la mesure était encore très imparfaite) ne dépassaient sans doute nulle part les 15 % du PIB. Aujourd'hui, avec un taux de prélèvements obligatoires situé autour de 45 % en France, les marges de manœuvre des réformateurs sont nécessairement plus réduites. Réformer au début du XXI^e siècle se révèle en effet bien plus complexe qu'autrefois : les systèmes de prélèvement et de redistribution sont parvenus à un degré de sophistication inédit, et reposent en large partie sur un empilement de prélèvements

apparus à des dates différentes, dans des contextes sociaux, politiques et économiques singuliers.

2.1. Le consentement à l'impôt, un frein aux réformes ?

Tout effort de « remise à plat » du système implique de tenir compte d'un très grand nombre de variables, d'acteurs et d'intérêts. Jusqu'au début du XX^e siècle, l'impôt avait pour unique mission de subvenir aux dépenses régaliennes de l'État (armée, justice, police) et aux nouvelles missions apparues au cours du XIX^e siècle (routes, canaux, éducation). Le siècle suivant a entraîné un élargissement considérable de son poids dans l'économie, ainsi que du périmètre de ses interventions. La fiscalité joue désormais un rôle crucial aussi bien dans les politiques de redistribution, le financement de l'économie ou l'orientation des conduites individuelles (santé publique, démographie, etc.). Les conséquences d'une modification des règles fiscales sont parfois telles que certains préconisent le *statu quo* plutôt que la mise en œuvre de réformes complexes destinées à introduire plus de justice ou d'efficacité. Dès le XIX^e siècle, les conservateurs mettaient en garde contre l'esprit de réforme, arguant que la stabilité des règles et des procédures valait mieux que toutes les audaces transformatrices. La maxime la mieux partagée chez les spécialistes de finances publiques affirmait qu'il n'y avait pas de meilleurs impôts que ceux déjà existants.

De nombreux fonctionnaires et économistes étaient surtout soucieux de préserver le consentement à l'impôt, acquis péniblement au fil du XIX^e siècle. Supprimer les « quatre vieilles » pour leur substituer un impôt unique sur le revenu pouvait être une option désirable en théorie, quoique dangereuse en pratique, dans la mesure où elle supposait de renégocier les termes du pacte fiscal et d'ouvrir un large débat sur la répartition des charges. Plus fondamentalement, la réforme de l'impôt inquiétait parce qu'elle obligeait à redéfinir les liens des citoyens à l'État, notamment par la création de la déclaration de revenus, un mécanisme inutilisé avant le début du XX^e siècle. Les adversaires des réformes ne niaient pas l'injustice ou l'imperfection du système en place, mais insistaient sur le fait que le mieux pouvait être l'ennemi du bien : l'acceptation du système leur paraissait un bien plus chérissable encore que l'amélioration de ses capacités redistributives. La peur des révoltes constitua longtemps un frein aux réformes, dans la

mesure où la recherche d'une meilleure efficacité et d'une plus grande justice du prélèvement pouvait s'accompagner d'une déstabilisation des rapports sociaux et de l'autorité de l'État.

Cet exemple montre que les réformateurs de l'impôt doivent aussi tenir compte de la volonté et de la capacité des administrations à mettre en œuvre de nouvelles règles de taxation. Dans le passé, certaines réformes ont pu voir leurs effets limités, non pas tant en raison de l'opposition des agents chargés de les appliquer, qu'à cause d'un manque de moyens ou de compétences appropriées. L'application de l'impôt sur le revenu durant l'entre-deux-guerres en est une bonne illustration. L'instauration de la déclaration de revenus se heurta à de nombreuses difficultés administratives : le personnel des Contributions directes, en nombre insuffisant, y était peu préparé, l'apprentissage des techniques de contrôle et de vérification supposant un minimum de formation. Il fallut attendre les années 1950 pour que le ministère des Finances se dote d'une véritable capacité de contrôle fiscal, ce qui attisa d'ailleurs le mouvement anti-impôt mené par Pierre Poujade (Spire, 2009). Dans le contexte actuel, l'enjeu de l'adhésion de l'administration aux réformes se pose non plus au sujet de la déclaration de revenus, mais au contraire à propos du prélèvement à la source, qui serait adopté en cas de fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG (déjà prélevée à la source). Ce système, adopté par de nombreux pays, aurait, selon ses partisans, l'avantage de faciliter le paiement de l'impôt et d'améliorer la lisibilité du système. Alors que les contribuables y paraissent plutôt disposés, les syndicats de fonctionnaires expriment des réticences. Un récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2012) souligne que la retenue à la source de l'impôt sur le revenu aurait sans doute moins d'intérêt aujourd'hui qu'il y a une quinzaine d'années, dans la mesure où l'administration fiscale s'est fortement modernisée au cours des années 2000 (déclaration préremplie, dématérialisation des moyens de paiement, etc.).

2.2. Complexité des instruments et quête de simplicité

Les réformes sont, plus encore que dans le passé, dépendantes des instruments existants et de leur incidence économique, sociale et politique. Cette tendance s'est accentuée avec le développement, depuis les années 1970, du recours aux dépenses fiscales

rebaptisées « niches fiscales » dans le débat politique et médiatique (Weidenfeld, 2011). Plutôt que de diminuer fortement les taux nominaux d'imposition (du moins pas avant les années 1980), la politique suivie aux États-Unis puis en Europe a consisté à multiplier les exonérations et les dérogations, conçues comme des sortes de soupape de sécurité pour atténuer les mécontentements (Zelizer, 1998). Cette logique a conduit à une situation où les contribuables les plus aisés sont quasiment en mesure de choisir leur taux d'imposition en fonction de l'utilisation qu'ils font de leurs revenus. Les effets économiques et sociaux des niches fiscales se sont immiscés dans un très grand nombre de comportements et de décisions individuels, les uns bénéfiques à la collectivité, les autres sans véritable utilité sociale. La multiplication de ces dispositifs (plus de 400) exerce une contrainte sur les législateurs, qui doivent prendre le risque, en ciblant certaines mesures, de voir des catégories se mobiliser pour la défense de leur situation. Les « *policies* » des dernières décennies ont ainsi un impact direct sur les « *politics* » d'aujourd'hui, dans la mesure où ces instruments influent sur les décisions politiques et peuvent rendre coûteuses, électoralement, certaines tentatives de réforme (Bezes et Siné, 2011).

En réaction, la complexité croissante des systèmes fiscaux a depuis longtemps suscité les réflexions de réformateurs, d'économistes ou de philosophes sur la nécessité de simplifier l'impôt pour en faciliter l'acceptation (Delalande et Spire, 2010). Tout au long du XIX^e siècle, l'utopie d'un impôt unique, simple et transparent, était présentée comme une promesse de modernité et d'efficacité. Les républicains militaient en faveur de la suppression des innombrables taxes sur la consommation, soustraites au regard des citoyens, et de leur remplacement par un impôt unique sur le revenu ou le capital, qui aurait placé tous les contribuables sur un pied d'égalité. L'évolution des systèmes de prélèvement au cours du XX^e siècle est plutôt allée en sens inverse : l'impôt sur le revenu s'est greffé aux impôts existants, devenant lui-même de plus en plus complexe pour s'adapter aux transformations des structures économiques et sociales. Ce mouvement a, pour une large part, accompagné le processus de différenciation des sociétés industrielles : la politique économique a nécessité des instruments de plus en plus divers et spécialisés. En s'ajustant toujours davantage aux situations particulières, l'impôt a cependant perdu en lisibilité

et en simplicité. C'est d'ailleurs au nom de la nécessaire clarification du système que les propositions de « *flat tax* » ont parfois été justifiées dans les années 1980-1990 : mieux valait, selon ses défenseurs, un prélèvement simple et d'application large, avec un taux unique, plutôt qu'une multiplicité d'impôts et de taxes aux taux variés. Les coûts de l'opacité et de l'illisibilité excèdent sans doute aujourd'hui les bénéfices d'un ajustement permanent aux situations particulières. Le manque de transparence peut en effet nourrir les soupçons d'inégalités et renforcer la défiance généralisée envers le système : la situation de l'entre-deux-guerres, durant laquelle chaque catégorie professionnelle était assujettie à des règles et des taux d'imposition différents (*via* le système des impôts cédulaires, en vigueur jusqu'en 1948, qui prévoyait des modalités particulières de calcul de l'impôt selon les diverses catégories de revenus), fragilisa l'acceptation du nouvel impôt sur le revenu.

Paradoxalement, la complexité et l'opacité, à juste titre dénoncées, ont pu avoir pour effet de stabiliser l'État-providence plutôt que de le fragiliser. C'est du moins ce qui ressort de certaines enquêtes comparatives internationales tendant à montrer que l'État-providence aurait mieux résisté dans les pays à fiscalité indirecte et invisible que dans les pays à fiscalité fortement progressive (Prasad et Deng, 2009). Bien sûr, les seconds disposaient au départ de mécanismes plus redistributifs, dont la vulnérabilité politique était toutefois plus grande : un impôt visible et progressif serait plus facilement exposé à la contestation qu'un ensemble de taxes dissimulées, qu'elles soient proportionnelles ou régressives. Les États-Unis, qui ont eu tout au long du XX^e siècle un système fiscal fortement progressif, ont expérimenté à partir des années 1980 une remise en cause très forte de ce dispositif, avec les baisses d'impôt accordées par Ronald Reagan en 1981 et 1986 (Pierson, 1994). Inversement, l'État-providence français, relativement résilient si on le compare à d'autres à l'échelle internationale, aurait paradoxalement « bénéficié » de la faiblesse de son impôt sur le revenu, qui n'a jamais joué un rôle aussi central qu'aux États-Unis, les cotisations sociales ou la CSG assurant l'essentiel du financement de la protection sociale. Outre d'avoir creusé les déficits budgétaires et favorisé un accroissement des inégalités économiques (Piketty et Saez, 2003), les réformes des conservateurs américains ont aussi eu pour effet d'accentuer la visibilité politique des éventuelles hausses

d'impôt, en supprimant les augmentations automatiques qu'engendrait une hausse nominale des salaires sous l'effet de l'inflation (les seuils des différentes tranches d'imposition restant fixes). L'un des héritages de long terme de cette politique est d'avoir placé la question des hausses et des baisses d'impôt au centre du débat politique américain.

2.3. La mobilisation des groupes d'intérêts

La troisième source de résistances, plus ou moins visibles et audibles selon les cas, émane des groupes d'intérêts et des effets de leurs mobilisations. L'histoire tourmentée des réformes fiscales peut s'expliquer par les différences dans le potentiel de mobilisation de leurs partisans et de leurs adversaires. En effet, il peut se révéler plus compliqué d'agréger des soutiens positifs à une mesure que de rallier temporairement des oppositions hétéroclites aux motivations parfois antagonistes, surtout s'il s'agit de créer un nouvel outil de prélèvement ou de toucher à des situations acquises. Selon le fameux paradoxe d'Olson (1965), de petits groupes ayant beaucoup à perdre (ou à gagner), et disposant d'un bon accès à l'information et aux ressources politiques, peuvent se mobiliser de manière plus efficace qu'un large groupe au sein duquel les gains (ou les pertes) sont répartis de manière plus diffuse.

La cohésion interne des groupes favorables à la redistribution ne doit donc pas être exagérée, et peut expliquer la lenteur ou l'absence de certaines réformes. À la fin du XIX^e siècle, par exemple, la gauche française ne défendait pas des positions univoques au sujet de l'impôt sur le revenu. Jusque dans les années 1900, une partie des anarchistes et des libertaires considérait par exemple que la réforme fiscale ne pouvait pas être une priorité du mouvement socialiste, dans la mesure où l'impôt, quelle que devait être sa forme, serait toujours un outil d'oppression aux mains des classes bourgeoises. Certains thèmes développés à l'extrême gauche du spectre politique pouvaient ainsi entrer en résonance avec des arguments portés par les conservateurs, notamment l'idée selon laquelle la réforme fiscale servait d'abord à augmenter les prélèvements, et non à alléger le fardeau des plus pauvres. L'hostilité à l'État peut parfois décaler les clivages politiques plus classiques, en imposant une lecture des débats en termes d'opposition entre la société et le pouvoir administratif plutôt qu'entre les

groupes sociaux eux-mêmes. Cette contrainte influence d'ailleurs la manière dont les réformes actuelles sont présentées : économistes et dirigeants politiques affirment vouloir concentrer les efforts uniquement sur les 2-3 % des plus riches, espérant ainsi construire une coalition suffisamment large pour éviter la coalescence des mécontentements.

Les résistances sociales aux réformes fiscales, quasi inévitables, donnent très souvent lieu à des transactions et des compromis. Toute la question est de savoir jusqu'à quel point ces concessions annulent, ou non, les effets initialement escomptés. Là encore, l'histoire de l'impôt sur le revenu fournit un bon exemple. Longtemps décriée, la réforme fut appliquée en accordant des ménagements à diverses catégories de contribuables, notamment les paysans qui bénéficièrent durant l'entre-deux-guerres de la possibilité d'être taxés au forfait et non pas d'après la déclaration de leurs revenus effectifs. De même, le Parlement intégra dans le nouvel impôt des mesures destinées à favoriser les familles nombreuses, afin d'obtenir le soutien d'une partie des conservateurs à la réforme. Ces multiples négociations ont puissamment façonné le système fiscal au cours des années, comme l'illustre notamment le quotient familial, adopté en 1945. Même l'application de la TVA, adoptée en 1954, se fit de manière graduelle : sa généralisation fut repoussée jusqu'en 1968, pour ne pas attiser les contestations (Tristram, 2005). L'administration et les autorités ont souvent préconisé la clémence et la prudence, pour éviter de provoquer des troubles à l'ordre public ou de donner trop d'échos aux protestataires. La conséquence de cette prise en compte des intérêts privés a été de multiplier les situations dérogatoires et d'affaiblir le caractère universaliste des principes d'imposition. Se pose alors la question de l'indépendance des législateurs et du poids des intérêts privés sur la définition de l'intérêt général : la multiplication des « niches fiscales », déjà évoquée, a sans conteste accru la présence des intérêts privés dans le processus d'élaboration des politiques fiscales, tout spécialement aux États-Unis où le Congrès joue un rôle décisif en la matière (Howard, 1997).

3. Les moments de la réforme fiscale

La conjonction de facteurs favorables à l'application d'une réforme (proposition simple et populaire, accord de divers groupes sociaux, choix politique clair) peut encore buter sur un dernier écueil, celui du contexte économique et politique dans lequel elle s'inscrit. Est-il possible de réformer de manière aussi complète en temps de crise et en temps de croissance, dans des conjonctures où les prélèvements doivent être augmentés ou lorsqu'il est au contraire envisageable de les diminuer ? Les différents facteurs (politiques, économiques, administratifs) qui définissent la possibilité d'une réforme ne sont pas forcément synchronisés. Une crise économique peut fournir un contexte idéal pour mobiliser en faveur d'une plus grande justice fiscale, tout en rendant très aléatoires les résultats financiers d'une réforme. Dans l'ensemble, les situations d'épreuves ont néanmoins conduit à de profondes redéfinitions des principes d'imposition.

3.1. Réformer par gros temps : le poids des guerres et des crises

Au cours du XX^e siècle, les deux guerres mondiales ont été des moments décisifs pour la transformation des systèmes de prélèvement et leur acceptation par les populations. C'est en effet au tournant de la Première Guerre mondiale que la plupart des pays ont été amenés à réformer et moderniser leurs systèmes d'imposition, pour y introduire des prélèvements fortement progressifs. L'impôt sur le revenu a ainsi été adopté aux États-Unis en 1913, en France en 1914, en Belgique en 1919, pour ne prendre que ces trois exemples. Dans un article récent, deux politistes se sont livrés à une comparaison systématique de l'évolution de la progressivité des taux dans deux groupes de pays, avant et après la guerre de 14-18. Il ressort de leur analyse que les pays entrés en guerre ont connu une élévation nettement plus prononcée de la progressivité que ceux restés en dehors du conflit. La participation à la guerre, plus que le suffrage universel ou l'arrivée au pouvoir de coalitions de gauche, aurait donc joué un rôle déterminant dans le développement de la fiscalité progressive (Scheve et Stasavage, 2010).

Dans le cas français, on pourrait même émettre l'hypothèse contrefactuelle que, sans la guerre, les résistances à l'impôt sur le revenu n'auraient sans doute pas été surmontées : le nouvel impôt, inlassablement réclamé depuis 1848, fut adopté à quelques jours du

déclenchement du conflit, le 15 juillet 1914. L'appel à défendre la patrie vint utilement compléter le désir de redistribution pour vaincre les dernières réticences des conservateurs. Plus encore, l'expérience de la guerre totale fut essentielle pour légitimer le devoir fiscal auprès des citoyens, surtout lors de la Seconde Guerre mondiale, qui vit un développement sans précédent de la taxation fédérale aux États-Unis. La propagande patriotique permit de développer une véritable culture du civisme fiscal, sans laquelle l'impôt sur le revenu n'aurait pu s'appliquer de manière efficace à l'ensemble de la population (Sparrow, 2011). L'introduction du prélèvement à la source facilita, il est vrai, les choses. Durant les deux guerres et lors des années difficiles de l'entre-deux-guerres, la vigueur du patriotisme permit également aux autorités de dénoncer les comportements d'évitement de l'impôt et de justifier l'adoption de mesures répressives. L'appareil administratif permettant de contrôler les déclarations et de sanctionner les contribuables récalcitrants dut beaucoup au renforcement des capacités d'encadrement économique et social des États belligérants.

Pour autant, les guerres et les crises ne sont pas les seuls moments de réforme de l'impôt. Certaines évolutions, plus discrètes mais tout aussi significatives, ont pu s'accomplir dans des temps moins troublés, sans faire appel à la rhétorique de l'urgence ou du sacrifice patriotique. Durant les premières années de la III^e République, les parlementaires adoptèrent une série de réformes destinées à soulager les campagnes, les consommateurs et les petits commerçants. La progressivité fut introduite dans les droits de succession en 1901, sans que les débats prennent un caractère aussi radical qu'en matière d'impôt sur le revenu. Surtout, les deux grands piliers du système français d'imposition ont finalement assez peu à voir avec des épisodes guerriers. La TVA fut instaurée en 1954, dans un souci de rationalisation et d'uniformisation des taxes à la production, à une époque de forte emprise des hauts fonctionnaires sur la définition des politiques fiscales (on pourrait, il est vrai, souligner que le contexte était celui des guerres de décolonisation...). Le lointain ancêtre de ce prélèvement, la taxe sur le chiffre d'affaires, avait été adoptée en 1920, immédiatement après la guerre, dans une situation de fort endettement. L'histoire de la CSG est encore plus significative. Votée à l'automne 1990, dans un contexte social conflictuel (la mesure proposée par le

gouvernement de Michel Rocard rencontra de nombreuses oppositions politiques et syndicales), la CSG cessa rapidement de faire polémique : plus facile à augmenter que l'impôt sur le revenu, car prélevée à la source, et d'assiette plus large, elle est devenue en à peine dix ans une des sources principales du financement de la protection sociale. Cette transformation silencieuse représente une des réformes les plus profondes des dernières décennies, d'autant plus qu'elle a compensé en partie la perte de progressivité des prélèvements existants (Conseil des prélèvements obligatoires, 2011). La focalisation de l'opinion publique et des dirigeants politiques sur l'impôt sur le revenu a largement détourné le regard de l'opinion de la croissance rapide de cette nouvelle contribution, devenue à ce point efficace et acceptée qu'elle est aujourd'hui présentée comme la bouée de sauvetage à laquelle devrait s'accrocher un impôt sur le revenu au bord du naufrage.

3.2. 2012, une fenêtre d'opportunité ?

Ce rapide tour d'horizon nous permet de situer le moment 2012 dans une perspective de longue durée, et de mieux mesurer l'ampleur de la rupture provoquée par la crise actuelle. La première conséquence palpable est évidemment d'ordre financier, tous les États européens (ou presque) étant confrontés à l'explosion de leur dette publique, du fait des opérations de sauvetage engagées au début de la crise et de la diminution des recettes fiscales consécutive au ralentissement de l'activité économique. De manière tout à fait surprenante si l'on se rappelle des discours tenus il y a encore quelques années, les grandes institutions internationales ne prônent plus un allègement drastique de la fiscalité, mais bien son renforcement, afin de limiter les déficits et d'améliorer la soutenabilité des dettes souveraines, sans pour autant nuire au retour de la croissance. Ces préconisations prennent le contre-pied des politiques suivies depuis les années 1980, qui faisaient de la diminution des prélèvements obligatoires une des voies d'amélioration de la compétitivité. La crise des dettes peut d'ailleurs très bien s'expliquer à la lumière des travaux menés sur les politiques de retranchement des années 1980. Paul Pierson (1994), parmi d'autres, a souligné qu'il avait été finalement plus coûteux sur le plan politique, pour les conservateurs, de diminuer les dépenses publiques que d'alléger l'impôt sur les plus riches. Les suppressions

de crédits provoquent en effet des mobilisations plus fortes et concentrées que les baisses d'impôts. La politique budgétaire de Ronald Reagan a donc consisté à « affamer la bête », plutôt qu'à véritablement réduire fortement les dépenses sociales ou les dépenses militaires, d'où le creusement des déficits et *in fine* de la dette. Cette politique consistait à la fois à présenter les baisses d'impôt comme une nécessité collective, aux effets favorables à tous selon la doctrine du *trickle down*, et à attribuer la responsabilité des dépenses aux comportements déviants des « assistés », accusés de profiter du système et d'en accroître les coûts.

Le second effet de la crise récente est d'avoir aiguïté la sensibilité de l'opinion publique au thème des injustices (Forsé et Galland, 2011). L'impôt, loin de corriger les inégalités produites par le ralentissement économique, semble au contraire les consolider voire les renforcer. Ce que des économistes soulignaient depuis plusieurs années est désormais devenu une perception de sens commun, avec l'idée que le problème des inégalités ne se mesure pas seulement à l'échelle de la population globale (les statistiques de l'OCDE montrent d'ailleurs que les inégalités ont plutôt moins augmenté en France que dans d'autres pays, comme l'Allemagne, au cours des années passées), mais surtout dans le haut de la distribution des revenus, là où les 1 % les plus riches semblent s'être désolidarisés du reste de la population (Pech, 2011). Les catégories statistiques des économistes ont ainsi fait leur entrée dans la sphère publique : le raisonnement par centiles de revenus, autrefois réservé aux articles savants, est désormais mobilisé par les mouvements sociaux, les journalistes et les acteurs politiques, qui opposent les « 99 % » au « 1 % », nouvelle manière de mettre en scène le conflit entre « *Main Street* » et « *Wall Street* » dont s'était emparé les candidats à l'élection présidentielle américaine en 2008. La crise a donc eu pour conséquence de modifier les cadres à partir desquels est perçue et interprétée la réalité sociale. Toutefois, la critique des situations objectives d'inégalités peut se conjuguer avec une relative acceptation des mécanismes qui les produisent (Rosanvallon, 2011).

Ces évolutions récentes structurent les débats sur la réforme fiscale. Un peu partout, la nécessité a été affirmée de renforcer la

fiscalité sur les plus riches, non pas tant pour résoudre le problème des déficits publics que pour restaurer un semblant de justice et d'effort partagé en ces temps de crise économique. Plusieurs pays se sont engagés dans cette voie (le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu est ainsi de 57 % en Suède, de 50 % en Grande-Bretagne, de 45 % en Allemagne). Même de riches milliardaires, à l'image de Warren Buffett aux États-Unis, ont appelé à relever les impôts sur les plus aisés pour mettre fin aux inégalités les plus criantes. La réforme ainsi comprise consiste en fait surtout à revenir sur les politiques des quinze ou vingt dernières années, en inversant la tendance à un effritement de la progressivité des prélèvements : il s'agit moins, à proprement parler, d'une réforme, que d'une annulation des réformes antérieures. L'augmentation des recettes fiscales ne passe plus comme autrefois par la création de nouveaux instruments de prélèvement, mais par la suppression des réductions d'impôt et des exonérations accordées depuis plusieurs années. D'où le débat, aussi bien aux États-Unis qu'en Europe, sur la nature réelle des « hausses d'impôt » : les Républicains accusent les Démocrates d'augmenter la charge fiscale, quand ceux-ci prétendent seulement revenir sur des exonérations qu'ils jugent indues et inefficaces. La réforme n'est alors rien d'autre que le rétablissement d'un état *ex ante*. En France, les socialistes se sont par exemple engagés, s'ils étaient élus, à annuler ce qu'il reste du paquet fiscal de 2007 (après la suppression du bouclier fiscal en 2011), à réduire de manière significative les niches fiscales et à établir une nouvelle tranche de l'impôt sur le revenu : le point de référence de ces propositions reste inscrit dans le système actuel, tel qu'il fonctionnait il y a seulement cinq à dix ans.

Le chemin d'une réforme de structure plus ambitieuse, telle que la proposent par exemple Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez dans leur ouvrage, relève d'une tout autre dimension. Ouvrir la « boîte noire » de la machine à redistribuer implique en effet d'engager un débat beaucoup plus vaste sur les missions de l'impôt, son organisation administrative et ses liens avec les politiques sociales et familiales. C'est ici que les « coûts » politiques des réformes, à l'instar de l'éventuelle suppression – ou modulation – du quotient familial, peuvent se faire sentir le plus directement. Quoi qu'il en soit, le contexte actuel n'a jamais été sans doute été aussi propice à l'ouverture de ces débats, compte tenu de l'érosion

de la croyance selon laquelle la seule réforme bonne à mener serait celle de la diminution des prélèvements obligatoires. Les contraintes politiques, sociales et financières de cette nouvelle configuration s'annoncent certes complexes et exigeantes sur le plan démocratique, mais il ne fait guère de doute que le moment 2012 constitue une occasion unique d'engager des réformes ambitieuses, tant sont nombreuses les critiques contre les défaillances du système existant.

Conclusion

Réformer l'impôt suppose de s'appuyer sur une coalition politique cohérente, de surmonter les diverses résistances sociales, institutionnelles et techniques susceptibles d'y faire obstacle, et de savoir tirer profit des circonstances favorables dans lesquelles s'érodent les idéologies et les croyances que l'on croyait solidement établies. Seule la conjonction de ces trois paramètres permet de porter des projets ambitieux pour la transformation des impôts les plus visibles dans le débat public, comme les impôts sur les revenus et les patrimoines. L'état dans lequel se trouve aujourd'hui l'impôt sur le revenu, dont l'assiette a été mitée par l'addition de niches et dont les taux ont été progressivement réduits, révèle la difficulté de la tâche : les législateurs ont longtemps préféré agir par petites touches, de manière discrète, en empilant les dispositions et en laissant croître les prélèvements les moins visibles (CSG, TVA), plutôt que d'ouvrir le vaste chantier de la remise à plat de la taxation des revenus du travail et du capital. Le choix de l'opacité fiscale a sans doute permis de maintenir un niveau élevé de prélèvements, mais il accroît la défiance et fragilise à terme l'adhésion des citoyens aux politiques de redistribution. D'un point de vue historique, il ne paraîtrait pas absurde que la crise économique actuelle, souvent comparée à celle des années 1930, appelle et nécessite une renégociation du pacte fiscal aussi vaste que celle expérimentée par les sociétés européennes et américaine dans le premier tiers du XX^e siècle.

Références bibliographiques

- Acemoglu D. et J. A. Robinson, 2000, « Why did the West extend the franchise ? Democracy, inequality and growth in historical perspective », *Quarterly Journal of Economics*, novembre, 115 (4), pp. 1167-1199.
- Agell J., P. Englund et J. Södersten, 1996, « Tax reform of the century – The Swedish experiment », *National Tax Journal*, décembre, 49 (4), pp. 643-664.
- Bartels L., 2008, *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*, Princeton University Press, 2008.
- Bezes P. et A. Siné, (dir) 2011, *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2011, *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, La Documentation française.
- Conseil des prélèvements obligatoires, 2012, *Prélèvements à la sources et impôt sur le revenu*, La Documentation française.
- Daunton M. J., 2001, *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge University Press.
- Delalande N., 2011, *Les Batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Seuil.
- Delalande N. et A. Spire, 2010, *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, coll. « Repères ».
- Forsé M. et O. Galland, (dir) 2011, *Les Français face aux inégalités et à la justice sociale*, Armand Colin.
- Goux D. et É. Maurin, 2012, *Les Nouvelles Classes moyennes*, Seuil / République des idées.
- Graetz M. et I. Shapiro, 2005, *Death by a Thousand Cuts. The Fight over Taxing Inherited Wealth*, Princeton University Press.
- Hacker J. S. et P. Pierson, 2010, *Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer – and Turned Its Back on the Middle Class*, Simon & Schuster.
- Howard C., 1997, *The Hidden Welfare State. Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press.
- Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Seuil / République des idées.
- Lindert P., 2004, *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, vol. 1, *The Story*, Cambridge University Press.
- Martin I. W., 2008, *The Permanent Tax Revolt*, Stanford University Press.
- Meltzer A. H. et S. F. Richard, 1981, « A rational theory of the size of government », *Journal of Political Economy*, octobre, 89 (5), pp. 914-927.

- Morgan K. J. et M. Prasad, 2009, « The origins of tax systems : a French-American comparison », *American Journal of Sociology*, 114 (5), pp. 1350-1394.
- Nehring H. et F. Schui, (dir) 2007, *Global Debates about Taxation*, Palgrave MacMillan.
- OCDE, 2011, *Toujours plus d'inégalités. Pourquoi les écarts de revenus se creusent*, (http://www.oecd.org/document/10/0,3746,fr_2649_33933_4914_7850_1_1_1_1,00.html).
- Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Pech T., 2011, *Le Temps des riches. Anatomie d'une sécession*, Seuil.
- Pierson P., 1994, *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press.
- Piketty T., 1995, « Social mobility and redistributive politics », *Quarterly Journal of Economics*, août, 110 (3), pp. 551-584.
- Piketty T., 2001, *Les Hauts Revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Grasset.
- Piketty T. et E. Saez, 2003, « Income inequality in the United States, 1913-1998 », *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), pp. 1-39.
- Prasad M. et Y. Deng, 2009, « Taxation and the worlds of welfare », *Socioeconomic Review*, 7 (3), pp. 431-457.
- Roemer J., 1998, « Why the poor do not expropriate the rich : an old argument in new garb », *Journal of Public Economics*, 70, p. p. 399-424.
- Rosanvallon P., 2011, *La Société des égaux*, Seuil.
- Scheve K. et D. Stasavage, 2010, « The conscription of wealth : mass warfare and the demand for progressive taxation », *International Organization*, 64 (4), pp. 529-561.
- Sparrow J., 2011, *Warfare State. World War II Americans and the Age of Big Government*, Oxford University Press.
- Spire A., 2009, « Échapper à l'impôt ? La gestion différentielle des illégalismes fiscaux », *Politix*, 87 (3), pp. 143-155.
- Steinmo S., 1993, *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, Yale University Press.
- Steinmo S., 2003, « The evolution of policy ideas : tax policy in the 20th century », *British Journal of Politics and International Relations*, mai, 5 (2), pp. 206-236.
- Tristram F., 2005, *Une fiscalité pour la croissance. La Direction générale des impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, CHEFF.
- Zelizer J., 1998, *Taxing America. Wilbur D. Mills, Congress, and the State, 1945-1975*, Cambridge University Press.

