

Pauvres riches



Kenneth Scheve et David Stasavage

Taxing the Rich

A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe

Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016, 288 pages, 29,95 dollars (toilé)

Visitant un village gallois dévasté par la crise des années 30, le futur roi Edward VII a eu ce mot célèbre : «il faut faire quelque chose». Le débat actuel sur les inégalités croissantes part du même sentiment de compassion. Va-t-on «faire quelque chose», en rendant la fiscalité bien plus progressive? La réponse qu'apporte ce livre admirable est claire : probablement pas.

Ce n'est qu'une des implications de la grande idée des auteurs : une théorie originale de ce qui rend la fiscalité fortement progressive. Ils commencent par évacuer élégamment deux autres explications. La première voudrait que la progressivité de l'impôt résulte de la prise en compte de la capacité de payer : les riches doivent être imposés à des taux plus élevés parce qu'ils en souffrent moins. Mais les auteurs montrent que, en général, l'augmentation des taux marginaux supérieurs ne résulte pas d'une accentuation des inégalités avant impôt. La seconde explication est que la plus forte progressivité est due à l'augmentation du nombre d'électeurs : les pauvres, plus nombreux, votent pour soutirer des ressources aux riches, minoritaires.

Mais les auteurs concluent que cette histoire ne tient pas la route non plus.

Il reste donc leur théorie de la «compensation», c'est-à-dire l'idée que les systèmes d'impôt sur le revenu des personnes physiques fortement progressifs ont toutes les chances d'apparaître lorsque, dans une démocratie, il existe une iniquité fondamentale induite par l'État qui ne peut être supprimée autrement, et lorsque, en particulier, «les dés sont pipés en faveur des riches et que c'est l'État qui en est responsable».

Cette iniquité peut prendre plusieurs formes, par exemple celle d'une taxe généralisée sur les produits, nécessitée par l'insuffisance des recettes. Mais sa forme la plus importante, au cœur de la théorie des auteurs, est la mobilisation de masse pour guerroyer. La Guerre de Sécession américaine en est un excellent exemple, qui a engendré une conscription de masse et le sentiment général que c'était une «guerre entre riches faite par les pauvres». Effectivement, un impôt progressif sur le revenu a été créé des deux côtés. (Le fait que l'impôt fédéral sur le revenu a été supprimé peu après concorde avec une autre implication de la théorie des auteurs : la progressivité recule une fois que l'iniquité fondamentale s'estompe.) Il en va de même des deux guerres mondiales, que les auteurs examinent en détail. Mais le monde et les techniques de guerre, en particulier, ont changé. Les grandes armées de nature ont laissé place à la haute technologie; c'est ce qui fait dire aux auteurs que, selon eux, il ne faut plus s'attendre à un retour d'une forte progressivité de l'impôt comme au XX^e siècle.

Ce livre est un modèle de méthodologie. Les auteurs développent leurs arguments selon diverses méthodes : économétrie, expériences de laboratoire, analyse textuelle et narration historique. Il faut mentionner en particulier le corpus de données (au cœur de leur analyse) qu'ils ont constitué sur les taux d'imposition sur le revenu et les droits de succession les plus élevés dans vingt pays entre 1800 et 2013.

Les auteurs nous donnent ample matière à réflexion. Ainsi, certains cas semblent les contredire : la mobilisation de masse n'a pas toujours donné lieu à

une forte hausse de la progressivité de l'impôt sur le revenu ou des droits de succession. Ils citent la Révolution française, pendant laquelle, selon les auteurs, d'autres impôts progressifs ont été mis en place. Un autre cas est celui d'Israël, où le taux supérieur de l'impôt sur le revenu (lié aussi aux prêts forcés) a augmenté d'environ 10 points pendant les sept années centrées sur la guerre de 1967 — mais le taux inférieur a augmenté d'environ 12 points. Inversement, la progressivité s'est parfois accentuée sans mobilisation : les auteurs signalent ainsi le cas des démocraties non combattantes pendant la Première Guerre mondiale. En identifiant et en analysant systématiquement les contre-exemples apparents, il sera peut-être possible de mieux comprendre à la fois la force et les limites de la théorie de la compensation.

Cela dit, ce livre nous invite avant tout à étudier en détail la notion sous-jacente d'iniquité induite par l'État. Les auteurs soulignent de façon convaincante l'importance et la force de la théorie de la compensation dans le discours public. Mais en quoi influence-t-elle les politiques publiques? Pendant la Première Guerre mondiale, par exemple, les officiers britanniques avaient un taux de mortalité bien supérieur à celui des soldats ordinaires issus des couches pauvres de la population. Est-ce à dire que les riches sont disposés à faire des concessions inhabituelles en temps de guerre parce qu'ils ont plus à perdre en cas de défaite (la «guerre entre riches»)? Pourquoi le ressentiment causé par les renflouages et les mesures d'austérité de ces dernières années n'a-t-il pas (encore) entraîné une progressivité beaucoup plus prononcée?

Les auteurs montrent clairement la solde de leur théorie. Si l'on en juge par le succès apparent des discours entendus pendant la campagne présidentielle de 2016 aux États-Unis, qui dénoncent un système détourné en faveur des riches, la théorie de la compensation n'est pas passée inaperçue parmi les stratégies politiques.

Michael Keen

Directeur adjoint

*Département des finances
publiques du FMI*