

Réformes fiscales et faisabilité politique

Notes IPP

n°74

Septembre 2021

Felix Bierbrauer*
Pierre C. Boyer*
Andrew Lonsdale
Andreas Peichl*

www.ipp.eu

Les questions concernant le développement et la mise en œuvre de politiques fiscales occupent une place de plus en plus importante dans les débats publics. La pression sur les finances publiques suite à la crise sanitaire renforce l'idée que ces questions joueront un rôle crucial dans le débat politique dans les années à venir. Nous présentons les résultats de nouvelles recherches sur les réformes des systèmes d'impôt sur le revenu. Notre approche montre que les réformes fiscales entraînant une modification plus importante de la charge fiscale – à la hausse ou à la baisse – pour les contribuables ayant des revenus plus élevés présentent un intérêt particulier. Nous qualifions ces réformes de « monotones » et montrons qu'à cette condition, il est possible de déterminer les « gagnants » et les « perdants » d'une réforme fiscale donnée. De plus, lorsque l'individu avec revenu médian est en faveur d'une réforme « monotone », on peut conclure qu'elle est politiquement faisable : au moins une majorité d'individus bénéficiera financièrement de celle-ci. Une analyse empirique des réformes fiscales ayant eu lieu aux États-Unis et en France révèle que dans l'ensemble, les réformes passées ont été « monotones ». Notre approche nous permet donc de tester si un système fiscal donné admet une réforme considérée comme « politiquement faisable » dans notre analyse.

- Lorsqu'une réforme fiscale présente certaines caractéristiques, il est possible d'identifier les gagnants et les perdants de cette réforme et de déterminer quel sous-ensemble d'électeurs doit « gagner » pour qu'une réforme soit politiquement faisable (dans le sens où la majorité des électeurs bénéficiera financièrement de la politique). Les réformes dites « monotones » permettent de réaliser un tel exercice.
- Les réformes « monotones » sont telles que les individus ayant des revenus plus élevés subissent des changements plus importants dans leurs charges fiscales. Par exemple, c'est le cas pour (i) des réformes entraînant des réductions d'impôts pour tous les revenus, avec des réductions plus importantes pour les revenus plus élevés ; ou (ii) des réformes entraînant une hausse des impôts pour tous, avec des augmentations plus importantes pour les plus aisés.
- La grande majorité des réformes fiscales sont « monotones » : parmi les 394 réformes de l'impôt sur le revenu qui ont eu lieu de 2000 à 2016 dans un panel de 33 pays de l'OCDE, 78% étaient des réformes « monotones ». En France en particulier, 85% des réformes de l'impôt sur le revenu depuis 1915 ont été « monotones ».
- Le développement des mesures de soutien aux revenus (tels que l'*Earned Income Tax Credit* aux États-Unis ou la Prime d'activité en France) est politiquement faisable.
- Il est politiquement faisable de mettre en place des réductions d'impôts plus importantes pour les personnes ayant des revenus plus élevés si les décideurs politiques s'efforcent d'inclure l'électeur médian parmi les bénéficiaires.

*Auteurs de l'étude de référence.



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

Introduction

Contexte général. La conception des politiques fiscales est un sujet très présent dans le débat public. Les ménages à hauts revenus devraient-ils être imposés plus lourdement ? Les ménages à faible revenu devraient-ils être soutenus par des mesures de soutien aux revenus comme la Prime d'activité ? À quel taux d'imposition la classe moyenne doit-elle être soumise ? Ces questions sont d'autant plus importantes que les systèmes fiscaux ont connu des transformations majeures au cours des dernières décennies, notamment : (1) une baisse significative des taux d'imposition sur les revenus les plus élevés dans de nombreux pays de l'OCDE (Piketty, Saez et Stantcheva, 2011); (2) l'introduction et l'augmentation conséquente des mesures de soutien aux revenus notamment aux États-Unis (EITC) et en France (Prime d'activité); et (3) l'introduction d'une forte progressivité au milieu de la distribution des revenus, dont plusieurs études ont montré un effet néfaste sur les incitations au travail¹.

Ces développements sont surprenants du point de vue de l'économie politique. Prenons par exemple le débat sur les inégalités, un sujet prédominant dans les pays de l'OCDE où les préoccupations concernant la montée des inégalités (et ses conséquences) sont devenues centrales dans les discussions politiques. Dans les pays démocratiques, on aurait pu s'attendre à ce que l'augmentation des inégalités soit partiellement compensée par une augmentation du soutien politique à la redistribution (Acemoglu et al., 2014). En effet, c'est ce que prédit l'analyse classique de Meltzer et Richard (1981) : un niveau d'inégalité plus élevé - mesurée par l'écart entre le revenu moyen et le revenu médian - devrait conduire à une pression politique accrue pour assurer plus de redistribution. L'échec pratique de ces prédictions théoriques n'est qu'une illustration des difficultés rencontrées lorsqu'on tente de prédire les résultats de la concurrence politique sur les politiques fiscales. Les systèmes d'imposition et de transfert se composent de multiples instruments politiques ayant des effets dynamiques et compensateurs (tels que les taux d'imposition, l'assiette fiscale, les niches fiscales, etc.). Il nous manque une compréhension globale des facteurs politiques et économiques qui influencent le développement des politiques fiscales. Ces difficultés offrent de nombreuses opportunités pour la recherche abordant ces questions urgentes au carrefour de la politique et de la fiscalité.

Réformes politiquement faisables de l'impôt sur le revenu. Compte tenu de l'importance évidente de ce su-

jet dans le climat économique actuel, nous proposons un nouveau cadre pour évaluer les réformes de l'impôt sur le revenu à la lumière du concept de faisabilité politique (Bierbrauer, Boyer et Peichl, 2021). Pour ce faire, nous définissons une réforme fiscale politiquement faisable comme un ajustement du barème fiscal qui améliore financièrement le sort d'une majorité de la population. Cette note donne un aperçu de la possible application de notre approche à l'élaboration de politiques fiscales dans les pays de l'OCDE, ce que nous illustrons au travers de quelques exemples historiques présentés ci-dessous. Notre étude examine le soutien politique aux réformes fiscales plutôt qu'à l'ensemble des systèmes fiscaux eux-mêmes : la politique fiscale existante (ou statu quo) joue un rôle important lors des débats politiques où il est plus discuté de changement du système actuel plutôt qu'un changement de l'ensemble du système. Plusieurs exemples illustrent ce propos. Premièrement, les propositions politiques se réfèrent souvent directement aux barèmes existants. Un bref regard sur les propositions de campagne de Donald J. Trump pour l'élection présidentielle américaine de 2016 et de François Hollande pour l'élection présidentielle française de 2012 permet d'y voir clair en révélant des références explicites aux barèmes fiscaux existants : Le plan Trump indiquait que « [l]e nombre actuel de tranches d'imposition » serait « réduit de sept à trois »² (Bump, 2019), tandis que François Hollande proposait de faire « contribuer les plus fortunés des Français à l'effort national en créant une tranche supplémentaire de 45% pour les revenus supérieurs à 150 000 euros par part » (Liberation, 2012). Deuxièmement, les groupes de réflexion et les analystes politiques présentent généralement l'impact des propositions de réforme sur différents contribuables par rapport au système préexistant (voir, par exemple, Fabre et al., 2020, ou les analyses du « Tax and Policy Center » étudiées dans Bierbrauer, Boyer et Peichl, 2021). Notre approche présente donc aux autorités gouvernementales un nouveau cadre pour évaluer si une réforme fiscale est souhaitable. De plus, elle semble clairement pertinente pour le processus habituel par lequel les décideurs politiques conçoivent et discutent ces changements (ie. en prenant pour référence le système en place).

Cette étude. Nous démontrons que les réformes fiscales « monotones » - des réformes telles que les modifications des charges fiscales individuelles sont plus importantes pour les contribuables aux revenus plus élevés - sont particulièrement intéressantes tant d'un point de vue théorique que pratique³. Comme nous le montrons ci-

1. La preuve de cette tendance aux États-Unis est présentée dans Bierbrauer, Boyer et Peichl (2021). Des observations similaires s'appliquent à l'Allemagne (où le problème est appelé *Mittelstandsbau*) ou ventre de la classe moyenne - voir Böcking et Hove, (2016), les Pays-Bas (Jacobs, Jongen et Zoutman, 2017), ou la France (Bierbrauer et Boyer, 2018).

2. La citation originale est « [t]he current number of brackets will be reduced from seven to three ».

3. Des exemples de réformes fiscales « monotones » incluent : (i) des réformes réduisant les impôts pour tous les revenus, avec des réductions plus importantes pour les revenus plus élevés ; et (ii) des réformes entraînant une hausse des impôts pour tous, avec des augmentations plus importantes pour les aisés.

dessous, la grande majorité des réformes de l'impôt sur le revenu observées dans le passé, et proposées lors des campagnes politiques et des débats législatifs, ont été « monotones ». Cela ressort à la fois d'une analyse descriptive des réformes fiscales historiques dans les pays de l'OCDE (avec une attention particulière accordée à la France), ainsi que d'une analyse approfondie par micro-simulation des principales réformes passées du système fiscal américain.

D'un point de vue théorique, si une réforme est « monotone », alors une majorité de la population sera en faveur de la politique si et seulement si l'électeur au revenu médian fait partie de ses bénéficiaires. Ce résultat permet d'étudier facilement la faisabilité politique de toute réforme fiscale « monotone », car il suffit de déterminer si l'électeur à revenu médian en profite pour savoir si une majorité d'électeurs y gagnera également et sera donc favorable à la politique⁴. Cela renseigne également sur la direction que devraient prendre les réformes fiscales : l'électeur médian sera favorable à des réformes qui augmentent les taux d'imposition au-dessus de son revenu, ou qui abaissent les taux d'imposition jusqu'à (et y compris) son revenu.

Pour déterminer si une réforme donnée est politiquement faisable, nous identifions des seuils de taux d'imposition supérieurs et inférieurs. Des baisses d'impôts « monotones » pour les revenus inférieurs à la médiane, et des augmentations d'impôts « monotones » pour les revenus supérieurs à la médiane, ne seront financièrement bénéfiques pour la majorité de la population que si le barème d'imposition post-réforme se situe entre ces deux seuils. En d'autres termes, ces limites – que nous désignons par les « bornes de Pareto » – caractérisent la disponibilité pour les autorités gouvernementales d'ajuster les taux d'imposition sur le revenu d'une manière politiquement faisable⁵. Dans notre analyse ci-dessous, nous présentons trois exemples de bornes de Pareto supérieure et inférieure pour quelques réformes importantes du barème de l'impôt sur le revenu aux États-Unis. Nous montrons que ces gouvernements avaient plus de latitude pour réduire les impôts des plus modestes que ce qui a été finalement réalisés, tandis que les possibilités d'augmentations d'impôts pour les plus aisés se sont avérées moins claires au moment des réformes mises en place.

4. Ce résultat découle du fait que les réformes fiscales « monotones » n'affectent pas, en théorie, le « rang » des revenus individuels.

5. Les seuils (ou bornes de Pareto) dans notre analyse sont liés aux discussions autour de la « courbe de Laffer ». La « courbe de Laffer » permet de définir la fourchette des taux d'imposition dans laquelle les gouvernements peuvent ajuster le barème de l'impôt sur le revenu sans diminuer les recettes publiques : des taux d'imposition hors de la fourchette seront inefficacement élevés ; ils réduiront considérablement la base du revenu imposable en décourageant l'activité économique et généreront in fine de faibles recettes fiscales. Bien que l'idée d'une relation entre les taux d'imposition et les recettes publiques soit souvent attribuée à Arthur Laffer (un conseiller économique sous l'administration Reagan), l'ingénieur français Jules Dupuit avait déjà formalisé ces résultats dans un article de 1844 (Dupuit, 1844).

Réformes fiscales en théorie et en pratique

Réformes fiscales dans les pays de l'OCDE. Tout d'abord, nous examinons les changements annuels des taux d'imposition statutaires dans 33 pays de l'OCDE pour les années 2000-2016. L'OCDE fournit des données annuelles sur les régimes fiscaux de ses pays membres⁶. En particulier, pour les célibataires sans personnes à charge, il documente les tranches d'imposition et les taux d'imposition des revenus du travail. Nous utilisons ces informations pour construire une fonction fiscale, qui calcule les obligations fiscales d'un individu pour une année donnée. Une réforme a lieu lorsque cette fonction change d'une année à l'autre. Elle est qualifiée de « monotone » lorsque la modification de la charge fiscale est plus importante pour les personnes ayant des revenus plus élevés.

Le tableau 1 montre que 78% des réformes dans notre échantillon étaient « monotones ». Parmi les autres réformes, certaines sont « monotones » au-dessus ou en dessous de la médiane. D'autres contiennent des parties non « monotones » qui semblent économiquement négligeables. Nous fournissons des exemples plus spécifiques de telles réformes dans l'article Bierbrauer, Boyer et Peichl (2021).

Table 1 – Réformes fiscales « monotones » dans un panel de 33 pays de l'OCDE (2000-2016).

Nombre total de réformes possibles :	528	
Nombre total de réformes :	394	
Nombre de réformes « monotones » :	309	(78%)
Nombre de réformes non « monotones » :	85	(22%)

Notes : La table 1 se base sur les données de l'OCDE (« Table I.1. Central government personal income tax rates and thresholds ») analysées dans Bierbrauer, Boyer et Peichl (2021) - voir note 6 ci-dessous. Le « nombre total de réformes possibles » correspond au nombre de pays dans les données multiplié par le nombre d'années couvertes, tandis que le « nombre total de réformes » est simplement le nombre de réformes adoptées.

Réformes fiscales en France. Nous montrons maintenant que la tendance à la monotonie observée pour les réformes fiscales au sein de l'OCDE peut aussi être observée lorsque l'on examine l'histoire des réformes fiscales en France, en utilisant la base de données de l'Institut des politiques publiques (IPP)⁷.

Le tableau 2 rend compte du caractère « monotone » de toutes les réformes françaises de l'impôt sur le revenu depuis la première application de l'impôt en 1916. Les réformes « monotones » constituent le type de réforme le plus répandu en France, puisqu'elles constituent 85% de

6. Voir : https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I1.

7. Voir : <https://www.ipp.eu/baremes-ipp/>. On peut trouver dans Piketty (2001), Delalande (2011), et André et Guillot (2014) une analyse historique de l'évolution de l'impôt sur le revenu français.

l'ensemble des réformes dans nos données. Depuis que l'impôt sur le revenu existe en France, on observe seulement 11 réformes qui ne sont pas « monotones ».

Table 2 – Réformes fiscales « monotones » en France (1915-2016).

Nombre total de réformes possibles :	100
Nombre total de réformes :	76
Nombre de réformes « monotones » :	65 (85%)
Nombre de réformes non « monotones » :	11 (15%)

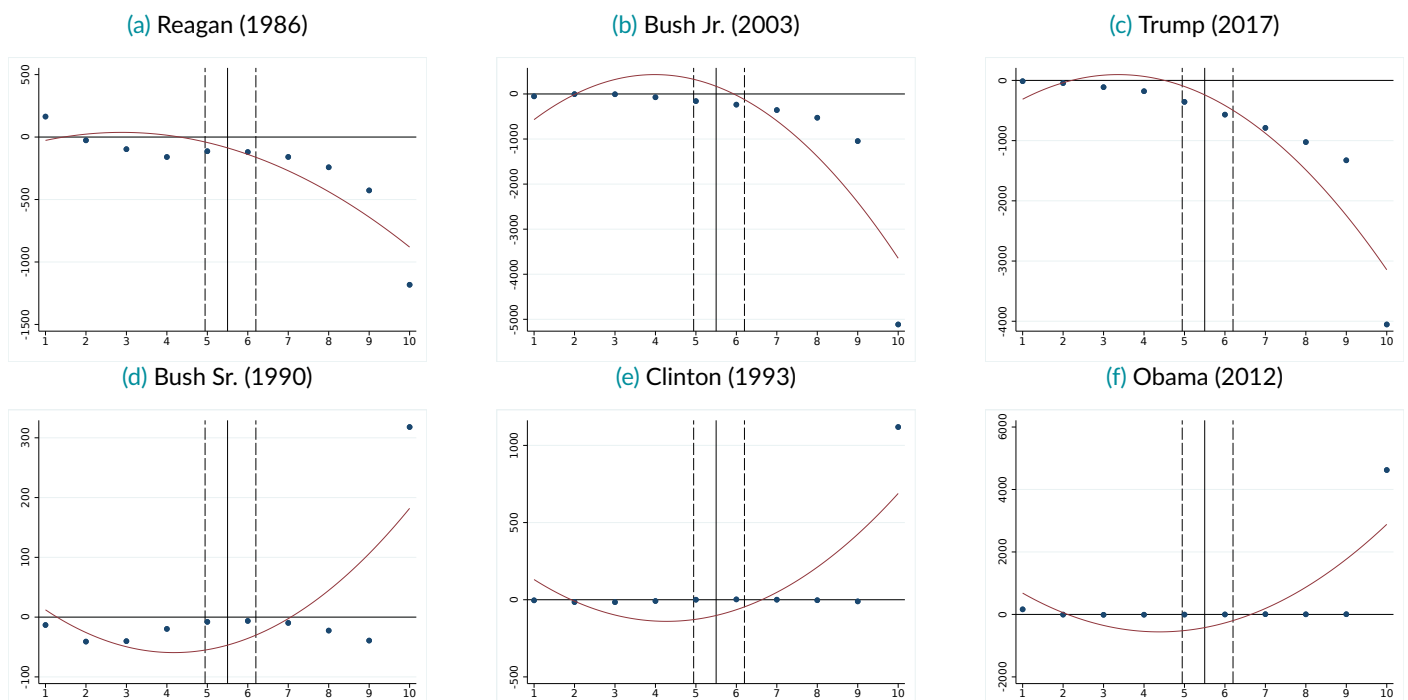
Notes : La table 2 se base sur les données IPP mentionnées précédemment - voir note 7 ci-dessous. Le « nombre total de réformes possibles » correspond au nombre total d'années couvertes par les données, tandis que le « nombre total de réformes » est simplement le nombre de réformes adoptées.

Réformes fiscales aux États-Unis. Nous effectuons également une analyse approfondie par microsimulation de toutes les réformes majeures de l'impôt fédéral sur le revenu aux États-Unis depuis 1964 et constatons qu'elles sont, dans l'ensemble, « monotones ». Les réductions d'impôts « monotones » - c'est-à-dire des réductions d'impôts plus importantes pour les contribuables les plus aisés - sont le type de réforme le plus fréquent. La première

ligne de la figure 1 présente trois exemples de telles réformes sous les administrations Reagan, Bush Jr. et Trump. La deuxième ligne de la figure 1 affiche également les résultats de trois réformes de l'impôt sur le revenu qui ont conduit à une hausse des impôts sur le décile supérieur des contribuables américains sous les administrations Bush Sr., Clinton et Obama. Quel que soit le type de réforme présenté dans la figure 1, nous constatons que les changements de charges fiscales individuelles sont généralement plus importants pour les déciles les plus riches, les modifications les plus significatives étant observées dans le décile supérieur des contribuables. L'encadré 1 présente une description étape par étape de notre méthodologie de microsimulation.

Propositions de réforme et élections américaines de 2016. Le constat selon lequel les réformes fiscales sont, dans l'ensemble, « monotones », s'étend-il aux propositions de réforme fiscale qui sont débattues publiquement lors des campagnes électorales ou des débats législatifs? Fournir une réponse à cette question nous met face au défi suivant : les propositions de réforme lors des campagnes restent souvent vagues, de sorte que les chercheurs doivent faire des hypothèses sur les détails manquants pour pouvoir réaliser une analyse de la monoto-

Figure 1 – Variation moyenne de la charge fiscale (axe des ordonnées) par quintile de revenu (axe des abscisses)



Notes : La figure 1 montre la valeur moyenne de la variation de la charge fiscale par décile pour six réformes de l'impôt fédéral américain sur le revenu des particuliers : « Tax Reform Act of 1986 »(Reagan), « Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003 »(Bush Jr.), « Tax Cuts and Jobs Act of 2017 »(Trump), « Omnibus Budget Reconciliation Acts of 1990 & 1993 » (Bush Sr. et Clinton, respectivement) et « American Taxpayer Relief Act of 2012 »(Obama). La ligne rouge représente un ajustement quadratique. Les déciles sont calculés sur la base du revenu avant impôt sans revenus du capital, tandis que l'assiette fiscale comprend les revenus du capital. Tous les calculs sont au niveau individuel. Les lignes verticales montrent différents emplacements pour l'électeur médian : la ligne pointillée à gauche prend en compte les non-déclarants aux données de la déclaration de revenus, tandis que la ligne pointillée à droite tient compte du taux de participation électorale en fonction du revenu. La ligne pleine au milieu représente à la fois la médiane d'origine des données et celle qui tient compte des deux modifications simultanément.

Source : Figure 2 de Bierbrauer, Boyer et Peichl (2021), basé sur NBER TAXSIM et IRS-SOI PUF. Voir aussi l'encadré 1.

Encadré 1 : Méthodologie de microsimulation

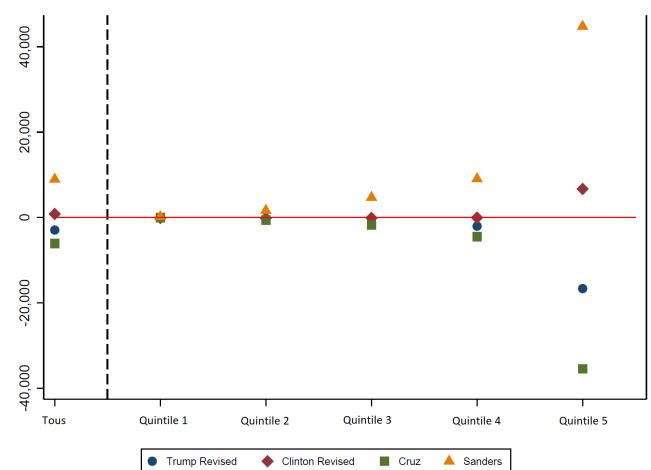
Notre analyse du cas américain est basée sur le modèle de microsimulation « TAXSIM » du NBER et des données individuelles de déclaration de revenus. Plus précisément, nous utilisons les fichiers à usage public de données individuelles de déclaration de revenus de la division Statistiques du revenu de l'IRS, qui sont fournis par le NBER (Feenberg, 2012). Ces données comprennent toutes les informations incluses dans les déclarations de revenus des particuliers de 1960 à 2012, qui sont disponibles semestriellement pour les années 1960-1966 et annuellement pour les années 1966-2012. Nous utilisons TAXSIM pour calculer les impôts sur le revenu, les cotisations sociales et les crédits d'impôt.

Nous construisons une mesure contrefactuelle de l'évolution de la charge fiscale d'un contribuable qui n'est due qu'à la réforme, en maintenant constantes toutes les caractéristiques individuelles, y compris le revenu de la personne. Soit T_0 le système fiscal juste avant une réforme donnée et T_1 le système fiscal immédiatement après. Nous observons le revenu avant impôts d'un individu i , y_0^i , ainsi que toutes les autres caractéristiques pertinentes pour calculer sa charge fiscale durant la période de base. Nous utilisons ensuite TAXSIM pour calculer le paiement de taxe de la personne $T_0(y_0^i)$. Pour tenir compte du fait que T_1 devient effectif dans le futur, nous calculons une version ajustée de l'inflation de y_0^i que nous notons \hat{y}_0^i . Notre mesure du changement induit par la réforme de la charge fiscale de la personne est donc $T_1(\hat{y}_0^i) - T_0(y_0^i)$. Pour savoir si la réforme donnée est une réforme fiscale « monotone », nous classons ensuite les individus en fonction de leur revenu avant impôt et mesurons dans quelle mesure les unités fiscales à revenus plus élevés subissent des changements de leur charge fiscale plus importants que les individus à faible revenu.

Pour tester la robustesse de nos résultats, nous utilisons des méthodes alternatives pour déterminer la médiane de la distribution des revenus. Premièrement, nous utilisons la position médiane dans les données de déclaration de revenus. Deuxièmement, nous apportons une correction pour les non-déclarants, c'est-à-dire les ménages à faible revenu qui ne font pas de déclaration fiscale. La médiane est alors plus basse que celle calculée directement à partir de nos données. Troisièmement, pour une analyse d'économie politique, le revenu médian des électeurs est pertinent. Étant donné que les personnes les plus aisées sont plus susceptibles de participer aux élections, l'électeur médian est plus riche que le contribuable médian dans nos données. La prise en compte à la fois des non-déclarants et du taux de participation différentiel nous ramène par coïncidence à la position médiane de nos données, c'est-à-dire que les deux effets se neutralisent.

nicité de celles-ci. Afin de rester le plus objectif possible, nous mobilisons l'analyse systématique des propositions de réforme aux États-Unis qui est fournie par le *Tax Policy Center*⁸. Leur analyse porte sur 69 propositions de réforme de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers qui ont été faites au cours de la période 2003-2019 : certaines propositions ont été élaborées lors des campagnes présidentielles et des primaires, tandis que d'autres ont été proposées par l'administration au cours du processus législatif. Nos résultats pour les 69 propositions révèlent que la grande majorité des propositions de réforme fiscale sont « monotones ». Nous illustrons ce point avec la figure 2 : elle montre l'évolution moyenne de l'impôt à payer (en ordonnée) par quintile de revenu (en abscisse) pour les propositions ou réformes suggérées par les principaux candidats à l'élection présidentielle et aux primaires américaines de 2016. Les propositions des deux candidats démocrates étaient du type « augmentation d'impôt sur les aisés » tandis que les propositions républicaines étaient du type « baisse d'impôt pour tous ». Quel que soit le type de réforme présenté, chaque proposition de cette figure implique des modifications plus importantes des charges fiscales individuelles pour les quintiles de revenus supérieurs.

Figure 2 – Variation de la charge fiscale par quintile, élections américaines de 2016



Notes : La figure 2 montre la variation moyenne de la charge fiscale pour les propositions de réforme faites lors de la campagne présidentielle et les primaires de 2016 pour l'impôt fédéral américain sur le revenu des particuliers, par quintile de revenu. La première colonne montre la modification globale de la taxe.

Source : Figure 4 de Bierbrauer, Boyer et Peichl (2021), basé sur les données du « Tax Policy Center ».

Faisabilité politique des réformes

Réformes fiscales aux États-Unis. Nous nous intéressons maintenant aux taux marginaux d'imposition du revenu,

8. Le « Tax Policy Center » est un important groupe de réflexion non partisan situé à Washington, D.C., connu pour ses analyses influentes des questions liées à la politique fiscale américaine. Voir <https://www.taxpolicycenter.org/>.

c'est-à-dire le taux appliqué à la dernière unité de revenu qu'un individu gagne⁹ – car la décision de gagner un euro supplémentaire dépend de la façon dont cet euro est imposé et/ou subventionné. Il est donc nécessaire d'examiner l'évolution des taux marginaux d'imposition pour évaluer les implications d'une réforme fiscale donnée sur les recettes fiscales. Nous étudions dans quelle mesure les réformes fiscales américaines dans le passé ont conduit à une baisse des taux marginaux d'imposition au-dessous de la médiane, et si elles ont été accompagnées d'une hausse des taux marginaux d'imposition au-dessus de la médiane. De façon générale, notre étude permet a minima de vérifier si ces réformes ont entraîné une progression plus prononcée des taux marginaux d'imposition sur une tranche de revenus moyens. Nous montrons que c'est effectivement le cas : l'introduction et l'expansion du « Earned Income Tax Credit » ont mené à une baisse des taux marginaux d'imposition pour les faibles revenus et à une progression plus prononcée pour les revenus légèrement plus élevés. Pour l'ensemble des revenus supérieurs à la médiane, on n'observe pas de taux d'imposition plus élevé.

Pour fournir une explication plus détaillée de ces observations, nous dérivons des bornes de Pareto. Comme indiqué ci-dessus, ces seuils déterminent la tranche sur laquelle des réformes vers des taux marginaux d'imposition plus élevés au-dessus du revenu médian, et vers des taux d'imposition marginaux inférieurs jusqu'au revenu médian (compris), sont politiquement faisables. L'« espace » dont disposent les gouvernements pour procéder à de tels ajustements dépend de la réponse comportementale à la fiscalité, c'est-à-dire de la mesure dans laquelle les particuliers changent leurs activités économiques à la suite d'une augmentation ou d'une baisse des taux d'imposition sur le

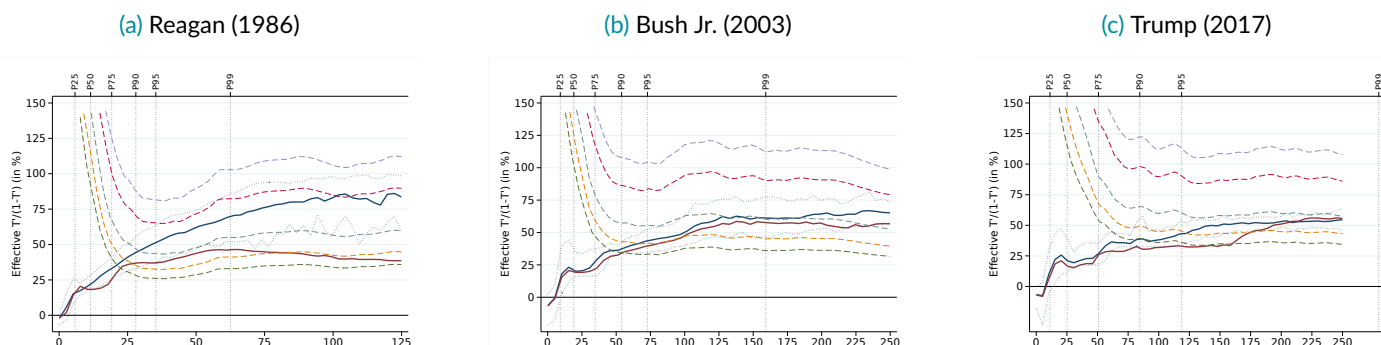
revenu. L'élasticité du revenu imposable (ERI) permet de déterminer si un changement de régime fiscal génère des réponses comportementales importantes ou faibles de la part des contribuables, et ce paramètre a des implications sur l'efficacité de la réforme. Par exemple, si cette élasticité est faible et que les contribuables sont confrontés à une augmentation de leurs taux d'imposition, on peut s'attendre à ce que les recettes générées par la réforme soient importantes.

La figure 3 montre les valeurs avant et après la réforme (en bleu et en rouge, respectivement) du rapport $T'(y)/(1 - T'(y))$, qui est une fonction du taux marginal effectif d'imposition $T'(y)$ ¹⁰. Il présente également la borne de Pareto supérieure (en lignes pointillées colorées) pour différentes valeurs de l'ERI. L'objectif de cette analyse est d'évaluer si, et dans quelles conditions, les réductions passées de l'impôt fédéral américain sur le revenu peuvent être qualifiées en terme de faisabilité politique. Ce serait le cas si le taux marginal effectif d'imposition avait initialement dépassé la borne supérieure d'une figure donnée (indiquant un barème d'imposition préexistant inefficacement élevé), et avait ensuite été ramené en dessous de ce seuil par la réforme en question. La première réforme de la figure 3, entreprise par l'administration Reagan, implique des réductions d'impôts qui sont plus importantes pour les contribuables plus aisés et peut être qualifiée comme étant politiquement faisable pour un ERI supérieur à 0,5, mais pas pour des valeurs inférieures. Les réductions d'impôts de l'administration Bush en 2003 et de l'administration Trump en 2017 ne sont politiquement faisables que pour une ERI supérieure à 0,75. En d'autres termes, le fait que ces politiques aient amélioré la situation de la majo-

9. Dans la grande majorité des systèmes fiscaux modernes, les taux d'imposition sont organisés par « tranche » de revenu de telle sorte que les individus paient différents niveaux d'impôt sur différentes tranches de leurs revenus.

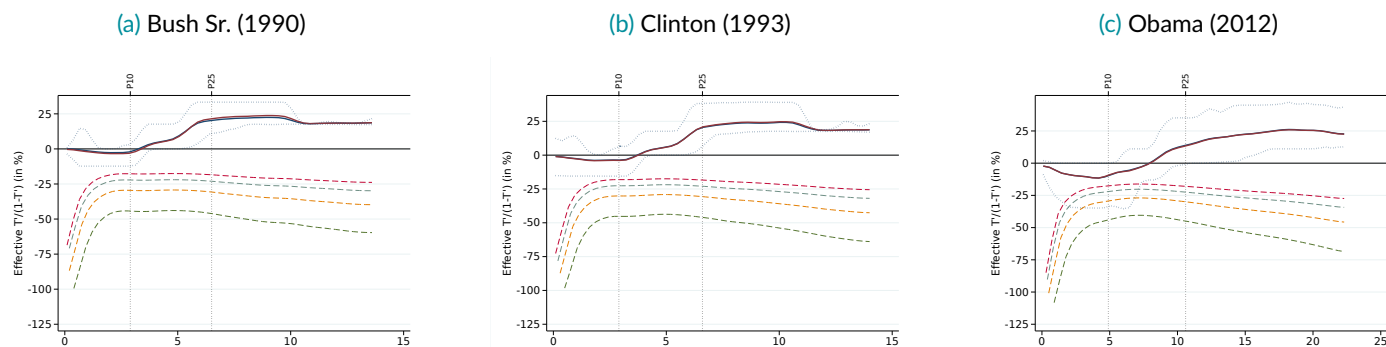
10. Nous présentons les taux marginaux effectifs d'imposition dans ce format de ratio car l'expression permet de déterminer de sa valeur en fonction de l'ERI. Le taux marginal effectif d'imposition tient compte de l'impact des modifications apportées aux prestations gouvernementales, en plus de l'effet de l'impôt sur le revenu, sur les revenus d'un individu à mesure que son revenu augmente.

Figure 3 – Bornes de Pareto supérieures



Notes : La figure 3 montre le rapport $T'(y)/(1 - T'(y))$ des taux marginaux d'imposition effectifs avant (ligne bleue continue) et après (ligne rouge continue) pour trois réformes majeures de l'impôt fédéral américain sur le revenu des particuliers : « Tax Reform Act of 1986 » (Reagan), « Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003 » (Bush Jr.) et « Tax Cuts and Jobs Act of 2017 » (Trump). Les lignes pointillées représentent les bornes supérieures de Pareto pour cinq valeurs différentes de l'élasticité du revenu imposable : 0,25 (kaki), 0,4 (lavande), 0,5 (canneberge), 0,75 (sarcelle), 1 (orange) et 1,25 (vert). Les lignes verticales indiquent différents centiles de la distribution des revenus.
Source : Figure 8 de Bierbrauer, Boyer et Peichl (2021), basé sur NBER TAXSIM et IRS-SOI PUF. Voir aussi l'encadré 1.

Figure 4 – Bornes de Pareto inférieures.



Notes : La figure 4 montre le rapport $T'/(1 - T')$ des taux marginaux d'imposition effectifs avant (ligne bleue continue) et après (ligne rouge continue) pour trois réformes majeures de l'impôt fédéral américain sur le revenu des particuliers impliquant des mesures de soutien aux revenus : « Omnibus Budget Reconciliation Acts of 1990 & 1993 » (Bush Sr. et Clinton, respectivement), et « American Taxpayer Relief Act of 2012 » (Obama). Les lignes pointillées sont les bornes inférieures de Pareto pour quatre valeurs différentes de l'élasticité du revenu imposable : 5 (canneberge), 4 (sarcelle), 3 (orange) et 2 (vert). Les lignes verticales montrent différents centiles de la distribution des revenus.

Source : Figure 9 de Bierbrauer, Boyer et Peichl (2021), basé sur NBER TAXSIM et IRS-SOI PUF. Voir aussi l'encadré 1.

rité de la population dépend de l'importance de la réaction comportementale à la fiscalité.

La figure 4 montre les valeurs avant et après la réforme (en bleu et en rouge, respectivement) du rapport $T'(y)/(1 - T'(y))$ pour les trois réformes de l'impôt fédéral américain sur le revenu considérées, ainsi que la borne de Pareto inférieure (en tirets colorés) pour différentes valeurs de l'ERI. Comme précédemment, nous cherchons à déterminer si ces politiques ont éloigné ce ratio d'un barème d'imposition trop bas et donc inefficace. Chaque réforme nous fait aboutir à la même conclusion : la borne inférieure n'est proche ni du système d'avant-réforme, ni de celui d'après-réforme. Par conséquent, des taux d'imposition plus bas pour les plus modestes sont politiquement faisables. L'introduction et l'expansion ultérieure de le « Earned Income Tax Credit » à partir du milieu des années 70 vont dans cette direction, mais n'ont pas profité de toutes les possibilités d'expansion des mesures de soutien aux revenus politiquement faisables.

Réformes fiscales en France. Notre analyse approfondie du cas américain soulève la question de savoir si des perspectives comparables peuvent être dessinées pour la France à l'aube de l'élection présidentielle française de 2022. Des recherches complémentaires étendant ce cadre aux réformes antérieures du barème fiscal français conduisent en effet à des conclusions similaires (Bierbrauer et Boyer, 2018). En particulier, le franchissement ou non de la borne de Pareto supérieure dépend de la valeur estimée de l'ERI. Au cours de la dernière décennie, le barème fiscal français est situé plus près de sa borne supérieure que celui des États-Unis quelle que soit la valeur de l'ERI choisie¹¹. De plus, comme dans le

cas des États-Unis, l'examen de la borne de Pareto inférieure révèle un écart important entre cette borne et les barèmes fiscaux avant et après les réformes mises en place en France jusqu'à aujourd'hui : une extension de la Prime d'activité est donc politiquement faisable au regard de notre analyse. Ces résultats illustrent les possibilités d'application de notre cadre d'analyse des réformes fiscales politiquement faisables au-delà du contexte américain.

Conclusion

La crise actuelle du coronavirus exerce une pression très forte sur les finances publiques. L'évaluation des mesures de soutien aux revenus et d'augmentation des taxes sera une priorité une fois que le virus disparaîtra, et les questions de faisabilité politique et d'équité seront cruciales pour éviter toute révolte fiscale (Boyer et al., 2019 ; Boyer et al., 2020). Les systèmes fiscaux ont souvent été repensés après des événements historiques majeurs et notre capacité à prendre en compte ces exigences sera mise à rude épreuve. Les recherches décrites dans cette note identifient une capacité sans ambiguïté d'expansions politiquement faisables des mesures de soutiens aux revenus aux États-Unis et en France, avec une portée moins claire pour les changements des taux marginaux d'imposition portant sur les revenus les plus élevés dans ces pays.

Notre approche s'inscrit dans un programme de recherche plus large qui a pour objectif d'éclairer l'élaboration de politiques fiscales. Étant donné la prévalence de réformes « monotones » dans l'ensemble de l'OCDE, de nouvelles recherches peuvent étendre ce cadre à d'autres pays. Lors de la réalisation de ces analyses, les résultats de recherches récentes qui ont contribué à notre compréhension de ce que les gens savent et apprennent des poli-

11. En d'autres termes, le barème fiscal français offrait moins de marge pour des augmentations d'impôt politiquement faisables (ou, à l'inverse, à fournir une justification plus forte pour les réductions d'impôt sur les revenus supérieurs à la médiane).

tiques fiscales en place (Stantcheva, 2020), ainsi que des facteurs déterminant leur soutien aux différentes politiques pourront être incorporés.

Auteurs

Felix J. Bierbrauer est professeur à l'Université de Cologne.

Pierre C. Boyer est professeur au CREST-École polytechnique et le directeur du programme « Démocratie et Institutions » à l'IPP.

Andrew Lonsdale est assistant de recherche au CREST.

Andreas Peichl est professeur à la LMU-Munich et ifo Institute.

Référence de l'étude

Bierbrauer, Felix J., Pierre C. Boyer et Andreas Peichl (2021). « Politically feasible reforms of non-linear tax systems ». *American Economic Review* 111.1, p. 153-91.

Les auteurs ont bénéficié du soutien du Max Planck Institute (Bonn), du programme Investissements d'Avenir (ANR-11-IDEX-0003/Labex Ecodec/ANR-11-LABX-0047), de l'Institut des Politiques Publiques, et du Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG, German Research Foundation) – EXC 2126/1– 390838866.

Références

Acemoglu, Daron, Suresh Naidu, Pascual Restrepo et James Robinson (2014). « Can democracy help with inequality? » VoxEU.org.

André, Mathias et Malka Guillot (2014). « 1914 - 2014 : One Hundred Years of Income Tax in France ». IPP Policy Briefs n°12.

Bierbrauer, Felix J. et Pierre C. Boyer (2018). « Politically feasible reforms of non-linear tax systems ». CEPR Discussion Paper 13059.

Bierbrauer, Felix J., Pierre C. Boyer et Andreas Peichl (2021). « Politically feasible reforms of non-linear tax systems ». *American Economic Review* 111.1, p. 153-91.

Boyer, Pierre C., Thomas Delemotte, Germain Gauthier, Vincent Rollet et Benoit Schmutz (2019). « Le territoire des gilets jaunes ». IPP Policy Briefs n°39.

– (2020). « Les déterminants de la mobilisation des Gilets jaunes ». *Revue économique* 71.1, p. 109-138.

Bump, Philip (2019). « Three years later, evaluating the 10 laws Trump said he'd pass in his first 100 days ». The Washington Post.

Böcking, David et Anna van Hove (2016). « Hier hängt der Mittelstandsbauch ». Der Spiegel.

Delalande, Nicolas (2011). *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*. Le Seuil.

Dupuit, Jules (1844). « De la mesure de l'utilité des travaux publics ». *Revue économique* (1995) 10.2, p. 55-94.

Fabre, Brice, Arthur Guillouzouic, Chloé Lallemand et Claire Leroy (2020). « Budget 2020 : quels effets pour les ménages? » IPP Policy Briefs n°49.

Feenberg, Daniel (2012). *Tax Model Data at the NBER (1962–2012)*. National Bureau of Economic Research.

Jacobs, Bas, Egbert L.W. Jongen et Floris T. Zoutman (2017). « Revealed social preferences of Dutch political parties ». *Journal of Public Economics* 156, p. 81-100.

Liberation (2012). « Les 60 engagements de Hollande ».

Meltzer, Allan H. et Scott F. Richard (1981). « A Rational Theory of the Size of Government ». *Journal of Political Economy* 89.5, p. 914-927.

Piketty, Thomas (2001). *Les Hauts Revenus en France au XXe siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*. Grasset.

Piketty, Thomas, Emmanuel Saez et Stefanie Stantcheva (2011). « Taxing the 1% : Why the top tax rate could be over 80% ». VoxEU.org.

Stantcheva, Stefanie (2020). « Understanding Tax Policy : How do people Reason? » CEPR Discussion Paper 15216.

Notes IPP

Comité éditorial : P. Boyer, A. Bozio, J. Grenet

Editeurs : P. Dutronc-Postel, A. Rain