

Fiscal reform: Now or never*

By Nicolas Delalande (*Centre d'histoire at Sciences Po*)

While the question of taxation was one of the major economic issues of the presidential election, it must not be forgotten that there often exists a gap between the political and media attention received by a set of campaign promises (what political scientists would call the “politics”) and their practical implications in terms of public policy (the “policies”). It is also worth asking whether any such tax reform will actually take place.

For over a year, commentators and politicians have repeatedly argued that taxation would be a key question in the presidential election. Many saw it as one of the only real issues distinguishing the outgoing majority, which with the TEPA law of August 2007 had bet on a strategy of “fiscal shock” to unleash growth (50% cap on taxes, reduction of inheritance taxes, exemption of overtime, etc.), from the Left opposition, which has been quick to denounce the injustice and inefficacy of measures that undermine progressive taxation without obtaining the expected economic benefits, while deepening the deficit. The promise of reform, or even a tax “revolution”, was high on the political agenda, particularly for the Left. However, intense conflicts and debates over taxes do not guarantee that the election of Francois Hollande will be followed by a genuine transformation of the French tax system. There may very well be a gap between the political and media attention received by campaign promises (the “politics”) and their practical implications for public policy (the “policies”). However much tax reform may be touted during the campaign, it may well be distinctly less popular when it comes time for implementation, when political will runs up against varied forms of sometimes unanticipated resistance.

There has, nevertheless, been a felt need almost everywhere in

Europe to increase the taxation of the wealthy, not so much to solve the problem of government deficits as to restore a semblance of fairness and shared effort in a time of economic crisis. A number of countries have embarked on this path (the top marginal rate of income tax is 57% in Sweden, 50% in Britain, and 45% in Germany), even though some have already sounded the retreat (David Cameron's Conservative government has proposed cutting the top marginal rate back to 45% in 2013). Even billionaires like Warren Buffett in the United States have called for raising taxes on better-off strata to put an end to the most blatant inequalities. This kind of reform actually consists of backing off the policies of the last fifteen to twenty years by reversing the trend to erode the progressivity of the tax system: strictly speaking, this is less a matter of reform than of cancelling previous reforms. Increasing tax revenue no longer results as before from creating new tax measures but from removing the tax reductions and exemptions enacted in recent years. Hence the debate, both in the US and Europe, over the real nature of the "tax increases": the Republicans accuse the Democrats of increasing the tax burden, while the latter claim to be merely reversing exemptions that they consider unwarranted and inefficient. Reform thus amounts to nothing more than the restoration of the situation *ex ante*. In France, for example, the Socialists have pledged to cancel what remains of the tax package of 2007 (after having removed the tax cap in 2011), to significantly reduce tax loopholes and to establish a new income tax bracket: the reference point for these proposals is in fact the actual system as it existed only five to ten years ago, with the exception of the promise added during the campaign to create an exceptional 75% bracket on incomes of over 1 million euros.

A more ambitious structural reform, for example along the lines proposed in the recent [book](#) by Camille Landais, Thomas Piketty and Emmanuel Saez, would involve an entirely different scale. Opening the "black box" of the redistribution machine

actually implies a much wider debate on the missions of the tax system, its administrative organization and its relationship to social and family policy. This is where the “costs” of policy reform, such as the eventual cancellation – or modulation – of France’s “family quotient” tax-splitting system, may be felt most directly. In any case, the erosion of the belief that the only reforms that could possibly be any good involve reducing the tax burden means that the current environment has never been more favourable for initiating this debate. The political, social and financial implications of this new configuration will certainly be complex and demanding in terms of democracy, but, in light of the numerous critics of the failings of the existing system, there is little doubt that 2012 offers a unique opportunity for undertaking ambitious reform. Tax reform implies the need for an effective political coalition to overcome the various social, institutional and technical obstacles that are likely to arise and to be able to take advantage of the favourable circumstances in which ideologies and beliefs that were thought to be firmly established are now on shaky ground. From a historical standpoint, it should not seem absurd that the current economic crisis, which is often compared to the 1930s, calls for and indeed even requires a renegotiation of the fiscal pact on a scale as significant as that experienced by Europe and America in the first third of the 20th century. The process of reform will, however, inevitably be more complex than before: the systems for collection and redistribution, now more sophisticated than ever, are based on an array of measures that have arisen in different periods and in unique political, economic and social contexts.

** This text is taken from the article [“The political economy of tax reform: a historical analysis”](#), which was published in a special Tax Reform issue of the OFCE Revue and is available on [the OFCE web site](#).*

La réforme fiscale, maintenant ou jamais*

par Nicolas Delalande (*Centre d'histoire de Sciences Po*)

Si la question de l'impôt fut l'un des enjeux économiques majeurs de l'élection présidentielle, il faut rappeler qu'existe bien souvent un écart entre l'attention politique et médiatique reçue par un ensemble de promesses électorales (ce que les politistes appelleraient la « *politics* ») et leurs implications concrètes en termes de politiques publiques (les « *policies* »). Aussi peut-on se demander si la réforme fiscale aura bien lieu.

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 voyaient l'un des véritables sujets de clivage entre la majorité sortante, qui avait parié avec la loi TEPA d'août 2007 sur une stratégie de « choc fiscal » pour libérer la croissance (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, tout en creusant les déficits publics. Les promesses de réforme, voire de « révolution » fiscale, ont figuré en bonne place dans les programmes politiques, en particulier à gauche. Pour autant, l'intensité des conflits et des débats en matière d'impôt ne garantit pas que l'élection de François Hollande 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 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.

Un peu partout en Europe, cependant, 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), quoique certains entament déjà une marche arrière (le gouvernement conservateur de David Cameron a proposé de diminuer le taux marginal supérieur pour le ramener à 45 % en 2013). Même des milliardaires, à l'image de Warren Buffet aux États-Unis, ont appelé à relever les impôts des 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 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, à l'exception de la promesse, ajoutée en cours de campagne, de créer une tranche exceptionnelle à 75 % pour les revenus supérieurs à 1 million d'euros.

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 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. 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. 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. Mais le processus de réforme est forcément plus complexe qu'autrefois, dans la mesure où les systèmes de prélèvement et de redistribution, parvenus à un degré inédit de sophistication, reposent sur un empilement de dispositifs apparus à des dates différentes, dans des contextes politiques, économiques et sociaux singuliers,

* Ce texte est issu de [*l'article « L'économie politique des réformes fiscales : une analyse historique »*](#) publié dans le numéro spécial « Réforme fiscale » de la Revue de l'OFCE, disponible [sur le site internet de l'OFCE](#).