

FAIRE PAYER LES RICHES ?

ROOSEVELT ET LE DIFFICILE COMBAT CONTRE LES HAUTS REVENUS

En 1938, Horace Stoneham, le dirigeant du grand club de baseball de New York, les Giants, a des mots très durs contre la politique fiscale du président démocrate Franklin D. Roosevelt, élu à l'automne 1932. Fort sérieusement, il pense que l'imposition des plus riches va avoir des effets négatifs sur les résultats sportifs des Giants et miner le moral des supporters du club. Au même moment, le grand banquier Jack Pierpont Morgan Jr interdit à ses convives de prononcer le nom du Président pendant les dîners en ville qu'il organise, afin de ne pas gâcher la soirée. Plus encore, Walt Disney en personne ne cache pas son peu de goût pour l'hôte de la Maison Blanche et évoque publiquement la violation des principes constitutionnels américains et un racket organisé des plus riches. « Le Congrès peut désormais vous tondre la laine sur le dos », explique fort posément le dessinateur, dont le succès de 1937, *Blanche-Neige et les sept nains*, le conduit à payer beaucoup d'impôts, et beaucoup trop selon lui.

Alors que la politique de Roosevelt est montée en épingle pour rappeler que la proposition fiscale de François Hollande visant à imposer les très hauts revenus n'a rien d'exceptionnel au regard de l'histoire, il est important de rappeler qu'aucun président américain n'avait été autant haï, critiqué et vilipendé que lui dans les cercles conservateurs pour ses propositions fiscales. Hier comme aujourd'hui, la rhétorique antifiscale décline les mêmes arguments. L'imposition des hauts revenus conduira le pays au désastre économique et à la ruine du petit commerce. C'est une mesure purement idéologique, qui s'oppose au bon sens commun. Enfin, elle est fondamentalement antidémocratique : pourquoi imposer ainsi une catégorie de la population alors que tant de citoyens n'acquittent pas l'impôt ?

En 1936, lors de la campagne présidentielle, le parti républicain attaque violemment Roosevelt en inversant le célèbre adage révolutionnaire « pas d'impôt sans représentation politique » (*no taxation without representation*), qui devient alors « pas de représentation sans impôt » (*no representation without taxation*). L'inversion a pour objectif de rappeler l'injuste inégalité des citoyens face à l'impôt puisque la progressivité conduit les plus hauts revenus à financer le fonctionnement de l'État et les mesures sociales. Le projet rooseveltien est dénoncé comme une aberration démocratique, une trahison des idéaux des Pères fondateurs, une mascarade politique destinée à trouver un bouc émissaire bien commode en période de crise.

70 Dans les premières années du *New Deal*, après quelques atermoiements initiaux, le dessein fiscal de Roosevelt était extrêmement ambitieux : entrer dans la boîte noire du capitalisme, imposer une forte progressivité de l'imposition des particuliers et peser sur la distribution des revenus à l'intérieur de l'entreprise en réformant profondément l'impôt sur les sociétés. Mâtiné de conceptions morales de l'impôt, ce projet visant à imposer les plus hauts revenus suscita une violente opposition de la part des milieux d'affaires et déboucha paradoxalement après la Seconde Guerre mondiale sur une imposition croissante des classes moyennes. L'espoir d'un acquittement de l'impôt par les seules grandes fortunes donna naissance à un consentement par le plus grand nombre et une imposition de masse qui permit de financer la croissance des dépenses militaires et sociales du gouvernement fédéral¹.

1930-1934 :

DE L'IMPÔT CITOYEN À L'ARME DE JUSTICE SOCIALE

Le projet rooseveltien s'inscrit dans une réflexion plus large sur la progressivité de l'impôt. Dès la fin du XIX^e siècle, les réformateurs mirent en avant trois idées essentielles : le sacrifice, la redistribution et la publicité de l'impôt. « Il n'y a pas de richesse sans société », aimait à dire l'intellectuel américain Richard T. Ely. À celles et ceux qui craignaient pour leur portefeuille, Ely avait une réponse toute simple qu'il avait piochée chez les économistes : les millionnaires ont une utilité « marginale » des tranches supérieures de leurs revenus, alors que les plus démunis en

1. Cf. Romain Huret, *American Tax Resisters*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2014 ; Mark Leff, *The Limits of Symbolic Reform: The New Deal and Taxation, 1933-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

dépensent l'intégralité pour couvrir des besoins primaires. Ce sacrifice des plus riches doit faciliter la redistribution des richesses et créer ainsi une société industrielle plus solidaire. Le paiement de l'impôt devint un acte public et citoyen, et les réformateurs insistaient sur l'importance de la publicité des déclarations pour éviter l'évasion des revenus et renforcer la citoyenneté fiscale. Cette architecture intellectuelle se mit en place progressivement, et Roosevelt avança avec prudence.

Dès le lendemain de son élection, il met en place une politique de coopération avec les grandes entreprises et promet de ne pas augmenter les impôts sur le revenu, payés alors par une minorité de citoyens. Depuis le seizième amendement à la Constitution des États-Unis, adopté en 1913 afin de rendre constitutionnel un tel impôt, moins de 5 % des contribuables l'acquittent. Le Président pense alors ne pas avoir besoin de modifier cet équilibre fiscal. La fin de la prohibition en 1933 permet d'engranger des droits d'accise sur la vente de l'alcool et comble le léger déficit budgétaire. La surenchère de populistes, en particulier Huey Long, le vociférant gouverneur de Louisiane, qui promet une redistribution des richesses, change la donne. Les attaques contre les plus hauts revenus séduisent un nombre croissant d'ouvriers qui s'éloignent du Président, jugé trop frileux dans ses attaques contre les hommes d'affaires. En 1935, un sondage secret commandité par le parti démocrate révèle que Long est le candidat préféré des sympathisants démocrates pour l'élection présidentielle. La menace politique conduit Roosevelt à repenser l'architecture de la fiscalité et à écouter les propositions de son administration.

71

À partir de 1934, des juristes en provenance de Columbia et de Harvard parviennent à le convaincre que l'impôt n'est pas seulement un instrument budgétaire, mais une arme de justice sociale. Très actifs au sein du ministère des Finances, ces spécialistes du droit détestent la réorganisation économique des années 1920 qui a provoqué la création de gigantesques entreprises. À l'inverse, ils militent en faveur d'un « capitalisme à visage humain », renouant avec les promesses égalitaires des Pères fondateurs et la dynamique entrepreneuriale dans le pays. Une réforme de la fiscalité a donc pour objectif de taxer les plus riches et d'imposer davantage les grandes sociétés.

1935 : FAIRE PAYER LES RICHES

En 1935, un projet de loi est soumis en ce sens aux élus du Congrès. Le 19 juin, Roosevelt envoie un message réclamant la mise en œuvre d'une politique fiscale d'envergure afin de lutter contre la concentration des

richesses et du pouvoir économique. Pourquoi ne pas augmenter les taux d'imposition des revenus, des droits de succession et les impôts sur les sociétés ? Une telle proposition suscite le courroux des milieux d'affaires, dont l'importante National Association of Manufacturers qui la juge « discriminante et injuste » envers une minorité de contribuables. L'association en appelle à une révolte de tous les propriétaires d'actions dans le pays. Le 31 juillet, pour justifier sa mesure auprès de la population, Roosevelt rappelle l'importance de l'évasion fiscale. D'après les informations transmises par le ministère des Finances, cinquante-huit personnes disposant de revenus supérieurs à un million de dollars en 1932 ont réussi à ne payer des impôts que sur une petite assiette de leurs revenus (37 %) en utilisant les niches du code fiscal. À la fin du mois d'août, la première grande loi fiscale de l'administration Roosevelt cible les citoyens les plus fortunés et les plus grandes entreprises. La très forte progressivité est une victoire des juristes et de leur conception morale de l'impôt. La réforme du capitalisme et la justice fiscale vont de pair, pensent-ils alors.

L'année suivante, la loi budgétaire intègre une nouvelle disposition visant à imposer à l'avenir les profits non distribués par les entreprises. La mesure émane une fois de plus des fiscalistes de l'administration qui pensent que les dirigeants d'entreprise dissimulent une partie des bénéfices pour non seulement payer moins d'impôts, mais également limiter la politique de relance de l'économie menée par les *New Dealers*. Couplée à l'instauration de la sécurité sociale en 1935, la réforme fiscale rend le Président extrêmement populaire et lui assure une réélection très facile en 1936. Sa dénonciation des « rois de l'économie » devant une foule enthousiaste présente au Madison Square Garden à New York le samedi précédant l'élection symbolise sa lutte contre les très hauts revenus. Sa victoire est incontestable puisque Roosevelt remporte tous les États à l'exception de deux. L'hebdomadaire *The New Republic* y voit le signe de « la plus grande révolution de l'histoire politique des États-Unis ». Cette victoire prouve également la popularité de la politique de « faire payer les riches dans le pays » (*soaking the rich*). Comme beaucoup d'Américains le pensent alors, l'accumulation de grandes fortunes dans les années 1920 a été un facteur déclenchant de la crise de 1929.

1937 :

LE SABOTAGE FISCAL DES HOMMES D'AFFAIRES

Dès sa réélection, Roosevelt entend maintenir ses choix fiscaux et fait de l'évasion fiscale son nouveau cheval de bataille. Avec l'aide d'un important conseiller, Thurman Arnold, le ministre des Finances identifie l'ensemble des niches fiscales et cible plus particulièrement les soixante-sept contribuables les plus riches qui ont utilisé les possibilités d'évitement contenues dans le code fiscal. La loi budgétaire de 1937 renforce les dispositifs de contrôle et limite le nombre de niches. Ces attaques provoquent une guerre ouverte entre Roosevelt et les plus fortunés dans le pays. De retour d'Angleterre à bord du *Queen Mary*, le riche banquier J. P. Morgan Jr explique aux journalistes présents à sa descente du bateau que « la fiscalité est une affaire uniquement juridique. Tout le monde a le droit de faire ce qu'il veut à partir du moment où la loi ne dit pas que c'est mal ». Il ajoute même que, « si le gouvernement trouve à redire à l'évasion fiscale, il doit changer la loi. Le Congrès devrait savoir comment collecter les impôts. Ce n'est pas aux contribuables de réparer les erreurs du Congrès ». Le banquier n'est pas isolé dans ses attaques, et beaucoup de républicains et d'hommes d'affaires rappellent au Président que sa riche famille a dans le passé utilisé les niches fiscales existantes. Pendant les auditions préalables au projet de loi, le fils et l'épouse du Président doivent venir en personne défendre la réputation de la famille, entachée par des élus républicains.

73

Cette politique fiscale est remise en cause dès l'année suivante par l'aggravation de la crise économique. La crise économique de 1937 est rapidement surnommée « la récession Roosevelt » par ses opposants. À la fin de l'année, la production industrielle s'est effondrée de plus de 40 %, alors que les profits des entreprises ont chuté de plus de 78 %. Pour les *New Dealers*, c'est la grève de l'investissement (*capital strike*) conduite par les hommes d'affaires qui est responsable du ralentissement de l'économie. L'entreprise de sabotage délibérée mine de l'intérieur les politiques du *New Deal*. Comme l'affirme alors l'un des principaux conseillers de Roosevelt, Harold L. Ickes, « le monde des affaires veut tout ou rien » et refuse systématiquement le moindre compromis. Pour les opposants au *New Deal*, au contraire, les difficultés économiques sont liées aux mesures fiscales qui découragent l'investissement et provoquent la frilosité des entreprises, attaquées de toutes parts par leur propre gouvernement.

Les hommes d'affaires critiquent particulièrement l'impôt sur les profits non distribués. La Chambre de commerce des États-Unis réclame

sa suppression immédiate tant la mesure est « discréditée ». La National Association of Manufacturers explique que « les effets psychologiques de l'impôt ont été dramatiques ». Pour les hommes d'affaires, le seul moyen d'accroître le pouvoir d'achat et d'augmenter les revenus est de supprimer cet impôt et de réduire la progressivité de celui sur les revenus.

1938 :

LA DÉFAITE DES JURISTES ET DE L'IMPÔT MORAL

74 Face à ces attaques, l'administration Roosevelt est fortement divisée. Les conceptions moralisatrices des juristes sont attaquées par des économistes, peu convaincus de la pertinence d'une imposition des seuls hauts revenus. Le ministre des Finances, Henry Morgenthau Jr, admet que l'impôt sur les profits rapporte peu et doute de son efficacité économique. De nombreux élus s'inquiètent des mauvais résultats concernant le chômage et craignent de payer au prix fort la politique fiscale conduite par le Président. Le 26 avril 1938, une coalition de républicains et de démocrates vote pour un allègement fiscal en faveur des plus hauts revenus et une suppression de l'impôt honni par les industriels. Le 28 mai, les mesures fiscales sont adoptées sans la signature du président Roosevelt car celui-ci refuse de faire de tels cadeaux aux riches hommes d'affaires. Le Président est persuadé que le peuple américain le suivra dans sa détermination. Or, contrairement à ses attentes, le parti républicain remporte huit sièges au Sénat et quatre-vingts à la Chambre des représentants. La défaite de l'automne 1938 sonne le glas des attaques contre les plus hauts revenus et de l'usage de l'impôt pour réformer le capitalisme aux États-Unis.

À plus d'un titre, cette défaite électorale met un terme à l'influence croissante des juristes, très vite supplantés par les économistes. Leur idée est différente : pour être efficace d'un point de vue budgétaire, un système fiscal doit reposer sur une imposition progressive à l'assiette la plus large possible. Pendant la Seconde Guerre mondiale, ce point de vue l'emporte. Après l'attaque japonaise sur Pearl Harbor le 7 décembre 1941, l'administration Roosevelt n'a pas d'autre choix que de trouver de nouvelles sources de financement. L'impôt sur le revenu est donc levé en masse, et les classes moyennes sont mises fortement à contribution pour financer l'effort de guerre. Si les taux marginaux d'imposition demeurent forts pour les tranches les plus élevées, les citoyens les plus riches ne sont plus les seuls à acquitter l'impôt. La progressivité a perdu sa fonction

morale pour devenir un simple instrument de politique budgétaire. Cette transformation permet une réconciliation des hommes d'affaires avec les principes néokeynésiens qui triomphent après-guerre dans le pays et dans le reste du monde. Selon Carl Shoup, un professeur d'économie à Columbia et sans doute le meilleur spécialiste de la fiscalité à l'époque, les lois fiscales, notamment celle de 1945, donnent aux entreprises « tout ce qu'elles voulaient, voire même plus qu'elles auraient pu espérer avec une loi de réduction fiscale² ». Shoup reconnaît néanmoins que les taux marginaux demeurent très forts. Au début des années 1950, les revenus les plus élevés seront imposés à hauteur de 91 % – et la mesure suscitera moins d'indignation que les fameux 75 % du président François Hollande.

LES CLASSES MOYENNES ET LA LEÇON DE L'ÈRE ROOSEVELT

75

La politique fiscale conduite par Franklin D. Roosevelt est particulièrement intéressante pour la gauche au pouvoir. Face aux critiques de ses adversaires et aux difficultés économiques du pays, le président des États-Unis renonça à partir de 1938 à aller chercher l'argent là où il se trouvait. C'est à ce moment-là qu'il réfléchit à l'instauration d'un impôt progressif sur le revenu, qui fut finalement mis en œuvre au cours de la Seconde Guerre mondiale. En obtenant de considérables avantages en matière d'imposition des profits et des revenus du capital, les chefs d'entreprise acceptèrent le principe d'un impôt progressif, prélevé à la source par leurs bons soins. Une telle mesure n'était-elle pas préférable à une réforme fiscale de l'impôt sur les sociétés et les bénéfices ?

Si le dispositif progressif mis en place permit une égalisation des conditions dans un contexte de forte croissance économique, les premiers signes d'essoufflement à la fin des années 1960 démontrèrent les effets pervers du système fiscal, permettant aux plus riches de s'exonérer plus facilement de leurs obligations³. En 1969, le ministre des Finances annonça publiquement l'augmentation du nombre de millionnaires qui ne paient aucun impôt sur le revenu en utilisant à bon escient les multiples niches fiscales. Cette construction intellectuelle et politique a été patiemment démantelée à partir des années 1970. Avec une fine connaissance des soubassements idéologiques de l'impôt progressif, Margaret Thatcher

2. Cité dans Romain Huret, *American Tax Resisters*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2014, p. 184.

3. Thomas Piketty, *Le Capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013.

répondit avec un siècle d'écart à Richard T. Ely : « La société n'existe pas. » Il ne reste donc que les individus et leur richesse. Sans surprise, elle assimila les taux élevés d'imposition à une « confiscation » puisque les dépenses de la population concernée ne sont pas « marginales » mais investies dans l'économie et bénéficient ainsi à tous. Enfin, elle jeta aux orties l'idée d'un sacrifice en rappelant à satiété l'inutilité des dépenses sociales. Ses propositions furent relayées aux États-Unis. Et c'est sur un coin de table dans un restaurant italien que l'économiste Arthur Laffer formula en 1974 le slogan « Trop d'impôt tue l'impôt », adopté depuis comme le onzième commandement par nos dirigeants alors que peu nombreux sont les économistes à y voir autre chose qu'une idée de comptoir. La mondialisation des marchés financiers et les paradis fiscaux ont transformé l'idée d'une publicité « citoyenne » de l'impôt en vaste blague démocratique, comme le démontrent les nombreux scandales autour de l'évasion fiscale jusque dans les rangs socialistes en France.

Aux États-Unis, la création de l'impôt progressif finit par enfanter un monstre démocratique dans les années 1980 et 1990 : les classes moyennes finirent par payer proportionnellement plus d'impôts que les milliardaires. Après avoir lui-même dénoncé les taux « confiscatoires » dans les années 1970, le milliardaire américain Warren Buffett reconnaît aujourd'hui que le taux réel d'imposition de sa secrétaire est plus élevé que le sien. Si François Hollande a repris des accents rooseveltiens en dénonçant le mur de l'argent et les amis du Fouquet's pendant sa campagne, il semble avoir parfaitement compris la véritable leçon du Président américain. Au-delà des attaques sur l'immoralité du capitalisme et l'évasion fiscale, un système fiscal efficace repose principalement sur le consentement des classes moyennes. C'est la leçon, pas forcément très séduisante, que nous enseigne l'examen attentif des efforts du président Roosevelt pour taxer les plus riches.

R É S U M É

La politique fiscale du président Franklin D. Roosevelt de 1932 à 1945 a pour objectif de créer un système d'imposition très fortement progressif, ciblant particulièrement les très hauts revenus. Mais l'opposition des milieux d'affaires et la rechute économique de 1937 conduisent le Président à y renoncer. Ainsi, au cours de la Seconde Guerre mondiale, la progressivité vise davantage les classes moyennes, même si les taux d'imposition des plus riches demeurent historiquement très élevés.