

## Entreprises et politique fiscale : l'exemple américain

Richard L. FLORIDA(\*)

Sous le gouvernement de l'actuel président des Etats-Unis, Ronald Reagan, ce pays a été le témoin de la plus forte diminution d'impôts puis de leur plus puissante majoration de son histoire.

En 1981, le gouvernement a pris une énorme série de mesures d'allègement fiscal en direction des entreprises et des titulaires de hauts revenus ; la loi Erta (Economic Recovery Act) de 1981 — annoncée comme une voie vers la reprise économique — diminuait fortement la part de la facture fiscale totale payée par les sociétés, tandis que l'impôt sur le revenu des personnes physiques était également largement modifié pour offrir un dégrèvement substantiel d'impôt aux plus privilégiés. La nouvelle législation fiscale a eu pour conséquence d'augmenter le fardeau pesant sur les Américains appartenant aux classes moyennes et laborieuses.

En 1982, sous la pression d'un énorme déficit budgétaire, en partie dû à la baisse des impôts précédente, la bataille fiscale va reprendre de plus belle puisque cette fois on va se tourner plus particulièrement vers la cible des revenus pour parer la spirale du déficit budgétaire. Après ce deuxième « round », les mesures d'allègement fiscal pour les entreprises et les hauts revenus seront toujours en place, la majeure partie de l'augmentation des impôts pesant sur les épaules de ceux qui étaient le moins capables d'y faire face.

L'analyse des récentes réformes fiscales accomplies aux U.S.A. montre à quel point les relations entre les entreprises et l'Etat sont au cœur de la politique fiscale américaine. D'une part, élément non négligeable, les juristes spécialisés dans les questions fiscales et les comptables au service des plus grandes entreprises for-

---

(\*) Columbia University — Urban Planning — New-York.

extrêmement complexe, les entreprises américaines sont plus que dans d'autres, ce sont les entreprises qui fixent le programme de la politique américaine.

D'autre part, en l'absence d'une représentation politique de la classe laborieuse, les seules influences modératrices qui s'exercent sur les entreprises sont les différents blocs de votants à l'Assemblée répartis en fonction de leur idéologie, de la région et du parti qu'ils défendent. Membres du Congrès et politiciens américains se soucient de leur carrière plus que de toute autre chose. Il est des plus improbables que des hommes politiques contrarient la position adoptée par une entreprise relativement à la politique fiscale ; de même est-il rien moins que probable qu'ils soutiennent officiellement des hausses substantielles d'impôts qui diminuent sérieusement leurs chances d'être réélus. Et, si prendre des mesures d'allègement fiscal est facile au plan politique, la seule éventualité d'une hausse des impôts brise à coup sûr les alliances des groupes d'intérêt dominants, entraînant une intensification des conflits et des marchandages politiques.

Pour comprendre la politique fiscale américaine, il est donc essentiel de connaître la dynamique d'interaction entre les entreprises, le gouvernement et les blocs de votants ou groupes d'intérêt dominants à l'Assemblée. La tâche de l'analyse politique consiste à saisir les grandes lignes de ces types d'interaction et à dresser l'inventaire rigoureux des principaux résultats politico-économiques dont ils sont issus. Dans le cas de la politique fiscale, il est d'une importance cruciale de connaître en détail le mode de fonctionnement au plan politique de la coopération, du conflit et de l'élaboration d'une coalition.

Cet article esquisse les batailles politiques menées au sujet de la politique fiscale sous le gouvernement Reagan au début des années 1980. La première partie porte surtout sur la loiERTA promulguée en 1981. La deuxième concerne les luttes engagées à propos du projet de loi relatif à l'augmentation des impôts datant de 1982. La troisième étudie les effets macro-économiques de la politique fiscale de l'ère Reagan. En conclusion, on trouvera une brève interprétation théorique.

### — I —

L'origine de l'expérience lancée par le gouvernement Reagan et relative à une diminution massive des impôts pour une relance de l'offre, remonte au milieu des années 1970. Dès 1976, dans la foulée de la victoire de Carter et du mouvement amorcé par le Congrès pour mettre fin au laxisme fiscal permettant aux sociétés d'échapper à l'impôt, un groupe de stratèges et de politiciens de la « nouvelle droite » commence à repenser la politique fiscale américaine. En 1977, le Représentant républicain, Jack Kemp, et le Sénateur du même parti, William Roth, déposent même un projet de loi devant le Congrès portant sur une diminution de grande envergure des impôts. Ce premier projet Kemp-Roth réclamait de subs-

tantielles réductions du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit une diminution de 33 % répartie sur trois années consécutives.

Dans un important article destiné au journal néo-conservateur *The Public Interest*, ainsi que dans une série d'articles de presse, Jude Wanninski — membre de la rédaction du *Wall Street Journal* et important conseiller d'entreprise —, va attirer l'attention de l'ensemble du monde politique américain sur le projet de loi fiscal Kemp-Roth. C'est Wanninski qui forgea le terme de « relance du côté de l'offre » ; il se servit des idées des économistes conservateurs Arthur Laffer de l'université de Chicago et Robert Mundell de la Columbia University afin de rendre crédible cette approche fondamentale d'une diminution des impôts. Wanninski définit la relance économique par l'offre comme la loi des revenus décroissants appliquée à la politique fiscale. Et, pour obtenir l'adhésion des politiciens à cette théorie, il fera valoir l'argument selon lequel des taux élevés d'imposition freinent l'activité économique ce qui, par conséquent, vient contrarier l'augmentation des recettes budgétaires. Selon ce nouveau corpus de la pensée de l'aile droite américaine, la solution, au plan politico-économique, de la stagflation aux Etats-Unis est donc tout à fait simple : elle réside dans une diminution des impôts suffisamment forte pour stimuler une augmentation de la production, de la consommation et de l'investissement (l'on ressortira d'ailleurs, à ce moment, et à titre d'exemple d'application pratique de la relance par l'offre, la diminution d'impôts en vue de stimuler l'économie décidée sous le gouvernement Kennedy (1)).

A la fin des années 1970, le projet de loi Kemp-Roth se retrouve au centre des discussions des organisations politiques de la nouvelle droite et nombreux sont les anciens partisans de Goldwater ainsi que les membres du parti républicain qui considèrent ce projet d'un œil favorable. Kemp est devenu un personnage important au sein du parti républicain. Mais surtout, point des plus importants : le succès d'une mesure de diminution des impôts de grande envergure — Proposition 13 en Californie — a entre-temps montré les bénéfices évidents au plan politique d'un programme comprenant des mesures d'allègement fiscal.

La campagne présidentielle de 1980 se découplant alors à l'horizon, le candidat Reagan va s'emparer de cette doctrine pour forger une coalition puissante entre ses partisans convaincus de la vieille droite et la nouvelle droite américaine en train de naître (les jeunes Turcs de la nouvelle droite — Kemp, Wanninski, Laffer et David Stockman — seront les figures-clés de la campagne Reagan).

Au cours de cette campagne, on mettra ainsi en avant la nécessité d'une baisse massive des impôts pour sauver l'économie américaine, programme qui devait contribuer largement à amener Ronald Reagan et ses partisans à la Maison Blanche.

(1) *The hidden election*, T. FERGUSON et J. ROGERS, New-York, 1981.

On ne saurait cependant s'arrêter là sans examiner l'influence importante des entreprises dans un tel programme et, d'une manière générale, leur influence permanente dans la vie politique américaine. Confrontées à l'érosion de leurs bénéfices au cours des années 1970, les entreprises américaines, qui se caractérisent pourtant par leur indocilité, cherchèrent à s'organiser autour de toute une série de points-clés au plan économique, portant notamment sur le droit du travail, la réglementation et la politique fiscale. En 1972, elles créent à cet effet une « Table ronde des entreprises » (Business Roundtable) dont elles se serviront comme d'un levier politique. Cette Table ronde, composée des patrons de quelque deux cents parmi les plus grandes compagnies américaines — telles que General Motors, Exxon, Mobil Oil, IBM, Dupont, Texaco, General Electric et d'autres appartenant à tous les secteurs industriels de pointe — entreprendra ainsi de peser sur la politique législative nationale. Disposant de moyens puissants, cette Table ronde fera à plusieurs reprises la preuve de sa capacité à conseiller les Présidents successifs, à faire pression sur le Congrès et œuvre de législateur. Au milieu des années 1970, elle réussit à saper la réforme du Code du travail, anéantir la législation destinée à la protection du consommateur et annuler la législation sur la protection de l'environnement (2). En 1977, la Table ronde va former un groupe d'étude sur la fiscalité (présidé par Reginald Jones de la General Electric) et commencer à travailler activement à la modification du Code des impôts américain.

En 1978, est créé le groupe Carlton qui devait compléter la Table ronde des entreprises afin de rallier l'appui d'un grand nombre de sociétés en vue d'une modification de la politique fiscale (3). Selon Reginald Jones, il était en effet essentiel que les entreprises adoptent une position homogène sur la fiscalité « pour ne pas arrêter le congrès dans son élan et mettre l'accent sur de nouvelles réductions d'impôts pour les sociétés et sur des mesures contrant les effets du sous-amortissement » (4). Le groupe Carlton réussira à étendre son emprise sur tous les secteurs des milieux d'affaires y compris les petites et moyennes entreprises et jusqu'aux « Titans » de la Table ronde. Et l'on verra les représentants de la Chambre de commerce, de l'Association nationale des industriels (National Association of Manufacturers), le Conseil américain sur la constitution de fonds (American Council on Capital Formation), la Conférence américaine des entreprises (American Business Conference) et la Fédération nationale des entreprises indépendantes (National Federation of Independent Business) se rendre aux petits déjeuners hebdomadaires organisés à l'hôtel Sheraton-Carlton de Washington. Ces fédérations qui représentent des dizaines de milliers de compagnies privées et dont les membres ont des relations étroites avec ceux du Congrès élargissent de façon notable la base du soutien politique dont disposait la déjà puissante Table ronde des entreprises.

---

(2) T. FERGUSON et J. ROGERS, *The Nation*, 15.12.1979 ; M. GREEN et A. BUSCHBAUM, *The Democracy project*, New-York, 1980.

(3) *Congressional Quarterly*, 5.6.1972 et 23.6.1982.

(4) R. JONES, cité par T. FERGUSON et J. ROGERS, *op. cit.*

Un objectif important du groupe Carlton était d'obtenir la réduction du taux d'imposition appliqué aux entreprises en libéralisant les amortissements pour les nouveaux investissements. Cette stratégie, qui fut rapidement connue sous le nom de déduction 10-5-3 d'amortissement accéléré, était conçue pour fournir aux entreprises des « pauses-impôts » de taille appréciable en autorisant ces dernières à accélérer le rythme de déduction des coûts de leurs nouveaux investissements. Plus précisément, un tel objectif visait à amortir sur dix ans les bâtiments nouvellement construits, sur cinq ans le matériel et sur trois ans les automobiles. La proposition 10-5-3 fut immédiatement adoptée par tout le secteur des milieux d'affaires américains. Et elle fit rapidement son chemin dans le milieu politique.

Vers la fin de l'année 1979, les Républicains James Jones et Barber Conable — membres du groupe minoritaire de la Commission budgétaire de la Chambre des représentants qui avaient travaillé étroitement avec le groupe Carlton — déposèrent devant le Congrès un projet de loi inspiré de la proposition d'amortissement 10-5-3 (ce projet fut soutenu par la plupart des journaux, y compris le *New York Times* et le *Wall Street Journal*) (5).

Durant la campagne présidentielle de 1980, la politique fiscale relative aux entreprises fut au cœur des débats. Et, au cours de celle-ci, les candidats « tenors » allaient rivaliser en permanence entre eux pour élargir leurs bases respectives de soutien dans les milieux d'affaires (6).

John Connally, George Bush, John Anderson et Edward Kennedy firent des ouvertures, à plusieurs étapes de leur campagne, envers différents groupes de sociétés se détournant de plus en plus du gouvernement Carter. Chacun de ces candidats allait ainsi reprendre dans son programme fiscal une variante de la formule d'amortissement accéléré 10-5-3. Finalement le camp Reagan aiguïsa à un moment les surenchères en joignant explicitement dans son programme cette formule aux mesures Kemp-Roth d'allègement fiscal des revenus, mettant ainsi sur pied un programme complet de reprise économique par la relance de l'offre. En juin 1980 — sous la pression constante des « troupes » de Reagan et de celle, homogène, des entreprises, le projet de loi Barber-Conable (cf. *supra*) commença à ce moment à obtenir un vaste soutien à la Chambre des représentants. Un projet similaire fut introduit au Sénat au milieu de l'été. Tandis que la campagne présidentielle approchait de sa fin, les deux candidats principaux ainsi que le candidat indépendant John Anderson, adoptèrent la proposition relative à l'amortissement pour les entreprises (7). Le camp Reagan se distingua dès lors en soulignant le besoin d'une diminution massive de l'imposition tant des sociétés que des revenus des personnes physiques, mesure indispensable à la croissance écono-

(5) *New York Times*, 4.12.1979.

(6) *The hidden election*, *op. cit.*

(7) *Congressional Quarterly*, 28.6.1980, 2.8.1980, 20.9.1980.

