



André BARILARI

Inspecteur général des finances honoraire, Vice-président de Fondafip

La courbe de Laffer

Habile *storytelling* ou vérité scientifique ?

Mots-clés : fiscalité - pression fiscale - courbe de Laffer

La courbe de Laffer, dessinée en 1974, traduit une idée simple et répandue : « trop d'impôt tue l'impôt ». Mais elle est difficile à vérifier scientifiquement et empiriquement.

La storytelling de la nappe

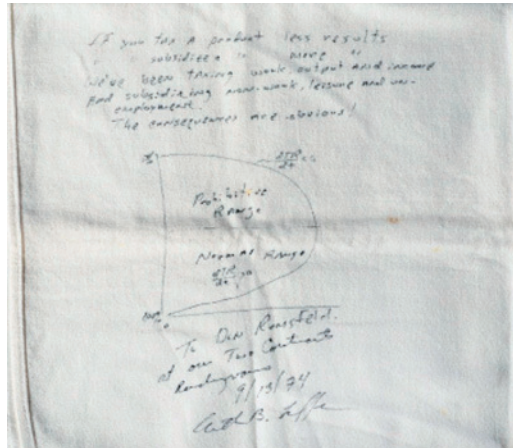
Jude Wanniski¹ est sans doute à l'origine du succès mondial incontesté de la « courbe de Laffer » que pas un étudiant en économie ou en finances publiques n'ignore. Dans l'article « Taxes, Revenues, and the Laffer Curve » paru dans la revue *The Public Interest*, en 1978, il raconte que lors d'un dîner organisé en 1974 dans le restaurant *Two Continents* de Washington, avec la participation de Donald Rumsfeld et Dick Cheney, Arthur Laffer, de l'Université de Chicago, dessina une courbe illustrant l'arbitrage entre le taux d'imposition et les recettes fiscales. La courbe de Laffer qui schématise de manière savante le vieil adage « trop d'impôt tue l'impôt » ou « le taux mange l'assiette » était née. Elle exprime le fait que lorsque le taux d'imposition est nul, les recettes fiscales sont nulles elles aussi. Au fur et à mesure que les taux augmentent, les recettes s'accroissent mais au-delà d'un certain seuil (taux maximal efficient), si le taux croît encore, les recettes bais-

sent. Avec la confiscation totale des revenus (taux à 100%) la recette est également nulle car la base taxable a été détruite. La courbe montre qu'une même recette peut être obtenue soit avec un taux bas (situé sur la pente ascendante de la parabole), soit avec un taux très élevé (situé sur la pente descendante). Face à une fiscalité devenue très pénalisante (avec des taux au-delà du point de retournement), les gouvernements peuvent améliorer les recettes fiscales en baissant les taux ! C'est dire l'intérêt politique du concept. Le schéma donne à la théorie la forme d'une évidence, presque d'une tautologie.

Le talent de Jude Wanniski, a été de mettre en scène l'invention de la courbe dans une histoire humanisée que l'on retient parce qu'elle sonne vraie par son contexte anecdotique. C'est ce que le « prix Nobel d'économie » Robert Shiller, spécialiste des marchés financiers et des phénomènes d'irrationalité, appelle les « narratives economics » : les histoires, les petites anecdotes

¹ Rédacteur en chef des pages éditoriales du *Wall Street Journal* et vulgarisateur de « l'économie de l'offre », en opposition à « l'économie de la demande » keynésienne et des théories monétaristes. Son ouvrage « *The Way The World Works* » (TWTWW) paru en 1976 eut un grand succès et il fut conseiller du Président Ronald Reagan de 1978 à 1981.

qui se transmettent au sein des sociétés ont une action sur les phénomènes économiques. Et cet aspect *storytelling* de la courbe de Laffer est si marqué qu'on peut même admirer la fameuse nappe au National Museum of American History... En 2014 Dick Cheney a déclaré qu'il se souvenait bien de la nappe et des serviettes en lin blanc ainsi que de la table qui était ronde !



La nappe conservée au Musée

Une paternité multiple

Cette célébrité médiatique planétaire lancée par l'article de Wanniski a éclipsé toutes les autres paternités de l'idée qui est à la base de la construction de la courbe. Pourtant, Laffer lui-même n'a pas rejeté le fait que de nombreux penseurs au cours de l'histoire aient formulé un concept similaire.

On peut même remonter au 14^e siècle. Dans ses cours de fiscalité, le professeur Jalel Berbebe de Sousse attribue la paternité du concept à son illustre compatriote Tunisien Ibn Khaldoun.²

Mais par la suite dans l'histoire, de nombreux autres économistes ont formulé des jugements exprimant la même opinion : Adam Smith écrivait « Des taxes élevées, parfois en diminuant la consommation de la marchandise imposée, parfois en encourageant la fraude, aboutissent à des recettes publiques plus faibles que ce qui serait tiré de taxes plus modérées. » (Smith [1976], t. II, p. 884.). Dans son *Traité d'économie politique*, Jean-Baptiste Say affirmait en 1803 qu'« un impôt exagéré détruit la base sur laquelle il porte ».

On trouve également l'idée, décrite de manière quasiment identique à la formulation de Laffer chez Jules Dupuit (1801-1866), ingénieur et économiste : « Si on augmente graduellement un impôt depuis 0 jusqu'à un chiffre qui équivaut à une prohibition, son produit commence par être nul, puis croît insensiblement, atteint un maximum, décroît ensuite successivement puis devient nul. Il

suit de là que quand l'État a besoin de trouver une somme donnée au moyen d'un impôt, il y a toujours deux taxes qui satisfont à la condition, l'une au-dessus, l'autre au-dessous de celle qui donne le maximum de produit³. »

Mais on aurait pu citer également Montesquieu. Dans son ouvrage *De l'esprit des lois* publié en 1748, il montre que la recette fiscale s'accroît au fur et à mesure que les libertés s'accroissent « (Règle générale : on peut lever des tributs plus forts, à proportion de la liberté des sujets; et l'on est forcé de les modérer, à mesure que la servitude augmente...). Mais il remarque ensuite que cette relation s'inverse au-delà d'un certain seuil (« la liberté a produit l'excès des tributs; mais l'effet de ces tributs excessifs est de produire à leur tour la servitude; et l'effet de la servitude de produire la diminution des tributs)⁴.

Plus récemment, l'inspirateur du libéralisme moderne Ludwig von Mises, écrivait « Le paradoxe de la fiscalité est le suivant : plus les impôts augmentent, plus ils sapent l'économie de marché et, parallèlement, le système fiscal lui-même. (...) Chaque impôt, considéré en lui-même, et de même l'ensemble du système fiscal d'un pays, se détruit lui-même en dépassant un certain niveau des taux de prélèvement » (L'Action Humaine, Paris, PUF).

Afin de répondre à la question de savoir si cette courbe est scientifiquement solide ou n'est que la création d'une habile *storytelling* nous allons donner des éléments de réflexion sur le plan de son analyse théorique et rassembler les données sur sa démonstration empirique.

Analyse théorique

En théorie, la courbe est la résultante de deux effets opposés, l'effet de substitution et l'effet de revenu. L'effet de revenu fait que les ménages sont amenés à compenser la perte de revenu due à l'impôt supplémentaire en augmentant leur offre de travail, ce qui joue dans le sens de l'accroissement des recettes. Mais l'effet de substitution agit en sens inverse, face à une baisse du revenu du travail supplémentaire due à la pression fiscale, les ménages peuvent arbitrer pour plus de loisirs ce qui joue dans le sens de la perte de recettes.

La question est de savoir l'effet qui domine. Or le jeu des deux effets peut être très complexe. L'arbitrage entre loisir et travail peut avoir d'autres conséquences, notamment faire préférer la production et l'autoconsommation domestiques au recours à des prestataires extérieurs. Une personne peut décider soit de travailler plus et de

² Ibn Khaldoun est né le 27 mai 1332 à Tunis et mort le 17 mars 1406 au Caire. D'abord ambassadeur et homme d'État, il mène entre Espagne et Maghreb une vie qui l'amène à occuper des postes importants de secrétaire d'État ou de Premier ministre. Il enseigne ensuite à Tunis puis au Caire.

³ Rapporté par Siroën Jean-Marc. « Dupuit et la pensée économique contemporaine ». In *Revue française d'économie*, volume 10, n°2, 1995, pp. 35-54.

⁴ RFFP n° 108 – Octobre 2009 p. 133 « Le paradoxe de Montesquieu : De la corrélation entre l'importance des prélèvements obligatoires, le développement économique et social et le niveau de démocratie » André BARILARI et Thomas BRAND.

recourir à un artisan spécialisé pour des travaux dans son habitation soit d'augmenter ses loisirs et réaliser le travail lui-même. Certes le bricoleur du dimanche sera beaucoup moins efficace que l'artisan mais si le revenu acquis par son propre travail après impôt est trop faible, il le sacrifiera. Ce choix est influencé par le niveau de l'imposition. Autre élément perturbateur, dans un contexte où les ménages sont endettés, ils ne peuvent pas réduire leurs revenus et l'effet de substitution ne joue pas. Les ménages peuvent passer d'une situation à une autre dans le temps et les effets d'une hausse ou d'une baisse de l'imposition vont donc être inversés à court terme et à plus long terme. Les arbitrages peuvent aussi se faire en développant le travail au noir, l'économie souterraine, la fraude. J. Buchanan, spécialiste de la théorie des choix publics, dans un article de 1982 intitulé *Time, Politics, and the Laffer Curve* explique pourquoi il se pourrait fort bien qu'il existe plusieurs maxima à la courbe de Laffer. Les effets de court terme donnant des maximums pour des taux d'imposition élevés et pour le long terme, leur maximum serait obtenu pour des taux assez bas.

De plus, la taxation des revenus pèse sur les choix entre l'épargne et la consommation or les recettes fiscales dépendent à long terme de l'accumulation du capital. Également, l'état de guerre ou de paix d'un pays influe sur l'acceptation de taux élevés. Le sommet de la courbe n'est pas situé au même endroit selon que le degré de la cohésion nationale. Enfin, l'effet ne sera pas le même dans un système sans incitations fiscales et dans celui qui multiplie les dispositifs de « dépenses fiscales » dont on sait qu'elles sont utilisées surtout par les très hauts revenus pour résister à la hausse des taux.

Alexandre Minea et Patrick Villieu écrivent que « ramener la courbe de Laffer à une forme concave est souvent réducteur, et la littérature théorique est très partagée quant à l'existence d'une telle relation. » Certains travaux montrent que cette courbe peut ne pas être continue ou ne pas avoir de maximum. D'autres soulignent que la courbe de Laffer peut présenter plusieurs maxima.

Discussion empirique

Les études empiriques sont également contradictoires ou ne débouchent pas sur des conclusions cohérentes. Minea et Villieu convoquent divers travaux dont ils montrent qu'ils sont souvent contestés par d'autres auteurs qui mettent en avant les biais des études. L'objectif est de trouver le taux maximum, si ce n'est dans l'absolu mais au moins dans un système fiscal donné pour un pays

donné. Les auteurs cités ci-dessus rapportent quelques travaux qui affichent des conclusions à ce sujet : « le taux d'imposition maximisant les recettes fiscales se situe entre 35% (Hsing, 1996) et 60% (Trabandt & Uhlig, 2006) pour les États-Unis, et respectivement 57% pour les pays de l'UE 12 (en moyenne, Heijman & van Ophem, 2005) ou 45% pour les pays de l'UE 15 (Trabandt & Uhlig, 2006).

Pour leur part, Théret et Uri⁵ indiquent que pour les États-Unis ou la Grande-Bretagne, les taux critiques se situent à des niveaux très élevés pour pouvoir être pris en considération. Leur analyse est qu'un effet Laffer peut exister pour des impôts très particuliers – dont la base d'imposition est étroite, avec des taux d'imposition concevables. Toutefois, une courbe de Laffer globale est improbable pour des systèmes fiscaux composés de plusieurs « grands » prélèvements. Et ils ajoutent « en ce qui concerne, enfin, une éventuelle courbe de Laffer sur données temporelles, il n'a pas été possible d'en trouver la moindre justification empirique sérieuse. »

Ils prennent la précaution de préciser que « la non-validation d'une courbe de Laffer signifie seulement que la hausse des prélèvements obligatoires ne débouche pas sur un rendement fiscal marginal négatif. Elle ne saurait impliquer l'absence – ou l'absence d'importance – de leurs effets désincitatifs, parfois décelables au niveau micro-économique. »

Ainsi après cette revue théorique et empirique, on peut penser que si la courbe a une réalité c'est sans doute uniquement dans le contexte d'une taxe avec un seul taux et sans aucune incitation, s'assimilant en quelque sorte à un péage⁶.

Si l'on sort des approches universitaires, la controverse est tout aussi vive en ce qui concerne l'effet Laffer dans les réformes fiscales américaines sous la présidence de R. Reagan dans les années quatre-vingt. Cette expérience emblématique est souvent mise en avant pour justifier des approches du même type telle que celle de Trump dans l'Amérique d'aujourd'hui.

La preuve par Reagan ?

Lors des baisses d'impôts de 1981, les taux d'imposition des fourchettes de revenus les plus élevées furent diminués mais le taux d'imposition moyen a plutôt augmenté en raison de l'inflation élevée qui sévissait à l'époque. Ce phénomène a accru le nombre de contribuables sur des tranches plus imposées. De plus, les taxes reliées à la Sécurité sociale furent augmentées. Ce sont ces éléments et non l'effet Laffer qui expliqueraient

⁵ Théret Bruno, Uri Didier. La courbe de Laffer dix ans après : un essai de bilan critique. In *Revue économique*, volume 39, n° 4, 1988, pp. 753-808.

⁶ Ce serait alors une courbe de Dupuit !

que les revenus de taxation du gouvernement fédéral aient augmenté. La preuve en est que la part de la taxation dans le PIB n'a pratiquement pas changé, autour de 18,5%. Pourtant la réforme avait été bien présentée à l'opinion comme devant faire jouer cet effet.

Steve Kangas rapporte que David Stockman, le directeur du Budget de Reagan, « jeune prodige » des finances publiques, a avoué plus tard qu'il avait fait élaborer des prévisions économiques extrêmement optimistes, qu'il appelle par dérision « Le Scénario Rose⁷ ». Stockman a admis que la baisse d'impôt de 1981 « a toujours été un cheval de Troie dans le but de supprimer les taux [d'imposition] des tranches supérieures pour les riches ».

Le scénario de la réforme de 1986 est différent. Elle instaure deux taux d'imposition (15 % et 28 %) qui remplacent les quatorze existants (étalés de 11 % à 50 %), et la plupart des déductions sont supprimées. Mais la réforme n'est pas une diminution nette des impôts pour tous les Américains dans la mesure où la progression des tranches a changé. Bruno Lannes, Pierre Pâris ont analysé les conséquences de cette réforme. Ils montrent que

les revenus des gens les plus riches ont plus fortement progressé que les revenus des plus pauvres. C'est ce qui explique qu'entre 1980 et 2003, les contribuables faisant partie des 1 % les plus importants ont doublé leur contribution en pourcentage de tous les impôts sur le revenu payés, de 17 % à 38%. Autrement dit, les riches ont fortement réagi aux baisses d'impôt ce qui pourrait démontrer un effet Laffer, mais par ailleurs, la suppression des incitations (dépenses fiscales) très utilisées notamment par ces contribuables brouille les conclusions. De plus, le déficit budgétaire augmenta significativement sous l'ère Reagan et la dette réelle doubla, de 1 000 milliards de dollars en 1981 à 2 000 milliards de dollars en 1989.

Alors, la courbe de Laffer pieusement conservée sur sa nappe blanche au Musée National de l'histoire américaine pourrait être essentiellement « un scénario rose » destiné à justifier des baisses d'impôt profitables aux riches. Derrière la courbe de Laffer se cacherait la cynique « théorie du ruisellement⁸ », véritable motivation des réformes, plus difficile à faire admettre par les classes moyennes comme David Stockman l'a avoué. ■

⁷ Le Scénario Rose échoua à se matérialiser. L'économie ne supprima pas ses déficits par la croissance. Stockman confessa tout cela dans un livre intitulé « The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed » [Le triomphe de la politique : Pourquoi la révolution reaganienne a-t-elle échoué].

⁸ Que nous n'assimilons pas à la théorie du premier de cordée, mais la discussion exigerait un autre article !

Bibliographie

- Alexandru Minea, Patrick Villieu. Impôt, déficit et croissance économique : un réexamen de la courbe de Laffer, *Revue d'économie politique* 2009/4 (vol. 119), p. 653-675. DOI 10.3917/redp.194.0653
- Lacoude Philippe. Étude empirique de l'effet Laffer en France au cours des années 1980. *Revue française d'économie*, vol. 10, n° 4, 1995. pp. 101-156.
- J. Buchanan, 1982. *Time, Politics, and the Laffer Curve*.
- Thérêt Bruno, Uri Didier. La courbe de Laffer dix ans après : un essai de bilan critique. *Revue économique*, vol. 39, n° 4, 1988. pp. 753-808.
- Emmanuel Saez. Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle, 27 janvier 2011
- Reschovsky Andrew. La réforme fiscale aux États-Unis. *Politiques et management public*, vol. 8, n° 2, 1990. pp. 65-86; doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.1990.2941>
- https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1990_num_8_2_2941
- David Stockman. *The Triumph of Politics: Why the Reagan Revolution Failed* (New York, Harper & Row, 1986), p. 56.
- Steve Kangas http://questionscritiques.free.fr/eco/LAR.htm#_edn16 Les Années Reagan.
- Siroën Jean-Marc. Dupuit et la pensée économique contemporaine, *Revue française d'économie*, vol. 10, n° 2, 1995. pp. 35-54.
- André Barilari et Thomas Brand. RFFP n° 108 – Octobre 2009 p. 133 « Le paradoxe de Montesquieu : De la corrélation entre l'importance des prélèvements obligatoires, le développement économique et social et le niveau de démocratie ».