États-Unis

Une réforme fiscale au profit des entreprises et des particuliers les plus riches

Catherine SAUVIAT *

Le 15 décembre 2017, la Chambre des représentants et le Sénat sont parvenus à une version commune de la proposition de loi portant réforme du système fiscal fédéral (Tax Cuts and Job's Act ou TCJA), après que la Chambre eut adopté sa version (H.R.1) le 16 novembre 2017 par 227 voix républicaines (13 républicains ont voté contre) contre 205 voix démocrates et le Sénat la sienne quinze jours plus tard (le 2 décembre 2017) par 51 voix républicaines contre 49 voix démocrates. La loi a finalement été adoptée par le Congrès après réconciliation des deux versions le 22 décembre 2017, sans l'apport d'une seule voix démocrate.

Cette division partisane est tout à fait inhabituelle pour ce genre de législation, qui est en général précédée de nombreuses auditions parlementaires dans les commissions responsables des deux chambres et qui fait au final l'objet d'un vote bipartite, à l'instar de la dernière grande réforme fiscale de 1986 adoptée sous la présidence Reagan [1]. Cette fois-ci, la Commission des voies et moyens de la Chambre des représentants (Committee of Ways and Means) qui a adopté la proposition de loi a pris soin de ne tenir aucune audition parlementaire et de ne retenir aucun amendement démocrate.

Il s'agit là de la première grande victoire législative du Président Donald Trump, après que celui-ci eut tenté en vain d'abroger à plusieurs reprises au cours de l'année 2017 la loi de réforme de la santé connue sous le nom d'Obamacare, adoptée par son prédécesseur en 2009. Le cœur du TCJA repose sur la réduction drastique du taux d'imposition des bénéfices des entreprises de 35 à 21 % et de leurs profits accumulés à l'étranger (15,5 %), ainsi que celle – plus modérée et inégalement répartie – du taux d'imposition de la plupart des ménages, associée à un élargissement de leur revenu imposable par l'élimination de certaines déductions fiscales. Ces mesures, qui ont pris effet pour la plupart le 1er janvier 2018, revêtent un caractère permanent pour les entreprises mais ne sont applicables que jusqu'à 2027 pour les particuliers. Cette durée de validité limitée à 10 ans était la condition pour

* Chercheure à l'Ires.

1. Plus de 30 sénateurs démocrates avaient voté en sa faveur de même qu'une majorité de membres de la Chambre des représentants.

permettre l'adoption de la loi par le Sénat à une majorité simple, et non les 60 voix habituellement nécessaires pour éviter la procédure d'obstruction parlementaire propre à la Chambre haute (*filibuster*).

Les principaux gagnants de cette réforme fiscale sont d'abord les grandes entreprises mais aussi les individus les plus riches et non les classes moyennes, contrairement à ce que ses promoteurs, et Donal Trump au premier chef, ont prétendu. En cela, les effets redistributifs de cette réforme sont loin d'être neutres : contrairement à celle de 1986, elle accroît les inégalités. Elle risque aussi d'aggraver le déficit budgétaire ou d'entraîner des coupes dans les programmes sociaux pour compenser les pertes de recettes fiscales occasionnées.

Une refonte majeure de la fiscalité des entreprises

Les bénéfices des sociétés américaines étaient imposés au taux facial de 35 % depuis 1993, qu'ils soient réalisés aux États-Unis ou à l'étranger. Mais en dépit du fait que ce taux statutaire soit parmi les plus élevés des pays membres de l'OCDE, le taux effectif d'imposition des entreprises américaines est en réalité comparable à la moyenne OCDE. Car de fait, la fiscalité des entreprises aux États-Unis contient de nombreuses déductions, exemptions, crédits d'impôts [2], possibilités de reports (notamment pour les profits réalisés à l'étranger et non rapatriés qui représentent la plus importante niche fiscale pour les entreprises [3]) : leur taux effectif d'imposition se situe donc largement en deçà du seuil de 35 % [4]. Seules 6 % des entreprises enregistrées comme sociétés anonymes (catégorie C du Code fiscal des entreprises) sont effectivement redevables de l'impôt sur les bénéfices aux États-Unis. D'ailleurs, cet impôt ne représente que 9 % des prélèvements obligatoires (contre 32 % en 1952, à son pic d'après-guerre), loin derrière l'impôt sur le revenu des particuliers (45 %) et les cotisations sociales obligatoires (35,1 %), et seulement 1,5 % du PIB (Joint Committee on Taxation, 2018).

Depuis le 1er janvier 2018, les profits des entreprises réalisés aux États-Unis sont désormais imposés au taux de 21 %, soit une réduction de 14 points de pourcentage. Il faut de fait remonter à 1939 pour trouver un taux aussi bas. De surcroît, les profits accumulés à l'étranger avant 2018 par les entreprises multinationales américaines sous forme de liquidités seront imposés une seule fois au taux de 15,5 % (et de 8 % pour ceux détenus sous forme d'actifs physiques), qu'ils soient rapatriés aux États-Unis ou non. Les entreprises peuvent s'en acquitter sur une période de huit ans. Cette taxe unique libératoire est transitoire en ce qu'elle permet de passer d'un système

2. Les entreprises peuvent réduire leur base imposable par différents crédits d'impôt, notamment le crédit d'impôt recherche, ou encore le crédit d'impôt pour la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.
3. En 2014, ce report représentait un manque à gagner fiscal de 83,4 milliards de dollars (67,7 milliards d'euros), soit plus de la moitié du total des pertes de ressources liées aux niches fiscales accordées aux entreprises (154,4 milliards de dollars, soit 125,4 milliards d'euros) selon Keightley et Sherlock (2014).
4. En 2005, le CBO estimait ce taux effectif à 26,3 % (CBO, 2005). Selon le *Wall Street Journal*, le taux effectif d'imposition des sociétés de l'indice boursier américain (S&P 500) a été en moyenne de 29 % entre 2006 et 2016 : voir D. MacMillan, « How the Tax Overhaul Will Affect Tech Companies' Earnings », *The Wall Street Journal*, January 30, 2018, https://goo.gl/1pZohu.

où les entreprises multinationales américaines étaient imposées sur leur revenu mondial (sauf les profits conservés à l'étranger) à un système à dominante territoriale, où elles seront imposées principalement sur leurs bénéfices réalisés aux États-Unis au taux de 21 % et à un taux moitié moindre (10,5 %) pour les bénéfices réalisés par leurs filiales à l'étranger, à condition qu'ils représentent plus de 10 % du total des investissements à l'international.

Cette mesure pourrait entraîner le rapatriement d'une partie des liquidités accumulées par les entreprises multinationales américaines à l'étranger, un total évalué à 2 500 milliards de dollars (2 029 milliards d'euros) dans lequel les sociétés High Tech se taillent la part du lion, suivies par l'industrie pharmaceutique [5]. L'administration américaine estime qu'elle pourrait récupérer ainsi 339 milliards de dollars (275 milliards d'euros) de recettes fiscales dans les dix prochaines années. Les cinq plus grandes entreprises High Tech par leur capitalisation boursière (Apple, Microsoft, Alphabet, la maison mère de Google, Amazon et Facebook) détiennent 460 milliards de dollars (373 milliards d'euros) à l'étranger (tableau 1), principalement conservés sous forme de liquidités. Ces firmes ne paraissent pas pour autant pressées de rapatrier ces profits accumulés [6]. Seule la société Apple a annoncé jusqu'à présent vouloir rapatrier aux États-Unis la totalité de ses avoirs détenus à l'étranger (252 milliards de dollars, soit 205 milliards d'euros) et s'acquitter en conséquence de l'impôt dû (38 milliards de dollars, soit 31 milliards d'euros), en partie pour rémunérer ses actionnaires mais en partie aussi pour y investir 30 milliards de dollars (24 milliards d'euros) et y créer plus de 20 000 emplois [7].

Il n'est toutefois pas certain que ces rapatriements contribuent à accroître le niveau des investissements aux États-Unis et à y créer des emplois. De nombreuses entreprises ont annoncé vouloir utiliser ces sommes à la distribution de dividendes ou à des opérations de rachat d'actions, la forme de rémunération des actionnaires la plus répandue aux États-Unis après les années 1980 (Lazonick, 2015). C'est ce à quoi avait abouti l'amnistie fiscale temporaire accordée en 2004 par le Congrès sous la présidence de George W. Bush dans le cadre du Homeland Investment Act (HIA), inclus dans l'American Jobs Creation Act (profits taxés à 5,25 %). Les parlementaires américains avaient justifié l'adoption de cette mesure en prétendant qu'elle allait créer 500 000 emplois en deux ans. Or une analyse détaillée de l'utilisation des 298,7 milliards de dollars (242,3 milliards d'euros) rapatriés par les entreprises multinationales américaines en 2005 après l'adoption du HIA le 22 octobre 2004 menée par trois économistes (Dharmapala *et al*., 2009) montre que 94 % de cette somme est allée aux actionnaires (dont 79 % sous la forme de rachats d'actions et 15 % sous la forme de dividendes), malgré les restrictions

5. Le *Wall Street Journal* a estimé de son côté que 311 sociétés cotées au S&P 500 pourraient générer près de 250 milliards de dollars (203 milliards d'euros) de recettes fiscales grâce à cette mesure, dont 38 % par les seules sociétés High Tech car leurs avoirs à l'étranger sont principalement conservés sous forme de liquidités.
6. D. MacMillan, J. Greene, « Tech Giants Are in No Rush to Spend Overseas Cash », *The Wall Street Journal*, February 5, 2018, https://goo.gl/qhyjsF.
7. T. Mickle, « Apple's Big Cash Winners: Shareholders », *The Wall Street Journal*, January 19, 2018, https://goo.gl/DxhUfW et « Apple to Pay $38 Billion in Taxes on Cash, Build New U.S. Campus, *The Wall Street Journal*, January 17, 2018, https://goo.gl/FM4hgQ.

Tableau 1. Les montants des actifs détenus à l'étranger des 20 premières entreprises multinationales américaines

En milliards de dollars

Société	Actifs	Société	Actifs
Apple	252,3	Procter & Gamble	49,0
Microsoft	142,0	Oracle	47,5
Pfizer	86,0	Citigroup	47,0
General Electric	82,0	Chevron	46,4
IBM	71,4	Intel	46,4
Cisco Systems	71,1	Pepsi Co	44,9
Johnson & Johnson	66,2	Qualcomm	39,0
Merck	63,1	JP Morgan Chase	38,4
Alphabet	60,7	Gilead Sciences	37,6
Exxon Mobil	54,0	Amgen	36,6

Source : T. Francis, Y. Serkez, « How the Tax Law Will Affect U.S. Firms Bringing Overseas Money Home », *The Wall Street Journal*, January 16, 2018, http://www.wsj.com/graphics/tax-repatriation/. Facebook et Amazon ne figurent pas dans la liste des 20 premières entreprises, étant respectivement aux 138 et 139e rangs avec 2,87 milliards de dollars détenus à l'étranger par Facebook et 2,8 milliards de dollars par Amazon.

explicites contenues dans la loi pour de tels usages. En clair, cette loi n'a pas eu pour effet d'augmenter l'investissement, l'emploi ou la recherche et le développement aux États-Unis, des arguments pourtant mis en avant par de nombreuses entreprises intéressées dans une lettre adressée au président de la Commission des voies et moyens de la Chambre des représentants, qui tenait un rôle clé dans la rédaction de la loi.

Des aménagements de la fiscalité des particuliers en faveur des plus hauts revenus

Les réductions d'impôt sur les revenus des particuliers sont moins fortes et aussi moins lisibles que celles de l'impôt sur les sociétés et la plupart de ces mesures ont de surcroît un caractère temporaire comme on l'a déjà souligné. Le TCJA a maintenu le principe d'un barème progressif fondé sur sept tranches d'imposition, avec un taux et des tranches réduits pour la plupart des contribuables. Mais alors que ceux de la tranche inférieure de revenu ne connaissent aucun changement, ni dans leur taux marginal d'imposition, ni dans leur tranche de revenu imposable, le taux marginal d'imposition pour la tranche la plus élevée est abaissé de 39,6 % à 37 % et le seuil de revenu imposable à partir duquel il s'applique augmenté de 17 %. En outre, les contribuables des tranches supérieures d'imposition n'auront plus à payer la surtaxe sur leur revenu introduite en 1991 et connue sous le nom de Pease Limitation. Calculée sur la base de la différence entre le revenu brut ajusté et un seuil fixé en 2017 à 261 500 dollars pour un individu (soit 212 074 euros, et 313 800 dollars pour un couple, soit 254 478 euros) indexé sur

Tableau 2. L'impôt sur le revenu des particuliers avant et après la réforme

En % et en dollars

Célibataire

Taux avant 2018 (en %)	Tranche de revenu avant 2018 (en dollars)	Taux en 2018 (en %)	Tranche de revenu à partir de 2018 (en dollars)
10	0-9 525	10	0-9 525
15	9 525-38 700	12	9 525-38 700
25	38 700-93 700	22	38 700-82 500
28	93 700-195 450	24	82 500-157 500
33	195 450-424 950	32	157 500-200 000
35	424 950-426 700	35	200 000-500 000
39,6	> 426 700	37	> 500 000

Couple

Taux avant 2018 (en %)	Tranche de revenu avant 2018 (en dollars)	Taux en 2018 (en %)	Tranche de revenu à partir de 2018 (en dollars)
10	0-19 050	10	0-19 050
15	19 050-77 400	12	19 050-77 400
25	77 400-156 150	22	77 400-165 000
28	156 150-237 950	24	165 000-315 000
33	237 950-424 950	32	315 000-400 000
35	424 950-480 050	35	400 000-600 000
39,6	> 480 050	37	> 600 000

Source : d'après Tax Foundation (2017).

l'inflation à laquelle était appliquée un taux de 3 %, cette taxe affectait essentiellement les contribuables imposés aux taux marginaux les plus élevés (33 %, 35 % et 39,5 %). Les réductions les plus fortes du taux marginal d'imposition sont donc concentrées au sommet de la distribution des revenus (tableau 2).

La plupart des exemptions et déductions ont finalement été maintenues, contrairement à l'objectif affiché par les promoteurs de la loi d'aller vers une simplification du système fiscal (tableau 3). La déduction forfaitaire de la base imposable des particuliers a quasiment doublé, de même que le seuil à partir duquel l'impôt sur les droits de succession et les donations est dû, à un taux inchangé de 40 %. Le crédit d'impôt pour enfant (jusqu'à 17 ans) a lui aussi été multiplié par deux [8]. La déduction pour dépenses médicales n'est pas remise en cause

8. Il est remboursable si le crédit d'impôt excède l'impôt sur le revenu dû par le contribuable jusqu'à 1 400 dollars, soit 1 135 euros (au lieu de 1 100 dollars, soit 892 euros avant 2018).

comme le proposaient les républicains. Elle est même légèrement revue à la hausse pour 2017 et 2018. En revanche, le plafond des déductions d'intérêts sur les emprunts hypothécaires est abaissé, le montant déductible des impôts versés aux États et collectivités locales est désormais plafonné [9] (tableau 3) et le taux d'imposition dû au titre des gains en capital et des dividendes n'est pas modifié [10].

L'une des mesures les plus controversées de cette loi est la déduction de 20 % du revenu professionnel imposable accordée aux dirigeants d'activités de services soumis à un régime fiscal d'impôt individuel sur le revenu (*pass-through*) [11]. Cette déduction de 20 % n'est accordée qu'à condition qu'elle ne dépasse pas 20 % du revenu imposable du contribuable et que ce revenu imposable soit inférieur à 157 500 dollars (127 796 euros) pour un célibataire et 315 000 dollars (255 648 euros) pour un couple (soit le début de la cinquième tranche d'imposition). Entre 157 500 dollars et 205 700 dollars (166 914 euros) pour un célibataire (315 000 dollars et 415 000 dollars, soit 336 749 euros pour un couple), la déduction devient moindre. Au-delà de ces seuils, elle est refusée à ceux qui exercent certains types d'activité professionnelle (consultants, médecins, architectes, athlètes professionnels, services financiers, etc.) et est de toute façon limitée pour les autres à 50 % de la masse salariale versée à leur employés. Ce traitement fiscal avantageux pourrait inciter certains salariés à se convertir en *independent contractors* et les patrons de ce type d'entités à recevoir leur rémunération sous forme de profits plutôt que de salaires.

L'impôt minimum alternatif, un dispositif créé à la fin des années 1960 pour éviter que les individus les plus riches échappent à l'impôt du fait de l'optimisation des règles de déductibilité fiscale (encadré), est maintenu pour les particuliers. Ses taux demeurent inchangés mais le montant et surtout le seuil de l'abattement ont été relevés très fortement. Cette mesure réduira le nombre de contribuables (ceux des tranches supérieures d'imposition) soumis à cet impôt minimum alternatif, de 5 millions en 2017 à environ 200 000. Elle entraînera une perte de recettes fiscales estimée à 637 milliards de dollars (516 milliards d'euros) au cours de la prochaine décennie, car cet impôt procurait environ 60 milliards de dollars (48 milliards d'euros) par an en provenance du 1 % des ménages les plus riches. S'il a été maintenu pour les particuliers alors que le Président Trump voulait son abolition, c'est pour ne pas dépasser le plafond de 1 500 milliards de dollars (1 215 milliards d'euros) de déficit budgétaire que s'est fixé le Congrès et pour permettre de compenser en partie les réductions d'impôt accordées par le TCJA.

Enfin, cette réforme fiscale élimine à partir de 2019 l'une des mesures les plus controversées de l'Obamacare, à savoir l'obligation pour les individus de

9. Cette mesure va pénaliser les contribuables résidant dans les États et municipalités démocrates, où les impôts locaux sont en général plus élevés que dans ceux gouvernés par les républicains.
10. Il demeure à 0 % pour les contribuables dont les revenus restent dans les limites des tranches d'imposition de 10 et 15 %, atteint 15 % pour ceux dont les revenus restent dans les limites des tranches d'imposition de 25, 28, 33 et 35 % et 20 % pour ceux qui sont dans la tranche supérieure de 39,6 %.
11. Soit les associés, les propriétaires individuels ou encore les actionnaires des sociétés à responsabilité limitée.

Tableau 3. Les principales mesures fiscales auprès des particuliers

	Avant 2018	À partir de 2018 jusqu'en 2027
Déduction forfaitaire	12 700 dollars (10 304 euros) pour un couple 6 350 dollars (5 152 euros) pour un individu	24 000 dollars (19 472 euros) pour un couple 12 000 dollars (9 736 euros) pour un individu
Crédit d'impôt pour enfant	1 000 dollars (811 euros) par enfant Élimination progressive de 50 dollars (40 euros) par tranche de 1 000 dollars (811 euros) du revenu brut ajusté à partir d'un revenu de 75 000 dollars (60 826 euros) pour un individu et de 110 000 euros (89 199 euros) pour un couple	2 000 dollars (1 622 euros) par enfant Élimination progressive de 50 dollars par tranche de 1 000 dollars du revenu brut ajusté à partir d'un revenu de 200 000 dollars (162 182 euros) pour un individu et de 400 000 dollars (324 374 euros) pour un couple
Revenu professionnel (partnerships, LLCs et entreprises S)	Même taux d'imposition que les particuliers	Déduction de 20 % du revenu imposable pour tout professionnel gagnant moins de 157 500 dollars pour un individu (moins de 315 000 dollars pour un couple). Déduction limitée au-delà de ces seuils en fonction du type d'activité exercée et de la masse salariale versée
Impôt minimum alternatif	Abattement forfaitaire de 55 400 dollars (44 928 euros) pour un célibataire et de 86 200 dollars (69 905 euros) pour un couple Élimination progressive de l'abattement à partir d'un seuil de revenu de 123 100 dollars (99 831 euros) pour un individu et de 164 000 dollars (133 002 euros) pour un couple	Abattement forfaitaire de 70 300 dollars (57 007 euros) pour un célibataire et de 109 400 dollars (88 714 euros) pour un couple Élimination progressive de l'abattement à partir d'un seuil de revenu de 500 000 dollars (405 421 euros) pour un individu et de 1 000 000 dollars (810 932 euros) pour un couple
Impôt sur les droits de succession et les donations	Abattement de 5,6 millions de dollars (4,5 millions d'euros)	Abattement de 11,2 millions de dollars, soit 9,1 millions d'euros (de 22,4 millions de dollars, soit 18,2 millions d'euros pour un couple)
Déduction d'intérêts sur emprunts hypothécaires	Plafonné à 1 000 000 dollars (810 932 euros)	Plafonnée à 750 000 dollars (607 659 euros)
Déduction des impôts dûs aux États et collectivités locales	Aucun plafond	Plafonnée à 10 000 dollars (8 102 euros)
Déduction pour dépenses médicales	Si > 10 % du revenu brut ajusté	Si > 7,5 % du revenu brut ajusté en 2017 et 2018 seulement

Source : élaboré par l'auteure.

Encadré

L'impôt minimum alternatif (AMT)

Tout contribuable résidant aux États-Unis doit, au-delà d'un certain niveau de revenu (tableau 3), effectuer un double calcul de son revenu imposable, selon les règles de droit commun et selon les règles de l'Alternative Minimum Tax (AMT). Dans le premier cas, il est autorisé comme tout un chacun à opérer un certain nombre de déductions (abattement forfaitaire, abattement personnel, déduction en faveur des personnes âgées à charge, déductions spécifiques, déductions des impôts dus aux États et collectivités locales, etc.) et son revenu imposable est soumis au barème progressif de l'impôt. Dans le second cas, la plupart de ces déductions sont interdites ou plafonnées et son revenu imposable, dans ce cas plus élevé, est soumis après abattement forfaitaire à un taux fixe de 26 % pour un revenu jusqu'à 187 800 dollars (152 196 euros) en 2017, et de 28 % au-delà. Après comparaison des résultats obtenus selon ces deux méthodes, le contribuable doit acquitter l'impôt le plus élevé des deux.

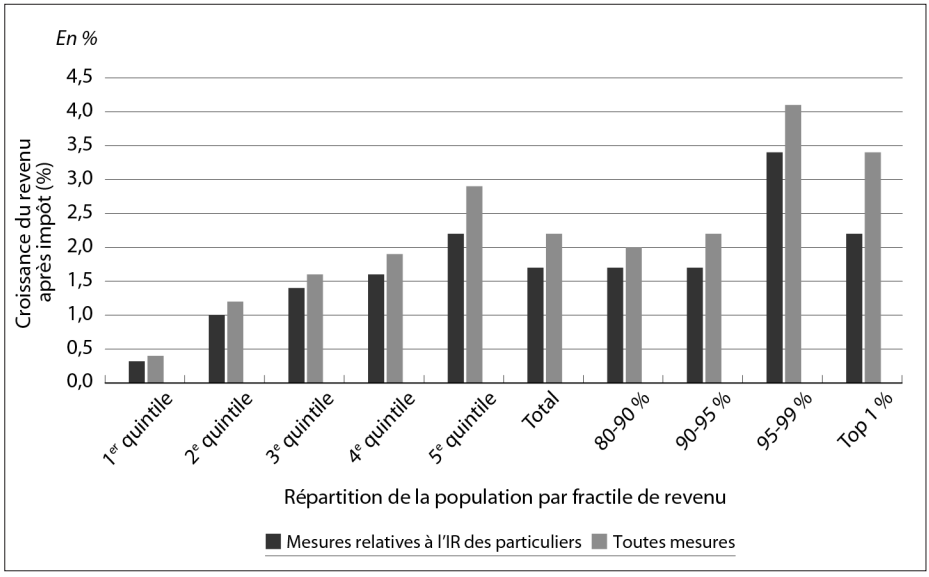
L'AMT affecte en général les revenus élevés, soit ceux compris entre 200 000 et 500 000 dollars (entre 162 100 et 405 421 euros). Il avait été mis en place à la fin des années 1960 pour s'assurer que les plus riches paient leur juste dû. L'administration fiscale avait constaté à l'époque que 155 millionnaires ne payaient aucun impôt grâce à un ensemble de déductions, non accessibles à l'ensemble des contribuables.

souscrire une assurance santé (*individual mandate*) sous peine d'une pénalité de 695 dollars (563 euros) ou 2,5 % de leur revenu (Sauviat, 2014). Faute d'avoir pu abroger la loi, le Président et le Congrès sont parvenus à glisser cette mesure dans le TCJA, une sorte de « cheval de Troie » qui va non seulement entraîner une hausse annuelle d'environ 10 % des primes d'assurance sur le marché individuel de l'assurance santé [12] ainsi qu'une réduction du nombre d'assurés de 13 millions d'ici 2027 selon les estimations du CBO (2017) mais aussi une perte de recettes fiscales évaluée à 300 milliards de dollars (243 milliards d'euros) sur 10 ans.

Toutes mesures du TCJA confondues (fiscalité des entreprises et des particuliers), le Tax Policy Center estime que tous les contribuables seront gagnants puisqu'ils verront leur revenu après impôt augmenter en moyenne de 2,2 % en 2018 (Sammartino *et al.,* 2018). Mais ce gain est très inégalement distribué selon leur position dans l'échelle des revenus (graphique 1). Il est dix fois plus élevé pour les contribuables situés entre le 95^{e} et le 99^{e} percentile (308 000 à 733 000 dollars, soit 249 605 à 594 020 euros) que pour ceux appartenant au premier quintile (< 25 000 dollars, ou 20 259 euros), soit les 20 % les moins riches de la population.

12. L'abolition de la pénalité aura pour effet de dissuader les personnes riches et bien portantes de s'assurer, ne permettant pas aux compagnies d'assurance d'opérer une mutualisation des risques et les incitant à augmenter le prix des primes en conséquence (ou à sortir des marchés réglementés d'assurance).

Graphique 1. Effets redistributifs du TCJA en 2018 selon le type de mesures et la répartition de la population par fractile de revenu



Note de lecture : en 2018, première année d'application de la loi, le revenu après impôt de l'ensemble des contribuables augmente, toutes mesures prises en compte (impôt sur les sociétés et les personnes physiques), de 2,2 %, celui des contribuables du 1er quintile (les 20 % les moins riches de la population) n'augmente que de 0,4 % tandis que celui des contribuables du 5e quintile (les 20 % les plus riches) augmente de 2,9 %. Le gain maximal est pour ceux situés entre le 95e et le 99e percentile qui voient leur revenu après impôt augmenter de 4,1 %, contre 3,4 % pour les 1 % de contribuables les plus riches et 2,7 % pour les 0,1 % de contribuables les plus riches. Si l'on ne tient compte que des seules mesures concernant l'impôt sur le revenu des particuliers (personnes physiques), le revenu après impôt de l'ensemble des contribuables augmente de 1,7 %, celui des contribuables du 1er quintile seulement de +0,3 % tandis que celui des contribuables du 5e quintile s'accroît le plus (+2,2 %). Dans ce cas, c'est encore ceux situés entre le 95e et le 99e percentile qui sont le plus gagnants (+3,4 %).
Source : d'après Sammartino *et alii* (2018).

S'agissant des seules mesures réformant la fiscalité des particuliers, soit celles qui ont le plus d'incidence sur le revenu après impôt de la grande majorité des contribuables, le TCJA réduira l'impôt sur le revenu pour près des deux tiers d'entre eux en moyenne (65 %). Mais alors que seuls 27 % de ceux appartenant au premier quintile de la distribution des revenus seront dans ce cas, 93,9 % de ceux situés entre le 95e et le 99e percentile bénéficieront de cette baisse de l'impôt sur le revenu. Et là encore, ce sont ces derniers qui en tireront les gains les plus importants en termes d'augmentation du revenu après impôt (+3,4 %), contrairement à ceux du premier quintile (+0,3 %).

À l'expiration de la plupart de ces mesures en 2027, le Center on Budget and Policy Priorities, un centre de recherche non partisan, estime que la réforme aura un impact négatif sur le revenu après impôt des contribuables à bas revenu (tous ceux gagnant moins de 30 000 dollars par an) tandis que les plus aisés verront au contraire leur revenu après impôt augmenter (notamment ceux gagnant entre 500 000 et 1 million de dollars) (Huang *et al*., 2017).

Conclusion

Cette « réforme » ne mérite une telle appellation que pour ce qui concerne la fiscalité des entreprises. Elle n'aura pas abouti aux changements « phénoménaux » promis par le Président Donald Trump (notamment la simplification du système par réduction des niches fiscales) mais politiquement irréalisables, en l'absence d'une majorité républicaine suffisamment forte au Sénat et dans un contexte budgétaire dégradé. Après le vote de la résolution budgétaire début février 2018 qui a mis fin à la deuxième mise au chômage technique de l'administration fédérale (*shutdown*), le déficit budgétaire est estimé à près de 900 milliards de dollars (729 milliards d'euros) pour 2018 et pourrait atteindre 1 000 milliards de dollars (810 milliards d'euros) en 2019, ce qui amènerait le niveau de la dette fédérale à 99 % du PIB à l'horizon 2027, voire plus si ces mesures deviennent permanentes.

Peu populaire au moment de son adoption (26 % de taux d'approbation), cette réforme paraît cependant gagner progressivement la faveur d'une majorité d'Américains (51 %) d'après le dernier sondage réalisé par le *New York Times* début février 2018, même si l'opposition chez les démocrates reste forte. Du côté syndical, l'American Federation of Labour – Congress of Industrial Organisations (AFL-CIO) s'est opposée à la loi, arguant qu'elle allait accélérer les délocalisations d'emplois par les entreprises multinationales américaines mais surtout qu'en creusant le déficit, elle allait servir de prétexte à opérer des coupes dans les programmes sociaux (assurance santé publique et régime public de retraite). C'est une crainte légitime au vu des recommandations budgétaires de l'organe exécutif présentées par le Président Donald Trump au mois de février 2018, document censé lancer la procédure budgétaire américaine. Même si le Congrès reste maître du jeu dans l'élaboration du budget, la proposition du Président donne le ton. Or celle-ci, contrairement à l'accord budgétaire intervenu quelques jours avant qui accroît les dépenses fédérales de 300 milliards de dollars (243 milliards d'euros) sur deux ans et suspend le plafond de la dette jusqu'au 1er mars 2019, envisage de sévères coupes dans les programmes sociaux à destination des populations les plus fragiles (programme d'aide sociale, d'aide alimentaire, d'aide au logement, d'aide aux handicapés, d'assurance santé, etc.). Le syndicat de l'automobile, l'United Auto Workers (UAW), particulièrement sensible de son côté à la question de la délocalisation des emplois, a sévèrement critiqué la réforme. Il s'agit à ses yeux d'une véritable incitation pour les entreprises américaines à aller investir et créer des emplois à l'étranger plutôt qu'aux États-Unis, comme l'a d'ailleurs confirmé une économiste spécialiste de la fiscalité des entreprises [13], puisque les profits réalisés par les entreprises américaines à l'étranger bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel par rapport à ceux réalisés sur le sol étasunien (10,5 % au lieu de 21 %).

Sources :

CBO (2005), *Taxing Capital Income: Effective Rates and Approaches to Reform*, October, https://goo.gl/qQuryR.

13. N. Kitroeff, « Tax Law May Send Factories and Jobs Abroad, Critics Say », *The New York Times*, January 8, 2018, https://goo.gl/F6WJPa.

CBO (2017), *Repealing the Individual Health Insurance Mandate: An Updated Estimate*, November, https://www.cbo.gov/publication/53300.

Dharmapala D., Foley C.F., Forbes K. (2009), « Watch What I Do, Not What I Say: The Unintended Consequences of the Homeland Investment Act », *NBER Working Paper*, n° 15023, https://doi.org/10.3386/w15023.

Huang C.-C., Herrera G., Duke B. (2017), *JCT Estimates: Final GOP Tax Bill Skewed to Top, Hurts Many Low- and Middle- Income Americans*, Center on Budget and Policy Priorities, Report, December 19, https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/12-19-17tax.pdf.

Joint Committee on Taxation (2018), « Overview of the Federal Tax System as in Effect for 2018 », JCX-3-18, Prepared by the Staff of the Joint Committee on Taxation, February 7, https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=5060.

Keightley M.P., Sherlock M.F. (2014), « The Corporate Income Tax System: Overview and Options for Reform », *CRS Report*, R42726, December 1, https://fas.org/sgp/crs/misc/R42726.pdf.

Lazonick W. (2015), Stock Buybacks: From Retain-and-Reinvest to Downsize-and-Distribute, Center for Effective Public Management at Brookings, April, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/lazonick.pdf.

Sammartino F., Stallworth P., Weiner D. (2018), « The Effect of the TCJA Individual Income – Tax Provisions among Income Groups and across the States », *Tax Policy Center*, March 28, https://goo.gl/H6djma.

Sauviat C. (2014), « États-Unis : où en est la mise en œuvre de l'Obamacare, quatre ans après l'adoption de la loi ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 147, septembre, p. 3-18, https://goo.gl/eC9gD8.

Tax Foundation (2017), « Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act », *Special Report*, n° 241, December, https://goo.gl/5CAFbr.

Tax Policy Center (2018), *The Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) - All Provisions and Individual Income Tax Provisions - Distribution of Federal Tax Change by Expanded Cash Income Percentile*, 2018, February 16, http://www.taxpolicycenter.org/model-estimates.

Presse : *Wall Street Journal, New York Times, Washington Post.*