

Politiques publiques : les savants et le peuple

 alternatives-economiques.fr/xavier-timbeau/politiques-publiques-savants-peuple/00092138

Xavier Timbeau, *Alternatives économiques*, 9 mars 2020



« Un curieux jeu s'installe dès lors entre experts orientés, médias ravis de stimuler le débat et mouvements sociaux qui font leurs emplettes sur le marché des idées. »

Philippe Aghion, Gilbert Cette, Elie Cohen, *Les Echos*, Idées, « Cessons de produire des analyses fiscales simplistes pour juger les réformes », 27 février 2020

Dans une tribune, trois économistes, fins connaisseurs de la politique économique et participants de poids aux débats publics, ont critiqué des travaux de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et de l'Institut des politiques publiques (IPP), deux centres de recherche spécialisés dans l'évaluation des politiques publiques, concernant les effets redistributifs des mesures fiscales prises par le gouvernement depuis son arrivée au pouvoir.

A lire Alternatives Economiques n°399 - 03/2020

Leur principale conclusion est que, tant que l'on n'a pas des analyses plus complètes, il vaudrait mieux ne rien dire sur les effets redistributifs, en particulier ceux de la fiscalité du capital. Le simplisme des travaux de l'OFCE et de l'IPP nuirait à la compréhension, il aurait alimenté des mouvements sociaux trompés par une interprétation de leurs conclusions quant au bien-fondé de la politique du gouvernement.

Eclairer l'incertain

Cette prise de position laisse rêveur. Toute analyse dont les sources et les limites sont documentées ne peut que servir le débat public, même si elle est partielle. Être certain de toutes les conséquences d'une réforme est impossible en général, et le principe de la démocratie est de décider dans un univers par nature incertain. Le titre même de la tribune de nos trois experts révèle ainsi une conception du débat qui nous renvoie à des démocraties de façade.

Les travaux de l'OFCE et de l'IPP comblent un vide : on ne mesure les évolutions des inégalités qu'avec un décalage de deux ou trois années par rapport à la mesure de l'activité

Le travail de l'IPP et celui de l'OFCE mobilisent des outils complexes pour établir un résultat non trivial. Il repose sur des bases de données recensant les individus et les ménages, construites à partir des sources fiscales, d'une représentation (un codage) de la législation sociale et fiscale et d'hypothèses de projection. Ces travaux comblent un vide : on ne mesure les évolutions des inégalités qu'avec un décalage de deux ou trois années par rapport à la mesure de l'activité. Pourtant, dans un univers de faible de croissance, l'évolution des inégalités est importante.

La micro-simulation, après les travaux pionniers en France de François Bourguignon, apporte une réponse partielle à ce vide. L'évaluation de l'OFCE, comme celle de l'IPP, utilise cette méthode en projetant l'impact de la législation, soumise au vote des parlementaires, pour l'année suivante. L'IPP conduit son analyse avec son propre modèle, alors que l'OFCE applique le modèle INES développé par l'Insee et la Drees, le service statistique du ministère de la Santé.

De plus, chaque année, l'Insee évalue l'impact de la législation de l'année précédente. Cette multiplicité d'outils et d'équipes est une garantie de qualité. Cette dernière est encore accrue par le travail de la Direction générale du Trésor, au ministère des Finances, qui procède à sa propre évaluation à partir de son propre modèle. Elle propose également une évaluation des effets redistributifs dans le rapport économique et financier qui documente le projet de loi de finances chaque année.

Nourrir le débat démocratique

Les études de l'Insee (*a posteriori*), de l'IPP, de l'OFCE ou de la DG Trésor (*a priori* et prospectives) sont (presque) intégralement statiques. Pourquoi se limiter aux effets statiques de premier degré et ne pas investiguer plus loin dans les effets de comportements ?

C'est bien parce que les effets d'une mesure sont complexes, multiples, diffus qu'il faut tenter de les éclairer

La première raison est qu'il s'agit d'informer sur une base la plus objective possible. Prenons l'exemple d'une baisse d'impôt sur le revenu. Le montant budgété est l'élément principal de la discussion. L'impact de cette baisse d'impôt est complexe à anticiper. Il

dépend de l'état de l'économie – en crise ou en surchauffe –, des réactions des ménages – aux incitations au travail par exemple, ou au taux d'intérêt qui peut modifier leur comportement d'épargne. Il dépend également de la distribution des revenus et des diversités des situations des ménages. Le multiplicateur associé à cette baisse d'impôt est incertain, comme l'ont illustré les débats entre le FMI et la Commission européenne au moment de la crise des dettes souveraines.

Mais pourtant, il paraît inimaginable de ne pas donner le montant de la baisse d'impôt parce que ses effets sont complexes, multiples, diffus et souvent mal appuyés par des études empiriques. Connaître et rendre public cette information est tout simplement nécessaire à la délibération et au vote du budget. Cela ne veut pas dire que l'on croit à des effets dynamiques, qu'on a choisi de l'ignorer et qu'on n'évaluera les avantages et les inconvénients d'une mesure qu'à partir de son coût.

Remettons donc l'église au milieu du village : si on pose dans le débat les chiffres bruts des montants engagés d'une baisse d'impôt, bien que l'on ne soit pas certain de ses conséquences, c'est précisément pour délibérer des effets attendus et que la représentation démocratique prenne ses responsabilités. Soyons encore plus pragmatiques : ce sont les montants dont on décide. Les effets, eux, sont seulement espérés.

Les analyses statiques ont pour but de détailler ces montants le long de la distribution des revenus. Ce n'est rien de plus, mais cela accroît l'information pour le débat démocratique. Ce débat n'est pas limité ou biaisé par plus d'informations, bien au contraire, il est alimenté par ces chiffres. Le panorama partiel mais sincère que nous dressons des mesures du projet de loi de finances ne sert qu'à éclairer une délibération et une décision.

A propos la suppression de l'ISF

Venons-en au deuxième point qui semble être au cœur de la critique des trois économistes : la fiscalité du capital et ses effets redistributifs dynamiques supposés. L'effet statique (combien les contribuables concernés vont-ils y gagner ?) de la transformation de l'ISF en IFI (impôt sur la fortune immobilière) est direct et difficilement contestable, tant il est concentré sur une petite fraction de la population. Les effets dynamiques (cela va-t-il favoriser l'investissement ?) posent en revanche plus de problèmes.

Nous avons déjà évoqué cette question dans une [précédente chronique](#). Cette réforme baisse fortement la taxation du patrimoine financier détenu par les individus. Elle ne modifie que très peu la taxation du capital productif – uniquement pour les entrepreneurs disposant d'un fort patrimoine professionnel. Cette modification de la taxation influence donc très peu les choix d'investissement et en particulier les choix de localisation de son portefeuille.

Supprimer l'ISF, c'est renoncer à un bénéfice économique pour un symbole politique

Pour le dire simplement : on taxe moins un très riche, mais on ne modifie pas le choix qu'il fait de détenir des actions allemandes ou françaises. De toute façon, nous vivons dans un monde où l'épargne est abondante, ce que traduisent les taux d'intérêt réels très bas. Libérer de l'épargne ne stimulera donc pas l'investissement. Au contraire, réduire la taxation du capital productif relativement aux pays concurrents, par l'impôt sur les sociétés ou les impôts à la production, peut à la fois augmenter l'investissement et la compétitivité. Supprimer l'ISF, particulièrement en début de mandat, c'est renoncer à un bénéfice économique pour un symbole politique.

Sollicité sur cette question, qui a provoqué un certain remous jusque dans la majorité présidentielle, France Stratégie, institution rattachée à Matignon, a conclu dans le premier rapport du comité d'évaluation de la fiscalité du capital qu'à partir d'un examen de la littérature disponible sur ce sujet : « *Les études sur la taxation du capital au niveau des ménages sont plus restreintes, avec des résultats moins consensuels...* » Et qu'à partir de l'expérience française de suppression de l'ISF : « *En son état actuel, les études empiriques n'ont pu mettre en évidence d'effets marqués à court-moyen terme sur l'investissement, l'activité des entreprises et l'emploi, ni de la taxation du patrimoine des ménages, ni de la taxation des dividendes.* » Difficile de trouver là une justification économique et un effet de ruissellement avéré. Le principal argument est en fait que la fiscalité du patrimoine a été lourdement augmentée durant le quinquennat de François Hollande. Mais cela, une analyse statique permet de le comprendre.

Economistes réputés, pourtant rompus aux exigences de la recherche scientifique, nos trois experts s'emporent contre un débat qu'ils jugent parti sur les mauvaises discussions. En proposant l'autocensure et en dénonçant le « simplisme » des études dont les résultats ne conviennent pas à leurs choix politiques, ils se posent en princes-philosophes autoproclamés, en profonde contradiction avec la démocratie.