

LesEchos

Les Echos, no. 23156

Idées & Débats, mercredi 11 mars 2020 799 mots, p. 11

Le point de vue

L'économie peut-elle évaluer les politiques publiques ?

de Xavier Ragot

Récemment, Philippe Aghion, Gilbert Cette et Elie Cohen se sont interrogés sur l'intérêt de travaux de l'OFCE, mais aussi de l'IPP (Institut des politiques publiques) qui évaluent les effets redistributifs des politiques publiques à très court terme. Ils insistent sur la nécessité de les compléter par l'analyse des effets des politiques sur la croissance et l'emploi.

Par exemple, la baisse de la fiscalité du capital augmente certes les inégalités à court terme, mais elle pourrait augmenter la croissance et en définitive bénéficier aux ménages les plus pauvres. Mais que sait-on des effets de long terme des politiques publiques ?

Cette question est au coeur des dernières recherches de la science économique. Un nouveau type de modèle a récemment émergé. Il tient compte des inégalités entre ménages et de l'hétérogénéité des entreprises. Ces modèles se sont en particulier intéressés à la question de l'effet de la baisse de la fiscalité du capital, considérant précisément les effets sur les inégalités et la croissance à plus long terme.

Que nous disent-ils ? Tout d'abord, ils concluent qu'une taxation optimale du capital devrait être plus élevée que dans les recherches précédentes, avec une taxe sur le capital pour les Etats-Unis de 36 % selon trois économistes, Conesa, Kitao et Krueger. Ensuite, des travaux montrent que la cause principale de l'augmentation des inégalités aux Etats-Unis depuis quarante ans est la baisse de la fiscalité du capital, avant les évolutions technologiques si l'on en croit trois autres chercheurs, Hubmer, Krusell et Smith. L'OFCE développe en ce moment de tels modèles pour la France.

Pourquoi ne pas les mobiliser pour évaluer les effets des politiques actuelles ? Parce que cette littérature est encore trop jeune pour guider la politique économique. Un débat sur la robustesse des résultats est nécessaire avant de guider le débat public. Il y a encore peu d'éléments scientifiques pour trancher entre des positions extrêmes qui voudraient réduire la taxation du capital et celles de Thomas Piketty qui voudrait l'augmenter considérablement. C'est malheureux, car la société souhaite une vérité économique, et il est toujours malaisé de communiquer ses incertitudes. Mais, vu la faiblesse des taux d'intérêt ainsi que la hausse de l'épargne en France et dans le monde depuis plus de dix ans, on ne voit pas très bien pourquoi il faudrait inciter l'épargne par la fiscalité, dans un environnement budgétaire contraint et d'accroissement des inégalités.

Devant cette difficulté à évaluer les effets de long terme des politiques, les institutions dont l'OFCE se concentrent donc sur un exercice plus limité, consistant à simuler l'effet des différentes mesures sur la richesse des ménages, à court terme. C'est un exercice difficile car il faut entrer dans la complexité du système socio-fiscal français et avoir une représentation pertinente de toute la population française. Nous disposons maintenant des données et de la puissance numérique pour le faire.

Même s'il faut les compléter par des analyses économiques de tels exercices restent utiles. Premièrement, ils sont une première étape pour toute analyse économique. Ils sont nécessaires pour élaborer différents scénarios de long terme, plus incertains. La seconde raison c'est que les ménages et les entreprises perçoivent immédiatement les effets distributifs de court terme des réformes, bien avant que les effets de long terme se matérialisent. De telles études statiques permettent de mesurer cette réalité et ainsi d'informer les décideurs politiques quant aux effets négatifs non identifiés. L'introduction de la taxe carbone, par exemple, aurait été menée différemment si l'on avait mieux mesuré les effets de cette taxe entre les différents ménages et territoires.

Enfin, l'introduction de l'hétérogénéité entre les agents pose un problème fondamental à l'économiste intervenant dans le débat public. En effet, la science économique a comme objectif de maximiser le bien-être de la population. L'introduction explicite des effets différenciés entre ménages rend une question incontournable : le bien-être certes, mais de qui, de quelle génération et à quel horizon ?

On ne peut comparer les politiques économiques sans avoir un critère explicite de bien-être social. Le philosophe John Rawls estime qu'il faut améliorer le bien-être des plus démunis. Certains considèrent que le critère pertinent est le bien-être moyen de toutes les générations futures. D'autres encore expriment une aversion pour les inégalités. L'économiste n'est pas le mieux placé pour choisir un tel critère. C'est au débat politique de le faire. C'est une vérité profonde : le but de l'économie échappe à l'économiste. Les études de micro-simulation statiques (fiables mais nécessairement modestes dans leur ambition) et les modèles d'équilibre général dynamique (plus ambitieux, mais qui reposent sur beaucoup d'hypothèses et sont donc moins robustes) contribuent tous deux, à leur manière, à nourrir ce débat politique. Nous n'avons pas d'autres choix que de bien expliquer ces résultats et de faire confiance à l'intelligence des lecteurs.

Xavier Ragot

Note(s) :

Xavier Ragot est président de l'OFCE, directeur de recherche au CNRS.