



L'impôt et la redistribution.

De bons outils de politique économique?

XAVIER DUPRET
AVRIL 2019
10.200 SIGNES

Depuis un certain nombre d'années déjà, on repère, dans la littérature économique, un mouvement de réhabilitation des travaux d'inspiration keynésienne portant sur les stabilisateurs économiques. De manière fort générale, la stabilisation automatique désigne la capacité des finances publiques à atténuer l'impact de la conjoncture sur l'activité et, par là-même, à assurer la pérennité du fonctionnement de l'économie en période de crise.

Le mécanisme des stabilisateurs automatiques s'active de la manière suivante. "Lorsque l'économie est en expansion, les impôts augmentent avec la hausse de la consommation et de l'emploi. Dès lors, les prestations sociales baissent en raison de la création d'emplois et du recul du chômage. La hausse des impôts et la baisse des prestations conduisent alors à une réduction de la croissance. L'augmentation initiale de l'activité est donc réduite par le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. La situation est symétrique lorsque l'économie connaît un ralentissement¹".

¹ Raphaël Espinoza, *Les stabilisateurs automatiques en France*, Economie et prévision, n°177, janvier 2007.

Petites leçons pour une crise à venir

Ce cadrage théorique s'avère particulièrement intéressant alors que les menaces de crise sur l'économie mondiale se multiplient². Depuis l'éclatement de la bulle de l'Internet et de la "nouvelle économie" en 2001-2002, on constate un regain d'intérêt dans la littérature économique pour les études relatives aux stabilisateurs économiques. Ces dernières étaient quelque peu marginalisées depuis les années 1980 en raison de la restauration néolibérale en vogue durant cette décennie. L'exploration des thèses liées aux politiques de stabilisation automatique permet d'entrevoir un certain nombre d'enjeux importants pour la gauche en cette période, ô combien troublée.

Examinons, pour nous en convaincre, d'un peu plus près la nature et le contenu de la stabilisation économique. A la suite de Robert Solow, Prix Nobel d'économie 1987, il convient de se montrer des plus restrictifs dans la définition des stabilisateurs économiques : "l'adjectif automatique nous rappelle que certaines des réactions de politique budgétaire sont censées se produire spontanément, de manière endogène, (...), sans choix discrétionnaires".³ Les stabilisateurs automatiques ne s'ajoutent donc pas arbitrairement, si l'on suit cette définition, à n'importe quel modèle macroéconomique. Bien au contraire, ils en font partie de manière sous-jacente en tant qu'ils sont pleinement incorporés dans les "structures institutionnelles existantes"⁴.

A ce titre, on constatera avec intérêt que les stabilisateurs économiques englobent des fonctions de protection sociale. Par exemple, l'existence de mécanismes d'indemnisation contre le chômage qui, en période de crise et de forte contraction du taux d'emploi, va déclencher *ipso facto* des paiements d'allocations aux chômeurs supplémentaires. Ces dépenses de sécurité sociale contribueront, pour leur part, à soutenir le revenu disponible. Par ailleurs, les systèmes d'allocations de chômage permettent de "favoriser une recherche d'emploi plus longue par le chômeur, lui évitant ainsi de devoir accepter la première offre qui se présente, éventuellement à un salaire inférieur à celui qu'il anticipait"⁵. Bref, la protection sociale constitue un mécanisme qui permet de stabiliser l'économie en évitant le scénario fatidique d'une déflation salariale. En effet, si les travailleurs s'engagent, dans un contexte d'augmentation du chômage, à travailler pour des salaires décroissants, la menace déflationniste risque bien de pointer le nez.

² L'Echo, édition mise en ligne le 5 octobre 2018.

³ Robert Solow, *Peut-on recourir à la politique budgétaire, Est-ce souhaitable ?* in Numéro spécial de Problèmes économiques, "Les économistes face à la crise", n°2970, La Documentation Française, Paris, avril 2009, p.35.

⁴ Ibid

⁵ Robert Solow, op.cit, p.36

La Confédération européenne des syndicats (CES), par la plume de l'un de ses conseillers, reproduisait ce type de point de vue pour l'Europe dans la foulée de la Grande Crise de 2007-2008.

La CES faisait valoir qu'avec le renforcement du ralentissement de l'activité économique, un impact négatif sur les salaires était, à l'époque, à craindre. Si on laissait un effondrement des salaires se produire, la crise évoluerait de la manière suivante : "les réductions salariales déclencheront une spirale déflationniste des prix et des salaires, les taux d'intérêt réels augmenteraient et nous nous retrouverions dans une situation de déflation de la dette, avec une dégradation comparable à celle des années trente"⁶. En suivant la théorie des stabilisateurs automatiques, on postulera que la mise en oeuvre d'un cadre fonctionnel pour nos économies afin d'éviter, en cas de choc majeur, une déflagration de type déflationniste passe fort logiquement par un (re)financement des fonctions collectives de protection sociale.

Boucler la boucle

Parallèlement, si le niveau des salaires et le pouvoir d'achat des salariés décroissent, la consommation va inévitablement diminuer. Cet état de choses accentuera la morosité ambiante du contexte économique. Et partant, c'est l'emploi qui va trinquer. Une spirale négative va ainsi se mettre en place. Pour reprendre l'expression de Paul Krugman : "la chute des salaires est le signe que l'économie est malade. Et ce symptôme est à même d'aggraver l'état de santé de l'économie"⁷.

Par ailleurs, d'après Solow, ce qui vaut pour le régime des allocations de chômage vaut aussi pour les autres composantes du système de protection sociale. Ainsi, dans le cas des pensions, maintenir un nombre plus élevé d'anciens sur le marché du travail, par exemple en postposant l'âge de départ à la retraite ou en laissant se développer une catégorie de "lumpenretraités" obligés de travailler pour compléter leur maigre niveau de leurs allocations, représente un accroissement des postulants à l'emploi. En cas de diminution du nombre de postes de travail durant une période de récession, cet afflux de nouveaux venus sur le marché du travail va imprimer sur les salaires un mouvement orienté à la baisse. Gare, là encore, aux effets déflationnistes en retour...

Ce cadrage théorique implique un financement des fonctions de protection sociale pour contrer les effets potentiellement dépressifs d'une récession. Ces considérations s'avèrent particulièrement instructives dans le contexte belge où il arrive que l'on présente de plus en plus souvent la sécurité sociale comme un coût pour les finances publiques en omettant de mettre en avant ses propriétés macroéconomiques stabilisatrices. Intellectuellement, ce discours limite la

⁶ Ronald Janssen (conseiller CES), *La relance sociale européenne et la Grande Récession* in L'Economie Politique, n°43, juillet 2009, p.70.

⁷ Paul Krugman, *Falling Wage Syndrom*, chronique publiée dans le New York Times, 3 mai 2009.

question des stabilisateurs automatiques à un enjeu purement comptable sans tenir compte de la dynamique d'ensemble induite sur le tissu économique.

Et c'est un (gros) problème.

A contre-courant

Car, plus globalement, il se trouve qu'à l'expérience, on constatera que l'effet stabilisateur d'une politique économique est d'autant plus puissant que le système d'imposition des revenus est davantage progressif. A ce propos, on relèvera, à la suite de nombreux observateurs, un affaiblissement majeur depuis les années 1980 de la fonction de stabilisation automatique dans les économies avancées, en raison notamment de "la tendance dominante défavorable à l'Etat-Providence et à ses institutions les plus représentatives et l'atténuation du caractère progressif du système global d'impôts et de transferts"⁸. En fin de compte, l'ouverture du débat sur les stabilisateurs automatiques nous permet d'adopter une posture consistante quant à la montée des déficits en période de récession.

En cette matière, plutôt que de s'en prendre unilatéralement au volet des dépenses, il conviendrait, en revanche, de favoriser les projets susceptibles d'activer la collecte des recettes. Toute entreprise sérieuse de restauration des mécanismes automatiques de stabilisation au sein des pays de l'OCDE passera, en effet, par une réhabilitation des fonctions redistributrices de l'impôt et un bétonnage de la sécurité sociale.

En fin de compte, le renforcement des stabilisateurs automatiques de l'économie belge contribuera à contrer les effets de la crise qui devrait éclater dans les mois qui viennent. "L'avantage de la stabilisation automatique tient précisément à ce qu'elle est automatique. Elle n'est donc pas sujette aux difficultés qui se manifestent lorsqu'un plan de relance (...) doit être mis en œuvre par un gouvernement démocratique"⁹.

Les stabilisateurs freineraient donc le déclin de l'économie en période de crise. De plus, leur efficacité serait directement proportionnelle au caractère redistributif des politiques fiscales et de systèmes de protection sociale. Ainsi donc, un niveau élevé d'égalitarisme social favoriserait, en fin de compte, le bon fonctionnement de l'économie.

Cette perspective est à rebours du discours, pour l'heure, dominant dans le champ sociopolitique. Il suffit pour s'en convaincre de lire les éditoriaux de la grande presse lorsque les syndicats décident d'un jour de grève générale dans notre beau pays adepte, paraît-il, de la concertation sociale.

En attendant sans doute un nouvel épisode de crise aigüe et les luttes qui l'accompagneront inexorablement...

⁸ Robert Solow, op.cit, p.37.

⁹ Robert Solow., op.cit., p.36.