



HAL
open science

Dette publique, déficit budgétaire, prélèvements obligatoires : comment concilier des exigences contradictoires ?

Jacques Le Cacheux

► To cite this version:

Jacques Le Cacheux. Dette publique, déficit budgétaire, prélèvements obligatoires : comment concilier des exigences contradictoires ?. Les Cahiers français : documents d'actualité, 2008, 347, pp.51-56. hal-01022538

HAL Id: hal-01022538

<https://sciencespo.hal.science/hal-01022538>

Submitted on 10 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'économie française en question

Dettes publiques, déficit budgétaire, prélèvements obligatoires : comment concilier des exigences contradictoires ?

Les gouvernements sont régulièrement soumis à deux exigences difficiles à concilier : d'un côté, redresser les finances publiques, de l'autre, réduire le taux de prélèvements obligatoires. Depuis une trentaine d'années, celui-ci a fortement progressé, le solde public a toujours été négatif et la dette publique est passée de 20 % à plus de 65 % du PIB. Après un retour sur trois décennies de dégradation des comptes publics, Jacques Le Cacheux fait le point sur les débats concernant la maîtrise nécessaire de leur dérapage, dans la configuration de l'Union monétaire et au vu de l'argument des générations futures. Si la hausse des prélèvements obligatoires peut sembler de prime abord aller de soi dans ce contexte, elle n'est toutefois pour l'auteur ni souhaitable ni inexorable, comme l'attestent les expériences d'autres États européens.

C. F.

Le casse-tête du budget de l'État pour 2009

À la fin de l'année 2007, déjà, le Premier ministre avait déclaré qu'il était à la tête d'un « *État en faillite* ». Formule bien excessive, sans doute, mais qui traduisait pourtant l'impécuniosité de la puissance publique. En janvier 2008, d'ailleurs, le chef de l'État lui-même admettait que les « *caisses de l'État [étaient] vides* ». La dégradation de la conjoncture européenne au cours de l'année 2008, sous l'effet conjugué de la crise financière internationale, de la hausse des cours du pétrole et de la politique anti-inflationniste menée par la Banque centrale européenne (BCE), avec ses conséquences sur les taux d'intérêt et sur l'appréciation de la devise européenne, notamment par rapport au dollar, rend, en France, l'exercice d'élaboration du budget de l'État particulièrement ardu en cet automne 2008. Les niveaux atteints par le déficit public et la dette sont tels que l'obligation de respecter les contraintes du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) européen prive les autorités budgétaires françaises de toute marge de manœuvre. Lors de la campagne électorale de 2007, le Président avait pourtant promis un abaissement de trois points du taux de prélèvements obligatoires, censé « *rendre aux Français* » quelque 68 milliards d'euros de pouvoir d'achat, selon les évaluations de l'équipe du candidat. Et les ministres souhaitaient tous lancer de grands chantiers, dont les ambitions semblent, à chaque fois, rognées, ou du moins bridées par les contraintes budgétaires : le lancement du revenu de solidarité active (RSA), pour le financement duquel il a fallu trouver de nouvelles recettes ; le plan Campus pour la modernisation des universités, finalement financé par la vente d'actions EDF détenues par l'État ; le Grenelle de l'environnement, dont on semble vouloir repousser la mise en œuvre, pour éviter de nouveaux prélèvements au moment où le pouvoir d'achat, en berne, est la première préoccupation des citoyens partout en Europe.

Le projet de loi de finances pour 2009 présenté par le gouvernement en Conseil des ministres le 26 septembre 2008 affiche, en dépit du ralentissement avéré de la croissance économique et de la remontée du chômage, un budget qui s'efforce de respecter le plafond de déficit inscrit dans le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) européen. Mais il est construit sur la base d'une hypothèse de croissance relativement optimiste, que l'aggravation de la crise financière et ses conséquences probables sur l'activité économique a immédiatement rendue obsolète : conformément aux règles de la comptabilité budgétaire européenne, les fonds publics injectés dans les établissements de crédit défaillants ne sont pas pris en compte dans le déficit public ; mais ils viennent alourdir la dette, gonflant des charges d'intérêts déjà augmentées par le renchérissement du crédit, tandis que les rentrées fiscales ont toutes les chances d'être amputées par la récession qui s'aggrave.

Le gouvernement peut-il, dans ces circonstances, continuer d'afficher l'objectif de retour à l'équilibre

des finances publiques à moyen terme – 2012, comme il s’y était engagé devant les instances européennes, ou même 2013, comme il le suggère désormais –, tout en réduisant les prélèvements obligatoires, objectif affirmé de la mandature ? Les nombreuses contraintes qui pèsent sur la plupart des dépenses rendent le budget de l’État inerte, tandis que celui des collectivités territoriales subit la pression du dynamisme des dépenses, notamment sociales, qui leur ont été transférées lors de « l’acte II de la décentralisation », en 2003, et que le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2009 fixe des objectifs ambitieux de maîtrise de la progression des dépenses, sans prévoir pour autant de réduction significative du déficit de la « Sécu ».

renoué avec des niveaux d’endettement public – évalués en termes de ratio d’endettement – voisins de ceux que l’on observe aujourd’hui en moyenne en Europe, soit environ 65 % du PIB ; et le gouvernement fédéral n’a pas hésité à accroître son endettement de plus de 1 000 milliards de dollars en quelques semaines pour financer les sauvetages successifs d’institutions financières défailtantes au cours du mois de septembre 2008 ainsi que le « plan Paulson », finalement approuvé par le Congrès dans les premiers jours d’octobre.

Le choc de la réunification allemande

Depuis plus de trois décennies, cependant, la France et quelques autres pays européens se distinguent par des ratios d’endettement public inexorablement croissants. De transitoires et relativement modestes, les déficits budgétaires sont devenus permanents après le premier choc pétrolier (1973). N’affectant d’abord que faiblement les ratios d’endettement public des pays concernés – la Belgique et l’Italie, en premier lieu, mais aussi, dans une moindre mesure, la France – en raison d’une inflation élevée et de taux d’intérêt réels faibles ou négatifs, ces déficits persistants ont produit un gonflement spectaculaire de l’endettement public dès le début de la désinflation : au début des années 1990, la Belgique et l’Italie affichaient des ratios d’endettement public supérieurs à 100 %, tandis que plusieurs autres pays de l’Union européenne dépassaient le seuil des 60 %, alors retenu dans le traité de Maastricht comme limite supérieure pour les candidats à l’entrée dans l’Union monétaire.

Toutefois, ni la France ni l’Allemagne ne semblaient alors menacées par le risque de dépasser ce seuil : en 1992, au moment de la signature du traité de Maastricht, les ratios d’endettement public des deux pays étaient voisins de 40 % du PIB, et les déficits publics inférieurs à 2 % du PIB. Ce sont les conséquences, directes et induites, du choc macroéconomique massif qu’a constitué la réunification allemande, en 1990, qui ont, en moins de dix ans, brusquement dégradé les soldes budgétaires des deux pays et fait bondir leurs ratios d’endettement au-delà du seuil autorisé dans le traité. En effet, en Allemagne-même, la réunification a été financée par des transferts budgétaires colossaux et durables de l’Ouest vers l’Est, qui ont profondément déséquilibré les finances publiques fédérales, tandis que le choc de demande consécutif alimentait une inflation inhabituelle dans ce pays, et intolérable pour la Bundesbank. L’adoption par cette dernière d’une politique monétaire très restrictive, engendrant une escalade brutale des taux d’intérêt réels dans tous les pays partenaires au sein du Système monétaire européen, précipita la profonde crise de change du SME de 1992-1993 et engendra dans tous les pays européens la récession la plus grave de l’après-guerre, elle-même à l’origine d’une détérioration considérable des soldes publics dans tous les pays, dont la France, où le déficit budgétaire avoisinait en 1993 les 6 % du PIB. En dépit des importants sacrifices consentis dans les années suivantes pour réduire le déficit et la dette, de manière à respecter à l’échéance (1998) les fameux critères

Trois décennies de dégradation des finances publiques

Solde public et conjoncture

Le déficit public, qui semble aujourd’hui endémique, n’est pas une caractéristique immuable des finances publiques, ni dans le temps, ni dans l’espace : la France a traversé, notamment dans les dernières décennies du XIX^e siècle, de longues périodes d’endettement public, mais a aussi connu, pendant les années 1960, par exemple, des comptes publics équilibrés, voire excédentaires ; et parmi les pays développés, certains affichent des excédents budgétaires et des dettes publiques en voie de contraction. Dans la plupart des cas, les déficits varient au gré de la conjoncture, de manière contra-cyclique, soit spontanément, parce qu’un ralentissement de l’activité économique nationale entraîne automatiquement un moindre dynamisme des recettes et une accélération de certaines dépenses, notamment sociales (on parle alors de « stabilisateurs automatiques budgétaires »), soit parce que le gouvernement décide d’utiliser l’instrument budgétaire à des fins de stabilisation conjoncturelle ; il pratique alors une politique de « soutien de la demande » – par des baisses d’impôts, comme l’a fait le gouvernement fédéral américain au printemps 2008, ou par une augmentation de certaines dépenses publiques, à l’instar de ce qu’annonce le gouvernement espagnol pour 2009 – en cas de ralentissement ou de récession, et une politique de « freinage » en cas de « surchauffe » de l’économie nationale. Ainsi, aux États-Unis, où le gouvernement fédéral recourt activement à l’instrument budgétaire à des fins contra-cycliques, les déficits budgétaires peuvent atteindre quatre à cinq points de PIB dans les périodes de récession ; mais lors des phases de croissance soutenue, la réduction de la dette publique est significative, au point même que, pendant les années de forte croissance de la fin du siècle passé, certains analystes ont pu s’alarmer des risques de disparition complète de la dette publique fédérale... Il n’en a, bien sûr, rien été. Les années 2000 ont

de Maastricht – hausse de la TVA en France, instauration d'un « impôt Europe » en Italie, etc. –, les déficits publics étaient tous, au moment de l'entrée dans la monnaie unique, proches de 3 % du PIB et les ratios d'endettement presque partout supérieurs aux 60 % du PIB requis. Et, en dix ans d'existence de la zone euro, tandis que la majorité des pays européens sont parvenus à ramener déficits et dettes publics bien en deçà des seuils mentionnés, que l'Allemagne, après avoir violé pendant trois ans le Pacte de stabilité, a réduit son déficit budgétaire à moins de 2 % du PIB, la France affiche toujours des déficits publics proches des 3 % autorisés, et un ratio d'endettement public croissant : avec près de 1 300 milliards d'euros, la dette publique devrait, à la fin de l'année 2008, dépasser le seuil de 65 % du PIB.

Les contraintes européennes

De Maastricht au Pacte de stabilité et de croissance (PSC)

Avec le traité de Maastricht, adopté en 1992, l'Union européenne s'est pour la première fois dotée d'un ensemble de règles encadrant les politiques budgétaires nationales, bien que ces dernières relèvent, selon le principe de subsidiarité affirmé dans ce même traité, du domaine des compétences nationales. Parmi les fameux « critères de Maastricht », au nombre de cinq, deux concernent les finances publiques : un plafond de 3 % du PIB pour le déficit public et de 60 % du PIB pour la dette publique brute. Il s'agit là de conditions imposées aux pays qui souhaitent adopter la monnaie unique. Pour la suite, le traité d'Amsterdam a, en 1997, instauré le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), désormais en vigueur ; théoriquement applicable à tous les membres de l'UE, mais en pratique contraignant pour les seuls membres de la zone euro, ce pacte reprend la limite de 3 % pour les déficits, au-delà de laquelle ils sont considérés comme « excessifs », les pays concernés faisant alors, en principe (1), l'objet d'une procédure graduelle d'avertissement par la Commission, puis de sanctions adoptées par le Conseil européen ; mais le Pacte ajoute surtout un objectif d'équilibre ou d'excédent des comptes publics à moyen terme, qui équivaut donc à imposer une baisse tendancielle du ratio d'endettement public.

L'objectif du PSC est, en théorie, la soutenabilité des finances publiques de chacun des États membres, avec comme idée sous-jacente que si l'un des membres de la zone euro menait une politique insoutenable, son insolvabilité risquerait d'obliger les États partenaires à le renflouer, ou la Banque centrale européenne à recourir à un financement monétaire de sa dette publique. La stabilité monétaire de la zone euro, objectif prioritaire de la BCE, pourrait alors être menacée. Mais au-delà de la soutenabilité, le Pacte vise la réduction des dettes publiques au nom de l'équité intergénérationnelle et en prévision du vieillissement des populations européennes,

auquel il conviendrait de se préparer afin de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour faire face à cette pression accrue sur les finances publiques.

Des contraintes difficiles à respecter

Selon ses concepteurs, le Pacte devait permettre aux gouvernements des pays membres de mener des politiques budgétaires contra-cycliques ou, du moins, de laisser jouer les stabilisateurs automatiques budgétaires, précisément parce qu'en moyenne, les soldes publics devaient être voisins de l'équilibre, laissant ainsi une marge de manœuvre suffisante en cas de récession « normale ». Dans la pratique toutefois, les choses ont été différentes, car les principaux pays membres de l'Union monétaire sont entrés dans la zone euro avec des ratios d'endettement et de déficit public égaux ou déjà supérieurs au seuil fixé à Maastricht. Dès lors, tout ralentissement de l'activité économique aurait dû les contraindre à mener une politique budgétaire pro-cyclique ou, au moins, à ne pas laisser jouer les stabilisateurs automatiques budgétaires, ce à quoi un grand pays peut difficilement se résoudre, en raison du coût élevé d'une telle politique en termes de demande intérieure, donc de croissance et d'emploi. C'est ce qui explique que, dès 2002 en Allemagne, puis en 2003 en France, la contrainte ait été allègrement violée par ceux-là mêmes qui l'avaient imposée auparavant.

Nombre d'analystes, et la Commission européenne avec eux, reprochèrent alors aux gouvernements nationaux de ces pays d'avoir mené des politiques pro-cycliques pendant la phase de forte croissance de la fin des années 1990, ne mettant pas à profit l'abondance des recettes fiscales pour réduire déficit et dette publics. On se souvient, à ce propos, du fameux épisode de la « cagnotte », en France à l'automne 1999 : devant le constat d'une amélioration rapide des soldes budgétaires due à des rentrées fiscales plus dynamiques que prévu, la pression politique en faveur d'une baisse d'impôts fut telle que le gouvernement Jospin décida de ramener le taux normal de TVA de 20,6 % à 19,6 % (2), amputant ainsi les recettes de l'État d'environ 6 milliards d'euros par an.

Cette pro-cyclicité des politiques budgétaires nationales en réponse aux incitations nées du Pacte s'explique par le coût politique de son respect et par l'insistance mise sur la notion de « déficits publics excessifs », c'est-à-dire sur le plafond des 3 %. C'est ce qui fit dire à Romano Prodi, alors président de la Commission européenne, que le Pacte était « stupide ». C'est également ce qui inspira sa réforme au printemps 2005. Face aux violations répétées des grands pays, dont la condamnation par le Conseil apparaissait politiquement difficile, la Commission obtint, au prix d'un

(1) Des « circonstances exceptionnelles », et notamment le cas d'une « récession sévère » sont toutefois prévues. Le dépassement du plafond de déficit est alors admis.

(2) Il s'agissait, en l'occurrence, d'une promesse de campagne du Parti socialiste, qui s'était engagé à revenir sur la hausse du taux normal de TVA décidée en 1996 par le gouvernement Juppé pour accroître les recettes fiscales en vue de respecter les critères de Maastricht.

assouplissement des conditions définissant les circonstances exceptionnelles ou particulières dans lesquelles un pays pouvait être autorisé à franchir la barre des 3 %, de préciser, de manière chiffrée, l'objectif « *d'équilibre ou d'excédent à moyen terme des finances publiques* » : le suivi des soldes publics nationaux s'effectue désormais sur la base du « déficit structurel », qui vise à purger le déficit observé des effets des fluctuations conjoncturelles. Cette règle apparaît comme moins « stupide » que la règle initiale, du point de vue de l'analyse économique, mais reporte l'arbitraire sur l'évaluation du « solde structurel », peu robuste (3) Tous les États membres dont les finances publiques ne sont pas en équilibre ou en excédent se sont engagés à réduire, chaque année, ce « déficit structurel » de 0,5 point de PIB, et à atteindre l'équilibre en 2012. Or, en 2008, cet engagement n'a pas été respecté par la France, dont le gouvernement estime que les réformes qu'il conduit engendrent des coûts à court terme qui seront compensés ultérieurement par des gains de croissance.

qui impose que la valeur actualisée de ses flux futurs de recettes et de dépenses soit positive ou nulle ; la seconde est qu'à la différence des agents privés, les décisions qu'il prend en matière notamment de politique budgétaire, influencent l'activité économique.

Peut-on pour autant considérer qu'aucune contrainte financière ne pèse sur la gestion publique, et que l'accumulation de dette publique n'est jamais vraiment un problème ? Certains analystes, qui préconisent des politiques budgétaires actives, dans la tradition keynésienne, ne semblent pas très loin de le penser. Et parmi les peurs qui ont alimenté la réflexion sur les critères de Maastricht, puis sur le Pacte, figure l'idée, parfaitement fondée analytiquement, selon laquelle les gouvernements des pays membres d'une Union monétaire sont moins soumis à la discipline des marchés financiers dans la gestion de leur dette publique que ceux des pays possédant leur propre devise et subissant, dès lors, directement les sanctions des marchés en termes de dépréciation de leur monnaie et de hausse de leur taux d'intérêt lorsque l'évolution de leur dette publique est jugée insoutenable par les investisseurs ; les risques de dérive des finances publiques sont donc plus grands pour les premiers.

En général, il est possible de stabiliser le ratio d'endettement public à un niveau choisi, dès lors que la croissance économique est, en moyenne, suffisante pour que le surcroît de recettes fiscales qu'elle procure assure la couverture de la charge d'intérêt sur la dette publique. Dans le cas contraire, la dette publique est insoutenable, et devient effectivement un fardeau partiellement transmis par les générations présentes aux générations futures. Mais, contrairement à ce qu'affirment certains commentateurs, il ne repose pas intégralement sur les générations futures : étant donné l'échéance moyenne, qui est inférieure à dix ans, une part importante sera amortie du vivant des contribuables actuels, qui paieront leur part. En outre, la formule selon laquelle « chaque bébé français hérite, à sa naissance, d'une dette de 19 000 euros » n'est pas tout à fait exacte, car cette dette est détenue, pour l'essentiel, par des épargnants français. C'est donc de la dette que des contribuables français contractent à l'égard des épargnants français et de leurs enfants ; et ce sont souvent les mêmes...

La soutenabilité des finances publiques peut être menacée dans deux cas, au moins, que l'on ne peut exclure : celui où le recours à l'endettement finance des dépenses courantes improductives ; et celui où la charge

(3) Cette évaluation repose sur la mesure du niveau « potentiel » du PIB, puis de l'effet sur le solde budgétaire de l'écart – l'*output gap* – entre ce « PIB potentiel » et le PIB observé. Les méthodes statistiques mobilisées sont, en réalité, très fragiles et les résultats sujets à débats, surtout dans les périodes de sous-emploi durable.

(4) Le sommet du « G4 » – les gouvernements des quatre plus grands pays européens – réuni à Paris le samedi 4 octobre 2008 sous présidence française pour tenter de coordonner les réponses européennes à la crise s'est, sans surprise, prononcé pour un assouplissement, plaçant les « circonstances exceptionnelles ».

(5) Une chose au moins est sûre : ce n'est pas « la France », qui vit au-dessus de ses moyens, mais le secteur public français ; la France, elle, a une épargne en moyenne supérieure à son investissement, de sorte qu'elle vit tout à fait « dans » ses moyens...

Vers une nouvelle réforme du Pacte de stabilité et de croissance ?

De manière peu surprenante, l'extension à l'Europe de la crise financière et ses conséquences probables sur les finances publiques – alourdissement de la dette des États qui doivent renflouer des établissements financiers en difficulté, baisse des recettes fiscales et hausse des dépenses sociales consécutives au ralentissement de l'activité, voire à la récession, que subit la zone euro – ont, à l'automne 2008, relancé le débat sur l'opportunité d'assouplir les critères du Pacte. Et en toute logique, il semblerait que les « circonstances exceptionnelles » puissent légitimement être plaidées pour justifier, dans ce cas, le dépassement, par la France et peut-être d'autres, du plafond de 3 % pour le déficit public (4).

La dette publique est-elle un fardeau pour les générations futures ?

Que dire de l'objectif de réduction des ratios d'endettement public, qui constitue le cœur du Pacte réformé en 2005, et que bon nombre de responsables politiques présentent comme une règle de bonne gestion et une priorité ? La France « *vit-elle au-dessus de ses moyens* », comme l'affirment souvent les commentateurs des choix budgétaires ? La réponse à cette question est moins simple qu'il n'y paraît (5), car un État n'est pas un ménage, ni une entreprise ; ce qui peut sembler relever du bon sens en matière de gestion familiale ne s'applique donc pas à la puissance publique, pour au moins deux raisons : la première est que l'on peut considérer que l'État est « éternel », de sorte qu'il n'est pas tenu de rembourser sa dette et d'équilibrer son budget sur un « cycle de vie ». Sa contrainte budgétaire est celle de la « soutenabilité »,

d'intérêts sur la dette publique obère toute politique budgétaire. Ainsi, en France, depuis de nombreuses années déjà, l'endettement finance des dépenses courantes, principalement de protection sociale – notamment le déficit de la Sécurité sociale –, tandis que les dépenses d'avenir – investissements d'infrastructure, dépenses de recherche et développement – sont régulièrement comprimées ou remises à plus tard au nom de la lutte contre les déficits excessifs. La discipline du Pacte se retourne ainsi contre son objet même, handicapant la croissance future, et par là, la soutenabilité de la dette, qu'elle est censée garantir. Le remède à ce biais contre les dépenses publiques les plus productives serait l'adoption d'une « règle d'or des finances publiques », comparable à celle qui prévaut, depuis 1997, au Royaume-Uni : le critère retenu pour juger du caractère « excessif » du déficit public n'est alors pas le déficit total, mais le solde hors dépenses publiques d'investissement (6).

D'autre part, il est légitime de chercher à contenir le ratio d'endettement public à un niveau raisonnable pour limiter la charge d'intérêts : celle-ci est évaluée par le PLF 2009 à près de 44 milliards d'euros. Elle réduirait les marges de manœuvre budgétaire du gouvernement de plus de 70 %.

Une hausse inexorable des prélèvements obligatoires ?

Dans ces conditions, peut-on envisager une baisse des prélèvements obligatoires ? Ces dernières années, la plupart des gouvernements, en Europe, aux États-Unis et dans la grande majorité des pays développés ont été élus, entre autres, sur la promesse de réduire le taux de prélèvements obligatoires (7). La France ne fait pas exception, comme on l'a rappelé dans l'introduction, et les premières décisions de l'actuelle majorité présidentielle ont consisté, avec la fameuse loi TEPA (travail, emploi et pouvoir d'achat), adoptée en août 2007, à réduire plusieurs impôts très visibles et symboliques : défiscalisation des heures supplémentaires, déductibilité du revenu imposable des intérêts d'emprunt pour le logement, allègement considérable des droits de succession, déductibilité de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) des investissements dans les petites et moyennes entreprises (PME), et renforcement du bouclier fiscal en sont les principales mesures, dont le coût total pour les finances publiques dépasse les 13 milliards d'euros en 2008. Et, en 2008, étaient engagés, en parallèle, deux grands chantiers visant explicitement à poursuivre cet effort de réduction des impôts : la Révision générale des politiques publiques (RGPP) – qui vise à rationaliser les dépenses de l'État – et la Révision générale des prélèvements obligatoires (RGPO).

Mais ce processus ne semble pas déboucher sur des annonces tangibles et, très vite, le même gouvernement a semblé contraint de revenir sur cette orientation, même si la rhétorique de la baisse des prélèvements demeure :

de nouvelles taxes (sur le poisson, sur les entreprises de téléphonie mobile, etc.) sont envisagées pour financer telle ou telle dépense nouvelle ; un prélèvement supplémentaire sur les revenus de l'épargne et du patrimoine est annoncé pour financer le revenu de solidarité active (RSA), etc.

En réalité, il apparaît aujourd'hui clairement qu'en dépit d'efforts de plus en plus soutenus pour contenir la progression des dépenses publiques, les besoins financiers du secteur public, tant dans les domaines régaliens traditionnels – police, justice, défense – qu'en matière d'investissements en capital physique (infrastructures) et en capital humain (éducation, enseignement supérieur et recherche), et en matière de protection sociale (retraites publiques, santé, dépendance, insertion, assistance, politique familiale, etc.), sont croissants et ne pourraient être endigués qu'au prix d'un désengagement public que les citoyens, dans nos démocraties, ne semblent pas souhaiter, si ce n'est ponctuellement et à la marge.

À l'inverse, toutefois, il n'apparaît ni possible, politiquement, ni souhaitable du point de vue économique, de laisser le taux de prélèvements obligatoires s'élever indéfiniment : outre les revendications en termes de pouvoir d'achat des citoyens-contribuables, une telle hausse finit par amoindrir les incitations des agents économiques privés à travailler, à épargner, à consommer, etc. (8). En outre, la concurrence fiscale européenne tend à reporter une part croissante du fardeau des prélèvements obligatoires sur les assiettes fiscales les moins mobiles, ce qui complique encore davantage l'équation politique et rend plus difficile la redistribution (9).

Un nouveau pragmatisme budgétaire

Au cours des années récentes, certains pays, notamment en Europe, semblent pourtant être parvenus à contenir leur taux de prélèvements obligatoires tout en réduisant de manière significative leur ratio d'endettement public. C'est donc possible, apparemment. Il faut cependant souligner que peu ont sensiblement abaissé la pression fiscale sur des périodes suffisamment longues pour que leur expérience soit réellement probante ; qu'en outre, il s'agit, dans tous les cas, de « petits pays », très ouverts, donc en position

(6) Un souci comparable de « soutenabilité » inspire la règle budgétaire s'appliquant aux collectivités locales françaises, qui impose que le budget de fonctionnement soit équilibré, et que seules les dépenses d'investissement puissent être financées par emprunt.

(7) Appelé également taux de pression fiscale globale, le taux de prélèvements obligatoires est mesuré par le rapport entre les recettes totales des prélèvements obligatoires – impôts, taxes et cotisations sociales – et le PIB.

(8) Rappelons cependant que les incitations privées dépendent des coûts marginaux, et donc dans le cas des prélèvements obligatoires des taux marginaux d'imposition, et non des taux moyens.

(9) Sur la concurrence fiscale dans l'Union européenne, voir notamment Saint-Étienne et Le Cacheux (2005), Le Cacheux (2007) et Benassy-Quéré (2008), « Concurrence et harmonisation fiscale dans l'Union européenne », *Cahiers français* n° 343, Paris, La Documentation française.

relativement favorable, tant du point de vue de la cohésion sociale interne qu'en matière de concurrence fiscale. Dans tous les cas, c'est grâce à une priorité accordée aux dépenses génératrices de croissance économique et à des réformes fiscales privilégiant les prélèvements les moins inefficaces et dont les assiettes sont larges que ces résultats ont été obtenus.

Dans un pays de taille « moyenne » comme la France, de telles politiques sont moins aisément mises en œuvre, pour des raisons tant économiques que politiques et sociales. Néanmoins, au-delà des slogans politiques sur

la baisse des prélèvements obligatoires et le nécessaire désendettement public, c'est également du côté de la croissance économique et de la réforme fiscale que pourrait se trouver la difficile conciliation entre stabilisation du ratio d'endettement et stabilisation de la pression fiscale globale.

Jacques Le Cacheux,
Directeur du Département des études de l'OFCE,
Professeur à l'Université de Pau
et des Pays de l'Adour

Pour en savoir plus

Eurostat (2008), *Taxation trends in the European Union*, www.europa.eu.

Fitoussi J.-P., Le Cacheux J. (éds) (2007), *L'état de l'Union européenne 2007*, Paris, Fayard et Presses de Sciences Po.

Le Cacheux J. :

- (2000), « Les dangers de la concurrence fiscale en Europe », in *Questions européennes*, Rapport du Conseil d'analyse économique (CAE), n° 27, octobre, Paris, La Documentation française, www.ladocumentationfrancaise.gouv.fr.

- (2006), « Une proposition de réforme fiscale équitable », *Lettre de l'AFSE*, n° 64, janvier, www.afse.fr.

- (2007), « Fiscalité : des choix sous contraintes européennes », in Fitoussi J.-P. et Laurent E. (dir.) (2007), *France 2012. E-Book de campagne à l'usage des citoyens*, www.ofce.sciences-po.fr.

- (2008), *Les Français et l'impôt*, Paris, Odile Jacob et La Documentation française.

Saint-Étienne C., Le Cacheux J. (2005), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du Conseil d'analyse économique (CAE), n° 56, octobre, Paris, La Documentation française, www.ladocumentationfrancaise.gouv.fr.
