

Comment les baisses d'impôts accordées depuis vingt-cinq ans ont généré de la dette publique



par Bruno Tinel
Économiste

Les impôts sont liés à la dette publique car ils font partie des principales variables macroéconomiques, au même titre que la consommation, l'inflation, l'investissement, etc. Les interactions entre ces variables sont nombreuses, mais pas infinies.

Le présent article dresse un état des lieux descriptif de l'endettement en France et dans les pays capitalistes avancés; il identifie ensuite les principaux mécanismes économiques mettant en jeu les prélèvements obligatoires et la dette publique, puis il s'intéresse plus précisément à l'effet des baisses d'impôts sur les comptes publics. Il n'est pas possible, dans un court article comme celui-ci, de faire la lumière sur toute l'actualité qui entoure la thématique des finances publiques, dans la mesure où une part de ce qui se joue depuis plusieurs mois concerne en fait davantage l'organisation d'ensemble de la finance et l'architecture de la zone euro que les finances publiques proprement dites. Par ailleurs il serait trop rapide d'imputer les déséquilibres actuels exclusivement à la crise, dans la mesure où celle-ci est en réalité venue accentuer des tendances qui étaient déjà à l'œuvre depuis plusieurs décennies; il convient donc d'adopter un point de vue de long terme. Nous verrons ainsi que ce sont les choix de politique économique effectués depuis les années 1980, en lien avec la conjoncture économique, qui ont fait croître régulièrement la dette publique.

Les principaux mouvements de la dette publique depuis 1950

Qu'est-ce que la dette publique? C'est la somme des déficits accumulés au cours des périodes passées. Chaque année on dit que les comptes publics sont en déficit si la dépense totale des administrations publiques est supérieure à leurs recettes fiscales et non fiscales. Il est commode de la rapporter au PIB pour en mesurer l'évolution. À la fin de l'année 2011, la dette publique française représentait 85,8% de son PIB, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne

européenne et à peu près équivalent aux ratios du Royaume-Uni ou de l'Allemagne. Il y a trente ans, en 1981, ce ratio était à peine supérieur à 20%; entre-temps il a augmenté, plus ou moins rapidement selon les périodes (voir graphique 1, ci-dessous). Au fond, la situation française n'a rien d'exceptionnel, elle est même plutôt emblématique de ce que traversent les pays capitalistes avancés sur cette longue période.

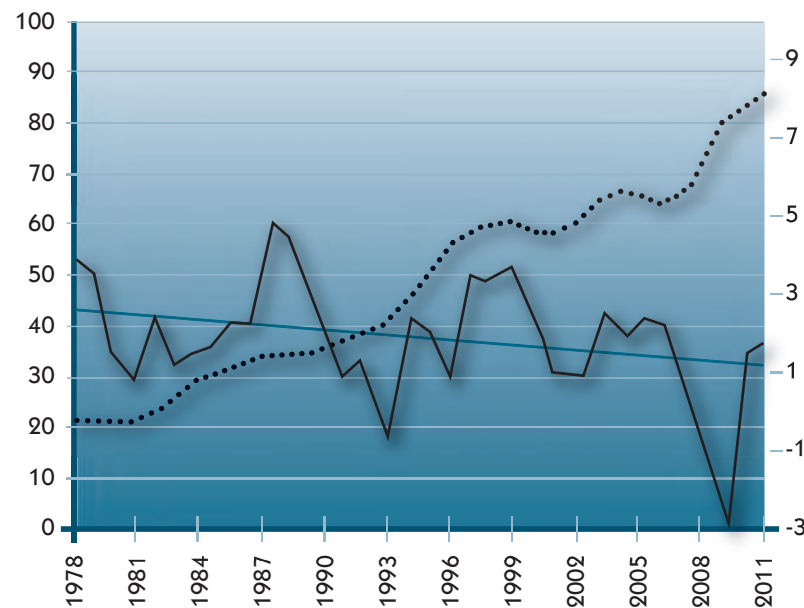
Biographie

Bruno Tinel est économiste, maître de conférences à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et membre du Centre d'économie de la Sorbonne. Ses travaux portent notamment sur la dynamique de la division du travail, il a étudié avec d'autres collègues les effets de la sous-traitance sur la relation salariale; il a aussi publié plusieurs articles sur la dette publique.

GRAPHIQUE 1

..... Évolution de la dette publique par rapport au PIB (échelle gauche)

— Taux de croissance en France en pourcentage, 1978-2011 (échelle droite)

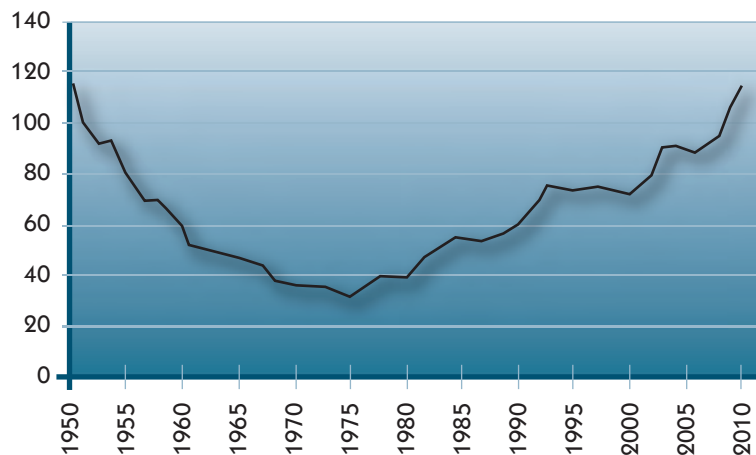


Source: INSEE

En effet, quand on regarde le ratio de dette par rapport au PIB, sur le long terme, entre 1950 et 2010, pour l'ensemble des pays du G7, on constate que deux périodes se dégagent très clairement (voir graphique 2, ci-dessous). Tout d'abord, le ratio d'endettement public des pays capitalistes avancés était très élevé au lendemain du second conflit mondial, ce qui traduit l'effort de guerre sur le plan financier. Durant les trois décennies suivantes, ce ratio va diminuer très régulièrement pour atteindre son point bas de 33,6% en 1974, et connaître une stabilité relative jusqu'à la fin des années 1970. À partir de là, on assiste au mouvement inverse: une croissance du ratio durant les trente années suivantes, pour atteindre un niveau comparable à celui en vigueur au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, à cela près que cette fois-ci les économies capitalistes avancées n'ont pas été ravagées par la guerre...

GRAPHIQUE 2 ● ● ●

Dettes souveraines par rapport au PIB en pourcentage, pays du G7, 1950-2010



Source: FMI, *Global financial stability report*, avril 2010, p.4

Des mouvements longs aussi spectaculaires s'expliquent par le fait qu'ils rendent compte de dynamiques macroéconomiques spécifiques, en lien avec des compromis politiques et sociaux qui déterminent notamment la politique économique et monétaire. Durant les décennies d'après-guerre, les fameuses Trente Glorieuses, c'est un compromis social-démocrate qui a dominé, avec des

particularités locales, dans toutes les économies avancées. Cette période est marquée notamment par des politiques keynésiennes dont on voit qu'elles sont loin de nuire aux finances publiques. La période suivante, avec l'arrivée de Reagan et Thatcher au pouvoir, aux États-Unis et au Royaume-Uni, est marquée par la mise en place et le développement structurel des politiques de rigueur par ce qu'il est convenu d'appeler le néolibéralisme, qui s'affirmera en France et dans toute l'Europe à la faveur de la politique de désinflation compétitive pratiquée durant les années 1980, puis se perpétuera d'abord à travers les critères de convergence pour former la monnaie unique, puis à travers le pacte de stabilité et de croissance. On voit que le néolibéralisme est clairement marqué par une croissance du ratio de dette rapportée au PIB.

Le néolibéralisme est marqué par une croissance du ratio de dette rapportée au PIB.

Il convient de comprendre précisément ce qui détermine une telle tendance à la hausse, mais il faut auparavant expliciter un certain nombre de mécanismes macroéconomiques de base par lesquels il existe un lien direct entre la conjoncture économique (les fluctuations cycliques de l'activité) et l'évolution de la dette publique.

Dettes publiques et dettes privées: des vases communicants

La dette publique et la dette privée fonctionnent un peu comme des vases communicants: quand l'une augmente, l'autre diminue, au moins en tendance. En effet, par exemple lorsque l'activité s'améliore, il y a plus de production, plus de consommation, plus de revenus distribués, le chômage baisse car les entreprises parviennent à écouler plus facilement leur production et ainsi les ménages comme les entreprises se projettent davantage dans l'avenir, ils font des projets de développement, ils investissent et donc s'endettent davantage.

Du côté des finances publiques, les recettes fiscales s'améliorent automatiquement car les transactions et les revenus augmentent: il y a alors davantage de recettes sur la consommation finale telles que la TVA ou la TIPP; du côté des revenus, leur accroissement fait augmenter les recettes au titre des prélèvements proportionnels, tels que la CSG, et elle fait augmenter encore plus rapidement les recettes au titre des prélèvements progressifs, essentiellement l'impôt sur le revenu, malgré le rabotage systématique dont il a fait l'objet depuis 1987. Concernant les entreprises, l'assiette de l'impôt sur les sociétés est constituée des profits, lesquels varient avec beaucoup d'amplitude de manière procyclique, ce prélèvement augmente donc rapidement en cas d'essor de l'activité. Ainsi, sans même que les taux d'imposition ne soient modifiés, les recettes fiscales

fluctuent avec l'activité car les différentes assiettes des prélèvements obligatoires fluctuent avec plus ou moins d'ampleur au fil de l'activité.

Corrélativement, du côté des dépenses, certaines prestations de solidarité (chômage) et d'assistance sous conditions de ressources (minima sociaux) se voient ralentir et même diminuer à mesure que s'améliore le niveau de l'emploi et que reculent la précarité et la pauvreté. Les dépenses publiques sont toutefois moins sensibles à la conjoncture que les recettes, on dit que leur élasticité est inférieure à celle des recettes. Avec l'essor de l'activité, il y a donc davantage de recettes fiscales et moins de dépenses publiques, ce qui améliore le solde budgétaire: le déficit public tend à se réduire, la dette publique augmente moins vite, voire diminue et comme la croissance tend à s'accélérer, le ratio de dette publique-PIB tend à baisser. Finalement, en période d'essor de l'activité économique, la dette privée tend donc à augmenter alors que la dette publique tend, elle, à se contracter, l'une prend donc le relais de l'autre.

La situation est symétrique quand l'activité ralentit: la dette privée se contracte car la dégradation des perspectives d'expansion pour les entreprises et de l'emploi pour les salariés réduit l'horizon temporel des agents économiques, qui deviennent plus pessimistes et vont alors chercher à se désendetter et à épargner pour faire face aux imprévus et aux difficultés. En contrepartie, du côté des administrations publiques, les dépenses d'assurance-chômage augmentent, ainsi que les dépenses d'assistance compte tenu de l'essor de la précarité et de la pauvreté; du côté des recettes, les bases fiscales se contractent, ce qui réduit les ressources dans leur ensemble. Le déficit public s'accroît et la dette publique augmente plus rapidement que le PIB, ce qui augmente le ratio dette publique-PIB. Dans ce cas donc, la dette privée se réduit alors que la dette publique est en expansion. Le fonctionnement normal de l'activité, ainsi que son financement, suppose que des dettes en quantités suffisantes soient donc émises. S'il n'y avait pas de dettes, privées ou publiques, il n'y aurait en fait pas «d'amorçage» des échanges, pas de monnaie pour procéder aux échanges.

Ce lien entre conjoncture et fluctuations de la dette publique est perceptible sur le graphique 1. Par exemple, on voit facilement qu'en 1993 et en 2009, où la croissance a été négative, le ratio a augmenté fortement. Réciproquement, entre 1998 et 2000 l'essor économique a non seulement permis de stabiliser le ratio, mais aussi de le réduire de quelques points. En revanche, la forte croissance de 1988-1990 n'a occasionné qu'une stabilisation relative du ratio, en raison du niveau très élevé des taux d'intérêt réels qui étaient alors pratiqués. Les mécanismes que nous venons d'examiner expliquent donc les fluctuations du ratio de dette publique autour de sa tendance, mais pas la tendance elle-même.

Les dépenses publiques sont moins sensibles à la conjoncture que les recettes.

Comment analyser la tendance à la hausse du ratio de dette publique?

La croissance de la dette publique sur le long terme, que l'on observe dans l'ensemble des pays capitalistes avancés, est le résultat, ou la contrepartie, de la dérégulation de la finance et de la stratégie, de classe, des politiques économiques qui l'accompagnent depuis trente ans, visant à accroître les revenus et le pouvoir économique des classes les plus aisées (les 5% les plus riches), c'est ce que Duménil et Lévy¹ appellent le néolibéralisme. Ces politiques économiques comportent notamment un assemblage cohérent de mesures économiques, financières et réglementaires dont on peut mentionner les principales: dérégulation financière et décloisonnement bancaire, libre circulation internationale des capitaux, libre-échange (qui permet la mise en concurrence directe de tous les travailleurs du monde les uns contre les autres), «flexibilisation» du marché du travail (facilitation des licenciements, baisse des droits des chômeurs, mise en cause des accords de branche, etc.), baisses d'impôts, politique monétaire plus restrictive (hausse des taux d'intérêt), etc. Tout cela s'est combiné et a eu pour contrepartie, parmi beaucoup d'autres conséquences, une hausse généralisée de la dette publique dans l'ensemble des pays capitalistes avancés.

Contrairement à ce qui est affirmé dans les grands médias, nous n'avons pas assisté à une «explosion» des dépenses publiques au cours des trente dernières années, pas même en 1981 et 1982. La hausse de la dette ne s'explique pas par une rupture à la hausse du rythme de la dépense. De ce côté, on a plutôt assisté à une stabilisation relative dès le milieu des années 1980, et même à un reflux à partir de 1993 et jusqu'en 2008. Pendant ce temps, la dette publique mesurée par rapport au PIB n'a pas cessé d'augmenter. En réalité, l'élément dont l'effet a été le plus massif sur la dynamique de la dette publique est sans doute la hausse durable et importante des taux d'intérêt réels au-dessus du taux de croissance de l'économie durant les années 1980 et 1990. Il en découle un «effet boule de neige», c'est-à-dire que l'endettement augmente automatiquement, simplement du fait de l'enchérissement du coût de l'emprunt.

Nous avons montré ailleurs² qu'environ la moitié du surcroît de dette publique (mesurée par rapport au PIB), accumulé entre le début des années 1980 et 2008, s'explique par ce phénomène auto-entretenu. En d'autres termes, le passage à des politiques monétaires plus restrictives associées à la montée de la négociabilité des dettes publiques du monde entier sur les marchés financiers, mis en interconnexion les uns avec les autres à la faveur de la libre circulation internationale des capitaux, constitue l'un des facteurs de tout premier plan expliquant la hausse tendancielle des ratios de dette publique des pays capitalistes avancés.

La hausse de la dette ne s'explique pas par une rupture à la hausse du rythme de la dépense.

¹Gérard Duménil et Dominique Lévy, *The crisis of neoliberalism*, Harvard University Press, 2011.
²Muriel Pucci et Bruno Tinel, *Réductions d'impôts et dette publique en France*, Revue de l'OFCE n°116, p. 126-148, 2011.

Les transformations de la structure fiscale depuis 25 ans

L'autre facteur décisif, désormais reconnu notamment par plusieurs rapports officiels, concerne les transformations de la structure de la fiscalité ayant eu lieu au cours des trente dernières années. Des baisses d'impôts et de prélèvements sociaux ont été accordées sans discontinuer depuis 1986, elles ont été compensées partiellement par la hausse d'autres prélèvements. Pour mémoire, et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut mentionner les baisses suivantes: l'impôt sur les sociétés a été ainsi réduit de 50% jusqu'en 1985, et il est de 33,33% depuis 1993; le taux effectif d'imposition est néanmoins beaucoup plus bas en raison notamment d'une fiscalité dérogatoire de plus en plus importante¹. Depuis 1986, les tranches composant l'impôt sur le revenu ont été réduites de 14 à 5, la tranche marginale est quant à elle passée de 65% en 1985, à partir de 36 853 euros (241 740 francs), à 40% aujourd'hui, à partir de 67 783 euros. L'impôt de solidarité sur la fortune, établi en 1989 à la suite de la suppression de l'IGF en 1987, n'a pas connu de modification de sa tranche supérieure au cours des dernières années, ni dans son taux, ni dans son seuil, malgré l'accroissement de la valeur des actifs immobiliers et financiers. Il fait en outre l'objet de différents mécanismes de plafonnement et entre dans le dispositif global du bouclier fiscal, créé en 2006 avec un seuil de 60%, lequel a été abaissé à 50% dès 2007. En 2011, une loi de finance rectificative est pourtant venue alléger l'ISF en «compensation» de l'abandon du bouclier fiscal. Les exonérations de cotisations sociales accordées depuis le début des années 1990, soit de manière générale, soit de manière ciblée sur les bas salaires ou encore sur les heures complémentaires, sont compensées depuis 1994 afin de préserver les finances sociales, ce qui grève le budget de l'État d'un montant annuel de 30 milliards d'euros².

En 1999, la part salariale de la taxe professionnelle (TP), qui est le principal impôt local, a été progressivement supprimée sur cinq ans. Déjà rabolie en 1987 par un abattement général de 16% de ses bases imposables, la TP a ensuite fait l'objet d'un dégrèvement au titre des investissements nouveaux décidé en 2004, puis un nouveau plafonnement a été introduit; enfin, la TP a finalement été supprimée en 2010 et remplacée par un prélèvement de moindre envergure (la Contribution économique territoriale).

Il reste à faire un inventaire de la dépense fiscale (les «niches») sur le long terme, son montant prévu pour 2011 s'élève à plus de 65 milliards (cf. PLF pour 2011). Au cours des derniers mois de nouvelles baisses ont été accordées, à nouveau en faveur des hauts revenus et à destination des entreprises. Parallèlement à ces

La fiscalité française reste élevée, mais on assiste à un déplacement de la charge fiscale.

¹Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, Conseil des prélèvements obligatoires, 2009.
²Bilan, Acos Stat, n°138, 2011.
Gilles Carrez, Rapport d'information n°2689, préalable au débat d'orientation des finances publiques, 2010.

baisses d'impôts et à ces exonérations, dont les bénéficiaires sont d'abord ceux dont les revenus sont élevés, d'autres prélèvements portant sur l'ensemble des contribuables ont été augmentés ou ont été créés. Le plus important d'entre eux est la CSG (Contribution sociale généralisée) dont la montée en charge progressive durant les années 1990 en fait aujourd'hui le principal impôt sur le revenu. Cet impôt est proportionnel.

Au final, la fiscalité française reste certes élevée, malgré une tendance à la baisse observable avant 2008, et peu progressive, donc peu redistributive; on assiste à un déplacement de la charge fiscale dans deux directions: d'une part, des entreprises vers les ménages et, d'autre part, des ménages très aisés vers tous les autres. Les taux de prélèvements obligatoires sont même régressifs pour les ménages les plus aisés, en raison de la porosité des assiettes imposables (évasion fiscale), cette régressivité s'est même accentuée au cours des dix dernières années¹.

L'effet des baisses d'impôts sur la dette publique

Ces baisses d'impôts et le caractère régressif du système fiscal ne créent pas seulement un manque à gagner évident pour les administrations publiques, ils modifient l'équilibre d'ensemble du système dans un sens qui alimente l'essor de l'endettement public. En effet, la baisse des recettes, par les déficits qu'elle a induits dans un contexte de fort «effet boule de neige», a contribué à créer de toutes pièces un surcroît de dette qui devait par la suite venir contraindre objectivement la dépense par la masse des intérêts à verser et, surtout, subjectivement et idéologiquement par la menace psychologique qu'elle ne manquerait pas de créer dans l'opinion.

Les arguments en faveur de la baisse des impôts sont bien connus, ils proviennent à la fois des économistes de l'offre et de ceux de la demande. La baisse des impôts augmente l'offre car elle permet une réduction des distorsions dans les prix relatifs, permettant ainsi une meilleure allocation des ressources, les salariés sont incités à travailler davantage puisque le salaire après impôt augmente, les ménages à épargner davantage puisque l'épargne est plus récompensée, et la hausse de l'épargne impulse l'investissement. La baisse des impôts est aussi parfois présentée comme un signal, censé indiquer une volonté d'augmenter l'efficacité des dépenses publiques, susceptible d'améliorer les anticipations des agents économiques et donc de stimuler l'activité. Par ailleurs, compte tenu de la concurrence fiscale, baisser les impôts sur les assiettes les plus mobiles est susceptible d'attirer capitaux et salariés les mieux rémunérés, certes au détriment des pays partenaires, ce qui en retour est censé améliorer les recettes fiscales.

Les arguments en faveur de la baisse des impôts sont bien connus, provenant à la fois des économistes de l'offre et de ceux de la demande.

¹Rapport. Fiscalité et redistribution en France, Institut des Politiques publiques, 2012, www.ippp.eu

Du côté de la demande, la baisse des impôts devrait jouer un rôle multiplicateur: l'accroissement du revenu disponible des agents économiques induit un accroissement de la consommation et de l'investissement, ce qui augmente la croissance et donc les recettes fiscales. Ces arguments émanant de l'économie de l'offre sont peu convaincants et ont peu de fondements empiriques car une bonne partie d'entre eux présuppose le plein emploi, hypothèse non vérifiée la plupart du temps.

La thèse keynésienne, en revanche, a été mobilisée fréquemment par les gouvernements, y compris au cours de la période néolibérale, ce qui ne manque pas de piquant et est révélateur de la modularité du discours dès lors que des intérêts de classe sont en jeu. L'idée keynésienne est simple: la dépense fiscale est censée stimuler l'économie de la même manière que la dépense tout court, donnant lieu à un déficit initial censé se résorber dans un second temps avec l'accroissement de recettes fiscales générées par le regain d'activité.

Pourtant, cet autofinancement de la dépense fiscale n'est en réalité que très peu efficace. En effet, certes les baisses d'impôts augmentent le revenu disponible, mais si la totalité de ce revenu disponible supplémentaire n'est pas entièrement consommée, car une partie est épargnée, il y aura un effet contraire à l'effet multiplicateur qui jouera contre l'autofinancement de l'impulsion initiale. Dans ce cas, l'épargne étant placée sous forme de titres, son augmentation est équivalente à une augmentation de la demande de titres et notamment de bons du Trésor. Du côté de l'offre de titres, le besoin de financement de l'État s'est accru en raison de la baisse d'impôts, ce qui procure aux épargnants les titres publics demandés.

Une réduction d'impôt conduit donc à un accroissement simultané de la demande de titres de tous types et de l'offre de titres publics, mais n'a en soi aucun effet multiplicateur. Par ailleurs, l'augmentation de l'endettement public conduit à accroître les dépenses publiques d'intérêts à destination des détenteurs de bons du Trésor. Plus les ménages ont tendance à épargner, moins ce type de procédé est efficace en terme d'activité; or, les baisses d'impôts bénéficient par nature aux ménages aisés dont la propension à épargner est la plus élevée.

Le caractère antisocial de la redistribution à rebours occasionnée par les baisses de l'impôt progressif ne peut être ignoré.

Une baisse de l'impôt progressif apporte donc un «double dividende» pour les ménages aisés: d'une part, leur revenu disponible augmente davantage que celui des ménages plus modestes et d'autre part, ils accroissent davantage encore leur patrimoine en épargnant ce supplément de revenu, ce qui augmente

donc aussi leurs revenus de la propriété. Du côté des administrations publiques, il y a une «double peine»: leurs recettes fiscales se réduisent et, pour compenser, elles se voient obligées d'emprunter, contre le versement d'intérêts, ce qu'elles obtenaient jusque-là par la force du monopole fiscal. Enfin, les ménages les plus modestes supportent une part relative plus importante de la charge fiscale globale, dont une partie sert à verser des intérêts aux détenteurs des bons du Trésor. Ce qui n'est rien d'autre qu'une redistribution à rebours.

Il n'y a pas lieu de s'offusquer en soi de l'endettement public, surtout s'il contribue à stimuler l'activité, à développer les infrastructures, etc. Mais le caractère antisocial de la redistribution à rebours occasionnée par les baisses de l'impôt progressif, ciblées sur les hauts revenus, ne peut être ignoré car ses effets politiques sont destructeurs, d'autant plus que les taux d'intérêt sont élevés, tandis que ces allègements fiscaux ne produisent pas les effets escomptés en matière de croissance et d'emploi. En d'autres termes, la question des contreparties macroéconomiques des baisses d'impôts doit être posée. ●