



**Groupement de Recherches Economiques
et Sociales**

<http://www.gres-so.org>

**IFReDE
&
LEREPS**

Université Montesquieu-Bordeaux 4

Université des Sciences Sociales Toulouse 1

Cahiers du GRES

Les finances publiques de la France face à la mondialisation Résistance, transformations et pistes de réforme

Bertrand BLANCHETON

CMHE,
IFReDE-GRES

Université Montesquieu-Bordeaux 4
Avenue Léon Duguit
33 608 PESSAC Cedex

blanchet@u-bordeaux4.fr

Cahier n° 2004 – 13

Juin 2004

**Les finances publiques de la France face à la mondialisation.
Résistance, transformations et pistes de réforme**

Résumé

Cette contribution fait ressortir le paradoxe assez saisissant entre d'une part un discours consensuel dominant réclamant une baisse des prélèvements obligatoires, une réduction des dépenses publiques, la recherche des équilibres financiers pour rendre le « site France » plus attractif et améliorer la compétitivité des opérateurs nationaux dans un contexte d'intensification de la mondialisation et d'autre part l'inertie des masses et des pratiques budgétaires.

La faible assise empirique des arguments macro-économiques libéraux en faveur des équilibres financiers (effets d'éviction, équivalence ricardienne, Fiscal Theory of Price Level...) et l'efficacité du jeu des stabilisateurs automatiques sont mises en avant pour contribuer à expliquer cette situation.

Un autre temps de la démarche fait le lien entre l'évolution de la structure des recettes des administrations publiques et le caractère de moins en moins redistributif du système fiscal français. Une piste de réforme pourrait être la mise en place de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu à condition de bien penser les modalités de l'année de transition.

Mots clé : mondialisation, système fiscal, déficit budgétaire, dette publique.

**French Public Finances Against Globalization.
Resistance, Transformation, Reform**

Abstract

This contribution is highlighted the quite striking paradox between the dominant discourse over the last twenty years or so, calling on the State to reduce its role, and the stability or even inertia of the major macroeconomic aggregates (public spending to GDP, tax burden), the permanent budget deficits and the increase in public debt. Globalisation has not neutralised French budget policy and has not put the squeeze on the French fiscal system. The weak empirical foundation of the pro-market macroeconomic arguments (risk of seigniorage, crowding-out effects, Barro-Ricardo equivalence...) and the efficiency of the automatic stabilisers in particular, have been highlighted as contributing to explain this situation. Finally, several salient points have been shown concerning evolutions in the structure of government revenues, one consequence of which is the decreasingly redistributive character of the French tax system.

Key-words: Globalization, public debt, budgetary deficit, fiscal system.

JEL Classification: E62, H60

Introduction¹

L'histoire économique récente est marquée par l'intensification de l'ouverture commerciale et financière des économies nationales. Les forces économiques à l'œuvre semblent imposer une « Grande Retransformation » du capitalisme c'est-à-dire - dans une dialectique « à la Polanyi » - un effacement de l'intervention de l'Etat au profit du rétablissement des mécanismes d'incitations avec comme fondement théorique le phare de la concurrence pure et parfaite.

Sur le plan structurel, la mondialisation pose avec plus d'acuité le problème de la compétitivité des opérateurs nationaux (dont la fiscalité est une composante importante) et semble imposer une logique d'attractivité de site national souvent associée au moins disant fiscal. En France de nombreux auteurs dénoncent ainsi le niveau trop élevé des prélèvements obligatoires qui annihile l'initiative privée, les effectifs pléthoriques des administrations publiques et, en définitive, entretiennent l'idée d'une permanente gabegie (voir pour l'exemple Marseille : 2002). La réforme des finances publiques passe ici, d'abord et avant tout, par un désengagement massif de l'Etat. Il convient ainsi de laisser le marché prendre en charge certaines fonctions dévolues « traditionnellement » au budget. Aussi bien son rôle d'assurance face au « risque vieillesse » est-il en débat tout comme son rôle d'assureur du risque santé. De même l'Etat est-il invité à accélérer le rythme de la privatisation des entreprises publiques, voire à se désengager du financement de certains biens collectifs. La décentralisation permettrait aussi des économies budgétaires liées à une meilleure allocation des ressources financières *via* une proximité avec « le terrain ». Au final, la diminution des dépenses publiques devrait permettre une réduction du niveau des prélèvements salvatrice pour la compétitivité et l'attractivité du site France.

Sur le plan conjoncturel, l'efficacité de la politique budgétaire (rôle dit de stabilisation de l'activité) est largement contestée par les économistes libéraux (voir par exemple Barro : 1974), le débat tend à se cristalliser depuis plusieurs années autour de la pertinence du respect d'une norme d'équilibre budgétaire dans le cadre de l'intégration économique et monétaire européenne (Blancheton : 2003). Dans le Traité de Maastricht (1991), puis *via* le Pacte de Stabilité et de Croissance (1997) le chiffre de 3% de déficit brut annuel a été fixé comme limite basse avec en perspective de moyen terme un retour à l'équilibre pour l'ensemble des membres de l'Union. Pour les libéraux orthodoxes le déficit budgétaire doit être combattu en raison de ses conséquences néfastes sur les taux d'intérêt, la consommation voire l'inflation et le change. Il contribue de surcroît à alimenter une dette publique qui – dans le cas Français - tendrait aujourd'hui à devenir insoutenable.

Ces analyses économiques ont largement influencé le discours politique : au nom du réalisme certains se sont résolus à accepter les implications budgétaires d'une contrainte externe plus forte, d'autres se sont réjouis de trouver enfin la confirmation de leurs croyances en l'efficacité du marché et la condamnation de l'intervention étatique. Finalement un relatif

¹ Une version proche de ce texte a été présenté au sein de la 'Workshop Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison' au Goethe Institut à Bordeaux 14-15 mai 2004 sous le titre "Public Finance Reform Trends in France" et une version amendée est en cours de publication auprès l'éditeur allemand Leske und Budrich sous le titre « French public finances against globalization. Resistance, Transformation, Reform ».

consensus à émerger dans les années 1990 pour appeler à la réduction de la fiscalité, pour condamner la pratique des déficits budgétaires et le niveau excessif de l'endettement public, pour réduire les dépenses de fonctionnement, voire de transfert.

Pourtant l'analyse macro-économique de l'évolution des finances publiques de la France fait ressortir la relative inertie des grandes masses budgétaires (niveau et structures de base des dépenses publiques, intensité des prélèvements obligatoires, importance de la dette publique). Pourquoi un contraste aussi saisissant entre le discours sur le désengagement des administrations publiques et les pratiques budgétaires ? Nous apporterons ici un éclairage exclusivement centré sur des arguments de théories économiques. Les deux idées de base sont que les arguments libéraux contre la pratique du déficit et de l'endettement manquent de fondements empiriques solides et que le budget reste le seul instrument de stabilisation du rythme de l'activité économique pour une économie nationale dans la zone euro. Un autre temps de notre démarche consiste à identifier des éléments de transformation du système fiscal français et chemin faisant à suggérer des pistes de réforme, le caractère de moins en redistributif du système fiscal français est ici mis en avant.

I. Essai de vue d'ensemble : la résistance des masses budgétaires.

L'interprétation des données agrégées de finances publiques doit être très précautionneuse. D'une part des données divergentes circulent avec parfois des écarts substantiels (par exemple sur l'évaluation de la dette) liés à des « conventions » de comptabilisation différentes, d'autre part il convient de se garder de déceler des impulsions sur la courte période tant les chiffres sont sensibles à la conjoncture macro-économique.

A. L'inertie des dépenses publiques.

Les données ci-dessous font apparaître une relative stabilité du niveau ainsi que de la structure des dépenses publiques au cours des dix dernières années.

En 2003, le rapport dépenses des administrations publiques sur PIB (54,7%) a quasiment retrouvé son niveau de 1994 (54,9%), le volume des dépenses nous semble assez figé sur la longue période. Une tendance à la réduction peut certes être identifiée à la fin des années 1990 mais elle nous semble davantage liée aux bonnes performances de croissance de l'économie française qu'à une ferme volonté de désengagement des pouvoirs publics. De même depuis le début du siècle une autre tendance à la progression peut être mise en avant mais en liaison directe, a contrario, avec l'atonie de la croissance.

Tableau .I. Dépenses des administrations publiques de la France entre 1994 et 2003

	1994	1996	1998	2000	2002	2003
en % du PIB	54,9	55,4	53,8	52,2	53,6	54,7

En matière de structures des dépenses on peut parler d'une véritable inertie à partir de la décomposition élémentaire ci-dessous entre dépenses de fonctionnement (36,4% du total des dépenses en 2002), dépenses dites de transferts (51,8% du total en 2002), dépenses d'investissement (5,8% en 2002) et les intérêts de la dette (6% en 2002).

Tableau .II. Niveau relatif et structures des dépenses des administrations publiques en France entre 1994 et 2002

	1994	1996	1998	2000	2002
Intérêts	6,6	7,1	6,6	6,1	6
Dépenses de fonctionnement (en % du total des dépenses)	35,9	36,4	36,3	36,7	36,4
Dépenses de transferts (en % du total des dépenses)	51,2	50,5	51,3	51,1	51,8
Acquisitions nettes d'actifs non financiers FBCF pour l'essentiel (en % du total des dépenses)	6,3	6	5,8	6,1	5,8

Source : INSEE, Comptes nationaux.

A travers la structure des dépenses de transferts, la nature et l'affectation des investissements, les pouvoirs publics conservent des possibilités de choix et les budgets des collectivités et de l'Etat restent la traduction financière de politiques, mais les marges de manœuvre sont relativement étroites notamment en période de ralentissement de l'activité.

B. La relative stabilité du taux de prélèvement obligatoire.

Au-delà de certaines inflexions, d'ailleurs chronologiquement assez largement déconnectés d'un clivage politique « interventionnisme » versus « désengagement », le taux de prélèvement obligatoire peut être considéré comme relativement stable au cours des deux dernières décennies (depuis l'année 1985 pour être plus précis). Comme le montre le tableau ci-dessous pour les dix dernières années ce taux oscille autour de 44,5-45%. Priorité du gouvernement Raffarin la réduction des prélèvements paraît difficile à obtenir. En 2003 (première « année budgétaire pleine » pour ce gouvernement), le taux n'a pu être réduit (43,9% en 2003 contre 43,8% en 2002). La réduction de l'impôt sur le revenu (1% en 2003) a été plus que compensée par la progression d'autres prélèvements (TIPP, cotisations sociales à l'assurance chômage, taxe d'habitation).

L'intensification de la mondialisation paraît avoir eu pour effet de seulement stopper la tendance haussière à l'œuvre depuis l'après Seconde Guerre mondiale comme le montre le tableau ci-dessous. On note au passage que sur le plan fiscal, la mondialisation contemporaine et la première mondialisation (celle d'avant 1913) ne peuvent être raisonnablement comparées, en aucune matière le budget n'est menacé de retrouver la place étiq ue qui était sienne dans le capitalisme flexible du grand 19^{ième} siècle. A cette époque le budget ne jouait pas à proprement parler un rôle de stabilisation de la conjoncture, ni d'assurance contre certains risques de la vie, la fonction de redistribution restait - quant à elle - embryonnaire (instauration des droits de succession en 1901, de l'impôt sur le revenu en 1913).

Tableau .III. Taux de prélèvement obligatoire en France (quelques repères entre 1900 et 1985)

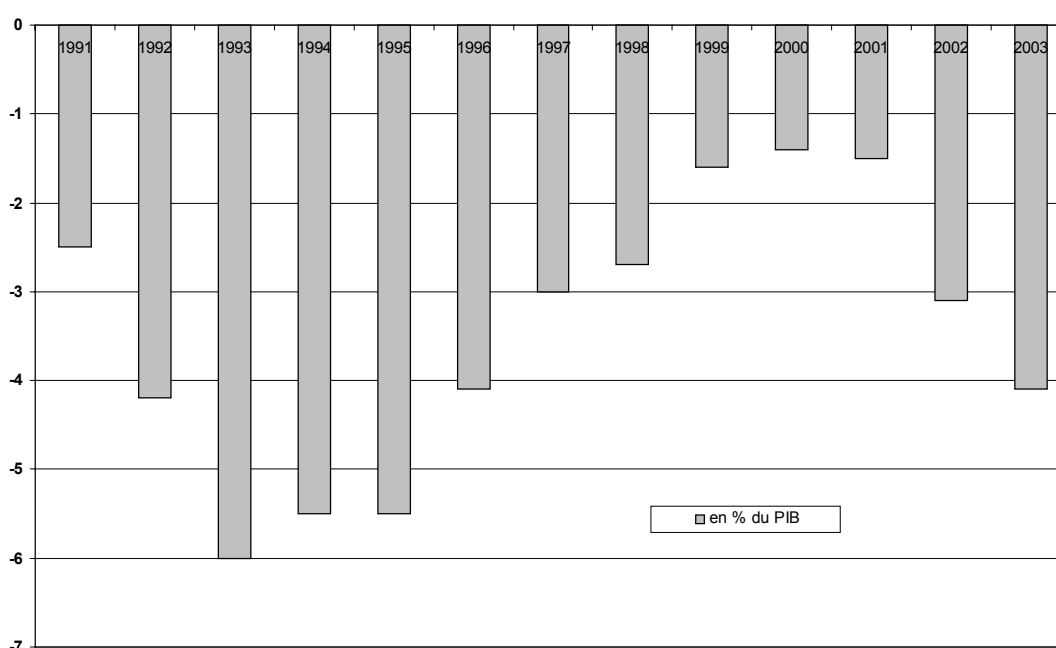
Années	1900	1909	1920	1929	1938	1950	1965	1972	1979	1985
Taux de PO (en % du PIB)	9,9	10,1	12,5	15,3	16,1	29,5	34,5	34,9	40,2	44,5

Tableau .IV. Taux de prélèvement obligatoire en France (1994-2003)

Années	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taux de PO (en % du PIB)	43,4	43,7	44,8	44,9	44,8	45,6	45,2	45	43,8	43,9

C. La permanence du déficit budgétaire

Le graphique ci-dessous illustre la permanence de la pratique du déficit budgétaire en France (comme d'ailleurs en Allemagne, à l'exception de l'exercice 2000).

Solde budgétaire brut des administrations publiques françaises (1991-2003)

Source : INSEE, Comptes de la Nation.

La dynamique des déficits traduit – non pas l'existence de politiques discrétionnaires d'impulsion budgétaire – mais le fait que les autorités continuent de laisser jouer les stabilisateurs automatiques de la conjoncture. L'année 1993 constitue un point de départ emblématique ; le déficit record de 6% du PIB doit ici être relié à la plus mauvaise performance de croissance jamais réalisée par la France depuis l'après seconde guerre mondiale (-1,3%). Par la suite la norme d'équilibre du Traité de Maastricht ne peut être respectée qu'à la faveur du retour d'une croissance plus forte entre 1996 et 2000. Depuis lors l'atonie de la croissance (1,2% en 2002, 0,4% en 2003) est à l'origine du creusement d'un déficit des administrations publiques qui alimente le stock de dettes.

D. Un endettement croissant

La trajectoire de la dette publique est marquée – sur les dix dernières – par une progression de sa valeur réelle. Elle représente 48,4% du PIB en 1994, 54,6% en 1995 et depuis cette date les autorités françaises ont eu beaucoup de difficultés à maintenir le ratio sous la barre des 60%, norme de bonne gestion édictée dans le cadre du processus

d'intégration européenne. Le déficit budgétaire de 2003 a alimenté le stock de dette, entraînant une hausse pas seulement symbolique du ratio qui atteint 63% en 2003.

Année	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dette/PIB (en %)	48,4	54,6	57,1	59,3	59,5	58,5	57,6	57,3	59,1	63

Source : INSEE, Comptes de la Nation.

Au regard de ces chiffres, le système fiscal apparaît comme un solide bastion de l'interventionnisme en France. Si depuis vingt ans la mondialisation a neutralisé la politique de change et la politique monétaire, la politique budgétaire, elle, résiste et le système fiscal est resté aussi massif. Comment expliquer cette dynamique d'ensemble très inertielle des finances publiques et ce contraste avec la prégnance de l'idéologie du désengagement étatique ?

II. Explications macro-économiques de la résistance du système fiscal à la contrainte externe

Evidemment la réduction du taux de prélèvement obligatoires passe par une réduction des dépenses. Notre réflexion ne se porte pas sur les effets de cliquet de nature socio-politique susceptibles d'expliquer l'inertie à la baisse des dépenses, nous préférons nous concentrer sur certains arguments macro-économiques de nature à rendre compte de la permanence d'un haut degré d'intervention publique en France.

A. Faible assise empirique des effets en retour supposés du déficit budgétaire

Quels arguments théoriques sont opposés à la pratique du déficit budgétaire ?

D'abord le risque d'un seigneurage direct, vecteur de hausse des prix. Historiquement le déficit budgétaire a pu en effet être financé par recours à la création monétaire (cas de la France entre 1914 et 1926), ce qui a pu ouvrir la voie à une dynamique inflationniste difficilement contrôlable et coûteuse en termes réels (croissance et emploi). Un phénomène d'apprentissage dans la conduite des politiques économiques ainsi que les avancées de l'intégration financière internationale ont exercé un effet disciplinant en matière de monétisation directe des déficits. La très forte autonomie accordée au Banque centrale dans les années 1980-1990 (dans le cas de la France la date de 1993 doit être retenue) constitue une garantie institutionnelle supplémentaire destinée à minimiser ce risque en même temps qu'à asseoir une stabilité monétaire vecteur d'un ancrage des anticipations financières et salariales. Ce risque est aujourd'hui minime et n'est plus invoqué même si il est très important de rappeler que sur le principe en cas de choc majeur l'arrangement institutionnel pourrait tout à fait être remis en cause, les relations entre la Banque centrale et le pouvoir politique – le Pape et l'Empereur – étant structurellement asymétriques (Blancheton : 2001).

L'argumentaire contemporain tient désormais en trois points : les effets dits d'éviction sur l'investissement privé, la possible diminution de la consommation *via* une réaction des anticipations des ménages, enfin de possibles effets inflationnistes de nouveau par le canal des

anticipations. Nous allons entrer dans le détail de l'argumentation pour en faire ressortir la fragilité analytique et l'absence de solides fondements empiriques.

Un déficit budgétaire financé par l'endettement peut provoquer une hausse des taux d'intérêt qui prive de financement une partie des investisseurs privés, c'est l'argument traditionnel des effets d'éviction. L'offre de titres publics augmente – la capacité d'épargne étant inchangée – l'ajustement s'opère par la hausse des taux d'intérêt. Pour un même rendement les titres publics étant moins risqués trouvent des souscripteurs et évincent les opérateurs privés. La réalité empirique de cet effet d'éviction n'a pas été clairement établie. A titre d'illustration, on note que les déficits budgétaires français et allemands de 2002 et 2003 n'ont pas entraîné une pression à la hausse des taux d'intérêt au sein de l'Union Européenne (pas plus d'ailleurs qu'ils n'ont entamé la crédibilité de l'euro).

Il existerait ensuite un risque de réaction des anticipations des ménages suite à un déficit non anticipé. Le théorème dit de l'équivalence ricardienne encore appelé théorème Ricardo-Barro a popularisé les mécanismes psychologiques de réactions des ménages face à un déficit financé par l'endettement. Dans ce cadre analytique, selon Barro (1974), le déficit budgétaire entraîne une réaction des agents qui anticipent une future hausse de la fiscalité pour rembourser la dette, ils épargnent davantage et partant consomment moins. La démonstration théorique repose sur un système d'hypothèses beaucoup trop fortes pour convaincre : le déficit intervient en situation d'équilibre initial de plein emploi, un régime budgétaire ricardien est censé prévaloir, les anticipations sont rationnelles et un altruisme intergénérationnelle prévaut. La première hypothèse pose un problème évident de logique, la seconde est contraire à la réalité française d'un régime non ricardien depuis près de vingt au moins (jusqu'alors les déficits n'ont pas été compensés par des excédents et il est peut probable que les ménages ou l'Etat nourrissent une telle anticipation).

Assez curieusement certains auteurs néokeynésiens (Bertola et Drazen : 1993, Sutherland : 1995) ont creusé cette piste de la réaction des agents à une hausse de la dette publique en introduisant une non linéarité des comportements d'épargne et de consommation, le raisonnement ricardien s'applique au-delà d'un seuil de soutenabilité de la dette publique et pas avant. Cette exigence par rapport aux comportements des agents et à leur connaissance des mécanismes économiques limite là encore grandement la portée de l'analyse.

Enfin dernier argument de poids, en vogue au cours des années récentes avec le courant de la FTPL 'fiscal theory of price level' (Leeper :1991, Woodford :1995), le déficit budgétaire et l'endettement non anticipés qui lui est associé entraîneraient une hausse du niveau général des prix. Au sens large la FTPL peut se définir comme un courant macro-économique qui étudie les conséquences inflationnistes de l'interaction des politiques monétaire et budgétaire induite par la contrainte budgétaire intertemporelle de l'Etat. Dans sa version la plus radicale (la seule à être véritablement originale), la FTPL a vocation à constituer une nouvelle théorie de la détermination du niveau général des prix (NGP). Au sein d'un régime budgétaire non-ricardien et suite à une progression non anticipée de la dette (du fait d'un déficit budgétaire), le niveau général des prix est la seule variable qui puisse ajuster la valeur réelle de la dette et la somme actualisée des soldes budgétaires futurs anticipés – si l'on fait l'hypothèse que l'Etat ne recourt pas au seigneurage, hypothèse qui peut être justifiée soit parce que la place de la monnaie dans la contrainte budgétaire intertemporelle de l'Etat est empiriquement non significative, soit parce que le montant du seigneurage est une donnée exogène, reflétant une attitude non accommodante de la Banque centrale en matière d'octroi d'avances monétaires à l'Etat. Il ne s'agit ni plus ni moins alors que d'une théorie quantitative de la dette publique. Cet ajustement peut déboucher sur une dynamique inflationniste instable lorsqu'une politique

monétaire très restrictive est conjointement menée. La version forte de la FTPL (qui combine régime budgétaire non ricardien et politique monétaire conservatrice) n'a toujours pas reçu de validation empirique (Blancheton et Sénégas : 2003).

B. La relativité du niveau d'endettement

Les économistes libéraux attirent ensuite l'attention sur les dangers d'une accumulation de déficits. La dette publique peut devenir plus difficilement soutenable, le danger pour l'Etat réside dans la possibilité de voir le service de la dette (le paiement des intérêts plus le remboursement du capital qui vient à échéance) prendre une part de plus en plus importante dans le total des dépenses jusqu'à paralyser l'action publique en compressant *de facto* les autres dépenses. Au final l'Etat pourrait se trouver dans l'impossibilité d'assurer la continuité des paiements. Pour pallier ce risque « de faillite » (qui au fond est un risque inflationniste, car historiquement un Etat ne fait pas faillite avant d'avoir tenté une sortie inflationniste désespérée) une norme d'endettement a été mise en avant dans le Traité de Maastricht (1991), le ratio dette/PIB ne devrait pas dépasser 60%. En France en 2003 ce niveau d'endettement a été dépassé et se double du franchissement du cap (symbolique pour certains !) des 1000 milliards d'euros de dette.

Cette norme a-t-elle des fondements théoriques ? Faut-il s'inquiéter d'un tel niveau d'endettement ?

Le recours à l'équation dite de soutenabilité de la dette publique (annexe) ne permet pas d'apporter un fondement théorique à cette norme. Le message d'alerte de cette équation est très pauvre : la dette tend à être sur une trajectoire insoutenable dès lors que le ratio dette/pib augmente, sous réserve qu'aucun autre paramètre ne change sur un horizon infini. L'équation de soutenabilité a néanmoins le mérite pédagogique d'attirer notre attention sur les déterminants du ratio d'endettement : le solde budgétaire primaire (hors charges d'intérêts), le taux de croissance du PIB, le taux d'intérêt réel servi sur la dette c'est-à-dire en fait le taux nominal auquel on retranche le taux d'inflation. L'Etat n'est pas un agent comme les autres ! Sa contrainte budgétaire est plus souple dès lors qu'il peut influencer la croissance et l'inflation ce qui, il est vrai, semble de plus en plus difficile.

Les faits viennent eux aussi nuancer le bien fondé de la norme européenne. Le Japon contemporain semble renouer avec la croissance malgré un ratio d'endettement proche de 150%, certains pays européens sont restés dans le processus d'intégration monétaire avec des ratios supérieurs à 100% (Belgique, Italie).

Pourquoi – en définitive - ne pas laisser simplement les marchés financiers « dire le vrai » en matière de soutenabilité de la dette à travers la variable taux d'intérêt qui naturellement intègre une prime de risque de défaut ?

C. Le nécessaire pragmatisme budgétaire : le budget unique outil de stabilisation du rythme de l'activité économique pour la France.

Au sein de l'actuelle Union Européenne, pour faire face à un ralentissement de l'activité, la France n'a pas de prise sur la politique monétaire et la politique de change. En soit, la situation n'est pas nouvelle, déjà au sein du SME une intégration financière internationale avait réduit l'autonomie monétaire française quasi à néant. Aujourd'hui la zone euro n'est pas une zone monétaire optimale. Ses structures économiques sont trop hétérogènes pour la mettre à l'abri des chocs asymétriques (spécifiques). Les mécanismes susceptibles

théoriquement d'aider à absorber les chocs ne peuvent pas être à l'oeuvre (le Budget européen commun est embryonnaire et la mobilité du facteur travail est relativement faible).

Sur ces bases le seul outil à la disposition des autorités françaises pour faire face au ralentissement de l'activité est le budget. Le budget peut théoriquement soutenir l'activité de deux manières, soit par la canal d'une politique d'impulsion budgétaire (relance), soit par le jeu des stabilisateurs automatiques de la conjoncture. L'intensification de l'ouverture commerciale des économies nationales a considérablement réduit les marges de manœuvre des stratégies d'impulsion condamnées à trop largement profiter aux importations. Reste le jeu des stabilisateurs. La stabilisation automatique est l'effet exercé sur la demande finale par la réaction spontanée du budget des administrations publiques aux variations de la conjoncture. Un ralentissement du rythme de l'activité se traduit par un tassement des recettes budgétaires (très liées à la conjoncture TVA, Impôt sur le Revenu, Impôt sur les Sociétés...) et une progression des dépenses notamment à caractère sociale (indemnisation chômage, basculement vers le RMI...). Ne pas laisser jouer les stabilisateurs conduirait à une plus grande instabilité de la croissance. L'activation des stabilisateurs est en définitive préférable à une réduction des dépenses qui maintiendrait les équilibres financiers, quitte à *de facto* ne pas respecter la norme d'équilibre du Pacte de Stabilité et de Croissance.

D. Dépenses publiques et attractivité de site

Le coût du travail et la fiscalité sur les bénéfiques et plus largement le capital ne sont pas les seuls déterminants de l'attractivité d'une économie nationale. La proximité de la demande et la qualité de l'environnement exercent une influence forte en la matière. L'importance des rôles traditionnels du budget ressurgit ici avec force et les dépenses des administrations publiques trouvent de puissantes justifications théoriques. Pour attirer des investissements directs étrangers et plus largement pour impulser une dynamique de croissance économique, la zone doit se caractériser par une stabilité institutionnelle qui justifie le financement des fonctions régaliennes de l'Etat, par la qualité et l'abondance des biens collectifs ce qui justifie ici des dépenses en matière d'infrastructures de transport, de communication, d'information, et bien entendu des dépenses en faveur de l'enseignement et de la recherche...

Sur la base de la faible robustesse des arguments libéraux contre l'intervention des administrations publiques, de l'efficacité contracyclique des stabilisateurs automatiques au sein de l'actuelle zone euro et de la justification théorique de nombreuses dépenses budgétaires on comprend mieux la résistance du système fiscal français à la mondialisation.

III. Eléments de restructuration des finances publiques de la France sur la période récente

Cette section entend seulement dégager certaines tendances lourdes concernant les recettes des administrations publiques et s'interroger sur l'opportunité de certaines réformes essentiellement autour du rôle redistributif du budget.

A. Quelques transformations saillantes du côté des recettes : réduction de l'impôt sur le revenu et émergence de la CSG.

L'importance relative de l'impôt sur le revenu diminue au sein du système fiscal français. Depuis le seuil des années 1980 la proportion des foyers soumis à l'impôt sur le revenu a diminué (Piketty 2001 : 347), les taux marginaux ont été abaissés, les taux moyens d'imposition des « classes moyennes » (centile90 à centile95) et moyennes supérieures (C95-C99) (Piketty 2001 : 350-351) ont été réduits de façon substantielle : le taux d'imposition du centile supérieur a perdu 10 points en moins de vingt ans (un peu supérieur à 34% début 1980, 24% en 1996). Le montant de l'impôt sur le revenu représentait 3,9% du PIB en 1994 contre seulement 3,2% en 2002. Cet impôt direct et progressif est ouvertement désigné depuis près de vingt ans comme un facteur de paralysie de l'initiative, un obstacle à l'incitation au travail. Sa diminution pourrait se poursuivre au cours des prochaines années.

Une autre tendance a été le léger développement des impôts indirects (TVA, TIPP...) vis-à-vis des impôts directs (IR et IS). Les impôts indirects sont plus indolores, non personnalisés, et dit plus « injustes » au sens où quelque soit le niveau de revenu le taux d'imposition est identique.

De même, en termes relatifs les cotisations sociales ont progressé vis-à-vis des impôts : en 1990, les cotisations sociales représentent 45% du total des prélèvements en 2000 elles atteignent 47,7% (dans le même temps, la part des impôts passe de 41,7% à 39,7%). Sur la même période, on note une légère hausse de la part des prélèvements destinés aux collectivités locales du fait de la décentralisation 11,3% en 1990 et 11,5% en 2000. Cette dernière tendance devrait naturellement se poursuivre à la faveur des avancées de la décentralisation.

En contrepartie la recette dont l'importance grandit est la CSG (contribution sociale généralisée), créée en 1991, elle passe en à peine une dizaine d'année de 0% du PIB à 3,8% en 1998 et 4,3% en 2002. Il est probable que la prochaine réforme de la protection sociale passe par une nouvelle hausse de la CSG. Assise sur le premier euro de revenu, son assiette est particulièrement large et contrairement à l'impôt sur le revenu elle concerne l'ensemble des salariés et des retraités.

B. Un système de moins en moins redistributif depuis le milieu des années 1980.

Il n'existe pas de norme d'équité en matière de distribution des revenus. L'inégalité est en principe au service de l'efficacité économique puisqu'elle récompense la prise de risque et l'intensité de l'engagement dans le processus de production. Tant qu'elle permet d'enclencher des dynamiques productives susceptibles de profiter à tous, elle peut être considérée comme légitime. Le souci d'égalité répond à une exigence démocratique, l'institutionnalisation de la solidarité naît du constat soit d'une inégalité originelle d'aptitude à la création de richesses matérielles, soit de l'existence de déterminisme qui se sont exercés sur les individus pendant leur éducation et expliquent une relative faible productivité. L'économiste constate l'évolution de la distribution des revenus, il doit laisser à la société le soin de décider d'une correction, dans le sens qui lui semble adéquate du point de vue du fonctionnement de l'économie et de la cohésion, voire la pérennité de la société.

Les travaux de Morrison et Snyder (2000) et Piketty (2001) permettent une mise en perspective de l'évolution des inégalités de revenu sur deux siècles. La part du dixième décile est estimée à 51-53% en 1788, 48-49% en 1866, 44-45% en 1890 (Morrison Snyder 2000 : 146). Avant 1913 (instauration de l'impôt sur le revenu) le budget n'a pas encore un rôle de redistribution. Par delà des évolutions de moyens termes liées aux phénomènes monétaires et aux allers-retours des réformes fiscales les travaux de Piketty font apparaître une tendance de fond à la réduction des inégalités de revenus sur le XXIème siècle jusqu'en 1983, point bas en matière d'inégalités. Après impôt le dixième décile se partageait un peu plus de 26% du total des revenus pour cette année 1983, en 1998 il capte un peu plus de 30% de ce total. Depuis 1998, la tendance a très certainement été à l'œuvre dans la mesure où comme nous l'avons vu l'impôt sur le revenu a continué de reculer.

Au sein du système fiscal français l'axe central de la redistribution est constitué par l'impôt sur le revenu du côté des recettes et le revenu minimum d'insertion coté dépense.

Comment rendre le cas échéant plus redistributif le système fiscal français ?

Le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (instauré en 1989) est progressif mais le montant de cet impôt reste symbolique (environ 0,15% du PIB) et ne paraît pas pouvoir être augmenté du fait de la réactivité voire de la mobilité internationale des assujettis.

Dans quelle mesure la TVA permettrait-elle une redistribution ? Sur le principe la différenciation des taux (taux normal de 19,6%, taux réduit 5,5%, taux super réduit à 2,1%, taux 0 en cas d'exonération) la rend possible. Dans les faits en France le taux apparent de TVA sur les dépenses est légèrement croissant sur les quatre cinquième inférieur de l'échelle des revenus (un peu moins de 8 pour le premier décile, 8,5% pour le huitième décile) il est ensuite légèrement plus faible. Par contre le rapport TVA sur revenu disponible est stable sur les quatre premiers quintiles (8,4-8,3%) puis nettement plus faible pour le dernier (7,2%) (CAE 1998 : 33). Sur le principe une différenciation mieux adaptée des taux constitue une piste à exploiter pour opérer une progressivité sur les dépenses totales, en faire un impôt progressif sur le revenu semble impossible du fait du caractère croissant des propensions marginales à épargner.

La piste la plus réaliste reste centrée sur l'impôt sur le revenu. Elle réside sans doute dans la modification du mode de perception de l'impôt sur le revenu. La « retenue à la source » rendrait plus indolore cet impôt favorisant une meilleure acceptation par ceux qui y sont soumis et permettrait également des économies budgétaires à travers une réorganisation des services du ministère de l'économie et des finances. L'obstacle psychologique de cette retenue a largement été levé avec la mise en œuvre de la CSG. Le problème essentiel sur ce dossier est celui de la gestion de l'année de transition. Une double imposition (paiement de l'impôt sur le revenu au titre de l'année t-1 plus mensualisation sur l'année t) risque de provoquer un recul de la consommation alors que le renoncement à une année d'impôt sur le revenu (année t-1, en t) signifie une perte de recettes d'autant plus importante que certains agents auront tendance à avancer la perception de revenus de t en t-1. La transition devrait être annoncée par surprise en fin d'année t-1 et plutôt en phase ascendante de conjoncture.

Conclusion

Cette contribution a d'abord fait ressortir le paradoxe assez saisissant entre un discours dominant réclamant depuis près de vingt le désengagement des administrations publiques et la stabilité, voire l'inertie des grands agrégats macro-économiques (dépenses publiques sur PIB, taux de prélèvements obligatoires) la permanence de la pratique du déficit budgétaire et la progression de l'endettement public. La mondialisation ne neutralise pas la politique budgétaire française, et ne comprime pas le système fiscal français. La faible assise empirique des arguments macro-économiques libéraux et l'efficacité du jeu des stabilisateurs automatiques ont notamment été mises en avant pour contribuer à expliquer cette situation. Enfin quelques faits saillants ont été dégagés en ce qui concerne l'évolution de la structure des recettes des administrations publiques dont une conséquence est le caractère de moins en moins redistributif du système fiscal français.

Compte tenu des arguments développés, au regard – aussi - des tendances historiques lourdes, de l'atonie de certains facteurs de la croissance (taux de croissance démographique, tertiarisation des économies), de contraintes structurelles comme le vieillissement de la population, une réduction significative des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires ne nous semble pas pouvoir être observée au cours des prochaines années. Le pragmatisme passera probablement par le maintien d'un haut niveau d'intervention des administrations publiques sous couvert de l'apparence d'un attachement à l'équilibre des finances publiques.

Bibliographie

- Asselain Jean-Charles, Blancheton Bertrand, Bordes Christian and Sénégas Marc-Alexandre : L'inflation française de 1922-1926 : les enseignements de la FTPL en perspective historique. In *Economies et Sociétés ME*, n°4, 2002, pp.305-325
- Barro, Robert : Are Government Bonds Net Wealth ? In *Journal of Political Economy*, vol.82, 1974, pp. 1095-1117
- Bertola Guiseppe and Drazen Allan : Trigger Points and Budgets Cuts : Explaining the Effects of Fiscal Austerity. In *American Economic Review*, vol.8, 1993, pp.11-26
- Blancheton Bertrand : *Le Pape et l'Empereur*. Paris, Albin Michel, 2001
- Blancheton Bertrand : *Les politiques macro-économiques*. e-book, www.e-theque.com, 2003
- Blancheton Bertrand and Sénégas Marc-Alexandre : La théorie budgétaire du niveau général des prix face à l'histoire monétaire française : assise empirique et éclairages théoriques. In *Economie appliquée* vol.LVI, 2003, pp.19-43
- Conseil d'Analyse Economique (CAE), *Fiscalité et redistribution*. Paris, La Documentation Française, 1998
- Conseil d'Analyse Economique (CAE), *L'architecture des prélèvements obligatoires en France*, Paris, La Documentation Française, 1999
- Flandreau Marc : Le début de l'histoire : globalisation financière et relations internationales. In *Politique étrangère*, n°3-4, 2000, pp.673-686
- Friedman Milton : *Inflation et système monétaire*. Paris, Calman-Lévy ; 1976

INSEE, Comptes de la Nation, publication annuelle

Leeper Eric: Equilibria under “ active ” and “ passive ” monetary and fiscal policies. In Journal of Monetary Economics vol. 27, 1991, pp.129-147

Marseille Jacques: Le grand gaspillage: les vrais comptes de l’Etat. Paris, Plon, 2002

Morrisson, Christian and Snyder, Wayne : Les inégalités de revenu en France (du début du XVIIIè siècle à 1895). In Revue Economique vol.51, 2000, pp.119-154

Piketty, Thomas : Les hauts revenus en France au XXe siècle. Paris : Grasset, 2001

Polanyi, Karl : La grande transformation. Paris : Gallimard, 1983 (first edition, New York 1944)

Sargent Thomas and Wallace Neil : Some unpleasant monetarist arithmetic In Federal Reserve Bank of Minneapolis Quaterly Review, vol.5, 1981, pp.1-17

Sutherland Alan: Fiscal crisis and aggregate demand: can high public debt reverse the effects of fiscal policy ? In CEPR, n°1246, 1995

Woodford Michael : Price Level Determinacy without Control of a Monetary Aggregate. In Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, vol.43, 1995, pp.1-46

Annexe. Etablissement de la contrainte dite de « soutenabilité de la dette publique »

Soit

B_t la dette publique à la période courante t .

G_t les dépenses publiques (hors charges d'intérêts).

T_t les recettes fiscales.

les trois variables ci-dessus sont exprimées en termes nominaux

soit

i le taux d'intérêt nominal moyen servi sur la dette publique au cours de la période courante.

p le taux de croissance du niveau général des prix sur la période courante (entre $t-1$ et t).

p_t le niveau général des prix à la date t .

Exprimons la contrainte budgétaire de l'Etat en termes de flux (équilibre des recettes et des dépenses du Trésor)

$$G_t + i.B_{t-1} = T_t + (B_t - B_{t-1})$$

Notons $D_t = G_t - T_t$ le déficit budgétaire primaire c'est-à-dire hors charges d'intérêts.

Il vient que :

$$B_t = D_t + (1 + i) B_{t-1}$$

Notons Y_t le produit intérieur brut en termes réels à la période t et posons

$$b_t = \frac{B_t}{p_t.Y_t} \quad d_t = \frac{D_t}{p_t.Y_t} \quad b_{t-1} = \frac{B_{t-1}}{p_{t-1}.Y_{t-1}}$$

avec $Y_t = (1 + g) Y_{t-1}$, g représentant le taux de croissance du produit intérieur brut en volume.

Nous pouvons écrire $pt.Y_t = (1+p) (1+g) pt-1.Y_{t-1}$.

En divisant la contrainte budgétaire en termes de flux par le produit intérieur brut nominal et en réaménageant les termes, nous pouvons exprimer la relation précédente de la manière suivante :

$$Bt \approx dt + \frac{1+i}{1+p+g} bt-1$$

Cette équation exprime l'évolution du rapport dette/Pib et intègre les principaux déterminants de la trajectoire de la dette publique : le solde primaire, le taux de croissance du PIB, le taux d'intérêt réel servi sur la dette ($r = i-p$) c'est-à-dire le taux d'intérêt nominal diminué du taux d'inflation. On considère la dette sur une trajectoire potentiellement instable dès lors que dbt est simplement positif.

A solde primaire nul, il apparaît que si le taux d'intérêt réel servi sur la dette est supérieur au taux de croissance (g), dbt (avec $dbt = bt - bt-1$) est positif, la dette tend à devenir insoutenable. *A contrario*, cette dette publique sera d'autant plus facilement amortie que la croissance du PIB sera forte et le taux d'intérêt réel faible.

Cahiers du GRES

Le Groupement de Recherche Economique et Sociales (GRES) réunit deux centres de recherche :

- *IFReDE* (Institut Fédératif de Recherches sur les Dynamiques Economiques), Université Montesquieu-Bordeaux IV
- *LEREPS* (Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur l'Economie, les Politiques et les Systèmes Sociaux), Université des Sciences Sociales Toulouse 1

www.gres-so.org

Université Toulouse 1
LEREPS – GRES
Manufacture des Tabacs
21, Allée de Brienne
F - 31 000 Toulouse
France
Tel. : +33-5-61-12-87-07
Fax. : +33-5-61-12-87-08

Université Montesquieu-Bordeaux IV
IFReDE – GRES
Avenue Léon Duguit
F - 33 608 Pessac Cedex
France
Tel. : +33-5-56-84-25-75
Fax. : +33-5-56-84-86-47

Cahiers du GRES (derniers numéros)

- 2004-01 : VICENTE Jérôme, *«Balkanisation» des infrastructures de télécommunications et aménagement du territoire*
- 2004-02 : FRIGANT Vincent, *La modularité : un fondement pour les firmes architectes ?*
- 2004-03 : LACOUR Claude, PUISSANT Sylvette, *Rural Urbanity and Rural Metropolises as Emerging Patterns of Urban Growth*
- 2004-04 : LAVIGNE Stéphanie, *Modelling an artificial stock market: When cognitive institutions influence market dynamics*
- 2004-05 : BLANCHETON Bertrand, *French Exchange Rate Management in the mid-1920's: lessons drawn from new evidence*
- 2004-06 : BELIS-BERGOUIGNAN Marie-Claude, CARRINCAZEAUX Christophe, *Knowledge economics and underlying weaknesses in premises governing policies on technology*
- 2004-07 : JULLIEN Bernard, SMITH Andy, *Comment analyser les Indications Géographiques Protégées sans préjuger de leurs singularités*
- 2004-08 : LUNG Yannick, *The Challenges of the European Automotive Industry at the Beginning of the 21st Century*
- 2004-09 : POUYANNE Guillaume, *The motives of mobility : an infra-urban level analysis. The case of Bordeaux, France*
- 2004-10 : VINCENTE Jérôme, SUIRE Raphaël, *Observational vs. Interactive Learning in Locational Choice:Evidences on "ICT Clusters" Formation and Stability*
- 2004-11 : VALLEE Thomas, YILDIZOGLU Murat, *Social and Technological Efficiency of Patent Systems*
- 2004-12 : THOMAS Olivier, *Les finances locales influencent-elles la croissance des villes ?*
- 2004-13 : BLANCHETON Bertrand, *Les finances publiques de la France face à la mondialisation. Résistance, transformations et pistes de réforme*

La coordination scientifique des Cahiers du GRES est assurée par Alexandre MINDA (LEREPS) et Vincent FRIGANT (IFReDE). La mise en page est assurée par Dominique REBOLLO.