

ÉTUDE ÉCONOMIQUE DE LA ZONE EURO 2007:

UNE CHIRURGIE BUDGÉTAIRE QUI ÉPARGNE LE PATIENT

Ceci est un extrait de l'Étude économique de l'OCDE sur la zone euro 2007, tiré de la partie du chapitre 3 consacrée aux différents moyens de restaurer la viabilité des finances publiques.

www.oecd.org/eco/surveys/zoneeuro

D'un point de vue comptable, peu importe que la situation budgétaire progresse du fait d'une augmentation des impôts ou d'une réduction des dépenses. Mais dans la pratique, ces deux méthodes ne délivrent pas les mêmes incitations aux agents économiques et peuvent produire des résultats contrastés. Un modèle d'équilibre général a été mis au point pour évaluer l'impact des différents modes d'assainissement budgétaire tout en prenant en compte différentes réactions suscitées par la taxation de l'activité économique. Comme les finances publiques devront être assainies durant une période de changement démographique important, le modèle repose sur des générations se chevauchant plutôt que sur un unique agent représentatif à durée de vie infinie. Au cœur du modèle se trouvent les ménages, qui décident de leur quantité de travail, d'épargne et de consommation en vue d'optimiser leur bien-être. Comme la fiscalité et les transferts sociaux, pensions incluses, touchent directement leur niveau de revenu et la rentabilité financière de leur travail, les modifications apportées aux taux d'imposition et aux programmes de transfert de revenus influenceront sur le comportement des ménages. Cournède et Gonand (2006) décrivent la structure du modèle et les méthodes utilisées pour l'analyse et les calculs.

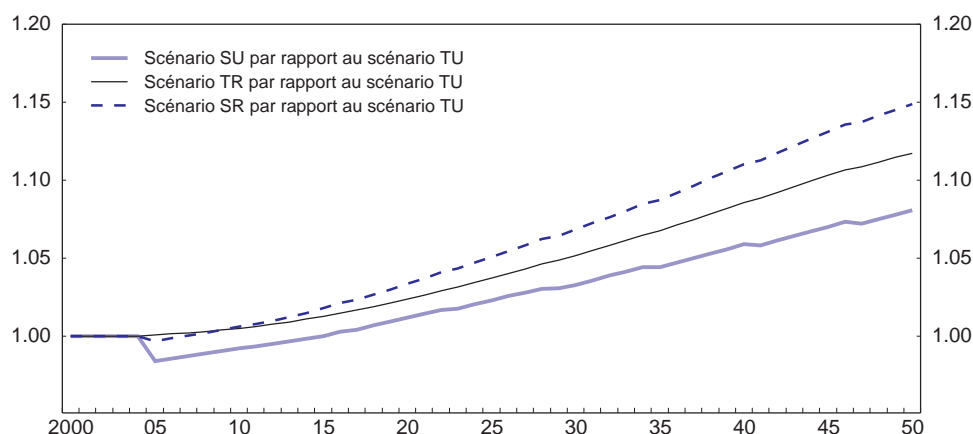
Quatre scénarios d'assainissement budgétaire ont été modélisés. Dans tous les cas, l'assainissement consiste à rembourser la dette d'ici 2025 de manière à rééquilibrer les comptes budgétaires juste avant que les pressions du vieillissement ne s'exercent pleinement¹. Le tableau 3.6 décrit les scénarios permettant de réaliser et de maintenir cet assainissement budgétaire. Par souci de réalisme, une hypothèse est commune aux quatre scénarios : les hausses des dépenses de santé publique (que le modèle projette de manière endogène) sont financées par la hausse de la fiscalité du travail¹.

Tableau 3.6. Les quatre scénarios

	Âge de la retraite inchangé	Relèvement de l'âge de la retraite
Hausse de la fiscalité	TU : Hausse de la fiscalité et âge de la retraite inchangé	TR : Hausse de la fiscalité et relèvement de l'âge de la retraite
Restriction des dépenses	SU : Restriction des dépenses et âge de la retraite inchangé	SR : Restriction des dépenses et relèvement de l'âge de la retraite

Les résultats du modèle confirment que les hausses de la fiscalité ont des répercussions économiques coûteuses, ce qui ne surprend guère dans la mesure où les caractéristiques du modèle d'équilibre général impliquent que les impôts et transferts publics diminuent les incitations à travailler et à épargner alors qu'on n'a établi aucune hypothèse sur l'incidence compensatrice positive des dépenses publiques sur la croissance. Fait plus intéressant : ce coût est particulièrement élevé. Les hausses de la fiscalité représentent une méthode de viabilisation budgétaire beaucoup plus onéreuse que les restrictions de dépenses (graphique 3.8). À l'issue de la période de simulation, les restrictions de dépenses (scénario SU) amènent la consommation par habitant 8 % au-dessus du niveau atteint au moyen d'une stratégie d'assainissement budgétaire purement fiscale (scénario TU)². Selon les résultats détaillés présentés par Cournède et Gonand (2006), l'écart est essentiellement imputable à la manière dont les stratégies reposant sur la fiscalité dépriment l'épargne, l'accumulation de capital, le ratio capital-travail et, en fin de compte, les salaires réels. Par ailleurs, ces stratégies exacerbent les distorsions de l'offre de main-d'œuvre liées à la fiscalité – mais leur effet net est relativement faible car les effets de revenu et de substitution s'annulent en grande partie. Ces résultats permettent en outre de conclure que les approches mécaniques ou comptables de la viabilité budgétaire à long terme des finances publiques (voir par exemple Comité de politique économique de l'UE, 2006) pourraient s'avérer d'un optimisme irréaliste dans la mesure où elles extrapolent d'importantes hausses futures des dépenses publiques sans prendre en compte l'impact qu'aura le financement de ces dépenses sur le taux de croissance.

Graphique 3.8. Niveaux relatifs de la consommation par habitant



Source : Calculs de l'OCDE.

La combinaison d'une restriction des dépenses et d'une réforme structurelle adaptée (sous la forme, en l'occurrence, d'un âge de départ à la retraite plus tardif) présente un avantage. Dans un tel scénario (SR), la consommation par tête est supérieure de 16 % à celle du scénario purement fiscal TU, et de 8 % à celle du scénario SU dans lequel les dépenses sont restreintes sans ajustement de l'âge de la retraite. Les simulations effectuées correspondent à ce qu'indiquent l'intuition et certains faits concrets : dans une large mesure, l'assainissement budgétaire et la réforme structurelle se renforcent mutuellement (voir aussi l'encadré 3.3).

Il faut toutefois émettre une réserve importante : les différentes estimations reposent sur des hypothèses conservatrices qui, pour la plupart, sous-estiment les distorsions induites par la fiscalité. Tous les impôts et taxes du modèle sont proportionnels – alors que leur progressivité, systématique dans les pays de la zone euro, renforce en fait leur pouvoir de distorsion. En outre, la productivité multifactorielle (PMF) étant supposée exogène, on ne tient pas compte de l'incidence des hausses de la fiscalité sur les investissements dans le capital humain et la recherche-développement, incidence pourtant considérée

comme négative et forte par la majorité des études (Feldstein, 2006). D'un autre côté, l'hypothèse d'exogénéité de la PMF vaut uniquement si les restrictions de dépenses ne concernent que des éléments non prioritaires et des éléments ayant un effet nul ou limité sur la PMF. Les dispositifs de retraite anticipée en sont une bonne illustration, tandis que les projets infrastructurels à haut rendement et les programmes éducatifs efficaces sont deux exemples de domaines que les stratégies d'assainissement budgétaire privilégiant les dépenses devraient largement préserver. Autrement dit, le modèle suppose implicitement que chaque euro de dépense publique « vaut » un euro de revenu pour les ménages, qu'ils perçoivent sous la forme de services publics, alors qu'il faut plus d'un euro pour financer ces services puisque la fiscalité a des effets de distorsion. En pratique, le financement collectif d'un certain nombre de programmes sociaux comporte à l'évidence des effets positifs pour la société ; il est même ce à quoi la dépense publique est censée servir au premier chef. Le problème est que le coût de la fiscalité augmente rapidement avec son taux, au moment où les effets positifs marginaux des programmes de dépenses publiques chutent (dans la mesure où les meilleurs programmes sont mis en œuvre en premier). Ainsi, on doit conclure du modèle que la dépense publique n'est pas une mauvaise chose en soi, mais que les restrictions de lignes de dépenses moins prioritaires peuvent générer des gains de recettes étonnamment importants par rapport à l'autre alternative consistant en un alourdissement de la fiscalité.

1. L'économie politique et un souci d'équité intergénérationnelle justifieraient largement un objectif de position nette plus ambitieux, de manière à préfinancer la pression sur les dépenses liée à la transition démographique, mais la difficulté que présente la quantification de la position nette souhaitable permet de tenir l'objectif d'une dette nulle comme une hypothèse raisonnable – quoique conservatrice.

2. Les restrictions de dépenses ne sont pas synonymes de fortes baisses : dans le scénario SU, le ratio dépenses-PIB augmente de 8 points de pourcentage.

BIBLIOGRAPHIE

Cournède, B. et F. Gonand (2006), « Restoring Fiscal Sustainability in the Euro Area : Raise Taxes or Curb Spending? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 520, Paris.

EU Economic Policy Committee (2006), *Impact of Ageing Populations on Public Spending*, Commission européenne, Bruxelles.