

A qui profite la dette publique ?

David de la Croix*

Le plan de stabilité suivi par le gouvernement prévoit une réduction de la dette publique pour se conformer au critère du Traité de Maastricht. Que se passerait-il si au contraire la dette restait à son niveau actuel ? *Toutes* les générations actuellement vivantes y gagneraient, au détriment des générations à venir.

La plupart du temps, les choix budgétaires impliquent des arbitrages mettant en oeuvre l'intérêt de différents groupes. Rares sont les repas gratuits, au bénéfice de tous. Au moment où des choix importants s'approchent, et l'année 2002 en comporte assurément, la mission des économistes n'est pas de dicter la politique économique aux décideurs politiques, elle est plutôt d'élaborer le menu des choix possibles, et, surtout, de dégager les implications de ces choix.

Les arbitrages entre personnes d'une même génération sont souvent faciles à saisir ; du moins, les effets directs des politiques mises en oeuvre. Par exemple, accroître les allocations familiales et les cotisations sous-jacentes bénéficie aux parents, au détriment des travailleurs sans enfants qui en supportent le financement. Il est plus difficile de comprendre les arbitrages entre personnes de différentes générations, présentes et à venir. Pourtant, de nombreuses politiques mettent en

oeuvre des transferts entre générations, explicitement comme la dette publique et les pensions, ou implicitement via des mécanismes complexes (la politique de l'environnement, par exemple).

En matière de politique ayant un impact sur toutes les générations futures, la réduction de la dette publique est au centre du débat depuis deux décennies. La Belgique a en effet le triste privilège d'avoir accumulé une dette publique record pour un pays développé en temps de paix, égale en 2001 à 107% du Produit Intérieur Brut. En soi, cette dette a permis aux générations passées et actuelles de vivre au détriment des générations futures. Toutefois, à partir d'un certain seuil, la dynamique de la dette (le fameux effet boule de neige) devient dangereuse et sa réduction à un niveau plus acceptable, une nécessité.

Un objectif de réduction de la dette publique en conformité aux critères du traité de Maastricht a été proposé : atteindre une dette égale à 60% du Produit Intérieur Brut en l'an 2020. Pour atteindre cet

*Chercheur qualifié du FNRS, professeur d'économie à l'UCL, IRES

objectif, on peut réduire les dépenses publiques (par exemple, le Bureau du Plan suppose que les transferts aux ménages ne seront pas indexés sur la croissance) tout en maintenant la pression fiscale à son niveau actuel. Si l'on pense qu'il sera difficile de ne pas indexer les transferts sociaux sur la croissance, surtout sur une période de 20 à 30 ans, la pression fiscale devra être accrue d'une manière ou d'une autre.

Particulièrement au cours de l'année 2001, il est apparu que les objectifs budgétaires seraient de plus en plus difficiles à atteindre. L'accroissement des dépenses de santé lors des deux dernières années, la faillite de la SABENA, la baisse des recettes fiscales suite au ralentissement économique sont autant d'éléments à même de freiner le rythme de remboursement de la dette publique.

C'est à ce moment que l'on peut légitimement se poser la question qui figure dans le titre de cet article : qui gagne à réduire le niveau de la dette publique ?

Pour répondre à la question, et en particulier évaluer l'effet des politiques sur les différentes générations, il est utile de s'aider de modèles économiques quantitatifs. C'est pour cette raison que le modèle DOLORES a été développé à l'IRES.¹ Par rapport aux modèles comptables du Bureau du Plan, DOLORES prend en compte la réaction des différentes générations aux changements de politiques économiques, en termes d'épargne, de consommation,

¹Son acronyme signifie Dynamic OverLapping generations model to Operate policy Reform EvaluationS. Il fait suite aux travaux menés avec Frédéric Docquier de l'université de Lille, et à la thèse de doctorat de Géraldine Mahieu.

d'éducation et de retraite. Afin de mesurer les implications des choix budgétaires, nous comparons deux options possibles, deux plats dans le menu :

- les oiseaux sans tête : suivre le plan de stabilité avec réduction de la dette à 60% vers 2020/2030 et maintient à ce niveau au delà (d'autres options pourraient consister à réduire la dette par la suite).

- le coq au vin : une lente réduction de la dette publique de façon à ce qu'elle atteigne un niveau de 100% du PIB en 2010, suivi d'un maintien de la dette à ce niveau.

Pour atteindre ces objectifs, on peut ajuster soit les dépenses, soit les recettes. Dans les deux options, on suppose que ce sont les taxes sur le travail (cotisations sociales et impôt des personnes physiques) qui s'ajustent. Donc, aucun des deux scénarii ne joue sur les dépenses publiques. La part de celles-ci dans le PIB a d'ailleurs tendance à augmenter spontanément du fait des évolutions démographiques.

L'avantage de la politique de dette "laxiste" est d'éviter de devoir augmenter la pression fiscale pour réduire la dette à marche forcée. Le taux de pression fiscale sur les revenus du travail peut rester autour de 39%, alors que dans le scénario du plan de stabilité, la pression fiscale se trouve augmentée à 43% entre 2010 et 2030. La non-réduction de la dette bénéficie clairement à toutes les personnes qui seront sur le marché du travail durant ces décennies. Outre cet avantage de premier ordre, la politique "laxiste" a d'autres effets bénéfiques à moyen terme : par exemple, la baisse de la pression fiscale diminue l'intérêt à choisir une pré-pension pour les travailleurs âgés, ce qui

allège d'autant les dépenses en faveur des personnes de plus de 55 ans.

L'inconvénient majeur de la politique laxiste est qu'elle contribue peu à réduire la charge d'intérêt dont l'Etat doit s'acquitter annuellement. Cette charge passe de 6% du PIB à 3% (en 2040) avec le plan de stabilité, mais seulement de 6% à 5% avec la politique "laxiste". Or, c'est précisément cette charge d'intérêt qui réduit la marge de manoeuvre du gouvernement. La politique de stabilité permet en effet de mieux supporter le poids du vieillissement de la population qui culmine dans les années 2030 ; en outre, à partir de 2040, le scénario de stabilité permet de réduire considérablement la pression fiscale, de 43% en 2030 à 37% dix ans plus tard.

Essentiellement pour cette raison, la politique laxiste mène à des problèmes sérieux à partir de 2040 : la croissance économique ralentit de l'ordre de 0.4% par an (ce qui est important si l'on cumule ce handicap sur une décennie ou deux). Les travailleurs payent par leurs taxes le prix de la non-réduction de la dette. Le modèle permet en outre d'aller un pas plus loin en calculant un indicateur de bien-être pour chaque génération, prenant en compte leurs ressources et leur loisir aux différentes périodes de la vie. La réponse à la question de départ est alors la suivante : *toutes les générations nées au vingtième siècle gagnent si le gouvernement ne suit pas le plan de stabilité* ; en particulier les personnes nées de 1975 à 2000. Ce sont elles qui portent le poids de la réduction de la dette dans le scénario de stabilité. Par contre, *toutes les générations nées après 2010 perdent à ne pas réduire la dette publique*. Leur perte est d'autant plus grande

que leur date de naissance est lointaine.

Quelles sont alors les raisons qui poussent les générations actuelles à promouvoir, ou du moins accepter, une réduction de la dette ? Tout d'abord, nous sommes peut-être altruistes vis-à-vis de nos enfants, de sorte de nous prenons en compte l'intérêt des générations qui nous succéderont. Dans ce cas, une réduction rapide de la dette bénéficie aux générations futures, en particulier au moment où la charge des retraités sera lourde. Deuxièmement, des raisons purement politiques peuvent inciter à réduire la dette : accélérer la dissolution du pays en entités fédérées, par exemple. Enfin, bien que nous ne nous soyons concentrés que sur des effets inter-générationnels, la dette peut aussi créer des arbitrages au sein d'une même génération. Par exemple, si la réduction de la dette se fait par une pression fiscale accrue, elle est essentiellement portée par les travailleurs ; si elle s'opère par une action sur les dépenses, ce sont les allocataires sociaux et les pensionnés qui en souffrent. Une réduction de la dette peut donc aussi être une manière de forcer une réduction des dépenses publiques et de la taille de l'Etat.