

Les Echos

OPINIONS POINTS DE VUE
D'ALFRED GALICHON

Le véritable enjeu de la « règle d'or »

Le débat sur la politique fiscale en France prend en considération, à juste titre, l'équité sociale. Or une autre dimension fondamentale de l'équité est absente du débat : l'équité entre générations. Rappelons qu'avant d'être un principe de finances publiques, la « règle d'or » est le principe de l'éthique de réciprocité : traitons autrui comme nous souhaiterions être traités. En découle un principe directeur pour la politique fiscale : ne laissons pas à nos enfants la charge de rembourser nos crédits à la consommation, pas plus que nous n'aimerions avoir à rembourser ceux que nos parents ont contractés. La seule dette qu'il est acceptable de transmettre est celle qui a servi à financer des investissements car les générations ultérieures en profiteront. Faire de ce principe une règle est l'ambition de la règle d'or des finances publiques, désormais actée par le récent sommet européen pour 2012.

L'équité intergénérationnelle se mesure : il s'agit de faire, classe d'âge par classe d'âge, une analyse complète de la contribution fiscale, nette des subventions et consommation de biens publics, tout au long de la vie des individus. Cette méthodologie existe sous le nom de « comptabilité générationnelle » et fut développée à la suite des travaux des économistes Auerbach et Kotlikoff dans les années 1990. La conclusion de ces travaux est robuste : dans la quasi-totalité des pays occidentaux étudiés, un transfert s'opère systématiquement en faveur des générations actuelles au détriment des générations postérieures. Ce transfert est certes partiellement compensé au sein de la cellule familiale, mais se posent alors des questions d'équité sociale entre les héritiers et les autres.

En France, la difficile réforme des retraites de 2010 a eu le mérite de mettre en évidence que les jeunes actifs d'aujourd'hui seront bien loin d'avoir, une fois à la retraite, le niveau de vie qu'avaient leurs aînés baby-boomers. Et avant même leur retraite, ils seront, comparés à ces derniers, plus nombreux à être frappés par le chômage, connaîtront plus souvent la précarité, travailleront plus longtemps, auront plus de difficulté à se loger, l'accès aux soins leur sera plus coûteux, etc. Il est frappant qu'aucun effort n'ait été demandé aux retraités actuels, alors que la charge de financement des retraites pèsera de plus en plus lourdement sur les générations suivantes. Ce déséquilibre risque bien d'être lourd de conséquences à terme. « No taxation without representation », dit l'adage, or si les générations futures sont de fait taxées, elles sont sous-représentées dans le processus démocratique. Et l'histoire nous enseigne que les populations taxées et non représentées finissent par se soulever. Les manifestations en Grèce et les revendications des Indignés en Espagne sont principalement générationnelles : les jeunes Européens savent qu'il leur sera demandé des sacrifices que n'ont pas connus leurs aînés, et seront sans doute de moins en moins prêts à accepter le « traité de Versailles générationnel » qui leur est imposé. L'enjeu de l'équité intergénérationnelle n'est donc rien de moins que la cohésion des sociétés occidentales.

La « règle d'or » doit donc se concevoir comme un bouclier fiscal à l'usage des générations ultérieures, et elle ne sera bénéfique que si le législateur garde cet objectif en vue. Cela a plusieurs implications pratiques. Ainsi la dette émise pour moderniser des infrastructures publiques dont les générations futures profiteront est de la bonne dette. Il est donc concevable que certains investissements publics sortent du champ d'application de la règle d'or, mais gare aux abus ! En Angleterre, la règle d'or s'accompagne d'une politique d'investissement « soutenable », qui consiste à imposer une limite au ratio dette publique-0PIB. Ensuite, la réflexion sur la fiscalité devrait prendre en compte le souci de revenir à plus d'équité entre générations. Ainsi dans l'inventaire des niches fiscales, l'impact sur le transfert entre générations devrait être systématiquement pris en compte : celles concernant l'embauche des jeunes et la fiscalité des retraités doivent être vues à cette lumière. Plus largement, la réflexion sur la réduction des dépenses de l'Etat, notamment la réforme du financement de l'assurance-maladie, l'inévitable nouvelle réforme des retraites devra prendre en compte ces réalités.