

2009-01-21

## COMMUNIQUÉ DE PRESSE

---

### **Soutenabilité des finances publiques et implications politiques pour la zone euro**

par Fabrizio Balassone, Jorge Cunha, Geert Langenus, Bernhard Manzke, Jeanne Pavot, Doris Prammer et Pietro Tommasino

NBB Working Paper No 155 - Research Series

Le vieillissement démographique constituera un important défi pour les gouvernements ces prochaines décennies. Des dépenses croissantes des systèmes de retraite, de santé et de dépendance pèseront sur les budgets des gouvernements alors que la croissance économique pourrait ralentir en raison de la baisse graduelle de la population en âge de travailler. Au Conseil européen de Stockholm de 2001, une stratégie reposant sur trois piliers a été proposée pour relever ces défis. Elle consiste à la fois en des réformes structurelles du système de retraite et de santé, mais aussi en des mesures pour accroître l'emploi, la croissance économique et viser l'assainissement budgétaire. Dans cet article, nous nous concentrons sur ce dernier élément et nous examinons la question de la soutenabilité des pays de la zone euro. Nous cherchons donc à savoir, dans quelle mesure les politiques budgétaires actuelles peuvent être poursuivies ou doivent être ajustées.

Nous procédons d'abord à une analyse critique des estimations de l'impact budgétaire du vieillissement de la population qui ont été réalisées par le groupe de travail sur le vieillissement (AWG rattaché au Comité de Politique Economique de l'Union européenne) et qui sont largement utilisées par ailleurs. Selon les dernières projections d'AWG, sur la période 2010-2050, le vieillissement pourrait conduire à une détérioration des soldes publics de 4.3% du PIB en moyenne dans les onze pays qui constituaient initialement la zone euro en 1999. Toutefois, des projections à aussi long horizon sont entachées de nombreuses incertitudes. Ainsi, en utilisant des évaluations alternatives mais plausibles pour les paramètres clés des projections, et en nous basant essentiellement sur l'analyse de la sensibilité réalisée par AWG, nous trouvons que le coût du vieillissement pourrait être plus élevé de 1 point de pourcentage sur la période 2010-2050.

Dans ce cadre, nous nous penchons sur un large éventail d'indicateurs de soutenabilité et calculons des indicateurs d'écart de soutenabilité ou « sustainability gaps » en prenant en compte nos évaluations modifiées du coût du vieillissement. Parmi tous les pays étudiés dans cet article, seule la Finlande semble être dans une situation soutenable. Tous les autres pays devront, tôt ou tard, ajuster leurs politiques budgétaires. Si la taille exacte de l'écart de soutenabilité dépend de l'indicateur choisi, le rang de classement des pays est plus robuste d'un indicateur à l'autre. En particulier, l'ajustement requis est plus petit dans les pays qui ont récemment mis en œuvre des réformes structurelles importantes de leur système de retraite comme l'Allemagne, l'Autriche ou l'Italie.

Les indicateurs de soutenabilité considérés dans cet article mesurent généralement la taille d'un ajustement budgétaire nécessaire à la restauration rapide de la soutenabilité des finances publiques. Dans beaucoup de cas, cet ajustement impliquerait des mesures de consolidation budgétaire assez drastiques pour ces prochaines années. Dans cet article, nous proposons d'analyser la pertinence de telles stratégies budgétaires sur la base d'un critère d'équité intergénérationnelle. La méthode utilisée pour rendre opérationnel ce critère est proche de la comptabilité générationnelle classique mais en diffère cependant par nombre d'aspects spécifiques. En attribuant aux différentes cohortes le bénéfice des dépenses publiques et la charge des prélèvements obligatoires, nous calculons une « charge fiscale nette » pour chacune des générations. Nous comparons ensuite l'évolution de cette charge fiscale nette pour deux stratégies budgétaires différentes, une stratégie d'ajustement budgétaire rapide visant à restaurer la soutenabilité budgétaire dans les prochaines années et une stratégie plus graduelle qui répartit les efforts d'ajustement budgétaire sur la période 2010-2050. Pour trois pays de la zone euro – Belgique, Allemagne et Italie –, nous montrons que l'ajustement budgétaire rapide conduit à un profil plus plat des charges fiscales nettes des différentes cohortes : la charge est plus forte pour les générations les plus jeunes ou à venir, mais l'augmentation est moins forte que dans le cas d'un ajustement plus graduel. En ce sens, un ajustement budgétaire rapide, c'est-à-dire un préfinancement (substantiel) du coût budgétaire du vieillissement au moyen de la consolidation budgétaire peut être considéré comme plus équitable.

Notre évaluation de la charge fiscale nette des différentes générations est fondée sur de nombreuses hypothèses simplificatrices (par exemple le profil par âge des postes budgétaires de dépenses ou de recettes). Toutefois, une analyse de sensibilité montre que le résultat principal, à savoir que l'approche du préfinancement est plus équitable que l'ajustement graduel, est assez robuste aux changements d'hypothèses.

Notre article ne permet pas de conclure sur le policy mix optimal (réformes structurelles/réformes budgétaires) à mettre en œuvre pour faire face au vieillissement démographique. Toutefois, ses principales conclusions sont pertinentes dans le cadre actuel du développement des règles budgétaires dans l'Union européenne. En effet, le Conseil ECOFIN a décidé récemment que la soutenabilité à long terme des finances publiques, et plus particulièrement l'impact du vieillissement, devrait mieux être prise en compte dans la redéfinition des objectifs de moyen terme des politiques budgétaires consécutive à la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance. Dans cette optique, des considérations d'équité intergénérationnelle pourraient jouer un rôle et nous proposons ici une façon de les rendre opérationnelles. Si nos conclusions provisoires devaient être confirmées et si aucune réforme substantielle visant à diminuer les dépenses des systèmes de retraite et de santé n'était mise en œuvre, il serait nécessaire de réviser à la hausse les objectifs de moyen terme. Pour de nombreux pays, l'objectif de moyen terme correspondrait alors à un excédent budgétaire public assez élevé.