

DANS LE MONDE entier, un certain nombre de problèmes actuels ou émergents constituent de nouvelles menaces pour les pays industrialisés tout comme pour les pays en développement. La convergence de ces problèmes mettra des pays déjà confrontés au terrorisme international et à d'autres nouveaux risques aux prises avec des défis sociaux, politiques et économiques notables :

Évolution démographique. L'allongement de l'espérance de vie et la baisse de la fécondité vont accroître le pourcentage de personnes âgées dans nombre de pays industrialisés et certains pays à marché émergent (graphique 1), parfois même là où la population totale diminue. Dans de nombreux pays en développement, en revanche, la croissance démographique des jeunes sera explosive et, dans certains, le sida continuera à abrégé des vies et à freiner la croissance économique.

Changement climatique. Il se traduira pas une élévation des températures, de nouveaux modèles de précipitations, une montée du niveau de la mer, ainsi qu'une fréquence et une intensité accrues des phénomènes météorologiques extrêmes, qui toucheront en particulier les pays tropicaux, l'Afrique australe et certains États insulaires. Les scientifiques sont relativement certains que la concentration atmosphérique actuelle de gaz à effet de serre provoquera un réchauffement de la surface du globe de l'ordre de 1,9–5,8° C au cours du prochain siècle. Il reste à savoir à quelle vitesse ce changement s'effectuera, comment il se manifesterá selon les régions et si l'homme pourra en atténuer les effets.

Évolution économique. En raison des interconnexions croissantes au sein de l'économie mondiale, les chocs, les incitations et le progrès technologique franchiront plus rapidement les frontières. La mobilité du capital s'accroissant, il sera plus difficile de le taxer, et la charge fiscale retombera de plus en plus sur le travail. À l'échelle mondiale, les inégalités de revenus vont se creuser, d'où un risque d'instabilité politique plus élevé, surtout si le chômage des jeunes demeure élevé.

Évolution de la sécurité. Divers risques menaceront la sécurité mondiale : bioterrorisme, prolifération des armes de destruction massive, compétition pour les ressources en eau et en énergie, voire alertes sanitaires du type SRAS.

Progrès technologique. La révolution technologique en cours dans la biogénétique, l'information et les communications, les nouveaux matériaux et la science cognitive va accroître la productivité, augmenter les chances de vivre plus longtemps et en meilleure santé, mais accentuera aussi les pressions sur les dépenses de santé.

Ces développements auront naturellement des répercussions profondes sur nos sociétés. Curieusement, pourtant, assez peu d'études sont consacrées à leurs conséquences budgétaires. Les pouvoirs publics vont devoir faire face à une demande croissante de services sociaux, à des besoins de sécurité accrue et à des chocs imprévus. Les risques budgétaires seront en outre amplifiés par le fait que la plupart des pays ont déjà pris des engagements au titre de programmes d'assurance sociale généreux. Les pays industrialisés vont devoir fortement augmenter leurs dépenses tout simplement pour tenir les promesses faites aux personnes âgées (graphique 2).

Ces risques budgétaires doivent-ils nous préoccuper, sachant que les prévisions à long terme sont extrêmement incertaines? Avec une croissance réelle qui se maintient, les pays ne vont-ils pas devenir plus riches, de sorte que les futures générations pourront payer davantage d'impôts sans pour autant voir baisser leur niveau de vie? Les pays les plus pauvres ne devraient-ils pas chercher à maximiser leur croissance au lieu de prendre des mesures qui ne bénéficieront qu'aux générations futures? Ces questions sont pertinentes, mais, selon une vaste étude à paraître, les pays

feraient bien de s'attaquer *dès maintenant* à ces futurs problèmes budgétaires.

Il est urgent de trouver une solution aux problèmes budgétaires à long terme posés notamment par le vieillissement de la population et le changement climatique

Qui va payer?

Peter S. Heller

Une politique à courte vue

Actuellement, peu de pays tiennent compte des risques à long terme. Même dans ceux dont la politique économique a conduit à cumuler des engagements — dans le domaine des assurances sociales, par exemple —, la plupart des budgets ne donnent guère d'indications sur les futurs passifs. Les coûts potentiels des garanties budgétaires, des passifs conditionnels et des engagements plus implicites y figurent rarement. Par conséquent, les mesures de l'endettement sous-estiment notablement les obligations totales d'un État.

En outre, si les budgets englobent de plus en plus un horizon à moyen terme de 3 à 5 ans, peu de pays présentent des scénarios à long terme, si ce n'est l'Australie, le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, les États-Unis (voir encadré). Dans la majorité des cas, les études de viabilité se concentrent sur le service actuel de la dette et les déficits anticipés, sans exploiter les évaluations actuarielles disponibles des régimes de retraite. Les projections d'agrégats budgétaires plus larges manquent de crédibilité, car elles reposent sur des hypothèses de politique économique inchangées, sur les lois en vigueur, ou sur des recettes et dépenses constantes en pourcentage du PIB. De plus, les cycles budgétaires ne prévoient pas de mécanismes favorisant le débat sur des engagements ou des garanties dont les



conséquences budgétaires n'apparaissent qu'à long terme; il est rare que le législateur ait à limiter ce genre de pratique.

À l'heure actuelle, il existe essentiellement deux stratégies pour s'attaquer à un cadre budgétaire devenu intenable. La première, qui vise à accumuler des actifs, s'appuie sur des règles budgétaires ou des mesures discrétionnaires. Certains États cherchent à dégager des excédents budgétaires ou, au moins, à équilibrer leur budget sur un cycle conjoncturel (exemple du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne), espérant que la réduction de la dette publique libère des ressources qui financeront les dépenses liées au vieillissement de la population. De fait, si la dette est remboursée et si les actifs s'accumulent, le revenu des investissements pourrait assurer le préfinancement des futures obligations budgétaires.

La seconde méthode est axée sur les sources des tensions budgétaires. Dans certains pays, des programmes de dépenses spécifiques sont modifiés pour diminuer les engagements futurs de l'État. Pour alléger la facture des retraites, par exemple, on peut relever l'âge de la retraite, maintenir les prestations à un niveau constant en termes réels (au lieu de les indexer sur la croissance des salaires réels), ou diminuer les prestations pour compenser les progrès de la longévité. C'est la direction choisie par l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. S'agissant des dépenses de santé, on peut durcir les critères d'admissibilité, réduire la quantité ou la qualité des soins, allonger les délais d'attente, ou augmenter la part financée par les assurés.

Quels sont les principaux obstacles à une approche à long terme? Il y a d'abord l'incertitude. S'il est difficile de faire des

prévisions à 5 ans, que dire des prévisions à 25 voire 50 ans? De légers changements dans les hypothèses formulées pour certaines variables démographiques essentielles peuvent notablement modifier les projections des charges budgétaires. Par exemple, une hausse du taux de fécondité peut entraîner une forte augmentation de la population active. Toutefois, cette incertitude ne fait que souligner la nécessité d'accorder plus d'attention à la gestion des risques et d'élaborer des techniques d'analyse montrant clairement la probabilité et les conséquences de scénarios favorables et défavorables. Plus difficile est de savoir comment formuler une politique économique qui intègre ces risques potentiels.

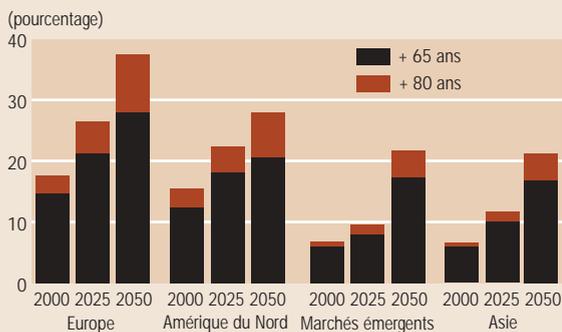
La réticence des politiciens et de la société à prendre en considération les facteurs de risque à long terme constitue un deuxième obstacle. Seuls les votes d'aujourd'hui importent, même si de nombreux électeurs seront concernés à l'avenir par l'action menée actuellement. Les politiciens hésitent à demander des sacrifices immédiats, d'autant qu'il est difficile de garantir que ces sacrifices déboucheront sur des lendemains meilleurs. Ils sont donc plutôt tentés de faire des promesses dont les coûts seront à la charge des générations futures. Une succession d'excédents budgétaires peut amener les électeurs et les politiciens à se satisfaire de la situation et à relâcher la discipline budgétaire. Comme peu d'États émettent des obligations à plus de 15-20 ans, les marchés financiers imposent rarement une contre-discipline indépendante à un pays dont la politique économique est intenable à long terme.

La complexité des interactions économiques constitue un troisième obstacle. Dans un monde interconnecté, la donne

Graphique 1

De plus en plus vieux

Le pourcentage des personnes âgées dans la population totale augmente partout.



Source : Division de la population des Nations Unies, 2003, *Révision 2002* des projections démographiques mondiales (New York).

macroéconomique est influencée par les tendances structurelles similaires qui sont observées dans de nombreux pays et par les politiques économiques adoptées en réaction. Par exemple, si de nombreux pays industrialisés accroissent leur épargne en prévision du vieillissement de leur population, les taux d'intérêt mondiaux vont peut-être baisser, si bien qu'il faudra encore augmenter l'épargne pour satisfaire aux besoins futurs.

Un dernier obstacle réside dans la difficulté pour les pouvoirs publics d'anticiper les comportements face aux risques à long terme. Par exemple, des mesures de réduction du déficit budgétaire peuvent être neutralisées par une hausse des dépenses du secteur privé. Les autorités doivent au minimum veiller à ne pas compromettre la viabilité financière de l'État.

Méthodes de réforme

En quoi les pouvoirs publics peuvent-ils modifier leur stratégie? Pour s'attaquer à des problèmes à long terme, une approche multidimensionnelle s'impose. Il s'agit essentiellement d'intégrer le long terme dans les analyses économiques et budgétaires, ainsi que dans le cycle budgétaire et ses institutions, d'assainir les finances publiques, de réduire les engagements à l'aide de mesures précoces et clairement annoncées, d'accorder plus d'attention à la gestion des risques et de mieux coordonner la politique économique au niveau international.

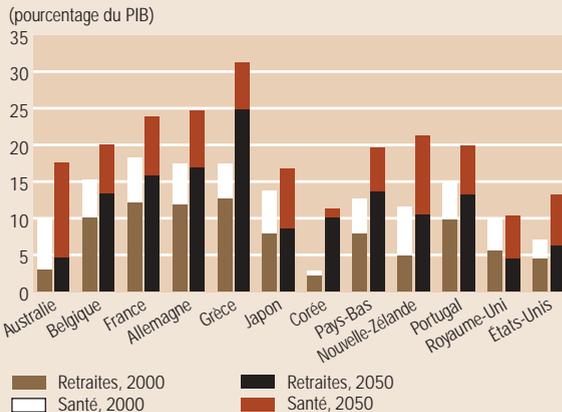
Les pouvoirs publics devraient régulièrement inventorier les principaux risques structurels à long terme — démographiques, économiques, géopolitiques, climatiques, ressources naturelles, sécurité — et évaluer leurs conséquences budgétaires potentielles combinées. Les projections à long terme et les calculs de viabilité devraient être complétés par des estimations de l'ampleur et de la probabilité des risques. Les autorités pourraient ensuite mesurer le risque associé à chaque option. Des analyses internationales quantitatives de l'équilibre général peuvent rendre compte des fluctuations de l'économie mondiale (croissance et taux d'intérêt).

Les pouvoirs publics devraient améliorer l'information budgétaire. Les techniques de la comptabilité d'exercice permettent d'estimer le coût des engagements existants (prestations sociales déjà acquises par la population active, fonctionnement et entretien de l'infrastructure de l'État, indemnités

Graphique 2

Une facture qui monte

Le vieillissement de la population va faire monter nettement les dépenses de retraite et de santé dans les pays industrialisés.



Sources : OCDE, 2001, «Implications budgétaires du vieillissement : prévisions de dépenses liées à l'âge», *Perspectives économique de l'OCDE 2001*, volume 69, no 1 (Paris); Commission européenne, Comité de politique économique, 2001, "Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances," EPC/ECFIN/655/01 (Brussels).

prévisibles au titre des risques assurés) et des obligations potentielles liées à des garanties conditionnelles. Ces techniques permettent aussi d'évaluer les répercussions budgétaires de certaines mesures (modification de l'âge ouvrant droit à une pension de retraite, par exemple) qui n'ont guère d'effet immédiat sur le budget en termes de liquidités, mais pourraient avoir d'énormes conséquences pour les futures dépenses. Il est plus difficile de recenser les dépenses qui pourraient découler des «engagements implicites» de l'État, à savoir des obligations inhérentes à son rôle ou fondées sur des précédents.

Les évaluations des passifs potentiels de l'État devraient figurer en annexe du budget officiel et être considérées comme très incertaines. Une telle transparence permettrait à l'État d'indiquer bien plus clairement son passif budgétaire prévisible et ses obligations vis-à-vis des particuliers et de la société dans son ensemble. Les ménages seraient ainsi mieux informés de la charge financière qu'ils devront peut-être supporter par leur propre épargne.

Les pouvoirs publics devraient réformer le cycle budgétaire pour mieux intégrer les risques à long terme. Ils doivent effectuer les analyses précitées et rendre public le volume de leurs engagements et de leur exposition à d'autres risques. Il faut aussi promouvoir un débat public sur la stratégie à adopter face aux risques à long terme. Un expert indépendant pourrait les évaluer, et les autorités seraient tenues d'intégrer ces évaluations dans les débats budgétaires. Ou le pouvoir législatif pourrait, lors de ses débats sur le budget, limiter les nouveaux engagements budgétaires (comme l'a proposé récemment le General Accounting Office aux États-Unis). Des règles budgétaires, en particulier celles fondées sur des techniques de comptabilité d'exercice qui tiennent compte des effets à long terme, pourraient aussi contribuer à vaincre la propension économique-politique à ignorer les risques à long terme. Enfin, il faudrait renforcer le rôle des évaluations indépendantes de la viabilité budgétaire réalisées par des organisations multilatérales et régionales (FMI, OCDE, Commission européenne, par exemple).

Dans la boule de cristal

En 2002, deux pays ont évalué la viabilité à long terme de leurs finances publiques. En Australie, l'*Intergenerational Report* portait sur la viabilité de la politique gouvernementale actuelle sur 40 ans. L'objectif était de s'assurer que les autorités tiennent compte des conséquences financières de leurs décisions pour les générations à venir, afin que celles-ci ne se retrouvent pas dans l'impossibilité de payer la facture des prestations fournies à la génération actuelle. D'autres scénarios concernaient les tendances démographiques et les taux de croissance des dépenses de santé. Au Royaume-Uni, la première édition annuelle du *Long-Term Public Finance Report* contenait une analyse détaillée des évolutions économiques et démographiques à long terme et de leurs conséquences probables pour les finances publiques. Ce rapport vient s'ajouter aux analyses qui complétaient déjà le budget britannique, telles que les estimations fondées sur la comptabilité générationnelle et les analyses actuarielles à long terme des caisses de retraite publiques.

Ces deux documents, surtout le rapport australien, sont novateurs, mais restent insuffisants de par l'étroitesse de l'éventail de risques couverts. Les questions d'environnement sont plutôt négligées, et la part de bon nombre de catégories de dépenses dans le PIB est simplement maintenue constante.

Quels principes devraient guider les pouvoirs publics si leur situation budgétaire à long terme semble bien périlleuse, en raison soit d'engagements existants, soit de risques structurels futurs?

Prévoir une marge de manœuvre budgétaire adéquate. Les responsables de la politique économique doivent disposer d'une marge suffisante afin de pouvoir utiliser la politique budgétaire pour atteindre des objectifs macroéconomiques. Par exemple, si le poids de la dette est excessif, il est difficile d'alléger les impôts ou d'augmenter les dépenses. En se réservant une marge de manœuvre, les pouvoirs publics peuvent utiliser les instruments budgétaires pour réagir à des chocs ou événements imprévus (un allongement de l'espérance de vie induisant une hausse des dépenses de retraite, par exemple), sans devoir revenir brutalement sur leurs engagements.

Tenir compte de l'économie politique. Toute stratégie à long terme repose sur un assainissement des finances publiques à moyen terme, c'est-à-dire une réduction ou une suppression de la dette du secteur public par rapport au PIB. Cependant, une stratégie d'accumulation, en particulier d'actifs substantiels (par rapport au PIB), a peu de chances de réussir, car ces excédents constituent une cible tentante pour les politiciens. De même, il est sans doute peu réaliste pour des pouvoirs publics de présumer qu'ils pourront financer leurs dépenses futures en relevant les impôts si la pression fiscale est déjà largement supérieure au taux politiquement acceptable.

Engager des réformes microéconomiques qui réduisent les engagements. Il est parfois essentiel de modifier les paramètres qui influent sur le niveau futur des engagements budgétaires. Les autorités doivent aussi prévoir une longue période de mise en place des réformes pour faciliter l'ajustement du secteur privé à la diminution des engagements de l'État. Des réformes réglementaires seront peut-être nécessaires pour transférer la couverture de certains risques au

secteur privé, ou pour limiter les actions du secteur privé qui représentent un risque pour les finances publiques.

Envisager des programmes modulables en fonction des risques. La réforme récente des systèmes de retraite suédois et italien, par exemple, permet aux pouvoirs publics d'ajuster périodiquement les prestations en fonction de l'évolution de l'espérance de vie ou des taux d'intérêt.

Gérer les risques dans les politiques sectorielles. Les politiques réglementaires et budgétaires devraient définir explicitement le degré d'intervention de l'État en cas de circonstances défavorables et réduire au minimum le risque de perte le cas échéant. Par exemple, en limitant l'utilisation des sols ou en réglementant l'habitat urbain, les pouvoirs publics peuvent réduire la probabilité de dégâts dans des zones littorales très exposées et le risque que l'État doive financer les opérations de secours. La prévention peut aussi avoir son importance (mesures d'atténuation du changement climatique, mesures d'adaptation pour promouvoir des technologies propres, etc.). Les pouvoirs publics devraient financer des travaux de recherche pour réduire l'incertitude, en particulier si l'option de rechange consiste à engager immédiatement des dépenses d'investissement coûteuses et irréversibles.

Coordonner la politique économique au niveau international. Certains risques budgétaires résultent de facteurs incontrôlables par un pays seul. Que ce soit sur le plan des mesures d'atténuation du changement climatique, des politiques d'immigration ou des mécanismes de correction des défaillances des marchés financiers, une coordination mondiale serait sans doute utile.

Il est tentant de réduire le problème de la viabilité à long terme des finances publiques aux problèmes rencontrés par les pays industriels vieillissants qui ont promis des prestations sociales trop généreuses. En réalité, tous les pays doivent inventorier les multiples risques auxquels ils sont exposés à long terme et veiller à ce que les pouvoirs publics disposent des moyens budgétaires de les gérer. Même si l'on semble peut-être aller dans le sens d'une diminution du rôle de l'État, l'objectif est de garantir qu'il pourra tenir ses engagements à long terme, continuer à fournir biens publics et assistance sociale, éviter d'exercer une pression fiscale politiquement et économiquement préjudiciable, et disposer de la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour faire face efficacement aux risques imprévus. ■

Peter S. Heller est Directeur adjoint du Département des finances publiques au FMI et l'auteur d'un ouvrage intitulé Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges (à publier par le FMI).

Bibliographie :

Commonwealth of Australia, *The Treasury, 2002, Intergenerational Report 2002-2003, Budget Paper No. 5 (Canberra).*

United Kingdom, *HM Treasury, 2002, Long-Term Public Finance Report: An Analysis of Fiscal Sustainability (London: Controller of Her Majesty's Stationery).*

United States, *General Accounting Office, 2003, Fiscal Exposures: Improving the Budgetary Focus on Long-Term Costs and Uncertainties (Washington).*