

Le long terme est proche

Comme de nombreux pays avancés, la France est confrontée aux besoins coûteux d'une population en vieillissement rapide

*Kevin Cheng, Erik De Vrijer
et Irina Yakadina*

APRÈS la Grande Récession, la France a commencé à se redresser plus tôt que la plupart des pays voisins. Mais la reprise est lente et s'accompagne d'un chômage élevé, à cause de la faiblesse de la demande interne et du modeste redémarrage des principaux partenaires commerciaux européens et autres. Les troubles sur les marchés de la dette européenne et leurs possibles répercussions pèsent aussi sur les perspectives économiques à court terme.

Mais, si celles-ci sont peu brillantes, l'horizon budgétaire à plus long terme est peut-être encore plus sombre. Les finances publiques, qui subissent l'effet négatif de la récession, connaîtront à l'avenir des tensions croissantes dues aux dépenses de santé et de retraite liées au vieillissement — comme ce sera le cas dans la plupart des pays avancés (voir «Un avenir budgétaire difficile» dans ce numéro).

Le gouvernement doit se livrer à un délicat exercice d'équilibre. D'une part, il se garde de réduire trop rapidement le déficit budgétaire de crainte d'étouffer une reprise fragile. D'autre part, il ne peut différer les mesures visant à aligner à plus long terme les recettes et les dépenses. Pour ouvrir la voie à la viabilité budgétaire, il a annoncé un assainissement substantiel, étalé de 2011 à 2013. La réforme controversée du régime des retraites s'inscrit dans cet effort à moyen et à long terme.

Une situation budgétaire affaiblie

Les problèmes budgétaires français ont des causes à la fois immédiates et chroniques. La récession a lourdement pesé, directement et indirectement, sur les finances publiques. Directement par le coût du plan de stimulation, qui a substitué la demande publique à la demande privée et aidé le secteur financier. Indirectement par la baisse conjoncturelle des recettes (impôts et cotisations sociales surtout), le coût



Des joueurs de pétanque en Bretagne.

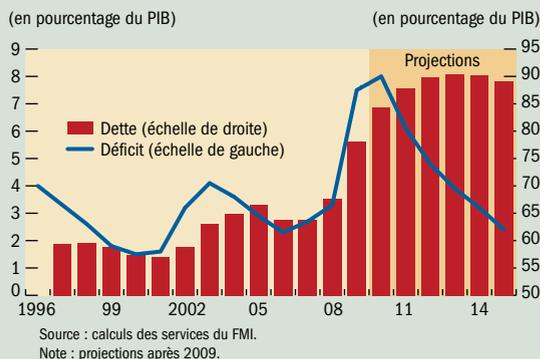
des stabilisateurs automatiques (comme les indemnités de chômage) et la perte de production, qui fait augmenter la dette publique relativement au revenu national.

La crise a affaibli la situation budgétaire (voir graphique). Le déficit global, passé de 4,1 % du PIB en 2003 à 2,3 % en 2006, a recommencé à augmenter en 2007 et est estimé à 8 % en 2010. À politiques inchangées, le ratio dette publique/PIB (qui représente l'accumulation des déficits) pourrait dépasser de 25 points en quelques années son niveau d'avant la crise et atteindre 90 %.

Le vieillissement est le plus grave des problèmes chroniques de la France. Selon une étude de l'OCDE, le ratio de dépendance (rapport entre les personnes de plus de 65 ans et la population active) était de quelque 27 % en 2007. On prévoit qu'il atteindra 42 % en 2025 et 58 % en 2050. Les autres pays

Montée de la dette

La dette publique française en pourcentage du PIB a commencé à augmenter rapidement en 2008; à court terme, la hausse devrait se poursuivre.





avancés connaissent les mêmes difficultés. On prévoit aussi que, pour chaque personne de plus de 65 ans, le nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans passe de 3,5 en 2010 à seulement 2 en 2040, d'où une pression accrue sur le système de retraite par répartition. En bref, les seniors vont consommer une plus grande part des ressources du pays. Déjà amorcés, les départs massifs en retraite vont sans doute s'intensifier.

Mais la démographie n'est pas seule responsable de la charge budgétaire du vieillissement. De nombreux aspects du système des retraites y contribuent. D'abord, les transferts publics, sous forme de pensions et d'allocations, dépassent 85 % du revenu des plus de 65 ans. C'est le deuxième plus haut niveau des pays de l'OCDE, où la moyenne

avoisine 60 %. Comme les finances publiques sont en déficit depuis 30 ans, le déséquilibre croissant du système des retraites exacerbe les problèmes budgétaires. Ensuite, l'âge légal de la retraite, 60 ans actuellement, est l'un des plus bas de l'Union européenne. En France, la durée de la retraite est donc la plus longue en Europe : 28 ans en moyenne pour les femmes et 24 pour les hommes. C'est un facteur aggravant.

En l'absence de changements significatifs de politique, le poids des pensions et la hausse des coûts de santé liés au vieillissement exigeront un surcroît de dépenses et d'emprunts publics, portant à plus long terme la dette à un niveau insupportable. Mais la santé et les retraites ne sont pas seules à grever l'avenir budgétaire français. Les dépenses des collectivités locales augmentent rapidement depuis dix ans, en partie du fait d'une large décentralisation. Le gouvernement prend des mesures pour limiter cette croissance.

Possibilités d'action

Le maintien du statu quo n'est pas une bonne solution, car les conséquences budgétaires sont trop graves. Il faut rationaliser les dépenses publiques à moyen et à long terme, tout en sauvant celles qui soutiennent la demande interne. Cette politique, que le jargon économique qualifie de recherche de la «viabilité budgétaire», doit agir sur trois plans :

- **La refonte des retraites.** Le gouvernement propose de vastes réformes des retraites visant à réaliser l'équilibre financier en 2018. L'objectif est ambitieux, puisque le déficit actuel du système représente près de 1,5 % du PIB. La réforme, que l'Assemblée nationale doit approuver, introduirait plusieurs changements. Elle relèverait progressivement l'âge légal de la retraite de 60 à 62 ans, une mesure contestée par les syndicats. La jouissance intégrale des droits serait repoussée de 65 à 67 ans. On propose aussi de relever le plafond des cotisations, de supprimer certaines exemptions et d'aligner graduellement le régime de retraite des fonctionnaires sur le secteur privé. Le gouvernement a déjà rallongé la période de cotisation de

37,5 à 41 ans à partir de 2012. L'ensemble de ces mesures relèverait sensiblement l'âge effectif de départ à la retraite et permettrait de mieux synchroniser la politique des retraites et l'espérance de vie à la date de cessation d'activité.

- **La santé.** Plusieurs mesures ont été proposées pour limiter les coûts des hôpitaux et des médicaments ainsi que pour mieux faire respecter la norme de réduction des dépenses nationales. Contrairement aux propositions sur les retraites, le programme de réforme de la santé n'est pas achevé; de nouveaux changements significatifs seront nécessaires pour contenir les dépenses médicales sans compromettre la qualité des services.

- **La maîtrise des dépenses locales.** La décentralisation commencée dans les années 80 a entraîné une hausse rapide des dépenses des collectivités locales et des transferts de l'État central. Le gel de ces transferts à partir de 2011 pourrait favoriser des gains d'efficacité, notamment en diminuant les doubles emplois aux différents échelons publics.

Nécessité d'une règle budgétaire

En toutes circonstances, les restrictions budgétaires nécessaires seraient difficiles. Une discipline accrue y contribuerait. À cette fin, une règle budgétaire — c'est-à-dire une contrainte permanente sur la gestion des impôts et des dépenses, habituellement sous forme d'un indicateur de la performance budgétaire globale — renforcerait sensiblement la crédibilité du redressement annoncé. Elle consacrerait l'engagement de la France à équilibrer ses finances publiques et pourrait instaurer la discipline à tous les échelons de l'État. De plus, son adoption renforcerait probablement l'application du Pacte de stabilité et de croissance — l'accord qui plafonne le déficit à 3 % du PIB et la dette publique à 60 % dans l'UE — et durcirait la discipline dans la zone de l'euro, en raison du rôle important de la France.

En juin, un groupe de travail sur les règles budgétaires, présidé par Michel Camdessus, ancien Directeur général du FMI, a proposé d'inscrire dans la constitution un renforcement de la programmation budgétaire pluriannuelle (voir l'article «Une règle budgétaire» dans ce numéro). Le dispositif comprendrait une trajectoire obligatoire vers l'équilibre du solde structurel, c'est-à-dire corrigé des effets conjoncturels, des administrations et conforterait la crédibilité des objectifs budgétaires des programmes de stabilité français. Le groupe de travail a aussi demandé la création d'un conseil indépendant pour rendre plus réalistes les hypothèses macroéconomiques associées au budget et responsabiliser davantage le gouvernement.

Un net redressement est nécessaire dans les années à venir pour que les finances publiques françaises restent saines. Bien qu'il soit difficile, l'ajustement peut être effectué à condition que la population adhère vigoureusement aux objectifs budgétaires à moyen et à long terme. ■

Kevin Cheng est économiste principal, Erik De Vrijer Sous-Directeur, et Irina Yakadina économiste au Département Europe du FMI.