



Équilibrer le fardeau

La charge des retraites actuelles pèse davantage sur les futurs Américains que sur leurs homologues italiens

Nicoletta Batini et Giovanni Callegari

NOUS POUVONS NOUS RÉJOUIR de vivre plus longtemps, mais avec le vieillissement de la population, les sociétés organisées découvrent deux grands inconvénients liés à l'allongement de la durée de vie.

Le premier est d'ordre financier. Le coût de la santé et des retraites augmente car le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans croît plus vite que la population active. Cette hausse de ce que l'on nomme le taux de dépendance signifie qu'il y a moins de personnes en âge de travailler pour financer les prestations de santé et de retraite d'une population âgée grandissante. Récemment, cette montée du taux de dépendance a été aggravée par la hausse brutale des prix des soins de santé et des médicaments, qui devraient continuer d'augmenter dans le monde entier bien plus vite que le revenu nominal.

Le deuxième inconvénient tient à l'équité entre les générations. Le vieillissement fausse le rapport entre les contributions nettes

des jeunes et celles des personnes plus âgées aux caisses de l'État. Plus le pourcentage de personnes âgées augmente, plus la probabilité s'accroît que les travailleurs actuels et leurs enfants (et leurs enfants encore à naître) cèdent une part de plus en plus grande des revenus gagnés pendant leur vie aux seniors d'aujourd'hui, alors qu'eux-mêmes ne jouiront sans doute pas de prestations semblables quand ils seront vieux.

Traditionnellement, l'analyse du coût des dépenses liées au vieillissement se concentrait plutôt sur les aspects financiers et les scénarios d'explosion du ratio dette/PIB qui en découlent. On s'intéressait moins aux conséquences du vieillissement du point de vue de l'équité entre générations. Cela s'explique surtout par la difficulté de calculer le coût pour chaque génération de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. En effet, une grande partie de ces dépenses correspond à des engagements de transferts futurs (au titre des programmes de prestations sociales), qui peuvent changer. En conséquence, les indicateurs budgétaires traditionnels, comme le déséquilibre courant entre les revenus et les dépenses d'un pays ou l'encours de la dette publique, ne permettent pas de déterminer si le fardeau budgétaire des générations futures sera égal à celui des générations actuelles ou précédentes.

Mesurer l'équité entre générations

On peut savoir combien chaque personne appartenant à une génération passée, actuelle ou future gagne ou perd à cause de la fiscalité et des dépenses d'un pays donné, en calculant la différence entre le total des impôts qu'elle paie au cours de sa vie et des transferts publics qu'elle a reçus et recevra. Cette méthode est celle de la «comptabilité générationnelle», concept inventé par Laurence J. Kotlikoff, Alan J. Auerbach et Jagadeesh Gokhale en 1991, et fondé

sur l'hypothèse que les impôts et les prestations restent inchangés pour le restant de la vie des générations actuelles et que quelqu'un (c'est-à-dire les générations futures) doit payer, en fin de compte, les excès du pays (autrement dit, le pays ne fait jamais faillite).

Cette comptabilité générationnelle peut remplacer le déficit du budget fédéral comme moyen d'évaluer la charge fiscale que les générations actuelles font peser sur les générations futures. Elle peut aussi servir à déterminer les mesures à prendre pour faire en sorte que la politique budgétaire (dépenses et impôts) soit équilibrée entre les générations — et donc viable — en égalisant les taux nets d'imposition pour les nouveau-nés d'aujourd'hui et les générations futures.

La comptabilité générationnelle part de l'idée que la somme des dépenses futures de consommation publique doit être égale à tous les impôts nets futurs (impôts moins transferts, ajustés

en tenant compte de la valeur actuelle des paiements futurs) ajoutés à la richesse nette actuelle de l'État. À l'aide de données tirées d'enquêtes officielles, on peut calculer les comptes générationnels individuels, c'est-à-dire la valeur en dollars actuels des impôts individuels dont on retranche les transferts pour chaque génération actuelle et à venir. Les comptes des hommes diffèrent généralement beaucoup de ceux des femmes, car les hommes ont tendance à gagner plus, à payer proportionnellement davantage d'impôts et à recevoir moins de transferts liés aux enfants. De plus, ils vivent en général moins longtemps et tombent malades plus souvent que les femmes. Ces différences en matière de revenu et de santé influent sur les prestations reçues pendant leurs vieux jours, surtout les prestations de santé, et donnent lieu à des profils différents en matière d'incidence des taxes et des transferts entre les sexes et les classes d'âge. La dernière étape du calcul des comptes générationnels consiste à transposer ces profils au niveau «par habitant». Pour ce faire, on combine les projections démographiques avec les prévisions à long terme en matière d'impôts et de transferts pour produire les charges fiscales nettes par habitant au cours d'une vie, ventilées par âge et par sexe.

Nous utilisons ici la méthodologie de la comptabilité générationnelle, en exploitant des estimations du bureau du budget du Congrès américain et de l'Office national italien de la statistique, pour étudier les cas des États-Unis et de l'Italie, deux pays dont le niveau de développement est semblable mais dont la population est à des degrés différents de vieillissement. Par exemple :

- À ce jour, l'Italie a connu un changement démographique considérablement plus prononcé que les États-Unis. Selon les prévisions des Nations Unies, le ratio de dépendance des États-Unis, actuellement de 0,22, devrait atteindre 0,38 en 2050; en Italie en revanche, où il est de 0,33, il montera à 0,66 d'ici à 2050.
- Aux États-Unis, le déséquilibre entre générations est accentué par la chute continue des recettes publiques. Puisque celle-ci ne s'accompagne pas d'une réduction des dépenses, elle préfigure une redistribution des impôts des générations actuelles vers les générations futures. La situation est aggravée par l'augmentation rapide (effective et prévue) du coût des soins de santé.
- L'Italie a depuis longtemps engagé une réforme généralisée de ses programmes de prestations sociales, ce qui a amélioré sa capacité à les financer, tandis que les États-Unis doivent encore modifier leurs dépenses obligatoires pour rehausser leur solvabilité budgétaire.

Dans un sens, les États-Unis et l'Italie ne se trouvent pas seulement à différentes étapes du processus de vieillissement, ils se

Tableau 1

Qui touche quoi?

Aux États-Unis, les personnes vivant aujourd'hui paieront moins en impôts qu'elles ne recevront en prestations; ce sont celles qui ne sont pas encore nées qui paieront.

| Âge en 2010 | Revenu net réel perçu (milliards de dollars) |
|--------------------|--|
| 0 | 111,0 |
| 5 | 92,3 |
| 10 | 75,0 |
| 15 | 52,6 |
| 20 | 30,4 |
| 25 | 19,6 |
| 30 | 31,4 |
| 35 | 56,7 |
| 40 | 89,5 |
| 45 | 124,3 |
| 50 | 169,6 |
| 55 | 229,7 |
| 60 | 291,8 |
| 65 | 332,7 |
| 70 | 305,0 |
| 75 | 268,6 |
| 80 | 236,1 |
| 85 | 203,2 |
| 90 | 164,7 |
| Génération futures | -387,9 |

Sources : U.S. Congressional Budget Office; et calculs des services du FMI.
 Note : Les estimations se basent sur un taux d'intérêt réel constant de 3 % entre 2010 et 2084 et supposent que les politiques actuelles restent en vigueur. Le revenu net est égal aux prestations moins les impôts versés au cours d'une vie, en dollars de 2010.

trouvent aussi à des étapes différentes dans la résolution des problèmes que celui-ci engendre. Aux États-Unis, les enjeux du vieillissement (notamment la croissance rapide du coût des soins de santé) devraient grever surtout les déficits futurs. Par contre, le problème se pose dès maintenant en Italie, où les dépenses liées à l'âge devraient se stabiliser à court et à moyen terme, à peu près au moment où les coûts devraient exploser aux États-Unis.

Le cas des États-Unis

L'application de la comptabilité générationnelle aux États-Unis (tableaux 1 et 2) fait ressortir plusieurs grands messages (Batini, Callegari et Guerreiro, 2011) :

- Dans le cadre des politiques en place, le déséquilibre générationnel américain est important. Les générations actuelles sont bénéficiaires nets de ressources publiques, tandis que ce sont les générations futures qui devraient payer la facture.
- Le seul moyen de réduire le fardeau pour les générations futures serait que les Américains d'aujourd'hui paient plus d'impôts et reçoivent moins de prestations sociales (comme les retraites). Cela réduirait la hausse attendue du déficit et répartirait de façon égale l'ajustement sur les générations futures. Si l'on tarde trop à opérer ces changements, l'Américain moyen pourrait, à l'avenir, être soumis à un taux net d'imposition supérieur d'au moins 21,5 points à ce qu'il est actuellement. Plus on repousse le changement, plus les ajustements nécessaires seront importants.
- Dans les conditions actuelles (en excluant tout changement des lois sur la fiscalité et les prestations sociales), les principaux facteurs expliquant le déséquilibre générationnel américain sont les baisses d'impôts de 2001 et de 2003 (récemment prolongées jusqu'en 2012) et l'augmentation rapide prévue des dépenses de santé. La crise financière mondiale ne semble avoir eu qu'un effet très limité sur ce déséquilibre. En revanche, l'accélération prévue de la croissance des dépenses au titre des prestations sociales et la baisse des recettes fiscales seront permanentes, sauf changement de la législation. La réforme du système de santé américain de 2010, tout en ne modifiant le déséquilibre global qu'à la marge, engendre une redistribution substantielle en faveur des générations actives d'aujourd'hui, car elle augmente les coûts pour les jeunes et les générations futures.

Ces résultats font ressortir une augmentation sensible du fardeau pour les générations futures par rapport aux estimations précédentes des comptes générationnels américains (par exemple Gokhale, Page et Sturrock, 1999), due surtout à la dégradation des finances publiques consécutive aux réductions d'impôts de 2001, 2003 et 2010, et à l'extension de l'assurance-maladie pour les seniors (Medicare) aux médicaments sur ordonnance en 2006.

Ce que doivent payer les Italiens

En Italie, les données les plus récentes, qui datent de 2006, révèlent une iniquité intergénérationnelle prononcée. Les finances publiques italiennes se sont cependant beaucoup moins dégradées depuis 2006 que celles des États-Unis et la crise financière n'a pas eu d'effet majeur sur les équilibres financiers ou générationnels américains. Il semblerait donc que le déséquilibre soit considérablement moins marqué qu'aux États-Unis (Rizza et Tommasino, 2008) :

- Si l'on exprime les comptes générationnels en termes de taux nets d'imposition implicites au cours d'une vie, les générations futures seront soumise en Italie à un taux supérieur de 8,3 points au taux actuel, contre 21,5 points des États-Unis.
- À la différence des États-Unis, où la majorité du déséquilibre générationnel s'explique par les recettes fiscales actuelles relativement basses et la perspective de fortes hausses des dépenses de santé, en Italie, le déséquilibre tient principalement aux dépenses de retraite, en raison surtout de l'augmentation du taux de dépendance. En 2010, il y avait trois Italiens en âge de travailler pour une personne âgée. Ce rapport sera de 1,5 en 2050. Il y a actuellement aux États-Unis 4,6 actifs par personne âgée et, bien que ce rapport soit aussi appelé à baisser (pour atteindre 2,6 pour 1 en 2050), il sera plus soutenable qu'en Italie. Bien qu'il soit élevé en termes absolus, par rapport aux États-Unis, le coût des soins de santé est un problème relativement mineur en Italie du point de vue budgétaire et générationnel. Si la population ne vieillissait pas, l'Italie ne serait pas obligée d'augmenter les impôts pour atteindre l'équilibre générationnel; il faudrait même les diminuer de 4,4 % pour y arriver.
- L'estimation du déséquilibre générationnel italien a considérablement varié au fil du temps. L'ajustement nécessaire du

taux net d'imposition a fortement diminué après les réformes des retraites adoptées pendant la première moitié des années 90, qui comportaient le relèvement de l'âge légal de la retraite, le retour à un système de cotisations définies et la création de régimes privés de retraite complémentaire. Cet ajustement a toutefois augmenté pendant les dix dernières années, car, au début des années 2000, le pays n'a pas atteint certains de ses objectifs budgétaires, de sorte que le désendettement de l'État a été plus lent qu'escompté. La mise en œuvre de la réforme des retraites a aussi connu des retards.

Le cas de l'Italie démontre que beaucoup de possibilités existent pour faire face aux dépenses liées à l'âge, même quand la population vieillit rapidement. Une ferme volonté de réformer est indispensable. Puisque les réformes des retraites couvrent plusieurs générations, les politiques visant à réduire l'injustice imposée à certaines générations par les systèmes de protection sociale doivent reposer sur des mécanismes institutionnels solides, parmi lesquels des règles budgétaires obligeant le système de retraite à être solvable en tenant compte du vieillissement de la population et des institutions indépendantes qui garantissent la mise en œuvre des réformes malgré le passage du temps et les changements de législature. L'expérience italienne montre que ces mécanismes peuvent résister aux changements de gouvernement et de majorités politiques, y compris ceux qui résultent de l'évolution de l'âge médian de l'électorat.

Le débat interne sur les moyens économiquement viables et politiquement acceptables de réformer les programmes de prestations sociales en est encore au tout début aux États-Unis. Ce pays devrait tirer les leçons de l'expérience des pays dont la population est plus âgée, comme l'Italie, et s'inspirer des bonnes pratiques internationales pour maîtriser les dépenses de santé d'une population vieillissante. La hausse des frais médicaux est un problème encore plus redoutable, auquel il faudra s'attaquer rapidement. En effet, d'après l'analyse des comptes générationnels américains, l'attentisme en la matière pourrait se révéler très coûteux. ■

Nicoletta Batini est économiste principale au Département Hémisphère occidental du FMI et Giovanni Callegari était économiste au Département des finances publiques au moment de la rédaction de cet article.

Tableau 2

Des conséquences difficiles

Dans le cadre des politiques actuelles, les personnes nées aujourd'hui aux États-Unis connaîtront un taux net d'imposition négatif (elles recevront plus en transferts sociaux, comme les prestations de retraite ou d'assurance-maladie, qu'elles ne paieront en impôts). Les générations futures seront donc soumise à un taux d'imposition élevé – 21,5 points de plus. Les changements de politiques et autres événements peuvent modifier ce différentiel.

| | Venant de naître (%) | À naître (%) | Différence (points de %) |
|--|----------------------|--------------|--------------------------|
| Politiques actuelles | -4,8 | 16,7 | 21,5 |
| Hors effets des réformes du système de santé | -5,0 | 16,6 | 21,5 |
| Hors effets de la crise financière mondiale | -4,8 | 16,6 | 21,4 |
| Sans prolongation des baisses d'impôts de 2001 et 2003 et de celles sur l'immobilier | -2,7 | 15,4 | 18,0 |
| Sans croissance excessive du coût des soins de santé | 4,4 | 12,1 | 7,8 |

Sources : U.S. Congressional Budget Office; et calculs des services du FMI.
 Note : Les prévisions supposent que le taux d'intérêt réel est de 3 % pendant toute la période. Le taux net d'imposition est calculé en pourcentage de la valeur actualisée nette du revenu du travail. La différence entre le taux net d'imposition de la catégorie «venant de naître» et celui de la catégorie «à naître» représente la charge intergénérationnelle. «Sans croissance excessive du coût des soins de santé» signifie que le taux de croissance des dépenses de santé par bénéficiaire n'est pas supérieur à la croissance par habitant de la production.

Bibliographie :

- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale, and Laurence J. Kotlikoff, 1991, "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting," *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, ed. by David F. Bradford (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Batini, Nicoletta, Giovanni Callegari, and Julia Guerreiro, 2011, "An Analysis of U.S. Fiscal and Generational Imbalances: Who Will Pay and How?" *IMF Working Paper 11/72* (Washington: International Monetary Fund).
- Gokhale, Jagadeesh, Benjamin Page, and John Sturrock, 1999, "Generational Accounts for the United States: An Update," *Generational Accounting around the World*, National Bureau of Economic Research project report, ed. by Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff, and Willi Leibfritz (Chicago: University of Chicago Press).
- Rizza, Pietro, and Pietro Tommasino, 2008, "Will We Treat Future Generations Fairly? Italian Fiscal Policy through the Prism of Generational Accounting," paper presented at the 20th meeting of the Italian Society for Public Economics, Pavia, Italy, September 25–26.