

Non classifié

GOV/PGC/SBO(2006)9/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

25-Oct-2006

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC/SBO(2006)9/FINAL
Non classifié

Groupe de travail des hauts responsables du budget

EVALUATION DES RISQUES BUDGETAIRES AU MOYEN DE PROJECTIONS A LONG TERME

*Cette étude a été réalisée par Pal Ulla (pal.ulla@fin.dep.no)
La présente version finale est également publiée (en anglais seulement) dans The OECD Journal on Budgeting,
Volume 6, Number 1, 2006.*

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Barry ANDERSON
Tel. +33 1 45 24 90 85 ; Courriel. : barry.anderson@oecd.org

JT03216568

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

**ÉVALUATION DES RISQUES BUDGÉTAIRES
AU MOYEN DE PROJECTIONS À LONG TERME
PÅL ULLA¹**

Les projections budgétaires à long terme n'en sont encore qu'à leurs débuts. La méthode décrite ici est une approche de bas en haut destinée à évaluer les futurs défis budgétaires. Le critère de viabilité doit être considéré comme imposant des restrictions au total des agrégats budgétaires, en confrontant des projections de bas en haut à des limites de haut en bas. Les incertitudes conférant une crédibilité toute relative aux projections à long terme, il est nécessaire de recourir à des analyses de sensibilité. Cette étude aborde les causes principales de ces incertitudes et la façon de les gérer. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le vieillissement de la population n'est pas qu'un problème transitoire lié aux taux de fertilité élevés d'après-guerre. A l'avenir, l'accroissement de la longévité va générer des taux de plus en plus élevés de dépendance des personnes âgées. Certaines projections révèlent même que ces taux vont continuer à augmenter au-delà de la génération baby-boom. Il est donc nécessaire d'envisager à la fois une formulation de la réforme des retraites mais aussi une réforme plus large du secteur public. Compte tenu de la diminution de la population active, il faut certainement moderniser la fonction publique afin de permettre une diminution des effectifs publics. Dans de nombreux pays, des réformes de politiques devront être entreprises qui assureront une viabilité budgétaire qui écartera les risques.

Au cours des années 90 rares étaient les pays qui établissaient des projections budgétaires à long terme sur les recettes et dépenses publiques. Plusieurs pays développés font aujourd'hui de telles projections, moins dans le cadre de leur processus budgétaire annuel que le plus souvent sous la forme d'une analyse distincte, qui est parfois publiée. Cette évolution tient en partie au fait que de nombreux pays reconnaissent de façon croissante qu'à l'avenir les populations vieillissantes vont accroître leurs dépenses publiques et rendre leur position budgétaire intenable. Les déficits budgétaires chroniques, accompagnés de niveaux d'endettement élevés pourraient contraindre de nombreux pays à relever leur niveau d'imposition et/ou à comprimer les services publics ou les programmes de prestations.

L'analyse à long terme, toutefois, n'a pas seulement pour objet d'éviter une crise qui risque de se produire à l'avenir. Actuellement, le secteur public occupe une position dominante dans l'économie puisqu'il a recours aux ressources disponibles pour financer les services publics et met en œuvre différents programmes visant à redistribuer le revenu. Il joue aussi un rôle important sur les marchés financiers de la plupart des États membres de l'OCDE, contractant une grande partie de sa dette vis-à-vis du secteur privé et dans de nombreux pays, détenant une fraction considérable des actifs au sein de l'économie. En outre, la perspective d'augmentations de la dette publique peut aussi influencer fortement sur les marchés financiers.

Dans la majorité des pays de l'OCDE le financement des services publics et la redistribution du revenu dépassent 40 % -- et dans certains pays avoisine même 50 % -- des ressources disponibles mesurées en proportion du produit intérieur brut (PIB). En raison de la prédominance du secteur public dans l'économie, la politique budgétaire a été et continuera de constituer le principal instrument de stabilisation de la croissance annuelle fondamentale de l'ensemble des secteurs économiques. Elle a toutefois été utilisée aussi pour neutraliser des changements à court terme, non seulement au moyen d'éléments stabilisateurs

¹ Pål Ulla est Directeur général adjoint du ministère des Finances de la Norvège. Il a rédigé cette étude durant sa période de détachement à la Division Budget et dépenses publiques du Service de la Gouvernance publique et du Développement territorial de l'OCDE. L'auteur tient à remercier Robert B. Anderson, Daniel Bergvall, Paul Cullinan, David Hauner et Joaquim Oliveira Martins pour les utiles commentaires qu'ils ont formulés sur la version initiale de ce rapport.

automatiques intégrés au budget, mais encore au moyen de mesures anticonjoncturelles, d'où certaines incohérences dans la politique poursuivie. Il y a cependant des raisons de penser que les politiques budgétaires sont peut-être moins incohérentes qu'au cours des décennies précédentes. Premièrement, dans les pays où la politique monétaire est passée d'un soutien aux taux de change à la correction de l'inflation, cette politique contribuera aussi à la stabilité budgétaire, ce qui réduira la nécessité de prendre des mesures budgétaires anticonjoncturelles et permettra une évolution plus stable des budgets. Deuxièmement, l'on prend de plus en plus conscience des faiblesses des politiques de stabilisation à court terme menées sans cadre économique prévu pour le moyen terme. Depuis longtemps déjà il est admis que les politiques de stabilisation à court terme ont entraîné une utilisation inefficace et prolongée des ressources, accordant ainsi une aide involontaire aux entreprises peu rentables en retardant la création d'industries nouvelles. Comme les facteurs démographiques laissant prévoir, de 2010 à 2015, une forte augmentation du nombre de personnes âgées accéléreront la croissance des dépenses publiques, un cadre économique à moyen terme devra être étayé par des projections économiques et budgétaires à long terme pour dégager des principes directeurs permettant de fixer dans l'avenir une trajectoire viable pour les services publics et la redistribution du revenu.

La transparence du budget et du processus budgétaire est importante en ce qu'elle aide les organes législatifs et le public à comprendre les conséquences futures des décisions de principe actuelles. Étant donné la demande croissante de services publics et la possibilité limitée de relever le niveau d'imposition, de nombreux pays doivent envisager une réforme du secteur public afin d'en accroître l'efficacité. L'utilisation judicieuse des ressources publiques et privées exigera également une planification à long terme afin d'assurer le financement des dépenses publiques nouvelles, le maintien des fonctions essentielles du secteur public. Il s'agit également d'assurer que le secteur privé connaîtra un niveau d'imposition stable et que les marchés financiers pourront compter sur un volume suffisant d'épargne publique.

Le processus d'élaboration de budgets pour le long terme est toutefois encore en gestation et il n'existe ni une méthode d'analyse unique ni une règle budgétaire de développement durable qui ait été approuvée comme pratique exemplaire. Les méthodes les plus courantes servant à illustrer les problèmes futurs du développement durable sont les projections budgétaires à long terme et l'analyse des bilans. Le calcul de la valeur actualisée des déficits attendus, l'analyse de l'écart budgétaire et la comptabilité générationnelle fondée sur des projections à long terme sont les différentes méthodes permettant de présenter un schéma de la viabilité budgétaire.

La présente étude décrit la méthode à suivre pour établir des projections budgétaires à long terme et les enseignements qu'il faut en tirer pour évaluer et réduire les risques budgétaires. Elle a pour objet de donner une vue d'ensemble des éléments à prendre en compte lorsqu'on se situe dans une perspective à long terme. Comme avec toute élaboration de budget, les projections à long terme sont liées à la prévision économique, mais le but de cette étude n'est pas de donner un aperçu général des méthodes de projection macro-économiques. Bien que des hypothèses macro-économiques soient nécessaires pour les projections budgétaires à long terme et que leurs caractéristiques doivent être analysées, l'étude ne vise pas à examiner les implications macro-économiques des politiques budgétaires ou monétaires. Au contraire, les projections à long terme sont ici étudiées dans l'hypothèse du maintien des politiques en cours (ou de "politiques inchangées"), sans que l'on s'efforce de prédire l'avenir. Le processus consistant à faire des projections à long terme permettra de lui-même de comprendre les voies budgétaires probables et les moyens de réduire les risques qui y sont attachés.

Pour indiquer la marche à suivre permettant d'établir des projections à long terme, il est bon de décrire les méthodes servant à réaliser des projections détaillées à partir des principales hypothèses entrant en jeu. Une liste de sources mise à jour pour certaines de ces méthodes figure dans la bibliographie. Bien que la présente étude donne quelques indications sur la marche à suivre pour établir des projections

budgétaires à long terme détaillées, chaque gouvernement devra choisir sa propre méthode. Le choix dépendra des objectifs de l'analyse, des statistiques disponibles et des hypothèses propres à chaque pays, y compris de la façon dont le secteur public est structuré.

1. Buts de l'analyse à long terme

1.1 Viabilité pour le long terme

La principale utilisation des projections à long terme consiste à analyser la viabilité de la structure des finances du secteur public. La notion de viabilité budgétaire est liée à la capacité d'un gouvernement à financer les programmes qu'il souhaite mettre en œuvre, et à celle de remplir ses obligations au titre du service de la dette. En 2002, le FMI a défini "la viabilité de la dette comme étant une situation où l'on attend d'un emprunteur qu'il puisse continuer à assurer le service de ses dettes sans une correction future irréalisable du compte des recettes et des dépenses" (FMI, 2002, p.4). La viabilité exclut " ... une situation où l'emprunteur continue à accumuler indéfiniment des dettes plus rapidement qu'il n'augmente sa capacité d'en assurer le service" (*ibid.*).

En mai 2005, le professeur Allen Schick a soumis à la réunion des Hauts responsables du budget une communication intitulée "Politique budgétaire viable : concepts et méthodes" (Schick, 2005). Il soulevait des questions concernant les divers aspects de la viabilité, les méthodes d'analyse s'y rapportant et la budgétisation des finances publiques selon un schéma viable. Quatre dimensions de la viabilité étaient définies dans son exposé :

- solvabilité : aptitude du gouvernement à faire face à ses obligations financières ;
- croissance : politique budgétaire qui soutient la croissance économique ;
- stabilité : capacité du gouvernement de faire face à ses obligations futures en maintenant les prélèvements obligatoires à leur niveau actuel ;
- équité : capacité du gouvernement à s'acquitter de ses obligations courantes sans en répercuter le coût sur les générations futures.

La situation des finances publiques peut être dite non viable lorsqu'il n'y a pas suffisamment de ressources au sein de l'économie pour assurer à la fois le service de la dette et les dépenses courantes sans augmenter les impôts. Bien que l'impôt entrave toujours dans une certaine mesure la croissance, les incitations du secteur privé à poursuivre sa croissance peuvent être en grande partie anéanties par certains niveaux d'imposition. La théorie économique ne précise pas, toutefois, à quel niveau l'imposition devient trop lourde.

Les déficits courants relèvent les futurs niveaux d'endettement et ceux des paiements d'intérêts. Comme le niveau d'imposition a une limite, il faut faire un compromis entre les dépenses courantes, les dépenses futures et le coût du financement de la dette publique. Le relèvement des niveaux d'endettement ne signifie pas qu'un pays sera nécessairement insolvable à l'avenir. Ainsi les pays qui sont dans une situation financière actuellement non viable devront-ils à la longue réduire leurs dépenses ou augmenter les impôts.

Pour la plupart des pays de l'OCDE, les questions de viabilité financière ne se posent que dans une perspective à long terme. Pour certains pays, toutefois, l'échéance peut être beaucoup plus courte. Dans de nombreux pays en développement dans lesquels de nouveaux programmes d'action doivent à l'évidence être mis au point, il n'existe même aujourd'hui qu'un faible volume de ressources supplémentaires disponibles pour couvrir des coûts imprévus. Un niveau d'endettement élevé rend ces pays vulnérables aux chocs internes et externes subis par l'économie, là où la hausse des taux d'intérêt et les paiements plus

élevés à ce titre risquent d'inciter ces pays à prendre des mesures pro conjoncturelles, ce qui aggrave encore leurs problèmes.

1.2 La politique budgétaire à court et à moyen terme

Les budgets doivent remplir les fonctions suivantes :

- Ils constituent le véhicule au moyen duquel le pouvoir législatif fournit au gouvernement l'argent qu'il peut dépenser, en précisant ce à quoi la dépense est destinée ;
- Ils sont destinés à soutenir un développement macro-économique judicieux ;
- Ils sont destinés à faciliter l'utilisation efficace des ressources publiques.

Les projections à court et à moyen terme peuvent s'intégrer à ce processus budgétaire de façon utile, contribuant ainsi à la réalisation de ces objectifs. La transparence des conséquences futures des politiques budgétaires en cours peut renforcer une politique rationnelle de développement macro-économique, de même que l'utilisation efficace des ressources disponibles au cours des années à venir. Une plus grande transparence peut accroître la confiance accordée au secteur public sur les marchés financiers et démontrer que les autorités sont attachées à la viabilité future des budgets. Elle peut aussi avoir un effet positif indirect sur les soldes budgétaires du fait des taux d'intérêt plus faibles sur les emprunts publics. Les projections à long terme peuvent aussi assurer une utilisation plus efficace des ressources grâce à une meilleure planification à long terme des investissements tels que ceux consacrés à l'infrastructure publique.

Dans le cas contraire, un manque de transparence concernant les conséquences futures des politiques budgétaires en cours influera sur les marchés financiers, la décision d'épargner ou non que prendront les consommateurs, et les perspectives d'investissement du secteur des entreprises. Des erreurs d'interprétation de la part de l'un de ces secteurs peuvent se traduire par une répartition inefficace des ressources disponibles et par une croissance économique plus faible. Des projections crédibles à long terme peuvent fournir aux acteurs du secteur privé l'information nécessaire pour accroître le taux d'épargne et couvrir ainsi eux-mêmes leurs besoins futurs. Le fait d'annoncer très à l'avance les changements apportés aux programmes de prestations donnera aux intéressés le temps d'ajuster leurs plans concernant l'épargne et leurs activités futures -- par exemple le moment de leur retraite -- et minimisera ainsi le coût global des modifications apportées à ces programmes.

L'augmentation de la proportion de personnes âgées dans la population en âge de travailler se produira à peu près au même moment dans les pays de l'OCDE, les pays de l'Europe de l'est et dans certains grands pays asiatiques tels que la Chine. De plus, une longévité plus élevée maintiendra cette proportion accrue des personnes âgées, qui ne diminuera donc pas dans un avenir prévisible. Si les problèmes posés par cette proportion accrue de personnes âgées devaient être résolus uniquement au moyen d'une augmentation de l'épargne au cours des années à venir, la nécessité de cette épargne dans les pays touchés par cette évolution pourrait être d'une ampleur telle qu'elle affecterait les fonctions essentielles des administrations publiques et limiterait la croissance macro-économique. Le besoin d'épargner aujourd'hui pourrait être trop considérable même si la réforme des retraites visant à réduire les coûts futurs est actuellement examinée, proposée ou mise en œuvre dans de nombreux pays, notamment dans ceux de l'Union européenne et aux États-Unis. Les propositions portent fréquemment sur un relèvement de l'âge de la retraite, une réduction des taux d'indexation annuelle des retraites ou un ajustement du niveau des prestations en fonction de l'évolution de l'espérance de vie.

Un accroissement de l'épargne publique et privée peut compromettre l'équilibre entre l'épargne et l'investissement au sein de l'économie, phénomène pouvant revêtir une très grande importance pour le marché des capitaux et les taux d'intérêt. Avec un marché financier fortement mondialisé, la notification et la coordination internationales pourraient devenir une nécessité.

2. Projections à long terme

Les projections à long terme peuvent être établies de haut en bas ou de bas en haut. La première méthode commence par fixer des limites aux agrégats budgétaires. Avec des projections concernant les recettes et certaines des dépenses, par exemple celles liées à des facteurs démographiques, la différence constatée indique la possibilité d'engager des dépenses au titre d'autres programmes d'action. La seconde méthode, de bas en haut, étudie non seulement l'effet sur l'ensemble des mesures budgétaires de la politique en cours menée en vertu des programmes de dépenses existants, mais aussi les recettes dans le cas d'un niveau d'imposition inchangé, sans toutefois formuler d'hypothèses sur la manière de tenir compte des réformes nouvelles dans les projections à long terme. Cette méthode n'impose aucune limite au niveau total des dépenses, des recettes ou des déficits. La présente section étudie les projections à long terme qui sont des projections détaillées de bas en haut et qui calculent les recettes, les dépenses et les excédents ou déficits pour chaque exercice de la période de projection. La prise en compte de l'incertitude dans l'évaluation des projections à long terme sera examinée dans la section 3. La section 4 traite de la prise en compte des projections à long terme dans le processus d'établissement de budgets financièrement viables au cours des années à venir. D'autres méthodes de présentation des obligations futures, telles que l'analyse des bilans, le calcul de valeurs actualisées et la comptabilité générationnelle, seront brièvement abordées dans l'annexe A. L'annexe B donne une vue d'ensemble sommaire des projections à long terme établies dans certains pays.

Les critères de viabilité doivent être considérés comme des restrictions à l'ensemble des agrégats budgétaires. Ce ne sont pas des critères applicables aux différents chapitres des dépenses publiques tels que les soins de santé ou les régimes de retraite publics. Les projections qui fixent un point de départ pour les analyses de viabilité et mettent l'accent sur les risques budgétaires globaux doivent couvrir toutes les obligations relatives aux périodes précédentes, actuelles et futures. Cela paraît évident mais reste difficile à réaliser dans la pratique. En dehors de toutes les obligations explicites d'un gouvernement, celui-ci peut aussi avoir des obligations implicites que le public s'attend à voir satisfaites (bien qu'elles n'aient jamais été déclarées précédemment comme des obligations) ; il peut aussi y avoir dans l'avenir des pressions visant à faire adopter de nouvelles réformes. Pour savoir s'il est possible de faire face aux obligations dans leur totalité, le gouvernement doit aussi inclure le financement des domaines qui n'engendreront pas d'eux-mêmes des pressions budgétaires dans l'avenir, et non exclusivement les domaines d'action où les problèmes sont les plus sérieux.

2.1. *Projections à long terme ou projections à court terme ?*

Les projections à moyen et à long terme peuvent viser des objectifs différents :

- Les projections à moyen terme sont souvent incluses directement dans les discussions annuelles d'orientation portant sur les priorités budgétaires relatives aux années à venir. Les projections macro-économiques fondées sur des prévisions concernant les recettes et dépenses publiques d'après leur classification économique servent à indiquer les ressources budgétaires dont on dispose pour engager des dépenses publiques au cours des années suivantes. D'un autre côté, les projections des dépenses publiques qui prolongent les programmes de dépenses des années antérieures indiquent les dépenses de base possibles dans un contexte de "politiques inchangées". Les différences entre les projections de base et les limites budgétaires recommandées indiquent le montant pouvant être affecté aux nouveaux programmes d'action. Les compressions recommandées au titre des services publics et des programmes de prestations doivent être prises en compte lorsqu'on fixe une limite aux nouveaux changements d'orientation.
- Les projections à long terme servent à indiquer quelles restrictions vont être imposées dans l'avenir au niveau global des finances publiques, dans l'hypothèse de "politiques inchangées"

s'étendant sur plusieurs années. Comme les buts de l'analyse à moyen terme et ceux des projections à long terme diffèrent, les hypothèses sous-tendant les projections diffèrent aussi, bien qu'elles décrivent le même monde. Les limites imposées aux politiques pouvant être appliquées pendant plusieurs années peuvent avoir pour conséquence des problèmes de répartition inopportuns pour la société, dans le cas où leur application se prolongerait pendant de nombreuses années. Pour ces différentes raisons, il importe parfois de distinguer clairement les projections à moyen terme et les projections à long terme. Les projections pour le long terme ne doivent pas être considérées uniquement comme des projections à moyen terme s'étendant sur un plus grand nombre d'années.

Les projections à moyen terme, qui sont actuellement les plus fréquentes, présentent souvent les caractères suivants :

- Ce sont des projections de base qui prolongent la politique existante lorsque le terme "politique existante" fait l'objet d'une interprétation stricte. Elles font apparaître l'évolution des recettes et des dépenses du secteur public étant donné les règles actuelles et sans que de nouveaux objectifs aient été approuvés par le parlement. Il est d'usage courant de fonder les projections à moyen terme sur le même niveau global de services fournis par le secteur public, sans qu'il soit tenu compte du fait que l'évolution de certains facteurs, par exemple démographiques, peut modifier la demande de services. Il peut arriver que même des plans à long terme relatifs à des domaines particuliers approuvés par le parlement ne soient pas inclus dans les projections. Dans les projections de base, des postes budgétaires à durée limitée peuvent ne pas être reconduits à expiration même s'il est très probable qu'ils seront remplacés par d'autres dépenses. C'est le cas, par exemple, des programmes d'investissement pour l'infrastructure et la défense nationale. Les projections ne peuvent être fondées que sur une classification économique des dépenses et non sur une classification fonctionnelle. Dans certains pays, cependant, les projections à moyen terme servent à illustrer le budget proposé par le gouvernement au moment où il est soumis au pouvoir législatif et comprendront alors de nouvelles propositions non encore approuvées par le parlement.
- Les projections peuvent être fondées sur des hypothèses macro-économiques issues de modèles macro-économiques à moyen terme. Ces modèles sont conçus pour montrer comment ramener une économie en récession au plein emploi au moyen de politiques budgétaires et monétaires, jusqu'au point où toutes ses ressources disponibles sont exploitées. Dans ces modèles qui sont "entraînés par la demande", les achats publics de biens et de services et les transferts au secteur privé accroissent la demande totale de consommation et d'investissement, pour augmenter ensuite la production et créer de nouveaux emplois. Cette solution économique ne comporte qu'un nombre d'ajustements structurels restreint ou nul.
- Les projections de base pour le moyen terme peuvent comprendre l'intégration de décisions fondamentales prises au cours des années précédentes. Les taux de croissance calculés pour les dépenses et les recettes peuvent alors ne pas traduire les tendances à long terme du revenu et des dépenses, dans l'hypothèse où la prestation de services par le secteur public reste inchangée.
- Dans certains pays, le budget et les états financiers seront affectés par des événements économiques particuliers survenus dans le passé auxquels on ne s'attend pas -- et qu'il n'est pas possible de prévoir -- dans les années à venir. Un exemple de ce phénomène est celui des fortes variations des taux de change pouvant influencer sur l'excédent de la banque centrale et, de ce fait, sur les transferts allant de celle-ci au gouvernement au cours des années suivantes. De même, les paiements au titre des intérêts peuvent varier sensiblement d'une à l'autre en raison de variations et d'opérations à court terme sur les marchés financiers.

Les projections à long terme devraient être :

- Des analyses de viabilité qui ne sont révélatrices que lorsqu'elles couvrent tous les engagements futurs que le gouvernement ne peut éviter de contracter. Les projections de base doivent être ajustées en fonction des changements d'orientation qui se produiront à coup sûr. La projection des dépenses au moyen d'une classification fonctionnelle permet parfois d'agir avec plus de souplesse lorsqu'il faut tenir compte de la nécessité de modifier le niveau des services publics par suite de l'évolution des facteurs démographiques et d'autres changements survenus dans l'économie. Il peut aussi y avoir des pertes au titre des postes courants du bilan, des réserves (dépenses, actifs non financiers) destinées à couvrir des engagements futurs (à la fois explicites et implicites) et des réserves relatives à de nouveaux programmes d'action qui devront probablement être mis en œuvre. Les gouvernements dressent souvent des plans à long terme pour des domaines particuliers tels que les investissements d'infrastructure ou les stratégies de la défense nationale, qui doivent normalement être inclus dans les projections à long terme. Toutefois, en intégrant ces plans aux projections, il est rare que la future souplesse ainsi acquise soit fortement réduite parce que la période de projection est sensiblement plus longue que la durée normale prévue pour ces plans. L'augmentation de la dette due au financement de ces programmes peut cependant entraîner une hausse des paiements d'intérêts.
- Des projections fondées sur les mêmes hypothèses que celles des modèles d'équilibre à long terme. À terme, ces modèles permettent l'exploitation des ressources disponibles comme solution d'équilibre. Dans les projections à long terme, il importe que, lorsque l'économie est en situation d'équilibre, les secteurs public et privé se fassent concurrence pour obtenir les ressources disponibles. Une restructuration des dépenses publiques modifiera la disponibilité et l'utilisation des ressources dans le secteur privé.
- Des projections fondées sur des hypothèses "vraisemblables" concernant les politiques éventuelles appliquées dans l'avenir. Les projections à moyen terme seront généralement fondées sur la législation en vigueur et les règles applicables aux modifications du budget annuel. Certaines des hypothèses servant aux projections à moyen terme peuvent être difficiles à inclure dans les projections à long terme. Les politiques pouvant être appliquées en un laps de temps court sont parfois difficiles à poursuivre sur plusieurs dizaines d'années. Un exemple du phénomène est celui de l'ajustement annuel des tranches d'imposition en fonction de l'indexation sur les prix et non de l'indexation sur les salaires. Ces ajustements peuvent porter le niveau d'imposition en proportion du PIB à un niveau involontairement élevé en l'espace de quelques années seulement. Les projections à long terme ont pour but de révéler la nature et l'ampleur des futurs problèmes budgétaires et ce faisant, de montrer les différentes possibilités d'action préventive. Résoudre les problèmes dans l'avenir en sous-estimant la pression des dépenses dans les projections, ou par une augmentation involontaire des recettes fiscales, ne fera qu'occulter les problèmes sans les résoudre en temps voulu. Les problèmes peuvent même s'avérer plus sérieux encore si l'établissement de projections empêche de prendre les précautions nécessaires.

2.2 Dette et gestion de la dette

Les projections à long terme des recettes et des dépenses finiront normalement par une projection de l'excédent ou du déficit et ne fourniront pas un bilan complet indiquant les actifs bruts et les engagements bruts dans l'avenir. En général, les opérations financières ne sont pas projetées. Dans les projections, l'augmentation nette de la dette dans l'avenir ne sera que celle de déficits budgétaires cumulés. La principale conséquence de l'évolution de la dette dans les projections est leur effet sur les futurs paiements d'intérêts nets.

Toutefois, il peut y avoir des raisons d'examiner le bilan actuel avant d'établir des projections. Les actifs et les engagements influenceront de deux façons sur les recettes et les dépenses : 1) s'ils sont vendus ou achetés, ils peuvent constituer une source de financement ou une charge financière, avec en plus un risque de pertes ou une possibilité de gains ; 2) en tant qu'instruments financiers ils peuvent soit engendrer des recettes (intérêts, dividendes), soit obliger le secteur public à payer des intérêts sur les montants empruntés.

Dans la documentation, l'examen de ce qui constitue un endettement prudent porte plus souvent sur une gestion prudente de la dette que sur un niveau prudent de celle-ci. Si le problème étudié est celui de la capacité d'accéder aux marchés financiers internationaux et du danger de devoir payer des intérêts plus élevés dans l'avenir, les données relatives à la dette brute pourraient être plus révélatrices que l'évaluation de la dette nette. Comme de nombreux actifs, tels les participations au capital des entreprises publiques, sont des mesures de politique générale et non essentiellement des investissements financiers, il n'est peut-être pas utile de les vendre dans le but de couvrir financièrement les engagements publics.

2.3. Projections des recettes et des dépenses

Les organes législatifs peuvent décider des recettes et des dépenses dans le budget soit en fixant un montant exact à leur utilisation dans un but déterminé (dépenses discrétionnaires), soit indirectement en fixant des règles et des taux d'imposition ou de prestation applicables par le gouvernement (programmes de prestations ou dépenses obligatoires). Même si le budget comprend aussi le montant attendu des recettes et des dépenses, il existe des règles et des taux qui détermineront les recettes et les dépenses constatées. Bien que les modifications apportées à la fois à l'imposition et aux dépenses obligatoires dépendront, dans une certaine mesure (et souvent dans une large mesure) d'une évolution imprévue des hypothèses macro-économiques fondamentales, les dépenses discrétionnaires seront peut-être plus faciles à projeter. Un facteur parfois plus important, cependant, est que les limites exactes des dépenses discrétionnaires peuvent être plus facilement contrôlées par les politiciens. L'exposé qui suit s'articule sur la distinction entre ces deux sortes de dépenses.

2.3.1. Recettes

La majeure partie des recettes du secteur public provient de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur les sociétés, des cotisations de sécurité sociale et des taxes à la consommation telles que les taxes sur la valeur ajoutée et sur les ventes. Dans les projections, le souci principal sera souvent d'obtenir un tableau vraisemblable des ressources mises à la disposition du secteur public par le biais de l'impôt. Dans de nombreux pays, ces projections s'appuient sur des modèles d'imposition perfectionnés reposant sur des statistiques fiscales individuelles qui prolongent l'application de l'ensemble des taux et règles d'imposition en vigueur à une base d'imposition projetée.

Si l'on ne se sert pas de modèles fiscaux, les projections peuvent être établies, par application à toute la période de projection, du niveau d'imposition mesuré en pourcentage du PIB. Même s'il s'agit d'un bon point de départ pour les projections, il faut tenir compte du fait que cette méthode peut souvent ne pas découler des règlements fiscaux en vigueur. Pour que cette hypothèse se vérifie, il faudra apporter des modifications à certains des taux et règlements fiscaux du système d'imposition actuel. L'on peut ainsi se demander si un niveau constant d'imposition en pourcentage du PIB constitue une "politique inchangée". Il faut au minimum examiner : les modifications à apporter dans l'avenir aux règlements fiscaux pour que cette hypothèse soit vérifiée ; comment traiter les facteurs économiques qui génèrent une augmentation des recettes fiscales différente de celle du PIB ; et si l'on veut faire des ajustements qui en tiennent compte dans le total projeté des recettes fiscales.

Les facteurs suivants peuvent entraîner une augmentation de l'impôt et des taxes de consommation plus forte que celle du PIB :

- Freinage fiscal : dans certains pays les tranches d'imposition sont ajustées tous les ans selon le taux d'inflation et non selon le taux salarial. Il en résulte qu'un nombre croissant de contribuables se retrouvent dans des tranches d'imposition marginales plus élevées, avec une forte augmentation de l'impôt en pourcentage du revenu. Si cette évolution n'est pas voulue, elle peut ne pas être durable à long terme et ne pas constituer une bonne hypothèse à inclure dans les projections.
- Impôt sur les retraites : des transferts accrus aux ménages augmenteront les recettes fiscales dans l'avenir. Dans de nombreux pays, les valeurs réelles moyennes des retraites progressent parce que les nouveaux retraités ont acquis, avec le régime de retraites en vigueur, des droits à pension plus élevés que les retraités actuels. Ce phénomène n'est pas le même que le freinage fiscal, qui touche les contribuables individuels. Un plus grand nombre de retraités augmentera aussi les transferts aux ménages et les impôts payés par ce groupe. Ne pas inclure ces facteurs dans les projections surestimera les coûts nets liés au vieillissement de la population. Dans certains pays l'épargne en prévision de la retraite donne droit à un abattement mais est imposée en cas de retrait de fonds, ce qui peut, à l'avenir, accroître les recettes fiscales.
- Exonérations fiscales : dans les pays où les exonérations fiscales sont actuellement considérables, la valeur relative des exonérations totales peut diminuer parce que celles-ci arrivent à expiration ou que l'importance économique des groupes qui en bénéficient disparaît.
- Taxes à la consommation : certains pays perçoivent des taxes spéciales sur les articles "de luxe". Une augmentation du revenu des ménages peut stimuler la demande de ces articles et accroître le produit des taxes à la consommation en pourcentage de la consommation des ménages.

D'autres facteurs, toutefois, peuvent abaisser le niveau d'imposition en pourcentage du PIB :

- Dans certains pays, la part du revenu du capital imposable augmente aux dépens du revenu du travail imposable. Le revenu du capital dans certains pays est moins imposé que le revenu du travail. Dans ces pays, une augmentation de la part du revenu du capital peut réduire le niveau global d'imposition en pourcentage du PIB. Un effritement des bases d'imposition peut aussi poser un problème dans les pays où les avantages sociaux remplacent progressivement les salaires ordinaires, dans le cas où ces avantages ne seraient pas imposés au même taux que les autres revenus. De même, une demande croissante de services par rapport à la demande de biens peut dans certains pays abaisser le niveau moyen des taxes à la consommation.
- Dans les pays qui ont un certain degré d'imposition assise sur la fortune, une attitude conservatrice consistant à ajuster la valeur de la base d'imposition ou le taux d'imposition réduira les recettes fiscales mesurées en pourcentage du PIB. La plupart des taxes à la consommation sont assises sur la valeur de l'article acheté. Tant que la consommation totale représente une part constante du PIB, les recettes des taxes assises sur la valeur augmenteront aussi, au même rythme que le PIB. Certaines taxes à la consommation sont toutefois assises sur la quantité ou d'autres critères tels que les dommages causés à l'environnement. Omettre de relever les taux de ces formes de taxation en fonction de l'inflation se traduira par une érosion des recettes fiscales.

Même si certains facteurs servant à ajuster les projections fiscales peuvent paraître d'importance secondaire, trois d'entre eux au moins ne doivent pas être sous-estimés : les recettes fiscales provenant d'une augmentation des prestations de retraite ; les réductions de l'imposition consécutives à une baisse de la part du revenu du travail ; et l'érosion de l'assiette de l'impôt sur la fortune et des taxes à la consommation assises sur la quantité. Dans les prévisions budgétaires annuelles, une imposition

individuelle accrue à partir de la même base donnera souvent lieu à un ajustement et dans ce cas, peut être exclue des projections à long terme.

Bien que la plus grande partie des recettes provienne des impôts et des taxes à la consommation, il convient aussi d'y inclure d'autres recettes telles que les dividendes versées par les entreprises publiques, les subventions ou dons provenant d'autres niveaux d'administration ou des organisations internationales et d'autres transferts. Ces recettes sont souvent propres à chaque pays et ne sont pas abordées dans la présente étude. Les charges financières sont examinées dans la section suivante concernant les dépenses discrétionnaires.

2.3.2. Dépenses discrétionnaires

L'on entend par dépenses discrétionnaires celles pour lesquelles la limite du montant dépensé est fixée directement par une Loi de finances du parlement. Même si le pouvoir législatif fixe des objectifs à atteindre et que le gouvernement est tenu de les réaliser, la limite des dépenses ne doit pas être dépassée.

La plus grande partie des dépenses destinées à assurer des services publics et des investissements publics sont soumises à une limite de ce genre. Dans de nombreux pays, certains dons consentis aux pays en développement, les subventions allant aux activités commerciales et les subventions aux municipalités sont également soumis à des limites fixées par le parlement.

Dans certains cas, la qualité des services et celle des investissements publics peuvent ne pas dépendre du nombre d'utilisateurs. La défense nationale est un exemple de ce genre de service. Dans de nombreux pays il peut y avoir des plans nationaux pour certains domaines du secteur public. Rares toutefois seront les objectifs contribuant à fixer le niveau des dépenses à long terme. Sans informations précises, l'hypothèse d'une valeur réelle totale constante ou en pourcentage du PIB dans le cas de dépenses non liées à des services individuels peut constituer le point de départ normal d'une politique inchangée dans les projections.

La plupart des services publics traditionnels tels que l'éducation et les soins de santé sont des services individuels. Si les crédits qui y sont affectés sont maintenus à un niveau constant tandis que les facteurs démographiques varient, la disponibilité des services pour l'utilisateur individuel changera également. Des pressions s'exercent toutefois pour que le niveau actuel de la qualité des services soit pour le moins maintenu, alors même que le nombre d'utilisateurs augmente. Les pays qui intègrent à leurs projections une prestation constante de services à l'utilisateur ou par habitant rendent ces projections plus révélatrices. Contrairement aux programmes de prestations, de tels ajustement requièrent des décisions de politique générale ; il ne faut pas perdre de vue une propension à ignorer la croissance du nombre d'utilisateurs sans tenir compte des réductions qui se produisent dans le monde réel. Il convient aussi de considérer que les ajustements relatifs au niveau des prestations de services tiennent autant de la volonté politique que de la possibilité de les effectuer et d'agir ainsi en faisant apparaître les variations grâce aux statistiques disponibles. Il peut aussi exister un certain degré d'arbitraire dans de tels calculs. Le niveau individuel des coûts de prestation de services est mesuré au cours des années précédentes et le total est projeté pour l'avenir en combinant ces observations et les projections démographiques. Quoi qu'il en soit, ces hypothèses comportent une part considérable d'incertitudes. L'année des observations n'est peut-être pas celle où la structure des coûts est "normale", et une échelle constante des facteurs économiques déterminant la prestation de services peut aussi faire défaut.

Dans la plupart des pays, certains services publics sont financés en tout ou en partie par des redevances d'utilisateurs. Dans le budget, le coût de la prestation de ces services dans certains pays apparaît sur une base brute et les redevances sont incluses dans les recettes. D'autres pays indiquent le coût net au

chapitre des dépenses. Dans les deux cas toutefois, il importe pour l'établissement des projections à long terme de considérer les variations des coûts et du financement sur une base brute.

Il existe deux façons d'ajuster les redevances d'utilisateurs aux variations de l'inflation : soit d'après la variation du niveau des prix mesurée par l'indice des prix à la consommation, soit d'après le coût de la prestation des services. Normalement, l'augmentation du coût de la prestation des services publics sera supérieure à la progression de l'indice des prix à la consommation, en raison de la part considérable du coût de l'emploi dans les coûts de prestation. Avec une forte croissance de la productivité dans une administration publique particulière, ce n'est pas toujours le cas. L'ajustement des redevances d'utilisateurs d'après l'indice des prix à la consommation ne couvrira pas, dans une situation normale, l'augmentation des coûts de prestation et accroîtra à long terme la proportion des coûts financés par le secteur public. Un indice fondé sur les coûts aura normalement pour effet de maintenir à peu près constante la part publique des coûts. Il faut toutefois tenir compte du fait que les pays peuvent aussi fixer une limite supérieure aux dépenses des particuliers à la fois pour les soins de santé et pour l'éducation. Si ces limites sont ajustées en fonction des prix à la consommation, une part progressivement plus importante des utilisateurs atteindront ces limites, entraînant une augmentation de la part publique des dépenses, même si les prix des services individuels sont fondés sur des coûts ajustés.

2.3.3. Programmes de prestations (avantages ou autres dépenses sans contrepartie)

Les dépenses au titre de prestations ou de dépenses obligatoires sont autorisées et contrôlées par des lois autres que les lois de finances ; les dépenses engagées résultent de l'exercice de cette autorité. Même si celles-ci dépassent le montant fixé des crédits, le gouvernement est tenu de remplir ses obligations définies dans les lois et règlements autorisant les prestations.

La plupart des programmes de prestations sont liés à des stades précis de la vie :

- Enfance : allocations pour enfants ou familiales ;
- Vie active : assurance invalidité, allocations de chômage et allocations de maladie ;
- Troisième âge : pensions de retraite ;
- Les soins de santé sont importants pendant toute la durée de la vie, mais les soins de longue durée les plus coûteux et les traitements spécialisés concernent les personnes âgées.

La structure démographique de la population déterminera dans une large mesure la structure et le niveau des dépenses publiques. La dépendance en fonction de l'âge n'est pas, bien entendu, uniquement liée aux programmes de prestations mais aussi à des services publics tels que les jardins d'enfants et les écoles. Pour cette raison, il faut recourir aux projections démographiques à long terme lorsqu'on veut entreprendre une analyse budgétaire fiable à long terme concernant le secteur public.

Le facteur qu'il importe de noter tout particulièrement est le rapport entre la population bénéficiant de transferts publics ou de services publics gratuits et la part de la population qui finance les services publics par le moyen de l'impôt. La méthode la plus courante servant à illustrer cette relation est le taux de dépendance en fonction de l'âge, qui mesure la population âgée de 15 ans ou moins et celle des personnes âgées de 65 ans ou plus rapporté à la population âgée de 16 à 64 ans. Une autre méthode fréquente consiste à considérer les personnes âgées de 65 ans ou plus comme faisant partie de la population de 16 à 64 ans. La raison du recours à cette méthode tient à ce que la proportion croissante des personnes âgées est considérée comme la source des futurs problèmes financiers. Dans de nombreux pays les faibles taux de fécondité entraînent une diminution de la population de jeunes. Même si le secteur public finance entièrement ou partiellement le coût des jardins d'enfants ou des écoles, le principal moyen de subsistance de la jeune génération provient des parents. Une génération de jeunes décroissante aura pour effet d'accroître les

économies faites par le secteur public mais celles-ci ne financeront que partiellement les dépenses croissantes bénéficiant aux personnes âgées.

La sécurité sociale et les autres programmes de redistribution du revenu constituent une part croissante du budget. Les prestations sous forme de retraites augmentent fortement pour plusieurs raisons :

- Une population croissante de personnes âgées se traduira, dans la plupart sinon dans la totalité des pays de l'OCDE, par une proportion croissante de personnes âgées au sein de la société.
- La mise en place des régimes de retraite dans de nombreux pays peut ne pas être entièrement terminée. Il faut un certain temps pour acquérir le droit à une retraite complète. Les nouveaux retraités auront acquis des droits à pension plus importants que ceux des générations antérieures.

Précédemment, de nombreux pays ajustaient les prestations de retraite en fonction de l'augmentation des salaires dans la société. Un nombre croissant de pays ont toutefois décidé, dans le cadre de la récente réforme des retraites, d'ajuster les droits à pension partiellement ou totalement en fonction de l'inflation. Dans certains pays, ces règles d'ajustement sont fixées par la loi. Au cours des 20 années allant de l'âge de la retraite à la fin de la vie, un niveau considérable d'indexation des retraites sur les prix peut réduire sensiblement la valeur des retraites individuelles par rapport aux salaires. L'on peut se demander si ces hypothèses influenceront sur d'autres concernant les projections à long terme. Si les valeurs réelles des droits à pension acquis individuellement subissent une trop forte réduction, d'autres coûts publics pourraient augmenter. Il est possible que l'on doive fixer un niveau minimum des retraites, financer entièrement par le secteur public les coûts des soins de santé aux personnes âgées et fournir gratuitement aux retraités d'autres services publics. Omettre de prendre en compte ces modifications peut amener à surestimer les effets positifs d'une réforme instaurant une indexation sur les prix. Il faut aussi s'attendre à ce que, même si les retraites elles-mêmes sont indexées sur les prix, leur niveau à l'âge de la retraite soit lié au niveau des salaires au début de la période de retraite ou pendant la durée de la vie. Les nouveaux groupes de retraités relèveront progressivement le niveau moyen des retraites même si les retraites individuelles sont partiellement indexées sur les prix. Un facteur important pour les projections à long terme est que ces ajustements réduiront les économies projetées bénéficiant au secteur public. Les conséquences du recours à l'indexation des retraites sur les prix pour compenser l'incertitude inhérente à la projection des déficits futurs sont aussi examinées dans la section 3 sous la rubrique "Productivité".

Les régimes de retraite publics du personnel civil et militaire peuvent soulever les mêmes questions que le régime national des retraites de la sécurité sociale. Un secteur public précédemment en expansion peut accroître dans l'avenir le nombre de retraités des régimes publics. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles les projections concernant les régimes de retraite du secteur public peuvent différer de celles concernant le régime général. Même si les deux piliers du régime des retraites sont rattachés l'un à l'autre, les retraites de la sécurité sociale et les régimes pour fonctionnaires peuvent être traités différemment. Une de ces différences éventuelles est que les retraites du personnel civil et militaire ne peuvent pas subir de restrictions comme c'est le cas des retraites publiques provenant de régimes nationaux, d'où une croissance plus rapide des retraites découlant d'une activité professionnelle. La plupart des retraites de fonctionnaires sont aujourd'hui fondées sur un niveau promis de prestations (régime de prestations déterminées). Sous un tel régime c'est l'État qui assume les conséquences de l'incertitude entourant le niveau des prestations futures, tout comme dans la situation normale que connaît le régime de la sécurité sociale. Certains pays ont cependant adopté un régime à cotisations déterminées où les paiements à venir dépendent des montants versés au régime. L'incertitude est alors répercutée sur les futurs retraités. Cela permet à l'État de transférer à des fonds de retraites privés les cotisations créant de futurs droits à pension.

La projection des dépenses au titre de programmes de prestations est parfois difficile aussi pour des programmes autres que les retraites. Dans certains pays au moins, le coût de l'assurance invalidité et des

prestations pour maladie a subi des augmentations qui ne s'expliquent pas entièrement par l'évolution du marché de l'emploi. L'absence d'un bon modèle explicatif rend les projections futures peu fiables.

Dans la présente étude, les coûts des soins de santé sont examinés sous la rubrique des programmes de prestations. Dans la plupart des pays, ces coûts comprennent à la fois les coûts discrétionnaires, tels que les frais d'hôpital et de soins de longue durée, et les coûts des prestations de santé. Les coûts des soins de santé dépendent toutefois dans une large mesure de la structure démographique de la population, notamment de la place qu'y occupent les personnes âgées ; aussi la croissance de ces dépenses n'est-elle pas toujours facile à éviter même si elles sont officiellement fixées par des lois de finances.

L'accroissement des coûts des soins de santé est un phénomène complexe et dans nombre de pays, les raisons des fortes augmentations ne sont que partiellement -- voire pas du tout -- explicitées. Étant donné les différentes structures de l'organisation des soins dans les différents pays, il convient d'étudier la structure propre à chaque pays. Ces différences entre pays comprennent aussi la question du degré auquel les services de santé sont financés par le secteur privé ou public. Les principaux facteurs communs à prendre en compte dans les projections sont les suivants :

- Les coûts des soins de santé et des soins de longue durée augmentent à la fin de la vie. La tendance démographique d'une population vieillissante peut donc accroître ces coûts. La fondation et l'administration des établissements de soins prolongés sont des opérations coûteuses et sont peut-être une des raisons pour lesquelles les soins coûtent de plus en plus cher. La forte proportion de la population de plus de 85 ans peut notamment accroître le coût des soins de longue durée. L'on s'interroge toutefois sur la mesure dans laquelle une espérance de vie plus longue donne aux personnes âgées un plus grand nombre d'années de bonne santé ou sur la question de savoir si ces personnes resteront malades plus longtemps au cours des dernières années de leur vie. Un plus grand nombre d'années de bonne santé aura pour effet non seulement de réduire la croissance des dépenses de santé totales pour chaque individu mais aussi de retarder de quelques années l'augmentation de ces dépenses due au plus grand nombre de personnes âgées.
- Dans la plupart des pays, les coûts des soins de santé progressent plus rapidement que la croissance du PIB. Pour cette raison, ces soins ont souvent été considérés comme un service "de luxe" avec une demande relativement plus forte lorsque le revenu des ménages s'accroît. Dans ce cas, la demande de services médico-sanitaires publics augmentera. Certaines études empiriques montrent, cependant, que des facteurs autres que l'augmentation du revenu peuvent accroître le coût des soins de santé par rapport au revenu. Dans l'étude "Projection des dépenses de santé et de soins de longue durée dans les pays de l'OCDE : quels sont les principaux moteurs?" (Oliviera Martins & al, 2006), l'élasticité des soins de santé par rapport au revenu est supposée être voisine de l'unité. Cela signifie toutefois qu'il faut trouver d'autres causes à la forte croissance des dépenses de santé par rapport au PIB.
- Il est possible que les facteurs stimulant l'offre tels que les avancées technologiques et médicales permettent de traiter et de guérir des maladies qui étaient jusqu'alors incurables. Dans le domaine des soins de santé, le progrès technique peut accroître les coûts plutôt que les réduire, en augmentant la possibilité d'un traitement, puis la demande de services nouveaux.
- Seule une partie des coûts est directement à la charge des utilisateurs, le reste étant payé par le secteur public et/ou par une compagnie d'assurance. Les consommateurs sont peu incités à restreindre leur consommation des services de santé. Il existe une tendance au choix des traitements les plus récents, les plus avancés et les plus coûteux, même si un traitement meilleur marché pourrait donner les mêmes résultats.

Dans de nombreux pays, toutefois, les coûts des soins de santé alourdissent les dépenses publiques dans une mesure même plus large que ne peuvent l'expliquer les seuls facteurs précités. Dans plusieurs pays, l'on sous-estime constamment la progression de ces coûts. Le *Pre-Budget Report* du Royaume-Uni établit que : "Il existe de nombreux facteurs autres que démographiques pouvant influencer sur les dépenses dues aux soins de santé à long terme. Le *Winless Review* classe ces facteurs en moteurs de la demande et moteurs de l'offre. En plus de la démographie et de l'état de santé, le premier groupe comprend la promotion de la santé et la prévention des maladies, et les bonnes pratiques médico-sanitaires. Le second comprend les progrès technologiques et médicaux (qui devraient aussi influencer sur les tendances de la morbidité), les investissements consacrés à la technologie de l'information et de la communication, et la productivité du personnel des services de santé. Certains commentateurs ont fait valoir que les moteurs non démographiques joueront probablement un rôle plus important que les moteurs démographiques dans la détermination des futures dépenses de santé." (HM Treasury, 2005c, p.46).

Normalement, il n'est pas souhaitable d'incorporer les variations inexplicables des recettes et des dépenses comme "tendances" dans les projections. "Tendances" est un terme économétrique désignant l'inconnu et le manque d'explications. Pour les coûts des soins de santé, toutefois, l'on constate des sous-estimations considérables dans de nombreux pays ; le fait de ne pas prendre ce facteur en considération peut donner une perspective sérieusement trompeuse de l'avenir. Un problème important parfois rencontré dans l'estimation de ces tendances est que les tendances antérieures comprennent aussi les résultats de priorités antérieures agissant au travers de réformes nouvelles et de mesures de renforcement du secteur des soins de santé entreprises au moyen de ressources supplémentaires, résultats qui sont difficiles à distinguer dans les estimations.

2.3.4. Dépenses exceptionnelles

Dans certains pays, les dépenses exceptionnelles peuvent être faibles et sont comprises en principe dans le calcul des réserves destinées à couvrir des modifications imprévues du budget et de nouvelles orientations dans les budgets annuels ; si c'est le cas, ces dépenses faites une seule fois doivent aussi être comptabilisées comme telles dans les projections. Dans d'autres pays, toutefois, il arrive que certaines dépenses soient imprévisibles à la fois en ce qui concerne le moment où elles auront lieu et leur coût total. L'on sait simplement qu'elles auront très probablement lieu à un certain moment dans l'avenir et que les coûts qui y sont liés seront considérables. Les catastrophes naturelles sont un exemple de ces événements peu fréquents qui se traduisent par des dépenses publiques extraordinaires dans certains pays. Là où des événements non récurrents ont lieu assez fréquemment et peuvent entraîner des dépenses considérables, il est parfois conseillé de réserver à ces coûts un traitement spécial afin de s'assurer que les projections font apparaître la totalité des engagements dans l'avenir et le montant estimé nécessaire à leur financement. L'on peut citer comme exemple les États-Unis où les inondations, les périodes de sécheresse et d'autres catastrophes naturelles se produisent çà et là chaque année.

Dans ses budgets et ses projections le Canada tient compte d'événements imprévus en y incluant une Réserve pour éventualités de 3 milliards de CAN\$ par an, ainsi qu'une Réserve de prudence économique de un milliard au cours du premier exercice du Plan budgétaire atteignant 4 milliards de CAN\$ au cours du cinquième exercice. En outre, pour les programmes déjà en cours destinés à faire face à certains types de désastre -- par exemple, les Accords d'aide financière en cas de catastrophes, qui permettent de rembourser aux provinces et aux municipalités les coûts résultant des catastrophes naturelles -- des estimations sont incluses dans les projections sur la base des événements passés. Les réserves pour éventualités et les réserves de prudence économique sont comptabilisées explicitement dans le Plan budgétaire. Les autres provisions n'apparaissent pas explicitement comme telles mais sont incluses autrement dans les projections.

Les "opérations de sauvetage exceptionnelles" peuvent s'expliquer par des différents facteurs et ne pas être seulement le résultat d'un événement exogène inévitable. Parmi les facteurs souvent observés

citons l'insolvabilité de certaines entreprises publiques, les engagements découlant de garanties et les défauts de paiement sur prêts. Il existe différentes façons d'assurer le financement de ces futures dépenses exceptionnelles probables :

- Dans le cadre de leurs budgets annuels certains pays constituent des fonds afin de s'acquitter de leurs engagements découlant de garanties et de défauts de paiement. Si ces fonds sont comptabilisés comme fonds privés et que les transferts sont classés dans les dépenses, les transferts en direction de ces fonds doivent aussi être inclus dans les projections. Cependant, les variations des réserves financières ne seront pas normalement incluses avant que celles-ci ne soient utilisées pour financer des dépenses.
- En l'absence de réserves spécialement affectées à une dépense et considérées comme un coût annuel, les projections peuvent comprendre parmi les dépenses annuelles une prime d'assurance dont le montant est calculé pour couvrir les dépenses imprévues.

Le secteur privé considère souvent les coûts liés aux catastrophes naturelles comme des engagements implicites inhérents à la politique poursuivie qui seront couverts par l'État. Dans les projections à long terme, cette façon de procéder peut se traduire par certaines difficultés du fait que, si le secteur public reconnaît ces engagements, il peut y avoir un problème de "risque moral". L'intégration de ces coûts aux projections peut transformer des engagements implicites en engagements explicites. Il peut en résulter que le secteur privé ne prenne pas les mesures préventives nécessaires et accroisse la probabilité d'une augmentation future des dépenses publiques.

2.3.5. Paiements d'intérêts et gestion de la dette

La détermination des hypothèses concernant les taux d'intérêt est une tâche difficile. Une réforme des retraites a été entreprise dans plusieurs pays et la façon dont elle a été conçue influera sur le niveau de l'épargne tant publique que privée. La relation entre les taux d'intérêt et la croissance du PIB est importante si l'on veut pouvoir maîtriser un certain niveau d'endettement dans l'avenir. Des taux d'intérêts élevés en alourdissent la charge, tandis qu'un PIB en hausse augmente la possibilité de supporter le poids de la dette. Si la croissance du PIB est plus élevée que le taux d'intérêt, la charge globale de l'endettement pourra décroître progressivement. Ce facteur peut être particulièrement significatif dans l'avenir parce qu'une croissance lente de la population active peut entraîner une diminution des heures travaillées dans de nombreux pays, ce qui signifie que le PIB n'augmentera qu'en raison d'une plus forte productivité. Le secteur public sera moins à même que dans le passé de réduire la charge de la dette grâce à la croissance économique.

La théorie économique relative à la croissance montre que, étant donné certaines hypothèses de croissance optimale, les taux d'intérêt peuvent être égaux à la croissance macro-économique. Du fait de l'incertitude entourant le niveau des intérêts il est prudent de supposer qu'à l'avenir ceux-ci ne seront pas inférieurs à la croissance du PIB. Il y a lieu de penser cependant que dans certains pays le niveau des taux d'intérêt peut différer sensiblement de la progression du PIB :

- Sur un marché financier mondialisé, les taux d'intérêt peuvent être déterminés en partie par la croissance moyenne internationale du PIB et ne pas être égaux à la croissance nationale du PIB.
- Une augmentation de la dette publique dans un pays pourrait engendrer un risque particulier et des taux d'intérêt plus élevés dans ce pays que ceux observés sur le plan international. Il faut considérer ce fait comme un risque lorsque les projections font apparaître une évolution de la dette publique qui ne saurait être durable.

Les dettes provenant de déficits budgétaires futurs ne sont pas la seule source des paiements d'intérêts. Une modification des paiements d'intérêts afférents à des dettes déjà contractées dépendra aussi de leur durée et de l'accord relatif au paiement des intérêts. Afin de prévoir les paiements d'intérêts futurs, il faut examiner le stock des actifs et des engagements pour voir quel sera le niveau prévisible des paiements futurs au titre des dettes actuelles. La plupart de ces obligations en cours seront de durée déterminée et devront donc être refinancées aux taux d'intérêts futurs en vigueur sur le marché au moment où les paiements sont exigibles. Il n'est pas facile d'estimer les paiements d'intérêts futurs parce que la stratégie d'emprunt dans l'avenir et le niveau des taux d'intérêts applicables sont généralement inconnus. Il est toutefois difficile de prévoir quels taux d'intérêt du marché à court et à long terme vont être appliqués ; ces taux différeront sensiblement dans les projections à long terme, sauf pour les marchés où l'on souscrit une prime d'assurance bloquant le taux pendant une période plus longue.

3. L'incertitude entourant les projections : mise en évidence des futurs risques budgétaires

Les projections détaillées à moyen terme, y compris celles ne portant que sur quelques années, se sont révélées incertaines et sont souvent peu fiables. Afin de compenser ce manque de crédibilité sur le long terme il faut recourir à des analyses de sensibilité. Pour dissiper l'incertitude entourant les projections la construction de scénarios est un instrument utile aidant les décideurs à comprendre à quel point l'avenir sera différent si les principales hypothèses sous-tendant les projections ne se vérifient pas. De légers changements dans les hypothèses peuvent affecter sérieusement une position financière future lorsqu'on se place dans une perspective lointaine. Toutefois, pour faire des projections qui influent sur l'avenir encore faut-il disposer des projections fiables, même si elles sont incertaines. De nombreuses réformes doivent être entreprises sur la base de projections incertaines parce que, une fois que leur mise en œuvre a commencé, il est difficile de les modifier. Par exemple, une réforme des retraites prend du temps pour être approuvée et entreprise, de sorte que le fait de négliger une éventuelle et considérable distorsion dans les projections sur lesquelles la réforme est fondée peut se traduire dans l'avenir par des solutions sous-optimales appliquées aux finances publiques.

L'incertitude des projections s'explique par plusieurs facteurs et, dans une certaine mesure, revêtira des caractéristiques différentes. Dans la présente étude, l'examen des facteurs d'incertitude est divisé de la manière suivante : 1) modélisation macro-économique à long terme ; 2) hypothèses démographiques ; 3) taux d'activité du marché de l'emploi ; 4) productivité ; 5) formulation des programmes pour les recettes et dépenses publiques ; 6) taux d'intérêt. Dans une étude brève comme celle-ci il n'est pas possible d'exposer en détail la manière d'estimer les valeurs de ces facteurs. L'étude ne fera que souligner les principales caractéristiques de ces hypothèses.

La bibliographie comprend des références aux travaux récents de l'OCDE et d'autres chercheurs. Les lecteurs qui souhaitent consulter une étude plus détaillée sur la manière d'établir des hypothèses fiables pour les projections trouveront des informations utiles dans les documents de l'OCDE et dans "*The 2005 EPC projections of age-related expenditure (2004-2050) for the EU 25 Member States: Underlying assumptions and projection methodologies*" (Commission européenne, Comité de politique économique, 2005a).

3.1. Modélisation macro-économique à long terme

En réalisant des projections à long terme certains pays se servent de modèles d'équilibre à long terme. Un grand nombre et peut-être la plupart des pays ont toutefois recours à une méthode moins structurée. L'important est que le raisonnement économique fondé sur la théorie de la croissance économique et les modèles d'équilibre à long terme soit conservé comme base pour l'établissement des projections à long terme. Les modèles à long terme se distinguent des modèles à moyen terme par une des

principales hypothèses : dans les modèles à long terme toutes les ressources disponibles au sein de l'économie seront, à terme, entièrement utilisées. La croissance de l'économie s'expliquera dans une large mesure par les améliorations technologiques, la formation de capital et la croissance de la population active. Dans les modèles à moyen terme la participation de la main-d'œuvre dépendra davantage de facteurs de la demande tels que la consommation publique et privée, les investissements et les exportations et importations. Dans ces modèles il peut y avoir inégalité entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, ce qui crée du chômage.

Alors que les modèles à moyen terme sont souvent utilisés pour décrire une politique qui réduit le chômage, où le chômage restant apparaît comme un élément de la solution du modèle, il n'y a pas de chômage dû à une insuffisance de la demande dans le modèle à long terme lorsque celui-ci est en état d'équilibre. Dans les cas les plus fréquents cela signifie que les taux de participation de la population active doivent être fixés comme hypothèses par l'utilisateur du modèle avant que le modèle soit estimé. Selon la théorie économique, les ajustements du marché, au travers des variations de prix, amèneront le marché de l'emploi jusqu'à une situation d'équilibre. Il n'y a pas de raison de penser que ce principe ne soit pas généralement correct à long terme. Les taux de chômage dans certains pays sont toutefois restés élevés pendant des décennies. S'il y a lieu de penser que ce sera aussi le cas dans l'avenir, la participation de la main-d'œuvre peut être ajustée lorsqu'on fixe les hypothèses concernant le marché de l'emploi avant d'estimer le modèle à long terme.

Les modèles d'équilibre à long terme sont souvent des modèles dynamiques. Un des problèmes rencontrés dans l'estimation des relations économiques avec ces modèles est de trouver le juste décalage temporel caractérisant les relations dynamiques. Le temps qu'il faudra pour parvenir à une solution d'équilibre est souvent très incertain. L'économie finira probablement par parvenir un jour à une situation d'équilibre mais il est difficile de prévoir quand interviendra cet équilibre.

L'incertitude dans la structure dynamique du modèle peut constituer un problème majeur si elle influe sur les premières années des projections à long terme. Il arrive souvent qu'une stratégie ou une projection économique à moyen terme relative à ces premières années soit établie au moyen de modèles macro-économiques à moyen terme. S'il existe une stratégie ou une projection économique à moyen terme plus fiable pour ces années, une solution possible consiste d'abord à inclure cette stratégie à moyen terme dès le début des projections à long terme en appliquant des modèles à moyen terme aux premières années, puis à prolonger les projections au moyen de modèles à long terme portant sur les années suivantes.

3.2. Hypothèses démographiques

Les variations des facteurs démographiques s'expliquent par trois éléments principaux : les taux de fécondité, les taux d'immigration et la longévité. Les projections démographiques semblent fournir des hypothèses assez stables si l'on considère les variations des actualisations d'une année sur l'autre. Le principal problème, toutefois, tient à ce que les variations annuelles s'ajoutent les unes aux autres et que même les moins fortes sur le long terme entraîneront des écarts considérables par rapport aux projections précédentes. Ces actualisations sont à l'origine de variations du déficit du secteur public qui peuvent s'accumuler pour constituer un montant important au titre des dettes et des paiements d'intérêts.

Dans les projections budgétaires à long terme, la structure par âge de la population sera plus importante que son chiffre absolu. Les calculs sont le plus exacts lorsqu'ils sont fondés sur la répartition spécifiée pour chaque âge ; certains calculs, cependant, sont fondés sur des groupes d'âge quinquennaux. La structure de la population est souvent illustrée par le rapport de dépendance défini en proportion de la population de moins de 16 ans et de plus de 65 ans comparée à celle allant de 16 à 65 ans. En raison de la proportion croissante des personnes âgées dans la population et de l'ampleur des transferts et des dépenses

de santé bénéficiant à ce groupe, les économistes, au moment de préciser les causes de la croissance des dépenses publiques, se sont montrés particulièrement intéressés par le rapport de dépendance des personnes âgées définies comme les personnes de 66 ans ou plus par rapport à la population de 16 à 65 ans. La plus grande partie des dépenses publiques, y compris pour l'éducation, est toutefois liée à des périodes particulières de la vie. Les projections démographiques indiquant la population totale divisée en groupes d'âge jouent un rôle important dans la détermination du niveau total des dépenses publiques.

3.2.1. Taux de fécondité

Dans de nombreux pays une baisse du taux de fécondité est intervenue au cours des dernières décennies. Dans la plus grande partie de l'Europe du nord et de l'ouest ces taux semblent s'être stabilisés à un niveau légèrement au-dessous de 2 %, chiffre inférieur au taux de remplacement naturel de 2.1 %. Les taux sont encore très faibles dans certains pays d'Asie et dans l'Europe de l'est et du sud. Un facteur d'incertitude concernant les tendances futures en Europe est la question de savoir si les taux de fécondité de l'Europe de l'est et du sud vont augmenter, puisqu'il est difficile de dire si les faibles taux observés dans les pays de l'est sont le résultat d'une situation exceptionnelle à la fois avant la chute du rideau de fer et pendant la décennie qui l'a suivie. L'on peut s'attendre à un accroissement dans l'Europe du sud si celle-ci suit l'évolution constatée dans les régions septentrionales de l'Europe. Des variations historiquement importantes des taux de fécondité ont été observées sans que l'on trouve à cela une explication vraisemblable. Toute prévision relative à ces variations peut donc comporter des risques.

Les variations des taux de fécondité influenceront sur la nécessité d'assurer des services publics aux enfants et aux adolescents. La plus grande partie du coût de subsistance des jeunes est couverte par leurs parents. Les programmes de prestations pour enfants, tels que les allocations familiales, ne constituent pas habituellement une part importante des dépenses publiques. La plupart des services visant ce groupe sont les jardins d'enfants et les services d'éducation où des variations imprévues et normalement mineures dans le taux de fécondité peuvent modifier la qualité des services publics plus qu'elles n'entraîneront au cours des années à venir une progression incontrôlée des dépenses publiques bénéficiant aux enfants.

Il faudra plusieurs décennies avant que les variations des taux de fécondité ne commencent à modifier l'offre de main-d'œuvre ; il en faudra encore plus avant que l'incidence de cette offre ne réduise sensiblement le rapport de dépendance des personnes âgées, et beaucoup plus longtemps encore avant que les personnes nées au cours des années à venir n'atteignent l'âge de la retraite. Il ne semble pas que les variations des taux de fécondité soient un facteur d'incertitude crucial pour les projections budgétaires à long terme au cours des 30 à 40 prochaines années. Les projections fondées sur les faibles taux de fécondité d'aujourd'hui risquent aussi d'entraîner pour de nombreux pays des distorsions à la baisse dans les futurs taux de fécondité au cas où l'on constaterait dans ces pays la même tendance que celle observée en Europe du nord et de l'ouest. A long terme, des taux de fécondité plus élevés peuvent atténuer les problèmes que pose la proportion croissante des personnes âgées dans la population.

3.2.2. Taux d'immigration

De fortes variations de l'immigration soulèvent des questions sur la façon dont les immigrants s'intègrent à la société et sur ce que coûte cette intégration. Bien qu'il s'agisse de questions importantes, elles ne sont pas abordées dans la présente étude. Celle-ci examine l'influence d'une modification permanente du taux d'immigration sur les facteurs démographiques. Depuis la fin des années 90 l'on observe des migrations internationales croissantes à la suite de la chute du rideau de fer et de la mondialisation de l'emploi. Les immigrants sont souvent hautement qualifiés.

Une grande partie de la nouvelle population immigrante est normalement en âge de travailler. Les variations de l'immigration influent directement sur le rapport de dépendance en fonction de l'âge dans la société. Il faut toutefois une croissance annuelle durable de l'immigration pour que celle-ci se traduise par une réduction sensible permanente de ce rapport de dépendance. Autrement, une immigration qui évolue n'influera pas, à terme, d'une manière appréciable sur la structure globale de la population. Les immigrants s'établiront aussi en tant que familles, auront des enfants et commenceront à prendre leur retraite. Avec une structure démographique du groupe des immigrants voisine de celle du reste de la population, les répercussions économiques à long terme de l'immigration sur le déficit public peuvent être faibles, au-delà, bien entendu, d'une croissance générale de l'économie due à une population plus nombreuse.

Il ne faut pas exagérer l'importance de l'incertitude entourant les taux d'immigration. Jusqu'à présent, l'immigration aux États-Unis a eu une plus forte influence sur le marché de l'emploi que dans les autres pays ; c'est encore le cas aujourd'hui. Dans son rapport sur les budgets à long terme le *Congressional Budget Office* examine l'incidence de l'immigration sur les finances publiques au niveau fédéral, des États et des comtés et municipalités (CBO, 2005c). Il conclut que même un doublement du taux actuel d'immigration ne comblerait probablement qu'une petite partie de l'écart projeté entre les dépenses et les recettes publiques. Cela reste vrai même si les immigrants sont des travailleurs qualifiés sans enfants.

Une étude publiée en février 2006 par le ministère des Finances de la Nouvelle Zélande établit qu'"une des façons de maintenir le rapport de dépendance en fonction de l'âge au-dessous de 20 % (chiffre observé en 2005) jusqu'à la date lointaine de 2050 exigerait un nombre net de 300 000 immigrants chaque année à partir de 2020 (4.9 % de la population à cette date). En bref, l'immigration n'est pas une solution durable au problème du vieillissement de la population ..." (Rodway et Wilson, 2006, p.23). La projection actuelle suppose une immigration annuelle nette de 10 000 personnes.

3.2.3. Hypothèses concernant la longévité

Les hypothèses concernant la longévité peuvent modifier le niveau des transferts directs aux personnes âgées et celui des coûts des soins de santé. Dans les projections antérieures l'on a largement sous-estimé l'espérance de vie dans certains pays, avec pour résultat une sous-estimation des engagements au titre des retraites du secteur public. A la suite d'une révision des estimations de l'espérance de vie, les projections actualisées concernant les rapports de dépendance des personnes âgées dans plusieurs pays font apparaître une augmentation même au cours des années suivant la disparition de la plus grande partie de la génération du "baby boom". Dans certains pays, cela peut laisser entendre que la croissance constante des dépenses publiques en proportion du PIB va poser des problèmes même après cette disparition, avec de sérieuses répercussions sur le genre de mesures qu'il faudra prendre au chapitre des dépenses du budget. Une réduction du niveau des dépenses n'est pas toujours suffisante ; il faut aussi réduire la croissance constante des dépenses publiques. Une plus grande longévité crée un problème permanent et non simplement provisoire comme celui du taux élevé de fécondité observé au cours des deux décennies qui ont suivi la deuxième guerre mondiale.

Dans de nombreux pays, le principal effet d'une plus longue espérance se fera sentir dans 30 à 40 ans. Actuellement, le groupe de personnes âgées de plus de 80 ans n'est pas à ce point considérable et l'espérance de vie moyenne ne progressera que modérément d'ici quelques années. L'incertitude entourant l'espérance de vie constatée pourrait donc ne pas être très importante au cours de la première décennie à venir. En 2050, toutefois, la part des personnes âgées de plus de 80 ans au sein de la population aura fortement augmenté et la croissance cumulée de l'espérance de vie moyenne aura probablement évolué de la même façon. Dans l'Union Européenne, la part des personnes âgées de plus de 80 ans devrait passer de 4 % de la population à 11 % environ (Commission européenne, Comité de Politique économique, 2006). Cette étude établit que, de 2004 à 2050, l'espérance de vie devrait augmenter de 6,3 ans chez les hommes et de 5,1 ans chez les femmes. Si, toutefois, la croissance cumulée de l'espérance de vie jusqu'en 2050 est de

4 ou 8 ans, elle aura un effet énorme sur les dépenses publiques consacrées au groupe des personnes âgées. Si l'on regarde plus loin dans l'avenir, l'incertitude sera naturellement plus grande encore. Il y a cependant des raisons de penser que la croissance va ralentir dans l'avenir -- qu'il y a une limite à la longévité -- mais que cette réduction pourrait se produire à une date très lointaine.

Les hypothèses concernant la longévité dans la plupart des pays de l'OCDE aujourd'hui n'influeront pas dans une large mesure sur la population active. Certaines variations de la longévité, cependant, peuvent à la fois avoir une incidence sur la force de travail et causer des variations dans le rapport de dépendance à court terme. Un exemple d'une telle variation est donné par l'épidémie de VIH-SIDA dans l'Afrique subsaharienne, où non seulement la population active mais aussi les taux de participation du marché de l'emploi enregistrent une décroissance.

3.3. Participation du marché de l'emploi

Les taux de participation du marché de l'emploi sont importants pour les finances publiques à plusieurs égards :

- Les heures travaillées, le capital investi et la productivité se conjuguent pour déterminer la croissance du produit intérieur brut et de ce fait la base sur laquelle s'effectue l'encaissement des recettes du secteur public.
- Une plus grande offre de main-d'œuvre donne au secteur public des possibilités de croissance sans empiéter sur le secteur privé.
- Une augmentation des taux de participation réduit le nombre de personnes invalides et de chômeurs.

La projection des taux de participation du marché de l'emploi est très difficile pour plusieurs raisons. Ces taux ne se borneront pas à subir de fortes variations par suite de modifications générales dans la structure démographique, par exemple la structure par âge et par sexe. Ils dépendent aussi souvent de facteurs culturels et donc de facteurs tels que l'immigration future. Un autre facteur éventuel important est la façon dont une augmentation générale du revenu découlant d'une plus forte productivité influera sur les choix futurs entre le travail, les loisirs et l'éducation.

De nombreuses orientations visent à influencer sur la participation de la main-d'œuvre. L'on doit s'attendre à ce que les réformes des retraites déjà amorcées aient un effet positif marquant sur cette participation. L'ordre de grandeur de l'accroissement, toutefois, sera incertain. Certaines réformes, par exemple, relèvent progressivement l'âge légal de la retraite. L'ampleur de leur effet sur la participation de la main-d'œuvre dépendra du nombre de personnes qui toucheront une pension d'invalidité au lieu d'une retraite, et du nombre de celles qui resteront au sein de la population active. A l'avenir le nombre de personnes participant au marché de l'emploi et le nombre d'heures travaillées par individu resteront tous deux incertains.

En raison de la complexité des projections concernant les taux de participation de la population active, différentes méthodes de prévision ont été mises au point. L'OCDE a présenté en 2003 une méthode matricielle de projection des cohortes dans une étude intitulée "Taux d'activité des groupes en marge du marché du travail : tendances passées et futures et enjeux" (OCDE, 2003). Les projections du Comité de politique économique de la Commission européenne présentées en février 2006 et le rapport de la Commission australienne de la productivité de mars 2005 s'appuient tous deux sur cette méthode.

Entre les variables de politique, le résultat des projections et les hypothèses relatives aux taux de participation du marché de l'emploi, se pose un problème de simultanéité plus sérieux que pour d'autres

hypothèses. Si les projections dans le cadre de politiques inchangées montrent que l'évolution ne pourra être durable, des réformes visant à relever ces taux de participation seront peut-être une des mesures nécessaires. Si aucune mesure n'est prise face à une position budgétaire intenable, le marché réagira en conséquence. Les variations du marché de l'emploi peuvent, bien sûr, être positives ou négatives, avec par exemple une augmentation du nombre de travailleurs âgés, ou une diminution du travail accompli par la population active. Les hypothèses concernant le marché de l'emploi sont très instables.

Il est parfois possible d'interpréter de manière positive la volatilité des hypothèses concernant le marché de l'emploi, en les traitant comme des variables sur lesquelles on peut agir de façon à formuler une politique de développement durable. Toutefois, étant donné à la fois les difficultés de la projection des taux de participation de la main-d'œuvre dans le cadre de politiques inchangées et les conséquences importantes que peuvent avoir les changements de cap, il faut continuer à observer les hypothèses concernant cette participation. Des "politiques inchangées" ne seront plus inchangées après la présentation du budget de l'année suivante.

Les taux de participation du marché de l'emploi, conjugués aux variations démographiques, à la formation de capital et à la croissance de la productivité, déterminent les taux de croissance de l'économie. L'augmentation des recettes provenant de l'impôt dépend dans une large mesure de la croissance économique. Une participation de la main-d'œuvre très incertaine se traduira par une grande incertitude quant au niveau des recettes. Si une faible participation a aussi pour effet de faire croître le nombre de chômeurs et d'invalides, les transferts sous forme de prestations augmenteront également. Les résultats des projections dépendront étroitement des valeurs choisies pour ces hypothèses concernant la participation de la main-d'œuvre.

3.4. Productivité

Un des principaux facteurs de croissance du PIB, parallèlement à l'augmentation des heures travaillées, est la croissance de la productivité au sein de l'économie. L'augmentation de la productivité à elle seule aura probablement pour effet de doubler le niveau moyen du revenu au cours des prochaines 40 à 50 années. Les projections à long terme sont la plupart du temps présentées par rapport au niveau du PIB. Il est alors facile d'oublier que le niveau absolu du revenu sera sensiblement plus élevé dans l'avenir. Il est difficile de prévoir comment ce facteur influera sur les variables telles que les dépenses privées, le temps de travail moyen et l'acceptation par le secteur privé d'une charge fiscale plus lourde, parce que l'on aura jamais observé précédemment un pareil niveau du revenu et de la consommation. Un revenu croissant peut permettre au secteur public de faire accepter plus facilement la charge du niveau d'imposition actuel. Si c'est le cas, l'augmentation des recettes du secteur public provenant de l'imposition du revenu et des droits sur les dépenses privées sera du même ordre que celle du PIB. D'un autre côté, un revenu des ménages en hausse tendra à accroître la demande de services comparée à celle de biens, y compris les services assurés ou financés par le secteur public. Une croissance plus forte de la productivité peut alors engendrer une demande plus forte de dépenses publiques. Celle-ci peut, bien entendu, être en partie couverte s'il se produit aussi une augmentation de la productivité du secteur public.

La croissance de la productivité diffère sensiblement entre pays et entre les périodes considérées dans chacun d'eux. Il a été difficile de projeter ces variations et même d'expliquer après coup les raisons des variations observées. S'il y a un effet positif considérable de la croissance de la productivité sur les déficits publics et si les projections doivent être fondées sur des hypothèses incertaines concernant cet accroissement, les projections seront elles aussi très incertaines.

A long terme (et dans les modèles macro-économiques à long terme) l'augmentation générale des salaires réels est supposée être égale à la croissance de la productivité du travail au sein de l'économie. Il

est aussi normal de supposer que le taux de croissance des salaires et traitements du secteur public augmentera au même rythme que dans le secteur privé. La plus grande partie de la consommation publique est consacrée aux salaires et traitements, de sorte qu'une augmentation du revenu total par suite d'une productivité plus forte sera contrebalancée dans une large mesure par des dépenses nominales plus élevées.

Une plus forte croissance de la productivité aura très probablement un effet positif sur la viabilité des finances du secteur public parce que les prix des biens et des services transférés du secteur privé au secteur public peuvent subir une réduction et parce qu'une plus forte productivité dans le secteur public peut réduire le nombre de salariés dans ce secteur pour un même niveau de services. Une croissance plus élevée de la productivité peut se traduire dans certains domaines critiques par des dépenses sensiblement plus faibles mesurées en pourcentage du PIB. Un de ces domaines est celui des soins de santé où l'augmentation des coûts due à l'inflation a été forte et reste un des principaux sujets de préoccupation. L'effet de cette hausse sur les dépenses publiques totales peut toutefois être faible. La part des achats de biens et de services hormis les salaires et traitements est peu importante et un facteur général de productivité est souvent omis dans les évaluations où l'on cherche à savoir si des réformes sont nécessaires dans l'emploi public.

Dans certains pays les projections postulent toutefois un effet positif marqué sur le solde budgétaire dû à une plus forte croissance de la productivité au sein de l'économie. L'explication la plus convaincante de cette évolution semble être liée à l'indexation des retraites et d'autres prestations. Le rapport de 2006 concernant l'incidence du vieillissement sur les dépenses publiques, établi par le Comité de politique économique de la Commission européenne, établit qu'"une modification des hypothèses concernant la productivité du travail n'a d'incidence significative sur les dépenses du revenu des retraites que dans les pays où les prestations de retraite sont indexées sur les prix. En pareil cas, les dépenses du revenu des retraites en pourcentage du PIB seront plus faibles dans l'hypothèse d'un taux de croissance plus élevé de la productivité" (Commission européenne, Comité de politique économique, 2006, p.15).

Dans plusieurs pays des réformes du régime des retraites sont en cours, qui laissent entendre que l'indexation nominale complète ou partielle des retraites devrait être liée à un indice des prix plutôt qu'à un indice général des salaires. Le choix de l'indexation influe de manière sensible à la fois sur les résultats et les caractéristiques des projections à long terme.

La mesure consistant, d'une part, à ajuster les impôts et les recettes au titre des cotisations à l'assurance sociale en fonction du relèvement des taux salariaux nominaux et, d'autre part, à ajuster les versements au titre de retraites en fonction des indices de prix à la consommation apportera au budget une économie dont le niveau dépendra de la différence entre ces ajustements nominaux. Cette différence est égale au taux salarial réel ou à la croissance de la productivité. Comme les estimations de la productivité sont très incertaines, les montants économisés par rapport aux recettes dépendront d'une variable largement imprévisible. Si les estimations sont modifiées, les déficits estimés dans les projections varieront aussi fréquemment, ce qui peut inciter à ne leur accorder qu'un faible niveau de confiance.

Les projections reposant sur une indexation complète des retraites sur les prix seront fondées sur les hypothèses les plus favorables concernant les finances du secteur public. Ces projections seront des scénarios "au mieux". La distorsion inhérente aux projections aura très probablement pour effet de réduire l'excédent budgétaire ou d'accroître le déficit lorsque les calculs seront actualisés au cours des années suivantes. Les pays utilisant l'indexation sur les prix dans leurs projections principales pourront donc souhaiter établir aussi des projections parallèles fondées sur l'indexation sur les salaires afin de faire apparaître à la fois l'ajustement possible de l'excédent ou du déficit et l'accentuation de la distorsion dans les calculs.

3.5. Spécification des programmes pour les recettes et les dépenses publiques

L'incertitude dans les projections peut provenir à la fois d'une spécification erronée dans la modélisation des programmes publics et d'une méconnaissance de la façon dont ces programmes fonctionnent dans la réalité. Certains liens de dépendance sont parfois trop compliqués pour être modélisés d'une manière vraisemblable. Il peut aussi ne pas exister d'informations statistiques suffisantes concernant les groupes que les programmes sont destinés à soutenir. L'acquisition de compétences dans la modélisation et la collecte d'informations nouvelles atténueront ces problèmes.

L'établissement de projections à long terme qu'il faut constamment réviser peut toutefois laisser supposer que les formulations des programmes de prestations ne sont pas assez précises, accordant soit des avantages à de trop nombreux bénéficiaires, soit un soutien plus considérable que souhaité à chaque individu. Même si l'on peut affirmer que ce cas doit être réglé par le budget annuel, la mésestimation fréquente des budgets à long terme peut contribuer à exercer des pressions en faveur d'une restructuration des programmes et d'un recentrage sur leurs objectifs.

3.6. Taux d'intérêt

A considérer le niveau d'endettement élevé enregistré actuellement par de nombreux États, la nécessité de faire davantage d'économies pour faire face aux obligations futures pourrait se faire sentir de manière pressante. Dans le secteur privé, une meilleure connaissance des obligations futures du secteur public au titre des retraites, et de la façon dont les régimes de retraites sont formulés, déterminera dans une large mesure le comportement du secteur privé en ce qui concerne l'épargne. La façon dont d'autres pays rempliront ces obligations est aussi inconnue et peut rendre incertaines les hypothèses concernant l'évolution des taux d'intérêt internationaux au cours des années à venir. L'incertitude dépendra de plusieurs facteurs : les autres pays modifieront-ils leur taux d'épargne? De quelle façon les taux d'intérêt varient-ils lorsque varie l'épargne publique ? Et comment le secteur public réagit-il à une variation des taux d'intérêt ?

Comme il est difficile de prévoir s'il y aura de fortes variations dans les taux d'intérêt et dans l'affirmative, quelle sera l'ampleur de ces variations, une des solutions pourrait être de compléter les projections par une analyse de sensibilité de ce que signifie une hausse des taux d'intérêt, afin de chercher à savoir si la position budgétaire est encore tenable avec un scénario comportant un taux d'intérêt plus élevé. Un scénario avec un taux d'intérêt correspondant à la croissance du PIB peut être révélateur et indiquer si cette option est viable. Cela n'est nécessaire, naturellement, que si le pays a un niveau élevé d'endettement ou en présentera un dans l'avenir.

3.7. Incertitude globale des projections

Étant donné l'exposé qui précède, les principaux facteurs d'incertitude à noter sont :

- Les facteurs démographiques, notamment l'espérance de vie ;
- La population active, notamment les taux de participation du marché de l'emploi ;
- La productivité du travail, notamment l'augmentation du taux salarial moyen si celle-ci n'est pas prise en compte dans les prestations au titre des retraites ;
- Les taux d'intérêt, pour les pays ayant un niveau élevé d'endettement et notamment leur incidence dans le cas où ces taux subiraient une augmentation.

Dans son étude de février 2006 (Commission européenne, Comité de politique économique, 2006), le CPE a énuméré exactement la même liste des facteurs devant être pris en compte dans ses tests de

sensibilité. L'on notera tout particulièrement sa spécification des tests de sensibilité relatifs aux taux de participation du marché de l'emploi, tests effectués à la fois en fonction des taux d'emploi modifiés indiqués par une variation parallèle des taux de chômage NAIRU, et des taux de participation des travailleurs plus âgés, de 55 à 64 ans. Dans l'UE, ces deux tests donnent des résultats significatifs, plusieurs pays constatant des taux de chômage élevés et stables au cours de la décennie écoulée et plusieurs entreprenant une réforme des retraites. Les sensibilités de la productivité et des taux d'intérêt sont toutes deux soumises à des tests en fonction de valeurs de rechange plus élevées et plus faibles.

L'incertitude globale des projections reflètera l'incertitude sur chacune des différentes hypothèses. L'un des principaux problèmes éventuellement rencontrés dans la modélisation de l'incertitude tient à ce que les différentes observations dans les hypothèses ne sont pas indépendantes. La dépendance est très nette avec les hypothèses sur la productivité qui, conjuguées au nombre d'heures travaillées, détermineront le revenu réel à venir. Le revenu des particuliers influera certainement sur les hypothèses démographiques (au travers du niveau de fécondité), sur la participation du marché de l'emploi (au travers du choix entre le travail et les loisirs) et sur la nécessité de programmes de prestations publics. L'on peut facilement perdre de vue l'importance du niveau du revenu dans les projections où les résultats des calculs sont représentés par le produit intérieur brut.

L'incertitude des projections peut être présentée de deux façons :

- La manière traditionnelle consiste à présenter différents scénarios montrant une gamme de valeurs ou une combinaison de valeurs relatives aux variables les plus importantes, y compris les scénarios résultant des pires et des meilleures hypothèses.
- Une autre façon consiste à formuler les hypothèses d'entrée à partir des distributions de probabilité de chaque variable d'entrée et d'établir les projections avec ces ensembles d'hypothèses. L'on peut alors présenter les distributions de probabilité relatives aux résultats possibles.

Des scénarios au mieux et au pire peuvent être présentés pour :

- Les changements d'orientation : de nombreux pays ont entrepris des réformes où l'indexation des retraites se fait sur les prix et non pas sur les salaires. En pareil cas, l'on obtiendra un scénario au pire évident si l'on continue dans l'avenir à ajuster les retraites d'après le niveau salarial.
- Les heures travaillées : une diminution des taux de participation du marché de l'emploi à la fois pour les jeunes et les personnes âgées et une diminution du total des heures moyennes travaillées se sont produites. Ces hypothèses jouent un rôle important dans les résultats des projections et de nombreuses orientations visent à influencer sur ces variables. Pour cette raison, des projections de sensibilité données à titre d'exemple sont parfois utiles.
- L'espérance de vie : dans plusieurs pays l'on sous-estime constamment l'espérance de vie dans les projections à long terme. Un des principaux problèmes rencontrés est que même si l'espérance de vie est en hausse actuellement, l'augmentation devra forcément ralentir et même s'arrêter à un moment d'avenir donné. Les calculs économétriques peuvent indiquer le niveau des augmentations qui ont eu lieu, mais non le moment d'avenir où le taux de croissance va diminuer. Étant donné l'importance considérable des retraites et des coûts de santé pour le groupe des personnes âgées, l'espérance de vie constituera aussi à l'avenir l'un des principaux facteurs d'incertitude et doit être traitée en tant que telle.

Le problème majeur avec la méthode des scénarios au mieux et au pire et qu'il est très peu probable que les pires scénarios vont en fait se produire. L'inclusion de la distribution de probabilité des hypothèses dans les estimations peut clarifier ce point. Une méthode fondée sur la probabilité a aussi l'avantage

d'indiquer la probabilité que le résultat se produira dans tous les cas. Même si le modèle se complique, il devrait être possible d'y intégrer des relations d'interdépendance entre les hypothèses et les restrictions aux valeurs des observations qui ont été faites.

Une formulation de l'incertitude fondée sur la probabilité présente certains avantages lorsqu'il s'agit d'illustrer l'incertitude concernant des hypothèses où l'on a observé une distribution de probabilité dans le passé et où ces observations sont supposées être représentatives de l'avenir. Cela peut être vrai lorsque les hypothèses ne sont influencées que partiellement ou pas du tout par des objectifs futurs. Comme exemples de ces hypothèses, on peut citer :

- La croissance de la productivité au sein de l'économie : il est supposé que la croissance de la productivité a varié entre les différentes périodes. Les variations annuelles peuvent être fortes, mais le plus important pour une projection à long terme est que des variations, même faibles, du taux moyen de productivité auront une incidence additionnelle considérable sur l'ampleur du produit intérieur brut, sur les niveaux des recettes publiques et sur la possibilité d'engager des dépenses nominales à l'avenir. Même si certains pays ont conclu qu'une variation de la productivité n'a qu'une faible incidence sur le déficit de l'État, les calculs devront être vérifiés pour déterminer si ce résultat est constaté.
- Les taux de fécondité : pour les projections au-delà des 50 prochaines années, les taux de fécondité influenceront sensiblement sur le niveau de la population active, puis sur celui du produit intérieur brut. Les données antérieures indiquent que les taux de fécondité ont pu subir des changements permanents considérables. Une analyse de probabilité fondée sur ces valeurs peut être utile lorsqu'on souhaite illustrer d'autres développements possibles dans les projections.
- Les taux d'intérêt : les taux d'intérêt sont très volatiles et difficiles à prévoir. Ils influent à la fois sur la dette à venir au travers des paiements d'intérêt annuels cumulés et sur le niveau des paiements afférents à la dette à la fin des projections. Il est essentiel de connaître l'ampleur des paiements d'intérêts à la fin des projections pour pouvoir déterminer si la situation budgétaire est tenable ou non. Pour cette raison, une analyse de sensibilité fondée sur des probabilités doit être effectuée dans toutes les projections à long terme si le pays a un niveau d'endettement considérable.

Certains arguments incitent à s'abstenir de réaliser une analyse de sensibilité qui indique des probabilités trop lointaines du résultat :

- Même si la distribution de probabilité des hypothèses est connue aujourd'hui, elle peut changer dans l'avenir. La distribution projetée peut ainsi donner une image trompeuse de l'exactitude des projections.
- Si l'on empêche les pires scénarios possibles de se produire, ils ne se produiront pas. Si le marché ne procède pas à des ajustements correctifs, le gouvernement le fera. Les taux de participation du marché de l'emploi ne seront pas ramenés à zéro. Si, dans l'avenir, le financement des coûts de santé estimés par les projections est insuffisant, il faudra réduire le volume offert et/ou la qualité des soins de santé. Il y aura suffisamment de temps y procéder avant d'arriver à une telle situation d'ici 40 ans.

3.8. Horizon temporel des projections

L'horizon temporel des projections dépendra en partie de la nature des problèmes devant être analysés. En analysant un problème particulier qui, ayant une fin, ne durera pas indéfiniment, l'on voudra peut-être s'assurer que l'examen couvre la période entière de l'existence ou de l'évolution du problème. Si les projections analysent les conséquences des ajustements économiques et des changements d'orientation

visant à résoudre les problèmes, elles devront couvrir aussi le temps qu'il faudra pour que ces ajustements modifient la situation des finances publiques.

Une des principales raisons qui incite à établir aujourd'hui des projections à long terme est de faire ressortir les conséquences d'une population vieillissante. Dans la plupart des pays, une forte augmentation du nombre de personnes âgées par rapport à la population active interviendra dans les décennies à venir. Dans certains, cette hausse durera jusqu'en 2050. Si les projections les concernant s'arrêtent avant 2050, elles ne couvriront pas toute l'ampleur des problèmes auxquels les pays seront confrontés. Par ailleurs, les ajustements apportés aux régimes de retraite nationaux peuvent dans de nombreux pays prendre plus de 40 ans avant qu'ils ne soient entièrement intégrés au niveau des prestations de retraite. Cette situation laisse également supposer que l'horizon temporel doit aller au-delà de 2050.

Les projections actualisées dans plusieurs pays montrent que, même après la disparition de la génération du baby boom, les rapports de dépendance des personnes âgées continueront à croître. Certaines projections de l'évolution démographique dans lesquelles l'espérance de vie augmente indiquent que la croissance de ces rapports de dépendance est juste au-dessous des taux de croissance élevés constatés au moment où la génération du baby boom a pris sa retraite. Un tel phénomène, contrairement à une situation où les dépenses se stabilisent en proportion du PIB après la disparition de cette génération, aura pour conséquence que les mesures à prendre devront viser à réduire la croissance des dépenses et ne pas consister uniquement en un ajustement exceptionnel des dépenses destiné à faire face à un stade transitoire résultant des deux décennies de taux élevés de fécondité enregistrés après la deuxième guerre mondiale. En omettant de faire des projections allant au-delà du départ à la retraite et du vieillissement des "baby boomers", l'on risque de manquer d'informations qui, autrement, permettraient de mener une stratégie budgétaire visant à limiter la croissance des dépenses après 2050 également, sans tenir compte du fait que l'ampleur du problème peut être difficile à apprécier.

D'un autre côté plus on regarde loin dans l'avenir, plus les projections seront incertaines. Les analyses faites aujourd'hui sont fondées en partie sur des tendances démographiques résultant de taux de fécondité déjà observés dans le passé. Les projections qui s'étendent jusqu'à 60 ou 80 ans doivent s'appuyer sur des taux de fécondité hypothétiques. A l'avenir, l'augmentation du nombre de personnes âgées dépendra dans une large mesure de la plus longue espérance de vie moyenne. Il est difficile de projeter quelle sera cette moyenne dans 60 ans. Les prévisions concernant l'influence qu'une plus longue espérance de vie exercera sur les coûts des soins de santé sont aussi très incertaines. Il faudra probablement ajuster le niveau de prestation des retraites ou l'âge de la retraite, réformes qui pourraient influencer fortement sur la participation des personnes âgées "plus jeunes" au sein de la population active. L'accroissement du revenu des ménages aura une incidence sur les choix entre les loisirs et le travail. Dans toutes ces hypothèses les incertitudes laissent supposer qu'il sera difficile de faire des prévisions au-delà des 50 prochaines années.

Quoi qu'il en soit, même si l'ampleur du problème est parfois difficile à apprécier, la principale raison incitant à regarder si loin dans l'avenir tient peut-être à ce que les projections à long terme peuvent contribuer à mettre au point une stratégie budgétaire destinée à faire face aux problèmes qui ne manqueront pas de se produire. Dépasser 50 ans dans les prévisions peut fournir des informations aidant à reformuler les programmes actuels de prestations et à concevoir une stratégie de résolution des difficultés futures. On peut citer comme exemple le fait qu'une réforme des retraites est déjà en cours dans de nombreux pays. L'une des mesures visant à créer un régime de retraites durable a consisté à reporter l'âge de la retraite jusqu'à un âge déterminé. Même si cela se traduit par une réduction des obligations totales au titre des retraites, cette solution ne sera pas permanente étant donné qu'à l'avenir l'espérance de vie augmentera constamment. Comme indiqué ci-dessus, certaines projections donnent de tels résultats. Une reformulation selon laquelle tout le monde a droit à une retraite pendant les 16 dernières années de la vie, étant donné l'espérance de vie au moment de la retraite, peut résoudre en partie ce problème. Si l'espérance de vie cesse

de croître, les résultats des deux formulations seront les mêmes. (Mais si, par exemple, l'obésité réduit l'espérance de vie, le secteur public subira une perte du fait de cette reformulation).

Étant donné l'incertitude des projections à long terme, une question se pose naturellement concernant la durée de la période que ces projections doivent couvrir ; réaliser des projections sur 80 à 90 ans en partant d'aujourd'hui signifie que presque toutes les personnes vivantes au terme de cette période ne sont pas encore nées. Si l'on sait que dans certains pays les taux de fécondité seront très incertains dans les décennies à venir, les perspectives temporelles des projections concernant ces pays s'en ressentiront nécessairement.

On a parfois critiqué la détermination d'une limite temporelle précise comme étant toujours arbitraire. Jagadeesh Gokhale et Kent Smetters examinent ce point dans le cadre de leur étude "*Fiscal and Generational Imbalances: New Budget Measures for New Budget Priorities*" (Gokhale & Smetters, 2003). Ils précisent que si les projections ont pour but de montrer les déséquilibres budgétaires actuels dans le secteur public, une perspective de 75 ans restera trop brève. Au cours d'une période de 75 ans, les cotisants auront acquis des droits à pension considérables qu'il faudra honorer après cette période. Les projections comprendront les cotisations au régime de l'assurance nationale mais non les prestations des retraités venant par la suite. Gokhale et Smetters sont partisans du recours à d'autres méthodes pour mesurer ces déséquilibres. Certaines de ces méthodes font l'objet d'observations dans l'annexe A ci-après. Toutefois, comme la comptabilité générationnelle n'est pas un thème abordé dans la présente étude, les indicateurs "déséquilibres budgétaires" et "déséquilibres générationnels" utilisés par Gokhale et Smetters ne sont pas étudiés dans l'annexe.

4. Création d'une situation de viabilité budgétaire qui pare aux risques budgétaires futurs

4.1. Stratégies budgétaires pour faire face aux difficultés à long terme

La seule façon de se préparer à des risques budgétaires futurs est d'assurer que les finances publiques seront dans une situation viable et auront la souplesse nécessaire pour faire face, elles aussi, à des événements imprévus. Les projections à long terme aux États-Unis et en Norvège montrent que des "politiques inchangées" dans ces deux pays ne seront pas viables dans l'avenir. Au Royaume-uni, l'actualisation des projections pré budgétaires annuelles fait apparaître que, même après la période où tous les représentants du *baby boom* auront pris leur retraite dans les années 2030 à 2040, le rapport de dépendance des personnes âgées pourra continuer à augmenter. La même tendance est prévue dans le cas de la Norvège. Cette croissance résulte du fait qu'après une forte augmentation du nombre de personnes âgées par travailleur, le nombre de ces personnes restera élevé et avec une espérance de vie croissante dans l'avenir, progressera encore davantage. Cela amènera à la fois les prestations de retraite et les coûts des soins de santé à augmenter constamment. Le problème des dépenses publiques en hausse constante peut être résolu au moyen de différentes méthodes ou d'une combinaison de celles-ci :

- Soutien à la croissance économique ;
- Niveau accru d'imposition ;
- Réduction du niveau des dépenses ;
- Croissance plus lente des dépenses.

La plupart des pays devront faire face au problème de la hausse des déficits en combinant ces différentes mesures. Le problème est à ce point considérable qu'il ne peut être résolu uniquement avec des réformes qui abaissent le niveau des dépenses. S'ils veulent continuer à assurer les fonctions de base actuelles du secteur public, de nombreux pays devront peut-être encaisser des recettes fiscales sensiblement plus élevées que celles du le passé. Toutefois, même avec une imposition plus lourde il est

possible que les ressources permettant de mettre en œuvre de nouveaux programmes de dépenses soient moins abondantes qu'au cours des années précédentes.

Il n'existe pas de ligne de démarcation entre une dette viable et une dette non viable. Ce n'est pas uniquement le niveau actuel d'endettement mais aussi la croissance macro-économique d'un pays qui influera aujourd'hui sur le niveau acceptable de la dette et en facilitera le remboursement dans l'avenir. Ce qui peut sembler prudent à un moment donné dépend de la structure en place de l'économie et de sa vulnérabilité aux chocs, du coût du service de la dette par rapport aux dépenses publiques totales et aux recettes totales, et de la structure du bilan financier de l'État. Les variations démographiques futures peuvent aussi influencer sur la possibilité d'ajuster la position financière du secteur public dans l'avenir et sur la capacité du gouvernement de gérer la dette future. Les facteurs influant sur la viabilité, de même que leur importance, varieront au cours du temps.

Les projections sont, naturellement, incertaines : elles n'indiquent pas l'ampleur précise des problèmes à venir mais la probabilité que ceux-ci se produiront. Plus le délai dont le secteur public dispose pour s'adapter à de tels changements est considérable, moins le processus sera perturbateur. Dans bon nombre de pays, une forte augmentation des taux de croissance des dépenses au titre des programmes de prestations et des coûts des soins de santé interviendra après 2010-2015. Il est donc souhaitable de formuler rapidement tout changement d'orientation à long terme si l'on veut qu'il soit en vigueur au moment où l'on en a besoin.

4.1.1. Soutien à la croissance économique

Il est parfois très important de maintenir l'économie dans une position de croissance stable, en empêchant le chômage de progresser. Le chômage provoque souvent une dévalorisation des compétences de la main-d'œuvre, ce qu'il importe d'éviter. L'on peut recourir à des mesures à court terme visant le marché de l'emploi, mais il est souvent difficile de dire si le chômage est le résultat d'une insuffisance momentanée de la demande ou d'un problème structurel. S'il s'agit d'un problème structurel, les mesures visant le marché de l'emploi peuvent dans certains cas empêcher l'application des réformes structurelles nécessaires.

Les dépenses publiques peuvent soutenir la croissance de l'économie avec des mesures structurelles, notamment avec l'aide à la recherche-développement, le soutien aux industries et les investissements d'infrastructure. Un autre élément important est l'aide apportée au travers du système d'éducation. Le système fiscal devra mettre l'accent sur de larges bases d'imposition et de faibles taux d'imposition marginaux. Comme les inefficiences dans l'économie croissent disproportionnellement par rapport à l'augmentation des impôts, le lissage des taux d'imposition d'une année à l'autre peut contribuer largement à renforcer les incitations à la croissance économique.

Au Sommet de Lisbonne de 2000 réunissant les pays membres de l'UE et dans des documents antérieurs de l'OCDE, l'importance d'accroître la participation du marché de l'emploi a été soulignée. Pour que le secteur public soit dans une position durable, les réformes du marché de l'emploi qui réduisent le rapport de dépendance en fonction de l'âge sont les éléments les plus importants. Toutefois, les réformes qui améliorent la qualité de la main-d'œuvre jouent aussi un rôle influent dans l'augmentation générale du bien-être des différents pays.

Bon nombre de pays sont parvenus à la conclusion qu'une immigration accrue ne résoudra pas les problèmes budgétaires dans l'avenir, même si elle soutient globalement la croissance économique. Cela est particulièrement vrai si les cotisations actuelles au régime des retraites ne suffisent pas dans leur ensemble à financer les droits futurs ouverts par ces cotisations. Dans ce cas, les problèmes budgétaires pourraient s'aggraver.

4.1.2. Niveau d'imposition

L'un des arguments que l'on peut invoquer en faveur d'une augmentation des impôts consiste à soutenir que le niveau moyen du revenu progressera et que la capacité de supporter des charges fiscales plus lourdes augmentera alors elle aussi. Pour certains pays cela peut être vrai dans une certaine mesure, mais la possibilité d'augmenter les impôts semble être limitée. Les arguments les plus évidents contre une imposition plus lourde sont qu'elle réduit la croissance économique en raison d'une préférence plus marquée pour les loisirs, d'une économie clandestine en progression et d'une moindre spécialisation chez les personnes faisant le travail elles-mêmes au lieu de recruter des travailleurs.

Quel est alors le niveau maximal d'imposition ? Les taux d'imposition les plus élevés observés aujourd'hui sont ceux des pays scandinaves. Le Danemark et la Suède avaient tous deux en 2004 des taux d'imposition par rapport au PIB de 50 % environ. En Norvège et en Finlande ces taux étaient de 43.4 % et 44.2 % respectivement. Tout pays dépassant 50 % se placera sur un terrain inexploré. Les pays scandinaves sont relativement petits avec des sociétés très homogènes ; il se peut donc que l'on y accepte davantage des impôts plus lourds que dans d'autres pays. Plusieurs pays en Europe ont enregistré des niveaux d'imposition de 40 à 45 % au cours des dernières années et une nouvelle augmentation pourrait être difficile à faire accepter.

Le modèle scandinave du bien-être social comprend aussi un niveau élevé de services publics, d'assurance sociale contre les pertes de revenu et d'épargne en vue de la retraite. Dans d'autres pays, l'épargne pour les soins de santé, l'éducation et la retraite peut dans une plus large mesure être financée par le secteur privé, encore que parfois, avec un crédit d'impôt considérable. Dans certains pays, il se peut qu'une résistance culturelle plus forte à l'imposition limite la possibilité d'accroître les impôts jusqu'au niveau observé en Scandinavie.

Les projections concernant les recettes sont normalement fondées sur un niveau d'imposition constant au cours de la période de projection. Un des arguments en faveur d'un lissage des impôts, non seulement dans les projections mais aussi dans le cadre d'une stratégie budgétaire réelle, est qu'il rend l'avenir plus prévisible pour le secteur privé lorsque celui-ci dresse ses plans d'investissement, d'où, en prime, une utilisation plus efficace des ressources au sein de l'économie. La possibilité limitée d'un relèvement du taux d'imposition et les perturbations de plus en plus sérieuses qui en résulteraient sont d'autres arguments en faveur d'un lissage fiscal qui dégagerait un excédent pendant les bonnes années et permettrait de faire face aux mauvaises.

4.1.3. Niveau et croissance des dépenses

L'étude du *Congressional Budget Office* des États-Unis, "*The Long-Term Budget Outlook*" (CBO, 2005c, p.1), souligne que : "Avec les politiques actuelles, le vieillissement de la population s'accompagnera probablement d'une augmentation rapide des coûts des soins de santé, d'où une demande de plus en plus forte de ressources pour financer les dépenses fédérales consacrées aux programmes obligatoires...". La plus grande source d'incertitude est la croissance des coûts des principaux programmes publics de soins de santé. Les dépenses projetées pour le programme d'assurance sociale augmentent plus lentement et deviennent bien plus prévisibles, ce qui peut être considéré comme le résultat d'une évolution démographique moins contraignante que dans certains pays d'Europe et d'Asie. Cependant, sans une réforme du secteur des soins de santé qui limite la croissance des dépenses et ne se borne pas à en abaisser le niveau, le gouvernement des États-Unis pourrait être confronté à ce problème, qui se répétera chaque année au cours de son futur processus budgétaire.

Les projections dans certains autres pays font aussi apparaître que dans l'hypothèse de politiques inchangées la croissance de leurs dépenses sera permanente. Parmi d'autres questions, ces pays peuvent

aussi chercher à savoir si les mesures prises limiteront la croissance de manière permanente au lieu de permettre simplement une réduction des dépenses qui ne sera possible qu'une seule fois. Les réformes visant le marché de l'emploi peuvent se traduire par une baisse des taux d'invalidité et de chômage et réduire le niveau des dépenses publiques ; toutefois, seules les réformes limitant la croissance des programmes concernant les retraites et les soins de santé fourniront une solution permanente à la croissance excessive des dépenses publiques.

Afin de faire face à la croissance future des dépenses, il faut envisager plusieurs mesures :

- La réforme des régimes de retraite et de soins de santé
- La restructuration et la modernisation du secteur public
- La réduction des paiements d'intérêts au moyen d'un abaissement du niveau de la dette.

Les *réformes visant les régimes de retraite et les soins de santé* sont une des mesures les plus importantes permettant de faire face à une croissance chronique des dépenses. De nombreux pays ont rédigé des rapports sur les réformes des retraites et un grand nombre d'entre eux ont décidé de s'engager dans cette voie. Fréquemment, les propositions visent à accroître l'âge de la retraite et à ajuster partiellement l'indice annuel du coût de la vie en fonction des prix plutôt qu'en fonction des salaires. D'autres méthodes existent toutefois, par exemple un abaissement du niveau initial des prestations à l'âge de la retraite ou une réduction des prestations mensuelles pour les retraités lorsque l'espérance de vie augmente. Pour les prestations de retraite, les problèmes sont dus à une augmentation à la fois du nombre de retraités et du niveau moyen des retraites. Le relèvement de l'âge de la retraite aura pour double effet d'accélérer la croissance économique et de réduire les paiements au titre des retraites. Dans certains pays toutefois, un âge de la retraite plus élevé peut se traduire par des droits à pension plus considérables dans l'avenir. En pareil cas, le profit qu'en tirera le secteur public sera essentiellement constitué de recettes fiscales plus élevées et d'un délai accru avant le paiement des retraites. Dans l'ensemble de la société, une participation plus longue à la force de travail augmentera naturellement le bien-être général.

L'augmentation des rapports de dépendance des personnes âgées, cependant, est à ce point considérable dans la plupart des pays de l'OCDE qu'elle ne peut être compensée par la seule réduction des prestations versées aux retraités. Les simulations faites par l'OCDE montrent que même si les réformes indexant l'âge de la retraite sur l'espérance de vie sont un instrument très efficace pour stabiliser les rapports de dépendance, elles n'empêcheront pas totalement une croissance de ces rapports dans la plupart des pays de l'Organisation (Oliveira Martins et al., 2005). Cela signifie que dans bon nombre de pays des réformes publiques dans d'autres domaines s'imposeront aussi pour accompagner celles entreprises dans les domaines des retraites et des soins de santé.

La *restructuration et la modernisation du secteur public* occupent une place importante dans les perspectives de viabilité à long terme puisqu'elles contribuent à réduire l'emploi public. Dans de nombreux pays, la main-d'œuvre sera à l'avenir une ressource limitée. Au cours de la prochaine décennie, des taux d'activité plus élevés chez les femmes pourront augmenter le nombre total des heures travaillées, tandis que d'ici une décennie ou deux les tendances démographiques entraîneront dans plusieurs pays une diminution du nombre total de salariés. Il n'en résultera pas seulement des pressions incitant le secteur public à fournir des services plus nombreux et de meilleure qualité avec le même niveau d'emploi qu'aujourd'hui ; ce secteur pourrait aussi être contraint de réduire le nombre total de ses salariés. Pour libérer des ressources du secteur public il faudra peut-être accroître les investissements en biens d'équipement (intensification du capital) non seulement dans le cadre de la modernisation des administrations mais aussi en vue de la restructuration des services fournis par le secteur public. La défense nationale peut être un domaine de ce genre où l'on peut non seulement moderniser les unités existantes mais aussi réexaminer quelles unités il convient de financer. Une utilisation originale de mécanismes semblables à ceux du marché peut aussi constituer un élément utile de cette restructuration dans des domaines où le secteur privé est à même de

fournir des services avec moins de ressources que le secteur public, de sorte qu'au total il se dégagera un gain de ressources disponibles pour la société.

Plusieurs réformes dans le secteur public ont été entreprises au cours des deux dernières décennies. Leurs raisons d'être sont variées : mieux répondre aux besoins des utilisateurs ; accroître la transparence du secteur public ; ou assurer une meilleure utilisation des ressources disponibles. Il importe d'avoir une vue objective de l'incidence de ces réformes sur le niveau global des dépenses publiques. Une de ces réformes est la délocalisation des services précédemment assurés sur le plan interne (nettoyage, travaux d'impression) ou la sous-traitance de la prestation de services à des entreprises privées, qui continuent toutefois d'être financés sur fonds publics. En établissant des projections à long terme, il faut être réaliste sur l'incidence que les réformes peuvent avoir sur les dépenses publiques à venir. Bien que des économies puissent être réalisées grâce à une utilisation plus efficace des ressources, la plus grande partie des coûts doivent encore être couverts, et le sont, par le secteur public. Dans certains partenariats publics-privés, c'est le secteur public qui assume la plus grande partie du risque budgétaire inhérent aux projets dans le cas où les choses ne se passent pas comme souhaité. Entreprendre ces réformes peut rendre le secteur public plus à même de répondre aux exigences du monde moderne. Toutefois, la délégation des décisions à prendre pour satisfaire les demandes du public réduit aussi, bien entendu, la possibilité d'un contrôle par les autorités politiques de ce qu'il faut produire et du volume des services publics devant être assuré.

On serait tenté de penser que le niveau des dépenses discrétionnaires dépend surtout de la volonté de donner la priorité à l'ensemble des programmes plutôt qu'à des programmes d'action nouveaux. Mais en fait il y a plus. Des pressions s'exerceront en faveur de services publics accrus, dues en partie à un niveau de revenu plus élevé dans le secteur des ménages, à des taux d'activité de la main-d'œuvre plus élevés et aux nouvelles possibilités techniques dans le secteur de la santé. En particulier, les taux d'activité plus élevés sur le marché de l'emploi dépendront d'une activité accrue chez les femmes, auquel cas le secteur public devra fournir certains des services que les femmes assurent aujourd'hui au foyer (soins aux enfants, soins aux personnes âgées). En ce qui concerne les soins de longue durée aux personnes âgées, beaucoup estiment que les possibilités de croissance de la productivité pourraient être limitées. Ce facteur, conjugué au fait qu'une grande partie des coûts dans le secteur sont des coûts salariaux, provoquera une croissance des coûts plus rapide que dans d'autres secteurs (effet Baumol²). En conséquence, une restructuration du secteur public sera peut-être nécessaire.

La *réduction des paiements d'intérêts* au moyen d'une réduction du niveau de la dette dépendra principalement de la volonté de fixer un niveau d'imposition correspondant au niveau actuel des dépenses et au niveau souhaité dans l'avenir. Le niveau d'endettement est aussi, toutefois, une conséquence de décisions qui, au départ, sont considérées comme n'exerçant aucune pression à la hausse sur les dépenses futures -- par exemple la décision d'octroyer des garanties et des prêts -- et de sous-estimations du coût des réformes dans les programmes de prestations. Des comptes rendus objectifs concernant les répercussions des décisions de principe sont nécessaires pour éviter des problèmes dans l'avenir et réduire le futur total des risques budgétaires.

Pour certains pays la réduction de la dette est le principal instrument utilisé pour faire face à l'évolution prévisible de la situation démographique et du budget. Des taux d'intérêt plus élevés ne font que créer des problèmes pour les secteurs publics fortement endettés. L'on pourrait peut-être aussi éviter les variations à court terme des taux d'intérêt pendant une certaine période en empruntant sur le marché financier à long terme ; l'incertitude peut aussi être réduite au moyen de différentiels dans les dates d'échéance. Il en résultera principalement, toutefois, un retard dans l'ajustement aux taux du marché.

2. « *Effet Baumol* ou "*maladie des coûts*": tendance des prix relatifs de certains services, tels que les soins de longue durée, à augmenter par rapport à d'autres biens et services au sein de l'économie, traduisant un différentiel de productivité négatif et l'égalisation des salaires sur l'ensemble des secteurs » (Oliviera Martins et al., 2006).

La structure des dépenses budgétaires influera sensiblement sur la capacité de réagir aux variations macro-économiques en réduisant le total des dépenses. Une large part à la fois des programmes de prestations et des paiements d'intérêts dans ce total réduira les possibilités d'action, parce que ces dépenses ne peuvent être aisément comprimées à bref délai.

4.1.4. Niveau prudent d'endettement

Une position budgétaire viable peut être définie comme une situation où la dette n'augmentera pas en proportion du PIB. Cette définition ne précise pas un niveau d'endettement recommandé. Il s'agit là dans une large mesure d'une question de priorités entre la consommation actuelle et celle de l'avenir, compte tenu des niveaux de consommation observés dans le passé. Pour un niveau donné de déficit primaire (non compris les paiements d'intérêts), le taux d'intérêt et la croissance du PIB détermineront aussi le niveau de la dette mesurée en pourcentage du PIB. Dans l'hypothèse d'un niveau constant du déficit primaire, et tant que le taux d'intérêt sera inférieur à la croissance du PIB, la dette représentera une proportion fixe de celui-ci. Si les taux d'intérêt dépassent le taux de croissance du PIB, le secteur devra dégager un excédent primaire, sans quoi la dette augmentera. S'il se produit dans l'avenir une hausse des taux d'intérêt, celle-ci devra être compensée soit par des réductions dans les autres dépenses, soit par une augmentation des impôts, de sorte que la charge de la dette ne s'alourdisse pas.

Comme la méthode théorique appliquée à la viabilité ne permet pas d'assigner une valeur au niveau maximum de la dette, ce niveau doit être fixé en fonction d'une analyse macro-économique et des orientations prioritaires. Dans le cadre de son Pacte de stabilité et de croissance, l'Union européenne a fixé un objectif limitant la dette publique brute à 60 % du PIB. Même en prenant comme limite la dette brute, et non nette, cette limite est liée à un niveau viable précis du déficit budgétaire de 3 % du PIB. Lorsqu'il n'est pas fait appel à la notion de "dette nette", on peut supposer que c'est en partie en raison des difficultés rencontrées dans la mesure des actifs bruts. Un exemple d'une catégorie d'actifs difficile à mesurer est la valeur des prises de participation dans les entreprises publiques. Avec une limite d'endettement fixée à 60 % du PIB, un niveau de la dette dépassant cette limite et un déficit entraînant un niveau d'endettement plus élevé à long terme seront tous deux définis comme une situation de non-viabilité pour les finances publiques des pays de l'UE.

Les critères de l'UE sont des niveaux maxima qui ne doivent pas être considérés comme des recommandations pour tous les pays membres cherchant à devenir des membres de la zone euro. Pour que ces objectifs soient fonctionnels dans la pratique, il faut assigner à chaque pays une limite individuelle qui prenne en compte la croissance de l'économie, le niveau des taux d'intérêt et les préférences entre les politiques actuelles et les politiques futures. Sachant que les facteurs démographiques entraîneront des dépenses croissantes dans l'avenir, un pays peut aussi se demander si l'objectif limite de la dette devrait être plus bas au cours de la première décennie suivante, permettant ainsi à la dette d'augmenter dans une certaine mesure jusqu'à une limite plus élevée dans l'avenir.

Parmi ses règles budgétaires le Royaume-Uni fixe une limite à la dette publique nette. La Règle d'or formulée exige un équilibre du compte courant, qui comprend la dépréciation du capital. Cette exigence s'accompagne d'un objectif stable et prudent au cours de la période considérée et de la condition que, toutes autres choses étant égales, la dette nette soit maintenue au-dessous de 40 % du PIB au cours du cycle économique.

4.1.5. Traitement de l'incertitude dans l'avenir

Les projections à long terme constituent un instrument servant à observer les tendances de la position budgétaire de l'État au cours d'une longue période à venir. Il faut veiller à tirer des leçons d'événements imprévus. Des tests de sensibilité indiqueront si les observations sont conformes aux anticipations.

De nombreuses projections réalisées dans le passé ont sérieusement sous-estimé la croissance des dépenses. Cela peut provenir à la fois d'une évolution imprévue des hypothèses qui sous-tendent ces projections et de la spécification des programmes d'action. Au moment de dresser un plan de réforme des retraites publiques, il faut prendre soin d'effectuer des tests de sensibilité pour connaître l'effet total des réformes, y compris leurs effets indirects sur les autres hypothèses, tels que les incidences possibles des modifications apportées aux régimes de retraite sur les taux d'activité de la main-d'œuvre.

En créant la "société providence", le secteur public a progressivement pris à son compte les risques assumés précédemment par le secteur privé. Une stratégie visant à réduire les risques budgétaires publics dans l'avenir consiste à re-transférer ces risques au secteur privé. Les sous-estimations des dépenses concernent dans une large mesure les versements de prestations et les coûts des soins de santé. Pour éviter cette incertitude dans l'avenir on peut spécifier les programmes de prestations de telle sorte que des variations imprévues dans les hypothèses n'augmentent pas les dépenses publiques mais que les conséquences en soient supportées par les bénéficiaires. Si l'on rattache l'âge de la retraite à l'espérance de vie, les variations de cette dernière ne feront pas croître les dépenses publiques. Une autre méthode qui a été utilisée consiste à rattacher le niveau des prestations mensuelles à l'espérance de vie pour qu'une plus longue espérance de vie réduise les versements mensuels.

Le passage d'un régime de retraite fondé sur les prestations à un régime fondé sur les cotisations aura aussi pour effet de transférer l'incertitude du secteur public aux retraités. Cela ne sera possible que si la réforme est aussi durable dans l'avenir. Une façon de s'en assurer est de faire des versements publics initiaux en transférant les actifs à des régimes de retraite par capitalisation en dehors du secteur public, ce qui, dans les états financiers, soustrait ces obligations de celles du secteur public. La principale raison incitant à créer des régimes de retraite par capitalisation est peut-être la volonté de constituer un régime où les paiements proviennent des cotisations versées au fonds de retraite, plutôt que d'assurer aux retraités un niveau futur de prestations. Conserver une garantie de l'État concernant le niveau des prestations provenant des fonds de retraite aura pour conséquence que l'État continuera à en assumer les risques.

Les problèmes liés à l'incertitude peuvent provenir du fait que les estimations restent très instables même si leurs valeurs attendues sont connues. L'incertitude liée à des domaines particuliers peut être amoindrie si l'on partage les risques avec le secteur privé au moyen d'une assurance ou d'un partenariat. Une autre méthode consisterait à réduire les passifs conditionnels de l'État.

Un problème particulier qui se pose est lié à l'exploration des ressources naturelles. Les quantités produites sont souvent fixées selon des critères techniques et leurs prix sont très instables, ce qui se traduit par une imprévisibilité des recettes annuelles. Pour rompre le lien entre l'utilisation des recettes pétrolières et les recettes instables, le gouvernement de la Norvège a créé un fonds pétrolier. Toutes les recettes pétrolières publiques sont transférées au fonds mais les montants qui en proviennent sont approuvés par le parlement chaque année en application d'une règle budgétaire concernant l'utilisation des recettes pétrolières. Afin de limiter l'incertitude, les retraits du fonds sont calculés d'après le capital versé au fonds au début de l'exercice financier, hors la valeur actuelle très incertaine des recettes futures venant du secteur pétrolier.

Il faut garder à l'esprit que les tendances générales de l'économie peuvent, à long terme, éroder l'effet des mesures publiques en vigueur. Ces tendances peuvent causer une évolution "inattendue" des dépenses publiques. Dans de nombreux pays, des redevances d'utilisateurs ont été instituées afin de limiter le recours aux services publics. Un accroissement du revenu peut réduire ces effets de limitation. Un abaissement du niveau des retraites par rapport au niveau des salaires accentuera le sentiment subjectif de pauvreté, augmentant ainsi la demande d'aides sous condition de ressources. La prise en compte des effets de distribution qu'auront les mesures de réforme publiques peut réduire cette incertitude. Les changements d'orientation peuvent, de la même manière, empêcher l'incertitude. Les réformes du marché de l'emploi qui

pour les personnes âgées renforcent la possibilité de rester au sein de la population active peuvent non seulement accroître les taux d'activité actuels mais aussi prévenir une augmentation imprévue du chômage chez les personnes âgées et une hausse des taux d'invalidité.

Un des principaux facteurs d'incertitude est le niveau futur des intérêts. Pour réduire cette incertitude, il est parfois utile de contracter des obligations au titre de la dette qui sont de longue durée et assorties de taux d'intérêt fixes. Aujourd'hui, il existe sur le marché financier une demande d'actifs de longue durée, émanant de fonds de retraite qui ont besoin d'assurer leurs obligations futures. En conséquence, le Bureau de gestion de la dette du Royaume-Uni a émis en mai 2005 une valeur traditionnelle ultra longue de premier ordre, arrivant à échéance en 2055. Depuis lors, l'Agence France Trésor et la Banque européenne d'investissement ont émis des obligations d'une durée de 50 ans. Pour que le gouvernement puisse réduire l'incertitude, les montants empruntés ne doivent pas provenir d'un régime de retraite fondé sur les prestations où l'État garantit le niveau futur des retraites. Dans ce cas, l'État continuera à en assumer le risque.

Étant donné la volatilité antérieure des taux d'intérêt, il est probable que ceux-ci subiront de fortes variations au cours des années à venir. La possibilité qu'a chaque pays d'agir sur les taux d'intérêt internationaux est parfois assez réduite. Si dans de nombreux pays les secteurs publics projettent d'accroître leur épargne, il est possible qu'il faille créer des mécanismes internationaux de notification et de coopération afin de réduire l'incertitude entourant ces taux.

4.2. Inclusion des projections à long terme dans le processus budgétaire

Les projections établies pour le long terme dans le cadre d'un processus budgétaire intégré sont parfois plus importantes que les résultats numériques des calculs. Les projections ne sont pas des prévisions concernant ce qui va se passer dans l'avenir, mais des instruments pouvant changer l'avenir. La présentation des résultats des projections et des hypothèses qui les sous-tendent changera l'économie à la fois aujourd'hui et demain. Un des éléments majeurs du processus est que, en actualisant les projections chaque année, l'on découvrira qu'il peut y avoir des modifications systématiques inconnues dans les hypothèses et que des mesures pour y faire face sont possibles à un stade initial. Un des aspects importants du processus est l'apprentissage par l'action.

Il ne faut pas perdre de vue qu'il peut y avoir des raisons de ne pas prendre des mesures dès à présent même si les projections laissent prévoir une évolution qui n'est pas durable. Pour décider d'entreprendre des réformes il ne suffit pas toujours de savoir que l'on va rencontrer un problème ; la solution dépendra aussi de son ampleur et de sa nature. L'incertitude dans les projections peut être trop grande pour décider de ce qu'il y a lieu de faire immédiatement, d'où peut-être la nécessité de recueillir de plus amples informations. Certains investissements, par exemple, seront irréversibles une fois effectués. L'on peut citer comme exemple la capacité des centrales électriques après la construction d'un barrage. Un autre exemple est celui de la réforme des retraites. Une des principales raisons du maintien d'un régime de retraite à base de règles est que le public pourra s'adapter utilement aux prestations futures qui en découleront. En outre, comme les réformes visant les retraites comprennent souvent de longues discussions d'orientation, elles ne peuvent avoir lieu trop souvent. Une réforme des retraites comprenant des modifications insuffisantes du régime peut empêcher d'entreprendre d'autres réformes pendant de nombreuses années à venir. D'un autre côté, ajourner des réformes peut accroître l'ampleur de celles qui sont nécessaires et les incidences négatives des changements.

Dans certains pays, les projections à long terme sont actuellement établies dans des études séparées ne faisant pas partie du processus budgétaire. Les budgets annuels sont des documents juridiques, alors que les projections sont une illustration de l'évolution possible des budgets en fonction de la politique en cours. La présentation de projections à long terme dans des rapports séparés, et même parfois établies par un

organisme indépendant, fera ressortir dans une large mesure que les projections sont une illustration d'évolutions possibles dans l'hypothèse de "politiques inchangées", et non des programmes du gouvernement portant sur les décennies suivantes. Les rapports séparés et peu fréquents ont toutefois tendance à être facilement oubliés. Les projections à long terme peuvent finir par devenir des informations "bonnes à savoir" ou "moins bonnes à savoir".

Pour tirer entièrement parti des résultats du travail de projection à long terme, il importe de les inclure dans le processus budgétaire annuel intégré. Plus tôt l'on corrigera les tendances négatives avec des mesures directives, moins importante sera la compression préventive que devront subir les dépenses ou l'augmentation préventive des impôts.

Établir des projections à long terme est parfois essentiel pour les pays qui mettent au point des stratégies pour le moyen terme. Une façon de le faire est, bien entendu, d'adopter des règles budgétaires qui intègrent les connaissances provenant de projections à long terme. Toutefois, l'incertitude des projections révélée par les scénarios de sensibilité sera probablement trop considérable pour élaborer des règles numériques exactes fondées sur ces seules projections. Celles-ci peuvent cependant contribuer à élaborer des stratégies servant à renforcer les politiques budgétaires et faire ainsi face à l'avenir.

Les résultats peuvent faire ressortir la nécessité d'une croissance économique plus forte au cours des décennies à venir, laquelle permettra de financer les dépenses publiques et de relever le niveau de priorité des programmes d'infrastructure et de recherche, mais aussi la nécessité de réduire les dépenses publiques pour libérer des ressources, notamment la main-d'œuvre, pouvant être utilisées pour la croissance du secteur privé. Il faut aussi que les projections budgétaires soient intégrées au cadre macro-économique annuel. Un grand nombre de projections à long terme révéleront la nécessité actuelle de disposer d'une épargne financière dans le secteur public pour couvrir les besoins futurs. Ces besoins dans l'avenir ne peuvent être appréciés indépendamment des conséquences macroéconomiques des augmentations éventuelles de l'épargne publique à l'heure actuelle. De nombreux pays ont assisté au phénomène d'une augmentation du chômage qui après un certain temps devient permanent et difficile à ramener à son niveau antérieur. Si une utilisation publique réduite des ressources n'est pas compensée par une croissance plus forte dans le secteur privé, le secteur public pourra encaisser à peu près le même montant de recettes mais encourir dans l'avenir des dépenses plus élevées au titre des programmes de prestations. Le bien-être global du pays diminuera aussi. Les pays qui luttent contre un taux de chômage élevé aujourd'hui ont encore besoin de faire des projections à long terme. Si les projections montrent que la situation budgétaire est intenable, les conclusions n'indiqueront pas pour autant qu'il faut accroître l'épargne aujourd'hui, mais seront un message signifiant que l'on disposera de moyens plus réduits pour engager les dépenses futures intégrées aux projections.

La structure du processus établissant des projections à long terme détermine dans une large mesure la possibilité d'en tirer des leçons et d'obtenir des évaluations exactes. Les informations en retour concernant la façon d'ajuster les projections pour assurer une évolution durable sont un élément important du processus budgétaire. En incluant dans les projections tous les organes qui participent normalement à ce processus l'on obtient un processus intégré qui permet de prendre en compte plus facilement l'incidence des modifications apportées à la politique en cours sur les perspectives budgétaires à long terme.

La présente étude contient une introduction à la méthode de bas en haut appliquée aux projections à long terme. Dans le processus politique une méthode utile servant à évaluer les résultats de ces projections consiste à les comparer à des projections allant de haut en bas. Ces projections de haut en bas fixent des limites aux agrégats budgétaires tels que le niveau total de l'imposition, le niveau des dépenses, le niveau des déficits publics et/ou le montant total de la dette. La comparaison des résultats de ces deux méthodes montrera s'il y a encore des réserves à consacrer à de nouvelles réformes et, dans ce cas, l'ampleur de ces réserves. Un avantage important des projections de haut en bas est que l'on peut fixer un objectif pour la

dette publique et de ce fait, faire des estimations plus fiables concernant les paiements d'intérêts dans l'avenir. L'on peut calculer l'ampleur totale des ajustements futurs qu'il faudra apporter au budget en modifiant soit l'imposition, soit les dépenses.

Si les projections font apparaître que même dans l'hypothèse de "politiques inchangées" les impôts doivent être augmentés et les dépenses réduites, l'on peut encore se demander s'il est possible d'inscrire au chapitre des dépenses budgétaires des "réserves pour nouvelles réformes dans l'avenir". Le but de cette mesure est de souligner que la politique poursuivie incite fortement à adopter de nouveaux programmes qu'il faudra prendre en compte au moment où les budgets sont établis. Dans le cas de montants nécessairement faibles, le message sera qu'il y a des possibilités réduites de mettre en œuvre des programmes nouveaux ; si les montants sont nuls, le message sera peut-être que, pour qu'il y ait place pour de nouveaux programmes, des réductions du même ordre de grandeur dans les programmes de dépenses en cours seront nécessaires. L'augmentation des dépenses du secteur public au cours des dernières décennies est dans une large mesure le résultat de décisions de principe concernant de nouveaux services et transferts, et en partie seulement la conséquence de tendances démographiques. Cette attitude ne disparaîtra pas d'elle-même. Ce sont là des considérations importantes de politique générale qui doivent étayer les jugements fondés sur les projections. Elles peuvent aider à mieux comprendre combien il est important de ne pas adopter de nouveaux programmes d'action dans les budgets annuels sans disposer au préalable d'états financiers correctement établis.

ANNEXE A.

AUTRES MÉTHODES DE PROJECTION À LONG TERME RELATIVES À LA VIABILITÉ A LONG TERME DES BUDGETS

Analyse des bilans

Dans les états financiers le bilan comprend normalement tous les actifs et engagements financiers que le secteur public possède ou doit à une autre partie. Ces actifs et engagements représentent les transactions passées et présentes où les actifs sont des réserves permettant de financer dans l'avenir les dépenses publiques, et les engagements sont les charges futures.

Il convient de se demander si une évaluation fondée sur un bilan doit être faite sur la base de la dette brute ou nette. Dans de nombreux pays le montant des actifs est faible sauf pour les prises de participation dans les entreprises publiques destinées à réaliser des objectifs particuliers. Cette participation au capital peut revêtir la forme d'investissements visant à soutenir des actions précises, relatives, par exemple, à l'infrastructure des transports, ou à garder le contrôle des ressources naturelles telles que le pétrole et les minéraux. Certaines de ces participations -- par exemple dans les transports -- sont parfois une cause possible de pertes plutôt qu'une source de recettes futures. L'évaluation de ces facteurs est difficile sans un examen comptable de l'entreprise toute entière. La probabilité que l'entreprise devra respecter des obligations financières est alors plus élevée.

Il n'y a pas d'avis unanime sur la façon d'inclure les valeurs révisées des actifs et des engagements dans l'analyse des bilans, même avec une comptabilité en droits constatés. Les états financiers seront mieux actualisées si les variations de valeur des actifs et des engagements résultant de variations des valeurs du marché, des taux de change et des taux d'intérêt sont incluses dans le relevé de la période en cours. Un grand nombre d'obligations, toutefois, ont une durée déterminée et une valeur nominale à la date d'expiration. Si une obligation n'est pas négociée par le gouvernement avant cette date, sa valeur nominale indiquera la valeur future de l'obligation encourue par celui-ci.

En appliquant le principe de l'exercice aux budgets et à la comptabilité, les gouvernements incluent parfois leurs obligations dans le bilan à un stade plus précoce qu'avec une comptabilité de caisse. Ces obligations proviennent principalement de droits à pension acquis par des salariés du secteur public. Elles peuvent aussi revêtir la forme d'intérêts échus mais non réglés ou celle d'autres engagements pour lesquels il existe un délai entre la naissance de l'obligation et sa liquidation effective.

Dans le secteur public les bilans officiels ne comprennent normalement à l'heure actuelle que la dette explicite encourue antérieurement envers des personnes physiques ou morales déterminées. Même si les budgets établis selon la comptabilité en droits constatés peuvent couvrir un champ plus étendu que les budgets en comptabilité de caisse, ils ne tiennent pas compte pour autant d'éventuelles obligations envers des créanciers non identifiés. Le Royaume-Uni élabore actuellement un projet couvrant les comptes de toutes les administrations publiques, qui étendrait la comptabilité en droits constatés à toutes les entités publiques définies comme des entités exerçant des fonctions de nature publique ou devant être entièrement ou largement financées sur fonds publics. Le projet inclut aussi dans les bilans des obligations comportant

un certain degré d'incertitude concernant à la fois les montants et l'échéancier des versements, et la responsabilité vis-à-vis des futurs régimes de retraite de la fonction publique.

Certains postes importants sont susceptibles de modifier dans l'avenir la position financière du secteur public, sans être inclus dans les états financiers officiels. Il peut s'agir de l'exploration des ressources non renouvelables et des droits à pension généraux de la population acquis dans le cadre des régimes d'assurance nationale. Les états financiers officiels peuvent être complétés par des calculs montrant l'importance de ces postes. La manière la plus courante de les inclure dans l'analyse d'un bilan est de calculer le niveau des recettes ou des dépenses en actualisant les recettes et les dépenses futures. Dans ce cas, le taux d'actualisation doit être le taux d'intérêt hors risque sur les emprunts du secteur public. Si l'on veut inclure un ajustement tenant compte de l'incertitude liée à une éventuelle baisse des prix des ressources naturelles ou de la possibilité d'une baisse de la quantité produite, il conviendra de le faire en réduisant les estimations des prix et des quantités, non en augmentant le taux d'actualisation.

L'actif le plus important pour l'État -- la capacité de percevoir des impôts et des droits de consommation -- ne figurera pas dans l'analyse du bilan. Cette capacité et le niveau actuel du déficit détermineront s'il est possible pour le secteur public de respecter dans l'avenir ses obligations en cours et nouvelles. Toutefois, du point de vue de la viabilité, ce n'est pas seulement le montant total des obligations dans le bilan qui importe, mais aussi le moment où il faudra effectuer les différents versements. Pour cette raison, une analyse du bilan ne peut donner une vue d'ensemble complète de la viabilité de la situation du secteur public.

Calcul de la valeur actuelle et écart budgétaire

Le recours aux calculs de la valeur actuelle est une pratique suivie de longue date par le secteur public. C'est la méthode couramment utilisée pour attribuer aux dépenses actuelles et aux recettes futures une valeur commune et pour chercher ainsi à savoir si un projet d'investissement est rentable. En évaluant les projets d'investissement il est fréquent d'en actualiser la valeur en fonction de leur coût financier, de l'incertitude des recettes projetées et des préférences de la consommation actuelle par rapport à celles de la consommation future. Dans une analyse de viabilité il n'est pas d'usage d'inclure les deux derniers facteurs lorsqu'on calcule la valeur actuelle des déficits futurs. Bien que le calcul de la valeur actuelle des projets d'investissement comprenne toutes les recettes et les dépenses et s'étende en principe jusqu'à l'infini, il est plus fréquent de chercher à calculer si la valeur actuelle des "politiques inchangées" sera durable au cours d'une période de temps finie.

La façon la plus courante de chercher à savoir si la situation budgétaire est viable au cours d'une certaine période est d'effectuer une analyse de l'écart budgétaire. L'écart budgétaire est l'ajustement qu'il convient de faire pour que la valeur actuelle des recettes moins les dépenses soit égale, étant donné le niveau actuel de la dette, à un montant spécifiée de la fortune ou de la dette à la fin de la période choisie. Comme les paiements d'intérêts sont inclus dans le taux d'actualisation, ce sont les recettes moins les dépenses hors intérêts (le déficit primaire) qui entrent dans les calculs.

La première définition de la viabilité est celle de Domar de 1942, où le critère de viabilité se limite au fait de ne pas avoir à relever le taux d'imposition. Une condition nécessaire à cela est de permettre au niveau de la dette d'augmenter jusqu'à une certaine limite. La définition de Domar n'aide pas toutefois à calculer cette limite. Blanchard a élargi la définition en 1990 en y incluant une condition du déficit viable, à savoir que la limite de l'endettement doit être le niveau d'endettement initial. Cet élargissement de la définition de la viabilité du déficit est nécessaire pour calculer l'ajustement de l'écart budgétaire qui aboutit à cette définition restreinte du déficit viable. La valeur choisie pour la dette en fin de période peut, naturellement, être modifiée.

Lorsqu'on veut établir le degré de non-viabilité du budget, les calculs de l'écart budgétaire présentent certains avantages par rapport aux projections à long terme :

- Ils donnent un chiffre unique indiquant la nécessité d'un ajustement budgétaire soit par réduction des dépenses, soit par augmentation des impôts, chiffre qui est facile à communiquer.
- Ils assurent que le niveau de la dette en fin de période est celui qui a été prévu.

Certaines objections peuvent cependant être formulées :

- Lorsque la croissance de la population recevant des aides publiques diffère dans une large mesure de la croissance de la population payant des impôts, il n'est pas neutre de réduire les dépenses au titre de programmes de prestations ou d'augmenter les impôts du même montant.
- Le degré de nécessité calculé pour l'ajustement dépendra d'un niveau de la dette en fin de période choisi arbitrairement et de la longueur de celle-ci.
- Il n'y a pas de condition assurant que les situations de déficit au cours des dernières années de la période seront tenables dans l'avenir. Même si ces analyses constatent que le budget est en équilibre au cours de la période choisie, des problèmes budgétaires sont toujours possibles dans l'avenir.
- L'actualisation des calculs au cours des années à venir peut accroître constamment le degré de nécessité calculé d'un ajustement de la politique budgétaire. Toutes les projections établies aujourd'hui indiquent que le fait de décaler la période de calcul d'un an dans l'avenir remplacera une bonne première année par une année mauvaise en fin de période. La nécessité d'un ajustement augmentera toujours d'une année sur l'autre, ce qui réduira la confiance que l'on peut avoir dans les calculs.
- Le calcul de l'écart budgétaire n'aboutira pas à une stratégie permettant d'ajuster la politique budgétaire. Si l'analyse de cet écart fait apparaître une nécessité évidente d'accroître les impôts ou de réduire les dépenses pour éviter une situation intenable, il pourrait être irréaliste de supposer qu'il suffira pour cela d'une courte période. L'on aura peut-être besoin d'une stratégie combinée consistant à augmenter les impôts progressivement au cours des prochaines années et à réduire dans l'avenir les dépenses soit au titre de prestations, soit à d'autres fins. Dans ce cas, il convient d'établir des projections annuelles détaillées afin de prendre en compte la trajectoire temporelle à la fois d'une augmentation des impôts et d'une réduction des dépenses.
- Les analyses de l'écart budgétaire ne donnent pas d'indication concernant l'incertitude future du résultat des calculs.

L'allongement de la période de calcul jusqu'à l'infini et l'égalisation entre la valeur actuelle des déficits primaires futurs et le niveau actuel de la dette réduiront la partie arbitraire des projections. C'est ce que l'on appelle souvent la Contrainte budgétaire inter temporelle.

Comptabilité générationnelle

On se préoccupe de plus en plus du fait que la génération actuelle utilisera plus de ressources qu'elle n'en crée et laissera la facture aux générations à venir. Un sujet important de préoccupation à cet égard est l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables. Certains pays ont intégré des calculs à leur processus budgétaire pour montrer l'incidence sur les générations futures des décisions budgétaires actuelles. D'autres ont adopté des règles budgétaires pour empêcher la génération actuelle de transférer la charge de la consommation actuelle à la génération suivante. Le Royaume-Uni a adopté une Règle d'or selon laquelle le compte courant du budget, y compris la dépréciation du capital, doit être en équilibre, ce qui a pour effet d'imposer à la génération présente les coûts annuels actuels. Les emprunts ne peuvent être

contractés que pour des investissements et la dette nette ne peut dépasser 40 % du PIB au cours du cycle économique.

Ni les projections à long terme, ni l'analyse de l'écart budgétaire ne répondront à la question des déséquilibres entre générations. La dette nationale ne permet pas non plus de mesurer directement les charges futures que la politique en cours impose aux générations actuelles et futures. Cependant, dans la mesure où les générations actuelles bénéficient de prestations nationales qui ne sont pas entièrement financées par les recettes courantes, le coût de ces avantages doit inévitablement être reporté sur les générations futures.

Auerbach, Gokhale et Kotlikoff ont présenté en 1991 une méthode appelée « Comptabilité générationnelle » qui sert à calculer la charge budgétaire que la génération actuelle transmet aux générations suivantes. Dans le budget en cours la répartition des recettes et des dépenses en fonction de l'âge des contribuables et des bénéficiaires actuels permet de calculer la valeur actuelle nette au cours d'une durée de vie, étant donné la structure présente des recettes et des dépenses. Il est supposé que la génération née aujourd'hui doit payer autant que les générations futures. Si ce n'est pas le cas, l'équilibre doit être rétabli soit par augmentation des impôts, soit par réduction des dépenses.

Définir la justice intergénérationnelle n'est pas une tâche facile. Les considérations relatives à l'injustice selon les principes de la comptabilité générationnelle sont aussi difficiles à formuler en partie du fait que la méthode technique ne permet pas d'engager une discussion visant à déterminer ce qui sera équitable, et en partie du fait de l'incertitude inhérente aux calculs. Ceux-ci dépendent en grande partie de la structure des finances publiques au cours d'une année de référence choisie, aux fins des calculs, de façon tout à fait arbitraire.

Une autre façon, moins ambitieuse, d'aborder la question de la justice générationnelle pourrait être la suivante :

- Au moyen de projections à long terme, assurer que le niveau d'imposition sera aussi durable à l'avenir ;
- Assurer que le revenu tiré de ressources non renouvelables profite aussi aux générations futures ;
- Au travers de la politique budgétaire et monétaire, assurer une croissance stable de l'économie de sorte que la population active reste qualifiée et que le taux d'activité soit, à l'avenir, maintenu à un niveau élevé.

ANNEXE B.

PRÉSENTATION DES PROJECTIONS À LONG TERME DANS CERTAINS PAYS

Australie

Le premier rapport intergénérationnel de la Trésorerie australienne a été publié en mai 2002. La Charte australienne de l'honnêteté budgétaire exige qu'un rapport intergénérationnel soit publié au moins une fois tous les cinq ans. Le prochain rapport devrait donc être publié d'ici mai 2007.

En mars 2005, la Commission de la productivité du gouvernement australien a publié un rapport sur les implications économiques du vieillissement. Ce rapport projetait que la pression fiscale résultant de dépenses plus importantes que les recettes serait légèrement plus élevée que dans le rapport de 2002.

Canada

Dans le budget de 2004, le gouvernement canadien s'est fixé comme objectif de ramener le rapport de la dette fédérale au PIB à 25 % en dix ans. Le budget de 2005 a confirmé cet objectif. Étant donné l'engagement pris d'équilibrer les budgets au cours des cinq prochains exercices, et la prévision moyenne de la croissance nominale du PIB présentée pour le secteur privé, il est estimé que le rapport dette fédérale/PIB tombera à 30.6 % environ en 2009/2010. Le FMI a conclu que la position budgétaire était viable à condition que la politique budgétaire reste prudente. Il signale aussi que la réforme des retraites assure que le Plan de retraite canadien est valable du point de vue actuariel. Cela ne couvre pas toutefois la totalité du régime public de retraite.

Danemark

Le Danemark a intégré des projections à long terme à son processus politique. En 1997 le gouvernement a présenté ses objectifs macro-économiques jusqu'en 2005. En 2001 un autre rapport a été publié "*En holdbar fremtid – Danmark 2010*" (Un avenir viable -- Danemark 2010). Le rapport fixe le niveau des déficits budgétaires pour chacun des exercices allant de 2001 à 2010. Ces objectifs font l'objet d'une suite au cours de chacun des exercices de cette période. Ces présentations sont complétées par celle d'un déficit "ajusté" où le déficit du budget de l'exercice à venir est modifié en fonction de postes tels que les nouvelles obligations résultant du vieillissement de la population et les ajustements exigés par les modifications futures du régime fiscal. En tant que membre de l'UE, le Danemark s'est engagé à respecter les critères de convergence. Les objectifs du le plan national sont toutefois plus restrictifs que ces critères.

A partir du printemps de 2005 le nouveau gouvernement a repris le plan du gouvernement précédent et annoncé qu'en 2006 il présenterait un nouveau plan couvrant au moins la période allant jusqu'à 2015.

États-Unis

En même temps que ses prévisions budgétaires annuelles, le gouvernement des États-Unis présente des projections à long terme allant jusqu'à six ans. Les documents du budget donnent aussi à titre d'illustration des projections budgétaires allant jusqu'à 75 ans pour les recettes et les dépenses publiques au

niveau fédéral. L'Administration fédérale de l'assurance sociale est habilitée à présenter des projections sur 75 ans qui déterminent si les taux des cotisations actuelles sur salaires suffisent pour financer le régime.

Le *Congressional Budget Office* publie aussi des études spéciales sur les perspectives budgétaires à long terme. La dernière étude a été publiée en décembre 2005, donnant des projections jusqu'en 2050. Le CBO diffuse aussi des études sur des thèmes plus restreints, telles que "*Updated Long-Term Projections for Social Security*" (juin 2006) et "*Global Population Aging in the 21st Century and Its Economic Implications*" (décembre 2005). Il a présenté plusieurs études sur l'incertitude des projections à long terme. En 2005, il a publié "*The Uncertainty of Budget Projections: A Discussion of Data and Methods*" (février) et "*Quantifying Uncertainty in the Analysis of Long-Term Social Security Projections*" (novembre).

Nouvelle-Zélande

En 2004, le parlement de la Nouvelle-Zélande a adopté le projet de loi sur les finances publiques. Parmi d'autres améliorations apportées au système de gestion du secteur public, cette loi exige que la Trésorerie présente au moins une fois tous les quatre ans un état de la position budgétaire à long-terme, couvrant une période d'au moins 40 ans. La Trésorerie de la Nouvelle-Zélande a publié son premier rapport avant la fin de juin 2006, donnant des projections jusqu'en 2050. La loi susdite ne précise pas quels doivent être les éléments de cet état financier. Elle exige simplement une déclaration de responsabilité affirmant que la Trésorerie a apprécié au mieux de ses compétences professionnelles les risques et les perspectives, et la divulgation des hypothèses fondamentales. Elle n'exige pas le recours à un instrument d'analyse précis (par exemple, la comptabilité générationnelle), mais permet l'examen de projections couvrant une large gamme de questions (par exemple, revenu des retraites, santé, éducation et position budgétaire globale).

Royaume-Uni

Chaque année depuis 2002 le Royaume-Uni présente dans son rapport prébudgétaire du mois de décembre un compte rendu de la situation à long terme des finances publiques. Ces projections complètent les projections à long terme présentées dans le budget au printemps. Le Code de stabilité budgétaire exige que le gouvernement publie des projections budgétaires à long terme à titre d'illustration, couvrant un horizon d'au moins dix ans. Dans la pratique, c'est un horizon de 30 ans qui a été choisi. Les projections présentées dans le budget au printemps sont fondées sur une méthode allant de haut en bas.

Le rapport prébudgétaire de décembre présente à la fois des projections établies selon une méthode allant de bas en haut et une actualisation des projections allant de haut en bas. Les projections de bas en haut concernant les dépenses et les recettes peuvent aussi servir à calculer les soldes primaires futurs. Il est ainsi possible d'évaluer la viabilité à long terme des finances publiques. Conjuguées aux projections de haut en bas, les projections de bas en haut peuvent servir à évaluer les futures pressions fiscales.

Autres pays

D'autres pays ont aussi effectué des analyses de viabilité portant sur les finances publiques. Le Ministère fédéral allemand des finances a publié son premier rapport en juin 2005 couvrant la période allant jusqu'à 2050. En 2004, la Norvège a présenté un Livre blanc sur les perspectives d'avenir, avec des projections allant jusqu'à 2060.

BIBLIOGRAPHIE

Informations générales

- Auerbach, A.J., J. Gokhale et L.J. Kotlikoff (1991), *Generational Accounts – A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, National Bureau of Economic Research (NBER), (<http://papers.nber.org/papers/w3589>)
- Banque d'Italie, Département des recherches (2000), *Fiscal Sustainability*, Atelier sur les finances publiques 2000, Perugia, Italie.
- Bixi, Hana Polackova et Allen Schick (2002), *Government at Risk, Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, Banque mondiale, ISBN-0-8213-4835-3, Washington DC.
- Gokhale, Jagadeesh et Kent Smetters (2003), *Fiscal and Generational Imbalances: New Budget Measures for New Budget Priorities*, (Banque fédérale de réserve de Cleveland) (Peut être téléchargé depuis http://www.aei.org/docLib/200307161_smetters.pdf)
- Heller, Peter S. (2003), *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges*, Fonds monétaire international, ISBN 1-58906-223-X, Washington DC.
- Schick, Allen (2005); "Politique budgétaire viable : concepts et méthodes", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 1, OCDE, Paris.

Fonds monétaire international

- FMI (2002), *Assessing Sustainability*, rédigé par le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, 28 mai 2002, FMI, Washington DC.
- FMI (2003a), *Debt Sustainability in Low-Income Countries – Towards a Forward-Looking Strategy*, rédigé par le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, 23 mai 2003, FMI, Washington DC.
- FMI (2003b), *Sustainability Assessments – Review of Application and Methodological Refinements*, rédigé par le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques en collaboration avec le Département des systèmes monétaires et financiers et en consultation avec d'autres départements, 10 juin 2003, FMI, Washington DC.
- FMI (2004a) *Debt Sustainability in the Low-Income Countries – Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*, rédigé par le personnel du FMI et de la Banque mondiale, 3 février 2004, FMI, Washington DC.
- FMI (2004b), *Debt Sustainability in Low-Income Countries: Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications*, rédigé par le personnel du FMI et de la Banque mondiale, 10 septembre 2004, FMI, Washington DC.
- FMI (2005), *Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries – Further Considerations*, rédigé par le personnel du FMI et de la Banque mondiale, 28 mars 2005, FMI, Washington DC.

OCDE

- Burniaux, Jean-Marc, Romain Duval et Florence Jaumotte (2004), *Coping with Ageing: A Dynamic Approach to Quantify the Impact of Alternative Policy Options on Future Labour Supply in OECD Countries*, Département des affaires économiques, Document de travail n° 371, 21. Juin 2004, OCDE, Paris.
- OECD (2003), "Taux d'activité des groupes en marge du marché du travail : tendances passées et futures et enjeux", Groupe de travail n° 1 chargé de l'analyse des politiques macro-économiques et structurelles, ECO/CPE/WP1(2003)8 et ses 3 annexes, 22 Septembre, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Panorama de la santé : Les indicateurs de l'OCDE -- 2005*, ISBN-92-64-01262-1, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE*, volume IV, Comptes des administrations publiques 1993-2004, édition 2005, ISBN 92-64-03613-X, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Les pensions dans les pays de l'OCDE : Panorama des politiques publiques*, ISBN-92-64-006982, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Vieillesse et politiques de l'emploi/Ageing and Employment Policies : Vivre et travailler plus longtemps*, ISBN-92-64-035907, OCDE, Paris.
- Oliveira Martins, Joaquim, Frederic Gonand, Pablo Antolin, Christine de la Maisonnette and Kwang-Yeol Yoo (2005), "The Impact of Aging on Demand, Factor Markets and Growth", *Economics Department Working Papers No. 420*, ECO/WKP(2005)7, OECD, Paris.
- Oliveira Martins, Joaquim, Christine de la Maisonnette et Simen Bjørnerud (2006), *Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What are the Main Drivers?* OCDE, Document de travail n° 477 du Département des affaires économiques, ECO/WKP(2006)5, OCDE, Paris.

Union européenne

- Carone, Giuseppe, Declan Costello, Nuria Diez Guardia, Gilles Mourre, Bartosz Przywara et Aino Salomaki (2005), *The economic impact of aging populations in the EU25 Member States*, Commission européenne, Economic papers n° 236, Bruxelles.
- Comité de politique économique, Commission européenne (2005a), *The 2005 EPC projections of age-related expenditure (2004-2050) for the EU 25 Member States: Underlying assumptions and projection methodologies*, European Economy Special Report No. 4/2005, ECFIN/CEFCPE(2005)REP/55087, Commission européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/economy_finance/epc/epc_sustainability_ageing_en.htm.
- Comité de politique économique, Commission européenne (2005b), *The 2005 EPC projection of age-related expenditure: Agreed underlying assumptions and projection methodologies*, Economie européenne, Occasional Paper No. 19, ECFIN/CEFCPE(2005)REP/54772, Commission européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp19en.pdf.
- Economic Policy Committee and European Commission (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU 25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, Économie européenne, Rapport spécial No. 1/2006 et annexe, Commission européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/economy_finance/epc/epc_sustainability_ageing_en.htm.

Commission européenne (2005), *Public Finances in EMU 2005*, Direction générale des affaires économiques et financières, Économie européenne No. 3/2005, Commission européenne, Bruxelles, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee305en.pdf.

Allemagne

Ministère fédéral des finances (2005), Bericht zur Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen, Berlin. http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/EN/Service/Downloads/005_templateId=raw_property=publicationFile.pdf

Australie

Australian Treasury (2002), *Intergenerational Report 2002-03*, Budget Paper No 5, ISBN 0642-74142-5, Canberra.

Gruen, David et Matthew Garbutt (2004), *The Long-term Fiscal Implications of Raising Australian Labour Force Participation or Productivity Growth*, Treasury Working Paper 2004-01 <http://www.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=049&ContentID=820>

Productivity Commission Research Report (2005), *Economic Implications of an Ageing Australia*, Australian Government Productivity Commission, ISBN 1 74037-173-9 <http://www.pc.gov.au/study/ageing/finalreport/index.html>

Canada

Ministère des finances (2005), *Plan pour la croissance et la prospérité*. <http://www.fin.gc.ca/ec2005/agenda/agc2005e.pdf>

Danemark

Le cabinet danois (2001), *En holdbar fremtid - Danmark 2010*, ISBN 87-7856-403-4, Copenhagen.

États-Unis

Cabinet du Président, Bureau de la gestion et du budget (2006), *Fiscal Year 2007, Analytical Perspectives, Budget of the United States Government* (Washington, D.C., E.-U.)

Congressional Budget Office (2001), *Uncertainty in Social Security's Long-Term Finances : A Stochastic Analysis*, (<http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3235&sequence=0>)

Congressional Budget Office (2005a), *The Uncertainty of Budget Projections: A Discussion of Data and Methods* (<http://www.cbo.gov/ftpdocs/68xx/doc6873/11-16-MonteCarlo.pdf>)

Congressional Budget Office (2005b), *Quantifying Uncertainty in the Analysis of Long-Term Social Security Projections*, Background Paper (<http://www.cbo.gov/ftpdocs/68xx/doc6873/11-16-MonteCarlo.pdf>)

Congressional Budget Office (2005c), *The Long-Term Budget Outlook* (<http://www.cbo.gov/ftpdocs/69xx/doc6982/12-15-LongTermOutlook.pdf>)

Congressional Budget Office (2005d), *Global Population Aging in the 21st Century and Its Economic Implications* (<http://www.cbo.gov/ftpdocs/69xx/doc6952/12-12-Global.pdf>)

Congressional Budget Office (2006), *Updated Long-Term Projections for Social Security*.
(<http://www.cbo.gov/ftpdocs/72xx/doc7289/06-14-LongTermProjections.pdf>)

Crippen, Dan (2003), "La prise en compte des incertitudes dans les prévisions budgétaires", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, n° 2

Département de la Trésorerie (2005), *Financial Report of the United States Government 2005*

Sabelhaus, John et Julie Topoleski (2006), *Uncertain Policy for an Uncertain World : The Case of Social Security*. Working Paper Series, Congressional Budget Office, Washington, D.C.
(<http://www.cbo.gov/ftpdocs/70xx/doc7090/2006-05.pdf>)

Norvège

Ministère norvégien des finances (2004), *St. meld nr. 8 (2004-2005) Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi*, Oslo.

Nouvelle-Zélande

Janssen, John (2002), *Long-term fiscal projections and their relationship with the intertemporal budget constraint: An application to New Zealand*, New Zealand Treasury Working Paper 02/04, Wellington.
<http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2002/02-4.asp>

Rodway, Paul, et Peter Wilson (2006), *Modelling New Zealand's Long-term Fiscal Position*, New Zealand Treasury Policy Perspectives Paper 06/01,
<http://www.treasury.govt.nz/workingpapers/2006/tpp06-01.pdf>

Treasury (2005), *A Guide to the Public Finance Act*, ISBN 0-478-18282-1, Août, Wellington.
<http://www.treasury.govt.nz/pfa>

The Treasury (2006), *New Zealand's Long-Term Fiscal Position*, ISBN 0-478-18299-6
<http://www.treasury.govt.nz/longtermfiscalposition/2006/sltfp-06.pdf>

Royaume-Uni

H.M. Treasury (2005a), *Long-term global economic challenges and opportunities for Europe*, mars 2005, Crown Copyright, ISBN-1-84532-083-2, London.
http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_global_index.cfm

H.M. Treasury (2005b), *Delivering the benefits of accruals accounting for the whole public sector*, décembre 2005, Crown Copyright, ISBN-1-84532-116-2, London.
http://www.hm-treasury.gov.uk/media/F59/87/pbr05_accounting_281.pdf

H.M. Treasury (2005c), *Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability*, décembre 2005, Crown Copyright, ISBN-1-84532-123-5, London.
http://www.hm-treasury.gov.uk/media/F59/32/pbr05_longterm_513.pdf

H.M. Treasury (2006), *Budget 2006, A strong and strengthening economy: Investing in Britain's future. Annex A : Illustrative Long-Term Fiscal Projections*
<http://www.cbo.gov/ftpdocs/72xx/doc7289/06-14-LongTermProjections.pdf>