

Combattre la crise de la dette en Europe

Roel BEETSMA et Raymond GRADUS

La plupart des pays de l'Union européenne font face à une détérioration structurelle de leurs finances publiques qui résulte de la crise financière et économique¹. La Commission européenne prévoit pour 2010 un déficit structurel moyen de 4,7 % pour la zone euro et de 5,5 % pour l'Union européenne². Les déficits réels sont généralement supérieurs en raison d'écarts de production négatifs. La Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni présentent des déficits à deux chiffres. De plus, pratiquement tous les pays de l'Union européenne verront leur dette exploser si les politiques ne changent pas. D'ici 2060, la Grèce, la Lettonie et l'Irlande auront des taux d'endettement de plus de 800 % du PIB, chiffre qui, en réalité, ne pourra jamais être atteint puisque ces pays seront contraints à la faillite bien avant d'atteindre ces niveaux. Si les écarts de viabilité étaient déjà positifs avant la crise, celle-ci les a encore amplifiés.

Dans cet article qui s'appuie sur le « Rapport 2009 sur la viabilité » de la Commission européenne, nous présentons les écarts de viabilité de la dette publique pour différents pays de l'Union européenne et considérons les différentes catégories de dépenses liées au vieillissement. Nous distinguons en particulier les dépenses liées au financement des régimes de retraite et de santé, y compris les soins de longue durée, de celles qui concernent les prestations de chômage et les dépenses d'éducation.

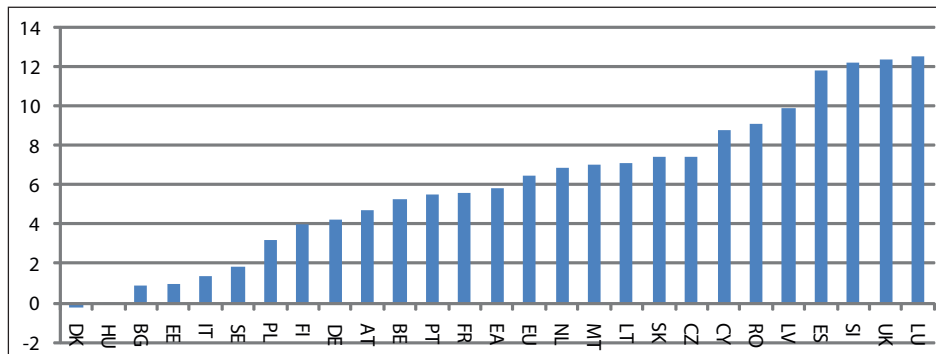
1. Voir également R. Beetsma et R. Gradus, "The sustainability gap in the EU with special attention to the Netherlands", *CESifo DICE report*, 8 (2), 2010, pp. 69-74.

2. Commission européenne, « Rapport sur la viabilité », *European Economy*, n° 9, 2009.

Les écarts de viabilité de la dette dans les pays de l'Union européenne

Tirée du « Rapport 2009 sur la viabilité » de la Commission européenne, la figure 1 donne la position de l'indicateur S2 pour tous les pays de l'Union européenne. Cet indicateur des écarts de viabilité montre l'ajustement au solde budgétaire primaire courant nécessaire pour répondre à la contrainte budgétaire au fil des générations, à l'horizon de l'infini. L'ajustement requis tient également compte des dépenses supplémentaires dues au vieillissement de la population. L'indicateur est basé sur les politiques existantes.

Figure 1: Écarts de viabilité dans les pays de l'Union européenne



Source : Commission européenne (2009, p. 35)

D'après l'indicateur de viabilité, 25 des 27 États membres présentent un écart de viabilité positif. Seuls le Danemark et la Hongrie apparaissent comme ayant une dette publique viable. Environ un cinquième des pays ont un besoin d'ajustement de 4 % du PIB ou moins, environ la moitié d'entre eux d'un ajustement entre 4 et 8 % du PIB, et environ un quart d'un ajustement encore plus important. Les cas les plus extrêmes sont ceux du Royaume-Uni, avec un écart de viabilité de 12,4 %, et du Luxembourg, avec un écart de 12,5 %. Il en résulte que la plupart des pays doivent modifier radicalement leur politique pour combler leur écart de viabilité.

Composition de l'écart de viabilité

Pour la plupart des pays, les dépenses publiques totales liées au vieillissement sont une composante importante de l'écart de viabilité. Ces dépenses totales sont estimées devoir augmenter de 4,6 % sur la période 2010-2060 (tableau 1). Sur ce total, 2,7 % correspondent à une augmentation des régimes publics de retraites et 2,5 % correspondent à une augmentation des dépenses de santé et des soins de longue durée³. En d'autres termes, les

3. En utilisant les moyennes de l'UE de la Commission européenne (2006) et en tenant compte de la présence des autres dépenses liées au vieillissement, Beetsma et Oksanen (2008) montrent qu'une transition d'un régime public de retraite par répartition à un système financé sur fonds de pension, actuariellement neutre, demanderait un budget supplémentaire de 1,6 % du PIB sur les deux générations à venir. Ce supplément est nécessaire pour convertir la dette implicite sous forme de droits cumulés à la retraite des travailleurs en dette publique (explicite). Voir R. Beetsma, and H. Oksanen. "Pensions under ageing populations and the EU Stability and Growth Pact", *CESifo Economic Studies*, 54 (4) 2008, 563-592 et pour les données, voir le rapport de la Commission Européenne, "The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union", *European Economy*, n° 4, 2006.

régimes publics de retraite ne représentent que la moitié de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement, bien que ce soit généralement le sujet de préoccupation prioritaire dans les débats sur les coûts du vieillissement. Dans de nombreux pays, en effet, l'âge de la retraite a été progressivement retardé. Par exemple, au Royaume-Uni, l'âge légal de la retraite doit passer de 65 à 68 ans d'ici 2044 et en Allemagne de 65 à 67 ans d'ici 2031. Aux Pays-Bas, le gouvernement Rutte a proposé de faire passer l'âge légal de la retraite du régime public de 65 à 66 ans en 2020. Les partenaires sociaux, les représentants des employeurs et des syndicats ont accepté de lier les futures élévations de l'âge de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie. Toutefois, le régime public de retraite est du ressort du gouvernement et en ce moment, et nul ne sait encore clairement si le nouveau cabinet est prêt à donner suite à cet accord. Les soins de santé représentent l'autre moitié de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. Une petite réduction de 0,2 % est obtenue en abaissant les dépenses affectées aux allocations de chômage. Toutefois, ces moyennes de l'UE largement calculées cachent une dispersion importante parmi les pays. Les cas les plus extrêmes sont la Grèce avec une augmentation de 16 % des dépenses publiques liées au vieillissement et le Luxembourg avec une augmentation de 18,2 % (tableau 1).

Augmentation des dépenses liées au vieillissement en pourcentage du PIB sur la période 2010-2060

	Dépenses de retraite		de santé		de chômage et d'éducation		Total	
	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060
Belgique	10.3	4.5	9.2	2.4	7.3	-0.3	26.8	6.6
Bulgarie	9.1	2.2	5	0.8	3.0	0.2	17.1	3.2
République tchèque	7.1	4.0	6.6	2.4	3.3	0.0	17.0	6.3
Danemark	9.4	-0.2	7.8	2.4	8.0	0.1	25.2	2.2
Allemagne	10.2	2.5	8.6	3	4.6	-0.4	23.3	5.1
Irlande	6.4	-1.6	5.2	1.2	3.2	0.3	14.6	-0.1
Estonie	5.5	5.9	6.8	3	5.3	-0.2	17.5	8.7
Grèce	11.6	12.5	6.6	3.4	3.6	0.1	21.9	16
Espagne	8.9	6.2	6.3	2.3	4.8	-0.2	20.0	8.3
France	13.5	0.6	9.7	1.8	5.8	-0.2	29.0	2.2
Italie	14	-0.4	7.6	2.2	4.3	-0.2	26.0	1.6
Chypre	6.9	10.8	2.8	0.6	5.8	-0.6	15.5	10.7
Lettonie	5.1	0.0	3.9	1	3.3	0.3	12.3	1.3
Lituanie	6.5	4.9	5.1	1.6	3.5	-0.4	15.1	6.0
Luxembourg	8.6	15.3	7.3	3.1	4.0	-0.3	19.9	18.2
Hongrie	11.3	2.6	6.1	1.7	4.5	-0.3	21.8	4.0
Malte	8.3	5.1	5.9	4.7	5.0	-0.7	19.2	9.2
Pays-Bas	6.5	4.0	8.4	5.5	5.6	-0.2	20.5	9.4
Autriche	12.7	1.0	7.9	2.6	5.2	-0.2	25.7	3.3
Pologne	10.8	-2.1	4.5	1.3	3.6	-0.6	19.1	-1.1
Portugal	11.9	1.5	7.4	1.9	5.6	-0.4	24.9	2.9

	Dépenses de retraite		de santé		de chômage et d'éducation		Total	
	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060	2010	Δ 2060
Roumanie	8.4	7.4	3.6	1.3	2.7	-0.2	14.7	8.5
Slovénie	10.1	8.5	8	3.4	5.1	0.7	23.1	12.7
Slovaquie	6.6	3.6	5.4	2.5	2.9	-0.6	14.9	5.5
Finlande	10.7	2.6	7.5	3.3	6.4	0.0	24.7	5.9
Suède	9.6	-0.2	10.8	2.9	6.6	0.0	27.1	2.7
Royaume-Uni	6.7	2.5	8.4	2.3	4.0	0.0	19.2	4.8
UE 27	10.2	2.3	8.2	2.6	4.9	-0.2	23.2	4.6

Source : Commission européenne (2009, p. 29)

Naturellement ces calculs comportent une forte part d'incertitude, en partie parce que les hypothèses sous-jacentes peuvent ne pas tenir à long terme. Le Rapport sur la viabilité suppose que les salaires augmentent avec l'accroissement de la productivité du travail. L'accroissement de la productivité et l'évolution du nombre de personnes employées déterminent la croissance économique. En raison d'un affaiblissement de l'offre du travail, la croissance du PIB est estimée à 1,3 % par an d'ici 2040. L'UE prévoit une augmentation des dépenses publiques par cohorte correspondant à la progression des salaires et donc de la productivité du travail. Les dépenses dans le secteur de la santé peuvent, toutefois, augmenter plus rapidement dans la mesure où la productivité du travail dans ce secteur devrait augmenter à un rythme plus lent que dans le reste de l'économie, poussant à la hausse les coûts salariaux (« effet Baumol »). En même temps, les innovations technologiques peuvent faire augmenter les dépenses dans le secteur des traitements médicaux. Ces deux effets conjugués entraîneront une augmentation des dépenses de santé plus rapide que celle estimée par l'UE⁴.

Les soins de longue durée représentent une part importante de l'augmentation des dépenses de santé. Les dépenses de soins de longue durée augmenteront de façon exponentielle pour les personnes très âgées⁵. Il est bien connu que dans tous les États membres de l'UE, la part de la population qui atteint 80 ans ou plus augmente plus rapidement que tout autre segment de la population.

L'estimation du solde primaire structurel présente un important niveau d'incertitude, particulièrement en ce moment, qui suit une crise sans précédent et où l'avenir de l'économie reste très incertain. C'est pourquoi, dans le « Rapport sur la viabilité », l'évaluation des risques de viabilité pour les États membres est utile. Selon le Rapport, la Bulgarie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande et la Suède sont les mieux préparés à faire face au vieillissement. Il y a ensuite un groupe de pays (Belgique, Allemagne, France, Italie, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Pologne et Portugal) dont on estime qu'il occupe une place intermédiaire en termes d'augmentation des dépenses liées au vieillissement⁶. Enfin, un groupe plus large de pays (République tchèque, Irlande, Grèce, Espagne, Chypre, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Roumanie, Slovénie et Royaume-Uni) doit s'attendre à une augmentation très significative des dépenses liées au vieillissement. La Grèce et l'Irlande occupent les moins bonnes places à cet égard.

4. E.J. van Asselt, L. Bovenberg, R. Gradus, A. Klink, *Health care in ageing European society with special attention to the Netherlands*, CES, Bruxelles, 2010

5. OCDE, « Les soins de longue durée pour les personnes âgées », Paris, 2005.

6. Commission européenne. « Rapport sur la viabilité », *European Economy*, N° 9, 2009

Quelles options prendre pour combler l'écart de viabilité ?

Les pays sont libres de choisir leur propre politique pour combler leur écart de viabilité. Une possibilité est de lever des impôts. Parmi les mesures de consolidation que la Grèce a présentées en janvier de cette année, des mesures sévères relatives à la fraude fiscale ont été envisagées. Toutefois, étant donné que les impôts sont déjà élevés dans la plupart des pays européens, et que l'incidence de la fraude fiscale est moins importante dans la plupart des autres pays européens, une augmentation supplémentaire des charges fiscales n'est pas souhaitable, car elle aurait des effets négatifs sur les économies, en décourageant le travail⁷. Des réductions substantielles des dépenses publiques et, en particulier des dépenses sociales seront nécessaires, surtout en Grèce⁸. En effet, les réductions des dépenses publiques peuvent à court terme, avoir des effets négatifs sur la demande, mais à plus long terme, elles renforceront la consommation et l'investissement privés en limitant le poids des impôts. S'engager dans des coupes importantes de dépenses publiques enverra également un signal positif aux marchés financiers. Le manque de confiance en une solution à la crise grecque a fait monter les intérêts servis par la dette publique à des niveaux si élevés que les membres de la zone euro et le FMI ont dû intervenir. Les écarts de viabilité en Europe du sud peuvent, et probablement doivent, être réduits en augmentant la participation au marché du travail, ce qui devrait être réalisé pour partie par une élévation de l'âge de la retraite et par des mesures pour stimuler la croissance économique. Par ailleurs, l'Europe du Sud dans son ensemble a souffert d'une perte de compétitivité depuis qu'elle a rejoint la zone euro. Les institutions du marché du travail ont grand besoin d'être réformées tandis qu'une dévaluation interne par une baisse des salaires pourrait être inévitable pour restaurer la compétitivité par rapport aux autres pays européens, en particulier l'Allemagne. Dans de nombreux domaines également, les marchés ont également besoin d'être réformés. Un des exemples les plus connus concerne l'abolition proposée du système de permis pour les conducteurs de poids lourds en Grèce qui, il n'y a pas longtemps, a conduit à des grèves et des blocages.

Les gouvernements européens doivent faire face à des écarts de viabilité importants. Ces écarts ne sont pas nouveaux. Toutefois, pour de nombreux pays, ils se sont amplifiés à la suite de la crise financière et économique. La crise a conduit à creuser les déficits structurels et à augmenter les taux de dettes publiques, causant des perturbations importantes sur les marchés financiers alors qu'en fait, les dettes publiques auraient dû diminuer pour anticiper l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. De toute évidence, des ajustements politiques importants sont nécessaires dans la plupart des pays pour combler les écarts de viabilité croissants et éviter qu'une trop grande part de la facture ne soit reportée sur les générations futures. Nous présentons un certain nombre d'options pour éviter un alourdissement de la charge fiscale. Ces suggestions visent essentiellement à assurer la viabilité par une croissance économique et une participation au travail structurellement plus élevées. Bien sûr, d'autres choix sont possibles. Toutefois, il est important que ces choix restent cohérents avec l'objectif de viabilité et qu'ils permettent aux générations futures de continuer à bénéficier des services publics essentiels sans avoir à supporter une charge fiscale nettement plus élevée.

7. Pour une discussion du système fiscal néerlandais et ses incitations voir R. Gradus, "Flat but fair : a proposal for a socially conscious flat rate tax in the Netherlands", *Intertax*, Vol. 38 pp. 601-610.

8. D. Gros, "What Greece now needs to do", *European Voice*, Avril 28, 2010 : <http://www.europeanvoice.com/article/2010/04/what-greece-now-needs-to-do/67798.aspx>