

**VIABILITE A LONG TERME DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE :
UTILITE DES COMPTES DE GENERATION**

par

Claude Jeanrenaud

Université de Neuchâtel

et

Centre d'études en économie du secteur public

BENEFRI

Août 2004

Sur mandat de la Commission pour les questions conjoncturelles
dans le cadre de son Rapport annuel 2004

Sommaire

Résumé	2
1. Introduction	2
2. Comptes de génération.....	3
2.1 <i>Origine de la méthode</i>	3
2.2 <i>Principes</i>	4
2.3 <i>Contrainte budgétaire de long terme</i>	6
2.4 <i>Mesure du déséquilibre</i>	6
2.5 <i>Changements apportés au modèle initial</i>	7
3. Comptes de génération pour la Suisse.....	9
3.1 <i>Méthode et hypothèses</i>	9
3.2 <i>Résultats</i>	10
3.3 <i>Options de politique budgétaire</i>	11
3.4 <i>Robustesse des résultats</i>	12
3.5 <i>Dette implicite envers les caisses de pension</i>	14
3.6 <i>Discussion</i>	15
4. Mesures de viabilité : comptes de génération ou méthode utilisée par l'OCDE	16
4.1 <i>Comparaisons</i>	16
4.2 <i>Indicateurs de viabilité à court et long terme</i>	17
5. Conclusions	19
Références	22

RÉSUMÉ

La méthode de la comptabilité générationnelle a pour objectif de quantifier les engagements financiers à long terme de l'Etat qui n'apparaissent pas dans les indicateurs budgétaires traditionnels, soit le déficit ou le montant de la dette. Sa mise en œuvre permet de savoir si la politique budgétaire actuelle est viable, c'est-à-dire si elle peut être poursuivie à long terme sans changement. L'étude menée sur mandat du Seco a montré que les engagements futurs non couverts représentaient en 2001 un montant légèrement supérieur à 100 milliards de francs soit 24,5% du PIB. Le déséquilibre équivaut à une dette implicite de l'Etat, laquelle vient s'ajouter à la dette explicite (162 milliards). Il faut savoir que le déficit de viabilité mis en évidence par les comptes de génération est très sensible à la situation conjoncturelle du moment et au choix des hypothèses (productivité, taux d'actualisation, migrations). Ainsi, une croissance future un peu plus rapide (1,5% au lieu de 1%) suffirait à résorber le déficit de viabilité. L'étude mandatée par le Seco sous-estime cependant la dette implicite, car les engagements non couverts des caisses de pension publiques (estimés à plus de 60 milliards de francs) ne sont pas pris en considération.

1. INTRODUCTION¹

Les indicateurs budgétaires traditionnels tels que le déficit ou la dette publique donnent une image instantanée de la situation financière et des déséquilibres. Ils ne disent rien sur les conséquences futures des décisions prises aujourd'hui, ni sur la viabilité à moyen et à long terme de la politique budgétaire actuelle. Quand les décisions financières des collectivités publiques se fondent sur de tels indicateurs, elles ont de fortes chances d'être biaisées en faveur du présent. Les décideurs sont en effet tentés de mettre en œuvre des programmes de dépenses qui bénéficient à leurs électeurs – les générations présentes – et dont le financement sera à la charge des générations à naître.

Il existe de multiples manières de mesurer le déficit : déficit financier, déficit de fonctionnement (sans les investissements mais avec les amortissements), déficit primaire (hors intérêts passifs), déficit financier ou primaire structurel... L'ampleur du déficit dépend aussi de la manière dont le budget est délimité : si un prêt à une entreprise publique est considéré comme étant une dépense, il contribue à l'augmentation du déficit et de la dette; s'il est assimilé à une opération de trésorerie, il reste sans effet sur le déficit et l'endettement. La question s'est posée pour la Confédération à propos des prêts aux CFF et des engagements vis-à-vis de la caisse de pension. La possibilité de manipuler les comptes est d'ailleurs un argument avancé par les adeptes de la comptabilité de génération pour en montrer les avantages par rapport aux indicateurs budgétaires traditionnels (Auerbach *et al.* 1994). Les artifices comptables adoptés par plusieurs pays pour satisfaire aux critères de discipline budgétaire du Traité de Maastricht montrent que cette crainte n'est pas sans fondement. Au-delà des difficultés de mesure et d'interprétation, le problème principal des indicateurs

¹ Nous tenons à remercier M^{me} Johanne Widmer pour son appui dans la collecte des informations ainsi que pour ses commentaires.

traditionnels est leur myopie, c'est-à-dire le fait qu'ils ne signalent pas à l'avance les déséquilibres qui risquent de se produire à moyen et long terme.

En Suisse, on ne dispose de mesures officielles pour l'ensemble des administrations publiques que pour le solde financier et le solde de fonctionnement. Des estimations des soldes structurels ont été réalisées par le Seco et par l'Administration fédérale des finances, avec des méthodologies différentes. Leur but étant d'abord de servir d'outil d'analyse interne, elles n'ont pas un caractère officiel et ne sont pas publiées. Le solde structurel donne une information sur l'orientation de la politique budgétaire. Le solde étant débarrassé des influences conjoncturelles, son évolution dans le temps renseigne sur la variation du déficit qui peut être attribuée à la politique menée par les autorités. Les cantons ne disposent pas d'indicateurs de politique budgétaire qui donnent une information allant au-delà de la période de planification (4 ans).

Le principal problème des indicateurs traditionnels tient au fait que les lois et de nombreuses décisions budgétaires ont une longue durée de vie. Sans changement de politiques, les choix actuels pèseront encore sur les charges budgétaires dans plusieurs dizaines d'années. La combinaison des droits acquis et du vieillissement démographique risque de créer des déséquilibres difficilement supportables. On estime ainsi que les dépenses liées à l'âge devraient croître de 6 à 7 points de pourcentage du PIB jusqu'à l'horizon 2050 (OECD 2002). Les générations actuelles bénéficient de l'amélioration des systèmes de retraite et des progrès des technologies médicales sans en avoir entièrement payé le prix sous forme de cotisations ou de primes d'assurance tout au long de leur vie active.

La politique budgétaire de la Suisse est-elle viable, autrement dit peut-elle être poursuivie indéfiniment sans qu'il en résulte des déséquilibres insupportables, nécessitant tôt ou tard soit une remise en question des droits acquis soit une augmentation des prélèvements de l'Etat ? Le compte générationnel, dont les résultats ont été publiés en juin 2004, vise précisément à répondre à cette question. D'autres méthodes d'analyse des effets à moyen et long terme des politiques budgétaires, tels l'écart primaire ou l'écart fiscal à moyen et long terme, ont été proposées par l'OCDE et pourraient constituer une alternative à la comptabilité de génération. Les arguments en faveur de l'une et l'autre de ces deux approches seront examinés.

2. COMPTES DE GÉNÉRATION

2.1 Origine de la méthode

La comptabilité générationnelle est une nouvelle méthode d'analyse des effets à très long terme de la politique budgétaire. Les premiers travaux remontent au début des années 1990 et sont l'œuvre de trois économistes nord-américains : Alan Auerbach, Jagadeesh Gokhale et Laurence Kotlikoff (1991). L'intérêt pour cette nouvelle approche a été vif. Aujourd'hui, de nombreux pays utilisent cet outil d'analyse, certains produisant même des comptes de génération sur une base régulière (Auerbach *et al.* 1999; Jägers et Raffelhüschen 1999).

A l'origine, la méthode visait à répondre à quatre questions plus ou moins étroitement liées les unes aux autres : la politique budgétaire actuelle est-elle viable en ce sens qu'elle pourrait être poursuivie indéfiniment sans nécessiter un changement de politique ? L'équité entre générations est-elle assurée et les politiques budgétaires ne font-elles pas peser une charge nette plus élevée sur les générations futures que sur celles qui vivent aujourd'hui ? Quelle est la dette implicite – conséquence des droits acquis – qu'il faudrait ajouter aux engagements financiers pour connaître la vraie dette de l'Etat ? Enfin, s'il y a un déséquilibre entre

générations, quel changement faudrait-il apporter aux politiques actuelles pour rétablir la situation (Kotlikoff et Raffelhüschen 1999) ?

Depuis ces recherches initiales, de nombreux pays se sont laissé convaincre par cette méthode d'analyse de la viabilité des politiques budgétaires. En 1996, une étude comparative a été réalisée à l'initiative de la Commission européenne dans 12 des 15 pays membres de l'Union européenne (European Commission 1999). A la fin des années 1990, une vingtaine de pays disposaient de comptes de génération, parmi lesquels l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Japon, la Norvège, la Thaïlande et, bien sûr, les Etats-Unis.

En Suisse, Stefan Felder (1997) a réalisé un travail de pionnier en construisant un compte de génération pour la prévoyance vieillesse. En 2001 étaient publiés les résultats d'un premier bilan intergénérationnel établi avec une méthodologie comparable à celle utilisée dans l'UE. L'étude, mandatée par le Seco, portait sur la politique budgétaire de l'Etat aux trois niveaux de gouvernement : Confédération, cantons et communes (Raffelhüschen et Borgmann 2001). Il est apparu que la politique budgétaire en Suisse engendre un déficit de viabilité équivalent à 75% du PIB. En d'autres termes, la vraie dette était deux fois plus élevée que celle qui figurait dans les comptes des collectivités publiques et qui représentait alors 36% du PIB. L'étude a été reconduite pour l'année 2001 à la demande du Seco et confiée aux mêmes auteurs.

2.2 Principes

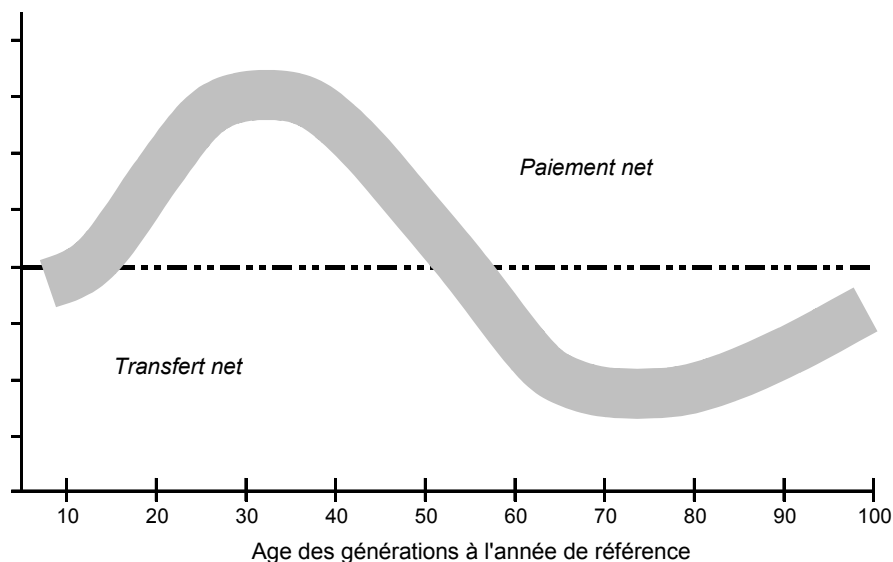
Dans la version originale de la méthode, les comptes sont construits en admettant que les générations présentes – toutes les cohortes en vie à l'année de base – seront soumises à la politique budgétaire actuelle aussi longtemps qu'elles vivront (respect des droits acquis). Pour chaque classe d'âge, un compte distinct est établi pour les hommes et pour les femmes. Le compte d'une génération correspond au paiement net – impôts payés moins transferts reçus – d'un individu représentatif sur toute la durée de vie restante. Toutes les générations ont le même profil de taxes et de transferts par âge, au taux de productivité près. Ces hypothèses permettent d'estimer le montant net qu'une personne devra en moyenne payer à l'Etat jusqu'à la fin de sa vie sur la base de la politique budgétaire actuelle. La méthode est ainsi orientée vers l'avenir et ne comporte aucune estimation rétrospective. Pour toutes les classes d'âge nées avant l'année de référence, le paiement net se rapporte aux années de vie restantes. Les montants ne sont donc pas comparables puisqu'ils concernent des périodes de vie différentes.

Les impôts et les transferts sont comptabilisés jusqu'à ce que le dernier membre de la génération ait disparu. Pour les personnes nées à l'année de référence, il s'agit de prévoir les impôts et les transferts pour les 100 ans à venir. Pour les générations les plus âgées, la prévision ne porte que sur les quelques années de vie restantes. Un solde positif révèle que la cohorte en question paiera plus d'impôts qu'elle ne recevra de transferts sur le reste de sa vie, alors qu'un solde négatif correspond à un transfert net. La signification économique de ces comptes est cependant limitée car, dans la version originale de la méthode tout au moins, ils ne prennent pas en considération les dépenses autres que les transferts. Ces dépenses – formation, santé, infrastructure de transport... – sont assimilées à des frais d'entretien et pour cette raison ignorées. Dans les versions plus récentes de la méthode, tout ou partie de ces dépenses sont réparties entre les différentes catégories d'âge.

Les comptes générationnels ont un profil type selon l'âge, avec un paiement net qui croît dans les premières années, atteint un maximum au début de la vie active, puis diminue pour devenir négatif à l'approche de la retraite. Les personnes à la retraite reçoivent, sur les années qui leur restent à vivre, plus de transferts qu'elles ne paient d'impôts. Les jeunes actifs ont une charge nette élevée car, d'une part, ils s'approprient à payer des taxes et cotisations sociales tout au long de leur vie active et, d'autre part, les transferts qu'ils recevront en fin de vie n'ont qu'un

faible poids en raison de l'actualisation. Cette information ne permet cependant pas de déduire que les personnes âgées vivent au détriment des cohortes actives puisque l'on ne tient pas compte des impôts et cotisations payés avant la retraite.

FIGURE 1 : Bilan générationnel selon l'âge



Le calcul de la charge nette pour les générations présentes nécessite d'estimer les impôts et les transferts futurs par sexe et par âge. L'hypothèse fondamentale de la méthode est celle d'une politique inchangée pour les générations présentes. Cela implique que le profil par âge des impôts et des transferts reste le même dans le temps.

Dans la version initiale de la méthode, les taxes nettes des générations futures sont calculées de manière résiduelle à partir de la contrainte budgétaire de long terme (voir ci-dessous). Le déficit est alors épongé en proportions égales par les descendants (Masson 2002). Dans les versions plus récentes, les paiements nets des générations futures sont estimés à politique budgétaire constante, de la même manière que pour les générations présentes.

Les comptes de génération sont établis séparément pour les hommes et pour les femmes. Comme la valeur de la production domestique et de l'éducation des enfants n'est pas prise en compte, cette différenciation reste artificielle et n'apporte que peu d'informations supplémentaires utiles. De plus, elle produit une distorsion : les paiements nets des femmes dans les différentes cohortes sont systématiquement inférieurs à ceux des hommes. Pour la France par exemple, le paiement net des femmes sur toute la durée de vie de la génération d'âge 0 est inférieur de moitié à celui des hommes.

Toutes les valeurs estimées dans les comptes de génération – transferts, impôts, dépenses de consommation de l'Etat – sont ramenées à l'année de base par un calcul d'actualisation. Le taux d'actualisation reflète non seulement la préférence pour le présent, mais aussi le risque associé au versement de cotisations pour des rentes qui ne seront peut-être jamais touchées. La pratique est d'utiliser un taux constant – en général de l'ordre de 5% – même si le coût du risque varie probablement selon l'âge et selon la génération (CBO 1995).

2.3 Contrainte budgétaire de long terme

La contrainte budgétaire de long terme à laquelle sont soumises toutes les administrations publiques indique que les paiements des générations actuelles et à naître devront couvrir les dépenses futures de l'Etat ainsi que la dette nette de l'année de base. S'il reste un solde impayé, celui-ci devra l'être par les générations futures. La contrainte budgétaire inter-générationnelle correspond à l'égalité suivante :

$$A + B = C + D$$

où A représente le paiement net actualisé des générations présentes sur les années de vie restantes, B celui des générations futures obtenu de manière résiduelle, C la somme actualisée de toutes les dépenses de consommation futures de l'Etat (non réparties) et D la dette nette². En principe, D devrait englober tous les actifs – financiers et réels – moins les engagements de l'Etat. En fait, seuls les actifs financiers sont pris en compte.

La contrainte budgétaire de long terme ne doit pas être interprétée comme un scénario probable. Son but est simplement de montrer les problèmes auxquels il faudra faire face si l'on ne fait rien. Elle permet de répondre aux questions suivantes : en supposant que la politique reste inchangée pour les générations présentes, quelle serait la contribution nette des générations présentes et quel serait le montant de la facture laissée aux générations à naître ?

Dans la version initiale de la méthode, seuls les impôts et les transferts sont répartis, les autres dépenses de consommation ou d'investissement de l'Etat, C , ne l'étant pas. Pour cette raison, le montant du paiement net des générations présentes n'a qu'une signification économique limitée. Le fait qu'un compte particulier soit positif ne signifie pas pour autant que la génération en question payera sur le reste de sa vie plus d'impôts qu'elle ne recevra de transferts de l'Etat.

2.4 Mesure du déséquilibre

Pour juger de la viabilité de la politique actuelle, il faut s'assurer que les générations présentes ne profitent pas de conditions plus favorables que les générations à naître. La comparaison doit porter sur des cohortes ayant le même nombre d'années à vivre. Or, cette condition n'est remplie que pour la génération d'âge 0 et les générations à naître.

On obtient un premier indicateur de déséquilibre en rapportant le paiement net actualisé d'un individu représentatif de la génération (présente) née à l'année 0, n_0 , à celui d'un individu représentatif de la génération née l'année suivante, n_1 . Si les deux paiements nets sont identiques, la condition de viabilité est satisfaite. Si le paiement net de la génération future est plus élevé que celui de la génération présente, il y a déséquilibre intergénérationnel :

$$\text{Ratio des charges fiscales nettes par tête} = \frac{n_1}{n_0}$$

Dans les pays qui ont établi des comptes de génération, on constate que la charge nette d'une génération future est presque toujours plus élevée que celle de la génération présente d'âge 0. Une revue des travaux menés dans les différents pays par Kotlikoff et Leibfritz (1999) pour

² L'équilibre à long terme du budget suppose que la dette actualisée s'annule à l'infini.

l'année 1995, montre que le déséquilibre est particulièrement important au Japon – où le paiement des générations futures est 1,7 fois plus élevé que celui des générations présentes –, en Allemagne, en Italie et en France. Au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Thaïlande, les générations futures ne sont pas moins bien traitées que les générations présentes. Il n'existe pas de données comparables pour la Suisse.

Lorsque le paiement net est proche de 0, l'utilisation du ratio donne des valeurs aberrantes. Il est alors préférable de définir l'indicateur de déséquilibre à partir de la différence plutôt que du rapport entre les deux valeurs :

$$\text{Ecart des charges fiscales nettes} = n_1 - n_0$$

Enfin, une manière très parlante de présenter le déséquilibre consiste à mesurer soit la réduction uniforme des transferts, soit l'augmentation uniforme des impôts qui serait nécessaire pour retrouver l'équilibre. Une variante consiste à n'appliquer ces mesures qu'aux générations présentes ou encore aux seules générations futures (Masson 2002). La méthode se prête donc bien aux exercices de simulation de différentes politiques.

2.5 Changements apportés au modèle initial

Dans les travaux plus récents, les auteurs ont cherché à corriger deux inconvénients de la démarche initiale. Ainsi, la convention qui consistait à estimer les paiements nets en ne considérant que les transferts et en excluant toutes les autres dépenses n'était pas satisfaisante. Le second changement concerne le traitement symétrique des générations présentes et futures.

Les premières études répartissaient entre les différentes générations tous les impôts mais une fraction seulement des dépenses. Cette convention donnait l'impression qu'une génération, sur son cycle de vie, payait beaucoup plus d'impôts qu'elle ne recevait de prestations de l'Etat. Par ailleurs, le fait de conserver un volume important de dépenses non réparties – éducation, recherche, santé, police, défense, infrastructure de transport – augmentait artificiellement le déséquilibre générationnel (Bonnet 2002). Ainsi, considérer toutes ces dépenses de consommation ou d'investissement comme des charges à fonds perdus faisait perdre toute signification économique à la valeur absolue du paiement net des diverses générations. Avec ce principe, les investissements venaient gonfler les dépenses dites de consommation de l'Etat et par là le déséquilibre intergénérationnel, alors qu'ils bénéficiaient largement aux générations futures. Que penser des dépenses publiques destinées à prévenir les risques de changements climatiques ?

Dans les travaux récents, les dépenses d'éducation sont le plus souvent réparties entre les classes d'âge supposées en bénéficiaire. Les autres dépenses sont distribuées également entre les cohortes. Cela revient à éliminer C de l'égalité présentée plus haut (et à modifier la charge nette des générations vivantes, A' remplaçant A , et des générations futures, B' remplaçant B), la contrainte budgétaire de long terme devenant :

$$A' + B' = D$$

Le second problème de l'approche traditionnelle est la différence artificielle de traitement entre les générations actuelles et les générations futures. Dans le modèle initial, les générations actuelles sont seules à bénéficier des droits acquis et le gouvernement n'a ainsi pas d'autre choix que de « se retourner contre les successeurs » (Masson 2002). La convention adoptée entre autres par Raffelhüschen (1999) consiste à traiter les générations actuelles et futures de manière symétrique, en faisant bénéficier des droits acquis les générations présentes comme les générations futures. Les paiements nets des générations vivantes et à naître sont obtenus de la même manière. Si l'on admet que toutes les dépenses de

l'Etat sont réparties entre les générations, la nouvelle contrainte budgétaire de long terme devient :

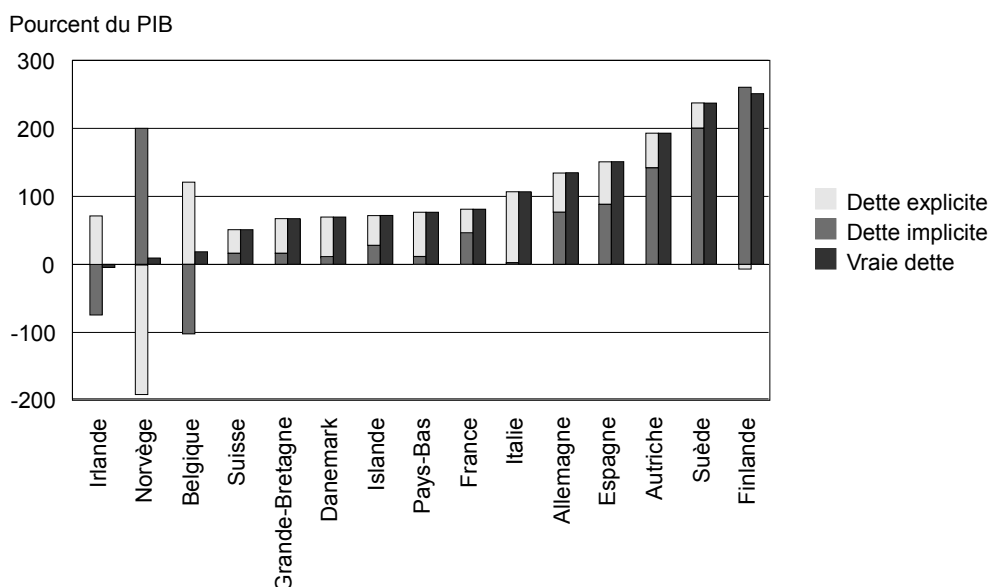
$$A' + B^{*'} + T = D$$

où A' et $B^{*'}$ représentent respectivement le paiement net global des générations actuelles (d'âge 0) et des générations futures, sous l'hypothèse d'une politique inchangée, D correspond aux engagements financiers nets de l'Etat (dette explicite) et T est un indicateur de viabilité de la politique budgétaire qui correspond au déséquilibre intertemporel et donc à la dette publique totale (implicite et explicite). Si T est positif, la politique actuelle n'est pas viable et devra tôt ou tard être modifiée.

$$\text{Dette publique intertemporelle} = T = D - (A' + B^{*'})$$

Pour cet indicateur, on dispose de données comparatives pour la Suisse et pour quelques pays européens. Il n'y a toutefois pas d'estimations comparables plus récentes que celles de l'année 1995. Avec une dette totale représentant 50% du PIB, la Suisse figure parmi les pays les moins endettés.

FIGURE 2 : Déficit de viabilité : dette explicite et implicite en % du PIB (1995)



Source : Raffelhüschen et Borgmann (2001).

Souvent, il n'y a pas de lien entre la dette financière (ou explicite) et la vraie dette (ou dette totale). La Norvège a une fortune financière nette qui représente près de deux fois son PIB, mais une dette implicite plus élevée encore. L'une compensant l'autre, elle n'est finalement que modérément endettée (10% du PIB). A l'opposé, l'Irlande et la Belgique se caractérisent par une dette financière élevée – 72% et 122% du PIB respectivement – et une dette implicite négative. La vraie dette est modérée (Belgique) ou même légèrement négative (Irlande). Les pays qui avaient une dette financière très élevée ont dû se résoudre à mettre en question les droits acquis et à prendre des mesures allant dans ce sens. Les pays peu endettés n'ont pas subi la même pression pour réformer leur politique sociale ou de prévoyance.

3. COMPTES DE GÉNÉRATION POUR LA SUISSE

Une première application de la comptabilité générationnelle en Suisse a été réalisée par Stefan Felder (1997). L'auteur utilise la méthode originale de Auerbach *et al.* (1991) pour estimer les transferts intergénérationnels engendrés par l'AVS. Il mesure la dette implicite de l'AVS pour différents scénarios (statu quo, augmentation des cotisations, augmentation de la TVA). Un compte de génération pour les différentes cohortes vivantes est également estimé.

Une comptabilité générationnelle pour l'ensemble des administrations publiques et des assurances sociales a été établie pour la première fois en Suisse par Raffelhüschen et Borgmann (2001) sur mandat du Seco. Les auteurs sont alors arrivés à la conclusion que la politique budgétaire de la Suisse ne satisfaisait pas au critère de viabilité (année de base 1997). A la dette financière nette de 135 milliards (36% du PIB), il fallait encore ajouter une dette implicite découlant de la législation actuelle et représentant 39% du PIB.

Les résultats d'une nouvelle étude commandée aux mêmes auteurs par le Seco ont été publiés en juin 2004 (Borgmann et Raffelhüschen 2004). Le compte générationnel a été calculé pour l'année 2001. Comme on pouvait s'y attendre, les résultats ne sont pas fondamentalement différents de ceux de la première étude, le déficit de durabilité étant toutefois un peu plus faible.

3.1 Méthode et hypothèses

L'analyse est menée selon les règles usuelles de la comptabilité de génération, le but étant de savoir si la politique budgétaire des collectivités publiques en Suisse est viable, autrement dit si elle peut être poursuivie sans laisser une facture impayée aux générations futures. A la différence du modèle initial de Auerbach *et al.* (1991), les auteurs font l'hypothèse d'une politique budgétaire constante, tant pour les générations actuelles que pour les générations futures. De même, toutes les dépenses de l'Etat, y compris la consommation de biens et services et les investissements, sont réparties entre les différents groupes d'âge.

Dans l'établissement d'un compte de génération, la première opération consiste à savoir comment les recettes et les dépenses de l'Etat se répartissent aujourd'hui entre les différentes classes d'âge. Cela permet de définir le profil des paiements nets par tête pour les différents groupes d'âge à l'année de référence. C'est un problème classique d'incidence budgétaire. La mesure de l'incidence des impôts et des transferts repose sur une exploitation spécifique de l'enquête sur le revenu et la consommation en 1998 (OFS 1998; Ecoplan 2001). Les dépenses d'éducation et de santé sont imputées aux bénéficiaires directs. Quant aux autres dépenses et recettes, elles sont simplement réparties sur la base d'un montant identique par tête. Les jeunes – jusqu'à 25 ans – et les personnes âgées – à partir de 65 ans – coûtent plus à l'Etat qu'ils ne lui rapportent. De 25 à 65 ans, un individu paie plus d'impôts à l'Etat qu'il ne lui coûte.

Le profil des paiements nets correspond à une analyse instantanée – à l'année 2001 – pour des individus d'âges différents. Ensuite l'on passe à une analyse longitudinale et l'on prévoit, pour chaque génération vivante ou à naître, les dépenses et les recettes qui la concernent jusqu'au moment où le dernier individu aura disparu. Le compte d'une génération représente ainsi le paiement net actualisé sur tout le cycle de vie restant d'un individu moyen de cette génération (Fig. 3).

La prévision postule une politique budgétaire constante pour les générations présentes et à naître. Cette hypothèse signifie simplement que le profil des paiements nets par âge restera identique à l'avenir, les dépenses et les recettes augmentant au rythme de la productivité. Les

prévisions des dépenses de l'AVS et de l'AI ainsi que de l'assurance chômage reposent toutefois sur des hypothèses spécifiques. Comme les rentes AVS et AI sont adaptées sur la base de la moitié de la hausse réelle des salaires (indice mixte), ces dépenses augmenteront deux fois moins vite que la productivité. Des modifications législatives projetées – 12^e révision de l'AVS en particulier – ont été introduites sous forme de scénarios afin d'en évaluer les conséquences pour la viabilité de la politique budgétaire.

En l'absence de modifications législatives (politique constante), ce sont les changements démographiques – naturels ou migratoires – qui influencent les comptes générationnels et, par là, la viabilité de la politique budgétaire. Les prévisions démographiques à très long terme (horizon 2200) jouent donc un rôle central. Pour la période allant jusqu'en 2060, les auteurs adoptent les prévisions démographiques officielles (OFS 2001). L'allongement de l'espérance de vie – 5 ans pour les femmes, 5,6 ans pour les hommes – aggrave le déficit de viabilité, alors que les migrations ont l'effet contraire, puisque les migrants sont le plus souvent de jeunes actifs.

Les indicateurs de viabilité de la politique budgétaire ont été calculés pour plusieurs scénarios. Le scénario de référence prévoit un gain annuel de productivité de 1% et un taux d'actualisation de 3%. Les prévisions démographiques correspondent au scénario A00-Trend 2000. La 11^e révision de l'AVS – refusée par le peuple – est prise en compte dans le scénario de référence.

3.2 Résultats

L'analyse conclut à un déficit de viabilité de la politique budgétaire des collectivités publiques suisses. Si l'on tient compte des droits acquis par toutes les générations vivantes et à naître, la valeur actualisée de tous les engagements non couverts équivaut à une dette implicite égale à 24,5% du PIB (18,6% si la 11^e révision de l'AVS avait été acceptée). Pour connaître le montant réel des engagements, il faut y ajouter la dette financière nette à l'année de départ (161,7 milliards ou 39% du PIB). La vraie dette représente 63,5% du PIB; elle est donc plus élevée que celle qui figure dans les comptes des collectivités publiques suisses. En comparaison internationale, elle reste cependant modérée. A noter que la vraie dette ne peut pas être interprétée comme une facture impayée découlant du comportement des générations vivantes et transmise aux générations futures. En effet, avec la méthode adoptée, les générations futures contribuent au déficit de viabilité, car elles bénéficient aussi des droits acquis. Par ailleurs, une partie de la dette à l'année de référence est attribuable aux générations éteintes.

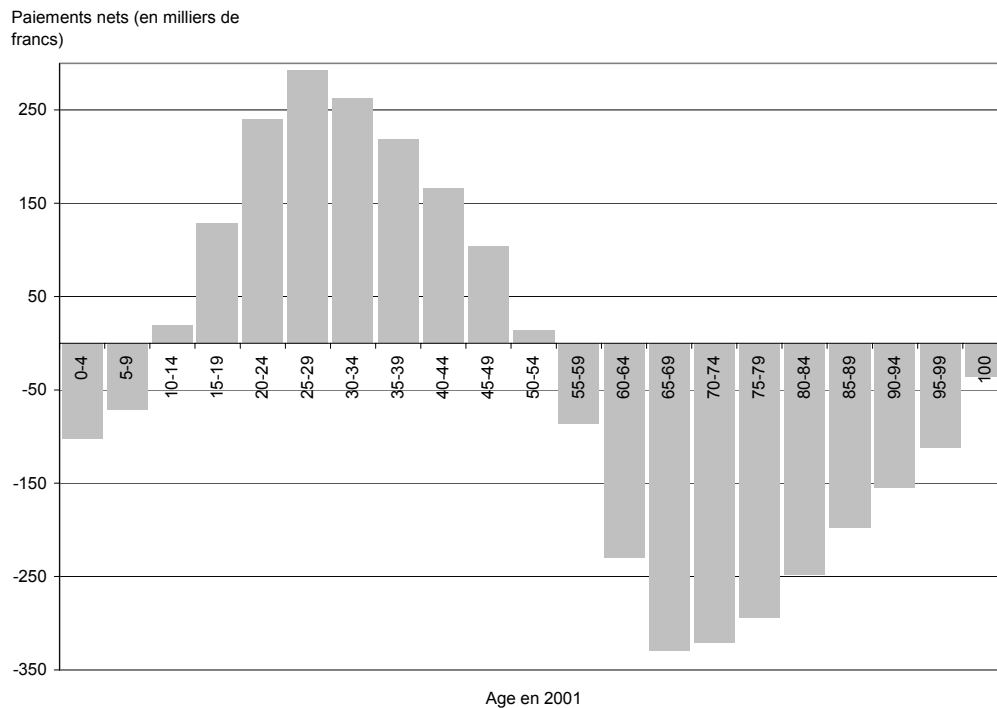
Le deuxième indicateur de viabilité s'obtient en comparant le paiement net de la génération (présente) née en 2001 avec celui de la génération (future) à naître en 2002. Sur sa vie entière, un représentant de la génération née en 2001 touchera environ 70 000 francs de transferts nets de plus qu'un représentant des générations futures, compte tenu de la hausse d'impôts que ces dernières devront accepter pour résorber le déséquilibre (scénario de référence). Cet indicateur révèle un déséquilibre générationnel.

Le troisième indicateur de viabilité, peut-être le plus parlant, est l'augmentation des impôts qu'il faudrait imposer aux générations futures pour effacer le déficit de viabilité. Cette augmentation est de 8% dans le scénario de référence.

Il ne faut pas attacher trop d'importance aux comptes générationnels des diverses cohortes vivantes. Par exemple, le chiffre de -330 000 francs obtenu pour la génération âgée de 65 à 69 ans à l'année de référence signifie seulement qu'un membre représentatif de cette cohorte recevra plus de l'Etat qu'il ne payera d'impôts jusqu'à la fin de sa vie (scénario de référence,

Fig. 3). Comme il n'y a pas de calcul rétrospectif, le bilan de chaque groupe d'âge se rapporte aux seules années de vie restantes; c'est pourquoi les soldes ne sont pas comparables entre eux³. Le fait que le bilan soit positif pendant la période de formation et négatif dans la vieillesse n'a rien de surprenant. Le profil par âge a surtout une vertu pédagogique, puisqu'il permet de se rendre compte des effets du vieillissement démographique sur les finances de l'Etat. Il n'apporte pas vraiment une information utile pour la conduite de la politique budgétaire de l'Etat.

FIGURE 3 : Comptes générationnels



Source : Borgmann et Raffelhüschen (2004).

3.3 Options de politique budgétaire

Plusieurs options s'offrent pour résorber le déficit de viabilité. La stratégie peut consister à réduire les dépenses ou à augmenter les recettes. Un sacrifice peut être demandé aux seules générations futures ou partagé entre générations présentes et futures. La méthode de la comptabilité générationnelle se limite en effet à mesurer le déficit de viabilité, elle ne dit rien sur la manière de résorber le déséquilibre.

Si l'on fait porter le poids de l'ajustement aux seules générations futures, celles-ci devraient accepter une augmentation générale des prélèvements de l'Etat de 8%. Par contre, si l'on

³ Pour une étude incluant un calcul rétrospectif, voir CBO (1995).

demande un effort symétrique à toutes les générations, la résorption du déficit de viabilité exigera l'une ou l'autre des mesures suivantes : une augmentation *ad aeternam* de 2 points de TVA, une hausse permanente de tous les prélèvements de 2,9% ou une baisse du même pourcentage de toutes les dépenses.

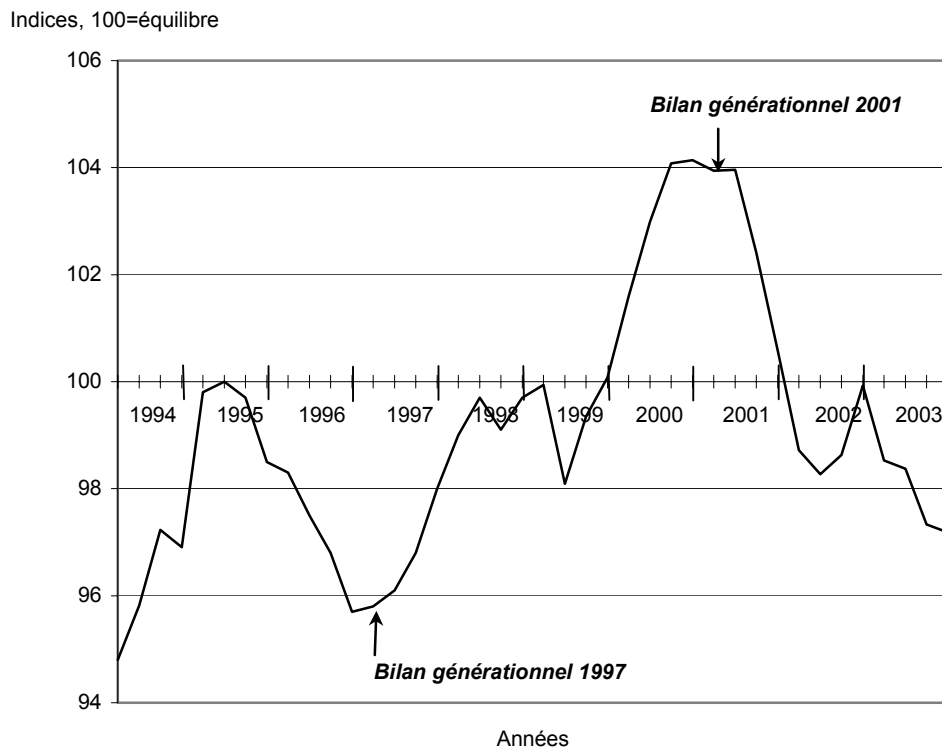
La méthode de la comptabilité générationnelle est aussi très utile pour simuler des modifications concrètes de la législation et en apprécier les conséquences sur la viabilité de la politique budgétaire. Porter l'âge de la retraite à 67 ans réduirait le déficit de viabilité de 63,5% du PIB à 32%. Abandonner l'indice mixte pour l'indexation des rentes AVS après la retraite – les rentes seraient uniquement indexées sur les prix – réduirait le déficit de viabilité de 17 points de pourcentage du PIB. Combiner ces deux mesures (prévues dans la 12^e révision de l'AVS) en maintenant le taux de TVA à son niveau actuel permettrait de ramener la dette intertemporelle à 15% du PIB, soit nettement au-dessous de la dette financière nette actuelle.

3.4 Robustesse des résultats

L'étude de Raffelhüschen et Borgmann ne le montre pas explicitement, mais l'on sait que les résultats sont sensibles à la situation conjoncturelle de l'année de référence (Dellis 2002, Accardo 2002). En effet, ce sont les dépenses et les recettes effectives de l'année de base qui sont extrapolées et non les dépenses et les recettes corrigées des variations conjoncturelles. Un déséquilibre à l'année de base se répercute donc à l'infini sur les comptes des générations successives. De ce point de vue, ni l'année 1997 (première étude) ni l'année 2001 (seconde étude) ne sont de bons points de référence. En 1997, la production se situait au-dessous de son niveau de long terme, en 2001 assez nettement au-dessus. La conjoncture à l'année de référence explique sans doute assez largement la diminution de la dette implicite entre 1997 et 2001⁴. C'est pourquoi il est difficile de comprendre pourquoi les dépenses et les recettes effectives à l'année de référence sont utilisées pour la projection. Les recettes sont supérieures et les dépenses inférieures au niveau qu'elles auraient atteint dans une conjoncture équilibrée.

⁴ Une valeur de l'indicateur Créa proche de 100 traduit une conjoncture normale; une valeur inférieure à 100, une faible activité; une valeur supérieure à 100, une forte activité.

FIGURE 4 : Indicateur conjoncturel Créa



Source : Créa (2003).

Les résultats sont aussi très sensibles au choix des hypothèses. Dans une étude récente consacrée à la France, Bonnet (2002) observe que le déséquilibre générationnel varie de 1 à 4 selon les hypothèses. En ce qui concerne la Suisse, avec une diminution de 1 point du taux d'actualisation – 2% au lieu de 3% –, le déficit de viabilité est totalement résorbé. Or, un taux de 2% peut parfaitement se justifier pour la Suisse en raison du faible niveau des taux d'intérêt réels. En conservant le taux d'actualisation du scénario de référence (3%), mais en supposant que la croissance sera un peu plus forte (1,5% au lieu de 1%), le déficit de viabilité est également éliminé. Enfin, les hypothèses sur lesquelles reposent les prévisions démographiques influencent elles aussi le résultat. Selon les scénarios démographiques, la dette intertemporelle est très élevée ou très faible; elle peut aussi devenir négative.

La méthode utilisée pour établir un compte générationnel postule que les impôts payés par une classe d'âge sont fonction du nombre d'individus concernés et de l'évolution de la productivité. Par hypothèse, le taux d'activité aux différents âges est supposé rester constant. Cette hypothèse introduit un biais dans l'estimation du déséquilibre générationnel s'il y a une tendance à l'augmentation du taux de participation – des femmes en particulier – à la vie

active. En Suisse, la participation des femmes reste faible en comparaison avec des pays comme la Finlande, le Danemark et la Norvège, où les taux de participation des hommes et des femmes sont presque identiques⁵. Si la participation des femmes en Suisse devait se rapprocher de celle observée dans ces pays, il en résulterait une réduction significative du déséquilibre générationnel⁶.

3.5 Dette implicite envers les caisses de pension

L'étude de Borgmann et Raffelhüschen (2004) estime la valeur actuelle des transferts nets futurs et, par là, la dette implicite de l'Etat. Or, dans le calcul de celle-ci, les auteurs ont tenu compte des dépenses futures non couvertes de l'AVS (1^{er} pilier), mais pas du déficit de couverture des caisses de pension (2^e pilier). Selon une étude de Swissca (2003), le taux de couverture des caisses publiques était de 79,7% à fin 2003⁷. A noter qu'une insuffisance de couverture est tolérée pour les caisses publiques, l'hypothèse étant que les ressources des collectivités et l'argent des contribuables constituent un bon substitut aux ressources propres de la caisse (Zimmermann 2004).

Le déficit de couverture des caisses de pension publiques équivaut à un déséquilibre générationnel au même titre qu'un déficit de financement des futures rentes AVS ou des dépenses de santé. Tôt ou tard, le déséquilibre devra être corrigé, probablement par les contribuables. Selon une étude de Zimmermann et Valda (2003)⁸, l'insuffisance de capital pour couvrir les engagements futurs atteignait 41,3 milliards de francs, dans le meilleur des cas, à la fin du premier semestre 2002⁹. Ce montant sous-estime cependant l'importance des engagements non couverts. En effet, les caisses publiques qui fonctionnent selon le système de la primauté des prestations utilisent, pour calculer le capital de couverture nécessaire et fixer les cotisations, un taux technique qui ne correspond pas aux conditions du marché¹⁰. Ce faisant, les caisses surestiment les rendements futurs et sous-estiment le capital nécessaire pour garantir les prestations. Le taux de couverture donne alors une image biaisée de la situation réelle de la caisse. Selon les calculs des deux auteurs, l'insuffisance de couverture des caisses en régime de primauté des prestations, estimée avec un taux technique conforme aux conditions du marché, serait de 51,0 milliards, contre 25,9 milliards sans cet ajustement. Globalement, la dette implicite des caisses de pension se monterait à 66 milliards, soit

⁵ En Suisse, il existe un potentiel d'augmentation des taux d'activité féminins dans les tranches d'âge 25-54 ans (maternité et éducation des enfants) et 55-64 ans. Voir Wanner *et al.* (2003).

⁶ Bovenberg et Ter Rele (2000) observent pour les Pays-Bas une importante diminution du déséquilibre générationnel lorsque l'on prend en considération l'augmentation prévisible de la participation des femmes au marché du travail. L'augmentation nécessaire des impôts indirects passe de 4,2 à 1,1 point de pourcentage du PIB.

⁷ L'estimation se fonde sur un échantillon de 40 caisses, le degré de couverture n'étant toutefois connu que pour 19 d'entre elles. Le degré de couverture varie beaucoup d'une année à l'autre selon l'évolution des marchés financiers (voir Complementa 2003).

⁸ L'étude a été réalisée sur mandat d'Avenir Suisse. Les données de base proviennent de l'enquête Swissca 2003.

⁹ Une autre estimation fondée sur l'analyse de 84 caisses – 72 étaient en découvert – donne pour 2002 un découvert total de 35 milliards (données internes OFAS).

¹⁰ Zimmermann et Valda (2003) estiment le taux approprié à 3,0 et 2,4% pour 2002 et 2003 respectivement. Le taux généralement utilisé est de 4%.

15,8 points de PIB. La vraie dette des administrations publiques – implicite et explicite – atteindrait ainsi 79,3 points de pourcentage de PIB et non 63,5 comme estimé par Borgmann et Raffelhüschen (2004). Ces chiffres doivent toutefois être considérés avec prudence, car les taux de couverture qui ont servi à estimer la dette implicite vis-à-vis des caisses de pension sont influencés par des facteurs accidentels (chute des marchés boursiers)¹¹.

TABEAU 1 : Vraie dette compte tenu des engagements envers les caisses de pension, en points de pourcentage du PIB (2001)

Dettes explicites	Dettes implicites hors 2 ^e pilier	Dettes implicites du 2 ^e pilier*	Dettes implicites totales	Dettes totales
39,0%	24,5%	15,8%	40,3%	79,3%

* 2002.

Sources : Borgmann et Raffelhüschen (2004), Zimmermann et Valda (2003).

3.6 Discussion

La comptabilité générationnelle est d'abord un bon outil pédagogique. Elle montre les limites des indicateurs traditionnels que sont le déficit budgétaire ou le niveau des engagements financiers. Elle vise à sensibiliser les décideurs aux dangers d'adopter, sans se préoccuper du financement, des mesures dont les coûts se feront sentir à très long terme.

La première conclusion qui ressort de l'étude est que le déséquilibre générationnel en Suisse est modéré et qu'il peut être annulé par des mesures certes douloureuses mais supportables, telles qu'une augmentation des prélèvements ou une diminution des dépenses correspondant approximativement à un point de PIB (scénario de référence). La seconde conclusion importante est que le déséquilibre générationnel peut être résorbé sans toucher aux dépenses ou aux recettes si l'on parvient à augmenter légèrement le rythme de la croissance économique (de 1% à 1,5%).

La comptabilité de génération – ou une autre méthode comparable (voir ci-dessous) – se prête bien à la simulation des changements législatifs. Elle devrait servir d'outil pour évaluer *ex ante* les conséquences financières de toutes les politiques ayant des conséquences à long terme. Une telle procédure constituerait une bonne mesure préventive contre la myopie des décideurs et placerait ceux-ci plus clairement devant leurs responsabilités.

La méthode adoptée pour établir un bilan générationnel pour la Suisse soulève cependant plusieurs questions. La comptabilité de génération n'est pas une analyse coûts-bénéfices et les dépenses autres que les transferts sont imputées aux différentes cohortes en fonction de la responsabilité supposée dans les coûts et non sur la base des avantages obtenus. Cela pose un

¹¹ Faute de données pour 2001, la dette implicite vis-à-vis des caisses de pension est calculée pour 2002. De la même manière que la dette implicite pour l'ensemble des engagements de l'Etat dépend de la conjoncture économique, le taux de couverture des caisses de pension et la dette implicite correspondante dépendent de la situation sur les marchés financiers. Pour cette raison, la dette implicite envers les caisses de pension publiques estimée par Zimmermann et Valda (2003) est surestimée.

problème pour les investissements : les grands travaux réalisés en 2001 – NLFA, par exemple – sont imputés aux individus vivant à l'année en question, ce qui est conforme à la méthode. Or, les bénéficiaires reviendront surtout aux générations futures. Si les générations présentes cessaient d'investir et d'entretenir l'infrastructure, la comptabilité générationnelle interpréterait le résultat – diminution du déficit de viabilité – comme un avantage pour les générations futures, ce qui est évidemment absurde.

Les comptes de génération sont calculés séparément pour les hommes et pour les femmes. Pour la génération âgée de 50 ans en 2001, les hommes devront effectuer sur le reste de leur vie un paiement net de 300 000 francs alors que les femmes bénéficieront d'un transfert net de près de 280 000 francs. Ces chiffres n'ont qu'une signification limitée et reposent sur des conventions arbitraires. Il n'y a pas de sens à vouloir établir un compte de génération séparé pour les hommes et pour les femmes et l'on ne voit d'ailleurs pas comment cette information pourrait être utilisée pour la politique budgétaire.

Avec la méthode adoptée – générations vivantes et à naître traitées de manière symétrique –, le déficit de viabilité ne doit pas être interprété comme un signe d'iniquité entre générations. Il indique que la politique actuelle devra être changée tôt ou tard. Pour pouvoir interpréter le déséquilibre – la vraie dette – en termes d'équité générationnelle, il faudrait considérer que la politique actuelle ne s'applique qu'aux générations présentes, comme l'ont fait à l'origine Auerbach *et al.* (1991).

Finalement, il faut se demander si l'indice de viabilité est le bon indicateur du déséquilibre générationnel. Pourquoi devrait-on transmettre aux générations futures une situation sans dette ? Ne devrait-on pas plutôt, comme le fait l'OCDE (voir ci-dessous), adopter la stabilité du rapport d'endettement (dette nette/PIB) comme norme de viabilité ?

4. MESURES DE VIABILITÉ : COMPTES DE GÉNÉRATION OU MÉTHODE UTILISÉE PAR L'OCDE

4.1 Comparaisons

Deux approches de la viabilité à long terme des politiques budgétaires ont été développées au début des années 1990. La première, adoptée par l'OCDE et appelée ci-après méthode OCDE, repose sur les travaux de Blanchard (Blanchard 1990 et Blanchard *et al.* 1990). La seconde est celle de la comptabilité générationnelle présentée plus haut. Les deux méthodes ont de nombreux points communs mais aussi quelques différences.

Dans les deux cas, la viabilité est définie à partir d'une contrainte budgétaire intertemporelle. Pour juger de la viabilité de la politique budgétaire, il s'agit de se demander s'il est probable que les autorités soient contraintes de modifier les recettes ou les dépenses futures pour éviter une crise de la dette (Chourraqui *et al.* 1990). Le point de vue est similaire dans la comptabilité de génération : si l'équilibre budgétaire de long terme n'est pas réalisé, les recettes ou les dépenses devront être adaptées à un moment ou à un autre. En d'autres termes, le déficit de viabilité devra être résorbé. Dans l'approche de l'OCDE, l'accent est mis sur le caractère soutenable ou non de la dette, alors que dans la comptabilité générationnelle, c'est le traitement identique des générations présentes et des générations à naître qui constitue le critère central. Le critère de la comptabilité générationnelle est donc proche de celui proposé par la commission Brundtland (WCED 1987), selon lequel le développement est durable s'il répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la satisfaction des besoins des générations futures.

Les deux approches se distinguent aussi par l'horizon temporel : horizon infini dans la comptabilité générationnelle contre périodes de un, trois ou même trente à cinquante ans dans la méthode de l'OCDE. Dans cette dernière, la politique budgétaire est viable si le rapport entre la dette et le PIB reste constant sur la période. Le fait qu'une dette subsiste en fin de période est donc compatible avec la condition de viabilité, pour autant que le poids relatif de la dette n'ait pas augmenté. La comptabilité générationnelle considère au contraire que laisser une dette impayée aux générations futures – dette financière ou implicite – est une violation de la condition de viabilité.

4.2 Indicateurs de viabilité à court et long terme

Blanchard, l'initiateur de la méthode adoptée par l'OCDE, propose trois indicateurs de viabilité : l'écart primaire, l'écart fiscal de moyen terme et l'écart fiscal de long terme. Ces indicateurs peuvent être calculés pour une collectivité particulière, pour un niveau de gouvernement ou pour l'ensemble du secteur public. Pour la Suisse, il n'existe que des estimations pour des collectivités particulières¹².

Ecart primaire

Cet indicateur a l'avantage de la simplicité, car il n'exige pas de prévision des recettes et dépenses futures. Il définit la condition nécessaire pour que le rapport d'endettement ne se détériore pas.

L'insuffisance de financement (ΔB) est donnée par l'écart entre les dépenses hors intérêts (G) et les recettes (T), à quoi il faut ajouter les intérêts sur la dette accumulée (rB), soit :

$$\Delta B = G - T + rB$$

L'écart entre les dépenses hors intérêts et les recettes ($G-T$) correspond au déficit primaire. La politique est jugée viable si le rapport de la dette au PIB (b) demeure constant. La variation du rapport d'endettement (b) est donnée par le déficit primaire rapporté au PIB (d) et par la charge d'intérêt de la dette (rb) corrigée de la croissance du PIB (y). Cette présentation met bien en évidence les deux causes possibles de la croissance de l'endettement, soit le déficit primaire – qui reflète la politique budgétaire actuelle – et la dynamique de la dette – qui montre les conséquences des déficits accumulés dans le passé :

$$\Delta b = d + (r - y)b$$

Si le taux de croissance est supérieur au taux d'intérêt et s'il n'y a pas de déficit primaire, il n'y a pas de danger d'explosion de la dette. Au contraire, le rapport d'endettement va progressivement diminuer pour tendre vers un endettement nul. Par contre, si le taux d'intérêt dépasse le taux de croissance, un excédent primaire est nécessaire pour éviter la croissance du rapport d'endettement, donc pour assurer une politique budgétaire viable. L'indicateur de viabilité est l'écart primaire (EP), qui correspond à la différence entre le solde primaire

¹² Weinmann (1997) a estimé l'insuffisance de recettes (« *short and medium-term tax gap* ») et le niveau de dépenses soutenable (« *short and medium-term spending gap* ») en utilisant les indicateurs de Blanchard. Egli et Leu (1995) ont mené une étude comparable portant sur les finances du canton de Berne. Burgat et Jeanrenaud (1989 et 1991) proposent une autre méthode pour mesurer la viabilité de la politique budgétaire, qui postule également la stabilité du rapport d'endettement.

nécessaire à la stabilisation de l'endettement et le solde primaire effectif. Si EP est positif, la politique n'est pas viable à long terme et il faudra tôt ou tard augmenter les dépenses ou réduire les recettes de manière à ce que l'excédent primaire suffise à compenser les effets de la dette accumulée :

$$EP = -(d + (r - y)b)$$

Cette présentation a surtout une vertu pédagogique, puisqu'elle met bien en évidence les causes d'un déficit de viabilité et montre comment il est possible de rétablir l'équilibre. La mesure de la viabilité est certainement trop sommaire pour servir d'outil de gestion budgétaire, tant les dépenses que les recettes étant supposées croître au même rythme que le PIB. Il s'agit d'un indicateur myope, car il ne tient compte ni des effets du vieillissement ni des risques que les droits acquis font peser sur l'équilibre à long terme.

Ecart fiscal à moyen et long terme

L'écart fiscal correspond à la différence entre le taux de prélèvement fiscal nécessaire pour stabiliser le rapport d'endettement à l'issue de la période choisie (t_n^*) et le taux effectif de prélèvement (t)¹³. Autrement dit, cette mesure de la viabilité renseigne sur la hausse des recettes (en points de pourcentage du PIB) nécessaire pour stabiliser le rapport d'endettement. Le fait que l'indicateur soit défini en termes de prélèvements plutôt qu'en termes de dépenses est une simple convention qui ne dit rien sur la manière dont l'équilibre doit être rétabli, par une baisse des dépenses ou par une hausse des impôts. C'est l'écart entre le taux effectif de prélèvement et le taux nécessaire à la stabilisation de l'endettement qui indique si la politique budgétaire est viable. L'OCDE a calculé cet indicateur pour quelques pays à l'horizon 2030, l'année de base étant 1997. Ainsi, l'Allemagne devrait augmenter ses prélèvements fiscaux de 3,0 points de pourcentage du PIB (ou diminuer les dépenses d'autant) pour éviter une aggravation de son endettement, alors que la Belgique suit une politique budgétaire viable (t^* et t coïncident).

En ce qui concerne l'écart fiscal à moyen terme, on retiendra la période de planification – généralement 4 ans – pour laquelle on dispose de prévisions. Pour une vision à plus long terme, l'auteur recommande un horizon de 20 à 50 ans qui permet de tenir compte des changements démographiques. Le calcul de l'indicateur nécessite une prévision à très long terme des dépenses et des recettes. Les conséquences du vieillissement sur les dépenses de prévoyance, de santé et d'éducation sont prises en compte. L'estimation des recettes se fonde sur l'hypothèse que leur rapport au PIB restera constant. La même hypothèse vaut pour les dépenses non liées à l'âge (Advisory Council 2001).

¹³ Le taux de prélèvement qui permet de stabiliser le rapport d'endettement, t_n^* , correspond approximativement à la moyenne des dépenses en biens et services et des transferts (rapportés au PIB) sur la période considérée, plus l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance multiplié par le rapport d'endettement initial, soit :

$$t_n^* \cong \frac{\sum_1^n (g_n + h_n)}{n} + (r - y)b_0$$

5. CONCLUSIONS

Est-il nécessaire de disposer d'indicateurs de viabilité à long terme ? Le cas échéant, quelle place faut-il réserver aux indicateurs budgétaires traditionnels et aux indicateurs de viabilité à plus long terme ? Le déficit et la dette publique sont-ils des concepts sans réelle signification économique, comme le suggèrent certains initiateurs de la comptabilité générationnelle ? Les indicateurs de viabilité devraient-ils se substituer aux indicateurs financiers usuels, la comptabilité pouvant même remplacer le budget ? Si l'on choisit de se doter d'indicateurs de viabilité, comment définit-on la viabilité et quel est l'horizon temporel approprié ? Finalement, avec quelle périodicité devrait-on mesurer la viabilité à long terme de la politique budgétaire ? Telles sont les questions à considérer au moment de choisir les instruments d'analyse de la politique budgétaire.

Il est vrai que le déficit budgétaire – déficit financier ou de fonctionnement – ne permet pas de juger de la viabilité de la politique actuelle. Un budget équilibré ne donne pas l'assurance qu'il n'y aura pas demain un déséquilibre insupportable, sous l'effet combiné des droits acquis et du vieillissement démographique. De même, il est vrai que la dette publique ne dit rien des engagements futurs découlant de la législation actuelle. Plusieurs pays ayant une dette financière modeste ont une dette globale élevée. Les pays peu endettés (dette explicite) paraissent éprouver une moindre aversion envers les risques financiers futurs, alors que les pays très endettés prennent plus vite des mesures pour éviter une crise future de la dette.

Les règles budgétaires adoptées par de nombreux pays – limite du déficit ou de la dette en valeur absolue ou en pourcentage du PIB, plafond à la croissance des dépenses – ne servent pas à prévenir les politiques budgétaires non viables. Si la règle du frein à l'endettement – qui a été appliquée pour la première fois au budget 2003 de la Confédération – permet d'éviter les déficits structurels, elle ne va pas empêcher le Parlement de voter des lois risquant de mettre en péril l'équilibre financier à long terme. Quant à la comptabilité de génération et aux indicateurs de viabilité de l'OCDE, s'ils permettent de reconnaître suffisamment tôt les risques de déséquilibre à long terme, ils ne sont en revanche pas de bons instruments de prévention des dérapages budgétaires à court terme. Comptabilité de génération et frein à l'endettement ne sont pas des substituts mais des outils complémentaires répondant à des objectifs différents.

Il existe deux familles de méthodes pour mesurer la viabilité de la politique budgétaire : la comptabilité générationnelle et les indicateurs proposés par l'OCDE. Les deux approches ont de nombreux points communs. Ce qui les distingue, c'est d'abord le critère pour décider si une politique est viable ou non, c'est ensuite l'horizon temporel. La comptabilité de génération juge que la politique budgétaire est viable si les générations vivantes ne laissent pas une dette impayée aux générations futures. Le critère central est donc l'existence ou non d'un déséquilibre générationnel. La méthode de l'OCDE adopte un critère de viabilité différent : la politique budgétaire est jugée viable si le rapport de la dette publique au PIB demeure constant. Les indicateurs proposés par l'OCDE indiquent aux autorités si la politique budgétaire peut être maintenue sans risque d'une explosion de la dette. L'autre différence entre les deux approches concerne l'horizon temporel. Dans la comptabilité de génération, l'horizon est infini et l'on postule que la politique actuelle sera appliquée à l'infini sans changement. Dans l'approche de l'OCDE, les indicateurs de viabilité sont calculés pour un horizon fini : 1 an, 3 ou 4 ans (période de planification) pour la viabilité à moyen terme et 20 à 50 ans pour la viabilité à long terme. Blanchard considère que l'indicateur de viabilité à moyen terme est le plus important; c'est celui sur lequel l'OCDE et les gouvernements devraient concentrer leur attention.

Quelle que soit l'approche adoptée – comptabilité de génération ou méthodes de l'OCDE –, les autorités disposeront d'une information pertinente sur la viabilité à long terme de la politique budgétaire actuelle. Un bon indicateur de politique budgétaire devrait être aisément compréhensible, relativement simple à établir et dépendre le moins possible d'un modèle, autrement dit reposer sur une analyse positive plutôt que sur des jugements normatifs (Gramlich 1990); les avertissements que donnent les indicateurs sur les risques futurs devraient être crédibles. Ni la comptabilité de génération ni les indicateurs de viabilité à moyen et long terme de l'OCDE ne sont simples à calculer. L'une des difficultés de la comptabilité générationnelle est de savoir à quelle classe d'âge il faut attribuer les différentes dépenses et recettes de l'Etat. Cette question est résolue plus simplement avec la méthode de l'OCDE, laquelle, il est vrai, ne fournit pas la même information détaillée sur le déséquilibre générationnel. Dans les deux cas, tant le critère de viabilité que la méthode de calcul sont aisément compréhensibles. Le fait que les indicateurs de l'OCDE s'inscrivent dans un horizon temporel fini et que cet horizon puisse être choisi est un argument en leur faveur. Il est probable que les autorités n'accepteront pas de prendre des mesures impopulaires – augmenter les prélèvements fiscaux ou réduire les prestations – si les risques concernent un avenir très lointain. Un horizon à 20 ou 30 ans est quelque chose de plus concret qu'un horizon infini. De même, l'idée de vouloir stabiliser le rapport entre la dette et le PIB (OCDE) paraît un objectif plus raisonnable que de vouloir laisser un environnement sans dette aux générations futures (comptabilité de génération). Les méthodes de l'OCDE offrent donc un certain nombre d'avantages par rapport à la comptabilité de génération. L'intérêt de cette dernière serait de fournir une information plus complète.

Le système d'information dont disposent les autorités fédérales et cantonales pour connaître l'orientation à moyen terme de la politique budgétaire et pour juger de la viabilité de cette politique à plus long terme est aujourd'hui déficient. Pour l'améliorer, il conviendrait de compléter les données existantes. La palette d'outils pourrait comprendre les indicateurs suivants :

- ◆ Des mesures instantanées : solde financier et solde primaire (données existantes), plus les mêmes soldes corrigés des variations conjoncturelles (données existantes, mais non publiées), afin d'apprécier l'orientation de la politique budgétaire. Pour que le solde budgétaire ait une réelle signification économique, il est essentiel que la comptabilité publique soit établie conformément aux normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS);
- ◆ Un ou plusieurs indicateurs renseignant sur l'évolution de la pression fiscale, tels que la quote-part fiscale ou la quote-part de l'Etat. Il s'agit d'éviter que le poids de la fiscalité réduise la croissance à long terme, accentuant ainsi le déséquilibre générationnel;
- ◆ Des mesures de viabilité à moyen terme : un indicateur de viabilité à moyen terme (4 ans) devrait être établi en suivant la méthode de l'OCDE. Cet indicateur renseigne sur l'écart entre le niveau effectif des prélèvements fiscaux et le niveau nécessaire pour maintenir stable le ratio de la dette publique au PIB;
- ◆ Une mesure de viabilité à long terme : il s'agit de choisir entre la comptabilité de génération et l'écart fiscal à long terme. L'avantage de la seconde méthode est de permettre de choisir un horizon pas trop éloigné – 20 ou 25 ans, par exemple – afin que les décideurs se sentent concernés. Dans les deux cas, le déséquilibre à long terme peut s'exprimer sous la forme d'une augmentation de la charge fiscale, grandeur moins abstraite que la dette implicite. Il n'est pas nécessaire et serait sans doute contre-productif d'établir chaque année une mesure du déséquilibre générationnel. Il est par contre important que les dépenses ou les recettes à l'année de base ne soient pas influencées par

des facteurs conjoncturels. Au besoin, on utilisera des valeurs corrigées de l'influence de la conjoncture.

Le compte de génération établi pour la Suisse donne une information sur la viabilité de la politique budgétaire pour l'ensemble des administrations publiques et des assurances sociales. L'indicateur de viabilité se résume donc à un seul chiffre, sans que l'on sache quelle part du déséquilibre générationnel doit être attribuée aux domaines de compétence de la Confédération et quelle part est attribuable à la politique budgétaire des cantons et des communes. Dans ces conditions, il est probable que les cantons et communes ne se sentent pas très concernés par l'annonce d'un déséquilibre générationnel. Il serait souhaitable de publier un compte pour la Confédération et un compte séparé commun aux cantons et aux communes. Il serait également judicieux que les cantons mettent en place individuellement des outils d'analyse permettant d'évaluer la viabilité des politiques budgétaires à moyen terme. L'indicateur de l'OCDE – écart fiscal de moyen terme – conviendrait tout à fait. Enfin, la dette des collectivités publiques vis-à-vis des caisses de pension devrait être intégrée dans l'analyse.

REFERENCES

Accardo, J. (2002), « Une étude de comptabilité générationnelle pour la France en 1996 », *Economie & Prévision*, vol. 3, n° 154, p. 43-57.

Advisory Council of the German Ministry of Finance – Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministerium der Finanzen (2001), *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik – Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte*, Schriftenreihe des Bundesministerium der Finanzen 71, Berlin.

Agulnik, P., Cardarelli, R. and Sefton, J. (2000), “The Pensions Green Paper: A Generational Accounting Perspective”, *The Economic Journal*, Vol. 110, No. 467.

Auerbach, A.J., Gokhale, J. and Kotlikoff, L.J. (1991), *Generational Accounts – A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*, Working Paper No. 9103, Federal Reserve Bank of Cleveland, Cleveland.

Auerbach, A.J., Gokhale, J. and Kotlikoff, L.J. (1991), *Generational Accounting: A New Approach for Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving*, Working Paper No. 9107, Federal Reserve Bank of Cleveland, Cleveland.

Auerbach, A.J., Gokhale, J. and Kotlikoff, L.J. (1994), “Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 1, p. 73-94.

Auerbach, A.J., Gokhale, J. and Kotlikoff, L.J. (1995), “Generational Accounts and Lifetime Tax Rates, 1900-1991”, in Mayer, T. S. and Sheffrin, S. M. (eds.), *Fiscal and Monetary Policy*, Elgar, Aldershot, p. 348-359.

Auerbach, A.J., Kotlikoff, L.J. and Leibfritz, W. (eds.) (1999), *Generational Accounting Around the World*, University of Chicago Press, Chicago and London.

Auerbach, A.J. and Oreopoulos, P. (1999), *Generational Accounting and Immigration in the United States*, Working Paper No. 7041, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Auerbach, A.J. and Oreopoulos, P. (1999), “Analysing the Fiscal Impact of U.S. Immigration”, *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 2, p. 176-180.

Banks, J., Disney, R. and Smith, Z. (2000), “What Can We Learn from Generational Accounts for the United Kingdom?”, *Economic Journal*, Vol. 110, No. 467, p. F575-597.

Benz, U. and Fetzer, S. (2004), *Indicators for Measuring Fiscal Sustainability – A Comparative Application of the OECD-Method and Generational Accounting*, Discussion Paper No. 118, Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Freiburg.

Blanchard, O. (1990), *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators*, Working Paper No. 79, OECD Department of Economics and Statistics, Paris.

Blanchard, O., Chouraqui J.C., Hagemann R.P. and Sartor N. (1990), *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*, OECD Economic Studies, No. 15, OECD, Paris.

Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Ermisch, J., Wickström, B.-A. and Zimmermann, K.F. (eds.), Springer, Heidelberg and New York.

Bonin, H. and Patxot, C. (2004), *Generational Accounting as a Tool to Assess Fiscal Sustainability: An Overview of the Methodology*, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

- Bonnet, C. (2002), « Comptabilité générationnelle appliquée à la France : Quelques facteurs d'instabilité des résultats », *Economie & Prévision*, vol. 3, n° 154, p. 59-78.
- Borgmann, C. und Raffelhüschen, B. (2004), *Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995 - 2001*, SECO, Bern.
- Bovenberg, A.L. and Ter Rele, H. (2000), "Generational Accounts for the Netherlands: An Update", *International Tax & Public Finance*, Vol. 7, No. 4-5, p. 411-430.
- Burgat, P. et Jeanrenaud, C. (1989), « L'équilibre budgétaire et l'endettement des collectivités publiques locales », *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, n° 4, p. 597-608.
- CBO (1995), *Who Pays and When? An Assessment of Generational Accounting*, The Congressional Budget Office, Washington.
- Chouraqui, J.-C., Hagemann, R.P. and Sartor, N. (1990), *Indicators of Fiscal Policy: A Re-Examination*, Working Paper No. 78, OECD Department of Economics and Statistics, Paris.
- Complementa (2003), *Zur aktuellen Lage schweizerischer Pensionskassen – Risiko Check-up 2003*, Complementa Investment-Controlling, St. Gallen, Zürich.
- Créa (2003), *Conjoncture romande et Suisse*, n° 33, août, HEC/UNIL, Lausanne.
- De Vries, C.G. and Teulings, C.N. (2004), *General Accounting, Solidarity and Pension Losses*, Discussion Paper No. 4029, Center for Economic and Policy Research, London.
- Dellis, A. (2002), « Comptabilité générationnelle en Europe », *Economie & Prévision*, vol. 3, n° 154, p. 25-30.
- Deutsche Bundesbank (1997), "The Fiscal Burden on Future Generations – An Analysis Using Generational Accounting", *Deutsche Bundesbank Monthly Report*, novembre, p. 17-30.
- Diamond, P. (1996), "Generational Accounts and Generational Balance: An Assessment", *National Tax Journal*, Vol. 49, No. 4, p. 597-607.
- Ecoplan (2001), « Vorgehen und Resultate, Projektbericht 2000 » in Borgmann, C. und B. Raffelhüschen (eds), *Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz*, Appendix D, Freiburg.
- Egli, D. und Leu, R.E. (1995), *Zur Lage der Berner Staatsfinanzen*, Haupt, Bern.
- Eschker, E. (2003), "The Characteristics of Countries with Generational Account Imbalances", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 5, No. 1, p. 39-57.
- European Commission (eds) (1999), *European Economy*, No. 6, European Commission, DGEFA, Bruxelles.
- Felder, S. (1997), « Vom "Deficit Accounting" zum "Generational Accounting": Eine Anwendung für die Schweiz », *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 133, no. 3, p. 497-511.
- Gokhale, J., Page, B., Potter, J. and Sturrock, J. (2000), "Generational Accounts for the United States: An Update", *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 2, p. 293-296.
- Gramlich, E.M. (1990), *Fiscal Indicators*, Working Paper No. 80, OECD Department of Economics and Statistics, Paris.
- Haveman, R. (1994), "Should Generational Accounts Replace Public Budgets and Deficits?", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 1, p. 95-111.

- Jägers, T. and Raffelhüschen, B. (1999), "Generational Accounting in Europe: An Overview", in European Commission (eds.), *European Economy*, No. 6, European Commission, DGEFA, Bruxelles, p. 1-16.
- Jagob, J. and Scholz, O. (2001), "Reforming the German Pension System: Who Wins and Who Loses? A Generational Accounting Perspective", in Paraskevopoulos, C. C., Georgakopoulos, T. and Michelis, L. (eds.), *The Asymmetric Global Economy: Growth, Investment and Public Policy*, APF Press, Toronto, p. 149-165.
- Jeanrenaud, C. et Burgat, P. (1991), « 'Effet de tenailles' et degré d'autofinancement des investissements dans le cas de l'équilibre budgétaire : application aux cantons suisses », *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, vol. 127, n° 1, p. 35-53.
- Klumpes, P.J.M. (2003), "The Hidden Public Pension Obligations in six European States: A Generational Accounting Perspective", *Accounting Forum*, Vol. 27, p. 185-200.
- Kotlikoff, L.J. (1992), *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*, The Free Press, New York, Toronto, Oxford and Sydney.
- Kotlikoff, L.J. (1997), "Reply to Diamond's and Cutler's Reviews of Generational Accounting", *National Tax Journal*, Vol. 50, No. 2, p. 303-314.
- Kotlikoff, J.J., Leibfritz W. (1999), "An International Comparison of Generational Accounts", in Auerbach, A.J., Kotlikoff, L.J. and Leibfritz, W. (eds.), *Generational Accounting Around the World*, University of Chicago Press, Chicago and London.
- Kotlikoff, L.J. and Raffelhüschen, B. (1999), "Generational Accounting Around the Globe", *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 2, p. 161-166.
- Kotlikoff, L.J. and Burns, S. (2004), *The Coming Generational Storm: What You Need to Know About America's Economic Future*, The MIT Press, Cambridge and London.
- Mason, A. and Tapinos, G. (2000), *Sharing the Wealth: Demographic Change and Economic Transfers Between Generations*, Oxford University Press, Oxford and New York.
- Masson, A. (2002), « Méthode et usages des comptes générationnels : Un regard décalé », *Economie & Prévision*, vol. 3, n° 154, p. 1-24.
- McKenzie, Kenneth J. (2001), *A Note on the Sustainability of Fiscal Policy in Sub-national Governments*, World Bank Institute, Washington.
- Mulligan, C.B. (2000), *Induced Retirement, Social Security, and the Pyramid Mirage*, Working Paper No. 7679, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- OCDE (1997), *Les procédures budgétaires de l'avenir*, GD(97)178, OCDE, Paris.
- OECD (2002), "Fiscal sustainability: the contribution of fiscal rules", *OECD Economic Outlook*, No. 72, December.
- OFS (1998), *Annuaire statistique de la Suisse 1999*, Office fédéral de la statistique, Berne.
- OFS (2001), *Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse*, Office fédéral de la statistique, Berne.
- Raffelhüschen, B. (1999), "Generational Accounting in Europe", *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 2, p. 167-170.
- Raffelhüschen, B. (1999), "Generational Accounting: Method, Data and Limitations", in European Commission (eds.), *European Economy*, No. 6, European Commission, DGEFA, Bruxelles, p. 17-28.

- Raffelhüschen, B. (2002), "Generational Accounting – Quo Vadis?", *Nordic Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, p. 75-89.
- Raffelhüschen, B. und Borgmann, C. (2001), *Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: eine Generationenbilanz*, SECO, Bern.
- Stijns, J.-P. (2002), « Comptabilité générationnelle belge », *Economie & Prévision*, vol. 3, n° 154, p. 31-41.
- Swissca (2003), *Les institutions de prévoyance suisses : prestations, financement, défis actuels*, Swissca, Zurich.
- Takayama, N. and Kitamura, Y. (1999), "Lessons from Generational Accounting in Japan", *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 2, p. 171-175.
- Wanner, P., Gabadinho, A., Ferrari, A. (2003), *La participation des femmes au marché du travail*, Office fédéral des assurances sociales, Berne.
- Weaver, C.L. (1995), "What Questions Are Answered by Generational Accounting? A Commentary", in Bradford, D. F. (ed.), *Distributional Analysis of Tax Policy*, AEI Press, Washington, p. 210-213.
- Weinmann, G. (1997), *Application de la théorie de la dynamique à l'étude du déficit et de la dette publique : cas du canton de Neuchâtel*, Université de Neuchâtel.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987), *Our common future*, Oxford University Press.
- Zimmermann, H. und Valda, A. (2003), *Die Unterdeckung der öffentlichen Pensionskassen*, Avenir Suisse, Zürich.
- Zimmermann, H. (2004), « Zur Unterdeckung von Pensionskassen: ein kritischer Überblick », *Der Schweizer Treuhänder*, no. 3, p. 173-178.