

Viabilité à long terme des finances publiques dans le contexte de la relance économique

2010/2038(INI) - 14/10/2009 - Document de base non législatif

OBJECTIF : examen de la viabilité à long terme des finances publiques dans le contexte de la relance économique.

CONTENU : cette communication et le rapport qui l'accompagne (rapport 2009 sur la viabilité) examine la viabilité des finances publiques dans les États membres de l'UE. Elle est publiée dans le contexte de la réflexion en cours sur les stratégies de sortie de la crise économique et financière et sur le cadre de réformes convergentes et coordonnées des économies européennes au centre de la stratégie pour l'Europe de 2020.

Un défi difficile à relever après la crise : la communication note que grâce à l'action politique efficace et substantielle menée depuis l'automne 2008, coordonnée dans le contexte du plan européen pour la relance économique, on a évité l'effondrement du système financier et une perte de confiance généralisée. Toutefois, **même si l'économie européenne donne des signes d'amorce de relance, l'incertitude demeure élevée** : l'activité économique devrait se contracter de 4 pour cent cette année, et la croissance sera timide en 2010.

Les mesures discrétionnaires d'impulsion budgétaire ont permis d'amortir le ralentissement de l'activité économique, mais ils ont conduit à une **dégradation substantielle des finances publiques**. Selon les prévisions, à partir d'un déficit de 0,8 pour cent du PIB en 2007 – le meilleur résultat depuis 30 ans – les déficits budgétaires de l'UE devraient atteindre 6 pour cent du PIB en moyenne en 2009 et environ 7 pour cent en 2010. Pour la période de trois ans qui se terminera en 2010, le taux d'endettement brut de l'UE dans son ensemble augmente de plus de 20 points. Selon les projections disponibles, en l'absence d'efforts ambitieux pour l'application des réformes structurelles et l'assainissement des finances publiques, les dépenses liées au service de la dette et aux retraites publiques augmenteraient très fortement durant les prochaines décennies, de même que les dépenses de soins de santé et de prise en charge à long terme.

Évaluation pour chaque pays : la viabilité des finances publiques à long terme est **une préoccupation partagée par tous les pays de l'UE, mais à des degrés très divers** selon les États membres. Sur la base d'une série d'indicateurs détaillés et d'analyses de sensibilité, la communication effectue une évaluation globale des risques pesant sur la viabilité des finances publiques des différents États membres. **Les écarts de viabilité se sont creusés** pour la plupart des pays en raison de la crise économique, et plusieurs pays (Irlande, Espagne, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Slovaquie et Royaume-Uni) figurent maintenant dans une catégorie de risque plus élevé à plus long terme. La détérioration des écarts de viabilité est particulièrement marquée dans le cas des pays les plus touchés par la crise. En revanche, grâce à l'assainissement et à la réforme des retraites, la Hongrie et le Portugal sont passés du groupe de pays à plus haut risque vers le groupe de pays soumis à un risque moyen.

Défis politiques : la détérioration des finances publiques liée à la crise et l'augmentation annoncée des dépenses liées à l'évolution démographique constituent deux défis politiques majeurs. Les finances publiques, y compris les systèmes de protection sociale, ont amorti l'incidence économique et sociale de la crise. Bien qu'il soit nécessaire de continuer à soutenir l'économie et d'éviter d'étouffer la relance amorcée, **des mesures destinées à améliorer la viabilité des finances publiques devraient être mises en œuvre de manière décisive** dès que les conditions le permettront en vue d'éviter une correction plus sévère par la suite. **La réduction des taux d'endettement devra découler à la fois de l'assainissement budgétaire et des réformes structurelles destinées à soutenir la croissance potentielle.**

La stratégie qui doit permettre de faire face aux implications économiques de l'évolution démographique est en place depuis le Conseil européen de Stockholm en 2001. Elle prévoit (i) une réduction du déficit et de la dette, (ii) des augmentations des taux d'emploi et (iii) des réformes des systèmes de sécurité sociale. Elle a montré son utilité et reste d'application. Toutefois, alors qu'avant la crise, les trois axes de la stratégie étaient des options entre lesquelles les pays pouvaient opérer un choix, chacun de ces volets est désormais indispensable pour la plupart des pays de l'UE.

1°) Réduire la dette : il ne suffira pas de surmonter la crise économique et financière actuelle sans procéder résolument à un assainissement des finances publiques pour **ramener la dette publique sur une trajectoire durable**. Les projections fondées sur un scénario dans lequel la croissance reviendrait à sa trajectoire à long terme d'avant la crise montrent que sans assainissement, le ratio de la dette brute au PIB pour l'UE dans son ensemble pourrait atteindre 100 pour cent en 2014 déjà, et continuerait de croître. Par conséquent, bien qu'il soit nécessaire de maintenir le soutien aux finances publiques jusqu'à ce que la relance soit confirmée, les politiques budgétaires doivent être progressivement réorientées vers des tendances durables. Une réduction rapide du taux d'endettement impliquera également un abandon en temps voulu des actifs accumulés afin de soutenir le secteur financier, et une gestion efficace des passifs implicites.

2°) Accroître les taux d'emploi : alors que l'emploi se contracte et que le chômage progresse, il convient **d'éviter que le chômage conjoncturel devienne constant**, que le chômage à long terme augmente et que les taux de participation diminuent. Les politiques devraient être en synergie avec les objectifs sociaux de **soutien des revenus des citoyens les plus défavorisés**, ce qui devrait en soi contribuer à stimuler la demande globale. Les politiques menées à court terme pour faire face à la crise ne doivent pas entraver les stratégies de réforme à long terme, et notamment **l'application des principes de flexicurité** établis au titre de la stratégie de Lisbonne. En particulier, les États membres devraient s'abstenir d'utiliser des politiques comme les programmes de retraite anticipée pour mitiger l'incidence du chômage plus élevé et de la restructuration industrielle. Les réformes doivent également viser à améliorer le fonctionnement des trois axes de la connaissance dans l'UE, l'éducation, la R&D et l'innovation, qui contribuent aux développements technologiques et à la croissance de la productivité, et des efforts en matière de technologies vertes.

3°) Réformer les systèmes de protection sociale : la réforme des systèmes de retraite et de soins de santé est le principal levier politique qui permettra de garantir la viabilité.

- **Retraites** : il existe plusieurs solutions de réformes, qui ont été mises en œuvre ou qui sont envisagées par différents pays. Dans plusieurs pays, les futurs retraités ont été incités à compléter leur retraite publique avec leur propre épargne et avec des systèmes de pension par capitalisation. Cependant, les développements sur les marchés financiers durant la crise ont illustré les risques liés au transfert d'une proportion importante des provisions de pensions vers des régimes privés financés par capitalisation. La Commission travaillera avec le Conseil et les États membres pour identifier les leçons à tirer pour l'élaboration de plans de retraite par capitalisation et pour cibler les bénéficiaires de manière à assurer une offre adéquate et durable de retraites privées. Chaque pays devra identifier les réformes qui conviennent le mieux à ses caractéristiques et à ses préférences sociales, et il est souhaitable de parvenir à un consensus pour les mettre en œuvre. **Des relèvements de l'âge effectif de départ à la retraite** qui reflètent l'accroissement de la longévité sont envisagés par plusieurs États membres et méritent une plus grande attention.
- **Dépenses de santé** : l'accroissement attendu des dépenses de soins de santé à long terme est substantiel et constitue un risque pour la viabilité. Compte tenu de ses dimensions multiples, une **réforme des soins de santé** doit envisager plusieurs questions complexes, sur les possibilités de rendre le système de la santé plus efficace; les ressources allouées à la médecine préventive et curative; la manière de relever le défi du maintien d'une main d'œuvre appropriée dans le secteur des soins de santé; l'équilibre du financement à charge des patients, du secteur public et des

assureurs privés; le degré de concurrence entre les prestataires de soins; et l'évaluation et la gestion de la technologie en vue de favoriser l'efficacité et de garantir des services de qualité tout en rationalisant les coûts; de même que des questions éthiques telles que l'accès à des traitements coûteux.

- **Qualité des finances publiques** : comme les ressources publiques sont rares, il est indispensable **d'améliorer la qualité des finances publiques**. La modernisation des services publics et la réduction des dépenses non productives contribuent à limiter la progression de la dette, libèrent des ressources qui peuvent être investies dans des domaines qui favorisent la croissance, comme l'éducation, la recherche et l'innovation, ainsi que d'autres objectifs politiques (social, environnemental, de santé) et incitent davantage à relever la capacité de production de l'économie. L'assainissement budgétaire par le biais de la collecte de recettes supplémentaires devrait viser spécifiquement les mesures qui ont le moins d'effets perturbateurs, notamment sur la participation au marché de l'emploi et l'accumulation du capital, et qui contribuent à réaliser d'autres objectifs (taxes environnementales, par ex.).

En conclusion, la Commission estime que l'accroissement des dépenses publiques et les perspectives d'augmentation constante de la dette constitueraient un obstacle pour une relance soutenue et durable et pour une croissance économique équilibrée.

La communication montre **qu'une expansion budgétaire réussie visant à contrer la récession n'est pas incompatible avec la viabilité à plus long terme**.

Les stratégies budgétaires de sortie de crise visant à atteindre des objectifs ambitieux et réalistes à moyen terme doivent être élaborées maintenant, et mises en œuvre de manière coordonnée dès que la relance sera confirmée, en tenant compte de la situation spécifique de chaque pays. Pour soutenir les réformes nécessaires et accroître la crédibilité de l'ajustement budgétaire – qui s'étendra inévitablement sur un certain nombre d'années – les États membres devront peut-être également développer leurs propres cadres budgétaires. En termes de pacte de stabilité et de croissance, la viabilité de la dette devrait jouer un rôle explicite et de premier plan dans les procédures de surveillance.