

# IV. SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE : LE RÔLE DES RÈGLES

## Introduction

Les années 90 ont vu des progrès considérables dans l'assainissement des finances publiques, mais dans la plupart des pays de l'OCDE les situations budgétaires se sont récemment dégradées, aussi bien en termes effectifs qu'en termes corrigés des variations cycliques. Les ratios de dette publique qui, sauf au Japon, avaient baissé dans la seconde moitié des années 90, ont cessé de décroître et ont même augmenté de nouveau dans certains cas. Parallèlement, les pressions associées aux retraites et aux autres dépenses liées à l'âge s'intensifient. Ce chapitre décrit d'abord l'évolution des perspectives budgétaires au fil du temps puis s'interroge sur le point de savoir si, compte tenu des politiques actuelles, les finances publiques des pays de l'OCDE sont engagées sur une trajectoire soutenable.

*Des problèmes de soutenabilité budgétaire ont réapparu...*

Les perspectives budgétaires se sont assombries malgré l'application d'une panoplie de règles budgétaires dans les pays de l'OCDE. Aux États-Unis, le dispositif a reposé sur un plafonnement nominal des dépenses discrétionnaires, et dans la zone euro sur une limitation des déficits budgétaires. Des règles ou des normes concernant les déficits, la dette et/ou les dépenses publiques ont également été appliquées dans un certain nombre d'autres pays, dont le Canada, la Suisse et le Royaume-Uni. Les règles ont été un facteur important de l'assainissement budgétaire à la fin des années 90 et ont contribué à créer les marges de manœuvre nécessaires pour une réponse budgétaire flexible face au ralentissement actuel de l'activité. Mais elles n'ont pas empêché une dégradation imprévue des situations budgétaires ni les pressions politiques – surtout lorsque les positions budgétaires ont conjoncturellement bonne allure – et ne pourraient peut-être pas assurer la soutenabilité budgétaire à moyen terme. Ce chapitre analyse donc les facteurs qui ont apparemment contribué à l'efficacité imparfaite des règles existantes et examine comment divers objectifs budgétaires possibles (dépenses publiques, solde effectif, position structurelle, dette) peuvent aider à atteindre et préserver une position budgétaire soutenable.

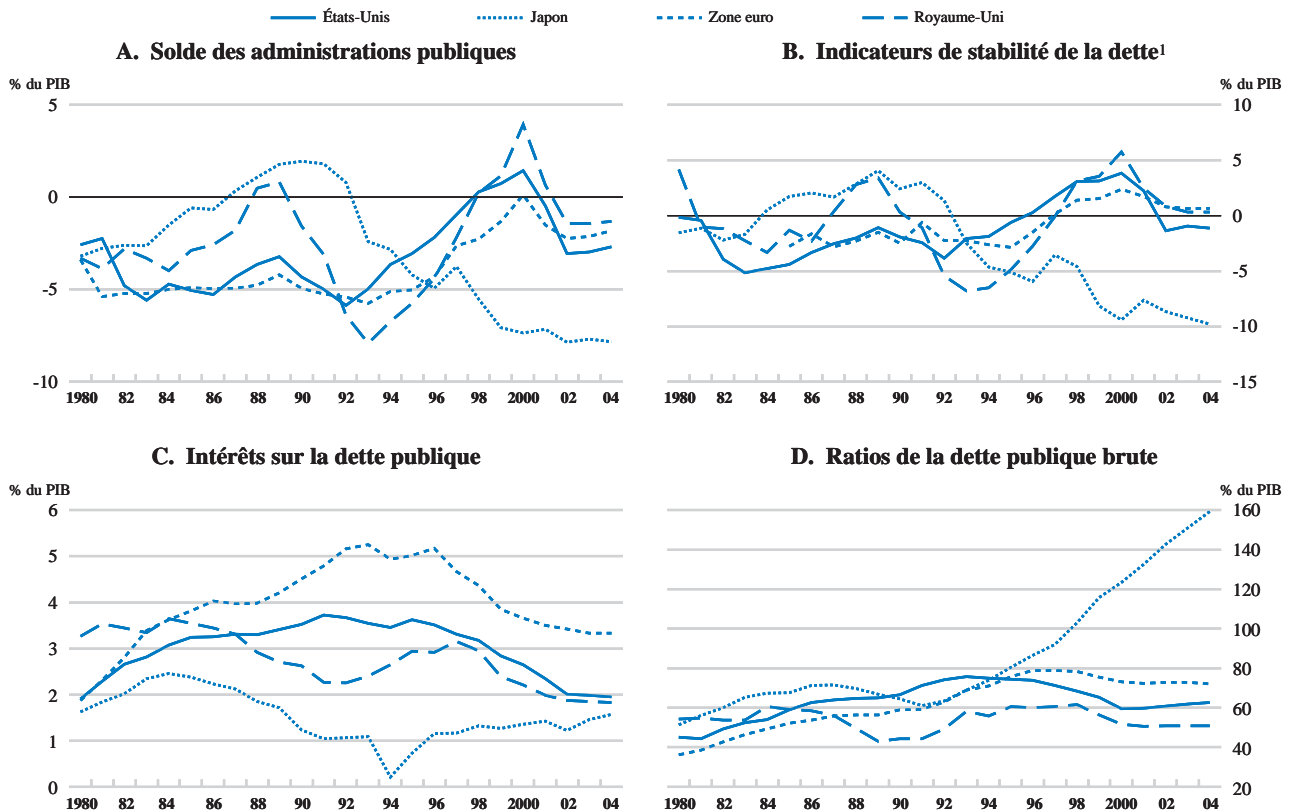
*... ce qui conduit à s'interroger sur les règles de politique budgétaire appropriées*

## Évolution des perspectives de soutenabilité

La dégradation budgétaire récente doit être replacée dans le contexte des progrès considérables accomplis ces deux dernières décennies en vue de maîtriser la dynamique défavorable de la dette publique (graphique IV.1). On distingue plusieurs phases dans la chronologie des préoccupations en matière de soutenabilité. Au départ, ces inquiétudes ont largement reflété l'instabilité de la dynamique de la dette, compte tenu des interrelations entre déficits, dette et taux d'intérêt. Mais à mesure que les gouvernements ont fait montre de plus de discipline en matière d'emprunt, l'accent a été mis sur les tendances de la dépense et de la fiscalité, avec deux

*Les préoccupations en matière de soutenabilité budgétaire ont évolué...*

Graphique IV.1. Changements dans la dynamique de la dette



1. Différence entre le solde primaire et le solde primaire requis pour stabiliser le ratio de la dette publique.  
Source : OCDE.

contraintes majeures : remplir les engagements publics à l'égard d'une population vieillissante et éviter l'application de taux d'imposition préjudiciables à la croissance à long terme.

*... des pressions inflationnistes émanant des déficits...*

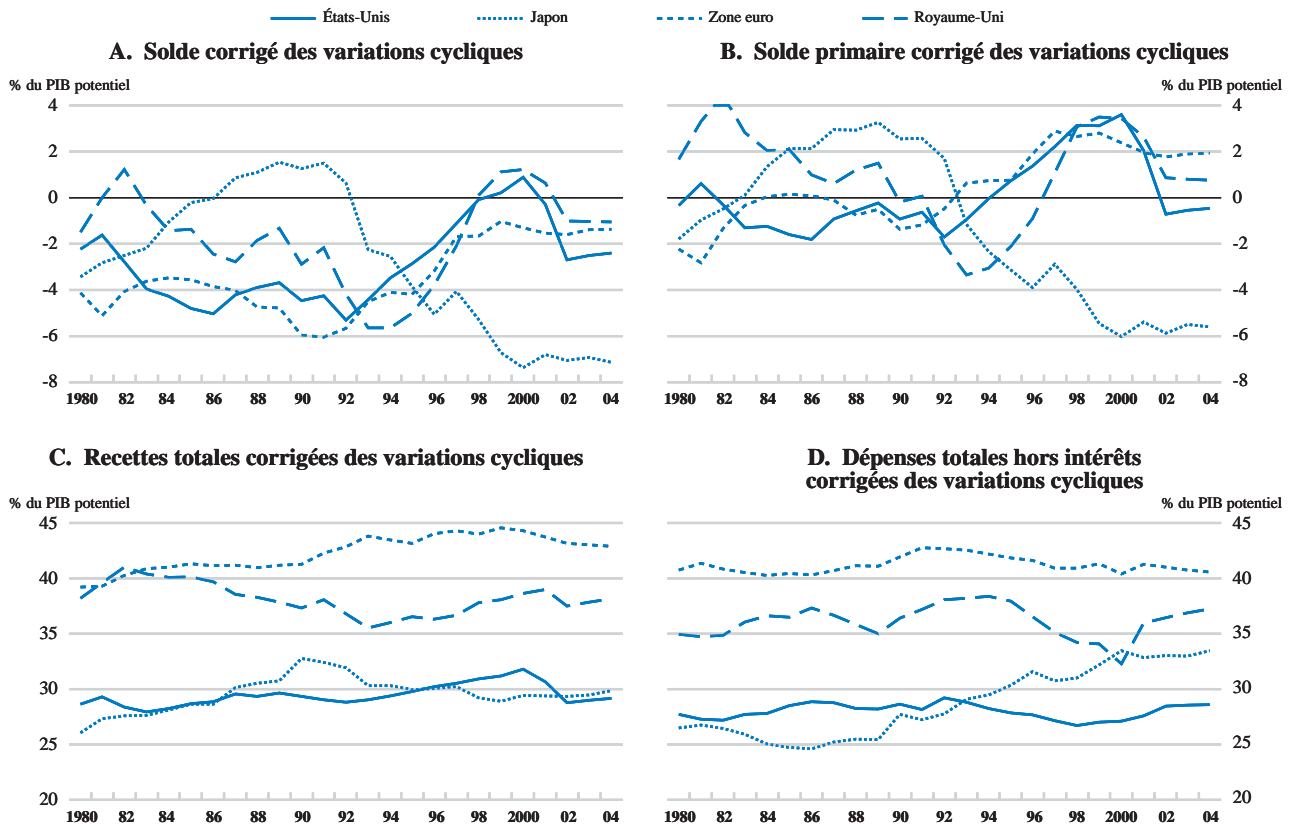
Avant le second choc pétrolier, le fardeau de la dette publique avait été allégé par d'importants transferts de richesse imprévus, induits par l'inflation, des détenteurs d'obligations vers le secteur public (« impôt d'inflation »)<sup>1</sup>. La combinaison non viable d'une politique budgétaire laxiste et d'une politique monétaire laxiste s'est soldée par une montée de l'inflation, avec des effets délétères sur la croissance.

*... au processus d'éviction et à une dynamique d'endettement défavorable...*

Durant les années 80, une politique monétaire restrictive accompagnée d'une politique budgétaire encore souple est allée de pair avec des taux d'intérêt réels élevés et des ratios dette/PIB en hausse dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans l'ensemble de la zone OCDE, le ratio dette/PIB a augmenté de plus de 16 points de PIB. Les questions de soutenabilité tournaient alors autour de la dynamique d'endettement familière caractérisée par des excédents primaires insuffisants pour compenser l'envolée des paiements d'intérêts sur la dette (graphique IV.1, panneau B). La spirale de l'endettement peut être exacerbée lorsque l'absence de discipline budgétaire effective ou perçue engendre une pression à la hausse continue sur les

1. Pour une description de la dépendance des gouvernements à l'égard de cette forme de « seigneurage », voir OCDE (1989).

Graphique IV.2. Le processus de consolidation budgétaire



Source : OCDE.

taux d'intérêt<sup>2</sup>. A la limite, la crédibilité du contrôle de l'inflation par la banque centrale peut être compromise si le taux d'accumulation de la dette devient intenable<sup>3</sup>.

Au début des années 90, le problème de l'insoutenabilité était largement reconnu, conduisant à des efforts d'assainissement budgétaire destinés à maîtriser la dynamique de la dette. Les situations budgétaires se sont détériorées pendant la récession du début des années 90 mais se sont ensuite améliorées, l'assainissement devenant une priorité en Europe, aux États-Unis et dans quelques autres pays, à l'exception notable du Japon (graphique IV.2 et tableau IV.1). Des réformes structurelles stimulant la croissance de

*... phénomènes qui ont été atténués par l'assainissement budgétaire*

- Les liens précis entre déficits du secteur public et taux d'intérêt prêtent à controverse, mais il semble bien que les deux soient liés (Ford et Laxton, 1995, Helbling et Wescott, 1995 et Orr *et al.*, 1995). D'après une étude récente, aux États-Unis une majoration de 1 point de pourcentage du ratio de déficit prévu par le Congressional Budget Office induit une augmentation de plus de 50 points de base de l'écart entre les taux d'intérêt à long terme et à court terme, mais la même étude fait apparaître que des chocs positifs sur les dépenses publiques entraînent les taux d'intérêt à la hausse, de sorte que la stimulation de l'activité est en partie neutralisée par la réaction des marchés de capitaux (Canzoneri *et al.*, 2002).
- Telle est la thèse développée dans la dite théorie budgétaire du niveau des prix, selon laquelle, pour que les banques centrales mettent réellement à profit leur indépendance fonctionnelle, un mécanisme institutionnel imposant la discipline budgétaire peut s'avérer nécessaire. Cette théorie est cependant controversée (Buitier, 2002). Par ailleurs, dans un contexte de forte mobilité des capitaux, des politiques budgétaires insoutenables seraient probablement sanctionnées par les marchés financiers avant d'en arriver au point de menacer la maîtrise de l'inflation par les banques centrales. Néanmoins, les anticipations inflationnistes à long terme sont probablement influencées par les fortes pressions politiques sur l'action monétaire qu'implique généralement le service d'une dette élevée.

Tableau IV.1. **Consolidations budgétaires dans certains pays de l'OCDE<sup>a</sup>**Variation pour les administrations publiques, en pourcentage du PIB<sup>a</sup>

	Solde	Solde corrigé des variations cycliques	Recettes corrigées des variations cycliques	Dépenses corrigées des variations cycliques <sup>b</sup>	Charge d'intérêts, nette	Dettes brute
<b>Grandes économies</b>						
États-Unis (1993-2000)	7.3	6.2	3.0	-1.9	-1.0	-14.6
Royaume-Uni (1994-2000)	11.9	6.9	3.1	-2.0	-0.2	-6.6
Canada (1993-2000)	12.2	9.4	0.2	-6.9	-1.9	-7.6
Zone euro (1994-2000)	5.9	3.2	0.5	-0.6	-1.6	4.1
<b>Membres de la zone euro</b>						
Autriche (1996-2001)	5.3	5.1	3.0	-1.4	-1.2	-6.0
Belgique (1993-2000)	8.5	8.8	2.8	-1.0	-4.6	-24.2
Finlande (1994-2000)	14.4	4.6	-0.9	-3.9	1.4	-5.4
France (1994-2000)	4.6	3.3	2.1	-0.6	-0.1	13.8
Allemagne (1997-2000)	4.5	1.0	0.5	-0.3	-0.3	0.2
Grèce (1994-2001)	12.4	10.0	7.2	4.0	-6.3	-3.2
Irlande (1996-2000)	6.7	3.8	-1.3	-4.0	-3.0	-43.6
Italie (1991-2000)	11.2	10.8	3.0	-1.6	-3.9	13.2
Pays-Bas (1995-2000)	6.4	4.7	0.3	-4.3	-1.1	-19.9
Portugal (1994-2000)	3.0	1.0	0.4	3.9	-2.8	-6.0
Espagne (1996-2001)	6.5	4.7	1.7	-0.4	-2.0	-5.4
<b>Autres pays de l'OCDE</b>						
Australie (1993-1999)	7.1	5.4	4.5	0.6	-1.4	-0.5
Danemark (1994-1999)	6.0	2.7	0.5	0.1	-1.2	-28.9
Islande (1995-2000)	7.2	4.3	6.2	4.0	-0.6	-14.2
Nouvelle-Zélande (1991-1994)	7.7	5.8	-1.2	-2.3	-2.9	..
Norvège (1994-1997)	9.9	7.2	1.7	-4.0	1.0	-12.6
Suède (1994-1998)	14.0	10.6	2.2	-4.5	1.8	2.6
<b>Total OCDE (1994-2000)</b>	<b>5.1</b>	<b>3.3</b>	<b>1.1</b>	<b>..</b>	<b>-1.0</b>	<b>1.9</b>

Note: Les épisodes de consolidation budgétaire sont identifiés sur les années 1990 à 2001 comme des périodes prolongées (plus de trois ans) d'amélioration du solde des administrations publiques en données annuelles et en pourcentage du PIB, comparé à l'année précédente, en ignorant les détériorations temporaires (pas plus d'un an) n'excédant pas 0.5 point de pourcentage du PIB.

a) Valeur pour la dernière année de consolidation moins la valeur pour l'année précédant la consolidation.

b) En excluant la charge d'intérêts.

Source : OCDE.

la production potentielle ont également été utiles dans un certain nombre de cas. Dans plusieurs pays de la zone euro, la baisse des taux d'intérêt nominaux a été un facteur puissant, car ces taux ont convergé vers les niveaux observés dans les pays qui avaient traditionnellement une inflation basse. En 2000, les ratios d'endettement avaient nettement diminué aux États-Unis et un peu moins en Europe, même s'ils étaient orientés à la baisse. Ce retournement assez lent traduisait, du moins en partie, le fait que les mesures d'austérité budgétaire dans les pays fortement endettés étaient neutralisées par une érosion plus lente de la dette réelle étant donné la décline de l'inflation. De fait, dans certains cas l'effet de la baisse de l'impôt d'inflation l'a presque emporté sur l'amélioration du solde corrigé des variations cycliques.

### **Les progrès ont marqué le pas...**

Durant les premières années de cette décennie, on a observé un ralentissement, et parfois une inversion, du processus d'assainissement, mais à l'exception du Japon les avancées vers une dynamique d'endettement plus saine ont été plus ou moins préservées.

Tableau IV.2. Tendances budgétaires dans la base à moyen terme

En pourcentage du PIB/PIB potentiel

	Soldes des administrations publiques			Solde corrigé des variations cycliques			Dettes publiques brutes		
	2002	2004	2008	2002	2004	2008	2002	2004	2008
Australie	0.1	0.8	0.8	0.3	0.9	0.8	22	20	16
Autriche	-1.6	-0.8	-0.1	-1.1	-0.5	-0.1	63	60	54
Belgique	0.0	0.5	1.6	0.9	1.0	1.6	105	97	80
Canada	0.6	0.6	1.2	0.5	0.3	1.2	81	77	66
Danemark	2.2	2.9	3.7	2.8	3.2	3.7	43	36	22
Finlande	3.2	3.6	3.7	4.3	4.4	3.7	48	46	41
France	-2.7	-2.5	-1.9	-2.5	-2.4	-1.9	67	69	69
Allemagne	-3.7	-2.6	-1.7	-2.7	-2.1	-1.7	62	64	66
Grèce	-1.1	-0.7	-0.4	-1.3	-1.1	-0.4	106	100	90
Islande	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.3	44	41	32
Irlande	-0.5	-1.8	-1.3	-1.4	-0.9	-1.3	34	32	35
Italie	-2.3	-2.8	-1.9	-1.6	-2.3	-1.9	110	107	101
Japon	-7.9	-7.8	-8.7	-7.1	-7.1	-8.7	143	159	193
Pays-Bas	-0.8	-0.3	1.6	0.4	1.3	1.6	52	49	39
Nouvelle-Zélande	1.6	1.1	1.8	1.4	0.9	1.8	41	37	38
Norvège <sup>a</sup>	12.4	9.8	8.9	1.4	0.2	0.0	25	23	27
Portugal	-3.4	-2.4	-0.7	-2.9	-1.5	-0.7	60	59	52
Espagne	0.0	0.1	0.3	0.3	0.4	0.3	66	62	55
Suède	1.7	1.9	1.5	1.9	1.7	1.5	63	61	55
Royaume-Uni	-1.4	-1.3	-1.1	-1.0	-1.1	-1.1	51	51	51
États-Unis	-3.1	-2.7	-1.3	-2.7	-2.4	-1.3	61	63	61
Zone euro	-2.2	-1.8	-1.0	-1.6	-1.4	-1.0	73	72	69
Union européenne	-2.0	-1.6	-0.9	-1.4	-1.2	-0.9	70	69	66
Total des pays OCDE ci-dessus	-3.1	-2.8	-2.1	-2.6	-2.5	-2.2	77	80	83

a) Les recettes liées au pétrole sont exclues du solde corrigé des variations cycliques.

Source: OCDE.

Durant la phase de ralentissement de l'activité les positions budgétaires se sont dégradées, en termes corrigés des variations cycliques mais aussi en termes effectifs. En 2002, le déficit des administrations publiques dans l'ensemble des pays de l'OCDE devrait avoisiner 3 pour cent du PIB, et en termes corrigés des variations cycliques il est en passe de se situer au-dessus de 2½ pour cent du PIB potentiel. Sur la base des politiques actuelles, on peut prévoir un très faible ajustement budgétaire au cours des deux prochaines années dans la zone euro et au Japon. Une certaine amélioration du solde sous-jacent se produirait aux États-Unis, mais dans le contexte d'une dégradation beaucoup plus prononcée sur la période de deux ans allant jusqu'en 2002. Néanmoins, au stade actuel, exception faite du Japon, aucune augmentation imminente notable des ratios dette/PIB n'est à prévoir (graphique IV.1, panneau B). De fait, les rendements obligataires ont baissé et les marchés ne semblent pas aujourd'hui réagir au risque de voir des déficits structurels plus élevés entraîner une hausse durable des taux d'intérêt.

A plus longue échéance, les perspectives sont désormais moins optimistes. Dans ses prévisions à moyen terme publiées début 2001, le Congressional Budget Office américain indiquait que l'excédent des administrations publiques atteindrait 4.3 pour cent du PIB à l'horizon 2008. Depuis lors, ce chiffre a été révisé plusieurs fois à la baisse, revenant à 0.6 pour cent du PIB, du fait surtout des réductions d'impôts pratiquées en 2001, de la

*... et les perspectives à moyen terme se sont assombries*

faiblesse non prévue des élasticités fiscales et d'une accélération des dépenses (voir chapitre I). Dans la dernière base à moyen terme de l'OCDE (tableau IV.2) – qui se fonde sur les législations fiscales actuelles et sur les tendances des dépenses, et qui est moins une prévision qu'une simulation présumant que les écarts conjoncturels se résorbent à moyen terme – la dette publique en pourcentage du PIB et pour l'ensemble de la zone OCDE est orientée à la hausse au cours de la présente décennie. Il pourrait y avoir une faible diminution aux États-Unis et dans l'Union européenne considérée dans son ensemble, mais de légères augmentations dans plusieurs grands pays européens (France et Allemagne) et une hausse incontrôlée au Japon.

## La soutenabilité à long terme

### *Les pressions sur les dépenses liées à l'âge s'intensifient*

La principale inquiétude associée aux positions budgétaires actuelles est qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des engagements futurs découlant des dépenses liées à l'âge. Ces engagements, conjugués aux régimes existants d'impôts et de dépenses, sont susceptibles d'imposer aux générations futures un fardeau ingérable. Il est vrai que les réformes des retraites, des soins de santé et les autres réformes structurelles ont évolué de façon très inégale d'un pays à l'autre. Dans le passé, l'assainissement budgétaire a été obtenu en partie seulement au moyen d'un freinage des dépenses primaires, et pour une bonne part à l'aide de majorations d'impôts et/ou de réductions des taux d'intérêt nominaux (graphique IV.2 et tableau IV.1). La transition démographique à des sociétés plus âgées (graphique IV.3) commence déjà à affecter les finances publiques, ou est sur le point de le faire. Les dépenses publiques liées à l'âge (couvrant les pensions de vieillesse, la santé et l'éducation) devraient croître en moyenne de 6 à 7 points de PIB dans les pays de l'OCDE d'ici le milieu du siècle, et exercer par là même une forte pression sur les finances publiques (tableau IV.3)<sup>4</sup>.

### *Si le chiffrage est difficile...*

Tandis que l'ampleur des pressions de dépenses évoquées ci-dessus est sans conteste préoccupante, de nombreuses difficultés apparaissent quand il s'agit de quantifier l'ajustement budgétaire requis pour restaurer la soutenabilité :

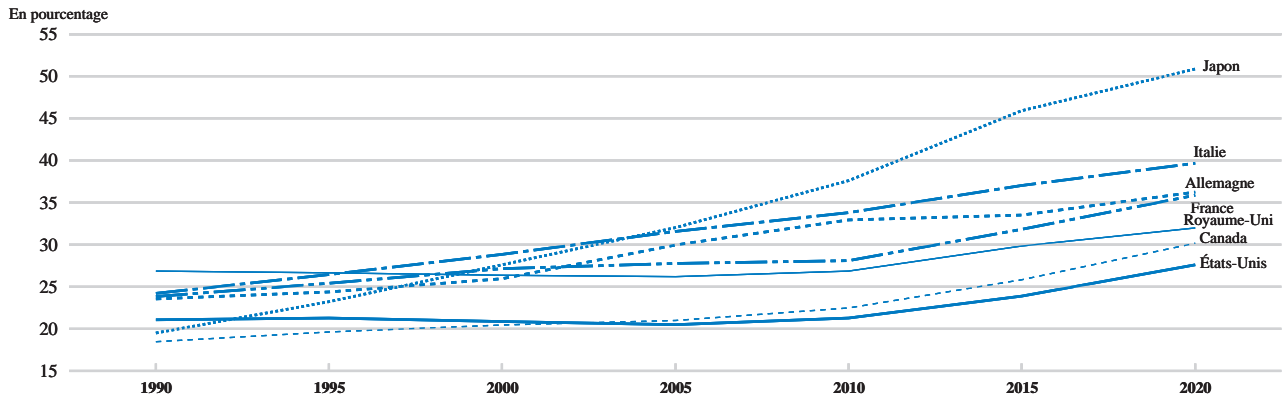
- Il y a différentes façons de définir une condition de long terme qui doit être remplie pour assurer la soutenabilité, et différentes méthodes pour estimer l'ajustement budgétaire requis pour une condition donnée<sup>5</sup>.
- Une fois choisie la méthode d'évaluation de la soutenabilité, les prévisions à long terme étayant les scénarios doivent reposer sur les hypothèses formulées en ce qui concerne les taux de croissance potentielle, les taux d'intérêt réels, les tendances du marché du travail et l'évolution démographique. Les prévisions sont également très sensibles à l'incertitude relative au point de départ.
- Pour une évaluation appropriée de la soutenabilité, le concept pertinent serait la dette publique nette et non brute. Dans quelques pays (par exemple la Finlande, le Japon, la Norvège et la Suède), la différence entre dette brute et

4. Voir Dang *et al.* (2001), qui compilent des prévisions fondées sur les modèles nationaux mais avec des hypothèses macroéconomiques et démographiques convenues en commun. Cette étude a été menée en coordination avec un projet comparable de l'Union européenne (Comité de politique économique de l'Union européenne, 2001).

5. Voir Buitier (1985), Blanchard *et al.* (1990) et Auerbach (1994). Banca d'Italia (2000) contient des analyses plus détaillées sur la façon de passer de la contrainte budgétaire intertemporelle du gouvernement dans un modèle théorique à horizon infini à un critère de soutenabilité opérationnel.

## Graphique IV.3. Ratios de dépendance des personnes âgées dans les sept grands pays de l'OCDE

Population âgée de 65 ans et plus en pourcentage de la population en âge de travailler (20-64)



Source : Nations Unies (2000) ; Eurostat.

dette nette est considérable. Mais la valeur des actifs détenus par l'État est incertaine et instable (surtout lorsque, comme en Finlande, ces actifs englobent d'importantes participations dans des sociétés du secteur de l'information et des télécommunications).

Autre facteur de complexité : les simulations excluent souvent des effets de rétroaction importants, en particulier les effets incitatifs de la fiscalité sur le travail, l'épargne et l'investissement (qui dépendent du niveau et du dosage des impôts) et de la composition des dépenses (le rapport coût-efficacité à long terme variant considérablement d'une catégorie de dépenses à l'autre). Au demeurant, la soutenabilité budgétaire pourrait être atteinte en théorie, mais au prix d'hypothèses politiquement peu plausibles. Ainsi, elle pourrait impliquer des pensions en deçà du seuil de pauvreté ou un transfert insoutenable du fardeau des générations actuelles aux générations futures (cela peut être le cas lorsqu'un pays décide de passer d'un système de retraite par répartition à un régime par capitalisation).

Pour de nombreux pays de l'OCDE, l'incertitude associée à ces facteurs est une raison supplémentaire de se préoccuper du degré de soutenabilité de l'augmentation à long terme prévue des engagements de dépenses, même si le degré de gravité du problème varie beaucoup d'un pays à l'autre :

- Au Japon, la dynamique de la dette est potentiellement explosive, le taux d'intérêt réel étant assez élevé par rapport au taux de croissance. Le rapport entre la dette publique brute (ainsi que la dette nette) et le PIB s'inscrit en effet sur une trajectoire de hausse rapide, même avec des hypothèses assez favorables. Étant donné l'atonie de la croissance potentielle et les pressions des dépenses inhérentes à une société âgée ou rapidement vieillissante, d'importantes mesures d'ajustement s'imposent pour rétablir la soutenabilité budgétaire (OCDE, 2002a).
- Aux États-Unis, les déséquilibres à long terme des systèmes publics de retraites et de soins aux personnes âgées sont moins sévères que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, grâce à un départ à la retraite plus tardif, à l'immigration

*... la soutenabilité à long terme pose question...*

*... dans l'immédiat surtout au Japon...*

*... mais même aux États-Unis*

Tableau IV.3. Pressions démographiques sur la dépense publique

En pourcentage du PIB ou du PIB potentiel

	Total des dépenses liées à l'âge		Retraites		Pré-retraites		Santé et soins de longue durée		Allocations familiales et dépenses d'éducation	
	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation	Niveau	Variation
	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50	2000	2000-50
Australie	16.7	5.6	3.0	1.6	0.9	0.2	6.8	6.2	6.1	-2.3
Autriche <sup>a</sup>	10.4	2.3	9.5	2.2	..	..	5.1 <sup>g</sup>	3.1 <sup>g</sup>	..	..
Belgique	22.1	5.2	8.8	3.3	1.1	0.1	6.2	3.0	6.0	-1.3
Canada	17.9	8.7	5.1	5.8	..	..	6.3	4.2	6.4	-1.3
Rép. Tchèque	23.1	6.9	7.8	6.8	1.8	-0.7	7.5	2.0	6.0	-1.2
Danemark <sup>b</sup>	29.3	5.7	6.1	2.7	4.0	0.2	6.6	2.7	6.3	0.0
Finlande	19.4	8.5	8.1	4.8	3.1	-0.1	8.1	3.8	..	..
France <sup>c</sup>	18.0	6.4	12.1	3.9	..	..	6.9 <sup>g</sup>	2.5 <sup>g</sup>	..	..
Allemagne	17.5	8.1	11.8	5.0	..	..	5.7 <sup>g</sup>	3.1 <sup>g</sup>	..	..
Hongrie <sup>d</sup>	7.1	1.6	6.0	1.2	1.2	0.3	..	..	..	..
Italie	19.7	1.9	14.2	-0.3	..	..	5.5 <sup>g</sup>	2.1 <sup>g</sup>	..	..
Japon	13.7	3.0	7.9	0.6	..	..	5.8	2.4	..	..
Corée	3.1	8.5	2.1	8.0	0.3	0.0	0.7	0.5	..	..
Pays-Bas <sup>e</sup>	19.1	9.9	5.2	4.8	1.2	0.4	7.2	4.8	5.4	0.0
Nouvelle-Zélande	18.7	8.4	4.8	5.7	..	..	6.7	4.0	7.2	-1.3
Norvège	17.9	13.4	4.9	8.0	2.4	1.6	5.2	3.2	5.5	0.5
Pologne <sup>d</sup>	12.2	-2.6	10.8	-2.5	1.4	-0.1	..	..	..	..
Portugal	15.6	4.3	8.0	4.5	2.5	-0.4	..	..	..	..
Espagne	15.6	10.5	9.4	8.0	..	..	6.2 <sup>g</sup>	2.5 <sup>g</sup>	..	..
Suède	29.0	3.2	9.2	1.6	1.9	-0.4	8.1	3.2	9.8	-1.2
Royaume-Uni	15.6	0.2	4.3	-0.7	..	..	5.6	1.7	5.7	-0.9
États-Unis	11.2	5.5	4.4	1.8	0.2	0.3	2.6	4.4	3.9	-1.0
Moyenne des pays ci-dessus <sup>f</sup>	21.2	5.8	7.4	3.4	1.6	0.2	5.9	3.1	6.2	-0.9
Moyenne des pays ayant fourni (presque) toutes les composantes	18.7	6.9	..	..	..	..	..	..	..	..

a) Les dépenses de retraite incluent des dépenses liées à l'âge ne figurant dans aucune des catégories identifiées ici, qui représentent 0.9 pour cent du PIB en 2000 et augmentent de 0.1 point de pourcentage d'ici à 2050.

b) Le total inclut d'autres dépenses liées à l'âge non-incluses dans les autres catégories, qui représentent 0.6 pour cent du PIB en 2000 et augmentent de 0.2 point de pourcentage de 2000 à 2050.

c) La projection s'arrête en 2040.

d) Le total n'inclut que les dépenses de retraite et de pré-retraite.

e) Les pré-retraites n'incluent que les dépenses pour des personnes de 55 ans et plus.

f) La moyenne exclut les pays pour lesquels l'information n'est pas disponible ainsi que le Portugal.

g) Estimation du Comité de politique économique de l'Union européenne (2001).

Source : Dang *et al.* (2001), Comité de politique économique de l'Union européenne (2001).

et à une fécondité relativement élevée. Néanmoins, un relèvement significatif des taux d'imposition serait nécessaire pour financer les obligations futures (OCDE, 2002b).

**De grandes disparités existent  
au sein de l'Union  
européenne...**

- La moyenne des pays de l'Union européenne se situe quelque part entre le Japon et les États-Unis, mais on observe de grandes disparités d'un pays à l'autre. Même avant les récentes réévaluations des résultats budgétaires de 2001, la Commission européenne estimait que, à politiques inchangées, il y avait un risque pour sept États membres (Allemagne, Autriche, Espagne,



France, Grèce, Irlande et Portugal) et sur longue période de déséquilibres budgétaires significatifs contrevenant aux exigences du Pacte de Stabilité et de Croissance<sup>6</sup>. Dans les pays à dette publique élevée, tels la Belgique et l'Italie, préserver indéfiniment les considérables excédents primaires actuels garantirait la soutenabilité, mais il sera peut-être difficile de maintenir en permanence cette rigueur. En Italie et au Royaume-Uni, de fortes réductions des taux de remplacement des pensions semblent pouvoir assurer la soutenabilité budgétaire, mais pour être politiquement supportables elles devront s'accompagner d'une épargne-retraite privée plus abondante.

- En Australie, malgré un ratio d'endettement public comparativement faible, un système étoffé d'épargne-retraite privée, un régime ciblé de pensions publiques et de protection sociale et un système de santé relativement efficient, les dispositions actuelles ne sont pas viables à long terme (Australian Government, 2002). En Nouvelle-Zélande également, on estime qu'un accroissement de l'excédent primaire sera nécessaire à un moment donné pour maintenir le ratio de la dette publique dans des limites raisonnables à l'horizon 2050 (Janssen, 2002). Même en Norvège, où les recettes pétrolières sont utilisées pour constituer une abondante réserve destinée aux générations futures, des estimations montrent qu'en l'absence d'une réforme des retraites, les finances publiques ne sont pas soutenables (OCDE, 2002c).
- Les ratios de dette publique des quatre pays d'Europe centrale membres de l'OCDE sont inférieurs à 60 pour cent du PIB, et les pressions démographiques sont plus faibles en Hongrie et en Pologne. Mais ces quatre pays sont confrontés à de vastes chantiers budgétaires dans le moyen terme, notamment la coûteuse restructuration des entreprises, les réformes de la fonction publique et, dans le contexte de l'adhésion à l'Union européenne, l'adoption de l'acquis communautaire (qui implique par exemple de grosses dépenses au titre de l'environnement), alors que la charge fiscale est déjà assez lourde, notamment sur la main-d'œuvre. En Hongrie, l'extension récente du pilier par répartition du système de pension vieillesse a mis en danger la soutenabilité des finances publiques (OCDE, 2002d).

*... et même là où les stocks et flux actuels semblent satisfaisants, des mesures sont nécessaires*

*Les économies d'Europe centrale sont confrontées à d'autres défis*

## Réponses de politique économique

### Réformes structurelles

Les mesures gouvernementales prises pour assurer la soutenabilité budgétaire à long terme, et en particulier pour anticiper la montée des dépenses liées à l'âge, englobent des réformes des marchés du travail et des produits destinées à stimuler la base de ressources futures, ainsi que des initiatives qui agissent directement sur les dépenses de retraite et de santé. Quelques pays ont déjà constitué des fonds de

*La soutenabilité financière appelle des réformes structurelles...*

6. Voir Commission européenne (2002). La simulation centrale s'étendait jusqu'en 2050 et présumait que les dépenses liées à l'âge augmenteraient conformément aux prévisions retenues d'un commun accord, que la charge fiscale et les autres dépenses primaires resteraient constantes en pourcentage du PIB et que les taux d'intérêt resteraient supérieurs de 2 points aux taux de croissance du PIB.

réserve, même si en général ceux-ci n'ont encore reçu que des contributions limitées (l'Irlande et la Norvège font exception à cet égard). La réforme du système de retraite dans le but d'améliorer la soutenabilité du pilier financé par l'État a revêtu une ampleur particulière dans certains pays nordiques (Finlande et Suède), tandis qu'elle s'est heurtée à des difficultés en Europe centrale (Pologne et Hongrie). Dans un certain nombre d'autres pays, notamment plusieurs grands États membres de l'Union européenne, la réforme des retraites a été préconisée à plusieurs reprises et quelques modifications ont été introduites, mais une action décisive s'impose d'urgence. Des efforts ont été déployés pour maîtriser la croissance des dépenses publiques de santé, mais dans de nombreux pays celles-ci dépassent presque toujours les prévisions ou les objectifs. Le processus de maîtrise des coûts a apparemment été plus efficace dans quelques pays (Canada, Danemark, Finlande), même s'il reste à voir jusqu'à quel point cette rigueur sera durable. Plus généralement, l'efficacité des dépenses publiques dans leur ensemble a été remise en cause dans un certain nombre de pays<sup>7</sup>.

## Introduction de nouvelles règles budgétaires

### ... ainsi que des règles budgétaires efficaces

Des règles budgétaires efficaces peuvent aussi aider à rétablir ou à préserver la soutenabilité budgétaire. De fait, dans beaucoup de pays de l'OCDE les procédures budgétaires sont soumises à des règles visant à assurer une meilleure discipline et une plus grande efficacité (voir tableau appendice)<sup>8</sup>. Ces règles peuvent s'appliquer aux déficits budgétaires et/ou aux dépenses et être exprimées en termes effectifs ou corrigés des variations cycliques (voir encadré IV.1). Elles contiennent toujours un élément normatif, la règle la plus vénérable à cet égard étant une variante de l'équilibre budgétaire. Toutefois, en l'absence de critère d'optimalité indiscutable, tout objectif en matière d'endettement reste nécessairement tributaire de considérations subjectives. Indépendamment de leur importance pour le maintien de la soutenabilité, les règles ont aussi un rôle à jouer dans la communication avec le public.

### Aux États-Unis, des règles ont été imposées côté dépenses

Aux États-Unis, les objectifs de déficit fixés dans la loi de 1985 sur l'équilibre budgétaire et le contrôle d'urgence du déficit (loi Gramm-Rudman) ont été largement dépassés et par la suite assouplis. Dans ce contexte, la loi de mise en œuvre du budget de 1990 (*Budget Enforcement Act*, BEA) a institué des plafonds pour les dépenses discrétionnaires (couvrant la quasi-totalité des dépenses de défense, les salaires et les autres dépenses de fonctionnement gouvernementales ainsi que beaucoup de programmes de subventions). Ces plafonds ont été fixés en termes nominaux, avec des sous-limites pour des catégories de dépenses particulières. Toutefois, les plafonds pouvaient être franchis en cas d'« urgence ». La BEA stipulait aussi que les réformes législatives affectant les recettes ou les programmes de dépenses obligatoires (soins de santé, indemnités de chômage et soutien des prix agricoles, par exemple) devaient être neutres à l'égard du budget. Toutefois, cette disposition ne s'appliquait pas au régime de *Social Security* (retraites). Ces deux lois s'appliquaient

7. Voir Atkinson et van den Noord (2001) ainsi que les chapitres spéciaux sur les dépenses publiques publiés dans un certain nombre d'*Études économiques de l'OCDE* récentes. Dans quelques pays, il serait également souhaitable d'accroître l'efficacité de l'interaction budgétaire entre niveaux d'administration (OCDE, 2002f).

8. Une autre solution consisterait à mettre en place de nouvelles institutions : Wyplosz (2002) fait valoir par exemple que, étant donné les limitations inhérentes à tout ensemble de règles, la création d'un Comité de politique budgétaire, en complément et à l'instar du Comité de politique monétaire en place dans un certain nombre de pays, serait une solution préférable.

## Encadré IV.1. Mettre au point des règles efficaces

*Les règles impliquent des choix.* La diversité des règles qui ont été mises en place soulève un certain nombre de questions. Quel devrait être l'objectif approprié (le niveau de la dette, du déficit ou des dépenses) ? Devrait-il être réalisé en permanence ou sur un horizon défini (par exemple le cycle économique) ? Des éléments spécifiques (en particulier l'investissement public) doivent-ils être exclus de la définition de l'objectif ? Dans nombre de cas, il faut trouver un compromis entre l'efficacité économique et des considérations plus pratiques.

*Objectifs.* Un ciblage direct du niveau de la dette permet en principe de mieux prendre en compte les considérations de soutenabilité à long terme et d'équité intergénérationnelle. Mais la définition du niveau d'endettement souhaitable restera nécessairement subjective, et des objectifs pour le solde budgétaire ou pour les dépenses peuvent sans doute être plus aisément compris par le grand public. Un objectif de déficit, s'il est utile durant une période d'assainissement budgétaire, ne permet peut-être pas un contrôle approprié des dépenses en période d'excédent budgétaire. Un inconvénient commun aux objectifs d'endettement et de déficit est qu'ils peuvent toujours être réalisés par des augmentations d'impôts, avec des conséquences préjudiciables pour la croissance économique. On serait donc conduit à préférer un objectif de dépense. Mais ces objectifs sont souvent court-circuités et ne garantissent pas la réalisation des objectifs de stabilité. Cibler le solde budgétaire et adhérer conjointement à une norme de dépense pourrait être une solution, peut-être avec une plus grande marge de manœuvre quand le niveau d'endettement est plus bas. L'imposition de contraintes à la fois sur les flux et sur les stocks peut aider à réduire l'incitation à ne respecter que de façon formelle une règle de déficit ou de dépense en transférant quelques dépenses « en-dessous de la ligne ».

*Horizon pertinent.* La règle peut être définie sur une base annuelle ou sur le cycle d'activité. Définir un objectif de déficit en termes corrigés des évolutions conjoncturelles permet de laisser les stabilisateurs automatiques répondre aux fluctuations cycliques et de faire face à des circonstances exceptionnelles, tout en évitant un relâchement procyclique dans les périodes de reprise. En outre, ce dispositif décourage le recours à des prévisions de croissance exagérément optimistes au vu du potentiel de plus long terme, puisqu'un tel optimisme impliquerait des objectifs ambitieux pour le solde budgétaire non corrigé (Bini Smaghi, 2002)<sup>1</sup>. Ces avantages ont toutefois pour contrepartie une perte de simplicité et de clarté, étant donné que l'objectif n'est pas observable et qu'il existe de fortes marges d'interprétation. Cibler le solde effectif présente l'avantage d'une plus grande crédibilité, même si celle-ci peut être compromise par le recours excessif aux clauses « dérogatoires » et/ou à la créativité comptable.

*Quels éléments exclure de l'objectif.* Étant donné que l'investissement public confère des avantages aux générations futures, les considérations d'équité intergénérationnelle semblent plaider pour le ciblage du solde budgétaire courant et non du solde total (« règle d'or »)<sup>2</sup>. Cette règle peut aussi aider à neutraliser le biais à l'encontre de l'investissement public observé par le passé dans plusieurs pays, où ce poste était une

cible facile pour des compressions de crédits. Dans la pratique, toutefois, la distinction entre dépenses courantes et dépenses d'investissement inscrite dans les conventions comptables est quelque peu arbitraire : les dépenses courantes au titre de l'éducation et de la santé, par exemple, peuvent être considérées dans une certaine mesure comme un investissement en capital humain. Du reste, les dépenses courantes et en capital sont souvent liées, par exemple quand il s'agit de maintenir le stock de capital existant. Lorsqu'une norme d'endettement est en vigueur, la question se pose de savoir s'il faut la définir en termes bruts ou en termes nets. En principe, les actifs détenus par l'État devraient être pris en compte, mais leur valeur future (et même courante) risque d'être très incertaine.

*Les règles devraient être crédibles, mais pas trop rigides.* Si la nature et la force des règles ont varié d'un pays à l'autre, dans tous les cas l'objectif a été de durcir les contraintes sur les interventions discrétionnaires. Les règles devraient être crédibles, aisées à comprendre, ressenties comme étant contraignantes et confortées par des sanctions. Les règles inscrites dans le Budget Enforcement Act des États-Unis et dans le Pacte européen de stabilité et de croissance satisfont à ces critères. Les deux objectifs sont exprimés en termes de déficit ou de dépenses effectifs et les limites adoptées sont renforcées par des sanctions explicites. Toutefois, ces deux dispositifs renferment des clauses dérogatoires offrant une certaine flexibilité, de sorte que la politique budgétaire peut remplir son rôle stabilisateur ou faire face à des circonstances particulières. Les plafonds de dépense imposés dans le cadre du Budget Enforcement Act s'accompagnent ainsi d'une clause autorisant des « ouvertures de crédits d'urgence ». De même, les pays européens franchissant le plafond de déficit de 3 pour cent peuvent échapper aux sanctions financières si le déficit excessif est dû à des circonstances exceptionnelles, s'il est temporaire et proche du plafond<sup>3</sup>. Optant pour une autre approche, le Canada a anticipé les circonstances exceptionnelles en créant une réserve pour éventualités.

*Une transparence accrue est utile.* Un des moyens d'atténuer le dilemme crédibilité-flexibilité est d'améliorer la transparence. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni ont suivi cette voie<sup>4</sup>. Des règles numériques sont fixées, mais elles ne sont pas nécessairement inscrites dans la législation et elles sont définies de façon à autoriser une application plus souple de la politique discrétionnaire, au moins au cours du cycle d'activité. On fait valoir que, malgré cette flexibilité accrue, il est possible de préserver la crédibilité en augmentant la transparence du processus budgétaire (Kilpatrick, 2001)<sup>5</sup>. Dans chacun des trois pays cités, la mesure a été introduite après qu'une bonne partie de l'effort d'assainissement avait été réalisé, ce qui laisse à penser que ce type de cadre peut être plus utile une fois l'équilibre budgétaire atteint. Dans le contexte de l'Union européenne, l'obligation faite aux États membres de soumettre des programmes annuels de stabilité ou de convergence et de notifier deux fois par an les résultats en termes de flux et de stocks a notamment pour but de renforcer la transparence.

1. D'un autre côté, les gouvernements pourraient être tentés d'utiliser des hypothèses de croissance potentielle trop élevées.
2. Certains préconisent de longue date l'adoption d'une règle d'or dans la zone euro (Modigliani *et al.*, 1998). L'idée a été émise en France que les dépenses de défense devraient être exclues de la norme budgétaire parce qu'elles ont des retombées bénéfiques sur l'ensemble de l'Union européenne.
3. La clause d'exceptionnalité s'applique automatiquement si le PIB baisse de plus de 2 pour cent durant l'année où le plafond de 3 pour cent est franchi. La dérogation peut encore être accordée si le PIB accuse une baisse comprise en 0.75 et 2.0 pour cent, mais sous réserve de l'agrément formel du Conseil européen.
4. Leur démarche a contribué à l'élaboration de codes internationaux à la fin des années 90 (*Code OCDE de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire* et *Code FMI de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques*).
5. Von Hagen et Harden (1995) présentent des données empiriques montrant que la transparence des procédures budgétaires a une incidence positive sur la discipline budgétaire.

sur des horizons quinquennaux. La BEA a été mise en œuvre au moyen de procédures d'amputation automatique des crédits. La plupart de ses dispositions sont devenues caduques en septembre 2002, sans être prorogées ou remplacées<sup>9</sup>.

### *La zone euro s'est orientée vers une règle budgétaire tenant compte des variations cycliques*

Dans l'Union européenne, au début des années 90 les dettes publiques et les soldes budgétaires accusaient des variations considérables d'un État membre à l'autre, et il en était de même des taux d'intérêt. Le Traité de Maastricht et le Pacte de stabilité et de croissance institué en 1997 établissent les conditions nécessaires à la préservation de la discipline budgétaire dans le cadre de la monnaie unique. Le Traité fixe le seuil du déficit pour l'entrée en union monétaire à 3 pour cent du PIB, ce qui permet une convergence à long terme de la dette aux alentours de 60 pour cent du PIB (dans l'hypothèse d'une croissance tendancielle de l'ordre de 3 pour cent et d'une inflation tendancielle de l'ordre de 2 pour cent). Le Pacte, qui a introduit de possibles pénalités financières pour le non-respect du plafond de déficit, exige aussi que les positions budgétaires soient « proches de l'équilibre » ou excédentaires à moyen terme, ce qui conduirait asymptotiquement à une dette nette nulle. Ces conditions sont probablement ce qui aurait été nécessaire au minimum et de toutes façons même en l'absence du Pacte pour que les finances publiques des pays individuels soient soutenables. En pratique, la mesure du déficit effectif a été peu à peu délaissée au profit de l'indicateur corrigé des variations cycliques, pour éviter des budgets procycliques. Cette démarche a été très explicitement exposée en 2001 dans le Code de conduite révisé concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence. Par ailleurs, quelques États membres de la zone euro (Autriche, Belgique, Allemagne et Espagne) ont mis en place des « pactes de stabilité » internes afin de promouvoir la discipline budgétaire aux niveaux infranationaux.

### *D'autres types de règles ont été mises en place ailleurs*

Au Royaume-Uni, deux règles budgétaires ont été fixées en 1997 : la « règle d'or », qui stipule qu'au cours du cycle les dépenses courantes, à l'inclusion de la consommation de capital fixe, ne doivent pas être financées par l'emprunt, et une règle d'endettement, ou « règle de l'investissement soutenable », qui stipule qu'au cours du cycle le rapport de la dette nette au PIB ne doit pas excéder un niveau prudent, fixé pour l'heure à 40 pour cent. Plusieurs autres pays de l'OCDE ont adopté de nouvelles règles depuis les années 90. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, depuis le milieu des années 90 le gouvernement est tenu de dégager des excédents de fonctionnement en moyenne sur le cycle de manière à atteindre des niveaux d'endettement « prudents », fixés actuellement à 30 pour cent du PIB ou moins. En Suisse, une règle de dépense a été récemment instaurée au niveau de l'administration fédérale, et prendra effet en 2003. Elle vise à maintenir le solde corrigé des variations cycliques à un niveau voisin de zéro et fixe un plafond pour les dépenses, qui ne peuvent excéder les recettes corrigées des variations cycliques.

## Mise en œuvre des règles en pratique

### *Quelle a été l'efficacité des règles ?*

La contribution spécifique des règles à la bonne performance budgétaire est difficile à établir (Hemming et Kell, 2001). Aussi longtemps qu'existe une impulsion politique et un certain soutien populaire en faveur de l'assainissement des finances publiques, des règles fondées sur les objectifs numériques comme celles des États-Unis et de l'Union

9. A la mi-octobre 2002, certaines des dispositions de la BEA ont été reconduites, mais uniquement pour six mois ; elles ne s'appliquaient qu'au Sénat et elles excluaient tout plafond pour les dépenses discrétionnaires.

européenne peuvent se révéler très utiles pour aider les pays à se focaliser sur des objectifs clairs. Certains pays nordiques ont montré le chemin, en adoptant un objectif budgétaire explicite d'excédents permanents, appuyé par des réformes globales du système de retraite. Mais ailleurs, les évolutions récentes ont mis en lumière un certain nombre d'inconvénients et de carences dans la mise en œuvre. Aux États-Unis, le cadre a été de plus en plus contourné et les règles sont arrivées à expiration sans être prorogées. Dans la zone euro, le cadre est actuellement remis en question, et le problème de la conception et de l'application optimales des règles occupe le devant de la scène.

Les États-Unis engrangeant des excédents, la contrainte des plafonds de dépenses a été levée par une série d'ouvertures de crédits d'urgence en 1999 et 2000, puis par une révision à la hausse des plafonds pour 2001 et 2002. Dans plusieurs pays européens, le plafonnement du déficit n'a pas empêché la rechute décrite plus haut, et la prescription d'un budget « proche de l'équilibre ou excédentaire » n'a pas été plus efficace. L'expérience démontre ainsi que les catégories de règles susceptibles de s'avérer utiles dans une phase donnée de réduction du déficit peuvent ne plus suffire à un stade ultérieur. A cet égard, il convient de noter que le Canada et la Suisse ont modifié leurs règles après avoir atteint leur objectif initial d'équilibre budgétaire, le Canada mettant désormais l'accent sur la réduction de la dette tandis que la Suisse a adopté une règle en matière de dépenses.

Là où les règles axées sur le moyen ou le long terme ont expiré ou sont manquantes, il est souhaitable d'envisager leur (ré)introduction. Aux États-Unis, une version améliorée de la BEA pourrait stimuler la discipline budgétaire et la transparence. A cet effet, il est proposé d'accroître la flexibilité dans le cadre des plafonds de dépenses discrétionnaires et de fixer des critères plus rigoureux pour définir ce qui peut être considéré comme une dépense urgente. Il est également proposé de créer une réserve pour les urgences, d'instaurer un lien explicite avec le ratio de la dette publique et de réduire les possibilités d'évaluer les programmes d'impôts et de dépenses en sous-estimant leur impact véritable.

Au Japon, le rétablissement de la soutenabilité budgétaire exige des mesures d'austérité, mais il serait facilité par un cadre à moyen terme solide pour l'ancrage des décisions des pouvoirs publics, lequel manque à l'heure actuelle. Le gouvernement a certes présumé un plafonnement du ratio des dépenses publiques au PIB dans une simulation à moyen terme indicative présentée en janvier 2002, et il a exposé des orientations générales pour le contrôle des dépenses. Plus récemment, le projet de budget 2003 a remplacé le plafond des émissions obligataires par un plafond de dépense autorisant la fluctuation conjoncturelle des recettes fiscales. Mais un cadre plus ferme et plus contraignant, avec des objectifs à court terme pour la croissance des dépenses réelles, contribuerait au processus d'assainissement des finances publiques.

Dans la zone euro, le Pacte n'a pas empêché certains États membres de laisser les soldes structurels se dégrader durant la dernière phase ascendante du cycle. Les hypothèses concernant la croissance sous-jacente se sont révélées trop optimistes. Des surprises budgétaires désagréables se sont aussi produites du fait que les recettes fiscales résultant de l'essor des marchés boursiers n'ont pas toujours été reconnues comme étant passagères<sup>10</sup>. En conséquence, et étant donné la faiblesse de l'activité, la

*Certaines règles ont perdu de leur force au fil du temps*

*Dans les pays où elles sont absentes, les règles devraient être (ré)introduites*

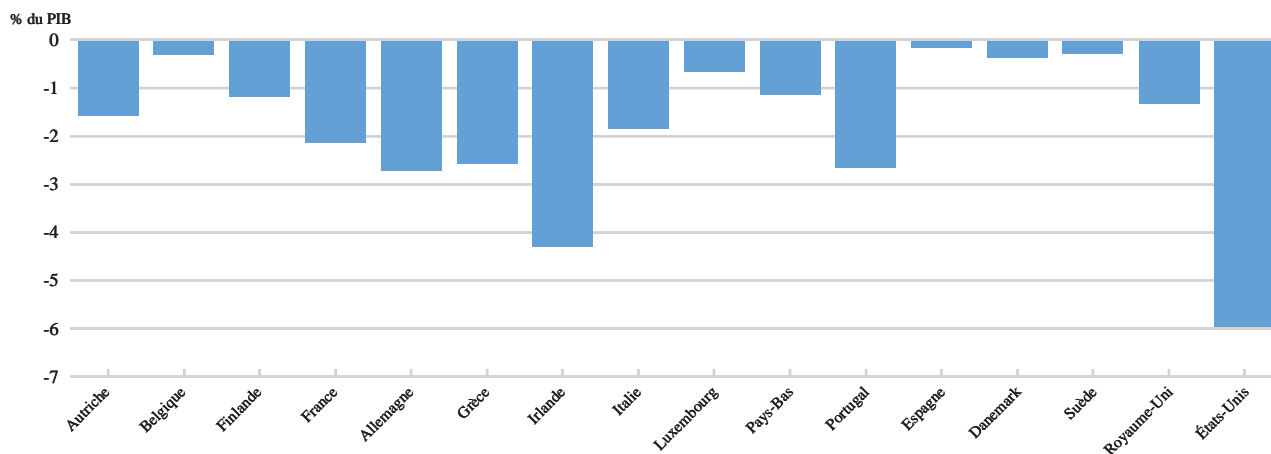
*Dans le cas du Japon, des règles pourraient faciliter le freinage des dépenses*

*Les règles ont été mises à l'épreuve en Europe...*

10. Les cycles des marchés d'actifs ne sont pas parfaitement corrélés avec les cycles de l'activité économique, et les méthodes habituelles d'ajustement en fonction des variations cycliques – y compris celle de l'OCDE – traitent l'impact des gains ou pertes en capital sur le solde budgétaire comme étant en partie d'ordre structurel. Pour une analyse approfondie, voir Eschenbach et Schuknecht (2002).

## Graphique IV.4. Erreurs de prévision budgétaire

Solde des administrations publiques en 2002, en pourcentage du PIB, différence entre la prévision de l'OCDE la plus récente et la prévision officielle de fin 2000-début 2001<sup>1</sup>



1. Pour les pays de l'Union européenne, prévision dans le programme de stabilité ou de convergence de fin 2000-début 2001. Pour les États-Unis, la projection nationale est celle publiée par le Congressional Budget Office en janvier 2001 (sous l'hypothèse de politique inchangée).

Source : Programmes nationaux de stabilité ou de convergence, US Congressional Budget Office ; OCDE.

série des programmes de stabilité et de convergence soumis vers fin 2001 (quatrième génération) a révélé des dérapages généralisés des soldes budgétaires non corrigés du cycle par rapport aux prévisions des années précédentes. Pour 2002, l'écart entre les prévisions actuelles de l'OCDE et ces prévisions nationales avoisine 2 points de PIB dans les trois principales économies de la zone euro (graphique IV.4).

**... en raison d'un conflit perçu  
avec les stabilisateurs  
automatiques...**

La cinquième génération de programmes (dans la mesure où ceux-ci ont été publiés) ainsi que les budgets 2003 soumis aux parlements nationaux impliquent de nouveaux dérapages. Ainsi, l'objectif de parvenir à l'équilibre ou à l'excédent à l'horizon 2004 – qui avait été reconfirmé par le Conseil européen en mars 2002 – sera loin d'être atteint. Pour respecter les plans budgétaires précédents, quelques États membres auraient dû durcir l'action budgétaire, parfois dans de fortes proportions, avant que la reprise ne soit bien installée<sup>11</sup>. Les stabilisateurs automatiques étant généralement considérés comme un mécanisme opportun et puissant pour atténuer l'instabilité du cycle, au moins en cas de brusque variation de la demande et surtout dans la zone euro (Brunila *et al.* 2002), l'incapacité de les laisser jouer librement entraîne des coûts substantiels<sup>12</sup>.

**... ce qui a conduit à donner  
plus d'importance aux résultats  
corrigés des variations cycliques**

Dans ce contexte, la Commission européenne a récemment proposé de reporter de 2004 à 2006 la date butoir pour la réalisation de soldes proches de l'équilibre ou excédentaires<sup>13</sup>. Mais en même temps, elle a appelé les États membres qui sont

11. De fait, même avec des dérapages, certains États membres, dont l'Allemagne, sont en voie de resserrer leur politique budgétaire avant que la reprise ne soit fermement installée.

12. Selon des simulations à partir du modèle Interlink de l'OCDE, dans la plupart des pays de l'OCDE la variance de l'écart conjoncturel aurait été, toutes choses égales par ailleurs, de 10 à 50 pour cent plus élevée dans les années 90 sans la contribution des stabilisateurs automatiques, qui ont réduit l'instabilité de la production d'un quart en moyenne (van den Noord, 2002). Cette action est en soi une source de gains de bien-être, mais elle a aussi des effets indirects bénéfiques sur le PIB tendanciel via des investissements plus vigoureux et/ou de meilleure qualité et un risque plus faible d'effets d'hystérèse négatifs sur les marchés du travail ou des produits.

13. Il ne s'agit pas là du premier report. Lorsque la surveillance budgétaire multilatérale sous l'égide du Pacte a commencé, la date butoir avait été fixée à 2002.

encore loin de l'objectif à réduire leurs déficits structurels d'au moins ½ point de pourcentage par an, effort supérieur à ce qu'impliquent – selon les estimations de l'OCDE – les projets de budget français et italien pour 2003. En outre, la Commission a proposé qu'à l'avenir tout assouplissement procyclique de l'action budgétaire durant les années de forte croissance aboutissant à une violation de la règle du budget « proche de l'équilibre ou excédentaire » devrait être considérée comme une entorse au Pacte. Tandis que le seuil de 3 pour cent du PIB reste une contrainte obligatoire, une plus grande importance sera donc accordée aux soldes budgétaires structurels. Cette approche devrait être facilitée par l'accord conclu par les ministres des Finances de l'Union européenne en juillet 2002 sur une méthodologie commune pour le calcul des écarts de production.

Ces évolutions récentes, suite au refus des ministres des Finances de l'Union européenne, en février 2002, d'entériner les mises en garde que la Commission européenne avait proposées pour l'Allemagne et le Portugal, ont avivé deux types de craintes. L'une est que les pressions politiques futures tendant à réinterpréter, modifier ou suspendre les règles existantes pourraient s'avérer irrésistibles dès lors que ces règles commenceront à produire leurs effets contraignants, ce qui aurait pour résultat de miner la crédibilité et l'efficacité du cadre budgétaire. On estime par exemple que si les déficits de certains États membres franchissaient la barre des 3 pour cent, la formulation de la clause dérogatoire offrirait une marge d'interprétation pour remettre à plus tard d'éventuelles sanctions financières (OCDE, 2002e). Un autre souci, exprimé par plusieurs États membres de l'Union européenne affichant des budgets en équilibre ou excédentaires, est que les règles imposent apparemment une discipline moins astreignante pour les trois plus grands pays que pour eux-mêmes. Ces inquiétudes devraient toutefois être atténuées par la mise en route de la procédure des déficits excessifs pour l'Allemagne.

*Des craintes ont été exprimées quant à la possibilité de suspendre arbitrairement l'application des règles*

## Leçons et défis

Assurer la soutenabilité budgétaire à long terme demeure un défi, ou du moins un problème, dans beaucoup de pays de l'OCDE, même là où les stocks et flux budgétaires enregistrés apparaissent rassurants. A la source des problèmes de soutenabilité on trouve des engagements de dépenses publiques futures qui dépassent les montants susceptibles d'être financés par la base de recettes. Pour rétablir ou préserver la soutenabilité, il ne suffit donc pas d'opérer de nouveaux ajustements des soldes budgétaires : il faut mettre en œuvre des réformes qui réorganisent les dépenses publiques – en particulier les composantes liées à l'âge – et stimulent la croissance économique. Certaines réformes peuvent d'ailleurs agir sur les deux fronts. C'est le cas, par exemple, des initiatives du marché du travail visant à accroître les taux d'activité des travailleurs âgés, ou des réformes des marchés de produits qui stimulent la concurrence.

*La préservation de la soutenabilité budgétaire exige des réformes structurelles...*

En même temps, des règles bien conçues peuvent aider à élaborer et réaliser des objectifs d'assainissement budgétaire compatibles avec une dynamique d'endettement stable. La discipline budgétaire est particulièrement forte lorsqu'existe une incitation claire à se mettre en conformité, comme c'était le cas dans les années 90 pour les pays désireux de se qualifier pour l'union monétaire. L'application de règles

*... mais des règles bien conçues et correctement appliquées peuvent s'avérer utiles...*

dans des conditions plus proches de la normale est souvent plus difficile et nécessite de considérer avec précaution l'objectif approprié. Cela étant, quelle que soit la règle retenue, elle implique normalement certains compromis et devra être adaptée ou changée à un moment ou à un autre. Mais surtout, son efficacité dépend pour une très large part de la façon dont elle est appliquée. Les règles qui sont définies en termes corrigés des variations cycliques offrent la plus grande marge de flexibilité, par le jeu des stabilisateurs automatiques. Elles doivent cependant être appliquées de manière symétrique et transparente. A cet effet, il faut poser des hypothèses de croissance réalistes et faire preuve d'objectivité pour évaluer les positions corrigées des variations cycliques à partir d'estimations des écarts de production établies conformément à une méthode adoptée d'un commun accord. Après les fortes corrections des estimations budgétaires initiales qui ont eu lieu cette année dans quelques pays, des méthodes orthodoxes et ouvertes d'enregistrement des recettes et des dépenses s'avèrent également indispensables<sup>14</sup>.

*... à condition que l'économie politique ne fasse pas obstacle*

Une difficulté éventuelle est que plus la règle budgétaire est sophistiquée, plus elle peut être vulnérable politiquement, surtout en période d'accumulation de surplus. En effet, appliquer et veiller au respect des règles est un problème d'économie politique autant qu'une question technique. Le processus de mise en œuvre peut être facilité par des sanctions explicites au sein d'une union économique et monétaire, mais même dans ce cas les pénalités sont peut-être faibles par rapport aux primes de taux d'intérêt qu'imposerait le marché sur des pays individuels. Afin de parer aux pressions pour que les règles soient inopportunément modifiées ou ignorées, les gouvernements doivent être prêts à faire preuve de plus de pédagogie quant à leur mode de fonctionnement, de façon à accentuer la pression des pairs et de l'opinion publique pour qu'elles soient appliquées de manière cohérente.

---

14. La décision prise par Eurostat en juin 2002 concernant le traitement des opérations de titrisation réalisées par les administrations publiques – qui dans le cas de l'Italie en particulier avait abouti à une nette sous-estimation du déficit de 2001 – constitue une mesure importante susceptible d'améliorer la comparabilité des situations budgétaires des différents États membres de l'Union européenne. Le problème de la publication, de la couverture, de l'actualité et de la fiabilité des statistiques est encore plus aigu dans les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne.



Tableau appendice IV.A.4. Modifications des cadres fiscaux depuis les années 90

Pays/région	Année	Résumé des réformes
Australie	1998	<p><b>Charte de sincérité budgétaire</b></p> <p><b>Règle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de règles numériques promulguées. La Charte fait obligation au gouvernement de fixer des objectifs mais n'impose pas de contraintes concernant leur nature.</li> </ul> <p><b>Application/Sanctions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de sanctions.</li> </ul> <p><b>Transparence</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le gouvernement est tenu de publier une déclaration annuelle de stratégie budgétaire esquissant les objectifs de politique budgétaire à long terme et les objectifs budgétaires des trois années suivantes. Des auditeurs externes évaluent la déclaration et les résultats de sa mise en œuvre.</li> </ul>
Autriche	2000	<p><b>Pacte de stabilité interne</b></p> <p><b>Règle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planchers négociés pour les soldes des différents niveaux d'administration publique (0.75 pour cent du PIB pour les <i>Länder</i>, zéro pour les municipalités et le solde du budget fédéral doit être tel que l'objectif du Programme de stabilité soit atteint). Les planchers s'appliquent en moyenne, sur plusieurs années.</li> </ul> <p><b>Application/Sanctions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amendes possibles (8 pour cent du plancher plus 15 pour cent du dépassement, jusqu'à un certain plafond), à conditions que toutes les parties prenantes en soient d'accord.</li> </ul> <p><b>Clause dérogatoire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En cas de fort ralentissement économique par exemple, les sanctions ne s'appliquent pas.</li> </ul>
Belgique	1996-1999 1999-2002	<p><b>Traités intergouvernementaux</b></p> <p><b>Règle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des niveaux de déficit autorisés sont établis d'une part pour le gouvernement fédéral à l'inclusion du système de sécurité sociale, et d'autre part pour les régions et les collectivités locales.</li> </ul> <p><b>Application/Sanctions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La capacité d'emprunt des régions et communautés peut être plafonnée.</li> </ul> <p><b>Transparence</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les déficits permis pour les différents niveaux d'administration publique et pour la Sécurité sociale sont établis sur la base des recommandations du Haut conseil des finances (un comité de sages), lesquelles sont publiées dans des rapports annuels.</li> </ul>
Canada	1991 à 1996  1998	<p><b>Loi limitant les dépenses publiques</b></p> <p><b>Règles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitation de toutes les dépenses de programmes, sauf programmes autofinancés.</li> <li>• Dépenses excessives sur une année autorisées si elles sont compensées les deux années suivantes.</li> </ul> <p><b>Application/Sanctions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de sanctions explicites. Le respect de la loi était contrôlé par le Vérificateur général.</li> </ul> <p><b>Plan de remboursement de la dette</b></p> <p><b>Règles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il n'y a pas de règles légales au niveau fédéral mais le gouvernement a une politique de « budget équilibré ou mieux ».</li> <li>• La plupart des provinces ont une forme de législation requérant l'équilibre budgétaire, avec des sanctions pouvant inclure des baisses de salaires pour des ministres ou des élections forcées.</li> <li>• Une réserve pour éventualités et une marge de prudence figurent dans le budget fédéral et peuvent être affectées à la réduction de la dette si elles ne sont pas nécessaires.</li> </ul>
Zone euro/Pays de l'Union européenne	1992	<p><b>Traité de Maastricht ; reconduit en 1997 dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance</b></p> <p><b>Règles</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plafond de 3 pour cent du PIB pour les emprunts nets des administrations publiques.</li> <li>• Norme de 60 pour cent pour le ratio dette publique brute/PIB.</li> <li>• Objectif de solde budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire.</li> </ul> <p><b>Application/Sanctions</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépôts non rémunérés avec partie fixe égale à 0.2 pour cent du déficit et partie variable augmentant en fonction de l'écart entre le déficit effectif et la valeur de 3 pour cent du PIB.</li> <li>• La sanction financière ne s'applique qu'en cas de non-respect de la règle de déficit, même si les pressions des pairs peuvent s'exercer sous la forme de recommandations d'action sur la base de l'évaluation établie par la Commission.</li> </ul> <p><b>Clause dérogatoire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans des circonstances exceptionnelles, notamment si la production baisse de plus de 2 pour cent dans l'année où le déficit franchit la limite.</li> </ul> <p><b>Transparence</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deux fois l'an, les États membres indiquent à la Commission leurs déficits prévus et effectifs et leur niveau d'endettement. Une fois l'an, ils doivent aussi soumettre un programme de stabilité (membres de la zone euro) ou de convergence (non-membres), pour avis du Conseil.</li> </ul>

Tableau appendice IV.A.4. Modifications des cadres fiscaux depuis les années 90 (suite)

Pays/région	Année	Résumé des réformes
Allemagne	2002	<p><b>Pacte de stabilité interne</b></p> <p><i>Règles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Règle d'or : le déficit inscrit au budget fédéral ne doit pas dépasser les dépenses fédérales d'investissement (en vertu du droit constitutionnel; dans la plupart des <i>Länder</i> la Constitution renferme une loi similaire).</li> <li>• Le gouvernement et les États (communes incluses) doivent viser des budgets équilibrés.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de sanctions explicites.</li> </ul> <p><i>Transparence</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil intergouvernemental de planification financière doit formuler des recommandations sur les moyens d'instaurer la discipline budgétaire et vérifier si les dépenses des autorités et le budget évoluent conformément aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne. Le Conseil peut aussi formuler des recommandations sur la façon de rétablir la discipline budgétaire.</li> </ul>
Japon	1997 à 1998	<p><b>Loi de réforme budgétaire structurelle</b></p> <p><i>Règles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduire le déficit budgétaire à 3 pour cent du PIB d'ici l'exercice 2003.</li> <li>• Cesser l'émission d'obligations spéciales de financement du déficit d'ici l'exercice 2003.</li> <li>• Établir des objectifs chiffrés de réduction pour les grandes catégories de dépenses pour les trois ans à venir.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de sanctions explicites.</li> </ul> <p><i>Clause dérogatoire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rajoutée en 1998 en réponse au ralentissement.</li> </ul>
	2002	<p><b>Décision du Conseil des ministres sur les perspectives budgétaires à moyen terme</b></p> <p><i>Règles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintenir la taille de l'État (mesurée par le ratio des dépenses publiques sur le PIB) au niveau actuel ou en-dessous jusqu'à l'exercice 2006.</li> <li>• Dégager des surplus primaires au début des années 2010.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de sanctions explicites.</li> </ul>
Pays-Bas	1994	<p><b>Accords pluri-annuels de dépense</b></p> <p><i>Règles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utiliser des hypothèses de croissance délibérément prudentes.</li> <li>• Plafonds sur les dépenses de l'État, de la Sécurité sociale et de santé.</li> <li>• Si le solde dépasse <math>-\frac{3}{4}</math> pour cent du PIB, la moitié des excédents de recette peut être affectée à des baisses d'impôts.</li> </ul>
Nouvelle-Zélande	1994	<p><b>Loi de responsabilité budgétaire</b></p> <p><i>Règle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintenir des niveaux d'endettement et d'actifs nets « prudents » et dégager des surplus opératoires en moyenne sur une période « raisonnablement » longue. Le gouvernement en place fixe ses propres objectifs quantifiés correspondant à ces principes.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Étant donné que les objectifs numériques ne sont pas inscrits dans la législation, aucune sanction n'est spécifiée.</li> </ul> <p><i>Transparence</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La loi fait obligation au gouvernement de renforcer les normes de déclaration, d'exposer clairement les objectifs et les conséquences des choix d'action et d'adopter une perspective globale et à moyen terme.</li> </ul>
Norvège	2001	<p><b>Directives de stabilité budgétaire</b></p> <p><i>Règles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le déficit budgétaire structurel de l'administration centrale hors secteur pétrolier doit atteindre 4 pour cent du Fonds public pétrolier au cours du cycle. Un assouplissement ou un resserrement discrétionnaire durant le cycle est autorisé.</li> <li>• En cas de non-respect des règles dû à des circonstances exceptionnelles (forte réévaluation du capital du Fonds ou révision statistique du déficit budgétaire) les mesures correctrices s'étaleront sur plusieurs années.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de sanctions.</li> </ul> <p><i>Transparence</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La documentation budgétaire indique les soldes budgétaires structurels avec et sans les recettes pétrolières. Ces données sont complétées par une mise à jour annuelle des projections de long terme.</li> </ul>

Tableau appendice IV.A.4. Modifications des cadres fiscaux depuis les années 90 (suite)

Pays/région	Année	Résumé des réformes
Pologne	1999	<p><b>Loi sur les finances publiques</b></p> <p><i>Règle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La Constitution définit une limite de 60 pour cent pour la dette publique totale.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Des contraintes sont établies sur les déficits, tant au niveau national qu'aux niveaux infra-nationaux, lorsque la dette publique dépasse 50 pour cent du PIB.</li> </ul>
Espagne	2003	<p><b>Loi de stabilité budgétaire</b></p> <p><i>Règles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les comptes devront s'équilibrer ou afficher un excédent à tous les échelons de l'administration (central, social, territorial et local) mais aussi dans les entreprises et sociétés publiques.</li> <li>Les dépenses seront plafonnées et un fonds pour éventualités (2 pour cent des dépenses) sera créé pour couvrir les dépenses imprévues.</li> </ul> <p><i>Clauses dérogatoires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les déficits ne sont autorisés que dans des situations temporaires et exceptionnelles. Des plans de deux à trois ans pour établir l'équilibre des comptes devront être discutés au Parlement.</li> </ul>
Suède	1996	<p><b>Loi sur le budget</b></p> <p><i>Règles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Limitation des dépenses nominales sur les trois années suivantes dans 27 domaines de dépenses (y compris la sécurité sociale).</li> <li>Maintenir un excédent de 2 pour cent du PIB en moyenne sur le cycle pour le solde des administrations publiques.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de sanctions explicites.</li> </ul>
Suisse	1998	<p><b>Objectif budgétaire 2001</b></p> <p><i>Règle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Déficit fédéral plafonné à 2 pour cent des recettes, ou 0.25 pour cent du PIB à partir de 2001.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dépenses excédentaires à financer par des hausses d'impôts.</li> </ul>
	2001	<p><b>Règle du frein à l'endettement</b></p> <p><i>Règle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le plafond des dépenses est égal aux recettes totales corrigées du cycle et des déviations <i>ex post</i> des résultats par rapport à la norme fixée dans la règle.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de sanctions explicites, mais les écarts par rapport à la règle doivent être corrigés en l'espace de trois ans.</li> </ul> <p><i>Clauses dérogatoires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les circonstances exceptionnelles doivent faire l'objet d'une décision à la majorité absolue dans les deux Chambres du Parlement.</li> </ul>
Royaume-Uni	1997	<p><b>Code de stabilité budgétaire</b></p> <p><i>Règles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Règle d'or : au cours du cycle économique le gouvernement n'empruntera que pour investir et non pas pour financer des dépenses courantes.</li> <li>Règle de l'investissement soutenable : la dette nette en proportion du PIB doit être maintenue stable au cours du cycle à un niveau prudent défini jusqu'ici comme un endettement net inférieur à 40 pour cent du PIB.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de sanctions explicites.</li> </ul> <p><i>Transparence</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cycle de rapports annuels, y compris un rapport sur le projet de budget, un rapport de stratégie économique et budgétaire et un rapport sur la gestion de la dette.</li> </ul>
États-Unis	1990 à 2002	<p><b>Loi de mise en œuvre du budget</b></p> <p><i>Règles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Plafonds nominaux à moyen terme pour les dépenses discrétionnaires.</li> <li>Les modifications promulguées des recettes ou des programmes de dépenses obligatoires devaient être neutres sur le plan budgétaire à horizon de cinq ans.</li> </ul> <p><i>Application/Sanctions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Procédures d'amputation automatique (compressions de tous les postes).</li> </ul> <p><i>Clause dérogatoire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Des « crédits d'urgence » pouvaient être votés.</li> </ul>

## BIBLIOGRAPHIE

- ATKINSON, P. et P. van den NOORD (2001),  
« Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285.
- AUERBACH, A. (1994),  
« The US fiscal problem: where we are, how we got here and where we're going », in S. Fischer et J. Rotemberg (dir. de la publ.), *NBER Macroeconomics Annual 1994*.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT (2002),  
*2002-03 Budget Papers*, n° 5.
- BANCA D'ITALIA (dir. de la publ.) (2000),  
*Fiscal Sustainability*, Proceedings of a Research Department Public Finance Workshop.
- BINI SMAGHI, L. (2002),  
« Fiscal discipline and policy coordination in the eurozone: comments on Jean Pisani-Ferry », [www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Relazioni-/Working-Pa/](http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Relazioni-/Working-Pa/)
- BLANCHARD, O., J-C. CHOURAQUI, R. HAGEMANN et N. SARTOR (1990),  
La « soutenabilité » de la politique budgétaire : réponses nouvelles à une question ancienne », *Revue économique de l'OCDE*, n° 15, Paris.
- BRUNILA, A., M. BUTI et J. IN'T VELD (2002),  
« Fiscal policy in Europe: how effective are the automatic stabilisers? », *European Economy Economic Papers*, n° 177.
- BUITER, W. (1985),  
« A guide to public sector debt and deficits », *Economic Policy*, n° 1.
- BUITER, W. (2002),  
« The fiscal theory of the price level: a critique », *Economic Journal*, vol. 112, n° 481.
- CANZONERI, M., R. CUMBY et B. DIBA (2002),  
« Should the European Central Bank and the Federal Reserve be concerned about fiscal policy? », *ronéoté*, septembre, [www.georgetown.edu/faculty/canzonem/JH.pdf](http://www.georgetown.edu/faculty/canzonem/JH.pdf)
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000),  
*Public Finances in EMU – 2000*, *European Economy*, n° 3.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2002),  
*Public Finances in EMU – 2002*, *European Economy*, n° 3.
- COMITÉ DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE (2001),  
*Budgetary challenges posed by ageing populations*, EPC/ECFIN/655/01-EN final.
- DANG, T.T., P. ANTOLIN et H. OXLEY (2001),  
« Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 305.
- ESCHENBACH, F. et L. SCHUKNECHT (2002),  
« Asset prices and fiscal balances », *ECB Working Papers*, n° 141.
- FORD, R. et D. LAXTON (1995),  
« World public debt and real interest rates », *IMF Working Papers*, n° 95/30.
- HELBLING, T. et R. WESCOTT (1995),  
« The global real interest rate », *Staff Studies for the World Economic Outlook*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- HEMMING, R. et M. KELL (2001),  
« Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities », in Banca d'Italia (dir. de la publ.), *Fiscal rules*, Proceedings of a Research Department Public Finance Workshop.

- HEMMING, R., S. MAHFOUZ et A. SCHIMMELPFENNIG (2002),  
« Fiscal policy and economic activity during recessions in advanced economies », *IMF Working Papers*, WP/02/87.
- JANSSEN, J. (2002),  
« Long-term fiscal projections and their relationship with the intertemporal budget constraint: an application to New Zealand », *New Zealand Treasury Working Paper*, n° 02/04.
- JOUMARD, I. (2001),  
« Tax systems in European Union countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 301.
- KILPATRICK, A. (2001),  
« Transparent frameworks, fiscal rules and policy making under uncertainty », in Banca d'Italia (dir. de la publ.), *Fiscal rules*, Proceedings of a Research Department Public Finance Workshop.
- MODIGLIANI, F., J.-P. FITOUSSI, A. LINDBECK, B. MORO, D. SNOWER, R. SOLOW, A. STEINHERR et P. LABINI,  
« An economists' manifesto on unemployment in the European Union », *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. 51, n° 206.
- OCDE (1989),  
« Secteur public: vers un retour à l'équilibre », in *Economies en transition – l'ajustement structurel dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2002a),  
*Études économiques de l'OCDE. Japon*, Paris.
- OCDE (2002b),  
*Études économiques de l'OCDE. États-Unis*, Paris.
- OCDE (2002c),  
*Études économiques de l'OCDE. Norvège*, Paris.
- OCDE (2002d),  
*Études économiques de l'OCDE. Hongrie*, Paris.
- OCDE (2002e),  
*Études économiques de l'OCDE. Zone euro*, Paris.
- OCDE (2002f),  
*Études économiques de l'OCDE. Allemagne*, à paraître, Paris.
- ORR, A., M. EDEY et M. KENNEDY (1995),  
« Taux d'intérêt réels à long terme : indications fournies par les séries chronologiques groupées », *Revue économique de l'OCDE*, n° 25.
- PEARSON, M. et S. SCARPETTA (2000),  
« Vue d'ensemble : que savons-nous des politiques de valorisation du travail? », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31.
- VAN DEN NOORD, P. (2002),  
« Automatic stabilizers in the 1990s and beyond », in M. Buti, J. von Hagen et C. Martinez-Mongay (dir. de la publ.), *The Behaviour of Fiscal Authorities*, Palgrave.
- VON HAGEN, J. et I. HARDEN (1995),  
« Budget processes and commitment to fiscal discipline », *European Economic Review*, vol. 39, issues 3-4.
- WYPLOSZ, C. (2002),  
« Fiscal policy: rules or institutions? », [europa.eu.int/comm/dgs/policy\\_advisers/gea/gea\\_2002\\_04/wyplosz.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/gea/gea_2002_04/wyplosz.pdf)