

## IV. CONSOLIDATION BUDGÉTAIRE: LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE

### Introduction et principaux résultats

*La consolidation budgétaire reste un défi dans la plupart des pays de l'OCDE*

La consolidation budgétaire est nécessaire dans la plupart des pays de l'OCDE. Elle est notamment justifiée par les pressions qu'exercera, à moyen et long terme, sur les finances publiques le vieillissement de la population -- entre autres facteurs. Les pays qui réussissent à consolider leurs finances publiques devront ensuite préserver les acquis. Face à cette situation, le présent chapitre analyse les facteurs qui, dans le passé, ont permis d'effectuer un redressement des comptes publics et d'en conserver le bénéfice.

*Ce chapitre identifie les facteurs qui ont contribué à initier et à poursuivre la consolidation*

En utilisant un ensemble de données qui couvrent un grand nombre des épisodes de consolidation budgétaire qu'ont connus les pays de l'OCDE depuis la fin des années 70, le chapitre commence par présenter les caractéristiques de ces expériences et les éléments qui ont pu influencer sur leurs résultats. Ensuite des régressions permettent de déterminer les choix de politique budgétaire et les caractéristiques institutionnelles qui se sont révélés efficaces pour initier et poursuivre les efforts d'assainissement.<sup>1</sup> La dernière section s'attache au rôle des règles budgétaires et à leur conception. Les principales conclusions sont les suivantes.

*Les progrès ont été plus importants quand la situation initiale était difficile*

- Le fait que le déficit et les taux d'intérêt soient élevés au départ a été important pour déclencher un ajustement budgétaire de grande ampleur. La raison en est peut-être la suivante: si la population a conscience des problèmes et des impératifs budgétaires, cela peut aider à surmonter les résistances à la consolidation; cette hypothèse est également accréditée par la constatation que les conditions d'admission dans la zone de l'euro ont sensiblement accru les chances d'engager un ajustement budgétaire. La conséquence à tirer sur le plan de la politique économique est que la transparence de l'information et de l'analyse peut concourir au redressement de la situation budgétaire.

---

1 . L'analyse technique sur laquelle s'appuie ce chapitre est décrite de façon plus détaillée dans Guichard *et al* (2007).

***Un redressement basé sur des économies de dépenses tend à être plus accentué et plus durable***

- En mettant l'accent sur la réduction des dépenses courantes et en donnant une large place aux économies sur les budgets sociaux, on augmente les chances de stabiliser le ratio dette/PIB. C'est peut-être parce que les coupes dans les dépenses sont plus susceptibles que les hausses de recettes d'entraîner un recul des taux d'intérêt et de l'épargne privée, apportant donc un soutien à l'activité. À moins que ce ne soit parce que les gouvernements les plus déterminés à redresser les finances publiques ont davantage la volonté d'élaguer les dépenses courantes, y compris les programmes sociaux, manifestant ainsi leur engagement, ce qui facilite la concrétisation d'un assainissement substantiel.

***Les pays dotés de règles budgétaires ont eu de meilleurs résultats***

- En général, les règles budgétaires comportant des objectifs de dépenses ont permis des ajustements supérieurs et plus durables, tout en ayant de meilleurs taux de succès. Il y a en principe deux explications possibles: soit les règles bien conçues sont efficaces, soit les gouvernements qui adhèrent à une gestion budgétaire prudente sont plus enclins à instituer une règle.

***Concevoir des règles efficaces pose plusieurs problèmes***

- Les règles budgétaires doivent être adaptées aux institutions et aux systèmes politiques spécifiques des pays ; néanmoins, au vu des diverses expériences, certains traits communs de leur conception semblent importants pour en assurer le bon fonctionnement. Ce sont la nécessité de conjuguer la transparence de la règle à une souplesse suffisante pour faire face aux chocs cycliques (et autres), une couverture large des postes budgétaires et l'efficacité des mécanismes d'exécution.

### **Les grands traits des épisodes de consolidation budgétaire**

***La description factuelle des périodes de consolidation montre que...***

Au sens de la définition présentée dans l'encadré IV.1, on compte, depuis 1978, 85 phases de consolidation budgétaire dans les 24 pays considérés. Ces épisodes ne comprennent que ceux qui, une fois lancés, ont abouti à une amélioration notable de l'indicateur employé pour mesurer la situation budgétaire sous-jacente, à savoir le solde primaire corrigé des effets conjoncturels (SPCC). L'analyse de ces épisodes permet de mettre en évidence un certain nombre de faits stylisés qui sont décrits ci-dessous.

#### ***Conditions initiales de l'assainissement***

***... les déséquilibres profonds ont été suivis de corrections très marquées***

Conformément aux conclusions des analyses antérieures<sup>2</sup>, la situation budgétaire constatée juste avant le début de la période d'assainissement semble avoir eu une incidence sur l'amplitude des efforts qui ont suivi (graphique IV.1). Plus la situation sous-jacente était mauvaise, plus le

---

2. Ahrend *et al* (2006) ainsi que les références signalées.

## Encadré IV.1. Définition des épisodes de consolidation

L'échantillon comprend tous les épisodes de consolidation -- telles que définis ci-dessous -- observés depuis 1978 dans les 24 pays membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données fiables sur les variables budgétaires essentielles<sup>1</sup>. Pour distinguer ces épisodes, on a appliqué la même définition qu'Ahrend *et al* (2006). Selon cette définition, une phase d'assainissement budgétaire:

- *commence* si le solde primaire corrigé des effets conjoncturels (SPCC) s'améliore à hauteur d'au moins 1 point de pourcentage du PIB potentiel en un an ou pendant deux années consécutives, avec une amélioration de ½ point au minimum au cours de la première des deux années<sup>2</sup>.
- *continue* tant que le SPCC se redresse. Une interruption est permise, sans mettre fin à la période d'assainissement, à condition que la dégradation du SPCC ne dépasse pas 0.3% du PIB et soit plus que compensée l'année suivante (par une amélioration non inférieure à 0.5 % du PIB).
- *se termine* si le SPCC cesse de se redresser ou si le redressement est inférieur à 0.2% du PIB pendant un an et est suivi d'une rechute.

Après vérification des résultats de cette définition mécanique par les experts pays de l'OCDE, on a procédé à des adaptations mineures. Ont été exclus de l'échantillon 11 épisodes commencés en 2003 ou plus tard, parce qu'ils n'étaient pas achevés en 2005. Au total, l'échantillon comprend 85 périodes d'assainissement.

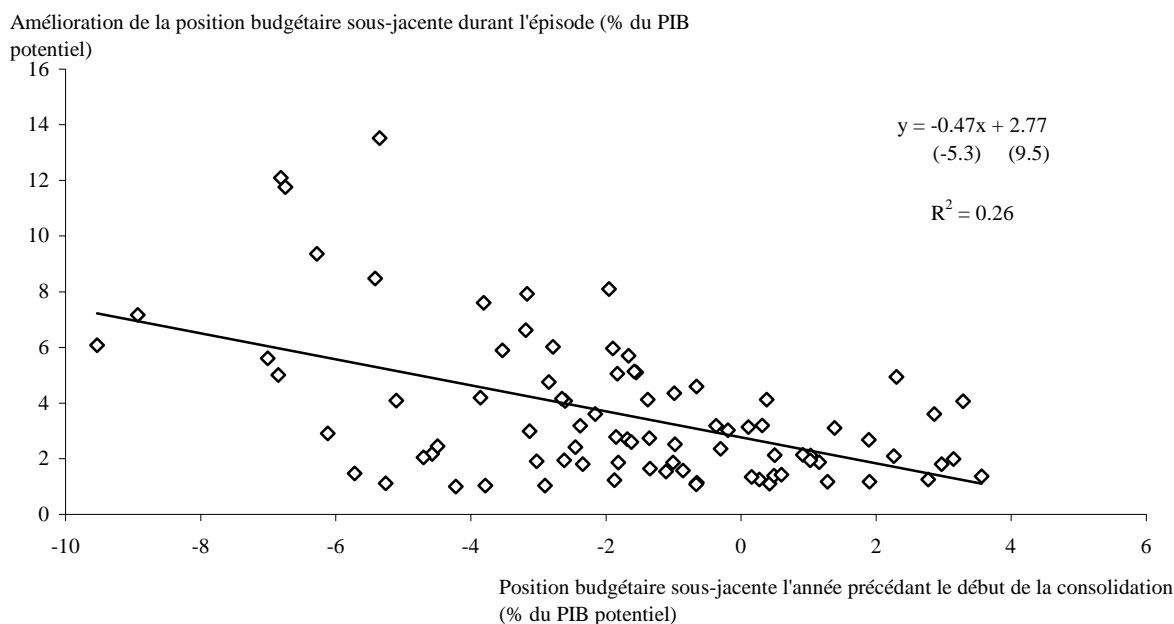
1. Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.
2. Le solde primaire corrigé des effets conjoncturels est une mesure imparfaite des actions discrétionnaires de politique. Il peut, par exemple, être influencé par les cycles des prix des actifs (Girouard et Price, 2004) et par des mesures exceptionnelles (Koen et van den Noord, 2005) qui sont sans rapport avec l'orientation budgétaire. Il pose aussi un problème de mesure de l'écart entre production effective et potentielle. Mais, puisque seules les évolutions importantes sont considérées comme des phases d'assainissement, ce problème se pose moins. On exclut les charges d'intérêts de la dette publique (de même que les revenus d'intérêts), car elles échappent largement au contrôle des autorités budgétaires et ne traduisent donc pas directement la tendance de leur politique.

redressement ultérieur a été marqué. C'est peut-être parce que l'existence de déficits importants accentue la nécessité d'une correction et, en même temps, rend la population plus consciente de la gravité du problème, ce qui permet d'agir plus aisément.

***Amplitude et durée de l'ajustement budgétaire***

***En général, les ajustements ont été d'une durée et d'un ordre de grandeur limités***

Les épisodes de consolidation ont le plus souvent été brefs et n'ont permis que des progrès modestes (graphique IV.2). L'amélioration médiane de la situation budgétaire sous-jacente a représenté 2.8% du PIB, tandis que la durée médiane a été de deux ans. Cependant, il y a eu un certain nombre

**Graphique IV.1. Positions budgétaires initiales et ajustement ultérieur**

Note: Le concept budgétaire utilisé est le solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques. La variation totale durant l'épisode est définie comme la valeur relative à la dernière année de l'épisode moins la valeur relative à l'année précédant le début de l'épisode.

Source: Calculs de l'OCDE.

d'efforts de grande envergure, représentant jusqu'à plus de 8% du PIB, ainsi que quelques périodes de resserrement d'une durée de six à huit ans<sup>3</sup>.

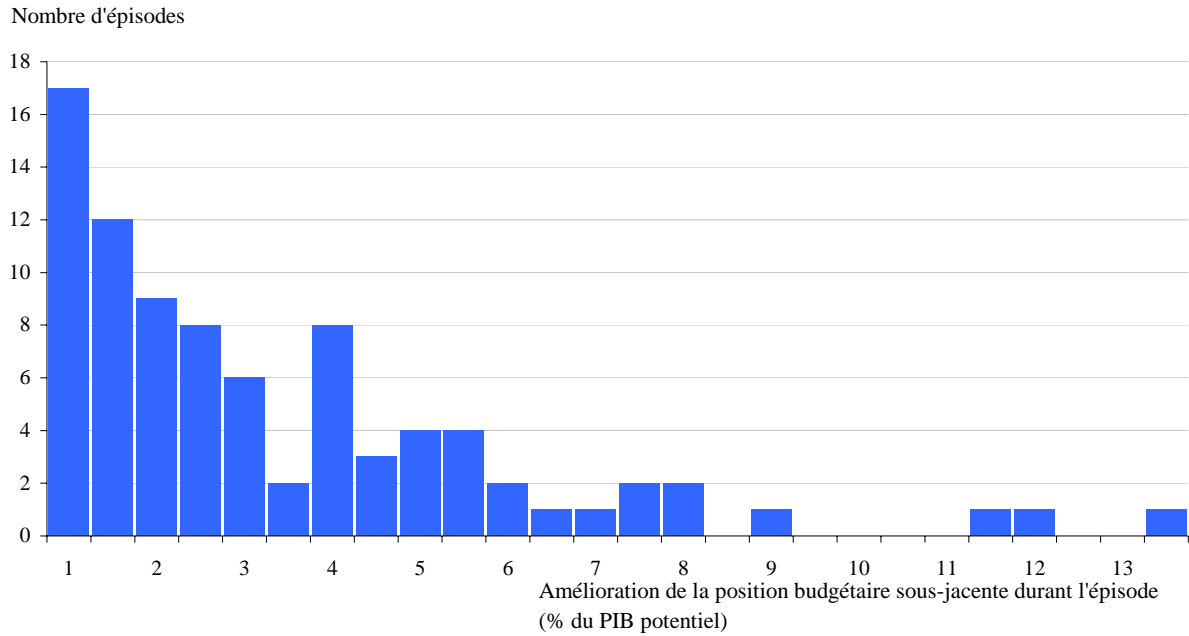
***Il faut du temps pour obtenir des résultats importants***

En règle générale, les périodes d'ample redressement ont duré longtemps et vice-versa (graphique IV.3, partie supérieure). En revanche, les longues phases de consolidation budgétaire ont souvent été marquées par une moindre « intensité » des efforts, mesurée par le montant total de l'assainissement réalisé chaque année (graphique IV.3, partie inférieure). Il est probablement difficile de poursuivre durablement un effort important, soit en raison de la lassitude qui en résulte, soit parce que l'on a tendance à commencer par des mesures fortes et d'application aisée (« les fruits les plus faciles à cueillir »). En outre, il est évidemment moins nécessaire de continuer dans la voie de l'assainissement quand de grands progrès ont été réalisés.

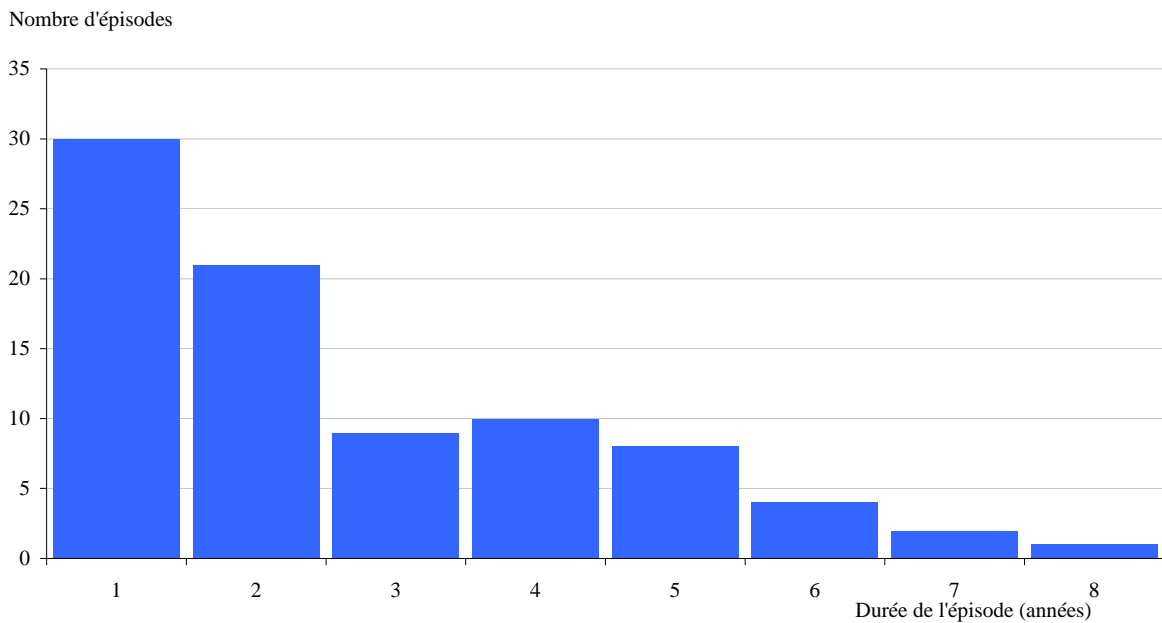
3. Parmi les plus grands efforts de consolidation, mesurés en pourcentage du PIB, on peut citer: le Canada dans les années 1990 (8.1%) ; le Portugal dans les années 1980 (8.5%) ; la Suède dans les années 1980 (9.4%) et 1990 (11.7%) ; la Grèce dans les années 1990 (12.1%) et le Danemark dans les années 1990 (13.5%). Sur le plan de la durée, le redressement s'est poursuivi pendant 6 ans en Australie dans la deuxième moitié des années 1990, en Belgique dans les années 1980 et 1990, au Royaume-Uni et aux États-Unis dans les années 1990. Il a duré sept ans en Suède dans les années 1980 et 1990, et huit ans au Japon dans les années 1980.

**Graphique IV.2. Ampleur et durée des épisodes de consolidation**

**Distribution des épisodes selon l'ampleur de la consolidation**



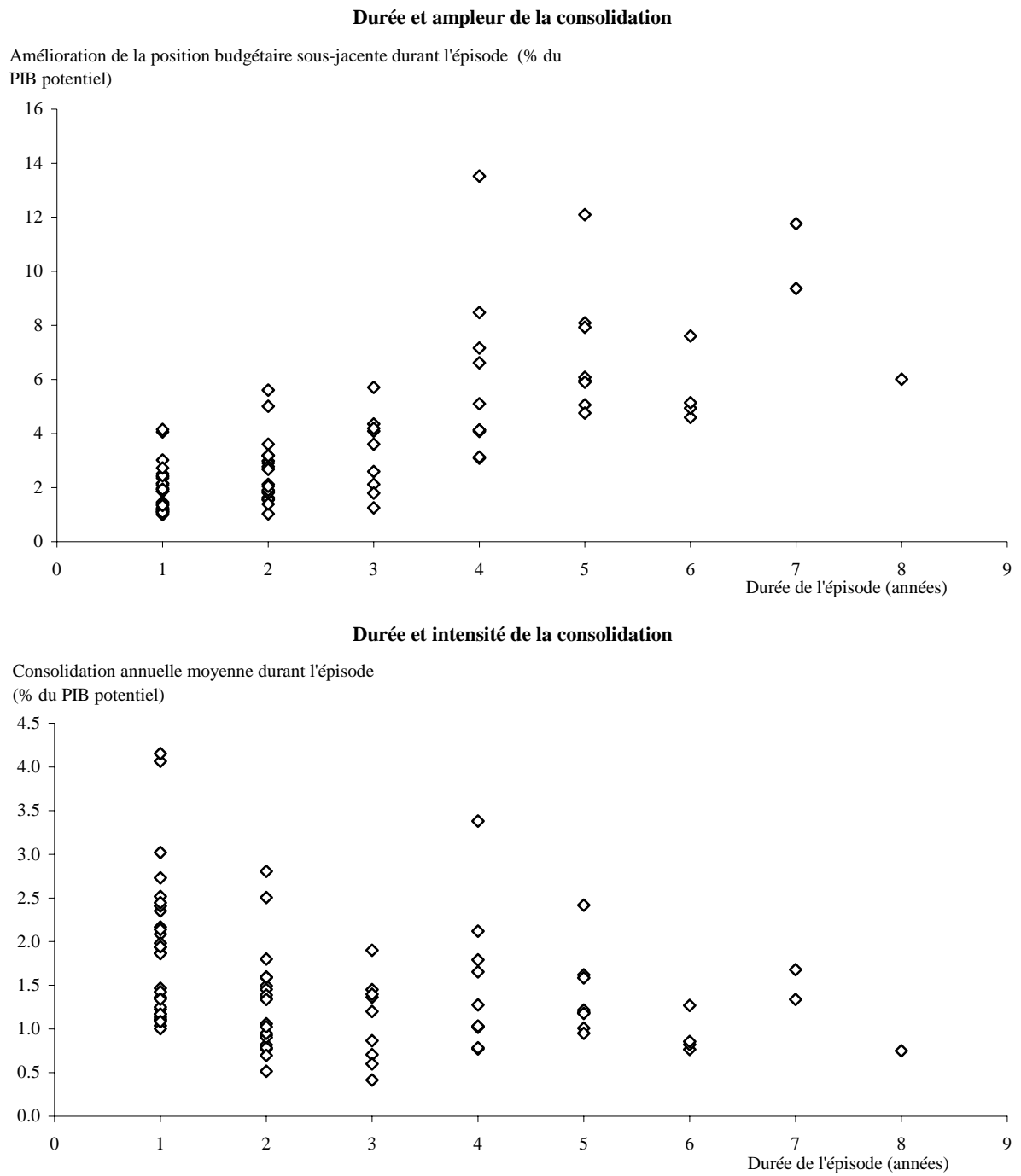
**Distribution des épisodes selon la durée**



Note: Le concept budgétaire utilisé est le solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques.

Source: Calculs de l'OCDE.

**Graphique IV.3. Relations entre durée, ampleur et intensité de la consolidation**



Note: Le concept budgétaire utilisé est le solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques.

Source: Calculs de l'OCDE.

### *Qualité de l'ajustement*

#### ***Bien que les économies de dépenses semblent plus efficaces...***

Nombre d'arguments et d'études empiriques conduisent à penser que les restrictions sur les dépenses (notamment la consommation publique et les transferts) sont les mieux à même de permettre un redressement budgétaire durable et d'améliorer les performances économiques<sup>4</sup>. En effet, les taux d'intérêt directs et à long terme ont plus de chances de baisser lorsque la consolidation repose sur des coupes dans les dépenses, plutôt que sur des hausses d'impôts ; et cela peut-être à cause des conséquences de ces dernières sur les coûts et les prix<sup>5</sup>. De plus, des études empiriques ont montré que la composition des mesures correctives est importante pour l'épargne et la croissance, sachant qu'un assainissement basé sur des économies se traduit par un recul de l'épargne des ménages et une plus forte croissance du PIB<sup>6</sup>.

#### ***... les pays ont beaucoup recouru à l'augmentation des recettes***

En dépit des arguments en faveur d'une maîtrise des dépenses, la progression des recettes publiques en moyenne a davantage contribué à l'amélioration totale du solde budgétaire sous-jacent au cours des épisodes de consolidation étudiés ici. A peu près les trois quarts de ces épisodes ont conjugué économies et majorations des prélèvements ; dans près des deux tiers, la hausse des rentrées budgétaires a été plus importante que les économies de dépenses (graphique IV.4). Si les réductions de dépenses d'investissement ont généralement contribué modestement à la compression totale des dépenses, elles ont compensé dans quelques cas la hausse des dépenses courantes.

---

4 . Alesina et Perotti (1996), Alesina and Ardagna (1998) ainsi qu'Alesina et Bayoumi (1996). En outre, selon Von Hagen *et al* (2002), la probabilité d'une poursuite des efforts de redressement semble augmenter quand les gouvernements s'attaquent à des postes budgétaires politiquement sensibles, comme les transferts, les subventions et les salaires de la fonction publique.

5 . Ahrend *et al* (2006).

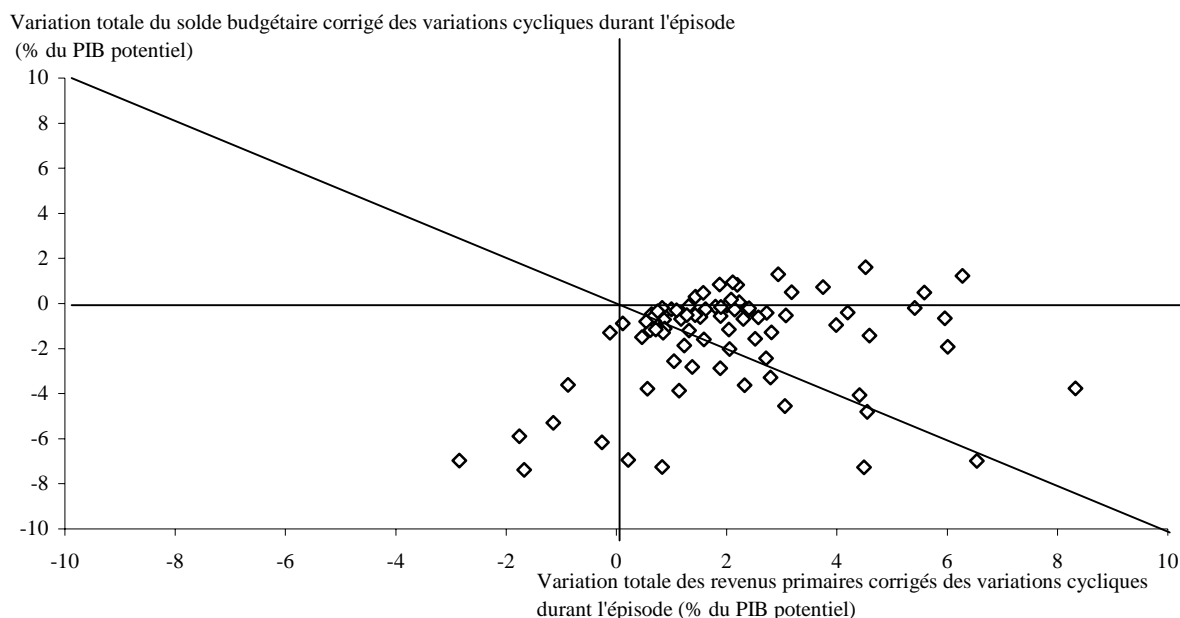
6 . Bassanini *et al* (2001), Ardagna (2004) ainsi que de Mello *et al.* (2004). Dans le cadre d'un modèle d'équilibre général dynamique à générations imbriquées, Cournède et Gonand (2006) soutiennent que les relèvements d'impôts sont un moyen beaucoup plus coûteux d'arriver à la viabilité budgétaire que la maîtrise des dépenses.

### *Le succès des consolidations budgétaires*

#### **Les résultats en termes de stabilisation de la dette ont été inégaux**

Comme il a été indiqué ci-dessus, on peut estimer que les mesures d'assainissement ont réussi si l'ajustement budgétaire est suffisant pour stabiliser le ratio dette/PIB<sup>7</sup>. Selon ce critère, un peu plus de la moitié des épisodes de consolidations budgétaires a été couronnée de succès. En outre, dans quelque 80% de ces cas, la viabilité des finances publiques a perduré pendant au moins deux ans. Pendant ces expériences réussies, la situation budgétaire sous-jacente a connu une amélioration plus importante (près de  $\frac{3}{4}$  de point de PIB potentiel de plus que l'épisode médian) et plus durable (deux fois plus longue environ que la durée de deux ans de l'épisode médian) que dans les autres.

**Graphique IV.4. Le rôle des dépenses et des revenus durant les épisodes de consolidation**



Source: Calculs de l'OCDE.

7. Considérer directement le ratio dette/PIB a l'inconvénient d'inclure des ajustements stock-flux qui jouent sur le montant de la dette, mais risquent d'être sans rapport avec les mesures discrétionnaires d'assainissement ; il peut même s'agir de montages visant à diminuer à court terme le niveau de la dette sans améliorer fondamentalement le bilan de l'État. Pour éviter cet écueil, on s'intéresse à la différence entre le solde primaire effectif et ce qui est nécessaire pour stabiliser le ratio dette/PIB pendant la période d'assainissement et immédiatement après (habituellement au cours des deux années suivantes) ; c'est ce que l'on a fait ici. Cette méthode a été suivie par Baldacci *et al* (2004).



***Les retours en arrière ont généralement résulté d'une augmentation des dépenses***

Par ailleurs, pour la moitié des épisodes étudiés, un tiers ou davantage de l'amélioration totale du solde budgétaire sous-jacent réalisée dans la phase d'assainissement a été effacé au cours des deux années suivantes. Pour un cinquième des épisodes considérés, la situation budgétaire sous-jacente s'est plus dégradée (en pourcentage du PIB potentiel) qu'elle ne s'était améliorée pendant la phase de redressement. Il n'est peut-être pas surprenant qu'un retour en arrière -- défini comme la perte, en l'espace de deux ans, d'un tiers ou plus des progrès effectués -- ait plus de chances de survenir en cas de faible amélioration de la situation budgétaire sous-jacente au cours de la période antérieure d'assainissement (graphique IV.5)<sup>8</sup>. Par ailleurs, les retours en arrière sont presque toujours dus à une hausse des dépenses (graphique IV.5, partie inférieure).

***Le rôle des règles budgétaires n'est pas évident à première vue***

Au cours des quinze dernières années, de nombreux pays ont adopté des règles budgétaires dans le but de faire peser une contrainte sur les mécanismes politiques qui mènent à l'excès de dépenses et aux déficits (ce que l'on appelle souvent la « tendance au déficit »)<sup>9</sup>. Ces règles s'appliquent aux dépenses, aux déficits ou aux recettes publiques ; on peut y voir un instrument pour mieux communiquer à l'opinion publique les objectifs et les résultats budgétaires. Toutefois, une analyse bivariée simple ne fait pas apparaître de corrélation claire, pour l'ensemble des épisodes de consolidation budgétaire, entre l'existence d'une règle et une série d'indicateurs pertinents (la variation totale de la situation budgétaire sous-jacente, celle des recettes ou l'amplitude du retour en arrière). Cela suggère que cette corrélation est faible ou ne peut être détectée qu'en tenant compte des autres aspects, déjà mentionnés, de l'assainissement budgétaire.

### **Identification des facteurs qui favorisent la consolidation budgétaire**

***L'analyse économétrique peut déceler les facteurs qui ont influé sur la consolidation***

L'objet de l'analyse économétrique présentée dans cette partie est de faire ressortir l'influence de divers facteurs (notamment la situation macroéconomique et budgétaire, la nature des ajustements et l'existence de règles budgétaires) sur plusieurs aspects du processus d'assainissement<sup>10</sup>, à savoir: le lancement de ce dernier ; son importance ; sa durée ; sa capacité à rendre la dette soutenable. Les règles budgétaires ont contribué à ces

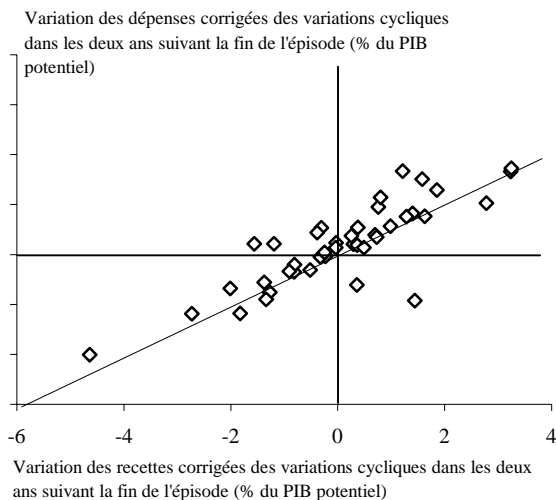
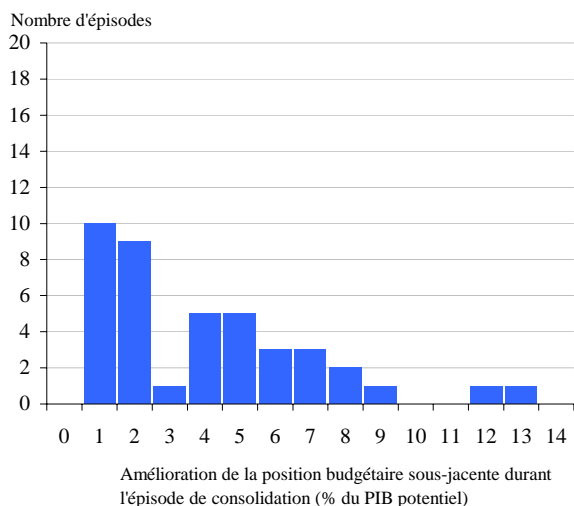
- 
- 8 . Les épisodes de consolidation basés sur un recours à des hausses d'impôts qui ont été compensées partiellement par des hausses de dépenses ont eu, en moyenne, les caractéristiques suivantes: moindre amélioration de la situation budgétaire sous-jacente, durée plus courte et un retour en arrière plus accentué.
  - 9 . On trouvera une présentation générale des sources de « la tendance au déficit » dans von Hagen (2002). Voir aussi sur ce point Rogoff et Silbert (1988) ; Persson et Tabellini (2000) ; Shi et Svensson (2002) ainsi qu'Alesina et Tabellini (2005).
  - 10 . Guichard *et al* (2007) donnent des précisions sur les techniques économétriques utilisées.

**Graphique IV.5. Comparaison des épisodes de consolidation avec et sans retour en arrière**

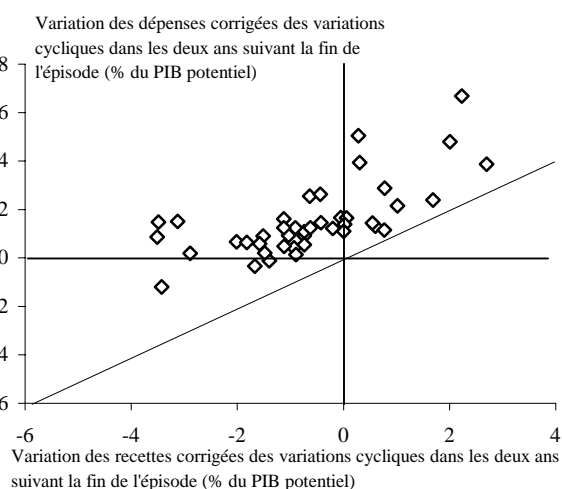
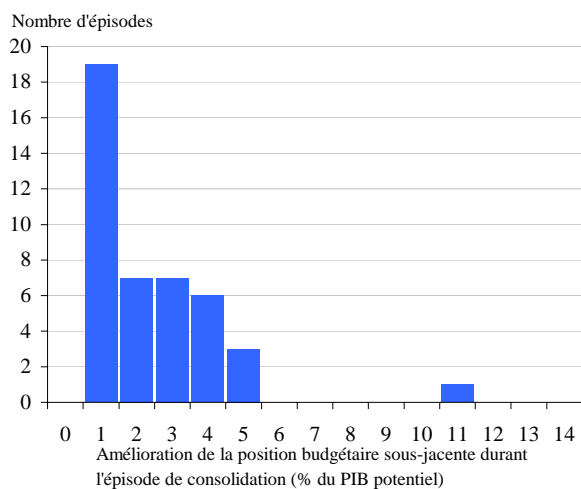
Distribution des épisodes selon l'ampleur de la consolidation

Évolution des recettes et dépenses après la consolidation

**Épisodes suivis par pas ou peu de retour en arrière**



**Épisodes suivis d'un retour en arrière**



Note: Le concept budgétaire utilisé est le solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques. Un épisode est suivi d'un retour en arrière si plus de 30% de l'amélioration du solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques pendant l'épisode est perdu dans les deux ans suivant la fin de l'épisode.

Source: Calculs de l'OCDE.

Tableau IV.1. Résumé des principaux résultats : estimations des paramètres

|   | Probabilité<br>de débiter<br>la consolidation | Ampleur de<br>l'ajustement | Intensité<br>de<br>l'ajustement | Probabilité<br>d'arrêter<br>la consolidation | Probabilité<br>d'atteindre un<br>solde primaire<br>qui stabilise la<br>dette |
|---|---|----------------------------|---------------------------------|--|--|
| <b>Année avant le début de la période d'assainissement</b>                        |   |                            |                                 |  |  |
| Solde primaire corrigé des effets conjoncturels                                   | -0.046****<br>(-6.54)                         | -0.567****<br>(-4.92)      | -0.594**<br>(-1.78)             | 0.187****<br>(4.14)                          |  |
| Écart sur le solde primaire permettant de stabiliser la dette<br>(effectif-cible) |   |                            |                                 |  | 0.195****<br>(3.47)  |
| Taux d'intérêt à long terme<br>(taux interne-référence étrangère)                 | 0.010*<br>(1.88)                              | 0.199**<br>(2.43)          | 0.078***<br>(3.41)              |  |  |
| Écart entre production et production potentielle<br>(effectif-potentiel)          |   | -0.113*<br>(-1.66)         | 0.061**<br>(2.54)               | 0.079*<br>(1.89)                             | -0.127**<br>(-2.37)  |
| Élections<br>(variable muette prenant la valeur 1 les années d'élection)          | 0.140***<br>(3.12)                            |                            |                                 |  |  |
| <b>Décomposition de l'ajustement<sup>1</sup></b>                                  |   |                            |                                 |  |  |
| Part des coupes de dépenses courantes primaires                                   |   | 2.289****<br>(4.42)        |                                 |  |  |
| Part des coupes de dépenses sociales  |   |                            |                                 |  | 1.191***<br>(3.09)   |
| Part des coupes d'investissements publics   |   |                            | -0.919**<br>(-2.23)             | -0.758**<br>(-2.56)                          |  |
| Part des relèvements d'impôts directs   |   |                            |                                 | -0.180**<br>(-2.27)                          |  |
| <b>Autres</b>   |   |                            |                                 |  |  |
| Durée de la période d'assainissement <sup>2</sup>                                 |   |                            |                                 | 1.952****<br>(8.13)                          | 0.261****<br>(3.47)  |
| <b>Règles de politique</b>  |   |                            |                                 |  |  |
| Règle de dépenses et règle portant sur le solde                                   |   | 1.493**<br>(2.07)          |                                 | -1.001****<br>(-3.35)                        | 0.586**<br>(2.08)  |
| Pays de la zone euro 1992-1997  | 0.2556****<br>(3.57)                          |                            |                                 |  |  |
| Pays de la zone euro 1998-2005  |   |                            | 0.979*<br>(1.84)                |  |  |
| Observations  | 372   | 73                         | 73                              | 225  | 64   |
| R2  | 0.192   | 0.487                      | 0.267                           | ..   | 0.560  |

Note : Pseudo R2 pour probit; R2 ajusté pour les régressions empilées.

Les coefficients indiqués pour les équations probit (col 1 et 5) sont les effets marginaux (c.a.d. l'incidence d'un changement d'une unité de la variable explicative).

Les chiffres entre parenthèses sont les statistiques-t. Niveaux de significativité : \*10%, \*\*5%, \*\*\*1%, \*\*\*\*0.1%.

On indique ni les constantes, ni les coefficients de l'inverse du ratio Mills (utilisé pour tenir compte du biais de sélection de l'échantillon dans les régressions d'amplitude et d'intensité).

1. Part de chaque poste dans l'amélioration du solde primaire pendant toute la période ou variant dans le temps avec la durée dans la régression de probabilité d'arrêt.

2. Temps de consolidation écoulé dans la régression de probabilité d'arrêt (une valeur de paramètre supérieure à 1 indique que la probabilité d'arrêt de la période augmente avec sa durée). Durée totale de la période dans la probabilité d'atteinte de l'objectif.

Source : Calculs de l'OCDE.

diverses caractéristiques de l'assainissement<sup>11</sup>. On traitera successivement les quatre aspects ; le tableau IV.1, qui synthétise les résultats économétriques, servira de guide aux commentaires<sup>12</sup>.

### *Facteurs qui déclenchent la consolidation et influent sur son amplitude*

***L'éventualité d'une consolidation était plus grande quand les déficits étaient importants...***

L'analyse économétrique confirme que le solde budgétaire initial a joué un rôle significatif pour déclencher la consolidation (tableau IV.1, colonne intitulée « probabilité de débiter »). Ainsi, un déficit primaire corrigé des effets conjoncturels égal à 2% du PIB (potentiel) va de pair avec une probabilité de débiter un plan d'assainissement supérieure de 13 points à celle correspondant à un solde primaire équilibré (Figure IV.6)<sup>13</sup>.

***... et quand les écarts de taux d'intérêt étaient élevés, et après des élections générales***

Les estimations apportent l'évidence, faiblement significative, que cet effet peut être accentué par l'existence de taux d'intérêt à long terme élevés (relativement à un niveau de référence international). De fait, on s'aperçoit que l'amenuisement des écarts de taux d'intérêt dans les années 1990 a abouti, dans plusieurs cas, à un assouplissement budgétaire, mesuré au niveau du solde primaire<sup>14</sup>. En revanche, les élections ont joué un rôle significatif: la probabilité qu'un assainissement soit entrepris a augmenté immédiatement après une élection générale ; d'où la conclusion possible que les gouvernements sont plus disposés à agir quand ils ont devant eux toute une législature.

***Les ajustements ont été plus importants quand ils ont commencé dans des périodes difficiles...***

En ce qui concerne l'ampleur de l'assainissement (colonne ainsi libellée du tableau IV.1), l'analyse confirme de nouveau le rôle significatif de la situation budgétaire initiale. Plus le déficit primaire était important au début d'un épisode d'assainissement, plus les progrès réalisés ont été importants. De même, la consolidation budgétaire a été plus marquée lorsque les taux d'intérêt étaient relativement élevés au départ. Il semble que c'était aussi le cas quand l'activité initiale était faible.

***... et se sont beaucoup appuyés sur des réductions de dépenses.***

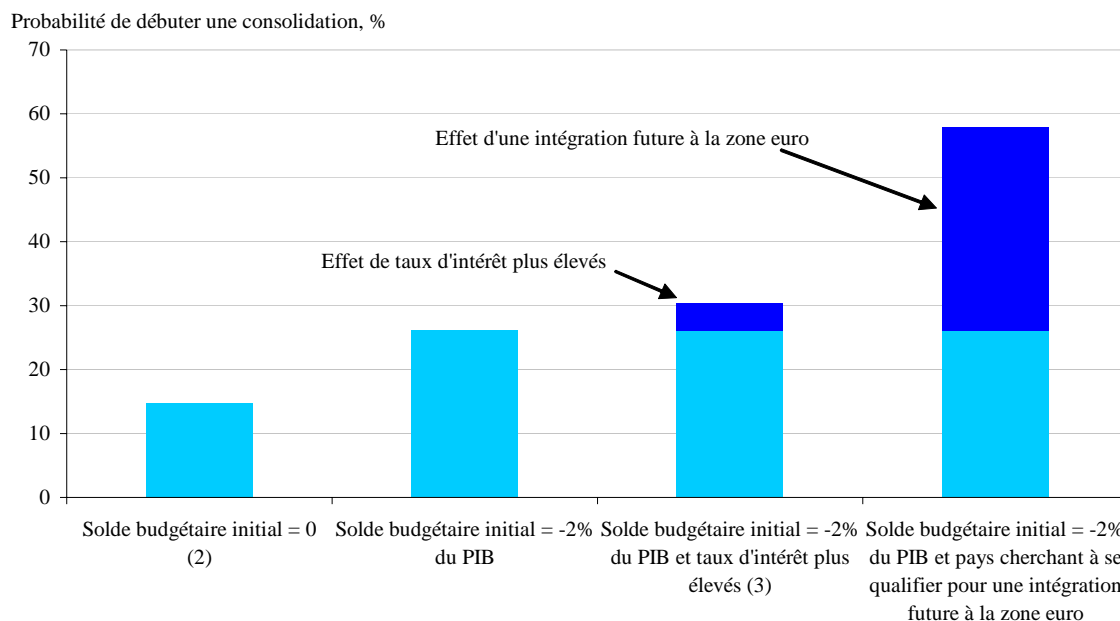
Sous l'angle de la conception des politiques, il est plus intéressant de comparer les phases d'assainissement où l'action a porté respectivement sur les dépenses et les recettes. L'ajustement budgétaire a été supérieur dans les épisodes dominés par la compression des dépenses primaires courantes. D'autres spécifications (ne figurant pas ici), permettent de montrer que des économies substantielles sur certains postes de dépenses courantes

- 
11. Dans les équations estimées, les règles budgétaires sont représentées par trois variables muettes, qui représentent elles-mêmes l'existence d'une règle budgétaire complétée d'une règle de dépenses ; les pays de la zone euro pendant la phase qualificative à l'admission ; les pays de la zone euro dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance.
  12. Les résultats figurant au tableau IV.1 représentent les spécifications finales après l'application d'une procédure allant du général au particulier pour déterminer les variables explicatives pertinentes.
  13. Toutes les autres variables sont évaluées à leur moyenne.
  14. On trouvera plus de précisions à l'appendice 2 de Guichard *et al* (2007).

(consommation publique et transferts sociaux) avaient une incidence nettement positive sur l'ordre de grandeur du redressement réalisé. L'analyse présentée ici ne permet pas de distinguer les gels de dépenses ou les coupes unilatérales des économies résultant de réformes des dépenses publiques.

#### Graphique IV.6. Facteurs affectant la probabilité de débiter une consolidation budgétaire<sup>1</sup>

Probabilité de débiter une consolidation budgétaire dans différentes situations passées



1. Fondé sur une analyse probit en panel sur 24 pays de l'OCDE sur la période 1978-2003 (équation montrée dans la première colonne du Tableau IV.1). Les probabilités sont évaluées à la moyenne de l'échantillon pour toutes les autres variables entrant dans l'équation estimée.

2. Mesuré par le solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques.

3. L'écart de taux d'intérêt par rapport à une référence internationale est supérieur de 300 points de base.

Source: Calculs de l'OCDE.

#### ***L'assainissement a été moins intense quand l'activité était faible***

L'« intensité de l'ajustement » (effort *annuel* de consolidation) a été influencée par diverses évolutions macroéconomiques. Un niveau initial du déficit élevé et des taux d'intérêt à long terme a été associé à une plus grande intensité de l'ajustement. La faiblesse de la conjoncture au départ donne plus d'ampleur à l'assainissement, mais semble diminuer l'intensité des efforts : il est difficile d'aller loin dans l'austérité quand l'économie est faible, et l'ajustement s'en trouve prolongé. Les efforts de consolidation fondés sur des coupes dans les investissements publics ont aussi été généralement moins intenses.

### *Facteurs qui influent sur la durée des épisodes de consolidation*

#### *La situation initiale a aussi déterminé la durée de l'assainissement*

Un déficit plus important au départ a coïncidé avec un allongement de la période d'assainissement (colonne intitulée « probabilité d'arrêter la consolidation » au tableau IV.1). Comme on l'a indiqué ci-dessus, la probabilité d'une interruption de la consolidation a été également moindre si elle avait débuté dans le contexte d'un large écart négatif entre production et potentiel. On constate, sans surprise, que plus la période d'assainissement a duré longtemps, plus il était probable qu'elle prenne fin. Des efforts prolongés sont susceptibles de créer un sentiment de lassitude. Il y a une autre interprétation possible: plus longue est la phase de consolidation, plus l'ajustement cumulé est sans doute important et plus grandes sont donc les chances d'avoir mené à bien l'assainissement.

#### *Les hausses d'impôts et les coupes dans les investissements publics ont joué un rôle*

S'agissant des instruments utilisés pour l'assainissement, le fait de donner une large place au relèvement des impôts directs et à la diminution des investissements publics a augmenté la probabilité que la période d'assainissement *continue*. Ces résultats peuvent donner lieu à différentes interprétations. Selon l'une d'elles, proposée dans une étude antérieure, ils s'expliquent peut-être par les « changements de stratégie »<sup>15</sup> de certains pays; cela signifie qu'un gouvernement amorce un redressement budgétaire en augmentant les prélèvements obligatoires et/ou en réduisant les investissements, puis adopte une stratégie plus large qui implique des économies sur les dépenses courantes (politiquement plus sensibles et demandant plus de temps à mettre en oeuvre).

### *Facteurs qui contribuent à atteindre l'objectif de soutenabilité de la dette*

#### *La situation initiale influe aussi sur les chances de succès...*

Les épisodes de consolidation commencés dans un contexte économique défavorable avaient une plus grande probabilité de succès, au sens où ils ont permis d'atteindre un niveau d'endettement soutenable (tableau IV.1, dernière colonne). Cela traduit sans doute l'impulsion que la faiblesse initiale de la conjoncture donne à l'assainissement, comme on l'a vu plus haut.

#### *... de même que la réduction des transferts sociaux...*

En ce qui concerne la composition des mesures d'assainissement, les chances de réussite ont été plus grandes quand l'accent était mis sur les coupes dans les budgets sociaux. La raison en est peut-être que les gouvernements les plus déterminés à parvenir à la soutenabilité budgétaire sont probablement aussi les plus enclins à réformer les domaines politiquement sensibles. Agir ainsi a éventuellement pour effet secondaire de renforcer la crédibilité de la stratégie d'assainissement, et donc d'améliorer ses perspectives de succès.

---

15. Von Hagen *et al.* (2002), parmi d'autres auteurs, avancent cet argument.

***... et la durée de l'assainissement***

Plus un épisode de consolidation a duré longtemps, plus sa probabilité de succès a été élevée. On peut coupler ce constat à la relation positive, évoquée précédemment, entre l'arrêt de la consolidation et sa durée ; cela corrobore l'interprétation selon laquelle les longs épisodes d'ajustement prennent souvent fin parce qu'ils ont réussi.

***Quantification de l'effet des règles budgétaires******Les règles portant sur les dépenses peuvent jouer un rôle important...***

On estime que les règles budgétaires, en particulier celles portant sur les dépenses (tableau IV.2), ont influé sur plusieurs aspects de l'assainissement. Si l'on différencie les règles visant les soldes budgétaires selon qu'elles se conjuguent ou non à des règles de dépenses, on s'aperçoit que la combinaison des deux types de règles a un effet favorable sur les résultats obtenus. La consolidation budgétaire a été sensiblement plus importante et plus durable quand on a recouru à cette combinaison de règles. Les résultats montrent aussi que la conjonction de règles portant sur les dépenses et sur le solde a permis de réaliser et de conserver un solde primaire de nature à stabiliser le ratio dette/PIB.

***... bien que la causalité ne soit pas claire***

La constatation du fait que les règles de dépenses ont constitué un élément important du succès d'une politique d'assainissement correspond à une logique intuitive, puisque la plupart des retours en arrière observés dans l'échantillon étudié ici ont été imputables aux dépenses. Mais les estimations pourraient aussi simplement s'expliquer de la façon suivante : les pays qui complètent l'objectif d'équilibre budgétaire par des règles régissant les dépenses sont en général les plus décidés à opérer effectivement une consolidation, et notamment à s'attaquer à la question de la maîtrise des dépenses.

***La zone euro donne des exemples intéressants du rôle des règles budgétaires***

L'évolution de la zone euro illustre quelques points importants concernant les règles et leurs rapports avec le déroulement de la consolidation. Pendant la période qui a mené au lancement de l'euro (1992 à 1997), on constate que la propension des pays à débiter une politique de redressement des finances publiques a beaucoup augmenté. De fait, la probabilité de consolidation a plus que doublé grâce à la perspective de l'adhésion (voir figure IV.6 ci-dessus). Les obligations du traité de Maastricht, largement médiatisées, ne laissaient aucun doute sur la nécessité d'un assainissement budgétaire ; en même temps, les avantages de l'adoption de l'euro étaient ressentis comme très substantiels à la fois par les décideurs et par la population, de même que les inconvénients en cas d'échec. Dans la période qui a suivi la mise en place de la monnaie unique, l'appartenance à la zone euro semble avoir eu un effet faiblement positif sur l'intensité de la rigueur budgétaire.

Tableau IV.2. Principales règles budgétaires actuellement en vigueur dans les pays de l'OCDE

| Pays          | Date et nom  | Caractéristiques de l'ensemble des règles |                      |                                   |            |
|---------------|--|---|----------------------|-----------------------------------|------------|
|               |  | Objectif de solde                         | Objectif de dépenses | Règles sur les recettes imprévues | Règle d'or |
| Australie     | Charte de sincérité budgétaire (1998)  | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Autriche      | Pacte de stabilité et de croissance (1997)<br>Pacte de stabilité interne (2000)  | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Belgique      | Pacte de stabilité et de croissance (1997)<br>Règle budgétaire nationale (2000)  | oui                                       | non                  | oui                               | non        |
| Canada        | Plan de remboursement de la dette (1998)   | oui                                       | non                  | oui                               | non        |
| Rép. tchèque  | Pacte de stabilité et de croissance (2004)<br>Loi sur les règles budgétaires (2004)  | oui                                       | oui                  | non                               | non        |
| Danemark      | Stratégie budgétaire à moyen terme (1998)  | oui                                       | oui                  | non                               | non        |
| Finlande      | Pacte de stabilité et de croissance (1997)<br>Plafonds de dépenses (1991, révisés en 95 et 99)                                       | oui                                       | oui                  | non                               | non        |
| France        | Pacte de stabilité et de croissance (1997)<br>Plafonnement des dépenses de l'État central (1998)                                     | oui                                       | oui                  | Depuis 2006                       | non        |
| Allemagne     | Pacte de stabilité et de croissance (1997)<br>Pacte de stabilité interne (2002)  | oui                                       | oui                  | non                               | oui        |
| Grèce         | Pacte de stabilité et de croissance (1997)   | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Hongrie       | Pacte de stabilité et de croissance (2004))  | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Irlande       | Pacte de stabilité et de croissance (1997)   | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Italie        | Pacte de stabilité et de croissance (1997)<br>Plafonnement de la croissance nominale des dépenses (2002)                             | oui                                       | oui                  | non                               | non        |
| Japon         | Décision du Cabinet sur les perspectives budgétaires à moyen terme (2002)  | oui                                       | oui                  | non                               | non        |
| Luxembourg    | Pacte de stabilité et de croissance (1997)<br>Accord de coalition sur le plafonnement des dépenses (1999, 2004)                      | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Mexique       | Loi sur la responsabilité budgétaire (2006)  | oui                                       | non                  | oui                               | non        |
| Pays-Bas      | Pacte de stabilité et de croissance (1997)<br>Accord de coalition sur des objectifs pluri-annuels de dépenses (1994, révisé en 2003) | oui                                       | oui                  | oui                               | non        |
| Nlle-Zélande  | Loi de responsabilité budgétaire (1994)  | oui                                       | oui                  | non                               | non        |
| Norvège       | Principes directeurs de stabilité budgétaire (2001)  | oui                                       | non                  | oui                               | non        |
| Pologne       | Pacte de stabilité et de croissance (2004)<br>Loi sur les finances publiques (1999)  | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Portugal      | Pacte de stabilité et de croissance (1997)   | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Rép. Slovaque | Pacte de stabilité et de croissance (2004)   | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Espagne       | Pacte de stabilité et de croissance (1997)<br>Loi de stabilité budgétaire (2001, révisée en 2006)                                    | oui                                       | non                  | non                               | non        |
| Suède         | Loi budgétaire (1996, révisée en 1999)   | oui                                       | oui                  | non                               | non        |
| Suisse        | Règle du frein à l'endettement (2001, mais en vigueur depuis 2003)   | oui                                       | oui                  | oui                               | non        |
| Royaume-Uni   | Code de stabilité budgétaire (1998)  | oui                                       | non                  | non                               | oui        |

Source : Calculs de l'OCDE.



### L'expérience de la conception et de l'application des règles budgétaires

#### *De nombreux éléments conditionnent l'efficacité des règles*

Pour prolonger l'examen du degré auquel certains aspects essentiels des règles budgétaires influent sur leur efficacité, cette section passe en revue des situations spécifiques dans lesquelles ces règles ont -- ou n'ont pas -- fonctionné. On accorde une attention particulière à leur conception, à leur mise en oeuvre et au degré de souplesse en cas de choc ou de changement de la situation macroéconomique.

#### *Problèmes de conception des règles budgétaires*

#### *Combiner les règles portant sur le solde et celles concernant les dépenses est efficace...*

En ce domaine, il est bon d'ouvrir le débat en comparant simplement les règles de solde budgétaire combinées à des règles de dépenses aux règles pures et simples de solde budgétaire. L'observation du passé rejoint les résultats des régressions, en incitant à penser que les règles de solde budgétaire non couplées à des règles de dépenses sont généralement moins efficaces. L'expérience des États-Unis en donne un exemple frappant: ni la loi Gramm-Rudman-Hollings (GRH) de 1985, ni sa version révisée en 1987 n'ont réussi à entamer sensiblement le déficit budgétaire<sup>16</sup>. Une autre illustration nous est fournie par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ; il n'a pas jusqu'à présent conduit à des situations budgétaires soutenables, notamment dans les grands pays de l'Union européenne. En revanche, quand les États-Unis sont passés à une règle basée sur les dépenses -- avec la loi dite d'exécution du budget (Budget Enforcement Act) en vigueur de 1990 à 2002<sup>17</sup> -- ils ont dégagé un excédent et l'ont conservé pendant un certain temps. Quelques pays de l'Union européenne (comme la Finlande, l'Espagne, les Pays-Bas, la République tchèque et la Suède), qui ont complété le PSC par des règles nationales (prévoyant le plus souvent un plafonnement des dépenses), ont également réussi. Toutefois, il y a eu aussi des échecs. Ainsi, la France, après avoir instauré en 1998 des objectifs pluri-annuels pour les dépenses de l'État en volume, a vu son solde structurel se dégrader constamment jusqu'en 2003, date à laquelle elle est tombée sous le coup de la procédure de déficit excessif de l'Union européenne<sup>18</sup>.

- 
16. La loi GRH était une règle de solde (qui visait à équilibrer le budget en six ans). L'une des dispositions essentielles prévoyait qu'en l'absence d'un accord sur les moyens d'atteindre les objectifs de déficit, cette règle serait appliquée par le biais de coupes unilatérales dans les programmes de dépenses. Elle a été abandonnée en 1990 quand la conjonction de l'absence d'un consensus préalable sur les économies à effectuer et de prévisions budgétaires trop optimistes a rendu obligatoire des réductions de crédits très substantielles et politiquement inacceptables.
17. Cette loi prévoyait un plafonnement des engagements discrétionnaires (en termes nominaux) et des règles de compensation des charges par des recettes, qui obligeaient à neutraliser budgétairement de nouvelles dépenses discrétionnaires à l'exception de celles relatives aux retraites fédérales ou résultant de la législation fiscale.
18. Le dépassement était surtout dû à la sécurité sociale et à l'État (Moulin, 2004). Par la suite, la France ayant réussi à ramener son déficit à moins de 3% en 2005, la procédure de déficit excessif engagée contre elle a été interrompue en janvier 2007.

**... à condition qu'elles soient claires, transparentes et tiennent compte du cycle conjoncturel**

S'il n'existe pas de règle unique qui puisse s'appliquer à chaque pays, il y a un certain consensus sur le fait que, pour être efficaces, les règles doivent avoir certaines caractéristiques. Il faut en particulier qu'elles soient simples à gérer, à comprendre et à surveiller, tout en étant assez souples pour permettre de réagir aux variations cycliques. Dans ces conditions, plusieurs caractéristiques des règles de dépenses peuvent expliquer pourquoi elles ont été couronnées de succès: non seulement elles ne tiennent pas compte des rentrées fiscales sensibles à la conjoncture, mais elles peuvent être conçues (et le sont souvent) pour laisser les stabilisateurs automatiques jouer en période de récession et épargner les plus-values de recettes liées à une reprise<sup>19</sup>; elles sont généralement plus transparentes que pratiquement toutes les règles portant sur le solde budgétaire, à l'exception des plus simples; elles permettent de faire jouer la responsabilité des ministères/ministres dépensiers<sup>20</sup>; enfin, elles permettent aux décideurs et aux gestionnaires de programmes de mieux prévoir les ressources financières disponibles.

**Le choix des postes auxquels s'applique la règle...**

L'un des problèmes importants qui se posent lors de la conception des règles budgétaires est leur incidence éventuelle sur la qualité des dépenses publiques. Les règles portant sur la totalité des dépenses et celles visant le solde du budget risquent de provoquer une répartition inefficace des ressources, en laissant de côté les crédits politiquement sensibles qu'il est difficile de réduire<sup>21</sup>. Le plus souvent, les gouvernements ont réagi en excluant certains investissements des dépenses totales (comme le prévoient notamment les règles d'or appliquées au Royaume-Uni et en Allemagne), mais cela complique le suivi de la règle et permet de la contourner plus facilement. En outre, il est quelque peu arbitraire de soustraire les investissements physiques à la règle, mais pas les dépenses courantes assimilables à un investissement, comme celles consacrées à l'éducation.

**... et l'horizon temporel influent sur son efficacité**

La période au cours de laquelle la cible doit être atteinte est également importante, notamment en donnant une certaine souplesse pour faire face aux fluctuations cycliques. Bien qu'appliquer la règle chaque année paraisse exigeant, beaucoup de pays le font, et cela avec des succès divers. La Suisse, par exemple, conjugue le respect annuel de la règle avec la flexibilité cyclique en ciblant l'équilibre budgétaire corrigé des fluctuations conjoncturelles. Le Royaume-Uni emploie une méthode différente: sa règle d'équilibre du solde<sup>22</sup> s'apprécie sur l'ensemble du cycle. Toutefois, ce mécanisme donne des orientations moins précises à court terme. De plus, les règles qui se réfèrent à l'ensemble du cycle conjoncturel ou prévoient une forme quelconque d'ajustement en fonction de la conjoncture exigent

---

19. Anderson et Minarik (2006).

20. Atkinson et van den Noord (2001).

21. Sutherland, *et al* (2005).

22. Il y a deux règles: l'une prévoit que l'État ne peut emprunter que pour financer des investissements fixes nets, et non des dépenses courantes; l'autre exige que le ratio endettement net/PIB reste stable à un niveau prudent.

de formuler un jugement subjectif<sup>23</sup> sur le moment où le cycle commence et se termine et/ou sur l'importance de l'écart entre la production effective et la production potentielle ; tout cela (à quoi s'ajoutent les révisions de données) ne permet pas de savoir avec certitude si la règle a été ou non appliquée (ou le sera). Les mêmes objections valent pour des règles comme le PSC, qui autorisent la suspension des procédures normales en cas de faiblesse conjoncturelle prononcée.

***Des règles infranationales peuvent compléter les règles nationales***

Dans beaucoup de pays, les règles budgétaires nationales sont complétées par toutes sortes de règles aux échelons infranationaux. Elles existent parfois depuis longtemps. Compte tenu de la tendance à décentraliser davantage les responsabilités budgétaires dans la plupart des pays de l'OCDE, ces règles ont été considérées comme un mécanisme important pour pouvoir bénéficier du surcroît d'efficacité découlant de l'autonomie locale, tout en conservant ou en instaurant la discipline budgétaire. C'est pourquoi la grande majorité des pays a fixé des règles applicables aux échelons infranationaux ou les a renforcées<sup>24</sup>. Plusieurs États européens, en particulier, ont harmonisé les règles régissant les budgets des administrations infranationales avec leurs propres engagements supranationaux, en mettant en place des pactes de stabilité internes.

***L'application des règles***

***Les règles ont été inégalement observées***

Pour être efficaces, les règles doivent être respectées ; mais l'expérience donne des exemples contradictoires de la rigueur d'application<sup>25</sup>. Le Pacte de stabilité et de croissance, le programme d'assainissement budgétaire lancé au Japon en 1997 et la loi Gramm-Rudman-Hollings aux États-Unis ont tous atteint un stade où le coût économique et politique d'une exécution rigide de la règle a été considéré comme excessif. Pourtant, en Suède, aux Pays-Bas et aux États-Unis (dans le cadre du Budget Enforcement Act, en vigueur de 1990 à 2002)<sup>26</sup> la rigidité des règles a été l'instrument très efficace d'une consolidation et n'a pas eu de conséquences économiques négatives. En revanche, la

- 
23. Alors qu'il serait possible de fixer des règles objectives pour dater le cycle conjoncturel, le Trésor britannique recourt à une « évaluation globale des informations disponibles », qui est de nature subjective. Actuellement, il n'y a pas obligation de faire auditer les hypothèses du Trésor sur le déroulement temporel du cycle.
24. Sutherland *et al* (2005) décrivent ces règles et évoquent les problèmes que posent leur conception.
25. La Commission européenne a construit des indicateurs caractérisant les règles en fonction de leur « fermeté » ; cf. Commission européenne (2006) ainsi que Ayuso-i-Casals *et al* (2006). Les règles les plus fermes ont un fondement constitutionnel et ne prévoient pas de marge d'ajustement des objectifs ; des autorités indépendantes en surveillent l'application et en assurent le respect ; elles comprennent des mécanismes automatiques de correction et de sanction en cas de non-respect ; enfin, elles sont suivies de près par les médias. Ces travaux montrent que, en Europe au moins, des règles nationales fermes donnent généralement de meilleurs résultats budgétaires, et aussi que les caractéristiques apparemment les plus importantes sont le statut légal de la règle, la nature de l'entité chargée de la faire respecter (autorité indépendante, gouvernement, etc) et le mécanisme d'exécution (y compris le rôle des sanctions).
26. Mais cette loi comporte des clauses dérogatoires dont on a beaucoup usé au tournant du siècle.

Nouvelle-Zélande, le Canada et l'Australie sont des exemples où les gouvernements ont réussi à redresser la situation budgétaire au moyen de règles très souples<sup>27</sup>.

***La transgression des règles doit avoir un coût***

Dans beaucoup d'expériences réussies, les règles ont été renforcées par la mise en place d'un dispositif comportant de strictes obligations d'information et de mécanismes qui augmentent le coût politique de la transgression des règles (Nouvelle-Zélande, Australie et Royaume-Uni en particulier). Les évaluations a posteriori sont très importantes au Royaume-Uni, en Belgique<sup>28</sup>, aux Pays-bas, en Suède, en Australie et en Nouvelle-Zélande. La plupart des dispositifs couronnés de succès mettent aussi l'accent sur la nécessité d'hypothèses budgétaires prudentes. De plus, il y a de nombreux cas où les règles ont bien fonctionné à la suite d'une rénovation de la procédure d'établissement du budget et de changements dans la gestion du secteur public qui ont amélioré la responsabilisation et l'efficacité (Nouvelle-Zélande, Australie, Suède et Royaume-Uni). Plus généralement, il semble que, selon les pays, l'électorat n'accorde pas la même importance au respect des règles, tandis que les modalités de la surveillance exercée par le secteur privé et du débat sur les performances budgétaires diffèrent ; il est plus difficile d'agir sur ces points.

***L'adaptation des règles à l'évolution du contexte***

***Les règles doivent aussi être adaptées aux circonstances***

Permettre une évolution des règles en fonction des progrès de la consolidation ou des changements du contexte macroéconomique est souvent une condition nécessaire, quoique difficile à remplir, de la réussite. Ainsi, au Canada (seul des sept principaux pays ayant réussi à assurer un recul constant de l'endettement net), la consolidation budgétaire a commencé en 1993 avec une législation plafonnant les dépenses de programmes (sauf pour ceux qui sont autofinancés). Comme les dépenses sont toujours restées inférieures aux limites, la règle a été abandonnée en 1995 et remplacée par une réserve destinée à faire face aux imprévus, dans le cadre d'un budget prudent, qui pouvait être affectée à la réduction de la dette si l'on n'avait pas besoin de l'utiliser ; ce système a été remplacé en 1998 par une « politique de budget équilibré ou mieux », accompagnée d'un plan de remboursement de la dette: les excédents servent à amortir cette dernière et la réduction correspondante des charges d'intérêts à alléger la fiscalité. La Suisse est parvenue à améliorer sa situation budgétaire de 1999 à 2001 en s'appuyant sur une règle de solde. Mais le dispositif a été ensuite modifié pour intégrer des objectifs de dépenses. Pour essayer de rendre le PSC plus efficace, la Commission et le Conseil de l'Union

- 
27. En Nouvelle-Zélande, par exemple, la loi détermine les principes d'une gestion budgétaire responsable, mais ne fixe pas les objectifs ; le gouvernement doit formuler ses objectifs à court terme (qui sont habituellement révisés chaque année) et ses intentions à long terme pour une série de variables budgétaires. Dans ce pays, la loi ne prévoit pas de mécanismes de sanction et de correction en cas de non-conformité.
28. En Belgique, le Bureau fédéral du plan a joué un rôle essentiel dans l'assainissement budgétaire en formulant des projections macroéconomiques à court terme avec indépendance et neutralité politique (Bogaert *et al* 2006).

européenne ont mis l'accent sur les soldes corrigés des effets conjoncturels pour donner plus de souplesse aux mécanismes d'exécution<sup>29</sup> ; il est trop tôt pour se prononcer sur les résultats. Récemment, l'Espagne a aussi réformé sa Loi de stabilité budgétaire pour tenir compte de la position cyclique de l'économie.

***Un mécanisme de gestion des recettes exceptionnelles est utile***

Les pays dont les budgets sont sensibles aux variations des termes de l'échange (en premier lieu, les producteurs de pétrole comme le Mexique et la Norvège) ont trouvé utile de créer des fonds de stabilisation pour gérer les hausses de recettes inattendues. Ces fonds ont plusieurs finalités: transmettre le produit des richesses naturelles aux générations futures, stabiliser le taux de change et préserver l'économie d'une surchauffe due à un excès de dépenses. Même les pays moins richement dotés en ressources naturelles ont estimé judicieux de mettre en place des mécanismes similaires de gestion des « gains d'aubaine ». Ce sont, par exemple, les « fonds de réserve » ou les règles qui fixent à l'avance la proportion de recettes imprévues qui doit servir à diminuer la dette ou être épargnée (Belgique ou plus récemment France)<sup>30</sup>. Ces mécanismes peuvent utilement compléter les règles budgétaires en préservant les excédents dégagés pendant les périodes favorables<sup>31</sup>.

***La transparence est indispensable***

La transparence est un élément crucial de toute règle efficace. Si la population comprend les motifs d'une décision (et est convaincue de sa nécessité), cela augmente beaucoup les chances de succès et de maintien de la règle considérée. De même, les manquements momentanés à une règle ne sont pas forcément dommageables si ils sont justifiés correctement<sup>32</sup>. C'est sans doute encore plus vrai lorsque les règles font l'objet d'une vérification indépendante.

- 
29. Cela assouplit la procédure de déficit excessif si le dépassement du seuil de 3% du PIB assigné au déficit budgétaire paraît modéré et temporaire. On tiendra alors compte de tout facteur jugé pertinent, notamment de la situation conjoncturelle, de la viabilité de l'endettement et de la mise en oeuvre de politiques structurelles de nature à améliorer le potentiel de croissance ainsi que la viabilité à long terme des finances publiques.
30. En Belgique, les plus-values de recettes fiscales ou les excédents dus à la non-consommation de crédits inscrits au budget sont affectés au remboursement de la dette nationale. En France, depuis 2006, le gouvernement est tenu d'indiquer, dans la loi de finances annuelle, l'usage qu'il ferait d'une éventuelle différence entre rentrées prévues et effectives.
31. Mills et Quinet (2001).
32. Hemming et Kell (2001).

**APPENDICE IV.1**  
**DÉFINITION DES PRINCIPALES VARIABLES**

*Variables macroéconomiques et budgétaires*

Toutes les variables macroéconomiques et budgétaires proviennent de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 80 (voir *Inventaire de la base de données des Perspectives économiques de l'OCDE* (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/9/36462096.pdf>)). Pour réaliser ce projet, on a calculé les variables suivantes.

- Le solde primaire, qui stabilise le ratio dette/PIB (PBO), est défini comme suit:

$$\text{PBO}(t)/\text{GDP}(t) = -\text{Debt}(t-1)/\text{GDP}(t-1) * [1 - (1+i)/(1+g)];$$

où  $g = \text{GDP}(t)/\text{GDP}(t-1) - 1$  et  $i$  est défini comme une moyenne mobile des taux d'intérêt implicites sur la dette. On a en particulier:

$$i = (1/3) * [ggintp[t-1]/ggfl[t-2] + *ggintp[t]/ggfl[t-1] + *ggintp[t+1]/ggfl[t]];$$

où  $ggfl$  représente les engagements financiers bruts des administrations et  $ggintp$  les versements d'intérêts effectués par les administrations.

- Pour la différence entre les taux d'intérêt à long terme et ceux du pays de référence, l'Allemagne représente la référence des pays européens et les États-Unis la référence pour les autres pays.
- La part d'un poste de dépenses dans l'ajustement budgétaire est définie comme moins la variation de ce poste, en pourcentage du PIB, entre la dernière année de l'épisode de consolidation et l'année précédant son lancement, divisée par la différence de solde primaire, en pourcentage du PIB, pendant la même période. Pour l'analyse de la durée (la probabilité d'arrêter la consolidation), on a construit une série temporelle du cumul des contributions pendant la durée de cette période d'assainissement.
- La part d'un poste de recettes dans l'ajustement budgétaire est définie comme la variation de ce poste, en pourcentage du PIB, entre la dernière année de l'épisode de consolidation et l'année précédant son lancement, divisée par la différence de solde primaire, en pourcentage du PIB, pendant la même période. Pour

l'analyse de durée, on a construit une série temporelle de cumul des contributions pour toute la durée de la période.

- Pour les dépenses et recettes totales ainsi que pour celles à caractère courant, comme pour les impôts directs et indirects, on a utilisé des variables corrigées des effets cycliques, en pourcentage du PIB potentiel (pour le numérateur et dénominateur). S'agissant des postes de dépenses pour lesquels on ne disposait pas de variables corrigées, on a utilisé des variables non corrigées (pour le numérateur et le dénominateur).

### *Variables muettes représentant les règles budgétaires*

Deux variables muettes rendent compte de l'existence, au moins pour une part significative du secteur des administrations: (i) d'une règle relative au solde budgétaire, définie comme l'ensemble des règles et des objectifs portant sur le déficit budgétaire (corrigé ou non des effets cycliques); (ii) d'une règle visant aussi le solde budgétaire, complétée par une règle de dépenses, celle-ci étant définie comme une règle et/ou une cible qui assure la maîtrise des dépenses lors de l'élaboration du budget annuel; il s'agit, par exemple, d'un plafonnement ou d'un principe de compensation de dépenses par des recettes équivalentes. Ces variables sont des indicateurs rudimentaires, dans la mesure où l'on ne tient pas compte des changements éventuels de définition de la règle, de son respect ou de toute autre caractéristique (comme sa base légale, les sanctions prévues etc). Dès lors, on ne prend pas en considération les différences de modalités des règles selon les pays et leur évolution dans le temps. Les variables muettes sont basées sur la confrontation de plusieurs sources<sup>33</sup> et sur l'expertise des spécialistes-pays de l'OCDE. Pour une période donnée d'assainissement, ces variables prennent la valeur 1 si la règle existe en début de période ou est instaurée très peu de temps après. Aucune variable muette ne rend compte des règles en matière d'endettement ou de recettes (c'est-à-dire celles qui fixent à l'avance la proportion des rentrées exceptionnelles devant être épargnée, qui créent des fonds de réserve ou qui limitent les taux d'imposition). Enfin, on utilise deux variables muettes pour représenter, respectivement, la préparation de l'adhésion à la zone euro (1992-1997)<sup>34</sup> et la période d'application du PSC.

La variable muette pour le cycle électoral prend une valeur de 1 quand il y a une élection (les élections anticipées figurent aussi dans l'échantillon). Les informations proviennent de *wikipedia.org*, de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDAE) ainsi que de sites nationaux consacrés aux résultats des élections.

---

33. Deroose *et al* (2006); Commission européenne (2003 et 2006); Fischer (2005); Gruen et Sayegh (2005); von Hagen (2006); FMI (2005); Janssen (2001); Joumard *et al.* (2004); Kennedy *et al.* (2001); Moulin (2004); Poterba (1997) ainsi que Tanaka (2005).

34. Depuis 1999 pour la Grèce.

**BIBLIOGRAPHIE**

- Ahrend, R., P. Catte and R. Price (2006), “Interactions Between Monetary and Fiscal Policy: How Monetary Conditions Affect Fiscal Consolidation”, *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 521.
- Alesina, A. and S. Ardagna (1998), “Tales of Fiscal Adjustment”, *CEPR Economic Policy*, vol. 13, Issue 27.
- Alesina, A. and T. Bayoumi (1996), “The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from the U.S. States”, *NBER Working Paper*, n° 5614.
- Alesina, A. and R. Perotti (1996), “Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects”, *NBER Working Paper*, n° 5730.
- Alesina, A. and G. Tabellini (2005), “Why is Fiscal Policy Often Procyclical?”, *Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper*, n° 2090.
- Anderson, B. and J. Minarik (2006), “Design choices for fiscal policy rules” *OECD Journal of Budgeting*, vol. 5, n° 4.
- Ardagna, S. (2004), “Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why”, *European Economic Review*, vol. 48, n° 5.
- Atkinson, P. and 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.
- Ayuso-i-Casals, J., D. Gonzalez-Hernandez, L. Moulin and A. Turrini (2006), “It’s Not Only the SGP: Numerical Fiscal Rules at National Level: Features, Determinants, Outcomes”, paper presented at the Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission Workshop on *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes*.
- Baldacci, E., S. Gupta, B. Clements and C. Mulas-Granados (2004), “Expenditure Composition, Fiscal Adjustment and Growth in Low-Income Countries”, *IMF Working Paper*, n° 02/77.



- Bassanini, A., S. Scarpetta and P. Hemmings (2001), "Economic Growth: The Role of Policies and Institutions", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 283.
- Bogaert, H., L. Dobbelaere, B. Hertveldt and I. Lebrun (2006), "Fiscal Council, Independent Forecasts and the Budgetary Process: Lesson from the Belgium Case", *Belgian Federal Planning Bureau Working Paper*, n° 4-06.
- Commission européenne (2003), *Public Finances in EMU*, Bruxelles.
- Commission européenne (2006), *Public Finances in EMU*, Bruxelles.
- Cournède, B. and F. Gonand (2006), "Restoring Fiscal Sustainability in the Euro Area: Raise Taxes or Curb Spending?", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 520.
- Deroose S., L. Moulin and P. Wierts (2006), "National Expenditure Rules and Expenditure Outcomes: Evidence for EU Member States", *Fiscal Spending Rules, Wirtschaftspolitische Blätter*, vol. 53, n° 1.
- Fischer J. (2005), "Swedish Budget Rules: Praise from Brussels, Pressure from Home", *ECFIN Country Focus*, vol. II, Issue 4, Commission européenne, Bruxelles.
- FMI (Fonds monétaire international), (2005), "Sweden: Selected Issues", *IMF Country Report*, n° 05/344, Washington.
- Girouard, N. and R. Price (2004), "Asset Price Cycles, "One-off" Factors and Structural Budget Balances", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 391.
- Gruen, D. and A. Sayegh (2005), "The Evolution of Fiscal Policy in Australia", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 21, Issue 4.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel and C. André (2007), "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 553.
- von Hagen, J. (2002), "Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance", *The Economic and Social Review*, vol. 33, n° 3.
- von Hagen, J. (2006), "Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan", University of Munich, *Discussion Papers Series*, n° 147.
- von Hagen, J., A. Hugues Hallett and R. Strauch (2002), "Budgetary Consolidation in EMU", *European Economy - Economic Papers*, n° 148.

- Hemming, R. and M. Kell (2001), "Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities", in *Fiscal Rules*, Proceedings of a Research Department Public Finance Workshop, Banca d'Italia.
- Janssen, J. (2001), "New Zealand's Fiscal Policy Framework: Experience and Evolution", *New Zealand Treasury Working Paper Series*, n° 01/25.
- Joumard, I., P-M. Kongsrud, Y-S. Nam and R. Price (2004), "Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 304.
- Kennedy, S., J. Robbins and F. Delorme (2001), "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", *Fiscal Rules*, Banca d'Italia (ed.).
- Koen, V. and P. van den Noord (2005), "Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 417.
- de Mello, L., P-M. Kongsrud and R. Price (2004), "Saving behaviour and the effectiveness of fiscal policy", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 397.
- Mills, P. and A. Quinet (2001) "The case for spending rules" in *Fiscal Rules*, Proceedings of a Research Department Public Finance Workshop, Banca d'Italia.
- Moulin, L. (2004), "Expenditure Rule à la Française", *ECFIN Country Focus*, vol. II, Issue 4, Commission européenne, Bruxelles.
- Poterba, J. (1997), "Do Budget Rules Work?", *NBER Working Papers*, n° 5550.
- Persson, T. and G. Tabellini (2000), *Political Economics – Explaining Economic Policy*, MIT Press.
- Rogoff, K. and A. Sibert (1988), "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", *Review of Economic Studies*, vol. 55, n° 1.
- Shi, M. and J. Svensson (2002), "Conditional Political Budget Cycles", *CEPR Discussion Paper*, n° 3352.
- Sutherland, D., R. Price and I. Joumard (2005), "Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact", *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 465.
- Tanaka, H. (2005), "Fiscal Rules and Targets and Public Expenditure Management: Enthusiasm in the 1990s and its Aftermath", *Pacific Economic Papers*, No. 613, Australia National University, Australia-Japan Research Centre, Canberra.

