

Pour citer ce document, merci d'utiliser la référence suivante :

OCDE (2013), « Peut-on mettre en œuvre un assainissement budgétaire favorable à la croissance et à l'équité ? », Note de politique économique No. 20 du Département des affaires économiques de l'OCDE, juillet 2013.

**NOTE DE POLITIQUE ECONOMIQUE No. 20 DU  
DEPARTEMENT DES AFFAIRES ECONOMIQUES**

# **PEUT-ON METTRE EN ŒUVRE UN ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE FAVORABLE À LA CROISSANCE ET À L'ÉQUITÉ ?**

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

© OECD 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

## PEUT-ON METTRE EN ŒUVRE UN ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE FAVORABLE À LA CROISSANCE ET À L'ÉQUITÉ ?

### Principaux résultats

- Dans la plupart des pays de l'OCDE, un effort supplémentaire d'assainissement des finances publiques est nécessaire dans les années à venir afin d'inscrire la dette publique sur une trajectoire descendante et d'assurer sa stabilité à très long terme.
- La présente étude propose une approche structurée pour examiner la mesure dans laquelle le choix des instruments de redressement peut minimiser les effets secondaires négatifs de l'ajustement budgétaire sur les autres objectifs de la politique économique.
- Les instruments d'assainissement budgétaire (augmentation de certains impôts et coupes dans des secteurs spécifiques de dépenses) ont été évalués pour déterminer l'ampleur probable de leurs effets secondaires sur la croissance à court et à long terme, la distribution du revenu et la balance des opérations courantes.
- Ces évaluations d'impact ont été utilisées pour classer les instruments de redressement du moins au plus dommageable. Les classements sont différenciés par groupe de pays pour tenir compte de la pertinence des objectifs en fonction de la situation du pays.
- Sur la base de ces évaluations, des modèles de programmes de redressement budgétaire sont élaborés en appliquant successivement les instruments du classement constitué, et en descendant de plus en plus bas dans la liste jusqu'à ce que les besoins du pays soient satisfaits, tout en maintenant la structure des impôts et des dépenses dans les limites couramment observées dans les pays de l'OCDE.
- Il ressort des résultats que la moitié des pays de l'OCDE peuvent répondre à leurs besoins d'assainissement à court et à moyen terme, avec des effets secondaires négatifs relativement limités. Pourtant, compte tenu des contraintes imposées par le modèle de simulation sur la marge de manœuvre disponible pour chaque instrument, huit pays de l'OCDE doivent s'appuyer dans une certaine mesure sur des instruments qui ont des effets plus dommageables sur d'autres objectifs de la politique économique. Pour trois pays (États-Unis, Japon et Royaume-Uni), ces instruments plus dommageables représentent plus de 50 % de l'ajustement simulé à court terme.
- Les résultats indiquent également que la grande majorité des pays de l'OCDE ont la possibilité de maintenir la dette durablement stable à 60 % du PIB à long terme avec une combinaison d'instruments qui n'est pas trop dommageable pour les autres objectifs de la politique économique. Quelques pays, cependant, doivent recourir plus largement à des instruments moins favorables à la croissance et à l'équité pour satisfaire aux mêmes impératifs, tout en respectant les contraintes concernant l'utilisation des instruments qui sont imposées dans les simulations.
- En moyenne pour les différents pays, les réductions des dépenses entreraient pour 41 % dans les programmes simulés d'assainissement à court terme et pour 65 % dans les programmes simulés à long terme, le reste du redressement étant réalisé au moyen de hausses des impôts.
- Dans les cas où les pays doivent utiliser des instruments budgétaires préjudiciables à la croissance ou à l'équité, ils peuvent faciliter les arbitrages éventuels entre l'assainissement des finances publiques et les autres objectifs de la politique économique en mettant en œuvre des réformes structurelles.

## Estimation des besoins d'assainissement budgétaire

1. De nombreux pays de l'OCDE doivent améliorer sensiblement leur situation budgétaire pour rester durablement solvables. Cet impératif découle des niveaux d'endettement élevés actuels, des fortes pressions à long terme s'exerçant dans le sens d'un accroissement des dépenses publiques au titre de la santé et des retraites, de l'existence d'importants déficits de la balance des opérations courantes ou d'une association de ces facteurs.

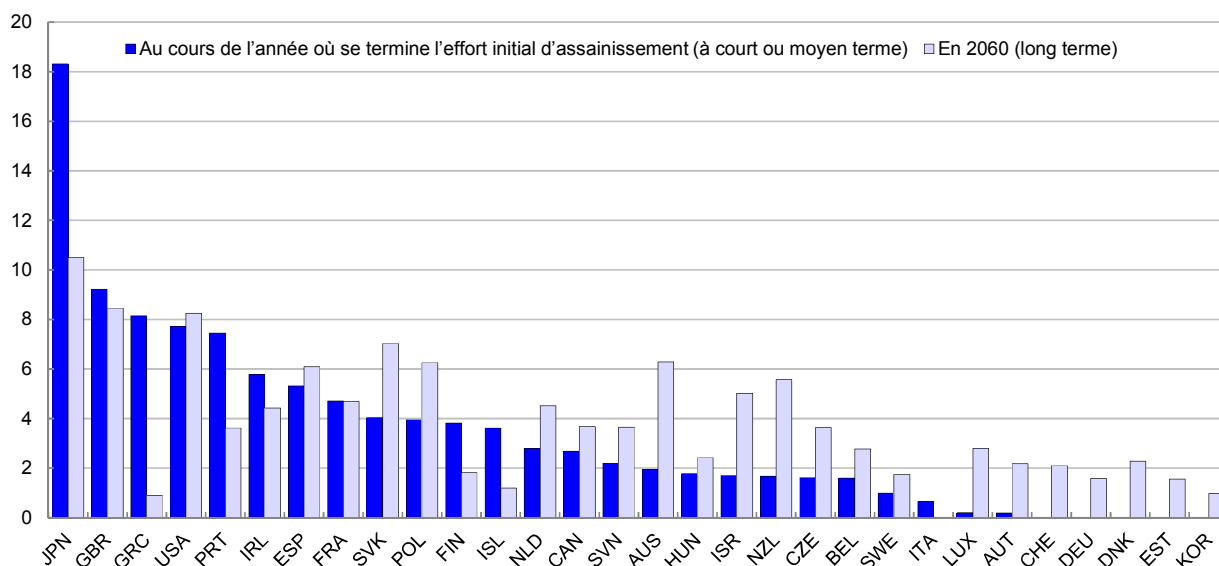
2. Bien que forcément quelque peu arbitraire, l'une des méthodes permettant de mesurer l'ampleur des besoins d'assainissement consiste à choisir une définition spécifique de la viabilité des finances publiques et à comparer la trajectoire correspondante des soldes budgétaires avec une situation de référence sans assainissement. En l'occurrence, la viabilité s'entend au sens de la stabilisation de la dette publique brute à 60 % du PIB d'ici à 2060. Ce pourcentage est choisi à des fins de comparabilité même si les objectifs d'endettement peuvent diverger selon les pays pour diverses raisons. Parmi les nombreuses options possibles pour atteindre cet objectif, on suppose que les soldes budgétaires s'améliorent chaque année d'un pour cent du PIB jusqu'à ce que la dette publique s'inscrive sur une trajectoire qui la ramène à 60 % d'ici à 2060. Ils évoluent ensuite très progressivement jusqu'en 2060, à un rythme compatible avec le maintien de la stabilité de la dette publique. Cette approche permet d'examiner la question de l'assainissement en deux temps (lors de l'effort maximal à court et à moyen terme et lors de l'ajustement à très long terme) et complète l'analyse des besoins à moyen terme à l'horizon 2030 publiée dans le numéro de mai 2013 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

3. Le scénario de référence servant à comparer la trajectoire choisie de stabilisation de la dette a pour point de départ le solde budgétaire de 2012 (évalué sur la base du solde primaire sous-jacent, c'est-à-dire hors paiements d'intérêts, influences conjoncturelles et facteurs ponctuels). A partir de ce point, le solde budgétaire évolue sous l'effet de l'augmentation progressive des dépenses publiques au titre de la santé et des soins de longue durée. Ce scénario de référence intègre deux hypothèses majeures concernant l'action des pouvoirs publics. Tout d'abord, le rythme modéré de la hausse des dépenses publiques de santé et de soins de longue durée repose sur l'hypothèse que des mesures sont mises en place pour contenir les coûts dans ce secteur. Deuxièmement, les dépenses publiques au titre des retraites sont censées demeurer constantes en pourcentage du PIB, ce qui signifie que le scénario de référence intègre l'hypothèse que des réformes des retraites efficaces sont mises en œuvre dans les pays où des politiques inchangées impliqueraient une augmentation tendancielle des dépenses publiques dans ce domaine.

4. Il ressort de cet exercice que l'Espagne, les États-Unis, la Grèce, l'Irlande, le Japon, le Portugal et le Royaume-Uni doivent améliorer leurs positions budgétaires sous-jacentes à court et à moyen terme de plus de 5 % du PIB pour ramener la dette à 60 % du PIB en 2060 (graphique 1). Ce résultat peut s'expliquer par un niveau d'endettement actuel élevé (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal), éventuellement conjugué à un déficit primaire sous-jacent important (États-Unis, Japon, Royaume-Uni). Pour ramener le taux d'endettement au même niveau, un autre groupe de pays devra procéder à un effort d'assainissement supérieur à 3 %, mais inférieur à 5 %, du PIB en raison d'un endettement actuel élevé (France, Islande) ou d'un important déficit primaire sous-jacent (Finlande, Pologne, République slovaque). D'autres pays sont confrontés à des besoins d'assainissement à court et à moyen terme plus limités, voire inexistant. Dans la majorité des cas où un assainissement important est nécessaire, l'effort maximal de resserrement intervient dans les simulations dans un délai de quatre ans ou moins. Pour de nombreux pays, ce profil est conforme à leurs plans annoncés de redressement des comptes publics, même si une telle cohérence n'est pas imposée par l'approche retenue.

### Graphique 1. Les besoins d'assainissement estimés à la fin de 2012 sont importants

Différence entre les excédents primaires sous-jacents dans le scénario de référence et le scénario de maîtrise de l'endettement, en pourcentage du PIB potentiel



Note : Ces besoins d'assainissement estimés diffèrent dans leur objectif et quantitativement des écarts budgétaires présentés dans le chapitre 4 des *Perspectives économiques de l'OCDE* de mai 2013. Voir la référence citée ci-dessous pour plus de précisions.

Source : Cournède, Goujard et Pina (2013).

5. Les besoins d'assainissement estimés sont plus importants à long qu'à court terme pour la majorité des pays (graphique 1), en raison des fortes augmentations attendues des dépenses publiques au titre de la santé et des soins de longue durée. Ces augmentations étant assez homogènes entre les pays, elles n'expliquent que dans une mesure limitée les variations entre les pays des besoins d'assainissement estimés pour le long terme. Ces derniers sont essentiellement liés à la situation budgétaire de départ en 2012.

### Estimation des effets des instruments d'assainissement sur les autres objectifs de la politique économique

6. Si leur objectif est de réduire l'endettement, les programmes d'assainissement budgétaire ne peuvent pas négliger les autres objectifs de la politique économique. La présente étude examine la mesure dans laquelle les autorités peuvent mener à bien leur programme d'assainissement budgétaire tout en réduisant au minimum ses retombées négatives sur la croissance à court terme, en préservant la prospérité à long terme, en préservant l'équité à court et à long terme et en contribuant au rééquilibrage global. Un aspect crucial de cette action de rééquilibrage est le choix des instruments de redressement utilisés. Sont visées à cet égard des catégories spécifiques de dépenses, de transferts et d'impôts qui influent de manière permanente sur les dépenses et les recettes primaires sous-jacents publiques. Une limitation de l'exercice tient au fait que la réduction des dépenses fiscales (c'est-à-dire les exonérations fiscales ciblées ou l'application de taux réduits), qui constitue une source de recettes potentiellement importante et attrayante, n'est pas prise en compte en tant qu'instrument à part entière. Ces dépenses ne sont en fait pas comptabilisées comme dépenses de l'Etat mais assimilées à un « manque à gagner » ; elles ne sont donc pas évaluées de manière suffisamment fiables et comparables au niveau international.

7. Une évaluation qualitative des effets des augmentations des recettes et des réductions des dépenses sur les objectifs de croissance, d'équité et de rééquilibrage global est présentée dans le tableau 1, sur la base d'études nouvelles et antérieures de l'OCDE et d'autres institutions (tableau 1). Les effets des instruments sur la balance des opérations courantes sont aussi évalués, dans la mesure où les stratégies d'assainissement devraient aussi prendre en compte les efforts concertés menés dans le cadre d'initiatives multilatérales comme le G20 pour assurer une croissance équilibrée au niveau mondial. Aux fins de cette évaluation, les effets propres des instruments sont examinés d'un point de vue strictement budgétaire, en supposant des modifications proportionnelles des dépenses ou des recettes existantes. À ce stade, il n'est pas prêté attention à la possibilité de concevoir de façon plus rationnelle les instruments ou de mettre en œuvre parallèlement des réformes structurelles et des politiques de redistribution propres à minimiser les effets secondaires indésirables, bien que celles-ci soient très souhaitables dans la plupart des cas. Les études d'impact résumées dans le tableau paraissent s'appliquer de manière générale, elles pourraient ne pas valoir dans certains cas en raison de circonstances propres à chaque pays.

**Tableau 1 Évaluation récapitulative des effets du resserrement budgétaire au moyen de différents instruments**

	Croissance		Équité		Balance des opérations courantes <sup>a)</sup>
	Court terme	Long terme	Court terme	Long terme	Court à moyen terme
<b>Réduction des dépenses:</b>					
Enseignement	--	--	-	--	+
Services de santé en nature	--	-	-	-	++
Autres postes de consommation	--	+	-		+
Retraites		++			++
Indemnités d'assurance maladie et d'invalidité	-	+	--	-	++
Assurance-chômage	-	+	-		++
Politique familiale	-	-	--	--	+
Subventions	-	++	+	+	+
Investissement public	--	--			++
<b>Augmentation des recettes :</b>					
Impôts sur le revenu des personnes physiques	-	--	+	+	+
Cotisations de sécurité sociale	-	--	-	-	
Impôts sur les bénéfices des sociétés	-	--	+	+	++
Taxes environnementales	-	+(b)	-		+
Impôts sur la consommation (hors taxes vertes)	-	-	-		++
Impôts périodiques sur les biens inamovibles	-				+
Autres impôts sur le patrimoine	-		++	+	+
Ventes de biens et de services	-	+	-	-	+

Note : a) En augmentant l'épargne du secteur public, et donc l'épargne nationale, l'assainissement budgétaire contribue à renforcer la position de la balance des opérations courantes, quel que soit l'instrument utilisé. Seule l'ampleur de cet effet varie en fonction de l'incidence indirecte sur l'épargne privée.

b) Ce signe + reflète les effets positifs sur le bien-être, l'effet à long terme sur la production définie au sens étroit de PIB étant pour sa part ambigu.

Source : Cournède, Goujard et Pina (2013).

8. La logique qui sous-tend les évaluations résumées dans le tableau 1 peut être définie brièvement comme suit :

- *Effets sur la croissance à court terme* : La plupart des instruments d'assainissement budgétaire sont préjudiciables à la croissance à court terme (du fait de l'effet multiplicateur), mais il y a des différences entre eux. Malgré l'absence de consensus, l'expérience internationale montre qu'en général les effets sur la demande des changements budgétaires sont plus marqués lorsqu'ils touchent l'investissement public et la consommation publique et moins marqués lorsqu'ils concernent les transferts et les impôts.
- *Effets sur la croissance à long terme* : Même s'il n'existe sans doute pas une taille « optimale » pour le secteur public, des coupes dans divers secteurs des dépenses publiques peuvent accroître le niveau à long terme de la production, surtout lorsque ces dépenses sont importantes en pourcentage du PIB. Cet effet est vraisemblablement plus prononcé dans les cas (comme les subventions) où les dépenses publiques peuvent fausser l'allocation des ressources ou réduire les incitations à travailler. En revanche, des coupes dans la prestation des services de santé publique ou l'éducation auront des effets négatifs sur la croissance à long terme. Beaucoup d'instruments d'augmentation des recettes risquent de restreindre le potentiel de production de l'économie, le meilleur exemple étant les impôts sur le travail et le capital, mais les taxes destinées à encourager la réduction de la pollution et une utilisation plus efficace des ressources naturelles peuvent avoir un impact favorable sur la production à long terme.
- *Équité* : Nombre d'instruments d'assainissement contribuent à accentuer l'inégalité des revenus. Dans la mesure où les transferts, en particulier, ont d'importantes capacités redistributives, leur réduction s'accompagne généralement d'un effet régressif, à l'exception peut-être des retraites publiques pour lesquelles l'effet en termes d'équité est ambigu, surtout lorsqu'on l'envisage du point de vue intergénérationnel. D'un autre côté, certains instruments d'assainissement budgétaire peuvent réduire les inégalités de revenu ou de patrimoine. C'est notamment le cas des hausses des droits de succession et des impôts sur les plus-values, que cette étude range dans la catégorie des « autres impôts sur le patrimoine ».
- *Balance des opérations courantes* : Si, à un niveau général, l'assainissement budgétaire favorise l'apparition d'un excédent de la balance des opérations courantes à court et à moyen terme grâce à une épargne publique élevée, les différents instruments peuvent avoir des effets divers selon leur incidence sur les décisions d'investissement et d'épargne du secteur privé. Par exemple, la réduction des dépenses au titre des soins de santé et des prestations de chômage ou d'invalidité devrait renforcer davantage la balance des opérations courantes en augmentant l'épargne de précaution. La hausse des impôts sur la consommation tend à pénaliser les importations par rapport aux exportations, alors que les augmentations des contributions sociales auront une incidence opposée sur les exportations nettes, atténuant ainsi les effets favorables de l'assainissement sur la balance des opérations courantes.

### **Classement des instruments d'assainissement**

9. Sur la base des effets estimés indiqués ci-dessus, il est possible d'établir un classement standard des instruments d'assainissement budgétaire (tableau 2, première colonne). Il suffit pour cela d'appliquer un coefficient de pondération identique à chacun des objectifs, d'ajouter les signes positifs et négatifs après conversion en valeurs numériques, puis de classer les instruments sur la base des scores obtenus. Si l'on souhaite examiner uniquement les stratégies d'assainissement portant sur le très long terme, il est également possible de créer une variante à long terme du classement général des instruments en ne tenant compte que des effets en longue période sur la croissance et l'équité (tableau 2, dernière colonne). Dans le

classement standard (et sa variante à long terme), aucun coefficient de pondération n'est appliqué à la balance des opérations courantes dans la mesure où cet objectif influe sur le choix de orientations dans des sens opposés selon le signe, positif ou négatif, du déséquilibre, et n'opère pas du tout dans les pays qui ont une position globalement équilibrée.

10. La robustesse des classements face aux incertitudes concernant les évaluations individuelles et la pondération des objectifs a été soigneusement vérifiée. Il apparaît clairement que les réductions des subventions et des dépenses au titre des retraites ainsi que les augmentations des autres impôts sur le patrimoine figurent parmi les instruments d'assainissement privilégiés car ils n'ont que des effets secondaires indésirables limités. A l'extrémité inférieure, les réductions des dépenses dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et la politique familiale, ainsi que les hausses des cotisations de sécurité sociale, apparaissent comme particulièrement défavorables compte tenu des effets secondaires indésirables qu'elles génèrent pour la croissance et l'équité. En revanche, la partie intermédiaire du classement est plus fluide. Le relèvement des impôts sur les bénéfices des sociétés et le revenu des personnes physiques peut se situer à différents endroits dans le classement selon les coefficients de pondération attribués aux objectifs, ce qui implique que cet instrument appelle d'importants arbitrages entre les considérations de production et d'équité.



**Tableau. 2 Classement possible des instruments d'assainissement pour différents groupes de pays**

Instruments	Classement standard	Classement par groupes					Classement en longue période
		1	2	3	4	5	
Subventions	1	1	1	2	2	1	1
Retraites	2-3	3	2	1	1	3	2
Autres impôts sur le patrimoine	2-3	2	3	3	3	2	3-6
Assurance-chômage	4-8	7	4	4	4	9	3-6
Impôts sur le revenu des personnes physiques	4-8	5	8	9	9-10	8	10-12
Impôts sur les bénéficiaires des sociétés	4-8	4	5	7	9-10	12	10-12
Taxes environnementales	4-8	8	6	5	4	4	3-6
Impôts périodiques sur les biens inamovibles	4-8	6	7	6	6	5	7-9
Autres postes de la consommation des administrations publiques en nature	9-10	9	9	11	11	6	3-6
Ventes de biens et de services	9-10	10	10	8	7	7	7-9
Indemnités d'assurance maladie et d'invalidité	11-12	13	11	10	8	11	7-9
Impôts sur la consommation (autres que les taxes environnementales)	11-12	11	12	12	12	13	10-12
Investissement public	13	12	13	13	15	15	13-14
Services de santé en nature	14-15	14	14	14	16	16	13-14
Cotisations de sécurité sociale	14-15	15	16	15	13	10	15-16
Famille	16	16	15	16	14	14	15-16
Enseignement	17	17	17	17	17	17	17

Note : Les classements sont fondés sur les évaluations figurant dans le tableau 1 avec des scores de +1 et -1 attribués, respectivement, à chacun des signes + et - ainsi que sur les coefficients de pondération de l'analyse par groupes (voir les documents cités en référence). Les scores pour la balance des opérations courantes indiqués au tableau 1 changent de signe pour les groupes de pays excédentaires. La dernière colonne donne le classement à long terme, pour lequel seuls les effets en longue période sur la croissance et l'équité sont pris en compte avec la même pondération. La composition des groupes est la suivante : le groupe 1 rassemble l'Australie, le Canada, la Corée, l'Estonie, Israël, l'Italie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal et le Royaume-Uni, Le groupe 2 ne comprend que les États-Unis; Le groupe 3 rassemble l'Espagne, la Grèce et l'Irlande et le groupe 4 l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Islande, la Norvège, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie, Le groupe 5 comprend l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

11. Comme le montre clairement l'exemple de la balance des opérations courantes, il est fondé d'adapter le classement en fonction de la situation du pays. Pour ce faire, on ajuste les coefficients de pondération attribués aux objectifs de croissance, d'équité et de rééquilibrage mondial après avoir regroupé les pays en fonction des similitudes de leurs situations économiques. La croissance à long terme n'est pas considérée comme un facteur de différenciation, car elle est jugée aussi importante partout. Les groupes de pays sont constitués en fonction des éléments suivants :

- *Croissance à court terme* : Le coefficient de pondération attribué à l'impact sur la croissance à court terme de la rigueur budgétaire dépend du degré de marasme conjoncturel auquel sont confrontés les pays et du risque que les faiblesses temporaires, notamment le fort taux de chômage, ne se pérennisent.
- *Distribution du revenu* : L'hypothèse est que les pays où l'inégalité est la plus marquée attribueront un poids plus important à la réduction des inégalités. Le degré global d'inégalité et l'incidence de la pauvreté relative sont pris en compte.
- *Balance des opérations courantes* : Les déséquilibres comportent des risques pour les différents pays concernés quand ils sont importants par rapport à la taille de l'économie nationale ainsi que pour l'économie mondiale lorsqu'ils sont importants en termes absolus. Leurs tailles relative et absolue sont donc prises en compte.

12. Eu égard aux indicateurs des situations des différents pays examinés ci-dessus, cinq groupes de pays sont identifiés:

- Le premier groupe comprend onze pays géographiquement dispersés (Australie, Canada, Corée, Estonie, Israël, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal et Royaume-Uni), dont la principale caractéristique commune est un niveau d'inégalité supérieur à la moyenne.
- Les États-Unis sont le seul pays du deuxième groupe, la simple valeur absolue du déficit de leur balance des opérations courantes les situant à une distance considérable de tous les autres pays – même ceux qui sont en déficit. Le niveau d'inégalité est élevé et les mouvements conjoncturels s'accompagnent de risques d'hystérèse importants bien que la matérialisation de ces risques irait à rebours de l'expérience historique.
- Le troisième groupe comprend trois pays périphériques de la zone euro (Espagne, Grèce et Irlande) qui ont en commun de connaître un très fort ralentissement conjoncturel et d'être confrontés à des risques d'hystérèse très élevés. L'Espagne et la Grèce (mais par l'Irlande) affichent de surcroît des inégalités supérieures à la moyenne et des déficits extérieurs importants.
- Un quatrième groupe est formé par onze pays européens : Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Islande, Norvège, République tchèque, Slovaquie et Slovénie. C'est le groupe le plus égalitaire. Les risques d'hystérèse liés à la faiblesse persistante de la demande sont relativement modérés.
- Le cinquième et dernier groupe comprend cinq pays – Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Suède et Suisse – qui affichent tous une balance des opérations courantes largement excédentaire. Les niveaux d'inégalité y sont inférieurs à la moyenne et les risques d'hystérèse parmi les plus bas de la zone OCDE.

13. Le tableau 2, dans ses cinq colonnes centrales, indique les classements des instruments qui résultent de l'application de différents coefficients pour chaque groupe de pays. C'est pour les instruments qui sont soit favorables soit défavorables à la plupart des objectifs, comme les dépenses d'éducation, les subventions ou les impôts sur le patrimoine, que le classement varie le moins d'un groupe à l'autre, et c'est pour les instruments pour lesquels les arbitrages entre croissance, équité et balance des opérations courantes sont les plus marqués qu'il varie le plus. Par exemple, les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés semblent être des instruments prometteurs pour les pays du groupe n° 1, où l'objectif d'équité est affecté d'un coefficient de pondération élevé, mais le sont nettement moins pour les pays plus égalitaires tels que ceux constituant les groupes 4 et 5. L'exercice de regroupement et les coefficients de pondération correspondants reposent sur l'hypothèse implicite que les différences entre les pays des indicateurs visés ne tiennent pas simplement à des préférences nationales.

### **Simulation des programmes d'assainissement à court, à moyen et à long terme**

14. Des simulations ont été réalisées pour déterminer jusqu'où, dans le classement des instruments, les pays de l'OCDE doivent descendre pour pouvoir satisfaire leurs besoins d'assainissement budgétaire. Les pays sont supposés se conformer au classement qui les concerne pour mettre en œuvre leur programme de redressement budgétaire, c'est-à-dire commencer par ajuster l'instrument le plus bénéfique (ou le moins préjudiciable) et ne descendre plus bas dans la liste qu'après avoir utilisé toute la marge de manœuvre associée, selon les estimations, à l'instrument précédent. Pour les programmes d'assainissement à court et à moyen terme, les classements utilisés sont ceux indiqués par groupes au milieu du tableau 2. Le classement figurant dans la dernière colonne du tableau 2 est utilisé pour les programmes de long terme.

15. Mais il est clair qu'il existe des limites : déterminer la marge de manœuvre pour chaque instrument fait nécessairement intervenir un jugement de valeur. Des critères sont définis qui limitent la latitude dont disposent les pays dans l'utilisation des instruments les plus souhaitables. Plus précisément, pour chaque mesure d'assainissement, disons une réduction des dépenses, on suppose qu'elle peut être mise en œuvre aussi longtemps que la réduction ne fait pas passer le pays visé dans le groupe des dix pays de l'OCDE (parmi les 31 couverts) qui dépensent moins dans ce domaine en pourcentage du PIB potentiel. En outre, une contrainte imposée par les simulations est que la réduction ne doit pas être trop importante. Des critères du même type sont utilisés pour définir la latitude en matière d'augmentation des recettes. D'autres hypothèses ont été posées, notamment pour tenir compte des réformes des retraites qui ont déjà été mises en œuvre.

16. Trois groupes de pays peuvent être distingués dans les simulations illustratives à court et à moyen terme :

- Seize pays (Australie, Autriche, Belgique, Canada, Espagne, Hongrie, Israël, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Slovaquie et Suède) ne doivent utiliser que les instruments situés dans la moitié supérieure (neuf premières places) de leurs classements respectifs par groupes. Tous ont des besoins d'assainissement à court et moyen terme qui ne dépassent pas 3 points de pourcentage du PIB potentiel. Même si l'ajustement simulé n'est pas dénué d'inconvénients, ces derniers sont surtout de nature keynésienne, alors que les effets négatifs sur l'équité ou la croissance à long terme seront inexistantes ou au pire limités.
- Six pays (Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande et Nouvelle-Zélande) doivent recourir dans une certaine mesure à des instruments situés dans la moitié inférieure de leurs classements respectifs par groupes, mais plus de 50 % de leurs efforts d'assainissement reposent sur des instruments situés dans la moitié supérieure. Même si l'emploi d'instruments plus dommageables reste modéré, le resserrement budgétaire aura des conséquences allant au-delà d'effets temporaires sur la demande, d'où des préoccupations à propos de l'incidence de l'ajustement sur l'équité et la croissance à long terme.
- Trois pays (États-Unis, Japon et Royaume-Uni) doivent recourir à des instruments situés à l'extrémité inférieure du classement pertinent, plus de 50 % de l'assainissement simulé reposant sur des instruments situés dans la moitié inférieure. L'assainissement à court et à moyen terme confronte donc ces pays à des enjeux importants car il semble difficile d'éviter des effets négatifs potentiellement importants à la fois sur la croissance et l'équité.

Parmi les pays couverts par cette étude, six n'ont pas à procéder à un resserrement budgétaire à court et à moyen terme (Allemagne, Corée, Danemark, Estonie, Norvège et Suisse), de sorte qu'aucun programme n'a été simulé dans leur cas.

17. Dans les simulations à long terme, telles que celles présentées ci-dessus, on peut distinguer trois groupes de pays :

- Vingt pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Suède et Suisse), dont les besoins d'assainissement sont faibles ou modérés, ont l'avantage de ne devoir recourir qu'à des instruments situés dans la moitié supérieure du

classement à long terme, avec une incidence globale sur la croissance à long terme et l'équité qui est pour l'essentiel bénéfique ou assez neutre.<sup>1</sup>

- Six pays (Espagne, Irlande, Israël, Japon, République slovaque et Royaume-Uni) doivent recourir à des instruments dans la moitié inférieure du classement, qui ont des conséquences globalement préjudiciables aux objectifs de croissance et d'équité. Toutefois, ces pays ont des plans d'assainissement dans lesquels plus de la moitié (et parfois la quasi-totalité) de l'ajustement est effectué au moyen de meilleurs instruments (ceux situés dans la moitié supérieure du classement).
- Trois pays (Australie, États-Unis et Nouvelle-Zélande) sont confrontés à la perspective regrettable de devoir utiliser des instruments marginaux de qualité médiocre et de ne pas pouvoir éviter que ces instruments (situés dans la moitié inférieure du classement) ne représentent plus de 50 % de l'ajustement budgétaire total. Ce groupe fait donc face à un risque important d'effets négatifs globaux de l'assainissement sur la croissance et l'équité eu égard aux contraintes propres à l'utilisation des instruments qui sont imposées dans les simulations. Cette situation tient à des besoins d'assainissement importants à long terme mais aussi au fait que les positions de départ de ces pays pour ce qui est de la structure des impôts et des dépenses ne leur laisse qu'assez peu de marge de manœuvre pour recourir aux instruments moins dommageables pris en compte dans les simulations.

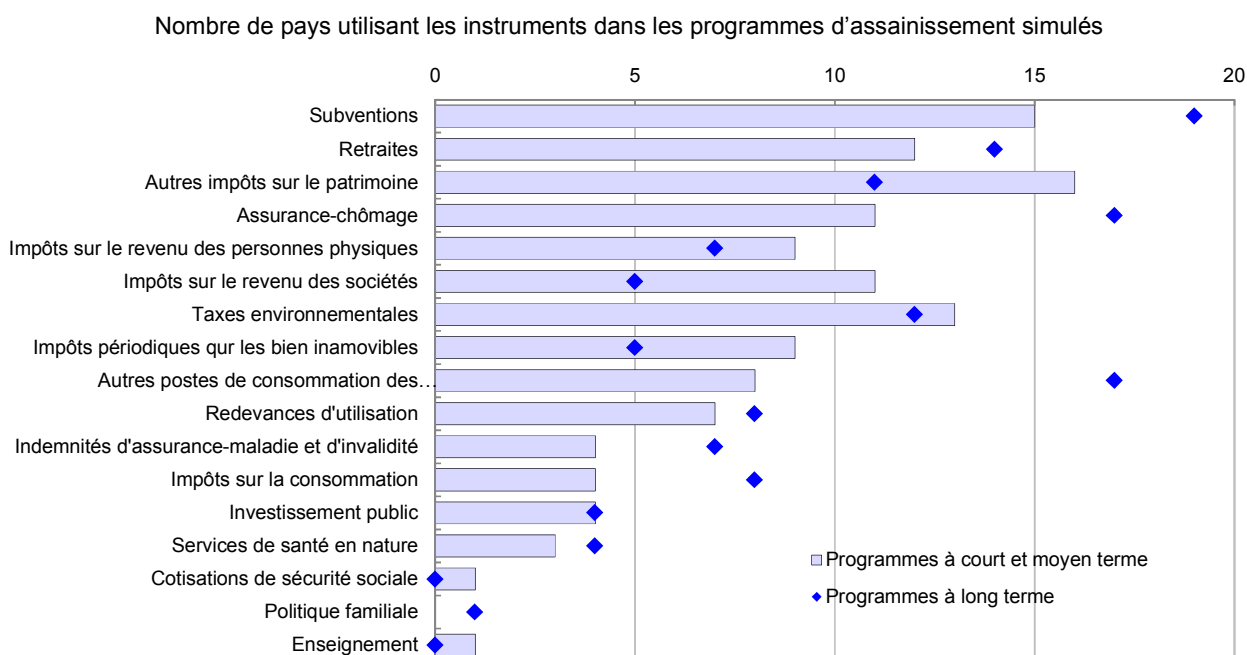
Dans les hypothèses décrites ci-dessus, l'Italie et la Norvège n'ont pas besoin, selon les estimations, de réaliser un effort d'assainissement à long terme. Par conséquent, aucun programme n'a pas été simulé pour ces pays à cet horizon. Les programmes simulés à long terme ne complètent pas ceux à court terme, mais les remplacent, ce qui n'est pas toujours possible si certaines mesures sont irréversibles.

18. À court et à moyen terme, les subventions et les autres impôts sur le patrimoine sont les instruments les plus largement utilisés dans les programmes illustratifs (graphique 2). Les réductions des dépenses au titre de l'assurance-chômage et des retraites ainsi que les hausses des taxes environnementales et des impôts sur les bénéfices des sociétés et sur le revenu des personnes physiques, ainsi que les impôts périodiques sur les biens inamovibles viennent ensuite pour ce qui est de la fréquence d'utilisation. En raison du recours fréquent aux impôts dans les programmes d'assainissement illustratifs à court terme, la part de la fiscalité augmente sensiblement dans les simulations dans la plupart des pays à moyen terme (graphique 3). Les coupes dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la politique familiale sont très rares dans les programmes simulés, tout comme l'augmentation des cotisations de sécurité sociale, qui ont des effets secondaires négatifs sur la croissance et l'équité. D'autres simulations, dans lesquelles un quart des évaluations d'impact sont modifiées de façon aléatoire, indiquent que ce résultat est robuste aux incertitudes quant aux effets des instruments et à leur classement. La fréquence avec laquelle les instruments sont utilisés n'est pas parfaitement liée à leur classement, car chacun des instruments est indisponible dans un tiers des pays.

---

1. Les premiers neuf instruments ont i) soit des effets bénéfiques à la fois sur la croissance et l'équité à long terme (tableau 2), par exemple les subventions, (ii) des effets favorables à un objectif et neutres pour les autres, par exemple les autres postes de la consommation des administrations publiques situés à un rang inférieur, soit iii) des effets opposés sur la croissance et l'équité à long terme dont on peut estimer qu'ils se compensent plus ou moins, par exemple la réduction des indemnités d'assurance-maladie et d'invalidité. Cet argument de « compensation » justifie implicitement l'emploi au tableau 2 des scores +1 et -1 pour chaque signe + et - ; il s'agit d'une hypothèse simplificatrice et non d'une tentative de calibrer une fonction de protection sociale.

**Graphique 2 Les réductions des subventions et les hausses des impôts fonciers et des taxes environnementales devraient faire partie de la plupart des programmes d'assainissement**

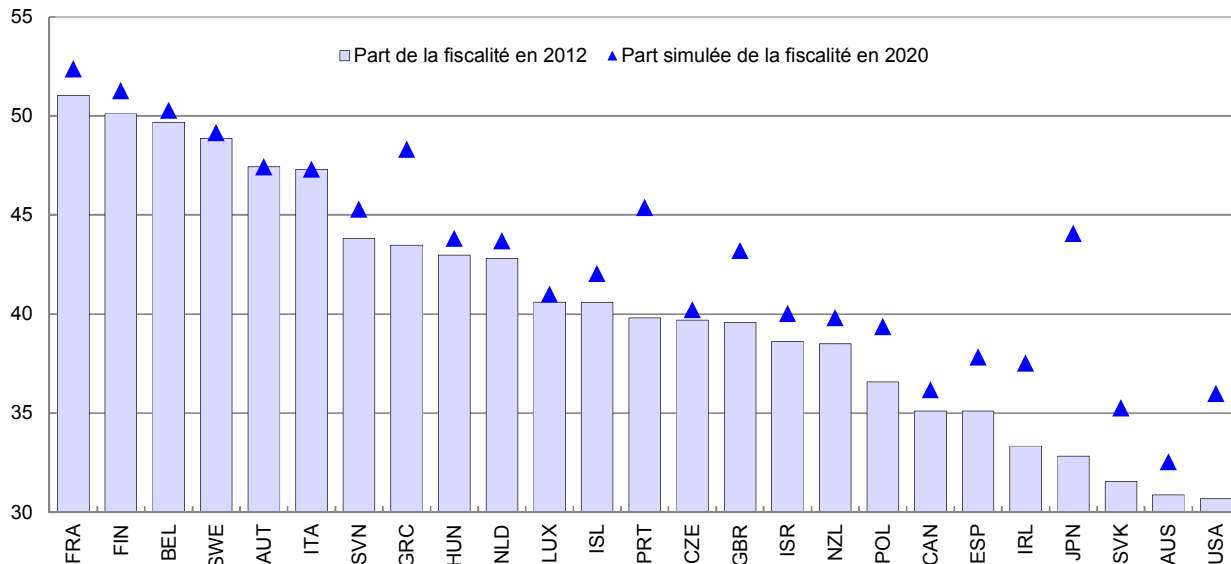


Note : Les instruments sont classés selon un ordre indicatif générique qui prend en compte les effets à court et à long terme sur la croissance et l'équité, de sorte que ceux qui sont les moins dommageables de ces points de vue apparaissent au sommet et les plus dommageables à la base. Chaque barre indique le nombre de pays dans lesquels l'instrument d'assainissement correspondant est utilisé dans les programmes à court et à moyen terme. Les signes en forme de diamant correspondent au nombre de pays utilisant l'instrument dans leurs programmes à long terme simulés.

19. Sur le long terme, les réductions des dépenses occupent une place plus importante dans les programmes d'assainissement simulés, car leurs effets keynésiens plus marqués sur la demande ne sont plus pris en compte. Les réductions des dépenses au titre des retraites, des autres postes de consommation des administrations publiques et des subventions occupent une large place dans les programmes simulés à long terme, bien que les impôts sur la consommation jouent encore un rôle très important à long terme (graphique 4). Lorsqu'on agrège les différents instruments pour obtenir les réductions des dépenses et les augmentations des recettes globales, il apparaît que les réductions des dépenses représentent 65 % des programmes de simulation à long terme, contre 41 % à court et à moyen terme.

**Graphique 3 Les programmes d'assainissement simulés conduisent à une augmentation à moyen terme de la part de la fiscalité**

Pourcentage du PIB potentiel



Note : Le graphique indique les recettes publiques primaires corrigées des variations conjoncturelles (c'est à dire hors recettes tirées de la fiscalité foncière, mais y compris les redevances d'utilisation) en pourcentage du PIB de 2012, selon les estimations, et en 2020, telles qu'elles résulteraient de la mise en œuvre des programmes d'assainissement simulés à court et à moyen terme.

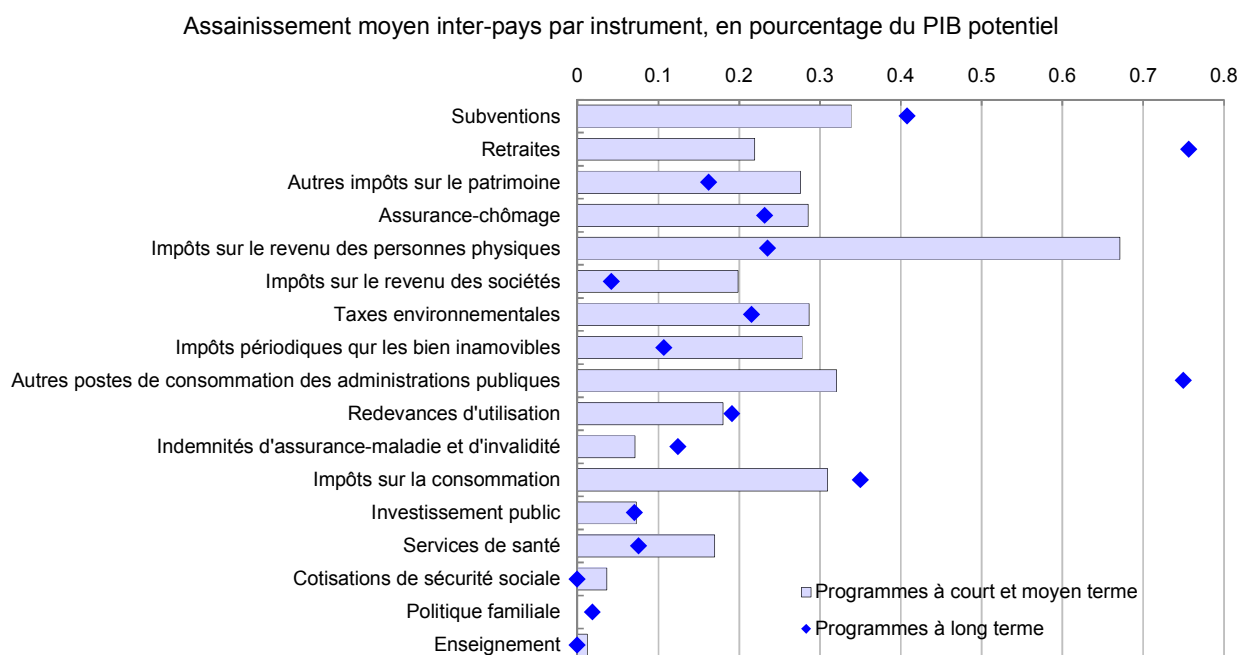
20. Les programmes d'assainissement simulés à court et à moyen terme peuvent être synthétisés comme suit dans les pays où ils sont particulièrement importants (c'est-à-dire représentent plus de 4 % du PIB potentiel) :

- Au Japon, le redressement simulé est réalisé pour l'essentiel (70 % de l'effort total) par des augmentations d'impôts, en particulier sur le revenu des personnes physiques et la consommation (7.1 % du PIB au total). Il semble également que l'État puisse faire payer davantage pour les services qu'il fournit. Du côté des dépenses, le programme simulé intègre d'importantes compressions des dépenses de santé et de l'investissement public (2.6 % du PIB au total).
- Au Royaume-Uni, le redressement simulé à moyen terme se répartit à peu près à parts égales entre l'augmentation des recettes et la réduction des dépenses. Du côté des recettes, une plus grande place est accordée dans les simulations à la hausse des impôts sur la consommation et des redevances d'utilisation pour les services fournis par l'État (2.1% du PIB au total). Le programme simulé repose sur d'importantes réductions des dépenses de santé (1.5% du PIB) et des autres postes de consommation des administrations publiques (2.2% du PIB), mais préserve les dépenses d'éducation.
- En Grèce, les simulations donnent à penser que les hausses d'impôts pourraient contribuer pour les deux tiers à l'ajustement encore à réaliser, avec la possibilité de lever 4.4 % du PIB supplémentaires au titre des impôts sur le revenu des personnes physiques et des impôts fonciers. Du côté des dépenses, le programme simulé à moyen terme s'appuie sur d'autres économies représentant 2.5% du PIB au titre des retraites et de la consommation publique dans des domaines autres que l'éducation et la santé. Dans les secteurs de l'éducation et de la santé, exploiter les possibilités offertes par les gains d'efficacité peut être un moyen de réduire encore les dépenses, sans effets secondaires négatifs sur les autres objectifs de la politique économique.

- Aux États-Unis, les simulations suggèrent que les augmentations d'impôts pourraient jouer un rôle important dans le rétablissement de la viabilité budgétaire car elles pourraient contribuer pour près de 70 % à l'ajustement total. Les impôts sur la consommation, les taxes environnementales et les droits de succession, ainsi que les impôts sur le revenu des personnes physiques, semblent offrir un potentiel considérable (évaluée à 4.9% du PIB au total). Les simulations mettent également en évidence les importantes possibilités d'ajustement budgétaire offertes du côté des dépenses, en particulier au titre des programmes de prestations, car les dépenses publiques affectées à la santé et aux retraites pourraient être réduites de 1.8% du PIB par rapport à leur niveau actuel.
- Au Portugal, le programme simulé à moyen terme donne à penser que la majeure partie (80 %) de l'ajustement restant pourrait être réalisé par des augmentations d'impôts, avec en particulier une forte hausse des impôts sur le revenu des personnes physiques (4.1 % du PIB par rapport au résultat de 2012). Les efforts d'assainissement en cours en 2013 impliquent déjà une augmentation substantielle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.
- En Irlande, les simulations indiquent que l'augmentation de la fiscalité peut contribuer pour plus de 70 % à l'effort d'assainissement devant encore être réalisé à moyen terme, notamment grâce à des hausses des impôts sur la consommation, des impôts fonciers et des impôts sur les bénéfices des sociétés (représentant 3.2 % du PIB au total). Du côté des dépenses, le programme simulé suggère de réduire les dépenses au titre des indemnités de chômage de 1.1% du PIB.
- En Espagne aussi, les simulations accordent un rôle important aux redevances d'utilisation et aux hausses d'impôts qui représentent 64 % des besoins d'assainissement restants à moyen terme. Du côté des dépenses, le programme simulé intègre une forte réduction des dépenses au titre de l'assurance-chômage (1.6% du PIB), ce qui en pratique pourrait d'être difficile à mettre en œuvre tant que le marché du travail ne montrera pas de signes d'amélioration.
- En France, en revanche, le programme d'assainissement illustratif à moyen terme met en évidence un très fort potentiel pour les réductions des dépenses, qui représentent près des trois quarts de l'ajustement simulé.

21. Les critères utilisés pour orienter le redressement des finances publiques pourraient en principe conduire à une certaine convergence de la structure budgétaire dans les différents pays, mais les programmes d'assainissement simulés ne conduisent pas dans la pratique à une normalisation des structures des prélèvements et des dépenses. Par rapport à la situation actuelle, les écarts entre les pays pour ce qui est du montant des dépenses dans chaque secteur et du montant des prélèvements au titre de chaque impôt ne se réduiraient que de très peu si les programmes simulés jusqu'en 2060 étaient pleinement mis en œuvre. Compte tenu des contraintes qu'il impose sur l'utilisation des instruments, l'exercice de simulation peut donc être considéré comme respectueux des préférences individuelles des pays concernant la structure de gouvernance.

**Graphique 4. Les simulations suggèrent un recours plus important aux réductions des dépenses pour l'assainissement à long et à court terme**



Note : Les instruments sont classés selon un ordre indicatif générique qui prend en compte les effets à court et à long terme sur la croissance et l'équité, de sorte que les instruments les moins dommageables de ces points de vue apparaissent au sommet et les plus dommageables à la base.

### Arguments en faveur de stratégies intégrées conjuguant réformes structurelles et ajustement budgétaire

22. Aux fins des simulations indiquées ci-dessus, on n'a pas envisagé la possibilité de réaliser des gains d'efficacité au moyen d'une hausse des impôts ou d'une réduction des dépenses. Les réformes structurelles, outre qu'elles sont intrinsèquement souhaitables, peuvent faciliter les arbitrages entre les objectifs de redressement budgétaire, d'équité et de croissance à long terme. Dans les circonstances les plus favorables, elles peuvent même écarter la nécessité d'arbitrages et générer une amélioration de la situation budgétaire en même temps que des progrès en matière de croissance ou d'équité. Les réformes structurelles ont aussi le potentiel d'améliorer la probabilité que l'assainissement budgétaire aboutisse.

23. De manière générale, les réformes structurelles qui rendent plus efficace la mise en œuvre des services publics sont susceptibles d'atténuer les effets néfastes pour la croissance à long terme des économies opérées dans les domaines productifs de la dépense publique. De même, leur effet négatif sur l'équité peut être évité grâce à des changements structurels qui permettent un meilleur ciblage des services publics et des transferts tout en stimulant l'offre de travail. Sur le plan fiscal, il est possible de limiter l'effet sur la croissance de la hausse des prélèvements en mettant fin aux niches fiscales et en élargissant l'assiette (y compris par réduction de la fraude et de l'évasion) plutôt qu'en majorant les taux d'imposition. Ainsi, un moyen important d'améliorer l'arbitrage entre l'augmentation des rentrées et la préservation des incitations à la croissance est de tailler dans les dépenses fiscales. Toutefois, on ne peut recommander une réforme structurelle de la fiscalité consistant à supprimer tous les allègements, sachant que certaines mesures ont pour effet de préserver le potentiel productif, d'atténuer la pauvreté ou les deux à la fois. C'est le cas des crédits d'impôt en faveur des petits revenus, qui remédient aux « trappes de pauvreté » créées par d'autres aspects du système des prélèvements et des transferts et contribuent à doper l'emploi des travailleurs peu qualifiés. On peut citer un autre exemple important : les crédits d'impôt pour la recherche-développement,



imputables aux bénéficiaires des sociétés, qui, s'ils sont bien conçus, peuvent rémunérer les externalités de cette activité soutenant la croissance.

24. Même si un assainissement important exige aussi des changements profonds des paramètres de la fiscalité et des dépenses publiques, ceux-ci n'équivalent pas à des réformes structurelles efficaces. Il ressort des expériences internationales que, dans les périodes de redressement budgétaire accéléré, la nécessité de réduire les dépenses ou d'augmenter les impôts rapidement a pour corollaire que les changements de paramètres introduits dans un but d'assainissement vont souvent à l'encontre des objectifs d'efficacité. Quand on cherche surtout à atteindre rapidement des résultats budgétaires, il est très difficile de lancer des réformes structurelles efficaces dans des domaines comme les pensions ou la santé où de longs délais de mise en œuvre sont nécessaires. En outre, les changements de la fiscalité et des dépenses présentés à la population comme indispensables à l'ajustement budgétaire peuvent susciter de fortes pressions, quelquefois couronnées de succès, en faveur de leur abandon une fois que l'assainissement est accompli. Ces leçons de l'expérience montrent que les mesures de redressement des finances publiques ne s'accompagnent pas nécessairement de réformes structurelles efficaces. Des stratégies qui associent expressément efforts budgétaires et efforts structurels dans un cadre commun sont donc souhaitables pour tenir pleinement parti de leurs complémentarités.

25. La plupart des pays ont élaboré des plans de redressement des finances publiques qui répondent dans une large mesure à leurs besoins d'assainissement. La présente étude propose une méthode structurée d'analyse des instruments détaillés grâce auxquels ces plans peuvent être mis en œuvre en réduisant leurs effets secondaires dommageables sur d'autres objectifs de la politique économique. Sur la base d'un certain nombre d'hypothèses, des programmes illustratifs quantifiés ont été simulés pour donner des indications sur la faisabilité de ces stratégies et contribuer à évaluer dans quelle mesure le fait de privilégier les instruments plus favorables exige que l'on s'écarte des structures de prélèvements et de dépenses existantes. S'ils permettent de se faire une idée des moyens disponibles pour mettre en œuvre un assainissement budgétaire sans nuire à la croissance et à l'équité, les programmes simulés ne sauraient se substituer à une analyse pays par pays d'un panachage approprié d'instruments. Les modalités selon lesquelles l'assainissement budgétaire sera effectivement conçu doivent tenir compte des interactions des instruments d'assainissement les uns avec les autres ainsi qu'avec les caractéristiques particulières d'un pays.

### **Autres lectures suggérées**

Les documents ayant servi de base à cette note sont les suivants :

OCDE (2013), « Choosing Fiscal Consolidation Instruments Compatible with Growth and Equity », *Documents d'orientation du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 7, OCDE, Paris.

Cournède, B., A. Pina et A. Goujard (2013), « How to Achieve Growth and Equity-Friendly Fiscal Consolidation? A Proposed Methodology for Instrument Choice with an Illustrative Application to OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. .

Barbiero, O. et B. Cournède (2013), « New Econometric Estimates of Long-Term Growth Effects of Different Areas of Public Spending », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

Goujard, A. (2013), « Cross-country spillovers from fiscal consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.

## **NOTES DE POLITIQUE ECONOMIQUE**

La série intégrale des notes de politique économique peut être consultée sur le site :  
[www.oecd.org/economy/policynotes](http://www.oecd.org/economy/policynotes)

Quel avenir pour les dépenses de santé ?

Note de politique économique No. 19, juin 2013

What makes civil justice effective?

Note de politique économique No. 18, juin 2013

Raising the returns to innovation: structural policies for a knowledge-based economy

Note de politique économique No. 17, juin 2013

Debt and Macroeconomic stability: The perils of high debt and how to avoid them

Note de politique économique Policy Note No. 16, janvier 2013

Looking to 2060: A Global Vision of Long-Term Growth

Note de politique économique, No. 15, novembre 2012

Financial Contagion in the Era of Globalised Banking

Note de politique économique, No. 14, juin 2012

International capital mobility: structural policies to reduce financial fragility

Note de politique économique, No. 13, juin 2012

Quels sont les meilleurs instruments de la consolidation budgétaire ?

Note de politique économique, No. 12, avril 2012

Quelle doit être l'ampleur de la consolidation budgétaire pour ramener la dette à un niveau prudent ?

Note de politique économique, No. 11, avril 2012

Managing government debt and assets after the crisis

Note de politique économique, No. 10, février 2012

Inégalités de revenus et croissance : Le rôle des impôts et des transferts

Note de politique économique, No. 9, janvier 2012

Inequality in labour income - What are its drivers and how can it be reduced?

Note de politique économique, No. 8, janvier 2012

Recent Developments in the Automobile Industry

Note de politique économique, No. 7, juillet 2011

Getting the most out of International Capital Flows

Note de politique économique, No. 6, mai 2011

The persistence of high unemployment: what risks? what policies?

Note de politique économique, No. 5, avril 2011

Les effets de la hausse des prix du pétrole sur l'activité économique et l'inflation

Note de politique économique, No. 4, mars 2011

L'impact des réformes structurelles sur les déséquilibres des balances courantes

Note de politique économique, No. 3, mars 2011

## **NOTES DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

Cette série de Notes de politique économique a été conçue pour mettre à la disposition d'un public plus large certaines des études réalisées par le Département des Affaires économiques.

Les commentaires sur cette Note de politique économique sont les bienvenus et peuvent être adressés à l'OCDE, Département des Affaires économiques, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France, ou par courriel à [boris.cournede@oecd.org](mailto:boris.cournede@oecd.org).