

IV. CYCLICITÉ DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE : LE ROLE DE LA DETTE, DES INSTITUTIONS ET DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

Introduction

L'orientation budgétaire peut réagir au cycle économique dans un sens proconjuncturel...

Ce chapitre examine dans quelle mesure la politique budgétaire a exercé une influence stabilisatrice ou déstabilisatrice sur l'activité économique de la zone de l'OCDE ces deux dernières décennies, et étudie quelques-uns des facteurs institutionnels qui ont pu conduire aux résultats observés. Cette analyse est motivée par le fait que des interventions budgétaires discrétionnaires peuvent s'avérer procycliques ; c'est le cas en particulier d'un resserrement budgétaire en phase de récession. Ceci peut résulter d'un endettement public trop élevé pour être soutenable. Mais la procyclicité peut aussi être due à des problèmes de mise en œuvre ou au cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent l'élaboration et l'application des politiques, notamment à certaines approches de la stabilité budgétaire fondées sur des règles, susceptibles de contrarier le jeu symétrique des stabilisateurs automatiques durant le cycle.

... et les institutions sont susceptibles de contribuer à cet effet

Dans ce contexte, ce chapitre commence par évaluer dans quelle mesure l'orientation de la politique budgétaire a été procyclique ou contracyclique dans la zone de l'OCDE et dans différents pays pris individuellement au cours de la période 1980-2002, les phases procycliques étant définies comme les périodes durant lesquelles les fluctuations des soldes budgétaires corrigés des variations cycliques ont évolué en sens inverse de l'écart de production (vers un excédent dans les phases de récession, et vice versa). Il utilise ensuite des données chronologiques nationales groupées pour évaluer jusqu'à quel point les stabilisateurs automatiques ont été neutralisés par des mesures discrétionnaires et comment le cadre institutionnel dans lequel les politiques sont élaborées et appliquées peut avoir influencé leur impact. Les facteurs institutionnels examinés sont le type de règle budgétaire adoptée¹, l'importance de la pression fiscale, les rigidités des dépenses publiques, la cohésion politique du gouvernement et les systèmes et cycles électoraux.

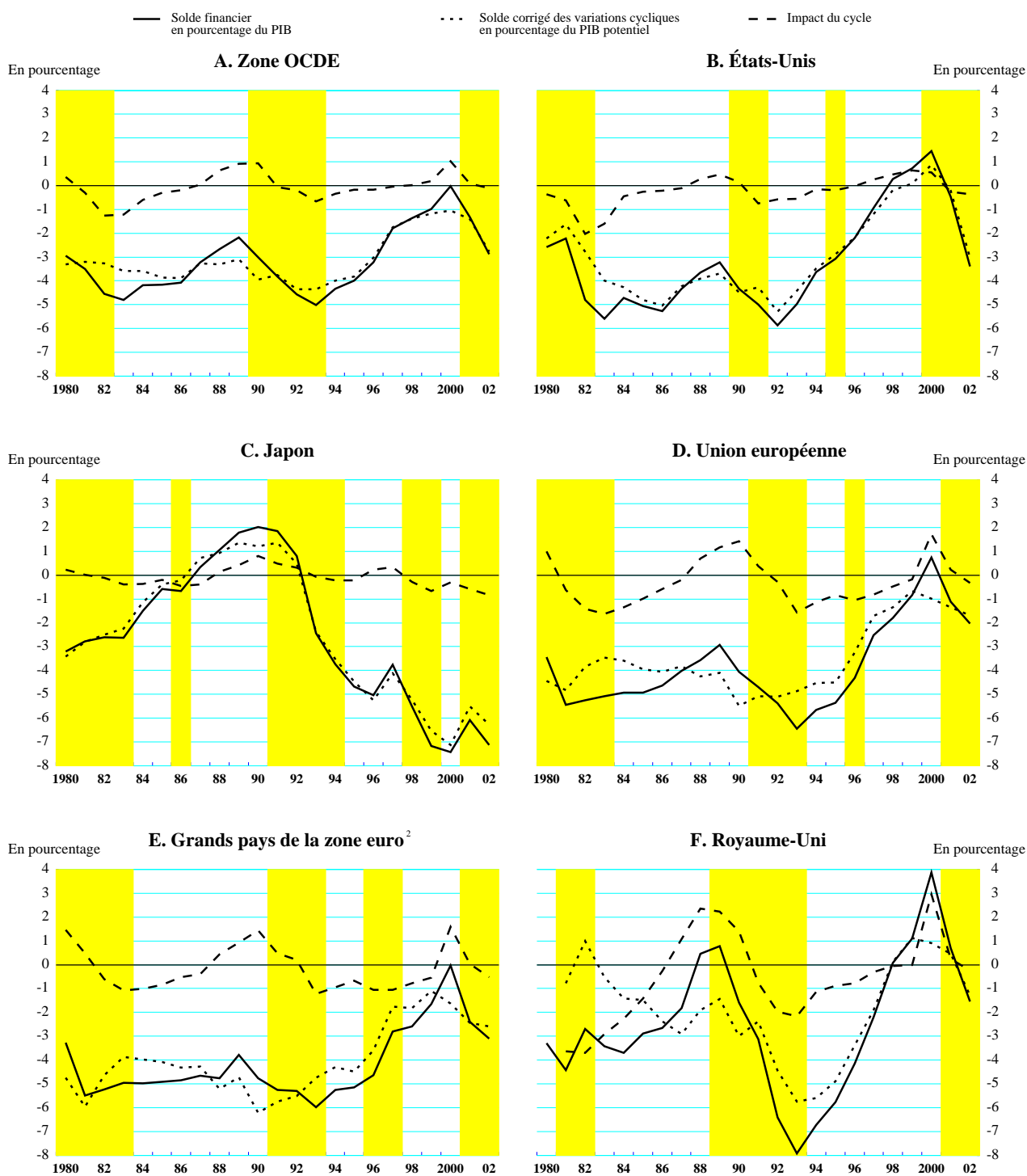
1 . Le numéro 72 des *Perspectives économiques de l'OCDE* (décembre 2002) présente une vue d'ensemble des principales dispositions des règles budgétaires dans les pays Membres, en précisant la date de leur mise en œuvre. Voir le chapitre V du numéro actuel des *Perspectives économiques*, « Relations financières entre l'État et les collectivités territoriales », pour un aperçu des règles budgétaires au niveau infranational dans la zone de l'OCDE et dans certains pays non membres.

Résumé des conclusions

Les principales conclusions qui se dégagent de ce chapitre sont les suivantes :

- Les problèmes de soutenabilité, associés à l'endettement, semblent être un déterminant clé du caractère procyclique de l'orientation budgétaire durant les phases de basse conjoncture. Abstraction faite des questions de soutenabilité de la dette, l'orientation de la politique budgétaire tend à être principalement contracyclique dans les périodes défavorables, mais certaines données pour la zone de l'OCDE révèlent un assouplissement procyclique discrétionnaire dans les périodes de haute conjoncture.
- Les aspects institutionnels du processus d'élaboration des politiques qui entraînent une forte stabilisation automatique à court terme, notamment un secteur public de grande dimension et une pression fiscale élevée, sont également susceptibles, au niveau politique, d'induire une politique budgétaire plus procyclique. Des taux de prélèvements obligatoires élevés autorisent une plus grande contracyclicité automatique, mais les réductions d'impôts mises en œuvre dans les phases d'expansion risquent de réduire les possibilités d'assouplissement contracyclique lors des récessions ultérieures.
- Les contraintes imposées par le Traité de Maastricht, puis par le Pacte de stabilité et de croissance, ne semblent pas avoir créé un biais nettement procyclique durant les phases de récession dans l'ensemble de la zone de l'Union économique et monétaire (UEM).
- Un resserrement budgétaire déstabilisateur pendant les phases de récession a un peu moins de chances de se produire en présence de rigidités des dépenses. Tel est le cas lorsque, par exemple, la masse salariale, plus difficile à comprimer que les dépenses d'équipement, représente une grande partie des dépenses publiques et que l'État est un gros employeur en comparaison du secteur privé.
- Les institutions politiques interviennent également : les mesures d'austérité procycliques indésirables sont semble-t-il moins fréquentes dans les pays dotés de gouvernements politiquement plus fragmentés et de systèmes électoraux fondés sur la représentation proportionnelle et non sur la pluralité (par exemple, scrutin majoritaire uninominal à un tour). Les cycles électoraux ont un rôle à jouer, puisque les programmes d'austérité proconjoncturels sont apparemment moins répandus durant les années électorales.

Graphique IV.1. Cyclicité de la politique budgétaire¹



1. Les surfaces ombrées correspondent aux phases de ralentissement économique, définies comme les années où les changements de l'écart de production par rapport à l'année précédente ne sont pas positifs.

2. Allemagne, France et Italie.

Source : OCDE

Cyclicité de la politique budgétaire

L'orientation budgétaire varie considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre...

Le solde budgétaire des administrations publiques sur l'ensemble de la zone a affiché des variations cycliques considérables depuis le début des années 80, sa composante corrigée des variations cycliques restant très proche de -4.0 pour cent du PIB jusqu'au début des années 90 et s'orientant beaucoup plus vers l'équilibre par la suite (graphique IV.1, partie A). Depuis 2000, on a observé une forte dégradation des soldes effectifs et corrigés des variations cycliques. Les différences régionales à l'origine de ces mouvements globaux sont restées significatives. En particulier, l'expérience du Japon contraste avec la réduction du déficit des États-Unis sur la même période et avec l'effort collectif d'assainissement budgétaire en Europe avant 1997, date limite de qualification pour le passage à la monnaie unique (parties B-D). Depuis 2000, l'assouplissement discrétionnaire de la politique budgétaire a été particulièrement marqué aux États-Unis et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni (partie F). Il a été moins spectaculaire en Europe continentale, mais s'est amorcé plus tôt – en 1999 – dans les grandes économies de la zone euro (partie E).

... avec un biais procyclique dans certains cas

Tandis que l'ajustement budgétaire a été contracyclique dans la zone de l'OCDE pendant de longues périodes, notamment de 1993 à 2000, dans certains pays il a parfois eu une action assez procyclique, comme en témoignent les périodes où les positions budgétaires corrigées des variations cycliques évoluaient en sens inverse de la composante cyclique du solde budgétaire². C'est ce qui a été observé aux États-Unis sur la période 1982-86 et dans les grandes économies européennes durant la majeure partie de la période allant jusqu'en 1993. À l'inverse, la période d'austérité des années 90 est intervenue quand les écarts de production se comblaient aux États-Unis et en Europe, si bien que le dynamisme conjoncturel des recettes a été amplifié. Toutefois, l'orientation budgétaire dans les grandes économies de la zone euro a été procyclique en 2000, pour devenir contracyclique en 2001.

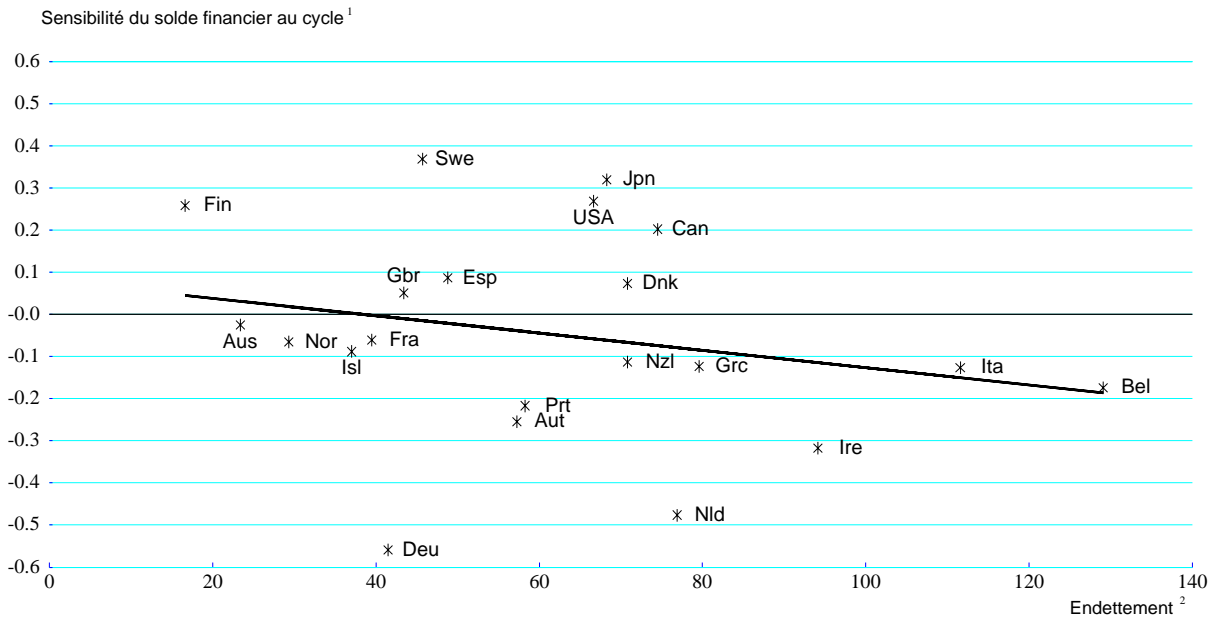
Les expériences des différents pays sont contrastées

Si l'on considère les évolutions par pays, l'orientation budgétaire a été contracyclique dans la moitié environ des pays étudiés (graphique IV.2). Dans ces pays, situés dans le quadrant supérieur, au cours de la période 1981-2002, les fluctuations annuelles de l'écart de production ont été corrélées positivement avec les variations annuelles du solde budgétaire corrigé des variations cycliques³. Pour les pays du quadrant inférieur, qui comprennent neuf des membres de l'UEM, un creusement de l'écart de

-
2. La politique budgétaire a une orientation contracyclique quand elle contribue à amortir les effets des fluctuations du cycle sur l'économie. La procyclicité apparaît lorsque, dans une phase d'expansion, les dépenses augmentent et/ou les recettes diminuent, d'où une contraction du solde budgétaire.
 3. Ces corrélations, bien qu'instructives, peuvent être affectées par des erreurs de mesure résultant du fait que les soldes budgétaires corrigés des variations cycliques ne sont pas observés directement mais calculés en fonction de la sensibilité estimée au cycle économique des recettes fiscales et de certains postes de dépenses. Les biais imputables aux erreurs de mesure peuvent être atténués dans l'analyse multivariée plus formelle développée ci-après.

production s'est généralement accompagné de politiques budgétaires expansionnistes, tandis que la contraction des écarts de production a été associée à une orientation budgétaire restrictive.

Graphique IV.2. Cyclicité de la politique budgétaire et endettement



1. Corrélation entre les variations du solde financier corrigé des variations cycliques et celles de l'écart de production sur la période 1981-2002 (1982-2002, pour le Canada; 1987-2002, pour la Nouvelle-Zélande).
 2. Dette publique en pourcentage du PIB en 1990 (1993, pour la Nouvelle-Zélande).
 Source: OCDE.

Un endettement élevé a pu réduire les possibilités de réaction contracyclique

Il semble exister une relation entre la sensibilité du solde budgétaire corrigé des variations cycliques et l'endettement public, ce qui laisse penser que la politique budgétaire pourrait dépendre de la soutenabilité budgétaire à long terme. Lorsque la dynamique d'accumulation de la dette devient insoutenable ou est perçue comme telle, un assainissement budgétaire peut s'avérer nécessaire, indépendamment de la position de l'économie dans le cycle⁴. Cet assainissement n'est pas nécessairement déstabilisateur. Un

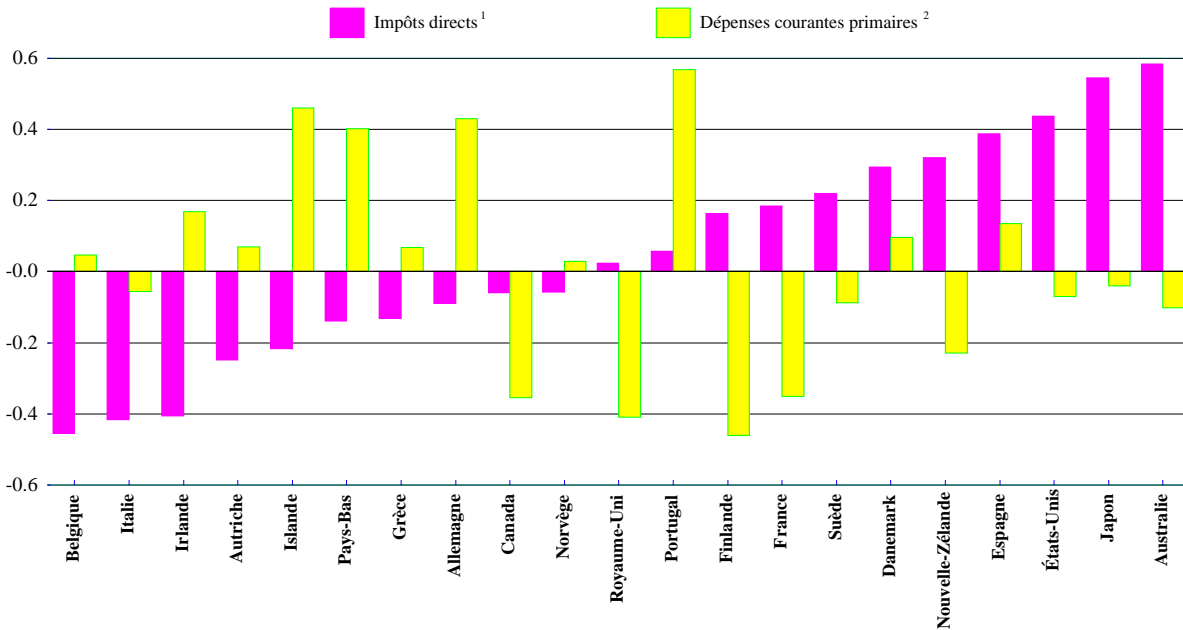
4. A cet égard, Auerbach (2002) affirme qu'au fil du temps la politique budgétaire des États-Unis est devenue plus sensible à la fois au cycle économique et aux déséquilibres budgétaires préexistants, la hausse de la dette publique ayant entraîné un durcissement progressif de l'orientation budgétaire. Ce point de vue est partagé par Wyplosz (2002), qui examine l'effet de l'endettement sur la cyclicité de la politique budgétaire dans certains pays de l'OCDE. De même, Ballabriga et Martinez-Mongaz (2002) montrent que, pour les pays de l'UEM et sur la période 1979-1998, l'endettement a été effectivement associé à une procyclicité accrue.

programme d'austérité budgétaire dans une phase de ralentissement peut être expansionniste puisqu'il inscrit la dynamique de la dette sur une trajectoire soutenable⁵.

Les réductions d'impôts sont souvent au cœur de la procyclicité...

Si l'on décompose les variations de l'orientation budgétaire en leurs composantes recettes et dépenses, il apparaît que les baisses comme les hausses d'impôts sont susceptibles de contribuer à la procyclicité (graphique IV.3). Dans de nombreux pays, les variations des recettes fiscales directes (corrigées du cycle) tendent à afficher une corrélation négative avec les variations de l'écart de production. La réaction du public à une hausse des prélèvements incite fortement les autorités à utiliser les ressources générées durant les phases d'expansion pour financer des réductions d'impôts lorsque les économies se rapprochent de leur pic conjoncturel. Les réductions d'impôts en phase de reprise sont également facilitées par le fait que les recettes provenant d'impôts élastiques par rapport au revenu peuvent être considérées à tort comme étant permanentes. Ces recettes peuvent être surestimées, par exemple, en cas de fortes

Graphique IV.3. Sensibilité des recettes et dépenses au cycle économique



1. Corrélation entre les variations des recettes en provenance des impôts directs corrigées des variations cycliques et celles de l'écart de production sur la période 1981-2002 (1982-2002, pour le Canada; 1987-2002, pour la Nouvelle-Zélande). Une corrélation négative indique une tendance pro-cyclique.
 2. Corrélation entre les variations des dépenses courantes primaires corrigées des variations cycliques et celles de l'écart de production sur la période 1981-2002 (1982-2002, pour le Canada; 1987-2002, pour la Nouvelle-Zélande). Une corrélation positive indique une tendance pro-cyclique.
 Source: OCDE.

5. Un faisceau croissant d'éléments empiriques montrent qu'une contraction budgétaire correctrice dans une phase de ralentissement peut devenir expansionniste, et donc contracyclique. Giavazzi *et al.* (2000) ainsi que Alesina et Ardagna (1998), parmi d'autres, montrent que les contractions budgétaires peuvent être expansionnistes dans les pays endettés et que la composition de l'ajustement, par le biais des augmentations d'impôts et/ou des réductions de dépenses, influe sur le potentiel expansionniste des mesures d'austérité budgétaire.

fluctuations des prix des actifs, y compris des biens immobiliers. Depuis 2000, et en parallèle avec la hausse du milieu des années 90, les recettes sont tombées au-dessous des niveaux prévisibles compte tenu du ralentissement conjoncturel, en particulier aux États-Unis et dans certains pays Membres de l'Union européenne, dont le Royaume-Uni.

... la compression des dépenses étant facilitée par les reprises conjoncturelles

Au niveau international, la relation entre les variations de la dépense publique et le cycle économique n'apparaît pas clairement. D'une part, la baisse des ratios dépenses/PIB semble être une caractéristique des phases de redressement conjoncturel dans plusieurs pays. Pour la zone OCDE dans son ensemble, durant les années 90 les dépenses primaires courantes corrigées des variations cycliques ont eu tendance à baisser avec l'accroissement des écarts de production, évolution peut-être favorisée par les règles budgétaires (graphique IV.4, parties A, B, D, F). D'autre part, dans la zone euro, la détente des taux d'intérêt a pu offrir aux gouvernements des marges pour modérer la compression des dépenses primaires, ou même pour les augmenter à la fin de la vive expansion observée dans les dernières années de la décennie 90 -- ce qui constitue une tendance procyclique (partie E). Dans la phase actuelle de ralentissement de l'activité, une hausse contracyclique des dépenses courantes primaires (corrigées du cycle) est manifeste aux États-Unis, au Japon et au Royaume-Uni. Les dépenses primaires publiques étant relativement rigides, les exemples de compression procyclique des dépenses sont plus rares, et en règle générale ils concernent surtout l'investissement public, qui tend à souffrir davantage que les dépenses courantes durant les périodes d'austérité budgétaire, les coupes étant plus aisées dans ce secteur.

Au total, l'orientation de la politique budgétaire est dictée par des considérations de long terme

Dans l'ensemble, si l'on en juge par l'expérience des pays évoquée ci-dessus, durant les deux décennies écoulées (période qui couvre environ deux cycles complets) l'orientation de la politique budgétaire s'est caractérisée par des phases contracycliques aussi bien que procycliques. Celles-ci semblent liées à des considérations de soutenabilité, plus particulièrement en matière d'endettement public. Rétablir la soutenabilité à long terme semble avoir largement contribué à déterminer si l'orientation budgétaire stabilise la production au sens immédiat du terme.

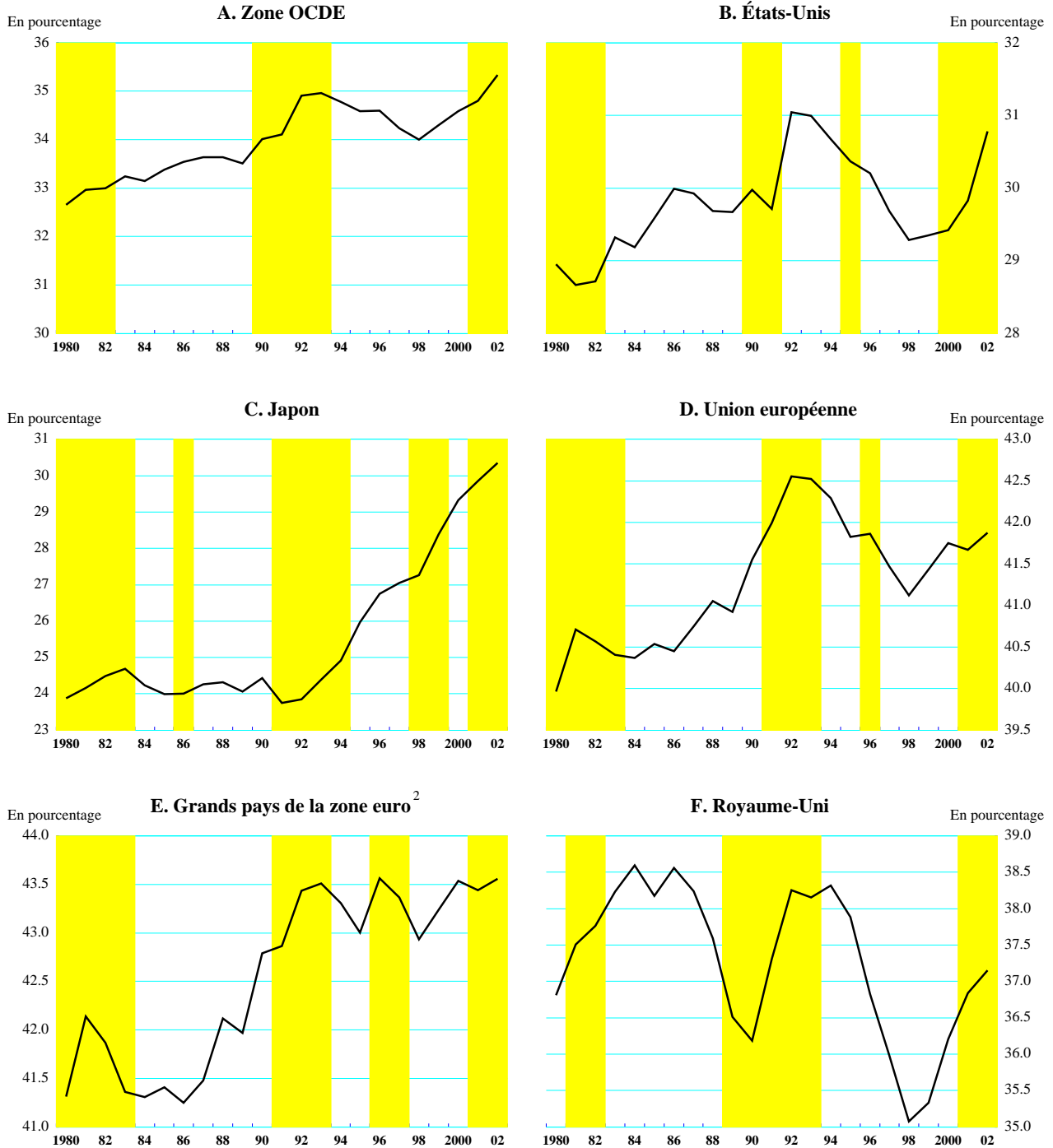
Déterminants de la procyclicité ou de la contracyclicité

Les effets de l'endettement et des institutions peuvent être mesurés plus formellement

Cette section analyse plus précisément dans quelle mesure la contracyclicité ou la procyclicité et les asymétries de l'orientation budgétaire entre les phases d'expansion et de récession ont été affectées par des facteurs stratégiques, institutionnels et d'économie politique. Parmi ces éléments figurent la fiscalité élevée, la taille du secteur public et les rigidités des dépenses, ainsi que l'endettement. Il faut aussi prendre en compte le type de règle budgétaire adoptée (le cas échéant), des facteurs institutionnels tels que la composition politique du gouvernement, et les régimes et cycles électoraux. La méthodologie, décrite dans l'appendice,

Graphique IV.4. Dépenses au cours du cycle¹

— Dépenses courantes primaires corrigées des variations cycliques, en pourcentage du PIB potentiel



1. Les surfaces ombrées correspondent aux phases de ralentissement économique, définies comme les années où les changements de l'écart de production par rapport à l'année précédente ne sont pas positifs.

2. Allemagne, France et Italie

Source : OCDE

repose sur la régression des variations du solde primaire corrigé des variations cycliques -- mesure de l'action discrétionnaire -- sur les variations cycliques du solde primaire. Le postulat de base est que, si la corrélation estimée est négative, les stabilisateurs automatiques sont neutralisés par l'action discrétionnaire, qui est procyclique. Pour vérifier dans quelle mesure la politique budgétaire réagit aux facteurs de soutenabilité, on incorpore le ratio dette/PIB dans l'équation, tandis que l'influence des facteurs institutionnels peut être testée en divisant les échantillons de pays et/ou les périodes en fonction de caractéristiques discrètes. Fondé sur l'analyse de séries chronologiques nationales groupées, couvrant un échantillon de 21 pays de l'OCDE sur la période 1980-2002, le but de l'exercice est de mettre en lumière les tendances pour l'ensemble des pays de l'OCDE et non les expériences des pays pris individuellement.

La contracyclicité est normale en périodes de récession...

Les résultats, présentés dans l'appendice et résumés au tableau IV.1, décrivent la sensibilité de l'orientation budgétaire aux fluctuations cycliques du solde budgétaire (c'est-à-dire la variation en points de pourcentage du solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques associée à une variation en points de pourcentage de la composante conjoncturelle du solde budgétaire primaire), en tenant compte dans chaque cas des effets de la dette sur l'orientation de la politique budgétaire. Une importante conclusion initiale est que les variations discrétionnaires de l'orientation budgétaire tendent à être asymétriques au cours du cycle. Elles sont contracycliques lors des récessions et montrent des signes de procyclicité dans les phases d'expansion, où une augmentation de 1 point de pourcentage de la composante conjoncturelle du solde primaire s'accompagne d'un assouplissement du solde corrigé des variations cycliques d'environ 0.2 point de PIB tendanciel.

... correction faite de l'endettement

Si ces résultats dénotent un biais en faveur de l'assouplissement à la fois dans les phases ascendantes et descendantes du cycle, ils suggèrent aussi l'existence d'un « impératif de soutenabilité » dans la politique budgétaire associé à la nécessité de maîtriser la dette publique. Selon les estimations, chaque point de pourcentage d'augmentation du ratio dette/PIB entraîne une augmentation annuelle moyenne d'environ 0.06 pour cent du PIB du solde primaire corrigé des variations cycliques. Ce coefficient semble très faible, mais les variations du ratio dette/PIB peuvent être considérables -- à en juger par l'expérience de l'Irlande et de l'Australie, le ratio dette/PIB peut être réduit de 4-5 points de pourcentage du PIB par an, ce qui implique une contraction d'environ 0.3 point de PIB tendanciel du solde primaire sous-jacent corrigé des variations cycliques.

La procyclicité peut aussi être due à des erreurs budgétaires

Avant d'examiner les sources de procyclicité possibles émanant des facteurs institutionnels et de la politique économique, il convient de noter que l'orientation budgétaire peut se révéler procyclique quand telle n'est pas l'intention des autorités. Les prévisions et résultats budgétaires peuvent différer (et cela se produit fréquemment), les pertes de recettes et les dépassements de dépenses n'étant pas rares durant les phases de récession, ce qui appelle des mesures correctrices susceptibles de se révéler

Tableau IV.1. **Sensibilité de l'orientation budgétaire au cycle**

Pour chaque variation de 1 point de pourcentage de la composante du solde primaire, le solde primaire corrigé des variations cycliques varie de (en points de pourcentage)^a :

	Sensibilité	Orientation budgétaire
Résultat de base		
Reprises	-0.2	Procyclique
Récessions	0.2	Contracyclique
Règles budgétaires : Traité de Maastricht/Pacte de Stabilité et de croissance		
Récessions avant 1992	-0.5	Procyclique
Récessions entre 1992 et 1998	0.2	Contracyclique
Récessions après 1999	0.4	Contracyclique
Réductions d'impôts		
Récessions après réductions d'impôts durant la reprise précédente	-0.2	Procyclique
Récessions sans réductions d'impôts durant la reprise précédente	0.2	Contracyclique
Rigidité des dépenses		
Récessions dans les pays/années avec part de l'emploi public élevée	0.3	Contracyclique
Récessions dans les pays/années avec part de l'emploi public réduite	-0.2	Procyclique
Récessions dans les pays/années avec part de l'investissement public élevée	-0.2	Procyclique
Récessions dans les pays/années avec part de l'investissement public réduite	0.3	Contracyclique
Cohésion politique		
Récessions dans les pays/années avec majorité gouvernementale au Parlement	0.1	Contracyclique
Récession dans les pays/années avec minorité gouvernementale au Parlement	0.4	Contracyclique
Récessions dans les pays/années avec forte fragmentation politique	0.7	Contracyclique
Récessions dans les pays/années avec faible fragmentation politique	-0.5	Procyclique
Systèmes et cycles électoraux		
Récessions avec régime électoral fondé sur la représentation proportionnelle	0.4	Contracyclique
Récessions avec régime électoral fondé sur la pluralité	-0.4	Procyclique
Lorsque l'année électorale coïncide avec une récession	0.3	Contracyclique
Récessions en dehors des années électorales	0.2	Contracyclique

a) Sur la base des coefficients estimés figurant à l'Appendice, tableaux A.IV.1 à 3. Les paramètres de sensibilité dans les phases de récession sont exprimés par rapport aux coefficients estimés dans les phases de reprise.

Source : OCDE.

procycliques. L'estimation de la production tendancielle et, partant, des écarts de production, peut être erronée, tandis que les méthodes classiques de calcul des agrégats budgétaires corrigés des variations cycliques sont parfois déficientes. Les responsables des politiques économiques risquent alors de ne pas pouvoir distinguer les variations budgétaires à caractère structurel de celles qui sont induites par les stabilisateurs automatiques et/ou par des fluctuations temporaires, quoique non cycliques, des recettes. En particulier :

La croissance potentielle peut être mal estimée...

- La croissance de la production potentielle peut être surestimée, d'où un écart de production plus important, une composante conjoncturelle du déficit plus élevée (ou une composante conjoncturelle de l'excédent plus basse), et une surestimation de la robustesse du solde corrigé des variations cycliques et de l'assiette des recettes à long terme. En phase ascendante du cycle, cela peut motiver des réductions d'impôts qui risquent de s'avérer non soutenables.

... des facteurs temporaires peuvent être perçus comme étant structurels...

- Les élasticités des impôts peuvent être surestimées, notamment parce que les méthodes classiques de calcul des agrégats budgétaires corrigés des variations cycliques ne prennent pas en compte des facteurs qui influent sur le dynamisme des recettes, mais sont liés au cycle financier plutôt qu'au cycle de production⁶. Les variations des prix des actifs et des biens immobiliers offrent un bon exemple à cet égard. Le diagnostic erroné concernant des gains de recettes conjoncturels qui sont jugés structurels conduit à gonfler les prévisions de recettes, et le manque à gagner consécutif durant les phases de ralentissement ne peut être comblé que par des mesures procycliques.

... et les budgets peuvent renfermer des marges de sécurité informelles

- Les responsables de l'élaboration du budget peuvent s'appuyer sur des marges de sécurité informelles pour s'opposer à des pressions en faveur de mesures volontaristes contracycliques, en particulier durant les phases récessives. Au cours de la reprise, les gains de recettes conjoncturels peuvent être sous-estimés de manière à freiner les demandes de réductions d'impôts lors des pics conjoncturels. De même, dans une phase de ralentissement de l'activité, un creusement conjoncturel du déficit peut être surestimé pour neutraliser les appels en faveur d'une relance budgétaire. Si ces marges de sécurité ne sont pas comblées, l'orientation budgétaire se révèle moins contracyclique que prévu.

Le rôle des règles budgétaires à moyen terme

Si elles ne sont pas ajustées en fonction du cycle, les règles budgétaires peuvent induire un effet de procyclicité...

Certains types de règles budgétaires, en particulier celles qui exigent l'équilibre des budgets effectifs et non des budgets corrigés des variations conjoncturelles, réduisent automatiquement les fluctuations cycliques du solde budgétaire. Elles limitent la capacité de l'État de laisser les stabilisateurs automatiques jouer librement et symétriquement en parallèle avec les fluctuations de l'activité économique, ce qui aboutit à une

6 . La méthodologie utilisée par l'OCDE pour calculer les soldes budgétaires corrigés des variations cycliques, récemment décrite dans Van den Noord (2000), ne prend pas en compte les effets des fluctuations des prix des actifs et des biens immobiliers sur l'ampleur des recettes fiscales, fluctuations qui ont été particulièrement prononcées depuis les années 90.

budgétisation procyclique⁷. A en juger par des données sur les États-Unis, où les états appliquent depuis assez longtemps une panoplie de règles d'équilibre budgétaire, la procyclicité induite par des règles ne saurait être exclue, mais elle peut être atténuée par l'accumulation de réserves durant les périodes favorables en prévision des périodes difficiles⁸. Il importe aussi de savoir si la règle budgétaire s'accompagne d'une règle en matière de dépenses. Ainsi qu'on l'a noté plus haut, un plafonnement en terme nominal de la croissance des dépenses peut empêcher une dérive procyclique à la hausse des dépenses durant les phases de reprise. A l'inverse, le partage du produit de l'impôt avec les niveaux infranationaux d'administration peut être une source de procyclicité, en particulier si les administrations infranationales représentent une forte proportion des dépenses et des recettes publiques totales et que le déficit budgétaire leur est interdit.

**... mais les données
provenant de l'UEM ne
sont pas concluantes**

Le cadre budgétaire incorporé dans le Traité de Maastricht et dans le Pacte de stabilité et de croissance a fait l'objet d'un examen approfondi au motif qu'il pourrait avoir créé un biais procyclique dans l'orientation budgétaire à l'échelle de l'UEM. Les données selon lesquelles le Traité de Maastricht/le Pacte de stabilité et de croissance auraient induit une certaine procyclicité dans le contexte de l'UEM ne sont pas concluantes⁹. Toutefois, les résultats résumés au tableau IV.1 ne semblent pas corroborer l'hypothèse d'un biais procyclique associé à la période postérieure à 1992, aussi bien pendant la période 1992-98, correspondant à la phase II de l'UEM, où les efforts d'assainissement budgétaire avaient été intensifiés pour assurer la qualification pour la phase III, que durant les années suivantes. De fait, les variations discrétionnaires de l'orientation budgétaire,

-
7. Il est difficile de construire une taxinomie complète des règles budgétaires, en particulier des réglementations relatives aux procédures d'institutions budgétaires, qui couvre une période suffisamment longue, et de prendre en compte les différences dans les modalités de mise en application de ces règles. Indépendamment de leurs principales dispositions et de leur champ d'application, dans la plupart des pays les règles budgétaires n'ont été introduites que depuis une date relativement récente, sous forme de contraintes parfois quantitatives visant les soldes budgétaires, le recours à l'emprunt, les niveaux ou les taux de croissance des dépenses, et l'endettement.
 8. Selon les données présentées par Sorensen *et al.* (2001), les états qui appliquent des règles d'équilibre du budget relativement strictes semblent afficher des fluctuations des recettes et des dépenses au cours du cycle moins prononcées que les états ayant des règles budgétaires moins rigoureuses. Ce résultat s'accorde avec les données signalées par Bohn et Inman (1996) qui, quoique sensibles à l'indicateur cyclique utilisé pour évaluer la réactivité budgétaire, montrent que des règles budgétaires strictes encouragent l'épargne de précaution dans les périodes favorables, épargne qui peut ensuite être utilisée pour financer des mesures contracycliques en période de ralentissement. En revanche, s'appuyant également sur des données relatives aux états des États-Unis, Alesina et Bayoumi (1996) affirment que les règles budgétaires ont effectivement réduit la flexibilité de l'élaboration des politiques budgétaires au niveau des états, sans pour autant affecter la cyclicité de ces politiques.
 9. Comparer la période antérieure et la période postérieure à 1992 est devenue le moyen classique d'évaluer empiriquement le rôle joué par le Traité de Maastricht/le Pacte de stabilité et de croissance dans la détermination des réactions de la politique budgétaire au cycle dans les pays de l'UEM. Alors que Wyplosz (2002) constate certains indices de procyclicité dans les pays de l'UEM après 1992, Gali et Perotti (2003) ne confirment pas la thèse selon laquelle le rôle stabilisateur de la politique budgétaire a été affaibli dans les pays de l'UEM par le Traité de Maastricht/le Pacte de stabilité et de croissance, en particulier durant la dernière récession.

du moins en ce qui concerne le solde budgétaire primaire, semblent être devenues plus contracycliques après 1992, et en particulier de 1999 à 2002¹⁰. A terme, et dans la mesure où le déficit budgétaire structurel global de l'UEM est ramené de son niveau actuel de 1¾ pour cent de PIB vers l'équilibre, les règles budgétaires devraient accroître les marges de contracyclicité discrétionnaire, même si l'objectif principal de ces règles est de laisser jouer les stabilisateurs automatiques dans le contexte d'une orientation budgétaire neutre. On a néanmoins fait valoir que le plafond de déficit inscrit dans le Traité de Maastricht/le Pacte de stabilité et de croissance peut induire une certaine procyclicité chez les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, où les déséquilibres structurels sont généralement plus prononcés que dans les pays membres de l'Union européenne et où l'activité économique est plus instable¹¹.

Une réaction au niveau élevé des prélèvements obligatoires

Certaines réductions d'impôts peuvent exacerber les variations cycliques

Des réductions d'impôts introduites à contre-temps peuvent se solder par une réduction procyclique des dépenses ultérieurement. La réaction de l'opinion publique à un niveau élevé de pression fiscale dans la plupart des pays de l'OCDE pousse les gouvernements à réduire les impôts, en particulier lors des pics conjoncturels, où les recettes exceptionnelles atteignent leur niveau maximum. Durant la dernière récession, ces réductions ont abouti dans certains cas à des mesures de désengagement procycliques consécutives à une perte de recettes. Selon les données du tableau IV.1 retraçant l'expérience des pays de l'OCDE, des réductions d'impôts appliquées dans la phase ascendante du cycle tendent à inhiber l'assouplissement budgétaire discrétionnaire dans la phase récessive suivante, assouplissement qui est manifeste parmi les pays qui n'ont pas pratiqué de réductions d'impôts durant la reprise. La politique budgétaire demeure sensiblement contracyclique dans les phases de ralentissement à condition qu'il n'y ait pas eu de réduction d'impôts au cours de la reprise précédente.

Rigidités des dépenses publiques

La rigidité des dépenses détermine le profil cyclique de l'orientation budgétaire...

Les rigidités à la baisse des dépenses publiques, ainsi que le plafonnement de la croissance des dépenses, limitent l'action budgétaire et contribuent à déterminer son profil conjoncturel. Il est difficile de ponctionner les ressources destinées à des dépenses obligatoires telles que la masse salariale, les prestations sociales et les pensions. De fait, l'expérience des pays de l'OCDE résumée au tableau IV.1 montre que la hausse conjoncturelle du déficit budgétaire durant les phases de ralentissement de l'activité s'est en général accompagnée de modifications discrétionnaires de l'orientation budgétaire dans les pays où l'État est un

10 . Il s'agit d'une période durant laquelle le plafond de 3 pour cent du PIB a été franchi par trois membres de l'UEM (Allemagne, France et Portugal).

11 . Voir, par exemple, Coricelli et Ercolani (2002).

gros employeur, d'où une action discrétionnaire contracyclique¹². De même, dans les cas où elle est nécessaire, une action procyclique est plus difficile à mettre en œuvre quand les programmes obligatoires représentent une part relativement élevée des dépenses totales. Les gains de stabilité à court terme qui découlent de la rigidité des dépenses à la baisse doivent toutefois être mis en balance avec le fait qu'il n'apparaît pas d'indices de contracyclicité correspondante dans les phases de reprise, d'où le risque d'effets de cliquet à long terme sur la dépense publique totale.

... l'investissement public exerçant un effet de relance à court terme

L'investissement public est un poste budgétaire que les responsables des politiques estiment ajustable pour des mesures de stabilisation à court terme. Dans les pays où le niveau de l'investissement public est bas et où l'infrastructure est jugée déficiente (notamment le Japon, le Portugal et d'autres bénéficiaires des fonds structurels de l'UEM, ainsi que le Royaume-Uni), des projets d'investissement peuvent être lancés de façon contracyclique durant les phases de ralentissement de l'activité. Selon les résultats du tableau IV.1 résumant l'expérience des pays de l'OCDE, en règle générale les pays qui ont une orientation budgétaire discrétionnaire contracyclique durant les récessions se caractérisent par une part réduite des dépenses d'équipement dans les dépenses publiques -- ce qui permet d'augmenter cette catégorie de dépenses. Tel ne semble pas être le cas des pays qui affichent déjà des niveaux d'investissement public relativement élevés. Là encore, il n'y a pas de preuves d'une utilisation contracyclique de cet instrument dans les phases de reprise. Si les coupes et reports visant les programmes d'investissement en capital sont susceptibles d'être réalisés à bref délai, le profil de planification à long terme de l'investissement public en fait un instrument difficilement utilisable à des fins de stabilisation tout au long du cycle, et il peut même engendrer une certaine procyclicité dans la phase de reprise.

Cohésion politique : administration unifiée ou fragmentation

Un assainissement budgétaire en période de basse conjoncture exige de la cohésion politique

Instaurer et maintenir une discipline budgétaire qui vise la soutenabilité des politiques dans le long terme, tout en autorisant des fluctuations à court terme de l'orientation budgétaire, pose des problèmes d'économie politique considérables. En particulier, le contrôle législatif exercé sur l'élaboration de la politique budgétaire est susceptible d'influencer les décisions. Au risque de simplifier exagérément des processus politiques complexes, on peut dire que les gouvernements qui ne disposent pas d'une robuste majorité durant la législature peuvent se trouver dans l'incapacité de parvenir à un accord sur des mesures discrétionnaires impopulaires ou de faire approuver ces mesures. Bien qu'aucun indicateur

12. Une conclusion similaire s'impose quand la rigidité des dépenses est estimée de façon approximative par la part des salaires dans les dépenses publiques courantes. Une explication possible réside dans le fait que l'État peut avoir des pouvoirs discrétionnaires limités sur les accords salariaux dans le secteur public, étant donné que l'indexation rétrospective sur les prix, formelle ou informelle, est pratique courante dans de nombreux pays, ce qui renforce la résistance des salaires réels aux chocs de prix et rend la rigueur salariale plus difficile à imposer.

ne permette à lui seul de jauger avec certitude le degré de stabilité politique, selon les résultats du tableau IV.1 résumant l'expérience des pays de l'OCDE, en période de récession les gouvernements minoritaires mènent en général une action budgétaire plus contracyclique que les gouvernements majoritaires¹³. L'évolution observée dans les pays de l'OCDE révèle aussi que des gouvernements politiquement plus divisés ont une orientation budgétaire plus étroitement corrélée avec le jeu des stabilisateurs automatiques induits par le cycle économique, cette orientation étant dans l'ensemble plus contracyclique¹⁴. Là encore, la raison en est peut-être que le processus décisionnel rend les mesures d'assainissement plus difficiles et plus longues à élaborer, ce qui exige davantage de tractations politiques, quand le gouvernement et sa base parlementaire sont politiquement divisés¹⁵.

Régimes et cycles électoraux

Les systèmes électoraux influent sur le volume et la composition des dépenses publiques...

Compte tenu de ce qui précède, les régimes électoraux semblent avoir une incidence sur le niveau et la composition des dépenses et des déficits publics. D'après les données résumées au tableau IV.1, durant les phases de ralentissement de l'activité dans la zone OCDE, la politique budgétaire tend à être plus contracyclique dans les pays dotés de systèmes électoraux fondés sur la représentation proportionnelle (candidats élus en fonction du pourcentage de votes obtenus) que dans ceux qui appliquent le système uninominal majoritaire à un tour. Cette conclusion s'accorde avec un nombre croissant d'études qui examinent comment les institutions électorales affectent la sensibilité de l'orientation budgétaire au cycle économique. Dans les régimes parlementaires à représentation proportionnelle, la dépense est en général plus contracyclique, plus persistante dans le temps et plus asymétrique au cours du cycle, puisqu'elle réagit plus fortement aux chocs négatifs sur la production qu'aux chocs positifs¹⁶. D'autres facteurs peuvent intervenir, mais l'une des explications possibles est que les systèmes électoraux plus proportionnels sont plus

-
13. Même si les coefficients sont de signe positif et d'amplitude comparable dans les deux cas, pour les gouvernements à faible majorité le coefficient est estimé avec moins de précision et il n'est significatif qu'au seuil de 10 pour cent.
 14. Certaines données empiriques montrent que les modifications des politiques de l'administration centrale sont d'autant moins fréquentes et moins radicales qu'il existe un plus grand nombre d'acteurs disposant d'un droit de veto sur la mise en application des politiques gouvernementales. Voir, par exemple, Tsebelis (1999). Les résultats présentés au tableau IV.1 demeurent valables si le degré de fragmentation politique est remplacé par un indicateur du nombre des acteurs disposant d'un droit de veto, l'orientation budgétaire étant d'autant plus contracyclique dans les périodes difficiles que le nombre de ces acteurs est élevé.
 15. Voir, par exemple, Lane (2003).
 16. Pour une analyse approfondie, voir Persson et Tabellini (2003). Les dépenses primaires, en particulier les transferts aux individus et aux ménages, tendent à croître davantage en réponse aux chocs macroéconomiques dans les pays dotés de systèmes électoraux plus proportionnels (Milesi-Ferretti *et al.*, 2002).

susceptibles de donner naissance à des gouvernements de coalition, qui sont en général plus divisés politiquement et peut-être plus sensibles aux pressions populaires¹⁷.

... et l'action procyclique est plus fréquente juste après les élections

Dans le même ordre d'idées, les cycles électoraux tendent à être corrélés avec les résultats des politiques budgétaires. Les expériences nationales varient notablement et ne sont pas aisées à généraliser mais, dans l'ensemble, les données sur les pays de l'OCDE résumées au tableau IV.1 font apparaître que l'action budgétaire discrétionnaire est en général contracyclique durant les phases de ralentissement qui se produisent lors des années électorales. L'expérience acquise dans de nombreux pays permet de penser que les mesures d'austérité proconjoncturelles sont sans doute plus fréquentes à la suite des élections, peut-être parce que les retombées bénéfiques de l'assainissement budgétaire, comme de tout programme de réforme, mettent un certain temps à se faire sentir.

17 . Des recherches empiriques récentes ont montré que la représentation proportionnelle est associée à une pression fiscale plus lourde et à des dépenses publiques plus élevées, car elle envoie souvent un plus grand nombre de partis au Parlement et génère par conséquent des coalitions gouvernementales plus larges et une dispersion politique plus marquée. Voir, par exemple, Austen-Smith (2000) et Perotti et Kantopoulos (2002).

Appendice : Cyclicité de la politique budgétaire : résultats de l'analyse des données de panel

On peut évaluer dans quelle mesure l'orientation budgétaire a été procyclique ou contracyclique en pratiquant une régression des variations du solde budgétaire corrigé des variations cycliques -- utilisées comme mesure de l'action discrétionnaire -- sur les variations de la composante cyclique du solde budgétaire primaire.¹⁸ En particulier :

$$\Delta B_{it}^s = a_0 + \gamma \Delta B_{it}^c + a_1 \Delta b_{it-1} + u_{it}, \quad (1)$$

où B_{it}^s est le solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques dans le pays i au moment t , B_{it}^c la composante cyclique du solde budgétaire primaire, b_{it-1} le stock décalé de la dette publique (en pourcentage du PIB), u_{it} un résidu et Δ l'opérateur de différence¹⁹.

L'interprétation de l'équation (1) est la suivante : si le coefficient estimé γ est négatif, une partie des variations cycliques du solde budgétaire primaire est neutralisée par l'action discrétionnaire, ce qui dénote un biais procyclique. Une neutralisation totale est définie par $\gamma = -1$. Ce cadre peut être aussi utilisé pour vérifier si l'action budgétaire discrétionnaire a été asymétrique au cours du cycle, dans la mesure où les paramètres estimés varient entre les phases de ralentissement et de reprise. A cet effet, la composante cyclique du solde budgétaire peut figurer dans l'équation (1) à la fois seule et en lien avec une variable dénotant les phases descendantes du cycle. Plus précisément :

$$\Delta B_{it}^s = a_0 + \gamma_0 \Delta B_{it}^c + D_{it} (\gamma_1 - \gamma_0) \Delta B_{it}^c + a_1 \Delta b_{it-1} + u_{it}, \quad (2)$$

-
18. Conformément à la pratique habituelle à l'OCDE, ainsi que dans études empiriques, l'action discrétionnaire est mesurée d'après les variations du solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques.
19. Différentes méthodes peuvent être utilisées pour évaluer le degré de procyclicité ou de contracyclicité budgétaire. La démarche traditionnelle consiste à pratiquer une régression du solde budgétaire mesuré (ou corrigé des variations cycliques) sur l'écart de production afin d'estimer la sensibilité de l'orientation budgétaire au cycle économique. L'idée est que, à mesure que l'écart de production augmente, les recettes font de même et les dépenses diminuent, réduisant ainsi le déficit budgétaire. A l'inverse, les régressions décrites ci-après estiment directement dans quelle mesure les actions discrétionnaires neutralisent ou exacerbent les fluctuations du solde budgétaire induites par le cycle. Des recherches récentes, en particulier celles de Wyplosz (2002), Milesi-Ferretti, Perotti et Rostagno (2002), Persson et Tabellini (2003) et Gali et Perotti (2003) ont éclairé les liens entre les institutions et la sensibilité de la politique budgétaire au cycle économique.

où D_{it} est une variable muette dénotant les ralentissements cycliques, qui prend la valeur « 1 » dans les phases de ralentissement, lorsque l'écart de production (production effective moins production potentielle) devient plus négatif ou moins positif, ou lorsqu'il reste inchangé, et la valeur « 0 » lorsqu'il évolue dans un sens positif.

Dans l'équation (2), le cas où $\gamma_1 \neq \gamma_0$ dénote le degré d'asymétrie de l'orientation budgétaire au cours du cycle. En outre, si γ_0 est négatif et inférieur à l'unité (c'est-à-dire si l'action discrétionnaire neutralise une partie, mais non la totalité, de la fluctuation conjoncturelle du solde budgétaire durant la reprise, ce qui révèle une certaine procyclicité) et si γ_1 est positif, il existe alors une certaine contracyclicité dans les phases de récession, et donc une asymétrie de l'orientation budgétaire sur le cycle.

Le tableau IV.1 de l'appendice (modèle de référence) présente les résultats des régressions sur la période 1980-2002, pour un échantillon de 21 pays de l'OCDE comprenant tous les pays de l'Union européenne (sauf le Luxembourg), l'Australie, le Canada, l'Islande, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et les États-Unis. Le choix des pays a été lié à la disponibilité des données. Les résultats de référence montrent que, en moyenne et durant les phases de reprise, une augmentation de 1 point de pourcentage de la composante cyclique du solde budgétaire primaire est associée avec une réduction d'environ 0.2 point du solde primaire corrigé des variations cycliques²⁰. Il apparaît aussi que, l'endettement étant sous contrôle, l'orientation budgétaire est contracyclique dans les récessions, ce qui dénote un biais au cours du cycle. Dans les phases de ralentissement, la sensibilité de la composante cyclique du solde budgétaire est égale à 0.2 (-0.24+0.43). En outre, une montée de l'endettement est associée à un raffermissement des soldes corrigés des variations cycliques, ce qui indique que la soutenabilité à long terme est un déterminant clé de l'orientation de la politique budgétaire au cours du cycle. Chaque point de pourcentage d'augmentation de la dette publique en proportion du PIB au cours de l'année précédente accroît d'environ 0.06 point la composante cyclique du solde budgétaire de l'année en cours²¹.

-
- 20 . L'estimateur MMG (Méthode des moments généralisés) d'Arellano-Bond est utilisé pour prendre en compte l'endogénéité conjointe probable des régresseurs (qui sont instrumentés au moyen de leur valeur retardée), l'hétéroscédasticité des données et la corrélation sérielle des résidus (les agrégats budgétaires et les institutions budgétaires tendant à perdurer dans le temps). D'autres estimateurs, notamment les MCO (moindres carrés ordinaires) groupés et les effets fixes et aléatoires, ont été également expérimentés pour tester la robustesse des résultats de la régression.
- 21 . Les estimations complémentaires (qui ne sont pas présentées ici) laissent à penser que ces résultats sont raisonnablement robustes vis-à-vis : (i) des différentes définitions des ralentissements cycliques ; (ii) de l'exclusion des variations relativement faibles du solde primaire corrigé des variations cycliques, qui peuvent refléter des erreurs de prévision et non des mesures discrétionnaires ; et (iii) de l'exclusion de fluctuations relativement faibles de l'écart de production, qui peuvent ne pas déclencher d'actions discrétionnaires contracycliques.

Tableau A.IV.1. **Cyclicité de la politique budgétaire : résultats de référence, règles budgétaires et réductions d'impôts**

Variable dépendante : solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques^a

	Résultats de référence	Règles budgétaires	Réductions d'impôts en phase de reprise
Composante cyclique du solde budgétaire	-0.24 * (0.126)	-0.51 ** (0.223)	-0.22 * (0.126)
Composante cyclique en phase de ralentissement ^b	0.43 ** (0.184)		
Composante cyclique en phase de ralentissement (avant 1992)		0.43 (0.363)	
Composante cyclique en phase de ralentissement (entre 1992 et 1998)		0.70 * (0.379)	
Composante cyclique en phase de ralentissement (après 1999)		0.94 ** (0.457)	
Composante cyclique en phase de ralentissement (pas de réductions d'impôts)			0.44 ** (0.185)
Composante cyclique en phase de ralentissement (après réductions d'impôts)			0.13 (0.368)
Stock de la dette, valeur retardée	0.06 *** (0.020)	0.06 *** (0.011)	0.07 *** (0.020)
Nombre d'observations	384	209	384
Test de Sargan (suridentification, valeur de p)	0.21	0.98	0.23
Autocorrélation du 1er ordre (valeur de p)	0.00	0.00	0.00
Autocorrélation du second ordre (valeur de p)	0.27	0.02	0.27

a) Tous les modèles sont estimés à l'aide d'un estimateur MMG d'Arellano-Bond et comprennent une ordonnée à l'origine commune et la variable dépendante retardée (non indiquée). Les erreurs-types sont indiquées entre parenthèses. La significativité statistique aux seuils de 1, 5 et 10 pour cent est dénotée respectivement par (***), (**) et (*). La période d'échantillonnage est 1980-2002.

b) L'indicateur de récession est défini comme une variable muette égale à l'unité pour les années où la variation de l'écart de production par rapport à l'année précédente est non positive, et égale à 0 dans les autres cas.

Source : OCDE.

Analyse du rôle des institutions et des facteurs d'économie politique

L'analyse peut être élargie de façon à examiner si la sensibilité de l'orientation budgétaire au cycle est affectée par les institutions et les facteurs d'économie politique, en particulier durant les phases de ralentissement. A cet effet, l'équation (2) est développée comme suit :

$$\Delta B_{it}^s = a_0 + \gamma_0 \Delta B_{it}^c + D_{it} (\gamma_1 - \gamma_0) \Delta B_{it}^c (1 - I_{it}) + \dots$$

$$\dots + D_{it} (\gamma_2 - \gamma_0) \Delta B_{it}^c I_{it} + a_1 \Delta b_{it-1} + u_{it}, \quad (3)$$

où I_{it} désigne une institution donnée.

D'après cette équation, si $\gamma_2 \neq \gamma_1$, les institutions influencent l'orientation de la politique budgétaire au cours du cycle, et la tendance contracyclique durant la récession est maintenue en présence de l'institution I_{it} si $\gamma_2 - \gamma_0 > 0$.

Cette procédure peut être utilisée pour tester l'influence de divers facteurs institutionnels et d'économie politique. Les principaux résultats, présentés dans le tableau IV.1 et analysés de façon plus détaillée dans le texte principal, sont présentés dans les tableaux A.IV.1 à 3 de l'appendice de ce chapitre. Dans la mesure où les facteurs institutionnels et d'économie politique peuvent être quantifiés, les indicateurs utilisés dans les régressions sont les suivants :

- **Règles budgétaires.** Afin de distinguer les périodes antérieure et postérieure au Traité de Maastricht/au Pacte de stabilité et de croissance dans les pays de l'UEM qui ont adopté la monnaie unique, on analyse séparément la période antérieure à 1992 (avant l'adoption du Traité de Maastricht/du Pacte de stabilité et de croissance), les années 1992 à 1998 (phase II de l'UEM) et la période postérieure à 1999 (lancement de la monnaie unique).
- **Réductions d'impôts durant les phases d'expansion.** L'indicateur « après réductions d'impôts » est égal à « 1 » si le ratio des recettes courantes au PIB avait baissé au moment $t-1$ par rapport à la période précédente, à condition que $t-1$ représente une reprise ; dans les autres cas, l'indicateur est égal à « 0 ».
- **Rigidités des dépenses.** On utilise deux *proxy* pour la rigidité des dépenses : la part de l'emploi public dans l'emploi total et le rapport de l'investissement public aux dépenses publiques courantes. L'indicateur « emploi public élevé » (« emploi public faible ») est égal à « 1 » quand le rapport de l'emploi public à l'emploi total est supérieur ou égal (inférieur) à 16.6 (valeur médiane de l'échantillon) ; dans les autres cas, il est égal à « 0 ». L'indicateur « investissement public élevé » (« investissement public faible ») est égal à « 1 » quand le rapport des dépenses en capital fixe aux dépenses publiques courantes est supérieur ou égal (inférieur) à 6.9 (valeur médiane de l'échantillon) ; dans les autres cas, il est égal à « 0 ».
- **Cohésion politique.** Les indicateurs sont établis à partir de la base de données sur les institutions politiques de la Banque mondiale. L'indicateur « majorité » (« minorité ») est égal à « 1 » quand la fraction des sièges au Parlement détenus par le gouvernement est supérieure (inférieure) à 50 pour cent ; dans les autres cas il est égal à « 0 ». L'indicateur « forte fragmentation » (« faible fragmentation ») est égal à « 1 » quand la probabilité pour que deux

Tableau A.IV.2. **Cyclicité de la politique budgétaire : rigidité des dépenses et cohésion politique**Variable dépendante : *solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques*^a

	Rigidité des dépenses	Investissement public	Majorité au Parlement	Fragmentation politique
Composante cyclique du solde budgétaire	-0.22 * (0.126)	-0.23 * (0.126)	-0.41 ** (0.164)	-0.46 *** (0.161)
Composante cyclique en phase de ralentissement (emploi public élevé) ^b	0.50 *** (0.186)			
Composante cyclique en phase de ralentissement (emploi public faible)	0.00 (0.302)			
Composante cyclique en phase de ralentissement (investissement public élevé)		0.23 (0.232)		
Composante cyclique en phase de ralentissement (investissement public faible)		0.54 *** (0.196)		
Composante cyclique en phase de ralentissement (majorité)			0.53 * (0.288)	
Composante cyclique en phase de ralentissement (minorité)			0.81 ** (0.336)	
Composante cyclique en phase de ralentissement (forte fragmentation)				1.12 *** (0.305)
Composante cyclique en phase de ralentissement (faible fragmentation)				0.23 (0.296)
Stock de la dette, valeur retardée	0.07 *** (0.020)	0.07 *** (0.020)	0.06 ** (0.024)	0.07 *** (0.024)
Nombre d'observations	384	384	279	279
Test de Sargan (suridentification, valeur de p)	0.19	0.20	0.23	0.19
Autocorrélation du 1er ordre (valeur de p)	0.00	0.00	0.00	0.00
Autocorrélation du second ordre (valeur de p)	0.31	0.31	0.11	0.09

a) Tous les modèles sont estimés à l'aide d'un estimateur MMG d'Arellano-Bond et comprennent une ordonnée à l'origine commune et la variable dépendante retardée (non indiquée). Les erreurs-types sont indiquées entre parenthèses. La significativité statistique aux seuils de 1, 5 et 10 pour cent est dénotée respectivement par (***), (**) et (*). La période d'échantillonnage est 1980-2002.

b) L'indicateur de récession est défini comme une variable muette égale à l'unité pour les années où la variation de l'écart de production par rapport à l'année précédente est non positive, et égale à 0 dans les autres cas.

Source : OCDE.

députés pris au hasard parmi les partis gouvernementaux appartiennent à des partis différents est supérieure (inférieure) à 50 pour cent ; dans les autres cas, il est égal à « 0 ».

- **Systemes et cycles électoraux.** Ces indicateurs sont également établis d'après la base de données sur les institutions politiques de la Banque mondiale. L'indicateur « pluralité » (« représentation proportionnelle ») est égal à « 1 » si les législateurs sont élus d'après la règle du scrutin uninominal majoritaire à un tour (si les candidats sont élus en fonction du pourcentage de votes obtenus par leur parti) ; dans les autres cas, il est égal à « 0 ». L'indicateur « année électorale » est construit à l'aide d'une variable tirée de la base de données sur les institutions politiques de la Banque mondiale qui indique le nombre d'années restant à courir jusqu'à la fin du mandat

du chef actuel de l'exécutif. Cet indicateur a été redéfini de telle sorte qu'il est égal à « 1 » si la variable originelle était égale à « 0 », et à « 0 » dans les autres cas.

Tableau A.IV.3. **Cyclicité de la politique budgétaire : systèmes et cycles électoraux**

Variable dépendante : solde budgétaire primaire corrigé des variations cycliques^a

	Système électoral	Année électorale
Composante cyclique du solde budgétaire	-0.41 * (0.229)	-0.41 ** (0.165)
Composante cyclique en phase de ralentissement (représentation proportionnelle) ^b	0.77 ** (0.355)	
Composante cyclique en phase de ralentissement (pluralité)	-0.32 (0.404)	
Composante cyclique en phase de ralentissement (année électorale)		0.68 ** (0.291)
Composante cyclique en phase de ralentissement (pas d'année électorale)		0.56 * (0.305)
Stock de la dette, valeur retardée	0.06 ** (0.025)	0.05 ** (0.024)
Nombre d'observations	264	279
Test de Sargan (suridentification, valeur de <i>p</i>)	0.17	0.23
Autocorrélation du 1er ordre (valeur de <i>p</i>)	0.00	0.00
Autocorrélation du second ordre (valeur de <i>p</i>)	0.06	0.11

a) Tous les modèles sont estimés à l'aide d'un estimateur MMG d'Arellano-Bond et comprennent une ordonnée à l'origine commune et la variable dépendante retardée (non indiquée). Les erreurs-types sont indiquées entre parenthèses. La significativité statistique aux seuils de 1, 5 et 10 pour cent est dénotée respectivement par (***) (***) et (*). La période d'échantillonnage est 1980-2002.

b) L'indicateur de récession est défini comme une variable muette égale à l'unité pour les années où la variation de l'écart de production par rapport à l'année précédente est non positive, et égale à 0 dans les autres cas.

Source : OCDE.

Bibliographie

- ALESINA, A. et T. BAYOUMI (1996), « The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US States », *NBER Working Paper*, n° 5614.
- ALESINA, A. et S. ARDAGNA (1998), « Tales of fiscal contractions », *Economic Policy*, vol. 27.
- AUERBACH, A.J. (2002), « Is there a role for discretionary fiscal policy? », *NBER Working Paper*, n° 9306.
- AUSTEN-SMITH, D. (2000), « Redistributing income under proportional representation », *Journal of Political Economy*, vol. 108.
- BALLABRIGA, F., et C. MARTINEZ-MONGAY (2002), « Has EMU shifted policy? », *European Commission Economic Papers*, n° 166.
- BOHN, H. et R.P. INMAN (1996), « Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US States », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 45.
- CORICELLI, F., et V. ERCOLANI (2002), « Cyclical and structural deficits on the road to accession: fiscal rules for an enlarged European Union », *CEPR Discussion Paper*, n° 3672.
- GALI, J., et R. PEROTTI (2003), « Fiscal policy and monetary integration in Europe », *NBER Working Paper*, n° 9773.
- GIAVAZZI, F., T. JAPPELLI et M. PAGANO, (2000), « Searching for non-linear effects of fiscal policy: evidence from industrial and developing countries », *European Economic Review*, vol. 44.
- LANE, P.R. (2003), « The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD », *Journal of Public Economics*, vol. 87.
- MILESI-FERRETTI, G.M., R. PEROTTI et M. ROSTAGNO (2002), « Electoral Systems and Public Spending », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117.
- VAN DEN NOORD, P. (2000), « The size and role of automatic fiscal stabilisers in the 1990s and beyond », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 230.
- PEROTTI, R. et Y. KONTOPOULOS (2002), « Fragmented fiscal policy », *Journal of Public Economics*, vol. 86.
- PERSSON, T. et G. TABELLINI (2003), « Political institutions and policy outcomes: what are the stylized facts? », manuscrit non publié.

SORENSEN, B.E., L. WU et O. YOSHA (2001), « Output fluctuations and fiscal Policy: US State and local governments 1978-94 », *European Economic Review*, vol. 45.

TSEBELIS, G. (1999), « Veto players and law production in parliamentary democracies: an empirical analysis », *American Political Science Review*.

WYPLOSZ, C. (2002), « Fiscal policy: institutions vs. Rules », *Graduates Institute of International Studies Working Paper*, n° 03/2002.