

IV. L'AMPLEUR ET LE RÔLE DES STABILISATEURS BUDGÉTAIRES AUTOMATIQUES

Introduction

Nombre de composantes des budgets publics sont influencées par la situation macroéconomique de telle manière qu'elles exercent un effet de lissage sur le cycle économique, et se comportent donc comme des «stabilisateurs automatiques». Ainsi, dans une phase de récession, le montant des impôts recouvrés diminue, ce qui a pour effet de soutenir les revenus privés et d'atténuer les fluctuations négatives de la demande globale. A l'inverse, dans une phase d'expansion, les prélèvements fiscaux augmentent, ce qui contrebalance la croissance de la demande globale. Cet effet stabilisateur est évidemment plus puissant si le système fiscal a un caractère plus progressif. Le régime d'assurance-chômage est un autre stabilisateur budgétaire automatique : dans une phase de ralentissement de l'activité, la hausse des versements au titre des prestations de chômage soutient la demande, et l'inverse se produit dans une période d'expansion.

Les stabilisateurs budgétaires peuvent lisser le cycle d'activité...

L'incidence des stabilisateurs budgétaires automatiques peut être renforcée par d'autres mécanismes qui contribuent à régulariser le cycle. A titre d'exemple, le comportement des importations est sensible aux fluctuations à court terme de la demande globale et contribue ainsi à stabiliser les variations de l'activité économique. De même, les théories du comportement de la consommation fondées sur le «revenu permanent» suggèrent que les dépenses de consommation ne réagissent que lentement aux fluctuations des revenus, ce qui tendrait à faire du comportement d'épargne des ménages un facteur stabilisateur¹. Les réactions des marchés financiers et des conditions monétaires aux évolutions conjoncturelles devraient aussi renforcer les mécanismes de stabilisation précités². En particulier, le taux de change et, par conséquent, la compétitivité-prix internationale peuvent réagir de manière à favoriser un ajustement plus marqué des flux commerciaux internationaux. Enfin, les variations conjoncturelles de la productivité du travail évitent des fluctuations accusées de la demande de main-d'œuvre et contribuent par là même à stabiliser le chômage.

... et leur action est susceptible d'être renforcée par d'autres mécanismes de stabilisation...

Même si en régularisant le cycle les stabilisateurs budgétaires automatiques peuvent atténuer les dommages économiques durables associés à un important sous-emploi des ressources, ils présentent aussi des risques pour l'économie. En particulier, il est

... mais ils comportent aussi des risques

1. A l'inverse, le comportement d'épargne peut être déstabilisateur, lorsqu'un ralentissement de l'économie conduit à un accroissement de l'épargne destinée à constituer des réserves de précaution face à une dégradation des perspectives de rémunération et de la sécurité de l'emploi. Les gains et pertes en capital sur les actifs réels et financiers peuvent aussi entraîner des mouvements déstabilisateurs de l'épargne privée.
2. Selon des estimations pour les États-Unis, la stabilisation par le biais des réactions des marchés financiers peut neutraliser 60 pour cent des fluctuations conjoncturelles de la production ; voir Asdrubali *et al.* (1996).

important de laisser les stabilisateurs agir de façon symétrique au cours du cycle. Si les gouvernements laissent les stabilisateurs budgétaires automatiques jouer à plein dans une phase de ralentissement mais ne résistent pas à la tentation de dépenser les gains de recettes cycliques durant une phase d'expansion, les stabilisateurs risquent de créer une distorsion dans le sens de positions budgétaires sous-jacentes (ou «structurelles») faibles. Il peut en résulter des hausses de l'endettement public durant les périodes de basse conjoncture qui ne s'inversent pas ultérieurement, lorsque l'activité reprend. Cela peut entraîner à la hausse les taux d'intérêt et exiger un relèvement des impôts (ou une réduction des dépenses) pour financer le service de la dette. Une «dynamique» instable de la dette ayant pour effet d'accroître à terme les ratios dette/PIB, du fait que les taux d'intérêt réels dépassent les taux de croissance économique, est susceptible d'aggraver ce problème. Un second risque découle du fait que les stabilisateurs budgétaires automatiques réagissent aux modifications structurelles de la situation économique aussi bien qu'aux évolutions conjoncturelles. Par conséquent, si le potentiel de croissance de l'économie diminue, et que le gouvernement n'en tient pas compte en temps opportun, le fonctionnement des stabilisateurs budgétaires automatiques est susceptible de compromettre des positions de finances publiques qui auraient pu être saines autrement. Enfin, la stabilisation budgétaire automatique résulte du fonctionnement des systèmes d'impôts et de transferts, qui sont axés en priorité sur d'autres objectifs tels que la sécurité et la redistribution du revenu. Ces systèmes peuvent retarder l'ajustement nécessaire au lendemain d'une récession, contribuant ainsi aux mauvaises performances de l'économie.

Dans ce contexte, ce chapitre examine l'ampleur et le rôle des stabilisateurs budgétaires automatiques dans les années 90 et au-delà. La section ci-dessous présente des estimations de l'importance des stabilisateurs budgétaires automatiques mesurée par la composante conjoncturelle du solde budgétaire au cours de la décennie écoulée. Les sections suivantes sont consacrées à l'incidence des stabilisateurs budgétaires automatiques sur le cycle d'activité et sur les performances économiques à long terme.

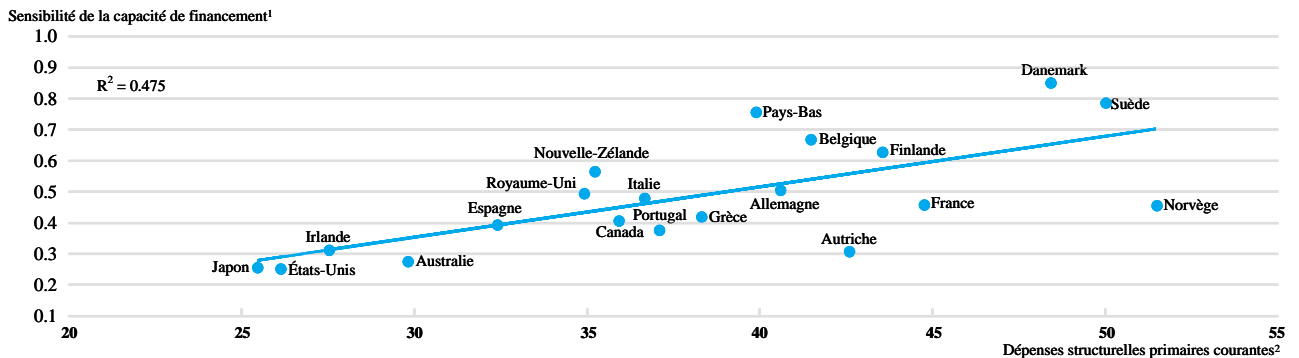
Quelle est l'ampleur des stabilisateurs budgétaires automatiques ?

L'ampleur des stabilisateurs budgétaires automatiques dépend de la sensibilité du budget au cycle...

La stimulation anticyclique de la demande découlant des stabilisateurs budgétaires automatiques dépend de la sensibilité de la capacité de financement des administrations publiques, en proportion du PIB, aux variations conjoncturelles de la production. L'appendice décrit le cadre analytique qui a été élaboré par l'OCDE pour mesurer cette sensibilité, ainsi que les paramètres clés et les estimations de cette sensibilité pour la plupart des pays de l'OCDE. Le déterminant le plus important de la sensibilité conjoncturelle de la position budgétaire est la taille du secteur des administrations publiques. Essentiellement, plus grande est la part des dépenses publiques dans le produit intérieur, plus forte est la sensibilité de la position budgétaire aux fluctuations de l'activité économique (graphique IV.1). La structure fiscale exerce aussi une incidence notable sur l'ampleur des stabilisateurs automatiques : plus lourde est l'imposition des assiettes fiscales sensibles aux fluctuations conjoncturelles, plus la ponction fis-

cale varie au cours du cycle et plus grande est alors la sensibilité conjoncturelle de la position budgétaire. La progressivité des impôts, la générosité des indemnités de chômage et la sensibilité cyclique des différentes assiettes fiscales et du chômage sont d'autres facteurs importants pour déterminer la sensibilité conjoncturelle de la position budgétaire.

Graphique IV.1. Sensibilité conjoncturelle de la position budgétaire et taille du secteur public, 1999



1. Variation de la capacité de financement en pourcentage du PIB, suite à une variation de 1 point de pourcentage de l'écart de production.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

L'importance des stabilisateurs budgétaires automatiques, mesurée par la composante cyclique du solde budgétaire en pourcentage du PIB, varie au fil du temps avec la position conjoncturelle de l'économie, c'est-à-dire en fonction de l'écart de production. En conséquence, on estime que la composante conjoncturelle a culminé dans la période de forte expansion des années 80 à 0.6, 0.4 et 1.2 pour cent du PIB respectivement aux États-Unis, au Japon et dans la zone euro (tableau IV.1). A l'inverse, avec la récession du début des années 90 la composante conjoncturelle des soldes budgétaires de ces économies est devenue négative, et donc stimulante, à peu près dans les mêmes proportions. Après cette récession, les composantes conjoncturelles ont divergé dans la zone de l'OCDE, par suite d'une désynchronisation des cycles économiques. Aux États-Unis, la composante conjoncturelle est aujourd'hui revenue à son point haut de la fin des années 80, alors que dans la zone euro et au Japon elle est restée négative tout au long des années 90. Comme on pouvait s'y attendre, les économies caractérisées par une activité irrégulière et des secteurs publics de grande taille affichent les plus fortes fluctuations cycliques des soldes budgétaires. La Finlande et la Suède sont les exemples les plus frappants à cet égard, même si l'instabilité enregistrée dans ces pays reflète une série de chocs ponctuels plutôt que conjoncturels.

... et de l'ampleur des fluctuations conjoncturelles

**Tableau IV.1. Composante conjoncturelle
du solde financier des administrations publiques^a**

Excédent (+) ou déficit (-) en pourcentage du PIB

	Pic conjoncturel			Creux suivant			Situation actuelle		
	Année	Écart de production	Composante conjoncturelle	Année	Écart de production	Composante conjoncturelle	Année	Écart de production	Composante conjoncturelle
États-Unis	1989	2.0	0.6	1991	-1.8	-0.6	1999	2.5	0.6
Japon	1991	3.1	0.4	1995	-2.3	-0.5	1999	-3.5	-0.9
Allemagne	1990	2.8	1.3	1993	-1.0	-0.5	1999	-1.7	-0.9
France	1990	1.2	0.5	1993	-2.3	-1.1	1999	-0.7	-0.3
Italie	1989	1.9	0.9	1993	-3.2	-1.7	1999	-3.2	-1.5
Royaume-Uni	1988	5.6	2.8	1992	-2.8	-1.6	1999	0.7	0.4
Canada	1988	4.0	1.7	1992	-4.6	-2.3	1999	0.1	0.0
Australie	1989	2.1	0.6	1992	-2.8	-0.9	1999	1.2	0.3
Autriche	1990	2.7	0.8	1993	-1.5	-0.5	1999	0.3	0.1
Belgique	1990	2.0	1.3	1993	-2.9	-2.1	1999	-1.2	-0.8
Danemark	1986	3.0	2.6	1993	-4.7	-4.1	1999	0.1	0.1
Finlande	1989	5.9	3.4	1993	-9.2	-7.2	1999	0.4	0.3
Grèce	1989	2.9	1.3	1994	-2.7	-1.2	1999	-0.6	-0.2
Irlande	1990	4.6	1.8	1994	-4.0	-1.6	1999	5.0	1.6
Pays-Bas	1990	1.7	1.5	1993	-1.1	-1.0	1999	1.4	1.1
Nouvelle-Zélande	1986	1.9	1.3	1992	-5.2	-3.2	1999	-1.6	-0.9
Norvège	1986	2.7	1.6	1990	-4.6	-3.1	1999	1.4	0.6
Portugal	1990	3.4	1.2	1994	-1.8	-0.7	1999	-0.1	0.0
Espagne	1990	4.7	1.9	1996	-2.0	-0.8	1999	0.2	0.1
Suède	1989	4.4	3.4	1993	-5.9	-5.4	1999	-0.2	-0.1
Moyenne zone euro	1990	2.4	1.2	1993	-1.9	-1.0	1999	-1.1	-0.5
Moyenne OCDE ^b	1989	1.8	0.9	1993	-1.8	-0.5	1999	0.1	0.0

a) La composante conjoncturelle est calculée en déduisant la composante structurelle exprimée en pourcentage du PIB potentiel du solde actuel exprimé en pourcentage du PIB. Quant à la composante structurelle, elle est calculée à partir des revenus fiscaux et des dépenses des administrations publiques ajustés pour tenir compte des variations conjoncturelles, et fondée sur le ratio entre la production potentielle et la production effective et sur les élasticités estimées inhérentes au modèle (voir l'appendice).

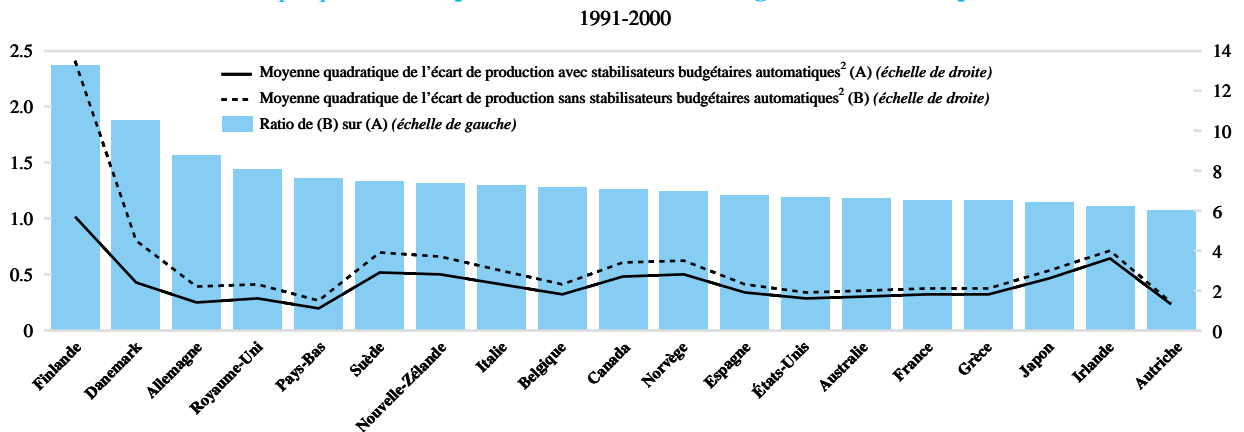
b) La Corée, la Hongrie, l'Islande, le Mexique, la Pologne, la République tchèque, la Suisse et la Turquie sont exclus de cette moyenne.

Source : OCDE.

Quelle est l'incidence des stabilisateurs budgétaires automatiques sur l'économie ?

Les stabilisateurs budgétaires automatiques ont généralement atténué l'instabilité conjoncturelle...

Une variation des dépenses publiques (principalement les indemnités de chômage) ou des impôts sensibles aux fluctuations conjoncturelles affecte la dépense dans l'économie principalement par son impact sur le revenu disponible et, partant, sur la consommation des ménages. Des simulations à l'aide du modèle INTERLINK de l'OCDE, qui ont consisté à «débrancher» les stabilisateurs budgétaires en fixant les flux d'impôts et de dépenses à leurs niveaux structurels, font apparaître qu'au cours des années 90 les stabilisateurs budgétaires automatiques ont amorti les fluctuations conjoncturelles de l'activité économique dans une proportion d'un quart en moyenne (graphique IV.2). Cependant, il existe des variations considérables d'un pays à l'autre qui reflètent en partie le degré relatif d'ouverture des économies et les

Graphique IV.2. Impact des stabilisateurs budgétaires automatiques¹

1. Taux de change nominaux inchangés pour tous les pays et une règle de Taylor pour les taux d'intérêt pour tous les pays excepté la France, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne et les Pays-Bas pour lesquels les taux d'intérêt ont été maintenus inchangés.

2. Défini comme $\sqrt{\frac{1}{9} \sum_{t=1991}^{2000} \text{écart}_t^2}$

où $\text{écart}_t = (y - y^*)/y^*$, y = PIB et y^* = PIB potentiel.

différences dans la réactivité de la politique monétaire³. En particulier, la Finlande et le Danemark offrent des exemples manifestes de pays dans lesquels les stabilisateurs budgétaires automatiques jouent un rôle crucial : en leur absence, l'instabilité de la production dans les années 90 aurait été deux fois plus élevée⁴.

Ces résultats appellent d'importantes réserves. Premièrement, quand les positions budgétaires menaçaient de devenir insoutenables, même si cela tenait à la faiblesse de la conjoncture, la confiance des entreprises et des marchés financiers s'est dégradée dans un certain nombre de pays. En conséquence, les primes de risque sur les taux d'intérêt réels à long terme ont augmenté⁵, ce qui a nui à l'activité économique. Lorsque ce phénomène se produit, l'effet négatif sur la dépense privée atténué ou même inverse les effets stimulants des stabilisateurs budgétaires automatiques. Ces effets de confiance ne sont pas incorporés dans INTERLINK et n'interviennent donc pas dans les résultats présentés au graphique IV.2. Quand les marchés financiers réagissent de la sorte à l'alourdissement des déficits budgétaires, il n'y a guère d'autre issue que de corriger la position budgétaire, quitte à neutraliser les stabilisateurs automatiques. Plusieurs cas ont été signalés où ces mesures correctives

... mais dans certains pays des positions budgétaires insoutenables ont contraint les gouvernements à neutraliser les stabilisateurs automatiques

3. La politique monétaire est présumée avoir réagi aux évolutions économiques à peu près de la même manière qu'elle l'a fait habituellement dans le passé, c'est-à-dire en s'adossant dans une certaine mesure au cycle d'activité. Concrètement, cette action a été évaluée approximativement par une « règle de Taylor », selon laquelle les taux d'intérêt sont relevés si l'inflation ou l'écart de production dépassent leur niveau de référence, ce dans tous les pays sauf ceux (l'Allemagne exceptée) qui ont participé au Mécanisme de change européen tout au long des années 90 jusqu'à la création de l'union monétaire et qui ont été le moins affectés par les turbulences du début et du milieu des années 90 (autrement dit la France, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et l'Espagne). Pour ce dernier groupe de pays, les taux d'intérêt nominaux ont été maintenus constants. Les taux de change nominaux ont été présumés fixes et les simulations ont été effectuées pays par pays, ce qui implique que les liens internationaux ont été supprimés.

4. La classification des pays en fonction de l'effet régulateur des stabilisateurs budgétaires automatiques présentée au graphique IV.3 correspond dans l'ensemble aux résultats d'autres études, même si certaines font état de niveaux de stabilisation un peu plus élevés pour les pays européens ; voir par exemple Buti et Sapir (1998).

5. Orr *et al.* (1995).

ont aidé à inverser la hausse des taux d'intérêt à long terme et contribué à susciter une vive reprise, notamment en Finlande, au Danemark, en Irlande et en Suède⁶.

Deuxièmement, les simulations sur modèle peuvent aussi sous-estimer l'ampleur des réponses «non keynésiennes» à la stimulation budgétaire automatique, autrement dit l'accroissement du taux d'épargne des ménages en réaction à la dégradation des soldes budgétaires. Si ce phénomène se produit, l'impulsion donnée à la demande par les stabilisateurs budgétaires automatiques peut être plus faible que prévu, voire négative. Ces réactions «perverses» de l'épargne sont d'autant plus probables que la dette publique est déjà élevée, car le secteur privé peut craindre une augmentation ultérieure de la fiscalité destinée à enrayer une croissance explosive de la dette⁷. En Europe, par exemple, les débats publics intenses ayant précédé la ratification du traité de Maastricht ont sensibilisé l'opinion aux questions budgétaires, et ont donc pu susciter ce comportement d'épargne anticipatif⁸. Celui-ci pourrait se manifester à nouveau si, par exemple, le déficit public avoisinait le seuil de 3 pour cent du PIB au cours d'une récession future. Malheureusement, tandis qu'un comportement d'épargne anticipatif neutralise l'impact des stabilisateurs budgétaires automatiques sur l'activité économique, l'effet préjudiciable sur les emprunts publics demeure.

Les simulations décrites ci-dessus traitent les ajustements de la politique budgétaire discrétionnaire comme s'ils n'étaient influencés ni par le fonctionnement des stabilisateurs automatiques ni par la situation de l'économie. Cependant, le degré global de stabilisation budgétaire reflète à la fois le jeu des stabilisateurs eux-mêmes et leur interaction avec les politiques discrétionnaires. Par conséquent, si les stabilisateurs automatiques sont supplantés par des ajustements discrétionnaires, leur impact se trouve neutralisé. A l'inverse, s'ils sont renforcés par les ajustements discrétionnaires, l'impulsion budgétaire globale sera plus forte. Le tableau IV.2 met en évidence le comportement de la politique budgétaire et l'impact des stabilisateurs automatiques sur les soldes budgétaires au cours de la décennie écoulée. Il en ressort qu'au début des années 90, neuf pays touchés par la récession ont renforcé les stabilisateurs budgétaires automatiques en assouplissant leur politique budgétaire (États-Unis, Japon, France, Royaume-Uni, Canada, Australie, Autriche, Finlande et Suède) tandis que d'autres pays ont neutralisé l'action des stabilisateurs budgétaires automatiques en adoptant une orientation budgétaire restrictive. En fin de compte, l'orientation globale de la politique budgétaire dans la zone de l'OCDE, mesurée par la variation du solde primaire structurel, a été neutre pendant la récession. A l'exception du Japon et de la Norvège, tous les pays ont rétabli ou maintenu une orientation budgétaire restrictive durant le reste de la décennie.

*Aux États-Unis et au Japon,
l'action discrétionnaire
a renforcé les stabilisateurs
budgétaires automatiques
durant les années 90...*

D'après une simulation avec INTERLINK tablant sur une orientation budgétaire neutre pour les années 90, il apparaît que le recours à la politique budgétaire discrétionnaire a réduit en moyenne de moitié les fluctuations de l'activité économique au cours de la décennie (tableau IV.3). Fait intéressant, les États-Unis sont parvenus à ce résultat tout en instaurant une position budgétaire meilleure qu'elle ne l'aurait été autrement. La politique budgétaire discrétionnaire s'est donc comportée comme un puissant outil complémentaire de la stabilisation budgétaire automatique ; elle a contribué à la fois à l'apparition d'un cercle vertueux de croissance économique durable et à une amélioration continue des finances publiques. Au Japon, la variabilité de l'activité économique a aussi été sensiblement limitée sous l'action de la

6. Voir Giavazzi et Pagano (1990 et 1995).

7. Voir par exemple Sutherland (1997).

8. Voir Martinot (1999).

Tableau IV.2. Les stabilisateurs budgétaires automatiques et l'orientation budgétaire

En pourcentage du PIB (potentiel)

	Variations ^a					
	Solde global		Composante conjoncturelle		Solde structurel primaire	
	Du pic de la fin des années 80 au creux du début des années 90	Du creux du début des années 90 à 1999	Du pic de la fin des années 80 au creux du début des années 90	Du creux du début des années 90 à 1999	Du pic de la fin des années 80 au creux du début des années 90	Du creux du début des années 90 à 1999
États-Unis	-1.8	7.3	-1.1	1.2	-1.1	4.6
Japon	-6.5	-4.0	-0.9	-0.4	-5.5	-2.9
Allemagne	-1.2	1.6	-1.8	-0.4	1.1	2.5
France	-4.4	3.8	-1.6	0.8	-2.2	3.1
Italie	0.4	7.1	-2.6	0.2	5.8	2.4
Royaume-Uni	-7.1	7.2	-4.4	2.0	-3.6	6.1
Canada	-4.9	9.6	-4.0	2.4	-0.5	7.2
Australie	-5.9	6.7	-1.5	1.3	-1.8	4.5
Autriche	-1.7	2.0	-1.3	0.6	-0.1	1.4
Belgique	-1.8	6.2	-3.4	1.3	1.4	2.2
Danemark	-6.2	5.8	-6.7	4.2	-1.4	0.3
Finlande	-13.2	10.2	-10.5	7.4	-1.7	4.5
Grèce	4.4	8.5	-2.5	1.0	12.8	2.5
Irlande	0.8	5.4	-3.4	3.3	2.2	-0.3
Pays-Bas	2.1	3.0	-2.5	2.1	4.8	0.5
Nouvelle-Zélande	3.3	3.2	-4.4	2.2	5.9	-1.9
Norvège	-6.2	2.4	-4.7	3.7	-3.0	0.9
Portugal	-0.9	4.2	-1.9	0.6	-3.1	0.7
Espagne	-0.9	3.6	-2.8	0.9	3.5	1.5
Suède	-17.0	14.1	-8.8	5.3	-7.8	10.9
Moyenne zone euro	-1.4	3.9	-2.2	0.5	1.4	2.7
Moyenne OCDE ^b	-3.0	3.6	-1.4	0.5	0.0	1.4

a) La somme de la composante conjoncturelle et du solde structurel primaire n'équivaut pas au solde global; les charges d'intérêts nettes représentent la différence.

b) La Corée, la Hongrie, l'Islande, le Mexique, la Pologne, la République tchèque, la Suisse et la Turquie sont exclus de cette moyenne.

Source : OCDE.

politique budgétaire discrétionnaire. Mais comme les politiques budgétaires automatiques et discrétionnaires ont été l'une et l'autre essentiellement tournées vers la relance au cours de la décennie, elles ont provoqué une dégradation spectaculaire de la position budgétaire et du ratio dette publique/PIB.

Il ressort des simulations que dans l'Union européenne l'orientation restrictive de la politique budgétaire discrétionnaire a contribué à la mollesse de la reprise au sortir de la récession de 1993. Mais pour beaucoup de pays de l'Union européenne il n'y avait pas d'autre solution, étant donné la situation médiocre des finances publiques lors de la signature du traité de Maastricht et ultérieurement. D'après les simulations, si les stabilisateurs automatiques budgétaires avaient pu fonctionner sans aucun ajustement discrétionnaire dans la zone euro, les déficits budgétaires en 1999 auraient été en moyenne six fois supérieurs à leurs niveaux actuels. Cela aurait certainement engendré une hausse, peut-être considérable, des taux d'intérêt à long terme,

... mais cette possibilité ne s'offrait pas à la plupart des économies de l'Union européenne

Tableau IV.3. **Instabilité de l'activité économique et des finances publiques avec et sans politique budgétaire discrétionnaire^a**

	Orientation budgétaire lors du ralentissement du début des années 1990 ^b	Moyenne quadratique de l'écart de production 1991-1999		Capacité de financement, en pourcentage du PIB 1999		Dette brute, en pourcentage du PIB 1999	
		Actuelle	Politique fiscale discrétionnaire neutre	Actuelle	Politique fiscale discrétionnaire neutre	Actuelle	Politique fiscale discrétionnaire neutre
États-Unis	souple	1.4	3.8	1.0	-5.0	62.4	76.2
Japon ^c	souple	2.3	4.6	-6.0	16.3	97.3	22.9
Allemagne	restrictive	1.3	1.6	-1.6	-6.5	62.6	72.7
France	souple	1.8	1.7	-2.2	-0.6	65.2	48.9
Italie	restrictive	2.1	0.4	-2.3	-28.0	119.7	187.5
Royaume-Uni	souple	1.5	1.9	0.7	1.6	54.0	31.5
Canada	souple	2.7	1.9	1.6	-37.8	86.9	192.7
Australie	souple	1.7	3.4	0.6	6.2	30.3	0.0
Autriche	souple	1.8	3.2	-2.1	-6.8	63.3	80.4
Belgique	restrictive	1.8	1.1	-1.0	-4.5	114.1	124.5
Finlande	souple	5.7	8.6	-3.0	2.7	43.6	26.2
Grèce	restrictive	1.8	4.4	-1.6	-13.4	108.8	152.0
Irlande	restrictive	3.1	3.8	3.4	0.5	43.9	53.2
Pays-Bas	restrictive	1.0	2.5	-0.6	-6.5	62.9	86.2
Nouvelle-Zélande	restrictive	2.8	3.2	0.0	0.6	**	**
Espagne	restrictive	1.9	3.0	-1.4	-7.9	70.3	86.6
Suède	souple	2.9	4.0	2.3	2.5	68.3	42.2
Moyenne zone euro ^d	restrictive	1.4	0.6	-1.6	-9.6	74.8	95.3
Moyenne OCDE ^e	neutre	0.8	1.6	-1.0	-3.5	72.7	73.6

a) Une politique fiscale discrétionnaire neutre signifie que les impôts structurels et les dépenses primaires sont maintenus à leur niveau de 1990 (en proportion du PIB potentiel). L'hypothèse de politique monétaire correspond à des taux de change nominaux inchangés pour tous les pays et à une règle de Taylor pour les taux d'intérêts pour tous les pays excepté la France, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne et les Pays-Bas (leurs taux d'intérêts nominaux ont été maintenus inchangés). Pour des raisons techniques, les résultats pour le Danemark, la Norvège et le Portugal ne sont pas disponibles.

b) Fondée sur la variation du solde structurel primaire en pourcentage du PIB potentiel entre le pic conjoncturel de la fin des années 1980 et le creux conjoncturel du début des années 1990 (un accroissement du solde traduit une orientation fiscale restrictive et vice versa, voir le tableau IV.2).

c) La simulation se termine en 1998. Pour des raisons techniques, les résultats pour 1999 ne sont pas disponibles.

d) Ne comprend pas le Portugal.

e) Ne comprend pas la Corée, le Danemark, la Hongrie, l'Islande, le Mexique, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Suisse et la Turquie.

Source : OCDE.

et prolongé la période de turbulences des changes qui a marqué le début et le milieu des années 90. A l'évidence, ce choix aurait rendu extrêmement difficile la mise en place de l'union monétaire⁹.

Les stabilisateurs budgétaires automatiques ont-ils un effet sur les performances à long terme ?

Les stabilisateurs budgétaires automatiques peuvent accroître le potentiel de l'économie...

Les stabilisateurs budgétaires peuvent agir de plusieurs manières sur les performances économiques à long terme. Dans un sens positif, la réalisation des objectifs à long terme que sont la croissance économique durable, le plein emploi et la stabilité des prix exige une politique de stabilisation macroéconomique à court terme pour maintenir la demande globale à un niveau approprié. Une forte sous-utilisation récurrente des ressources peut avoir des conséquences à long terme préjudiciables si elle se traduit par un sous-investissement en capital physique, mais surtout humain, et si le niveau de ces agrégats n'est pas maintenu. Tandis que

9. Plusieurs pays européens qui ont assoupli leur politique budgétaire durant la récession et qui l'ont resserrée par la suite (France, Royaume-Uni et Suède) sont assez bien parvenus à stabiliser l'économie, mais au prix d'une position budgétaire qui est restée plus faible en 1999 et d'un ratio d'endettement bien plus élevé.

les périodes de surchauffe peuvent exercer quelques effets compensateurs similaires dans un sens positif, il est probable que de fortes fluctuations de part et d'autre de la tendance auront dans l'ensemble des répercussions négatives sur le potentiel à long terme de l'économie¹⁰.

Au demeurant, les études théoriques publiées à ce sujet semblent bien démontrer qu'il en coûte moins de maintenir les taux d'imposition stables au cours du cycle que de les ajuster d'une année à l'autre. Une telle démarche risque, en tout état de cause, de s'avérer inefficace si l'activité continue à évoluer tandis que des mesures sont prises pour tenter de stabiliser la position budgétaire. Des arguments similaires sont valables pour l'ajustement des paramètres de dépense tels que les taux d'indemnisation du chômage. La stabilisation automatique peut également être justifiée par le fait que l'État, confronté à des contraintes de liquidité moins nombreuses et à une prime de risque plus faible que le secteur privé, est donc susceptible de se montrer plus efficace que les ménages pour lisser la consommation durant les phases de ralentissement conjoncturel.

Le recours aux stabilisateurs budgétaires automatiques renferme également des aspects négatifs, ou du moins des risques. Premièrement, si l'on ne veille pas à ce que les stabilisateurs automatiques agissent d'une manière symétrique au cours du cycle, il peut en résulter une augmentation permanente de l'endettement public et du service de la dette. A cet égard, il faut surtout que les stabilisateurs puissent jouer dans les phases d'expansion comme dans les phases de ralentissement, de façon à ne pas fausser les positions budgétaires structurelles dans le sens du déficit. Cependant, des effets permanents sont également susceptibles d'apparaître pour l'une des deux raisons suivantes : les récessions et les reprises peuvent différer de par leur intensité, ou de par leur durée¹¹. Le risque d'une accumulation insoutenable de la dette est accentué par la dynamique négative de la dette qui risque de s'enclencher quand les taux d'intérêt réels dépassent les taux de croissance. La dette croît alors plus rapidement que le PIB, de sorte que le ratio dette/PIB s'élève, à moins qu'il n'existe un excédent primaire suffisamment important. Maintenir des niveaux d'endettement public élevés au lendemain d'une récession sans les réduire ultérieurement peut avoir des répercussions négatives à long terme considérables sur la croissance économique, car ceci implique que les impôts, et les distorsions que ceux-ci engendrent, de même que les taux d'intérêt réels à long terme, soient plus élevés.

Durant les années 90, l'effet mécanique cumulé des stabilisateurs automatiques sur la formation de la dette publique a été globalement neutre (graphique IV.3)¹². Cette conclusion générale souffre toutefois quelques exceptions. En particulier, en Suède et en Finlande l'accumulation d'événements conjoncturels négatifs explique en grande partie la forte hausse de la dette publique au cours de cette période. Au

... et éviter des ajustements fréquents et coûteux des taux de dépense ou d'imposition

Pour éviter une accumulation coûteuse de la dette...

... les stabilisateurs budgétaires automatiques doivent être utilisés de façon symétrique au cours du cycle...

10. Elmeskov et Mac Farlan (1993).

11. Un effet secondaire peut aussi apparaître en raison des variations des taux d'intérêt au cours du cycle.

12. Le graphique IV.3 présente l'accumulation de la dette publique brute en pourcentage du PIB décomposée en ses composantes pertinentes au moyen de l'identité suivante (où d représente le ratio de la dette brute au PIB) :

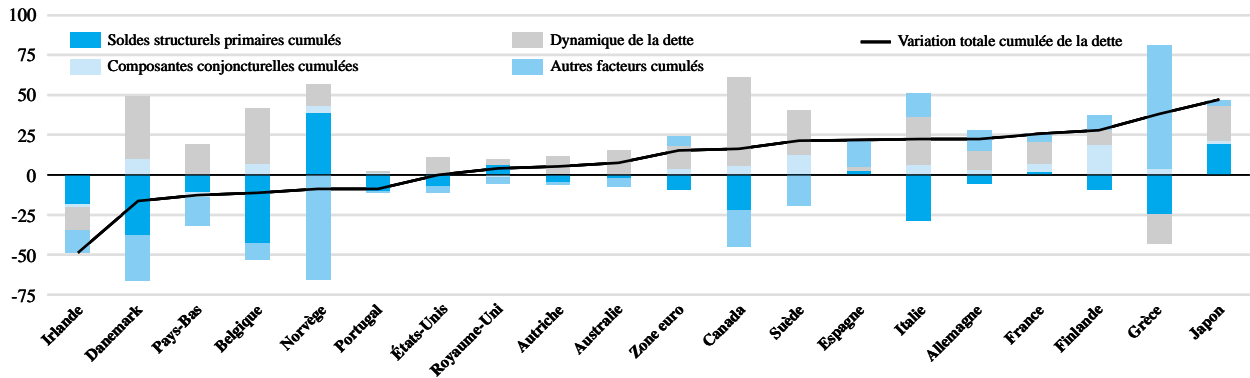
$$\Delta d = -sb - cc + \frac{r-g}{1+g+\pi} d_{t-1} + \text{autres}$$

Le premier terme du membre de droite (sb) représente l'impact du solde primaire structurel (recettes moins dépenses à l'exclusion des paiements d'intérêts nets) en pourcentage du PIB sur la formation de la dette et le second terme (cc) l'impact de la composante conjoncturelle en pourcentage du PIB. Le troisième terme représente l'impact de la dynamique endogène de la dette (r = taux d'intérêt réel, g = taux de croissance du PIB réel, π = taux d'inflation). Il en ressort que la dette existante contribue à une nouvelle augmentation du ratio dette/PIB si le taux d'intérêt réel excède le taux de croissance de l'économie. Le dernier terme, «autres», est un terme résiduel qui comprend l'impact de la réévaluation de la dette existante (due par exemple aux variations du taux de change), les achats nets d'actifs financiers par l'État et les intérêts perçus. Cette analyse concerne la dette brute et non la dette nette, car celle-ci est plus incertaine étant donné les difficultés rencontrées pour estimer la véritable valeur des actifs financiers de l'État. Du reste, dans la plupart des pays, la dette brute a plus de pertinence que la dette nette pour les marchés financiers.

Graphique IV.3. Ventilation de la dette publique brute cumulée

En pourcentage du PIB

Du pic conjoncturel de la fin des années 80 à 1999



demeurant, la dynamique négative de la dette a été particulièrement prononcée dans les pays qui avaient dès le départ des niveaux d'endettement élevés, notamment l'Italie, le Canada et la Belgique¹³. Ces positions initiales médiocres étaient imputables au fait que les stabilisateurs automatiques budgétaires n'avaient pas été utilisés de façon symétrique durant les précédents cycles économiques¹⁴ – c'est-à-dire à la tendance à laisser les stabilisateurs jouer à plein en période de récession mais à les neutraliser par une expansion budgétaire discrétionnaire en période de reprise. La plupart des pays sont parvenus à corriger la dynamique négative de la dette qui en est résultée dans les années 90 en pratiquant un assainissement énergique des finances publiques – à l'exception notable du Japon, où une relance budgétaire massive a contribué à l'envolée de la dette publique. A l'avenir, les gouvernements devraient se garder d'une utilisation asymétrique des stabilisateurs budgétaires automatiques, même si, bien entendu, cela n'exclut pas toute action discrétionnaire, en particulier pour des raisons structurelles. Si, par exemple, la charge fiscale est lourde et s'avère exercer un impact négatif sur la croissance économique, les gouvernements peuvent chercher à réduire les impôts même dans une phase de reprise économique. Toutefois, ces allègements doivent être compensés par des coupes simultanées dans les dépenses de manière à préserver l'équilibre budgétaire.

... neutralisés si un choc s'avère structurel et non conjoncturel...

Deuxièmement, le risque existe de voir les gouvernements traiter les modifications des positions budgétaires qui ont des causes structurelles comme si elles étaient le fait des stabilisateurs automatiques, ou vice versa. Cette démarche révèle une appréciation erronée de la situation budgétaire intrinsèque et peut conduire à des mesures inopportunes. L'évaluation de la position budgétaire structurelle intrinsèque dépend au plus haut point d'une bonne appréciation du changement structurel, en particulier parce que celui-ci influe sur le niveau de la production potentielle. Dès lors que les faits observés laissent penser que des modifications affectant le niveau ou le taux de croissance de la production potentielle se sont produites, les politiques budgétaires devraient être réexaminées et, si nécessaire, ajustées. Sinon, la politique

13. A l'inverse, en Grèce, pays également très endetté, la dynamique de la dette s'est révélée favorable en raison d'une forte inflation, mais la dette (libellée en monnaies étrangères) a néanmoins fait un bond à la suite de la dépréciation du taux de change.

14. Leibfritz *et al.* (1994).

budgétaire risque d'être orientée sur une trajectoire insoutenable et des réactions négatives du secteur privé sont à craindre lorsque les marchés financiers et les consommateurs en prendront conscience. Pour l'élaboration des politiques futures, il apparaît donc important d'améliorer les outils analytiques dont disposent les gouvernements pour évaluer le potentiel de l'économie et la position budgétaire structurelle.

Enfin, la stabilisation budgétaire automatique est souvent induite par des mécanismes qui permettent aux individus et aux entreprises touchés par l'évolution des conditions économiques de retarder leur ajustement au changement. Ces mécanismes concernent le fonctionnement des systèmes de sécurité sociale, les institutions du marché du travail et de nombreux éléments des systèmes fiscaux dont les effets sur les incitations ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans les diverses publications sur la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE¹⁵. Ces systèmes doivent donc être conçus de telle façon que les incitations qu'ils engendrent soient compatibles avec des marchés des produits et du travail flexibles qui renforcent la capacité de l'économie à bien s'adapter au changement¹⁶. En vérité, lorsqu'un choc économique futur exigera un important redéploiement des ressources, le rôle des stabilisateurs budgétaires automatiques devrait consister tout au plus à adoucir temporairement les difficultés, pour ménager un répit et permettre ainsi de réaliser les ajustements nécessaires, et non pas à retarder indéfiniment ces ajustements.

... et utilisés de façon à faciliter et non à décourager l'ajustement au changement

Appendice : évaluation des stabilisateurs budgétaires automatiques

Afin d'obtenir une image plus précise de l'incidence des variations conjoncturelles de l'activité économique sur les budgets publics, l'OCDE calcule les composantes conjoncturelles des soldes budgétaires (tableau IV.1). Concrètement, celles-ci sont obtenues en déduisant les composantes structurelles estimées des recettes et des dépenses publiques de leurs niveaux effectifs (voir les tableaux 30 et 31 de l'annexe). Les composantes structurelles sont elles-mêmes calculées à partir des recettes fiscales et des dépenses publiques effectives, ajustées proportionnellement en fonction de l'écart de production et des élasticités intrinsèques présumées¹⁷. Pour une évaluation précise de la sensibilité conjoncturelle des recettes, on distingue quatre catégories différentes d'impôts, dont chacune correspond à un niveau différent d'élasticité intrinsèque par rapport aux fluctuations conjoncturelles du PIB (voir le tableau IV.4) :

Les élasticités des impôts et des dépenses...

- *L'impôt sur les sociétés*, qui représente en moyenne 3½ pour cent du PIB dans les pays examinés, affiche la plus forte variabilité. En conséquence,

15. Pour la publication la plus récente dans cette série, voir OCDE (1999).

16. Cette démarche n'affaiblit pas les stabilisateurs budgétaires automatiques et peut même les fortifier. Ainsi, une réduction de la durée de versement des prestations renforce les incitations à travailler sans altérer les propriétés de stabilisation automatique à court terme du régime d'assurance-chômage. Pour prendre un autre exemple, la mise en place de taux d'imposition marginaux réduits et de prestations liées à l'exercice d'un emploi en faveur des bas salaires, tout en créant des incitations à travailler, a pour effet d'accroître simultanément la progressivité de l'impôt.

17. En outre, le Secrétariat de l'OCDE a expérimenté une approche complémentaire, en utilisant un modèle structurel de type VAR pour capter les effets sur les soldes budgétaires de chocs économiques spécifiques survenus dans le passé dans les pays de l'Union européenne (Dalsgaard et De Serres, 1999). Un avantage majeur par rapport aux méthodes ci-dessus est que les estimations des écarts de production ne sont pas nécessaires, mais les résultats obtenus avec ce modèle ne sont pas aisément comparables. La raison en est que les élasticités calculées à partir du modèle VAR comprennent non seulement l'impact des stabilisateurs automatiques, mais aussi celui de la politique budgétaire discrétionnaire dans la mesure où celle-ci réagit d'une manière prévisible aux perturbations économiques.

Tableau IV.4. Élasticités des impôts et des dépenses

	Impôts				Dépenses courantes	Solde global ^a
	Sur les sociétés	Sur les personnes physiques	Indirects	Sécurité sociale		
États-Unis	1.8	0.6	0.9	0.6	-0.1	0.25
Japon	2.1	0.4	0.5	0.3	-0.1	0.26
Allemagne	0.8	1.3	1.0	1.0	-0.1	0.51
France	1.8	0.6	0.7	0.5	-0.3	0.46
Italie	1.4	0.8	1.3	0.6	-0.1	0.48
Royaume-Uni	0.6	1.4	1.1	1.2	-0.2	0.50
Canada	1.0	1.2	0.7	0.9	-0.2	0.41
Australie	1.6	0.6	0.4	0.6	-0.3	0.28
Autriche	1.9	0.7	0.5	0.5	0.0	0.31
Belgique	0.9	1.3	0.9	1.0	-0.4	0.67
Danemark	1.6	0.7	1.6	0.7	-0.7	0.85
Finlande	0.7	1.3	0.9	1.1	-0.4	0.63
Grèce	0.9	2.2	0.8	1.1	0.0	0.42
Irlande	1.2	1.0	0.5	0.8	-0.4	0.32
Pays-Bas	1.1	1.4	0.7	0.8	-1.0	0.76
Nouvelle-Zélande	0.9	1.2	1.2	1.1	-0.4	0.57
Norvège (continentale)	1.3	0.9	1.6	0.8	-0.2	0.46
Portugal	1.4	0.8	0.6	0.7	-0.2	0.38
Espagne	1.1	1.1	1.2	0.8	-0.1	0.40
Suède	0.9	1.2	0.9	1.0	-0.5	0.79
Moyenne	1.26	1.03	0.89	0.81	-0.29	0.49
Écart type	0.43	0.40	0.35	0.22	0.24	0.18

a) Obtenu en utilisant les poids de 1999. Semi-élasticité, i.e. variation de la capacité de financement exprimée en pourcentage du PIB pour une variation de 1 pour cent du PIB.

Source : OCDE.

l'élasticité-production moyenne est estimée aux alentours de 1¼, avec des valeurs un peu plus élevées (de l'ordre de 2) pour les États-Unis, le Japon, la France, l'Autriche et le Danemark et plus faibles (moins de 1) pour l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique, la Finlande, la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la Suède.

- En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dont la part dans le PIB s'élève à quelque 12½ pour cent en moyenne dans les pays examinés, l'élasticité-PIB moyenne est voisine de l'unité. Il est à noter cependant que quelques pays (Royaume-Uni, Finlande, Grèce et Suède) affichent des valeurs sensiblement plus élevées, alors que d'autres (Japon) enregistrent des valeurs nettement plus basses.
- Pour les prélèvements de sécurité sociale, qui en moyenne rapportent 12 pour cent du PIB, l'élasticité-PIB moyenne internationale atteint un peu plus de ¾, avec des valeurs supérieures à l'unité au Royaume-Uni et en Grèce et inférieures à ½ au Japon.
- Dans le cas des impôts indirects, qui constituent en moyenne la principale catégorie d'impôts (14 pour cent du PIB) parmi les pays examinés, l'élasticité-PIB moyenne est presque égale à l'unité. Toutefois, la Norvège et le Danemark dépassent largement cette valeur moyenne, alors que le Japon, l'Australie, l'Autriche et l'Irlande se situent nettement au-dessous de celle-ci.

Enfin, l'élasticité intrinsèque des dépenses publiques, qui reflète les variations conjoncturelles des dépenses liées au chômage (assurance-chômage et mesures acti-

ves du marché du travail), est relativement basse étant donné la faible part de ces dépenses dans le total. Pour la plupart des pays, on a adopté des élasticités comprises entre 0 et $-\frac{1}{4}$, encore que le Danemark, les Pays-Bas et la Suède affichent une sensibilité des dépenses sensiblement plus élevée.

Ces élasticités ont été estimées en deux étapes, suivant l'approche élaborée précédemment par *Giorno et al.* (1995). Dans un premier temps, les élasticités des valeurs pertinentes des bases d'imposition et du chômage par rapport à l'activité économique (conjoncturelle) sont estimées à l'aide d'une méthode de régression. Ensuite, les élasticités du produit de l'impôt ou des dépenses par rapport aux bases pertinentes sont extraites du code des impôts ou simplement ramenées à l'unité dans les cas où l'on peut présumer qu'il y a proportionnalité. Ces deux séries d'élasticités sont ensuite combinées en élasticités de forme réduite qui relient les composantes conjoncturelles des impôts et des dépenses à l'écart de production.

Si l'on considère la dernière colonne du tableau ci-après il apparaît que le déficit budgétaire, estimé sous forme de moyenne pour l'ensemble des pays de l'OCDE, se creuse de $\frac{1}{2}$ pour cent de PIB quand la production baisse de 1 pour cent par rapport à son niveau potentiel. Ce résultat confirme des analyses antérieures (*Giorno et al.*, 1995) et peut être considéré comme étant globalement avéré. Cependant, ce chiffre moyen masque des différences prononcées d'un pays à l'autre. Ainsi, en Suède, au Danemark et aux Pays-Bas la sensibilité atteint presque le double de la moyenne de l'OCDE, tandis qu'aux États-Unis et au Japon elle n'en représente que la moitié environ.

Pour un certain nombre de raisons, les composantes conjoncturelles estimées des soldes budgétaires sont entourées d'importantes marges d'incertitude. Premièrement, les élasticités estimées ne sauraient refléter au mieux que la réactivité cyclique (moyenne) de ces éléments au cours d'une période d'observation. Le comportement effectif d'une année sur l'autre est susceptible d'être plus irrégulier car des bases d'imposition spécifiques peuvent réagir de manière atypique au cours du cycle. Deuxièmement, le comportement cyclique des rendements de l'impôt peut varier au fil du temps par suite des réformes des systèmes fiscaux. Les initiatives de réforme prises depuis le milieu des années 80 ont visé généralement à supprimer les régimes préférentiels, à resserrer les structures des taux d'imposition du revenu des personnes physiques et à abaisser les taux d'imposition des sociétés. Ces modifications ont dû contribuer à réduire les propriétés de stabilisation automatique des systèmes fiscaux. Troisièmement, la réponse des assiettes fiscales aux variations de l'activité dépend sans doute de la nature du (des) choc(s) économique(s) à l'origine de l'expansion ou de la récession. A titre d'exemple, les conséquences budgétaires de chocs au niveau de l'offre qui sont associés à des améliorations de la technologie et à des modifications de l'offre de main-d'œuvre peuvent différer des effets de chocs sur la demande qui résultent du cycle commercial international ou des fluctuations du niveau de confiance des ménages. De surcroît, même si les stabilisateurs budgétaires automatiques jouent à plein après un choc du côté de l'offre, une partie de la variation consécutive de la position budgétaire peut être enregistrée comme étant structurelle et non conjoncturelle¹⁸.

... reflètent la sensibilité conjoncturelle des bases d'imposition et du chômage, le code des impôts et les taux de prestations

Les élasticités sont entourées d'importantes marges d'incertitude

18. Tel doit être logiquement le cas avec la méthodologie adoptée ici. A titre d'exemple, une diminution exogène de l'offre de main-d'œuvre est susceptible d'affecter le PIB effectif et le PIB potentiel dans le même sens (à la baisse), de sorte que l'écart de production ne devrait guère varier. De même, un choc technologique favorable peut gonfler la production effective et potentielle, mais pas nécessairement l'écart de production.

BIBLIOGRAPHIE

- ASDRUBALI, P., B.E. SORENSEN et O. YOSHA (1996),
«Channels of interstate risk sharing: United States 1963-1990», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, pp. 1081-1110.
- BUTI, M. et A. SAPIR, directeurs de la publication (1998),
Economic Policy in EMU – A study by the European Commissions Services, Oxford University Press.
- DALSGAARD, T. et A. DESERRES (1999),
Estimating prudent budgetary margins to comply with the Stability and Growth Pact: a simulated SVAR approach, OCDE, Département des affaires économiques, document de travail n° 216.
- ELMESKOV, J. et M. MACFARLAN (1993),
«Persistence du chômage», *Revue économique de l'OCDE*, n° 21, pp. 63-94.
- GIAVAZZI, F. et M. PAGANO (1990),
Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries, CEPR, Discussion Papers n° 147, Londres.
- GIAVAZZI, F. et M. PAGANO (1995),
Non-Keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the Swedish experience, CEPR Discussion Paper n° 1284, Londres.
- GIORNO, C., P. RICHARDSON, D. ROSEVEARE et P. VAN DEN NOORD (1995),
«Production potentielle, écarts de production et soldes budgétaires structurels», *Revue économique de l'OCDE*, n° 24, pp. 179-224.
- LEIBFRITZ, W., D. ROSEVEARE et P. VAN DEN NOORD (1994),
Fiscal Policy, government debt and economic performance, OCDE, Département des affaires économiques, document de travail n° 144.
- MARTINOT, B. (1999),
Pacte de stabilité et efficacité de la politique budgétaire, ministère des Finances, Paris (document ronéoté).
- OCDE (1999),
Mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques, Paris.
- ORR, A., M. EDEY et M. KENNEDY (1995),
«Taux d'intérêt réels à long terme : indications fournies par les séries chronologiques groupées», *Revue économique de l'OCDE*, n° 25, pp. 83-117.
- SUTHERLAND, A. (1997),
«Fiscal crises and aggregate demand: can high public debt reverse the effects of fiscal policy ?», *Journal of Public Economics*, n° 63, pp. 147-162.
- VAN DEN NOORD, P. (2000),
The size and role of automatic fiscal stabilisers in the 1990s and beyond, OECD Economics Department Working Paper (à paraître).