



AVRIL 2012

Consolidation budgétaire : quelle ampleur, quel rythme et quels moyens ?

UN RAPPORT SUR LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

Consolidation budgétaire : quelle ampleur, quel rythme et quels moyens ?

Ce rapport a été préparé par :

Douglas Sutherland
Peter Hoeller
Rossana Merola



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce papier est une version révisée du document principal sur la consolidation budgétaire (partie 1) qui a été discuté au Comité de politique économique et au Groupe de travail n°1 de l'OCDE. Les auteurs aimeraient remercier les participants.

De plus amples informations sont disponibles dans la série des *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* sur la consolidation budgétaire :

- Part 1. How much is needed and how to reduce debt to a prudent level?, n° 932
- Part 2. Fiscal multipliers and fiscal consolidations, n° 933
- Part 3. Long-run projections and fiscal gap calculations, n° 934
- Part 4. Case studies of large fiscal consolidation episodes, n° 935
- Part 5. What factors determine the success of consolidation efforts?, n° 936
- Part 6. What are the best policy instruments for fiscal consolidation?, n° 937

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

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre

Table des matières

Messages clefs pour la politique économique	7
1. Beaucoup de pays affichent un endettement insoutenable	8
2. La consolidation budgétaire est en cours	10
3. Comment les efforts d’assainissement ont-ils été mis en œuvre par le passé ?	16
4. Le choix des instruments doit favoriser la croissance à long terme	19
5. L’adoption de réformes structurelles pourrait être propice à l’assainissement	27
6. Comment réformer les institutions budgétaires ?	28
Bibliographie	32

Tableaux

1. Contribution de divers instruments de politique économique à l’assainissement budgétaire	23
---	----

Graphiques

1. La dette s’est fortement accrue dans la quasi totalité des pays pendant la crise.....	9
2. Ampleur de la consolidation nécessaire : les écarts budgétaires.....	11
3. Impact de la crise sur les écarts budgétaires	12
4. Les efforts supplémentaires d’assainissement nécessaires sont importants dans la quasi-totalité des pays.....	14
5. Impact de l’impossibilité d’abaisser les taux d’intérêt en-deçà de zéro sur l’effet multiplicateur de l’assainissement aux États-Unis.....	16
6. Rythme du resserrement budgétaire	17
7. Économies susceptibles de résulter d’une amélioration de l’efficience des dépenses publiques de santé	21
8. Économies susceptibles de résulter d’une amélioration de l’efficience des dépenses consacrées à l’éducation	22
9. Performance de la taxe sur la valeur ajoutée.....	26
10. Effet des règles budgétaires sur l’encours de la dette pendant la consolidation	30

Résumé / Abstract

Consolidation budgétaire : quelle ampleur, quel rythme et quels moyens ?

La crise économique et financière a servi de catalyseur à une crise budgétaire qui submerge de nombreux pays de l'OCDE. Assainir les finances publiques pour faire face aux conséquences de la crise, aux faiblesses sous-jacentes ainsi qu'aux pressions futures sur les dépenses publiques représente un défi majeur pour bon nombre de pays. La consolidation budgétaire implique des choix quant à l'ampleur de la consolidation nécessaire, au rythme auquel elle doit être mise en œuvre et aux moyens à utiliser. Sur la base d'estimations des écarts budgétaires, il semble qu'il faudra un resserrement budgétaire important et durable dans presque tous les pays pour ramener la dette à des niveaux prudents. Cependant, compte tenu de la faiblesse de l'économie mondiale, la mise en œuvre d'un vaste programme de restriction budgétaire pourrait être particulièrement coûteuse. Structurer les programmes de consolidation de façon à utiliser au départ des instruments à multiplicateurs faibles et, à terme, à améliorer le cadre institutionnel de la politique budgétaire afin de rendre plus crédible l'engagement à assainir les finances publiques pourrait aider à réduire au minimum les arbitrages avec la croissance à court terme. Dans la plupart des pays, il est possible de cibler plus efficacement les programmes de dépenses et d'éliminer les distorsions de la fiscalité. Ces mesures, étayées par des réformes structurelles telles que la réforme des systèmes de retraite, qui ne sont plus tenables, peuvent soutenir la viabilité budgétaire tout en réduisant au minimum les coûts pour la croissance à long terme.

Codes JEL : H62 ; H63 ; H68

Mots-clés : Consolidation budgétaire ; assainissement budgétaire ; écart budgétaire

+++++

Fiscal consolidation: How much, how fast and by what means?

The economic and financial crisis was the catalyst for a fiscal crisis that engulfs many OECD countries. Consolidating public finances in order to address the consequences of the crisis, underlying weaknesses and also future spending pressures creates important challenges. Fiscal consolidation requires choices to be made about how much consolidation is needed, how fast it should be implemented and which instruments should be used. Estimates of fiscal gaps suggest that substantial and sustained fiscal tightening will be needed in nearly all countries to bring debt down to prudent levels. However, given a weak global economy, implementing a large fiscal tightening could be particularly costly. Structuring consolidation packages to use instruments with low multipliers initially and enhancing the institutional framework for fiscal policy to lend greater credibility to the commitment to consolidate over time may help minimise the trade-offs with growth in the short run. In most countries there is scope to target spending programmes more effectively and eliminate distortions in taxation. Such measures, buttressed by structural reforms, such as to unsustainable pension systems, can underpin fiscal sustainability, while minimising the costs to long-run growth.

JEL Codes: H62; H63; H68

Keywords: Fiscal consolidation; fiscal gaps

Consolidation budgétaire : quelle ampleur, quel rythme et quels moyens ?

Messages clefs pour la politique économique

- Bon nombre de pays sont confrontés à des besoins d'assainissement budgétaire considérables. Même s'ils se stabilisent à moyen terme, les ratios dette/PIB resteront dangereusement élevés.
- Il faudrait que les pays ramènent leur endettement à environ 50 % du PIB au plus pour disposer d'une marge de sécurité susceptible de les protéger contre les futurs chocs négatifs.
- Certains pays – dont l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, et le Portugal – ont engagé des efforts d'assainissement de 5 % à 12 % du PIB qui sont très ambitieux à l'aune du passé.
- D'autres pays, en particulier les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni doivent procéder à un resserrement budgétaire supérieur à 5 % de leur PIB pour ramener leur endettement à 50 % du PIB à l'horizon 2050.
- La hausse des dépenses, en particulier des dépenses de santé et de dépendance, va se poursuivre et pourrait obliger à pratiquer un resserrement budgétaire supplémentaire permanent équivalent à plusieurs points de pourcentage du PIB pour éviter que la dette n'augmente à l'avenir.
- Compte tenu de l'ampleur de l'assainissement nécessaire, la plupart des pays vont devoir resserrer durablement leur politique budgétaire et agir à la fois sur les recettes et sur les dépenses.
- L'effort d'assainissement portera plutôt sur les recettes ou plutôt sur les dépenses selon que les dépenses sont, ou non, déjà élevées.
- Étant donné la conjoncture économique et compte tenu du fait que la marge de manœuvre monétaire est déjà épuisée, la mise en œuvre d'un plan de resserrement budgétaire de grande ampleur pourrait avoir un coût particulièrement élevé.
- Recourir à des instruments caractérisés par de faibles multiplicateurs pourrait, dans un premier temps, réduire l'impact négatif de l'assainissement sur la croissance à court terme, mais risque aussi d'avoir d'autres répercussions négatives, par exemple sur la crédibilité des efforts consentis.
- Compte tenu du poids du vieillissement démographique et d'autres dépenses, la réforme des programmes de droits à prestation doit occuper une grande place dans toute stratégie destinée à garantir la viabilité à long terme.
- Il a été possible d'identifier des économies favorables à la croissance ou ayant peu d'effets négatifs sur l'activité économique. Dans la majorité des pays, elles représentent entre 4 % et 10 % du PIB. Plus précisément :
 - La réalisation de gains d'efficacité dans les domaines de la santé et de l'enseignement pourrait permettre d'économiser entre 0.5 % et 4.5 % du PIB à plus long terme.
 - Il est possible d'élargir l'assiette des impôts en supprimant certaines dépenses fiscales (telles que les crédits d'impôts ou les déductions fiscales). Ces dernières peuvent être coûteuses, les plus élevées d'entre elles pouvant représenter, individuellement, 1 % du PIB, voire plus, dans beaucoup de pays.

- Les taxes environnementales, les droits d'utilisation des services publics, les impôts sur le patrimoine immobilier et des taxes bien conçues visant le secteur financier pourraient contribuer à l'assainissement budgétaire tout en limitant minimisant les coûts du bien-être.
- Les institutions et règles budgétaires peuvent concourir à renforcer la crédibilité. À plus long terme, l'amélioration des cadres institutionnels peut contribuer à garantir que la politique budgétaire garde le bon cap.

1. Beaucoup de pays affichent un endettement insoutenable

L'endettement a augmenté en raison d'erreurs d'appréciation lors de la définition des politiques publiques...

L'endettement au sein de la zone OCDE a augmenté, les pays s'étant souvent montrés insuffisamment ambitieux dans leurs efforts de désendettement durant les phases de croissance. Dans certains cas, la baisse du ratio recettes/PIB pendant les périodes d'expansion qui ont précédé la crise laisse penser que les pouvoirs publics ont procédé à un assouplissement procyclique de la politique budgétaire. Cette tendance a été une constante de la politique budgétaire conduite par certains pays européens depuis le début des années 70 (Égert, 2010). Durant la dernière phase de croissance, l'impact de la diminution des taux d'intérêt et, dans certains cas, de la dette sur le coût du service de la dette, associé à l'apparent dynamisme des recettes, a incité certains pays à alléger les impôts et à relâcher leurs efforts de maîtrise des dépenses. En réalité, de nouvelles estimations des soldes budgétaires sous-jacents, corrigées non seulement des effets du cycle économique mais aussi de l'impact du prix des actifs sur les recettes, révèlent des soldes nettement plus médiocres en part du produit intérieur brut (PIB) dans plusieurs pays, notamment l'Espagne et l'Irlande (Price et Dang, 2011). En réalité, l'amélioration de la situation budgétaire parfois observée avant la crise financière était souvent surfaite.

... mais aussi de l'ampleur de la crise

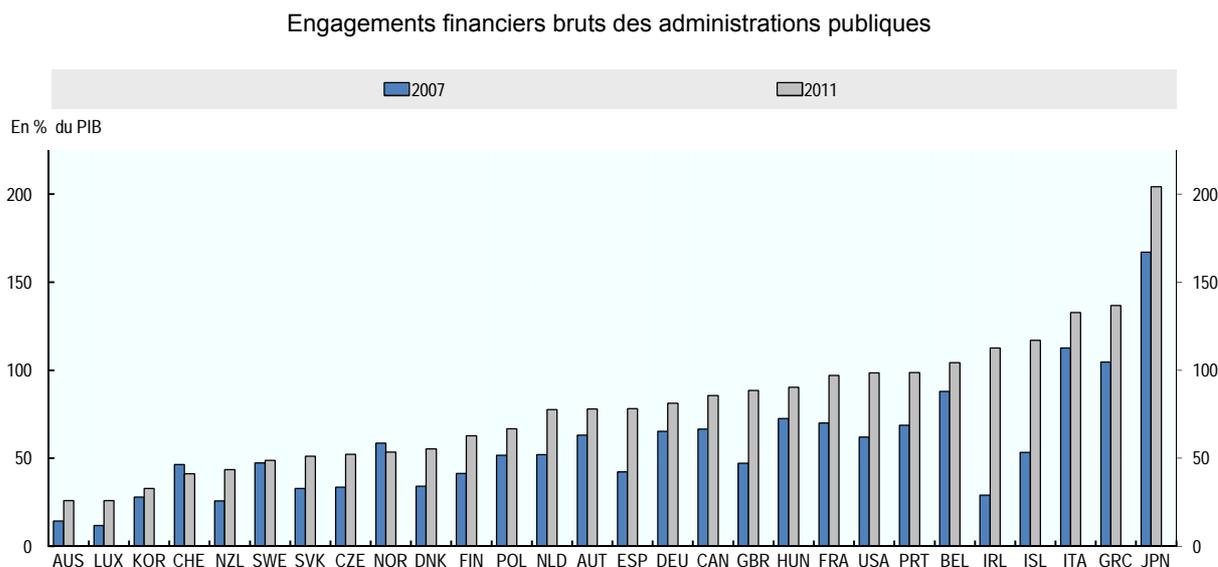
Cette crise se distingue par le fait que l'endettement s'est alourdi rapidement et dans de nombreux pays, ce qui fait de l'assainissement budgétaire un impératif dans la plupart des pays de l'OCDE. Les stabilisateurs automatiques ont joué un rôle, les dépenses d'indemnisation du chômage ayant fortement augmenté tandis que les recettes fiscales se sont contractées. Ces dernières ont également été mises à mal par l'évolution des prix des actifs, qui les avaient stimulées avant la crise. Les plans de relance mise en place par les gouvernements et la prise en charge de divers engagements financiers ont entraîné une hausse supplémentaire des dépenses. De surcroît, le niveau de la croissance potentielle ayant changé sous l'effet de la crise, le montant des dépenses est devenu incompatible avec les taux d'imposition en vigueur jusqu'alors, si bien qu'une simple stabilisation de la situation nécessiterait la maîtrise des dépenses. Dans l'ensemble de l'OCDE, la dette brute des administrations devrait atteindre des niveaux sans précédent. Pour la première fois elle a dépassé 100 % du PIB en 2011 (graphique 1). Au Japon, elle a dépassé 200 % du PIB. Même dans certains pays faiblement endettés, la dette brute a fortement progressé. Seules la Norvège et la Suisse ont fait exception à cette tendance et réduit leur endettement.

La réduction de l'endettement suppose une importante amélioration de la situation budgétaire des différents pays

Dans la majorité des pays, la dette, une fois stabilisée, s'établira à un niveau élevé, parfois insoutenable, ce qui conduit fort naturellement à s'interroger sur l'ampleur de la réduction de la dette qui s'impose. Bien que les objectifs d'endettement à retenir diffèrent selon les pays, certains arguments plaident en faveur d'un objectif fixé à environ 50 % du PIB. Ainsi, une estimation empirique

montre que l'économie devient moins performante à plusieurs égards lorsque la dette atteint environ 70 à 80 % du PIB : les effets de la dette sur les taux d'intérêt semblent alors s'accroître (Égert, 2010), le mouvement compensatoire de l'épargne privée en réaction aux réformes discrétionnaires devient plus puissant (Röhn, 2010) et la croissance tendancielle semble être affectée (Reinhart et Rogoff, 2010 ; Cecchetti *et al.*, 2011). Si l'on part du principe qu'il faut constituer une marge de sécurité pour éviter de dépasser le seuil de 70%-80 % d'endettement en période de ralentissement économique, il faut viser un objectif de 50 % au plus en période normale.

Graphique 1. La dette s'est fortement accrue dans la quasi-totalité des pays pendant la crise



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 89.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932605960>

Globalement, il ressort des épisodes de contraction de l'endettement intervenus depuis le début des années 70 que l'amélioration du solde primaire occupe une place essentielle dans la réduction de la dette, même si la dynamique des taux d'intérêt et de la croissance a parfois joué un rôle. Lors des précédentes périodes marquées par un endettement très élevé, le surendettement a été endigué par une croissance rapide, par l'amélioration des soldes primaires et par des rendements réels négatifs, ainsi que, dans certains cas, par des mesures de répression financière.

L'un des moyens d'action possibles face à un niveau d'endettement élevé est de le réduire par une accélération de l'inflation, mais cette stratégie peut présenter des inconvénients. Elle se révèle surtout efficace lorsque la dette n'est pas indexée et a une échéance relativement longue et lorsque les besoins de refinancement sont faibles car dans le cas contraire, la hausse des taux d'intérêt qui risque d'aller de pair avec l'accélération de l'inflation annule les effets de cette dernière sur le poids de la dette. Quoi qu'il en soit, les simulations présentées dans le numéro 89 des *Perspectives économiques de l'OCDE* montrent que même lorsque ces conditions sont réunies, si l'on retient une structure des échéances réaliste de la dette publique, l'inflation ne joue qu'un rôle modeste dans la réduction de la dette (OCDE, 2011c). Les principaux inconvénients de cette stratégie sont liés aux effets négatifs de l'augmentation de l'inflation sur la croissance, dont certains peuvent être dus à une plus grande instabilité des prix conjuguée à des distorsions créées par des interactions avec le système de prélèvements et de transferts (Edey, 1994).

Pour que l'accélération de l'inflation réduise sensiblement l'endettement, il faut probablement qu'elle soit associée à une forme quelconque de répression financière, par exemple des mesures obligeant les banques à détenir des obligations publiques, destinée à garantir que les taux d'intérêt restent faibles par rapport à l'inflation. Après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'au début des années 80, des dispositions financières contraignantes ont souvent contribué à alléger l'énorme dette accumulée pendant le conflit. Reinhart et Sbrancia (2011) estiment qu'elles ont concouru à un « effet de liquidation », représentant par exemple une réduction annuelle de quelque 5 % de la dette publique italienne. Toutefois, la répression financière présente aussi des inconvénients. Ainsi, les déséquilibres qu'elle a provoqués ont contribué aux crises financières qu'ont connues les pays nordiques à la fin des années 80 et au début des années 90. Par conséquent, selon toute vraisemblance, l'amélioration du solde primaire devra constituer le principal objectif à atteindre pour parvenir à des niveaux d'endettement plus soutenables.

2. La consolidation budgétaire est en cours

La plupart des pays se sont déjà engagés sur la voie de l'assainissement...

Beaucoup de pays ont déjà commencé à assainir leur situation budgétaire, ce qui a des incidences sur la croissance économique à court terme. Dans certains cas, en particulier dans les pays les plus soumis à la pression des marchés obligataires, le resserrement en cours et annoncé est substantiel à l'aune du passé, en termes d'ampleur comme de rapidité. Entre le point bas qui a suivi le déclenchement de la crise et a été atteint en 2009 dans la plupart des pays et les montants projetés pour 2012 au printemps 2011, quelques pays ont apparemment opéré un resserrement budgétaire représentant plus de 5 % du PIB. En outre, dans bon nombre des autres pays, l'amélioration des soldes primaires sous-jacents serait supérieure à 2 % du PIB.

... mais des efforts supplémentaires restent nécessaires...

D'autres efforts de redressement budgétaire devront être consentis au-delà de 2012. De récents travaux de l'OCDE ont évalué les mesures qui devront être prises au-delà de 2012, à la fois pour stabiliser la dette à moyen terme (au plus tard au milieu des années 2020) et pour atteindre des objectifs d'endettement prudents à long terme (à l'horizon 2050). Les efforts nécessaires pour stabiliser l'endettement (OCDE, 2011c) ont été appréciés sur la base d'hypothèses stylisées correspondant à une réduction annuelle soutenue et progressive du solde primaire sous-jacent égale à 0.5 % du PIB jusqu'à stabilisation de la dette. En revanche, les écarts budgétaires à long terme ont été évalués sur la base d'une autre hypothèse stylisée, selon laquelle le resserrement budgétaire sera mis en œuvre immédiatement et sera maintenu jusqu'en 2050, afin d'atteindre un objectif d'endettement spécifique (Merola et Sutherland, 2012). Ces deux approches aboutissent à des résultats globalement similaires au sujet de l'ampleur des efforts de redressement nécessaires, mais on s'intéresse ici aux calculs des écarts budgétaires à long terme.

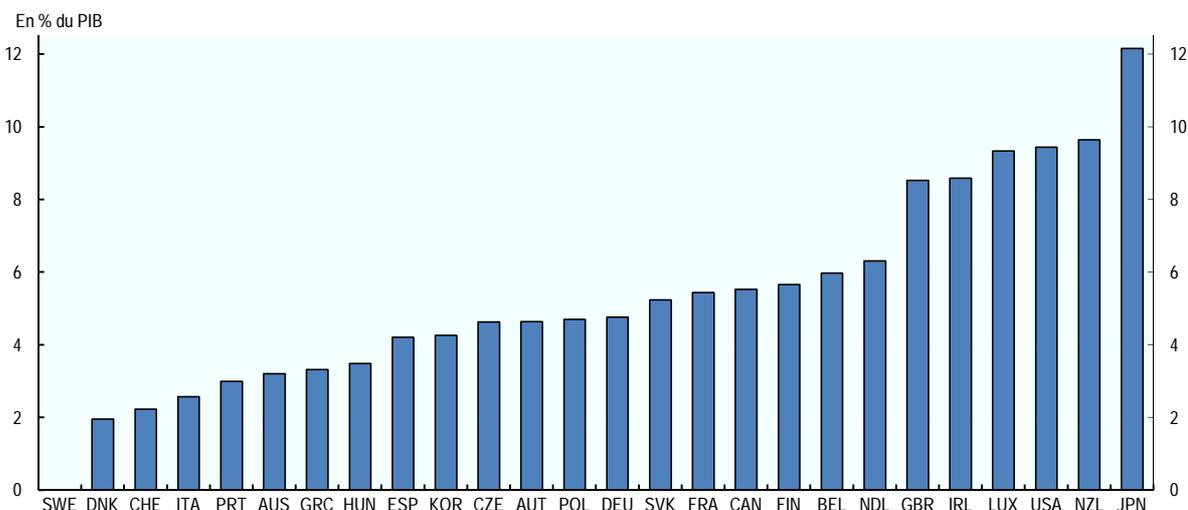
L'écart budgétaire représente l'amélioration *immédiate* et *permanente* du solde primaire sous-jacent nécessaire pour atteindre un objectif de dette donné à un certain moment. Il est apprécié à l'aide d'un modèle simplifié de l'économie sur la base de diverses hypothèses de croissance, de taux d'intérêt, d'inflation et de politique budgétaire sous-jacente. La simulation de référence indique l'amélioration immédiate du solde primaire sous-jacent nécessaire en 2013 pour que les engagements financiers bruts s'établissent à 50 % du PIB en 2050.

Lorsque les projections tiennent compte des dépenses de retraite, de soins de santé et de dépendance, l'écart budgétaire obtenu varie considérablement selon les pays (graphique 2). Il est par exemple supérieur à 8 % du PIB aux États-Unis, en Irlande, au Japon, au Luxembourg, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. En revanche, ailleurs – au Danemark, en Suède et en Suisse – les efforts de redressement à consentir pour atteindre cet objectif d'endettement en 2050 sont

modestes voire nuls. Les écarts budgétaires n'évoluent pas beaucoup par rapport au scénario de référence si l'on retient des objectifs de dette différents. Cette situation s'explique par le fait que même si elles sont relativement modestes, les améliorations du solde budgétaire sous-jacent se cumulent si elles sont réalisées de façon continue pendant 40 ans. Toutefois, la prise en compte des actifs financiers de l'État peut aboutir à des situations budgétaires plus favorables, en particulier au Japon. La position fortement créditrice d'autres pays, comme la Finlande, s'explique par le préfinancement des dépenses de retraite.

Graphique 2. Ampleur de la consolidation nécessaire : les écarts budgétaires

Amélioration immédiate du solde primaire sous-jacent nécessaire pour ramener les engagements financiers bruts à 50% du PIB en 2050



Note : Les projections incluent les dépenses de santé, de soins de longue durée et aussi de pensions de retraite.

Source : Merola, R. et D. Sutherland (2012), "Fiscal Consolidation: Part 3. Long-run Projections and Fiscal Gap Calculations", Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 934, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932605979>

Quel est l'impact de la crise...

L'augmentation de la dette constatée entre 2007 et 2013 est en grande partie imputable aux conséquences de la crise financière et économique, comme cela a déjà été mentionné précédemment. Pour apprécier ces conséquences, il est possible d'évaluer l'impact de l'évolution de la situation budgétaire sous-jacente, du montant de l'endettement et du taux d'intérêt de la dette (graphique 3).

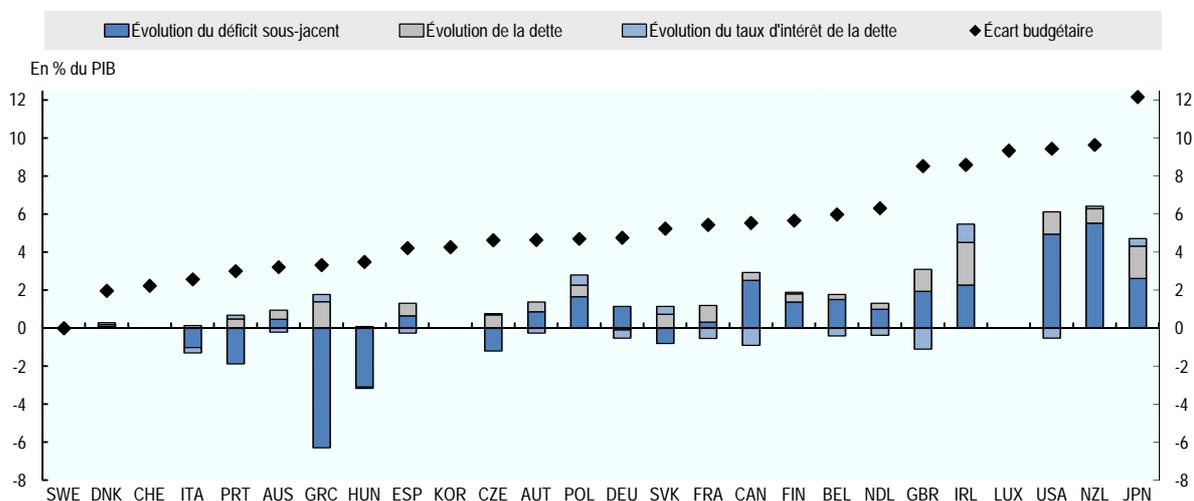
Bien que l'impact de la crise ait été important dans certains pays, il n'explique souvent qu'une partie relativement faible de l'ensemble des difficultés budgétaires rencontrées, qui, dans bon nombre de pays, sont liées aux pressions futures sur les dépenses de retraite et de santé (voir ci-dessous).

- Dans certains pays – Corée, Luxembourg et Suisse – l'écart budgétaire ne semble pas avoir été influencé par la crise et s'explique par l'évolution prévue des dépenses de santé, de dépendance et de retraite.
- Les pays dont le déficit sous-jacent a connu la dégradation la plus marquée – les États-Unis et la Nouvelle-Zélande par exemple – sont généralement confrontés à des écarts budgétaires plus élevés.

- Dans certains pays, comme l'Irlande, l'évolution de la dette pendant la crise a fortement contribué à l'écart budgétaire.
- Plusieurs pays, en particulier l'Allemagne, le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni ont tiré parti de la diminution des intérêts payés sur la dette publique.
- Dans les pays qui consentent d'importants efforts d'assainissement budgétaire, comme la Grèce, la Hongrie et le Portugal, l'écart budgétaire est généralement relativement modeste parce que l'on part de l'hypothèse selon laquelle la nette amélioration des soldes sous-jacents visée à l'horizon 2012 se poursuivra.

Graphique 3. Impact de la crise sur les écarts budgétaires

Amélioration immédiate du solde primaire sous-jacent nécessaire pour ramener les engagements financiers bruts à 50% du PIB en 2050 et impact de l'évolution du déficit sous-jacent, de l'endettement et du taux d'intérêt de la dette entre 2007 et 2012



Note : Le calcul de l'écart budgétaire repose sur des dépenses de santé et de dépendance « élevées » et sur des prévisions d'augmentation des dépenses de retraite. L'impact de l'évolution du déficit sous-jacent, de l'endettement et des taux d'intérêt correspond à la différence par rapport à l'écart budgétaire obtenu dans la simulation de référence. Un impact négatif est le signe que la situation budgétaire sous-jacente s'est améliorée ou que le taux d'intérêt de la dette publique projeté pour 2012 a diminué par rapport à celui constaté en 2007.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur la Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932605998>

Il peut sembler paradoxal que les pays de la zone euro affichant des écarts budgétaires relativement modestes soient victimes d'une crise de la dette virulente, tandis que des pays dont l'écart budgétaire est nettement plus élevé bénéficient jusqu'à présent de rendements obligataires très faibles. Ce paradoxe s'explique en partie par des craintes au sujet d'un éventuel besoin d'intervention dans les systèmes bancaires de la zone euro, mais aussi par le fait que la dette de la zone euro correspond essentiellement à la dette libellée en monnaie étrangère de chacun des pays. En l'absence de mesures correctives, la hausse des taux d'intérêt pourrait entraîner une augmentation substantielle de la dette, en particulier dans les pays où elle est très élevée (comme le Japon et la Grèce), mais aussi ceux qui affichent des déficits structurels importants (comme les États-Unis, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni).

... et des fortes pressions à la hausse des dépenses publiques futures

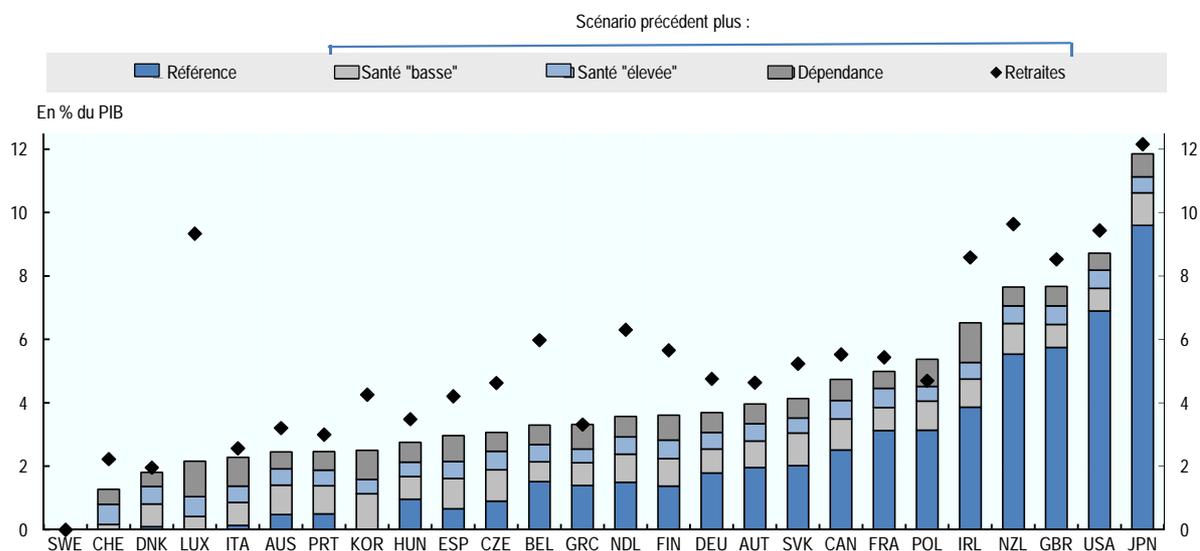
Les futures dépenses de soins de santé, de dépendance et de retraite expliquent une forte proportion de l'assainissement nécessaire dans tous les pays, sauf en Suède.

- Dans le cas de la santé, une hausse des dépenses n'est pas nécessairement indésirable, mais son financement peut créer des difficultés (Hall et Jones, 2007). Deux séries de projections des dépenses de santé sont utilisées (Oliveira-Martins et de la Maisonnette, 2006). Les hausses moyennes du coût de la santé et de la dépendance prévues à l'horizon 2050 représentent 3.5 % du PIB dans un scénario fondé sur des dépenses limitées et quelque 6 % dans un scénario fondé sur des dépenses élevées. Les hausses projetées étant proches dans les différents pays du fait que les dépenses de santé sont davantage influencées par les progrès techniques au niveau de l'offre de soins que par des facteurs démographiques, leur impact sur l'écart budgétaire varie peu d'un pays à l'autre. Néanmoins, cet écart augmente de plus de 1.5 % du PIB au Canada, au Japon, en Nouvelle-Zélande, en République tchèque et en Suisse lorsque des coûts plus élevés pèsent sur les dépenses de santé (graphique 4).
- Dans beaucoup de pays, la prise en compte des dépenses de retraite entraîne une modification radicale de l'écart budgétaire par rapport au scénario de référence (graphique 4). L'écart budgétaire constaté dans les pays confrontés aux problèmes les plus graves en matière de retraite, comme le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas, montre que l'adoption de réformes structurelles est une meilleure solution pour résoudre ces problèmes que l'alourdissement de la fiscalité visant à accumuler à l'avance des actifs financiers utilisés ensuite lorsque les individus prennent leur retraite. Dans certains pays, comme la Grèce et l'Espagne, des réformes du système de retraite, prises en compte dans les projections, ont été adoptées en 2010 pour atténuer les fortes pressions liées aux retraites. En Pologne et en Suède, en revanche, en stabilisant la situation budgétaire sous-jacente à son niveau actuel et compte tenu des conséquences de l'existence du régime notional à cotisations définies, il ne sera pas nécessaire d'opérer un resserrement supplémentaire ou un resserrement aussi marqué pour atteindre l'objectif d'endettement brut de 50 % du PIB à l'horizon 2050.

L'écart budgétaire est un indicateur commun qui permet d'évaluer l'assainissement nécessaire plutôt qu'il ne donne des indications sur la stratégie à adopter pour l'opérer. Quand il est élevé, il peut ne pas être judicieux de mettre en œuvre des efforts de redressement importants immédiatement. L'application de restrictions budgétaires, même à des niveaux limités en apparence, pendant de très longues périodes est nécessaire mais peut constituer un véritable défi. Enfin, comme les écarts budgétaires sont fondés sur la réalisation, à l'horizon 2050, d'objectifs d'endettement fixés arbitrairement, il est peu probable que l'évolution de la dette soit stable en pourcentage du PIB à la fin de la simulation, ce qui peut masquer des difficultés qui vont continuer à s'intensifier au-delà de la période sur laquelle porte la simulation. Dans les cas où les difficultés budgétaires s'intensifient au cours de la simulation, il peut être nécessaire de fixer l'endettement antérieur à 2050 à un niveau relativement faible pour que l'objectif d'endettement de 50 % du PIB puisse être atteint à la fin de la simulation.

Graphique 4. Les efforts supplémentaires d'assainissement nécessaires sont importants dans la quasi-totalité des pays

Écart budgétaire, simulation de référence et simulation tenant également compte des dépenses de santé, de dépendance et de retraite indiquant l'amélioration du solde primaire sous-jacent immédiatement nécessaire pour ramener les engagements financiers bruts à 50 % du PIB en 2050



Note : Santé « basse » suppose que des mesures limitent la hausse des dépenses de santé. Santé « élevée » représente la hausse supplémentaire des coûts en l'absence de ces mesures.

Source : Merola, R. et D. Sutherland (2012), « Fiscal Consolidation : Part 3. Long-run Projections and Fiscal Gap Calculations », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n°934, Éditions OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932606017>

Le rythme de l'assainissement doit tenir compte de la croissance à court terme

Le rythme de l'assainissement doit résulter d'un arbitrage entre l'assainissement nécessaire et les effets des restrictions budgétaires sur la demande totale. Dans l'idéal, à court terme, il devrait dépendre de l'état des finances publiques, de la solidité de la croissance, de la capacité de la politique monétaire à amortir les effets du resserrement budgétaire sur la demande et de la nécessité de manifester une détermination crédible à redresser les comptes publics. Toutefois, d'importantes incertitudes entourent plusieurs de ces paramètres, si bien qu'il peut être difficile de déterminer le rythme d'assainissement adapté. Ces incertitudes plaident en faveur d'une stratégie d'assainissement qui puisse être mise en œuvre avec souplesse et dont on puisse moduler la rapidité et l'ampleur à mesure que de nouvelles informations sont connues. Elles plaident aussi en faveur de la mise en œuvre d'une stratégie privilégiant, dans un premier temps, des mesures caractérisées par des multiplicateurs relativement faibles et des réformes qui soient favorables à la crédibilité mais aient peu d'effets négatifs sur la demande à court terme. Les réformes des retraites, par exemple, peuvent avoir d'importantes conséquences sur la soutenabilité à long terme et peu d'effets négatifs à court terme. En réalité, le report du départ en retraite permet aux futurs retraités de se constituer une épargne sur une plus longue période et peut donc, en principe, avoir un effet positif.

Dans certain cas, un assainissement précoce serait nécessaire

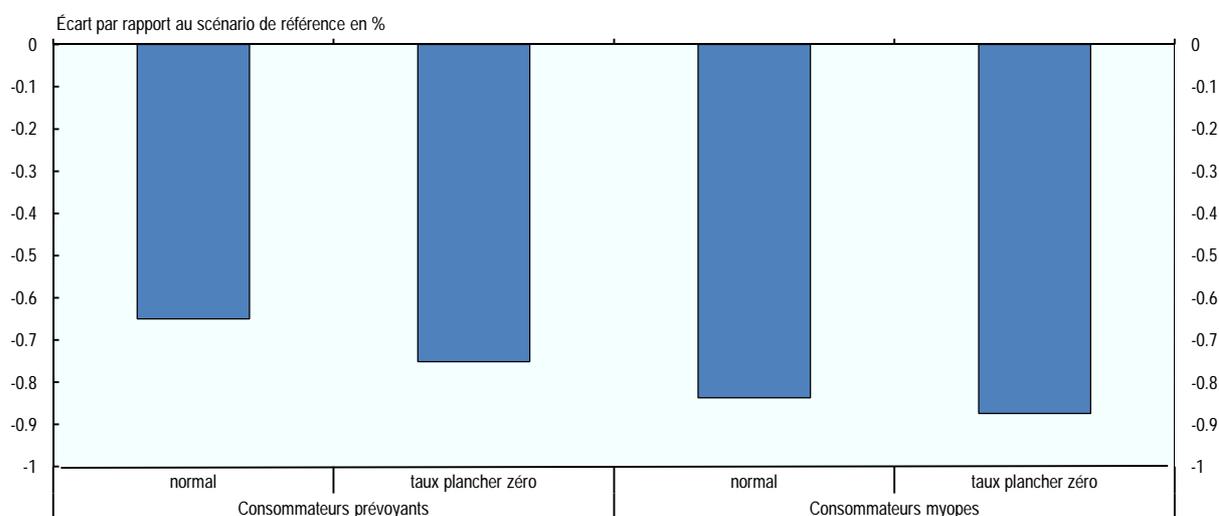
Dans certains pays, le niveau élevé du ratio dette/PIB risque de déboucher sur une dynamique de la dette intenable, surtout si les coûts de financement augmentent fortement en raison d'un manque de crédibilité. Les taux d'intérêt de la dette publique restent certes relativement bas dans de nombreux pays, mais le montant de la dette ayant sensiblement augmenté à la suite de la crise, des pressions à la hausse sur les charges d'emprunt risquent fort de s'exercer. Lorsque la dette est élevée, les taux d'intérêt sont susceptibles de réagir fortement à toute augmentation supplémentaire, ce qui peut avoir un effet d'entraînement et plaider en faveur d'un effort d'assainissement plus précoce. Tout retard, même modéré, du processus de redressement peut se révéler coûteux et entraîner une dynamique de la dette particulièrement défavorable (Corsetti *et al.*, 2011). En 2007, les charges d'intérêts ont représenté quelque 2.5 % du PIB en moyenne dans la zone OCDE, mais dans un scénario de stabilisation progressive de l'endettement à moyen terme, elles pourraient, sous l'effet de la hausse de la dette qui en résulte et d'une normalisation des taux d'intérêt, augmenter pour atteindre plus de 4 % du PIB en 2026 (OCDE, 2011c). Ainsi, les pays les plus exposés aux réactions des marchés financiers pourraient devoir opérer un assainissement plus important et plus rapide que ce qui serait optimal si le principal enjeu était la vigueur de la reprise.

Dans la plupart des pays, la politique monétaire ne peut pas compenser les effets de l'assainissement budgétaire

Les taux d'intérêts étant déjà très bas dans de nombreux pays la politique monétaire a peu de chance d'être d'un grand secours par le biais de taux plus bas, ce qui milite en faveur d'une mise en œuvre progressive des mesures d'assainissement. Au fur et à mesure que la conjoncture s'améliorera, la politique monétaire sera moins confrontée à ce problème et il sera peut-être possible d'accélérer le rythme de l'assainissement. Les conséquences de ces contraintes imposées par des taux d'intérêt bas qui ne peuvent descendre en dessous du plancher zéro sont explorées au moyen d'une simulation qui examine cette contrainte pour les États-Unis durant la première année de la simulation (à l'aide du modèle macroéconomique NiGEM, voir Barrell *et al.*, 2012). Les taux d'intérêt ne pouvant diminuer, l'épargne des ménages absorbe une partie moins importante du choc et la chute de la production est supérieure de 0.1 point de pourcentage à ce qu'elle est dans un scénario de référence où les taux d'intérêt n'ont pas encore atteint le plancher zéro et où les consommateurs sont prévoyants.

Lorsque les consommateurs prennent leurs décisions en se fondant sur les évolutions passées (consommateurs myopes), ils sont moins influencés par les taux d'intérêt à court terme. C'est pourquoi, comme le montre le graphique 5, le plancher zéro se traduit par une moindre augmentation du multiplicateur dans l'hypothèse où les consommateurs sont myopes plutôt que prévoyants. Quand les consommateurs sont prévoyants (ce qui équivaut à supposer que les politiques sont crédibles), les effets multiplicateurs négatifs sont moins importants que dans les scénarios où les agents se fondent sur des anticipations myopes. Les simulations réalisées pour les États-Unis montrent que l'effet multiplicateur de l'assainissement budgétaire passerait de -0.9 lorsque tous les agents prennent leurs décisions en se fondant sur les évolutions passées à -0.7 lorsqu'ils sont prévoyants mais que les ajustements ne sont pas instantanés, et s'établirait entre ces deux niveaux si seuls les consommateurs sont myopes. Dans ce contexte, les politiques publiques et institutions qui incitent le gouvernement à faire preuve de discipline budgétaire peuvent contribuer à préserver l'activité à court terme.

Graphique 5. Impact de l'impossibilité d'abaisser les taux d'intérêt en-deçà de zéro sur l'effet multiplicateur de l'assainissement aux États-Unis



Note : Ceci correspond à l'effet d'une réduction des dépenses publiques sur le PIB la première année.

Source : Barrell, R., D. Holland et I. Hurst (2012), « Fiscal Consolidation : Part 4. Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidations », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n°933, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932606036>

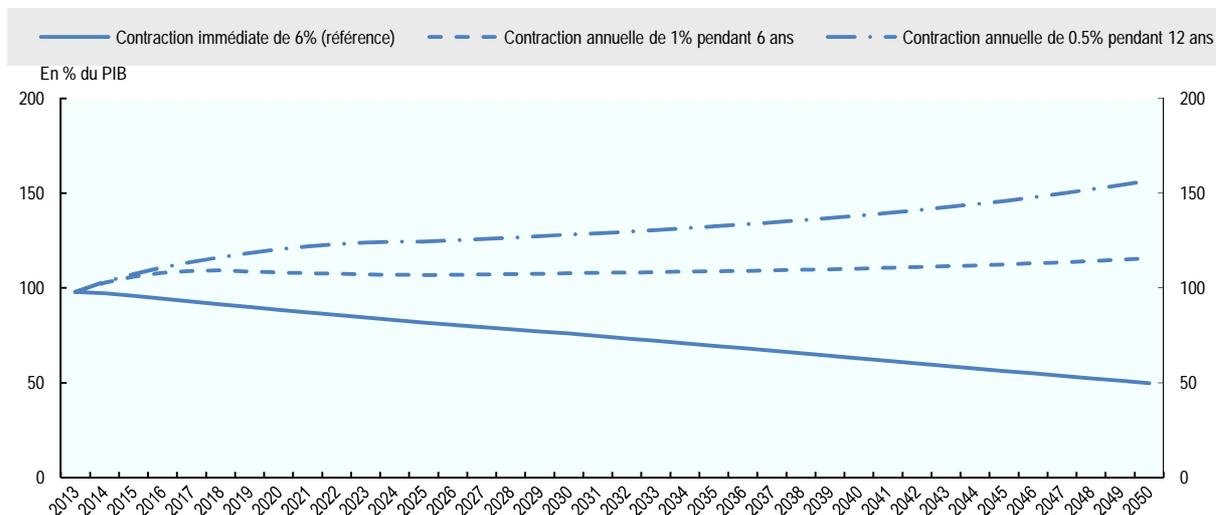
Lorsque le rythme de l'assainissement n'est pas dicté par la situation des finances publiques, un resserrement plus progressif est susceptible de limiter les difficultés à court terme mais nécessite un effort d'assainissement globalement plus important. Des simulations réalisées pour les États-Unis à l'aide du modèle à long terme utilisé pour apprécier les écarts budgétaires, en supposant par conséquent que l'assainissement n'a pas de conséquence sur la production, montrent qu'un resserrement progressif n'empêcherait pas nécessairement l'apparition d'une dynamique de la dette défavorable (graphique 6). Par conséquent, si le processus d'assainissement est trop lent, un resserrement budgétaire plus sévère risque d'être nécessaire pour ramener la dette à un niveau prudent. Cette nécessité est liée au fait qu'au-delà d'environ 75 % du PIB, une dette implique une prime de risque plus élevée de 4 points de base pour chaque point de pourcentage supplémentaire du ratio dette/PIB (Égert, 2010). Les calculs d'écart budgétaire destinés à apprécier les conséquences mécaniques d'un léger retard dans la mise en œuvre de l'assainissement budgétaire révèlent généralement que pour la plupart des pays, ce retard a peu d'incidence sur le resserrement total nécessaire. Toutefois, dans les pays où la dette est élevée ou, compte tenu du déficit budgétaire courant, est appelée à augmenter particulièrement vite, comme les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni tout retard, aussi léger soit-il, entraîne une hausse sensible de l'amélioration du solde primaire sous-jacent nécessaire pour atteindre un niveau d'endettement prudent. Cependant, le coût de ce retard est peut-être exagéré du fait que les conséquences à court terme de l'assainissement budgétaire sur la production ne peuvent pas être compensées par la politique monétaire.

3. Comment les efforts d'assainissement ont-ils été mis en œuvre par le passé ?

Alors que les principales améliorations du solde primaire sous-jacent intervenues par le passé ont été relativement limitées, elles ont atteint jusqu'à 11 % du PIB, ce qui indique que des efforts d'assainissement soutenus, de l'ampleur de ceux actuellement nécessaires, sont possibles. Là où les efforts engagés ont permis de stabiliser la dette, certains facteurs économiques et certaines mesures semblent avoir contribué à ce succès.

Graphique 6. Rythme du resserrement budgétaire

Évolution des engagements financiers bruts des États-Unis quand l'amélioration du solde primaire sous-jacent ramène la dette à 50 % du PIB en 2050 et conséquences d'une amélioration plus progressive



Source : Merola, R. et D. Sutherland (2012), « Fiscal Consolidation: Part 3. Long-run Projections and Fiscal Gap Calculations », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 934, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932606055>

Une croissance plus vigoureuse et une baisse des taux d'intérêt concourent à l'assainissement...

L'analyse empirique décrite dans Molnar (2012) identifie un certain nombre de facteurs économiques qui influent sur la probabilité que les mesures d'assainissement permettent de stabiliser la dette (« assainissement réussi »). Les épisodes d'assainissement réussis bénéficient généralement d'une croissance un peu plus forte que les épisodes d'assainissement en général. De même, une baisse des taux d'intérêt contribue à la stabilisation de la dette en réduisant le coût du service de la dette et en amortissant l'effet restrictif des mesures de redressement. La dépréciation du taux de change effectif nominal semble favoriser une réduction de la dette, peut-être parce qu'elle permet des gains de compétitivité qui stimulent les exportations, et prolonge la durée de l'épisode d'assainissement. Ces constatations n'invitent guère à l'optimisme quant aux chances de succès de l'assainissement dans les circonstances actuelles, la croissance étant modeste et le niveau des taux d'intérêt définis par les banques centrales déjà relativement faible.

... tandis que la maîtrise des dépenses concourt à la stabilisation de la dette

Il apparaît que les caractéristiques des plans d'assainissement influent sur leur résultat, en particulier sur leurs chances d'aboutir à une stabilisation de la dette (les règles budgétaires sont évoquées ci-dessous). Bien qu'il soit difficile de déterminer les liens de causalité, les efforts d'assainissement qui reposent sur une restriction des dépenses sont plus efficaces en termes de stabilisation de la dette et plus durables. Toutefois, il y a plus de chances qu'un redressement de grande ampleur parvienne à stabiliser la dette si l'on mobilise plusieurs instruments, dont certains agissent sur les recettes et d'autres sur les dépenses. Parmi les différentes catégories de dépenses, une réduction des dépenses de sécurité sociale peut augmenter la probabilité de stabilisation de la dette, mais des compressions importantes risquent de ne pas être supportables. D'autre part, des données montrent qu'une diminution des subventions ou des rémunérations publiques peut contribuer à

stabiliser la dette. Le recours à des économies dans d'autres domaines, comme la protection sociale et le logement, a jusqu'à présent été associé à des consolidations de plus grande ampleur, mais ne semble pas influencer sur la capacité des mesures de redressement à stabiliser la dette.

Les échelons infranationaux concourent parfois au redressement. Les efforts d'assainissement engagés par les gouvernements fédéraux peuvent accroître les chances de stabilisation de la dette globale. Au niveau local, la sensibilité des estimations à l'inclusion de certains pays laisse penser que, dans quelques cas, l'action des collectivités locales a pu faire obstacle à la stabilisation de la dette durant une période d'assainissement. Ce phénomène peut s'expliquer par une tentative du gouvernement national de reporter des charges sur d'autres échelons d'administration ou être lié à la nature des dépenses infranationales. Ainsi, le gouvernement national peut être tenté de réduire les transferts en faveur des échelons d'administration inférieurs ou de faire assumer à ces derniers de nouvelles dépenses non financées. S'il en résulte une hausse des déficits aux échelons infranationaux, les efforts d'assainissement risquent d'être compromis. Il arrive aussi que les autorités infranationales aient à assumer des dépenses politiquement sensibles, comme celles consacrées à la santé et à l'éducation, et soient réticentes à participer à un processus d'assainissement impulsé par le gouvernement national. Dans ces conditions, les pouvoirs publics doivent peut-être se prémunir contre l'accumulation d'engagements budgétaires aux niveaux infranationaux.

Des leçons sont à tirées des épisodes précédents d'assainissement de grande ampleur

Contrairement aux nombreux épisodes de redressement budgétaire antérieurs, l'assainissement actuellement nécessaire est de grande ampleur dans beaucoup de pays et l'effort devra se poursuivre pendant de nombreuses années. Néanmoins, il n'est pas sans précédent. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont déjà, par le passé, mis en œuvre des plans d'assainissement de grande ampleur, et, même si ces expériences ne sont sans doute pas totalement comparables avec la situation actuelle, ces épisodes se sont étalés sur plusieurs années, pendant lesquelles la situation budgétaire s'est beaucoup améliorée tandis que la dette a eu tendance à se stabiliser puis à diminuer progressivement (Blöchliger *et al.*, 2012).

- Il a généralement fallu beaucoup de temps pour obtenir une forte variation des soldes budgétaires sous-jacents. Bien souvent la dette a commencé à se stabiliser quelques années après le début du resserrement budgétaire, mais est fréquemment restée plus élevée qu'avant le processus d'assainissement. Le ratio dépenses publiques/PIB a diminué, surtout quand les dépenses étaient élevées par rapport au PIB. En outre, la composition des dépenses a eu tendance à évoluer, essentiellement au détriment de l'investissement. La part des recettes dans le PIB a en général augmenté progressivement, avant et pendant la phase d'assainissement.
- Le contexte macroéconomique a fréquemment contribué à l'assainissement et était en fait déjà devenu favorable avant l'amorce du processus. En général, le taux de croissance a progressé avant le début du resserrement budgétaire, l'écart de production ayant commencé à se réduire même si le taux de chômage a amorcé sa baisse un peu plus tard. La croissance a habituellement retrouvé un rythme soutenu assez rapidement, mais elle s'est quelquefois interrompue. Son évolution favorable a souvent résulté d'une amélioration de la compétitivité. Une forte dépréciation du taux de change a renforcé la balance des paiements courants. L'évolution des taux d'intérêt a elle aussi souvent soutenu le redressement, surtout lorsque celui-ci était déjà bien engagé. Dans le contexte actuel, certaines de ces conditions favorables ont peu de chances de se concrétiser.
- Dans la plupart des cas, comme indiqué ci-dessus, l'amélioration du solde primaire a permis de maîtriser la dette (lorsque la dette a diminué, il est souvent devenu positif alors qu'il était

néгатif), tandis que l'effet net du taux de croissance et des taux d'intérêt réels a joué un rôle limité. Toutefois, en Italie, dans les années 1990, l'impact des taux d'intérêt réels positifs a, dans un premier temps, éliminé un excédent primaire relativement élevé et d'autres effets sur la dynamique de la dette, ce qui concourt à expliquer que la dette ait augmenté de 25 points de PIB au terme de la phase d'assainissement. Au Japon et au Royaume-Uni, une amélioration significative du solde primaire sous-jacent n'a pas suffi à réduire la dette avant la fin du resserrement.

- Enfin, dans de nombreux cas, la mise en œuvre d'efforts d'assainissement de grande ampleur n'a pas compromis les chances de réélection du gouvernement en place. La plupart des ajustements ont été mis en œuvre peu après une élection. Plus de la moitié des gouvernements qui avaient amorcé un resserrement ont été réélus et certains ont accentué les efforts d'assainissement ensuite. Il est arrivé aussi qu'un nouveau gouvernement poursuive l'action de redressement.

4. Le choix des instruments doit favoriser la croissance à long terme

L'ampleur des besoins actuels plaide en faveur du recours à des instruments de nature à préserver la croissance à long terme. Des réformes structurelles peuvent également se révéler utiles, en raison de leurs effets sur le solde budgétaire primaire et dans la mesure où une croissance plus forte est bénéfique à la dynamique de la dette. Bien que l'on ne connaisse pas la taille « optimale » de l'administration publique, les coûts sociaux marginaux nets – qui comprennent le coût d'efficacité de la fiscalité – d'un accroissement supplémentaire des dépenses publiques augmentent plus que proportionnellement à la hausse des impôts nécessaire pour financer les dépenses. Les dépenses publiques étant actuellement élevées dans beaucoup de pays de l'OCDE et le vieillissement de la population étant appelé à entraîner une hausse des dépenses futures, l'effort d'assainissement dans ces pays devrait sans doute en grande partie prendre la forme d'une compression des dépenses publiques et de mesures destinées à agir sur les causes de la hausse que connaîtront les dépenses à l'avenir. Les pays où les dépenses sont faibles peuvent accorder plus de place aux mesures visant à accroître les recettes.

La compression des dépenses étant, dans une large mesure, inévitable, tout l'enjeu consiste à trouver le moyen d'en maximiser les effets positifs et d'en limiter les effets négatifs sur la croissance à long terme tout en tenant compte d'autres objectifs de l'action publique comme le respect de l'équité. Les effets négatifs éventuels peuvent être atténués par une réforme du système de prélèvements et de transferts, mais peuvent aussi nécessiter une réforme plus profonde des caractéristiques de ce système. Dans certains cas, repenser les moyens d'atteindre les objectifs redistributifs peut permettre de réduire les transferts et de stimuler les taux d'activité. Dans d'autres, il est possible de réduire les coûts en améliorant à la fois l'efficacité allocative (en utilisant mieux les ressources) et l'efficacité technique (en maximisant la production pour une quantité de ressources donnée). Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'assainissement budgétaire passera également par des réformes fiscales. Il est possible d'accroître les recettes à travers des mesures destinées à élargir l'assiette de l'impôt, en particulier à travers une réduction des dépenses fiscales (crédits d'impôts et déductions fiscales). Lorsqu'une augmentation des taux d'imposition est nécessaire, faire porter ces hausses sur les assiettes fiscales qui induisent le moins d'effets de distorsion peut contribuer à rendre les mesures d'assainissement fondées sur les recettes moins préjudiciables pour la production à long terme. Enfin, la taxation des externalités négatives peut avoir des avantages, à la fois pour le bien-être et pour les finances publiques.

L'éventail des instruments disponibles est large

Réformer les transferts sociaux

Les transferts sociaux tendent à être progressifs, mais comme ils peuvent influencer sur le taux d'activité, il est important qu'ils soient bien conçus. Ainsi, des indemnités de chômage élevées et dégressives au fil du temps peuvent n'avoir qu'une incidence négative limitée sur l'incitation à travailler. Outre leurs caractéristiques, la portée des transferts sociaux influe sur l'arbitrage avec la dimension sociale. Le financement de prestations universelles exige sans doute un niveau de prélèvements relativement élevé, alors que les transferts soumis à condition de ressources limitent le coût total des prestations mais sont susceptibles d'introduire des incitations négatives du fait que le taux marginal d'imposition effectif est plus élevé pour un nombre de familles beaucoup plus grand. En définitive, les dirigeants politiques doivent déterminer un juste dosage entre universalité et conditionnalité.

Les réformes engagées par certains pays visaient à transformer le système de transferts sociaux de façon à protéger les publics vulnérables tout en renforçant l'intérêt pour le marché du travail. Au nombre de ces réformes figurent par exemple l'introduction de crédits d'impôt sur le revenu du travail et autres transferts (dépenses fiscales) destinés à accroître la progressivité du système de prélèvements et de transferts, des réformes de systèmes d'indemnisation du chômage jusqu'alors non soumis à conditions et la transformation de prestations familiales ou pour enfant en aides subordonnées à l'exercice d'un emploi comme les aides à la garde des enfants. Par ailleurs, certains transferts, comme les prestations d'invalidité, ont fait l'objet d'abus. La mise en place de mesures permettant de contrôler les entrées dans le régime d'invalidité peut constituer un moyen efficace pour réduire les dépenses tout en favorisant une augmentation des taux d'activité. Si ces mesures permettaient aux pays qui affichent des dépenses élevées de se rapprocher de la moyenne internationale actuelle des dépenses de prestations familiales et d'invalidité, les économies réalisées dans les pays de l'OCDE atteindraient plus de 0,5 % du PIB en moyenne et près de 3 % du PIB dans certains pays (tableau 1) et la production à long terme serait stimulée.

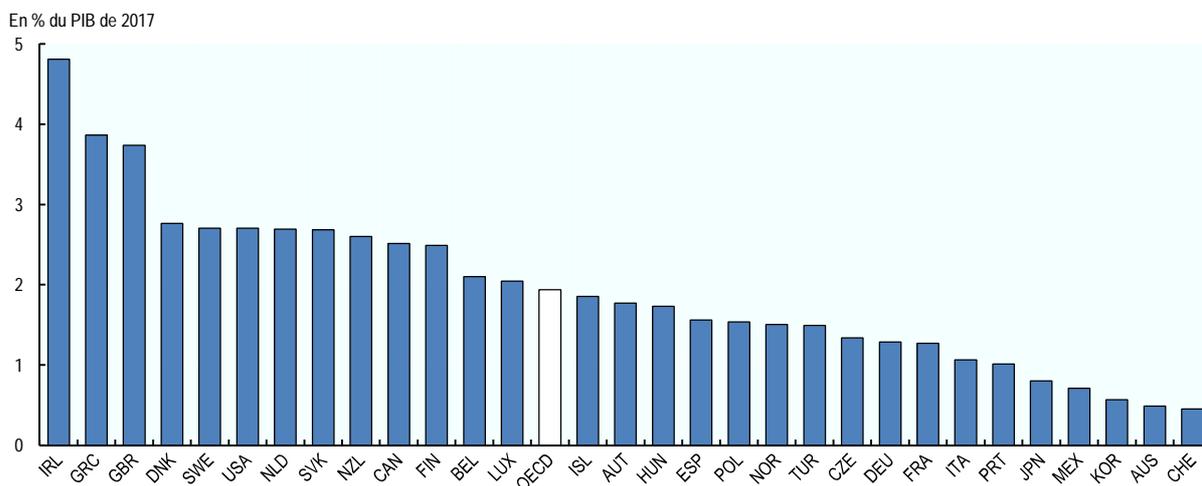
Améliorer l'efficacité des dépenses publiques de santé et d'éducation

Des travaux de l'OCDE ont analysé les possibilités d'amélioration de l'efficacité de la fourniture des services dans les domaines de la santé et de l'éducation (à noter que des économies similaires pourraient probablement être réalisées dans d'autres domaines, voir Hagemann, 2012). Les dépenses de santé et d'éducation sont des catégories de dépenses importantes, qui représentent au total environ un quart des dépenses publiques ou, en moyenne pour la zone OCDE, environ 10 % du PIB.

- S'agissant de la santé, il n'existe pas de solution universelle au sens où il n'existe aucun « modèle » de fourniture de soins de santé qui affiche partout un meilleur rapport coût-efficacité que les autres. Toutefois, le degré d'efficacité de chaque « modèle » varie fortement d'un pays à l'autre, ce qui porte à croire que la réalisation d'économies passe par des améliorations à la marge plutôt que par un changement de modèle. De fait, l'adoption de bonnes pratiques pourrait se traduire par des gains d'efficacité proche de 2 % du PIB en moyenne à l'horizon 2017 (Joumard *et al.*, 2010), ce qui permettrait de réaliser des économies sans que la fourniture de services en pâtisse (graphique 7).
- S'agissant de l'enseignement primaire et secondaire, les établissements scolaires en adoptant les meilleures pratiques pourraient réaliser des économies importantes, de l'ordre de 1 % du PIB dans certains cas (Sutherland *et al.*, 2007). Ces estimations ont été réalisées sur la base d'une étude comparative (effectuée au moyen d'une analyse par enveloppement des données) des résultats des établissements scolaires individuels par rapport aux établissements qui obtiennent les meilleurs résultats pour des populations d'élèves et des

ressources similaires. Les effets de l'amélioration de l'efficacité sont ensuite convertis en économies totales de ressources permises par la réduction potentielle des dépenses de personnel (graphique 8).

Graphique 7. **Économies susceptibles de résulter d'une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques de santé**



Note : Les économies potentielles représentent la différence entre un scénario dans lequel aucune réforme n'est engagée et un scénario dans lequel les pays réaliseraient des gains d'efficacité. Dans le premier scénario, on suppose que de 2007 à 2017, l'espérance de vie et les dépenses augmentent au même rythme qu'au cours des dix années précédentes et que le dosage entre dépenses publiques et dépenses privées reste inchangé.

Source : Joumard, I., P. Hoeller, C. André et C. Nicq (2010), *Systèmes de santé : Efficacité et politiques*, Éditions OCDE.

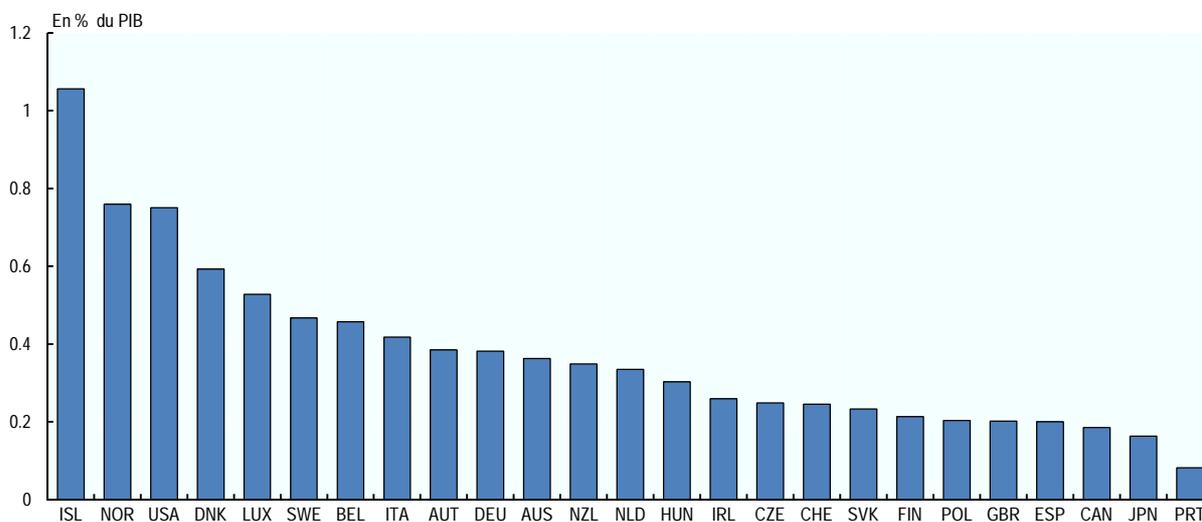
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932606074>

Agir sur les salaires de la fonction publique

S'il est possible de retirer de nombreux avantages d'une réforme des systèmes de gestion et de rémunération, la réduction de la masse salariale du secteur public constitue, dans bon nombre de pays, un autre moyen d'assainissement budgétaire envisageable. En moyenne, la masse salariale des administrations publiques représente près de 10 % du PIB et environ un quart des dépenses totales, comprenant, dans une plus ou moins grande proportion selon les pays, les dépenses de santé et d'éducation. En réalité, dans certains cas, un écart de rémunération important s'est creusé au fil du temps entre secteur public et secteur privé. Dans plusieurs pays, un retour aux différentiels de salaire observés au début des années 2000 pourrait permettre des économies non négligeables (tableau 1). Au demeurant, l'Irlande et la Hongrie ont récemment démontré qu'il était possible de réduire sensiblement les salaires du secteur public lorsque le redressement budgétaire est un impératif et si le différentiel de salaire entre secteur public et secteur privé le justifie. La comparaison des niveaux de rémunération du secteur public et du secteur privé n'en reste pas moins un exercice très difficile, qui suppose d'attribuer une valeur monétaire aux conditions de travail et à la composante non salariale de la rémunération, comme les régimes de retraite à prestations définies. *In fine*, le critère permettant d'apprécier l'adéquation de la rémunération est sans doute la difficulté ou la facilité avec laquelle on recrute puis fidélise le personnel dans la fonction publique. Dans ces conditions, la réalisation d'économies budgétaires par réduction de la masse salariale des administrations doit de préférence résulter d'un examen approfondi plutôt que d'une diminution générale ou arbitraire des rémunérations.

Graphique 8. **Économies susceptibles de résulter d'une amélioration de l'efficacité des dépenses consacrées à l'éducation**

2007



Source : Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nicq (2007), « Performance and Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 546, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932606093>

Réduire les subventions

La réduction des subventions devrait figurer parmi les priorités des pouvoirs publics car bon nombre d'entre elles ont peut-être déjà atteint l'objectif pour lequel elles avaient été créées et ont peut-être maintenant une incidence négative sur l'économie. Dans certains pays, réduire les subventions (telles que définies par la comptabilité nationale) pour les ramener à la moyenne de l'OCDE permettrait de réaliser des économies substantielles (tableau 1). De surcroît, une telle démarche est susceptible de stimuler la croissance parce qu'elle réduit les distorsions créées par les subventions.

Instaurer des frais de scolarité ou les majorer

Près d'un quart des dépenses publiques d'éducation est destiné à l'enseignement supérieur, y compris dans les pays, notamment les pays d'Europe continentale, qui n'appliquent pas de droits de scolarité. Une grande partie du rendement de l'enseignement supérieur bénéficiant à des individus plutôt qu'à la société (Blöndal *et al.*, 2002), il est permis de s'interroger sur le bien-fondé du maintien d'un soutien public généreux, même si les rendements privés sont réduits par une fiscalité progressive. Il en va d'autant plus ainsi que les ménages à revenu moyen et supérieur sont plus nombreux à suivre des études supérieures. L'instauration de frais de scolarité ou leur majoration pourrait aussi améliorer les résultats de l'enseignement parce qu'elle obligerait les universités à mieux s'adapter aux demandes du marché, ce qui se traduirait par des progrès à long terme en matière de capital humain, de qualité de la main-d'œuvre, de taux de la croissance potentielle et d'équité globale. Introduire des frais de scolarité ou les majorer jusqu'à atteindre la moyenne des dépenses des pays qui appliquent ces frais permettrait d'augmenter les recettes de quelque 0.4 % du PIB (tableau 1). Il serait possible de réduire fortement le risque que ce type de réforme ne dissuade les étudiants de milieux défavorisés de suivre des études en mettant en place des systèmes de prêts dont le remboursement dépendrait du revenu ultérieur, ce qui réduirait les recettes d'autant.

Tableau 1. Contribution de divers instruments de politique économique à l'assainissement budgétaire

En pourcentage du PIB

	AUS	AUT	BEL	CAN	CHE	CZE	DEU	DNK	ESP	FRA	FIN	GBR	GRC	HUN	ISL
1. Transferts sociaux															
A. Prestations familiales	0.5	0.7	0.6	-	-	0.1	-	1.4	-	1.1	0.9	1.3	-	1.4	1.0
B. Pensions d'invalidité	-	0.3	0.2	-	0.5	0.5	-	1.3	0.6	-	0.9	0.3	-	0.6	-
2. Pensions de retraite															
A. Supprimer les allègements fiscaux	2.7	0.1	0.1	2.0	0.1	0.8	0.2	0.2	0.2	0.0	0.1	1.2			1.0
3. Santé															
A. Augmenter l'efficience	0.5	1.8	2.1	2.5	0.5	1.3	1.3	2.8	1.6	1.3	2.5	3.7	3.9	1.7	1.9
4. Éducation															
A. Augmenter l'efficience dans l'enseignement primaire et secondaire	0.4	0.4	0.5	0.2	0.2	0.2	0.4	0.6	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	1.1
B. Instaurer des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur ou les majorer	-	0.4	0.4	-	0.4	0.3	0.4	0.4	0.2	0.3	0.4	-	0.4	0.4	0.3
5. Masse salariale des administrations															
A. Rétablir le différentiel de rémunération antérieur entre secteur public et secteur privé	-	0.3	0.6	-	-	0.4	0.2	2.0	1.0	-	0.5	1.8	-	-	-
6. Ramener la part des subventions dans le PIB à la moyenne de l'OCDE															
A. Ramener la part des subventions dans le PIB à la moyenne de l'OCDE	-	2.3	0.8	-	2.4	0.7	-	1.2	-	0.2	-	-	-	-	0.4
7. Élargir l'assiette de la TVA															
A. Élargir l'assiette de la TVA	0.6	-	1.4	-	-	-	0.4	-	1.4	1.4	0.1	1.8	2.0	0.1	0.8
8. Instaurer des impôts sur le patrimoine immobilier ou les augmenter															
A. Instaurer des impôts sur le patrimoine immobilier ou les augmenter	-	0.8	0.6	-	0.9	0.8	0.6	-	0.3	-	0.5	-	0.8	0.7	-
9. Fiscalité environnementale															
A. Ramener les émissions de GES à 20 % de moins qu'en 1990 au moyen d'un système d'attribution de permis d'émission par voie d'enchères	4.2	1.8	1.8	2.5	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8

Tableau 1. Contribution de divers instruments de politique économique à l'assainissement budgétaire (suite)

		En pourcentage du PIB														
		IRL	ITA	JPN	KOR	LUX	MEX	NLD	NZL	NOR	POL	PRT	SVK	SWE	TUR	USA
1. Transferts sociaux																
A. Prestations familiales		0.7	-	-	-	1.2	-	0.1	1.1	0.9	-	-	-	1.4	-	-
B. Pensions d'invalidité		-	-	-	-	0.1	-	0.8	0.7	1.8	0.6	0.3	-	1.3	-	-
2. Pensions de retraite																
A. Supprimer les allègements fiscaux		1.2	0.0	0.7	0.5	0.2		0.6	0.2	0.1	0.2					0.8
3. Santé																
A. Augmenter l'efficacité		4.8	1.1	0.8	0.6	2.0	0.7	2.7	2.6	1.5	1.5	1.0	2.7	2.7	1.5	2.7
4. Éducation																
A. Augmenter l'efficacité dans l'enseignement primaire et secondaire		0.3	0.4	0.2	-	0.5	-	0.3	0.3	0.8	0.2	0.1	0.2	0.5	-	0.8
B. Instaurer des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur ou les majorer		0.3	0.2	-	-	0.4	0.1	0.2	-	0.4	0.1	0.1	-	0.4	0.4	-
5. Masse salariale des administrations																
A. Rétablir les relatifs de rémunération public-privé		0.9	1.1	0.6	-	0.8	-	0.3	0.9	-	2.2	-	0.8	0.7	-	0.5
6. Ramener la part des subventions dans le PIB à la moyenne de l'OCDE		-	-	-	-	0.2	-	0.1	-	0.7	-	-	0.2	0.1	-	-
7. Élargir l'assiette de la TVA		0.4	2.6	-	-	-	2.5	-	-	0.2	1.4	1.2	0.6	-	3.3	-
8. Instaurer des impôts sur le patrimoine immobile ou les augmenter		0.2	0.4	-	0.0	0.9	0.8	0.4	-	0.7	-	0.3	0.6	0.2	0.9	-
9. Fiscalité environnementale																
A. Ramener les émissions de GES à 20 % de moins qu'en 1990 au moyen d'un système d'attribution de permis d'émission par voie d'enchères		1.8	1.8	1.2	1.8	1.8	1.8	1.8	4.2	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	2.2

Notes :

Une case vide signifie que l'information n'était pas disponible. Un tiret indique qu'il ne peut pas y avoir d'économies provenant de cette source. Les estimations relatives aux prestations familiales supposent de ramener le chiffre figurant dans la base de données SOCX pour 2007 à la moyenne non pondérée de l'OCDE en pourcentage du PIB. Les estimations relatives aux pensions d'invalidité supposent de ramener le chiffre figurant dans la base de données SOCX pour 2007 à la moyenne non pondérée de l'OCDE en pourcentage du PIB. La suppression des allègements fiscaux au titre des retraites renvoie aux données pour 2007 d'OCDE (2011b), *Panorama des pensions 2011*. Les estimations de l'efficacité dans le domaine de la santé sont tirées de Jourard et al. (2010). Les estimations de l'efficacité dans le domaine de l'éducation sont tirées de Sutherland et al. (2007) et sont actualisées sur la base des dépenses de 2007. Les frais d'inscription dans l'enseignement supérieur sont calculés en portant les dépenses directes des ménages au titre des établissements d'enseignement supérieur à la moyenne non pondérée des pays où les ménages effectuent des dépenses de ce type. Les différentiels de rémunération sont calculés sur la base des différentiels entre secteur public et secteur privé constatés au début des années 2000. Les estimations relatives aux subventions sont calculées en ramenant les données des comptes nationaux de 2009 à la moyenne non pondérée de l'OCDE. Les chiffres relatifs à l'élargissement de l'assiette de la TVA ont été calculés en supposant que l'effet mécanique de l'efficacité du recouvrement est égal à la moyenne non pondérée de l'OCDE en 2007-08. Le chiffrage de la taxation du patrimoine immobilier repose sur la moyenne non pondérée de 2008 figurant dans les « Statistiques des recettes publiques ». Les recettes au titre des émissions de gaz à effet de serre (GES) ont été calculées d'après de Serres et al. (2010).

Source : Hagemann, R. (2012), « Fiscal Consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 937, Éditions OCDE  <http://dx.doi.org/10.1787/888932606150>

Éliminer les dépenses fiscales injustifiées

Les dépenses fiscales sont un outil qu'utilisent tous les gouvernements de l'OCDE pour favoriser la réalisation de divers objectifs de politique publique. Leur portée varie beaucoup d'un pays à l'autre, mais elles entraînent parfois une perte substantielle de recettes. Toutes les dépenses fiscales ne sont certes pas néfastes, mais bon nombre d'entre elles introduisent des distorsions, sont mal ciblées et contribuent à un manque de transparence. Une dépense fiscale peut, dans certains cas, entraîner une perte de recettes estimée à plus d'un point de pourcentage de PIB et l'impact total de l'ensemble des dépenses fiscales excède probablement plusieurs points de PIB dans la plupart des pays de l'OCDE. En général, les plus coûteuses sont celles qui visent à stimuler l'épargne retraite ou à promouvoir l'accès à la propriété, la souscription d'une assurance-maladie et les dons aux organisations caritatives (OCDE, 2010).

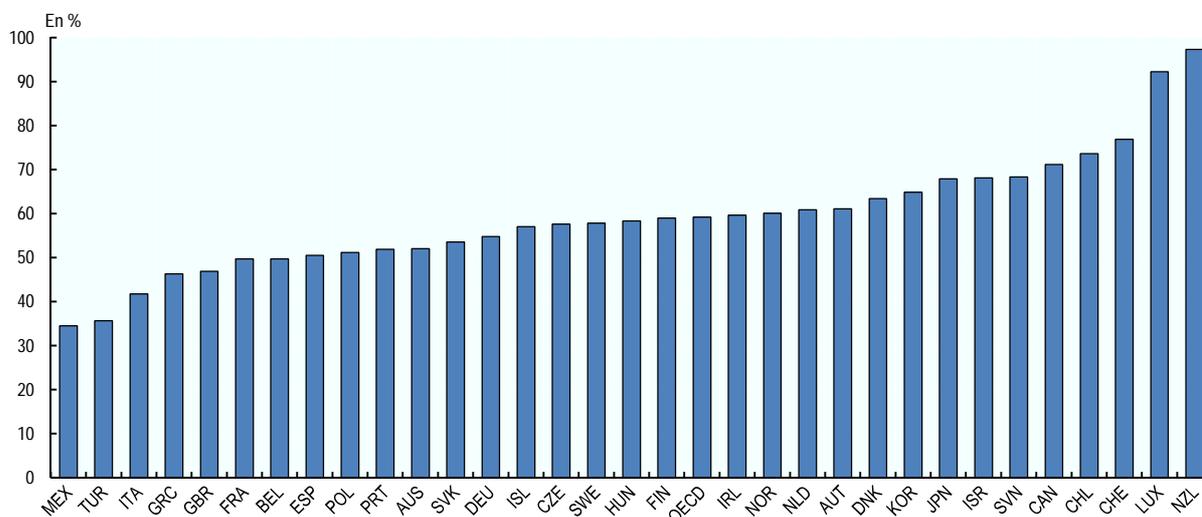
Deux exemples sont révélateurs du rôle que peut jouer une réforme des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans l'assainissement budgétaire :

- Si l'on sait qu'un traitement fiscal favorable de l'épargne retraite stimule l'épargne retraite à proprement parler, on dispose de peu d'éléments montrant qu'il entraîne une hausse de l'épargne privée totale. Il se traduit plutôt par un redéploiement de l'épargne des instruments qui ne bénéficient pas de ce traitement vers ceux qui en bénéficient, tout en causant des pertes substantielles de recettes pouvant même aboutir à une contraction de l'épargne nationale totale. Dans un échantillon de pays de l'OCDE, la suppression de ces incitations pourrait rapporter des recettes supplémentaires représentant au moins 1.7 % du PIB en moyenne (Antolin *et al.*, 2004).
- Le traitement fiscal favorable accordé aux propriétaires occupants est l'un des avantages fiscaux les plus onéreux dans de nombreux pays de l'OCDE. Les pertes de recettes les plus importantes à ce titre proviennent de l'exonération du revenu locatif implicite des logements occupés par leurs propriétaires. Alors que le propriétaire d'un logement loué est imposé sur les loyers (déduction faite des intérêts et des charges), le revenu locatif implicite d'un propriétaire occupant est exempté d'impôt dans la grande majorité des pays membres, à l'exception des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse. Malgré l'exclusion du revenu locatif implicite, certains pays autorisent aussi la déduction des intérêts des emprunts immobiliers et des impôts sur la propriété immobilière. En outre, beaucoup appliquent un régime fiscal favorable aux plus-values à long terme réalisées lors de la cession d'un logement occupé par son propriétaire, ce qui augmente encore la rentabilité après impôt de l'investissement immobilier. Par conséquent, parce qu'elle éliminerait une distorsion favorable aux propriétaires occupants, la réforme permettrait non seulement d'accroître les recettes fiscales, mais aussi d'améliorer l'affectation du capital et, par conséquent, de stimuler la croissance.

La fiscalité indirecte comporte également d'importantes dépenses fiscales. S'il est largement reconnu que la TVA est une source efficace et abondante de recettes publiques, son potentiel n'est pas complètement exploité. De fait, la majorité des pays, à l'exception de la Nouvelle-Zélande, se privent d'une proportion substantielle de son produit potentiel en raison de l'existence de taux réduits, de l'étroitesse de l'assiette et d'une discipline limitée (graphique 9). Les pays disposent donc d'une marge considérable pour augmenter les recettes en réformant la TVA. En dehors de l'objectif d'assainissement budgétaire à proprement parler, élargir l'assiette et réduire le nombre de taux simplifierait la TVA et ferait obstacle aux pressions politiques en faveur de nouveaux taux minorés, ce qui permettrait d'améliorer l'administration de cet impôt et de renforcer la discipline. Il serait peut-être plus efficace, pour atteindre des objectifs de redistribution, d'opter pour un ciblage des transferts monétaires compensatoires et des crédits d'impôt remboursables en faveur des ménages à bas revenu.

Graphique 9. Performance de la taxe sur la valeur ajoutée

Ratio des recettes de TVA – moyenne 2007-08



Note : Le ratio des recettes de TVA mesure la différence entre les recettes effectivement collectées et celles qui devraient théoriquement l'être si la TVA était appliquée au taux normal à la totalité de l'assiette imposable dans un régime de TVA « pur » et si toutes les recettes étaient recouvrées. Ce ratio est calculé comme suit : recettes de TVA / (consommation * taux de TVA normal) * 100.

Source: OCDE (2011), *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932606112>

Les services financiers sont en général exonérés de la TVA, notamment parce qu'il est techniquement difficile de déterminer avec précision l'assiette d'imposition pour les services financiers dont les revenus sont fondés sur les marges (en d'autres termes l'intermédiation). Comme la plus grande partie de la TVA réglée par les prestataires de services financiers au titre de leurs intrants n'est pas récupérable, l'exonération de TVA dont bénéficie le secteur entraîne un certain nombre de distorsions économiques qui incitent les ménages à consommer davantage de services financiers, alors que les entreprises en utilisent moins ou ont recours à l'autofourniture. Toutefois, l'évolution des méthodes comptables et des systèmes d'information a considérablement réduit les obstacles techniques à l'application de la TVA aux services financiers. De plus, à la suite de la récente crise financière, les pouvoirs publics sont davantage enclins à augmenter les recettes en provenance des institutions financières et à diminuer l'aléa moral dans ce secteur en instaurant de nouvelles taxes sur les services financiers ou sur les bilans (ou certains éléments de bilan).

Relever le taux appliqué aux assiettes fiscales entraînant le moins de distorsions

Lorsqu'il est nécessaire de relever les taux d'imposition, certains impôts se prêtent bien à des mesures d'assainissement budgétaire en termes d'efficacité et de mobilisation de recettes. Ainsi, l'imposition du patrimoine immobilier a un coût d'efficacité moins élevé que celle de la consommation ou des revenus, mais ne représente qu'une faible proportion des recettes fiscales totales dans beaucoup de pays de l'OCDE. Là où elles sont légères ou inexistantes, les taxes correctrices, comme les taxes sur le tabac et l'alcool qui peuvent exercer un effet dissuasif sur certains comportements à risques (la consommation d'alcool ou de tabac) ou celles sur les activités ou la consommation polluantes (consommation d'énergie fossile par exemple), peuvent améliorer le bien-être tout en augmentant les recettes publiques.

La fiscalité environnementale pourrait à la fois procurer de nouvelles recettes et contribuer à la réalisation d'objectifs écologiques en limitant la pollution. Or, alors que le produit de cette fiscalité est très élevé dans certains pays, ayant atteint 4 % du PIB aux Pays-Bas et au Danemark en 2008, il est relativement faible ailleurs, notamment au Canada, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis. Néanmoins, la taxation des émissions de carbone ou l'attribution par voie d'enchères de droits d'émission négociables pour limiter les émissions de gaz à effet de serre sont des pratiques de plus en plus courantes. Ainsi, l'Union européenne attribue par voie d'enchères des permis d'émission dans le cadre du Système d'échange de quotas d'émissions. Malgré cette évolution, de nombreux pays continuent d'appliquer une fiscalité différente en fonction du type d'énergie selon une stratégie qui va à l'encontre des estimations d'externalités environnementales. Du point de vue de l'assainissement budgétaire, taxer les émissions de gaz à effet de serre de façon cohérente par rapport à l'action internationale visant à stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 pourrait rapporter environ 2 % du PIB (de Serres *et al.*, 2010).

Impact potentiel des mesures portant sur les dépenses et les recettes

Le tableau 1, qui regroupe les estimations qui viennent d'être citées concernant la contribution potentielle à l'assainissement budgétaire de mesures portant sur les dépenses et sur les recettes, peut aider à déterminer les domaines dans lesquels il serait possible de réaliser des économies ou de collecter des recettes supplémentaires. Même si l'on ne peut pas quantifier toutes les mesures envisageables dans l'ensemble des pays, et si l'on ne tient pas compte des effets dynamiques éventuels, le montant cumulé qui pourrait être retiré des mesures de compression des dépenses (évalué à l'aide de la moyenne pour l'OCDE ou des gains d'efficacité potentiels) et des hausses d'impôts (évalué à l'aide de la moyenne pour l'OCDE) est élevé. Il pourrait atteindre en moyenne quelque 7 % du PIB, dont un peu plus de la moitié proviendrait de la compression des dépenses. En outre, il pourrait être un peu plus élevé dans les pays anglo-saxons, où le besoin d'assainissement est en général plus grand. Une proportion importante des économies de dépenses résulterait de gains d'efficacité, qui n'apparaîtraient probablement qu'après un certain temps. Sur le plan des recettes, il existe une marge non négligeable pour recourir davantage aux taxes environnementales et élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu et des impôts indirects.

5. L'adoption de réformes structurelles pourrait être propice à l'assainissement

Dans certains cas, l'assainissement budgétaire est plus facile s'il est soutenu par des réformes. En particulier, il est souhaitable, et sans doute inévitable dans un certain nombre de pays, de réformer les régimes de retraite dont la pérennité financière n'est pas assurée. Les écarts budgétaires calculés montrent que d'importants problèmes de financement des retraites apparaissent au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Belgique. Les réformes destinées à retarder le départ en retraite et à accroître les taux d'activité peuvent réduire sensiblement ces difficultés financières à long terme. L'adoption de mesures qui établissent un lien entre l'âge de la retraite et l'augmentation de la longévité permettrait aux régimes de retraite de résister à l'évolution future de la longévité.

Plus généralement, des réformes structurelles favorables à la croissance faciliteraient l'assainissement budgétaire, en particulier lorsque ces réformes permettent d'accroître le taux d'emploi durable, cette augmentation ayant un impact définitif sur le solde primaire. L'ampleur de cet impact dépend des impôts et taxes appliqués au revenu et à la consommation supplémentaires et varie également selon que la réforme en question a, ou non, un impact budgétaire direct. Une réforme a un impact budgétaire direct si, par exemple, des dépenses supplémentaires engagées au titre des politiques actives du marché du travail se traduisent par une hausse des dépenses totales ou si une diminution de la durée d'indemnisation du chômage entraîne une baisse de ces dépenses. Toutefois, l'impact budgétaire de la plupart des réformes structurelles est essentiellement lié à l'amélioration des taux d'emploi ; il en va notamment ainsi des réformes des marchés de produits destinées à intensifier la concurrence.

Les effets des réformes structurelles favorables à la productivité sur les finances publiques sont moins clairs. Une hausse de la productivité tend en effet à accroître non seulement les recettes mais aussi les dépenses sauf si les différentiels de rémunération entre secteur public et secteur privé évoluent ou si les taux de remplacement des revenus de transfert sont modifiés. Par conséquent, ces réformes peuvent n'avoir qu'un effet limité sur le solde budgétaire primaire. Toutefois, si l'accélération de la croissance de la productivité ne va pas de pair avec une augmentation équivalente des taux d'intérêt réels, elle a une incidence positive sur la dynamique de la dette. Il peut notamment en aller ainsi pour les pays membres d'une union monétaire, dans la mesure où il y a alors peu de risques que la structure générale des taux d'intérêt soit fortement influencée par les réformes structurelles conduites dans un pays donné et où l'accélération de la croissance peut, dans le même temps, conduire à un resserrement des primes de risque.

6. Comment réformer les institutions budgétaires ?

Des cadres institutionnels solides sont de nature à rendre les efforts d'assainissement crédibles et à soutenir la détermination à restaurer la viabilité des finances publiques. De fait, des réformes d'envergure ont été engagées dans ce domaine. Parmi les mesures adoptées figurent l'instauration de règles budgétaires et la modification des cadres budgétaires (par exemple l'introduction d'une règle plafonnant la dette dans la constitution de certains pays, comme l'Allemagne et l'Espagne, et le rétablissement de la règle de neutralité des dépenses nouvelles aux États-Unis), la création de comités budgétaires indépendants ou l'adoption de réformes législatives visant à établir des cadres institutionnels plus crédibles (en Suède et au Royaume-Uni par exemple). Les règles budgétaires et l'amélioration des institutions budgétaires peuvent conférer une crédibilité aux efforts d'assainissement, mais ne sont pas suffisantes. Lorsqu'un gouvernement ne fait pas preuve d'une forte détermination, elles se révèlent fragiles.

Les défaillances qui peuvent entraîner des difficultés budgétaires étant très diverses, le remède approprié doit être adapté à la cause du problème et à la nature de l'économie. Ainsi, les types d'institutions ou de règles à adopter pour remédier à une tendance au déficit ne sont pas les mêmes selon que cette tendance est due au problème de la mise en commun (*common-pool problem*) ou à un problème d'excès d'optimisme et de myopie. Dans certains cas, ces considérations plaident en faveur d'une plus grande transparence budgétaire. Néanmoins, si l'amélioration de la transparence ne suffit pas, il peut être nécessaire d'adopter des règles plus formelles et d'instituer des comités budgétaires pour s'assurer que la gestion des finances publiques reste sur une trajectoire propice à la réalisation des objectifs d'assainissement.

Des procédures budgétaires plus rigoureuses ...

Les procédures budgétaires peuvent concourir à l'assainissement et permettre que la politique budgétaire reste sur la bonne voie, tout en ramenant la dette à un niveau prudent. Ainsi, Larch et Turrini (2008) constatent qu'un redressement budgétaire a plus de chances de s'amorcer et de permettre une réduction de la dette dans les pays disposant de procédures budgétaires plus rigoureuses, même si ce constat peut s'expliquer par le fait que les pays dotés des procédures les plus performantes sont aussi ceux qui veulent que leurs efforts d'assainissement portent leurs fruits. Il ressort de données empiriques que le mode d'élaboration et de mise en œuvre du budget peut favoriser une plus grande discipline, et que la transparence des procédures peut obliger les gouvernements à rendre compte de la réalisation de leurs objectifs. Les pays qui – comme l'Australie, le Canada, la Finlande et la Suède – ont réformé leur procédure budgétaire (notamment en instaurant des règles budgétaires, voir ci-dessous), souvent en réaction aux crises des années 90, ont généralement éprouvé moins de difficultés pendant la crise récente, notamment parce qu'ils ont continué à faire preuve de discipline budgétaire pendant le pic conjoncturel qui a précédé la crise. L'amélioration de la transparence et des procédures budgétaires présente également l'intérêt de

contribuer à garantir le respect des règles budgétaires et à réduire la tentation d'user d'artifices pour s'y conformer.

La formulation du budget peut être influencée par la capacité, ou non, de l'exécutif à imposer la mise en œuvre d'une plus grande discipline budgétaire (permettant une moindre exposition aux pressions exercées par les ministères qui engagent les dépenses et le législateur pour obtenir des modifications du budget) et à exécuter plus strictement la loi de finances (von Hagen, 1992). La budgétisation descendante, dans le cadre de laquelle des enveloppes budgétaires forfaitaires sont définies en fonction de priorités globales, conjuguée à une plus grande autonomie et responsabilité des ministères, est en général propice à de meilleurs résultats. Certains aspects institutionnels peuvent faciliter une exécution stricte du budget. Ainsi, exiger des ministres qu'ils demandent une rallonge budgétaire quand ils approchent de leur plafond de dépenses ou les tenir personnellement responsables de l'exécution du budget peut inciter fortement à la discipline budgétaire.

La budgétisation pluriannuelle peut favoriser l'application de programmes d'assainissement durables et faciliter l'adoption de réformes dont la mise en œuvre exige plus de temps que ce que permet la budgétisation annuelle. Toutefois, pour être efficace, l'objectif à moyen terme doit être inscrit dans le cadre d'un objectif à plus long terme, par exemple un objectif de dette. Lorsque l'accent est aussi mis sur la production et les performances, un cadre à moyen terme est mieux en mesure d'indiquer si la politique budgétaire est en voie de permettre d'atteindre l'objectif d'assainissement visé. Pourtant, certains gouvernements ne font pas savoir si les résultats budgétaires sont conformes aux objectifs. De plus, les pays qui ont opté pour la budgétisation pluriannuelle n'ont pas tous vu leurs résultats s'améliorer sensiblement, ce qui porte à croire que d'autres conditions doivent être réunies.

... et l'association de plusieurs règles budgétaires ...

L'une des justifications importantes de l'adoption de règles budgétaires est la réticence des gouvernements à s'engager en faveur de la discipline budgétaire et leur aptitude à renoncer aux plans annoncés avant de les appliquer. De ce point de vue, les règles budgétaires peuvent aider les pouvoirs publics à s'engager et à rassurer les marchés financiers. Elles peuvent même jouer un rôle dans la communication avec la population et doivent donc être relativement simples pour être efficaces.

Les règles budgétaires peuvent fixer des objectifs en matière de solde, de dépenses et, plus rarement, de fiscalité, ainsi que des plafonds d'endettement. La politique budgétaire étant pluridimensionnelle et exposée à des tensions qui évoluent au fil du temps, il est peu probable qu'une règle unique soit optimale dans toutes les circonstances. Ainsi, la politique budgétaire doit à la fois respecter la contrainte budgétaire intertemporelle et garantir la viabilité à long terme, veiller à la stabilisation à court terme, tenir compte de considérations en matière de répartition des revenus et promouvoir l'efficacité allocative. Des règles complexes ou dépendant de la situation économique sont plus difficiles à faire respecter et à faire connaître au public, et affaiblissent de surcroît la responsabilité. Il n'existe probablement pas de solution simple. Les règles budgétaires sont en elles-mêmes difficiles à concevoir.

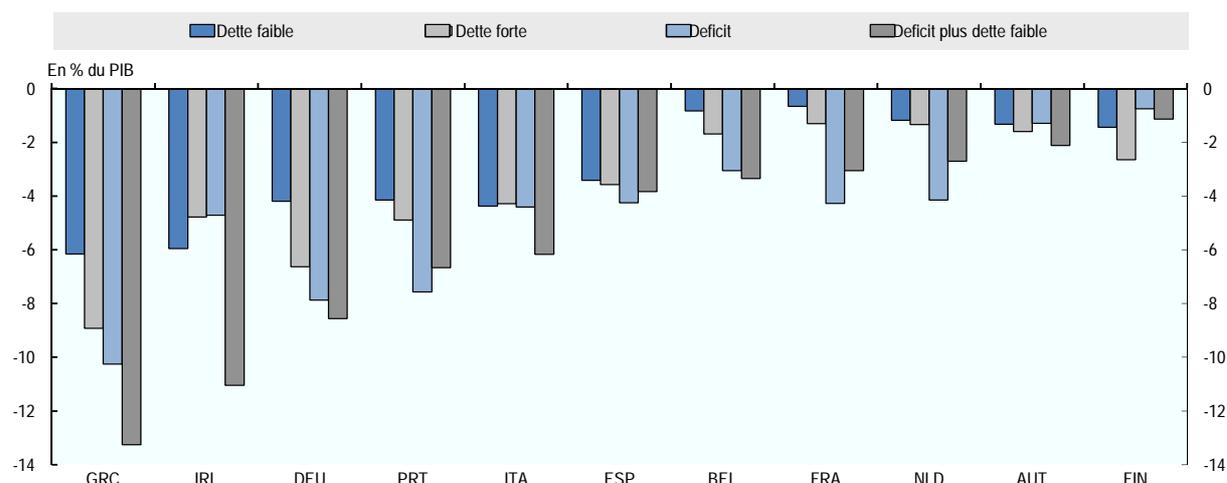
Dans la pratique, plusieurs règles sont souvent utilisées. Les analyses empiriques ont d'ailleurs montré que les pays qui ont eu recours à un ensemble de règles ont obtenu de meilleurs résultats en termes d'assainissement budgétaire que ceux qui ont fait appel à une seule règle (Guichard *et al.*, 2007, FMI, 2009). Selon de récents travaux économétriques, les pays qui disposent soit d'une règle de dépenses, soit d'une règle d'équilibre budgétaire ou encore d'une combinaison des deux ont plus de chances de stabiliser leur dette (Molnar, 2012). Les règles d'équilibre budgétaire tendent à allonger la durée des épisodes d'assainissement. Les études montrent aussi que les règles budgétaires de plus grande portée – c'est-à-dire visant, entre autres, une plus grande partie des activités de l'État et un plus grand nombre de niveaux d'administration – sont davantage susceptibles de stabiliser la dette. Toutefois, la causalité peut aussi aller dans l'autre sens, dans la mesure où les gouvernements les plus

déterminés à stabiliser la dette sont peut-être plus susceptibles d'adopter des règles budgétaires ou des règles budgétaires de plus grande portée.

On peut étudier les effets des règles budgétaires et de l'association de plusieurs de ces règles au moyen de scénarios macroéconométriques en faisant appel au modèle NiGEM (Barrell *et al.*, 2012). À partir de scénarios permettant d'examiner les effets de différents types de règles budgétaires et de diverses associations de ces règles, on a utilisé des simulations stochastiques pour mettre en évidence l'incidence de chocs de dépenses et de dette spécifiquement nationaux sur les efforts d'assainissement. L'évaluation de l'impact de règles budgétaires mécaniques sur l'évolution de la dette constitue un aspect à part entière de l'élaboration des politiques et il conviendrait, pour que l'analyse soit plus complète, d'étudier si cet impact est optimal. Cette réserve étant faite, on constate que comparativement au scénario de référence, les règles budgétaires qui corrigent les écarts par rapport aux objectifs de dette et de déficit empêchent l'apparition d'une dynamique de la dette défavorable (graphique 10). Le fait que l'impact des règles budgétaires diffère selon les pays s'explique par des différences entre les économies telles que celles dont rendent compte les modèles nationaux et par l'importance relative des chocs de dette et de déficit observés par le passé. Néanmoins, il est possible d'établir une hiérarchie approximative des règles budgétaires en fonction de leur aptitude à influencer sur la dynamique de la dette. Celles portant sur les écarts par rapport aux objectifs de déficit ainsi que, souvent, l'association de règles basées sur des objectifs de déficit et de dette ont souvent une plus forte incidence que les règles exclusivement axées sur la dette.

Graphique 10. Effet des règles budgétaires sur l'encours de la dette pendant la consolidation

Incidence sur la dette dans les simulations stochastiques par rapport au scénario de référence



Note : Les colonnes renvoient à différents types de « règles budgétaires ». « Dette faible » renvoie à une règle qui ajuste la politique budgétaire en fonction des écarts entre la dette et l'objectif de dette. « Dette forte » correspond à la même définition que « dette faible », mais oblige à un ajustement plus rapide. « Déficit » renvoie à une règle qui ajuste la politique budgétaire en fonction des écarts entre le déficit et l'objectif de déficit. L'effet s'exerce sur la partie supérieure de la distribution (le 95ème percentile) des simulations stochastiques comparativement à la même partie de la distribution dans les simulations de référence. Les hypothèses utilisées dans les simulations sont les suivantes : les marchés financiers anticipent, les consommateurs sont myopes, toutes les mesures d'assainissement sont permanentes, la politique monétaire est définie en fonction de la masse monétaire et de l'inflation de la zone euro. La simulation porte sur la période 2010-2015 et tous les pays appliquent un plan d'assainissement budgétaire fondé sur les dépenses équivalent à 1 % du PIB.

Source: Barrell, R., D. Holland et I. Hurst (2012), « Fiscal Consolidation : Part 2. Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidations », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n°933, Éditions OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932606131>

Malgré l'intérêt qu'elles présentent, les règles budgétaires peuvent avoir des effets secondaires inopportuns. Il arrive, par exemple, que les règles de dépenses aient une incidence sur l'efficacité allocative ou que les mesures prises pour réduire les dépenses totales créent des distorsions au niveau des dépenses car certains dispositifs se prêtent moins que d'autres à un contrôle discrétionnaire à court terme ; les réformes des régimes de prestations dont la pérennité n'est pas assurée en sont une illustration. On préfère parfois donner la priorité à des mesures qui rapportent beaucoup à court terme, au prix d'une moins bonne performance à long terme. Par ailleurs, les règles budgétaires peuvent encourager la comptabilité créative. Le recours à cette pratique est moins probable quand le coût social de la non-réalisation des objectifs budgétaires est élevé ou quand il y a une forte probabilité d'être découvert (si, par exemple, la transparence budgétaire est forte) (Koen et van den Noord, 2005).

... ainsi que des comités budgétaires peuvent aussi jouer un rôle

Les comités budgétaires peuvent faciliter l'assainissement budgétaire en raison de leur influence sur la performance budgétaire et parce qu'ils ont une vision plus large des besoins d'assainissement qu'un système fondé sur des règles. Un comité budgétaire peut contribuer à l'amélioration des performances budgétaires de plusieurs manières (Hagemann, 2010). Ainsi, en émettant une opinion indépendante à propos de la formulation, de l'évaluation ou du suivi de la politique budgétaire, il peut indiquer plus exactement aux électeurs et aux autres parties prenantes quand il y a dérapage, ce qui accroît le coût politique du laxisme budgétaire. Toutefois, il arrive que l'institution d'un comité budgétaire, comme l'instauration de règles budgétaires, soit simplement l'expression d'un engagement politique en faveur de l'assainissement. Dans ce cas, s'il n'assoit pas sa crédibilité, il risque de ne pas pouvoir influencer sur les performances lorsque le soutien de l'opinion publique en faveur de l'assainissement faiblit.

Les comités budgétaires peuvent compléter les règles budgétaires. Dans certains cas, un comité budgétaire jouissant d'une crédibilité suffisante pourrait veiller à l'application des règles les plus complexes, comme celles qui ciblent le solde corrigé des variations cycliques ou le solde sous-jacent, ce qui permettrait de mettre en œuvre des règles plus élaborées. Un comité budgétaire pourrait également présenter un autre intérêt du point de vue des règles budgétaires, dans le sens où il pourrait aider les responsables politiques à décider quand la situation économique justifie de s'affranchir des règles et peut-être quand les pouvoirs publics doivent amorcer un processus d'assainissement.

Une instance de surveillance budgétaire ayant pour mission de se prononcer explicitement sur la viabilité à long terme des finances publiques pourrait compléter les règles budgétaires. Il arrive que les comités budgétaires soient investis de cette mission et la remplissent, par exemple, en effectuant des analyses à long terme (même si de nombreux gouvernements font déjà systématiquement ces calculs). Pour être pleinement efficace, un comité budgétaire peut avoir à indiquer si les politiques conduites sont conformes aux objectifs à long terme, dans le cas où les objectifs à moyen terme ne sont pas explicitement liés à la viabilité à long terme des finances publiques.

Les comités budgétaires peuvent exercer des fonctions susceptibles d'atténuer des problèmes d'économie politique spécifiques. Lorsqu'une tendance au déficit est liée à des prévisions trop optimistes, un comité budgétaire indépendant mandaté à cette fin peut remettre en cause ces prévisions. De fait, on constate une corrélation entre des résultats budgétaires relativement médiocres et un excès d'optimisme systématique : les erreurs de prévision des soldes budgétaires sont plus importantes dans les pays dont la situation budgétaire est relativement mauvaise (Frankel, 2011). Toutefois, bien que des prévisions indépendantes puissent corriger des prévisions trop optimistes, il est possible que d'autres stratégies, par exemple la formulation d'hypothèses budgétaires prudentes, constituent un meilleur moyen de corriger une tendance au déficit lorsqu'elle résulte d'autres causes.

Bibliographie

- Antolin, P., A. de Serres et C. Maisonneuve (2004), « Long-Term Budgetary Implications of Tax-Favoured Retirement Plans », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 393, Éditions OCDE.
- Barrell, R., D. Holland et I. Hurst (2012), « Fiscal Consolidation : Part 2. Fiscal Multipliers and Fiscal Consolidations », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 933, Éditions OCDE.
- Blöchliger, H., D.H. Song et D. Sutherland (2012), « Fiscal Consolidation : Part 4. Case Studies of Large Fiscal Consolidation Episodes », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 935, Éditions OCDE.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital through Post-compulsory Education and Training: Selected Efficiency Aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 333, Éditions OCDE.
- Cecchetti, S., M. Mohanty et F. Zampolli (2011), « The Real Effects of Debt », *BIS Working Paper*, n° 352.
- Corsetti, G., K. Kuester, A. Meier et G. Muller (2011), « Sovereign Risks and the Effects of Fiscal Retrenchments in Deep Recessions », *Federal Reserve Bank of Philadelphia Research Department Working Paper*, n° 11-43.
- Edey, M. (1994), « Costs and Benefits of Moving from Low Inflation to Price Stability », *OECD Economic Studies*, n° 23, Éditions OCDE.
- Égert, B. (2010), « Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro- or Counter-cyclical? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 763, Éditions OCDE.
- Fonds monétaire international (2009), *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Washington, D.C.
- Frankel, J. (2011), « Over-optimism in Forecasts by Official Budget Agencies and Its Implications », *NBER Working Paper*, n° 17239.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, Éditions OCDE.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829, Éditions OCDE.
- Hagemann, R. (2012), « Fiscal Consolidation: Part 6. Policy Instruments for Fiscal Consolidation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 937, Éditions OCDE.
- Hall, R. et C. Jones (2007), « The Value of Life and the Rise in Health Spending », *Quarterly Journal of Economics* vol. 122, n° 1, pp. 39–72.
- Joumard, I., P. Hoeller, C. André et C. Nicq (2010), *Systèmes de santé : Efficacité et politiques*, Éditions OCDE.
- Koen, V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417, Éditions OCDE.
- Larch, M. et A. Turrini (2008), « Received Wisdom and Beyond: Lessons from Fiscal Consolidation in the EU », *European Economy Economic Papers*, n° 320.
- Merola, R. et D. Sutherland (2012), « Fiscal Consolidation: Part 3. Long-run Projections and Fiscal Gap Calculations », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 934, Éditions OCDE.
- Molnar, M. (2012), « Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 936, Éditions OCDE.
- OCDE (2010), *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*, Tax Policy Study, n° 19, Éditions OCDE.

- OCDE (2011a), *Consumption Tax Trends 2010: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), *Panorama des pensions 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011c), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 89, vol. 2011/1, Éditions OCDE.
- Oliveira-Martins, J. et C. de la Maisonnette (2006), « The Drivers of Public Expenditure on Health and Long-term Care: An Integrated Approach », *OECD Economic Studies*, n° 43, 2006/2, Éditions OCDE.
- Price, R. et T. Dang (2011), « Adjusting Fiscal Balances for Asset Price Cycles », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 868, Éditions OCDE.
- Reinhart, C. et K. Rogoff (2010), « Growth in a Time of Debt », *American Economic Review*, vol. 100, n° 2.
- Reinhart, C. et M. Sbrancia (2011), « The Liquidation of Government Debt », *NBER Working Paper*, n° 16893.
- Röhn, O. (2010), « New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 762, Éditions OCDE.
- Serres, A. de, F. Murtin et G. Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 774, Éditions OCDE.
- Sutherland, D., P. Hoeller et R. Merola (2012), « Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 932, Éditions OCDE.
- Sutherland, D., R. Price, I. Joumard et C. Nicq (2007), « Performance and Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 546, Éditions OCDE.
- Von Hagen, J., A.H. Hallett et R.R. Strauch (2002), « Budgetary Consolidation in Europe: Quality, Economic Conditions and Persistence », *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 16.