

Comment assainir les budgets nationaux? une comparaison internationale

Au cours des quarante dernières années, les quotes-parts d'endettement de nombreux pays de l'OCDE ont atteint un niveau historiquement élevé, qui n'avait été observé que durant les périodes d'après-guerre. La Suisse ne fait pas exception, même si sa propre quote-part d'endettement est relativement faible en comparaison internationale. Cette situation conduit les milieux politiques à réfléchir, depuis environ deux ans, sur la meilleure formule en matière d'assainissement budgétaire. Les questions sont les suivantes: quelle doit être la portée des allègements budgétaires? la consolidation doit-elle passer par une réduction des dépenses ou par un accroissement des recettes? dans quelles circonstances l'assainissement allégera-t-il effectivement le budget à long terme? une telle mesure s'accompagne-t-elle forcément d'une récession¹?



La Suisse a décidé d'assainir son budget en 1999 et 2000: ce furent des échecs si on s'en réfère aux critères appliqués. L'exemple de l'Irlande montre, entre autres, qu'il faut maintenir la discipline au niveau des dépenses, les années suivantes, pour que l'opération réussisse.

Photo: Keystone

Alesina et Perotti (1997) ainsi qu'*Alesina et Ardagna (1998)* ont été les premiers à se pencher sur l'examen empirique des assainissements budgétaires. Selon eux, ces derniers sont concluants s'ils se font principalement par le biais de réductions ciblées des dépenses dans le domaine des transferts. Ils échouent, par contre, souvent lorsque la priorité est accordée à la réduction des dépenses d'investissement et à l'augmentation des impôts. *Zaghini (2001)* confirme également, par des évidences empiriques, que les consolidations réussies à long terme ont été atteintes grâce à des réductions discrétionnaires des dépenses.



Christoph A. Schaltegger
Chargé de cours à l'université de Saint-Gall, conseiller spécialisé du chef du Département fédéral des finances (DFF)



Martin-Hans Weder
B.A. HSG, étudiant à l'université de Saint-Gall

Le présent article se propose de vérifier les conclusions susmentionnées. Il compare, en outre, la situation de la Suisse avec les autres pays et plus particulièrement avec l'Irlande. Ce rapprochement est intéressant, car ces deux nations ont entamé en 2000 un assainissement budgétaire qui ne s'est pas traduit par les mêmes résultats.

Les assainissements budgétaires dans les pays de l'OCDE

L'analyse se fonde sur les données fournies par l'OCDE: exception faite de la Norvège, elle intègre tous les pays ne présentant pas de grosses lacunes dans les données pour la période 1980–2007². Les importants gisements pétroliers de la Norvège réduisent sa pertinence en matière de finances publiques: de ce fait, elle n'est généralement pas prise en compte dans les comparaisons internationales. L'échantillonnage se compose dès lors de 23 pays et regroupe un total de 644 observations, réparties sur la période allant de 1980 à 2007.

Dans un premier temps, nous examinerons si et quand ces 23 pays ont pris des mesures

Tableau 1

Périodes d'amélioration budgétaire notable dans les pays de l'OCDE, 1980-2007

Pays	Nombre de périodes	Année(s)
Allemagne	2	1989, 2000
Australie	3	1987-88, 1994
Autriche	4	1984, 1996-97, 2001
Belgique	2	1982, 1984
Canada	6	1986-87, 1994-97
Corée du Sud	2	2000, 2004
Danemark	5	1983-86, 2005
Espagne	4	1986-87, 1996-97
Finlande	9	1984, 1989-90, 1994-98, 2000
France	1	1996
Grèce	7	1986-87, 1991, 1994, 1996, 1998, 2005
Irlande	6	1983-84, 1987-89, 2000
Islande	9	1984, 1987, 1990, 1995-97, 1999, 2004-05
Italie	4	1991-92, 1995, 1997
Japon	2	1984, 2004
Luxembourg	4	1993-94, 1997, 2000
Nouvelle-Zélande	4	1992-93, 1999, 2001
Pays-Bas	4	1985, 1991, 1996, 2005
Portugal	3	1982, 1992, 1995
Royaume-Uni	7	1988, 1994-98, 2000
Suède	10	1983-84, 1987, 1994-98, 2000, 2004
Suisse	2	1999-2000

Source: Schaltegger, Weder/La Vie économique

Tableau 2

Modifications des recettes, dépenses, déficits, dettes et taux de croissance au fil du temps (en % et point de % du PIB)

	Observations	Consolidation	Succès	Échecs
Nombre de périodes	644	100	46	54
Solde primaire	0,32%	1,05%	0,74%	1,32%
Δ solde primaire	0,06%	2,31%	2,32%	2,30%
Δ quote-part de l'État	0,07%	-1,34%	-1,86%	-0,89%
Δ quote-part des recettes	0,17%	0,88%	0,45%	1,23%
Croissance	2,78%	3,47%	3,87%	3,14%
Croissance p. rapport au G7	0,66%	0,60%	0,69%	0,58%
Δ dettes	0,88%	0,17%	-0,94%	1,09%
Dettes	61,0%	65,2%	69,0%	61,8%

Source: Schaltegger, Weder/La Vie économique

consolidation, le solde primaire augmente en moyenne d'au moins 2 points de % du PIB par rapport à la dernière année de la phase d'assainissement ou si, trois ans après, la quote-part d'endettement brut se situe à au moins 5 points de % en deçà de la valeur de la dernière année de la phase d'assainissement.

Sur la base de ces critères, les 644 observations se sont traduites par un total de 100 périodes d'assainissement budgétaire se répartissant sur 22 des 23 pays. Le cycle conjoncturel doit-il être intégré au traitement des données? Pour répondre à cette question, nous avons comparé les soldes primaires bruts avec ceux corrigés des cycles. Ces derniers ne jouent qu'un rôle accessoire lors de l'identification des allègements budgétaires fondamentaux (voir *tableau 1*).

Caractéristiques des allègements budgétaires réussis et ratés

Le *tableau 2* s'intéresse au succès des assainissements budgétaires identifiés. Selon les définitions 1 et 2, 46% des allègements budgétaires ont été concluants alors que pour les 54% restants, les mesures prises ne se sont pas avérées durables. Neuf des 22 pays n'ont pas pu concrétiser leurs efforts: Belgique, Allemagne, France, Japon, Luxembourg, Autriche, Portugal, Suisse et Corée du Sud.

Sur la période 1980-2007, le solde primaire s'est élevé en moyenne à 0,32% du PIB. Si l'on considère les intérêts versés, le déficit se situe en moyenne à 2% du PIB. La quote-part de l'État a en moyenne légèrement progressé de 0,07 point de % par an tandis que la quote-part des recettes affichait une hausse sensiblement plus marquée de 0,17 point de % par an. L'accroissement des dépenses sociales a également été notable avec en moyenne 0,16 point de % du PIB par an. De même, l'endettement a connu une hausse moyenne de 0,88 point de % du PIB par an.

Le solde primaire moyen était de 1,05% durant les phases de consolidation et se situait nettement plus haut que durant les autres périodes. Par ailleurs, les phases de consolidation se sont distinguées par une forte progression du solde primaire (2,31 points de % par an). Ces périodes se sont non seulement accompagnées d'une réduction sensible des dépenses (-1,34 point de %), mais également d'une hausse moins importante des recettes (0,88 point de %). Dans les pays où les allègements budgétaires ont réussi, la quote-part de l'État a baissé en moyenne de 1,86 point de % tandis que celle des recettes augmentait de 0,45 point de %. La croissance économique s'y est révélée vraiment élevée (3,9%) et se situe nettement

pour assainir les finances de l'État. Puis, dans un deuxième temps, nous évaluerons si ces phases de consolidation se sont révélées concluantes à long terme. La définition d'une amélioration notable et concluante de la situation financière est empruntée à *Alesina et Perrotti (1997)*³:

- on parle d'une *phase d'amélioration budgétaire notable* si le solde primaire augmente en un an d'au moins 1,5 point de % du produit intérieur brut (PIB) ou si, en l'espace de deux années consécutives, il augmente d'au moins 1,25 point de % du PIB par an;
- une *phase d'assainissement budgétaire est concluante* si, dans les trois ans suivant la

1 Les vues exprimées dans cet article sont exclusivement celles de l'auteur.

2 L'OCDE ne dispose de données sur la Suisse que depuis 1990.

3 La définition d'Alesina et Perrotti (1997) se concentre sur les allègements budgétaires marquants et discrétionnaires. Ceux qui ont été réalisés graduellement sur un horizon temporel plus long ne sont pas inclus dans cette définition.

Tableau 3

Évolution avant, pendant et après la phase de consolidation
 (en % et en point de % du PIB)

Variable	Succès (46)			Échecs (54)		
	Avant	Pendant	Après	Avant	Pendant	Après
Solde primaire	-1,28%	0,74%	2,47%	-0,63%	1,32%	0,60%
Δ solde primaire	0,82%	2,32%	0,09%	-0,01%	2,30%	-0,54%
Δ quote-part de l'État	0,44%	-1,86%	-0,23%	0,43%	-0,89%	0,46%
Δ quote-part des recettes	-0,41%	0,45%	0,05%	0,33%	1,23%	0,04%
Croissance	1,89%	3,87%	3,54%	2,69%	3,14%	2,31%
Croiss. p. rapp. au G7	0,24%	0,69%	1,02%	0,63%	0,58%	-0,12%
Δ dettes	2,82%	-0,94%	-2,53%	2,58%	1,09%	1,90%
Dettes	64,3%	69,0%	61,3%	57,9%	61,8%	64,9%

Source: Schaltegger, Weder/La Vie économique

au-dessus de la croissance non pondérée du G7 (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Canada, États-Unis). Les dettes ont pu, comme prévu, être ramenées à un niveau beaucoup plus faible durant les phases d'assainissement concluantes que durant celles qui ont échoué. On remarque, en outre, que les pays qui ont réussi à consolider leur budget accusaient auparavant des dettes supérieures à la moyenne. Dans leur cas, l'endettement s'élevait en moyenne à près de 69% du PIB, alors qu'il se situait à 61% sur l'ensemble des périodes.

Les valeurs calculées appuient la thèse selon laquelle les allègements budgétaires sont concluants à long terme lorsqu'ils passent principalement par une révision des dépenses⁴. En effet, dans le cas des assainissements budgétaires malheureux, les recettes ont augmenté de 1,23 point de % en moyenne et de seulement 0,45 point lors d'assainissements budgétaires réussis. De même, les dépenses n'ont pu être réduites que de 0,89 point de % lors de tentatives infructueuses, tandis que la quote-part de l'État baissait de 1,86 point de % par an dans les cas concluants.

Situation financière avant et après les phases d'assainissement budgétaire

Le *tableau 3* démontre que les efforts de consolidation budgétaire sont consentis quand les déficits primaires sont relativement élevés au cours de la phase préliminaire d'assainissement budgétaire⁵. Ainsi, les données confirment l'hypothèse selon laquelle les milieux politiques ne réagissent que lorsque le budget est dans une situation critique⁶. Curieusement, le déficit primaire lors d'assainissements réussis s'avère, dans la phase préliminaire, deux fois plus élevé avec -1,28% du PIB que dans les pays où l'assainissement n'était pas durable (0,63% du PIB). Les quotes-parts

de l'État sont également en hausse durant cette période. Déjà élevé, l'endettement progresse durant la phase préliminaire d'allègement budgétaire de 2,8 et 2,6 points de % par an en moyenne. Quant à la croissance économique, elle se révèle modérée, voire moyenne avec 1,9% et 2,7%.

La période qui suit l'allègement budgétaire se distingue fortement de la phase préliminaire: les pays qui ont réussi à assainir leurs finances ont dégagé un excédent primaire de 2,5% du PIB en moyenne au cours des trois années qui ont suivi, avec une légère tendance à l'amélioration. La quote-part de l'État a pu être réduite de 0,2 point de % supplémentaire par an. Au cours de la même période, l'endettement a globalement baissé de 2,5 points de %, tandis que la croissance économique s'élevait au-dessus de la moyenne, avec un taux de 3,5% par an. Cela pourrait donc signifier qu'une politique financière restrictive non seulement ne déclenche pas de récession, mais se traduit au contraire par une expansion. En économie, on peut le justifier par le fait qu'une réduction des transferts et des impôts à l'origine de distorsions permet d'améliorer aussi bien l'efficacité de l'allocation que celle de la production. Les évidences empiriques de tels «effets non keynésiens» ne sont, cependant, pas sans ambiguïté⁷. L'élément déterminant pour juger de l'effet positif ou négatif d'une consolidation sur la croissance et la consommation semble être, en fin de compte, la volonté crédible du gouvernement de consolider effectivement les finances⁸.

Les assainissements budgétaires de 2000: une comparaison Suisse-Irlande

La comparaison des deux pays est donnée à titre d'illustration. Elle se fonde sur le fait que, d'une part, ceux-ci ont profité, la même année, d'une amélioration budgétaire notable et que, d'autre part, les résultats ont été différents. La mise en parallèle de deux pays aux caractéristiques historiques, culturelles, institutionnelles, économiques et sociodémographiques si dissemblables ne revêt, cependant, qu'une pertinence très limitée. Il faut, de plus, considérer le fait que la politique suisse en matière de finances est fortement empreinte de fédéralisme.

Comme le montre le *tableau 1*, aussi bien l'Irlande que la Suisse ont connu en 2000 une amélioration budgétaire notable. Selon la définition d'Alesina et Perotti, celle de la Suisse ne peut pas être considérée comme durable. En effet, le solde primaire s'est à nouveau détérioré après l'an 2000. Devenus nécessaires, les programmes d'allègement du budget (PAB) 2003 et 2004⁹ au niveau de la Confédération, accompagnés d'action du même ordre

4 Alesina et Perotti (1997).

5 Moyenne des trois années précédentes.

6 Cette constatation relève de l'évidence: en effet, il n'y a pas de raison d'assainir le budget sans déséquilibre budgétaire. Elle fait également écho au malaise souvent exprimé selon lequel des corrections budgétaires ne sont décidées que lorsque la situation devient urgente plutôt que pour empêcher que cela ne se produise.

7 Voir les travaux de Giavazzi et Pagano (1995), Hogan (2004), Miller et Russek (2003) ou Perotti (1999).

8 Prammer (2004).

9 Voir les arrêtés fédéraux du 19 décembre 2003 (RO 2004 1633) et du 17 juin 2005 (RO 2005 5427).

10 Il sied en outre de tenir compte du fait que la Suisse a affiché pendant toute la période des taux de croissance nettement inférieurs à ceux de l'Irlande.

Tableau 4

Comparaison des assainissements budgétaires en Suisse et en Irlande, 1999–2000

(en % et en point de % du PIB)

Variable	Suisse					Irlande				
	Avant (a)	Pendant (b)	Après (c)	Δ b-a	Δ c-a	Avant (a)	Pendant (b)	Après (c)	Δ b-a	Δ c-a
Solde primaire	-0,97%	1,90%	0,57%	2,87%	1,53%	4,13%	5,20%	0,33%	1,07%	-3,80%
Quote-part de l'État	35,63%	34,25%	35,73%	-1,38%	0,10%	35,10%	31,60%	33,33%	-3,50%	-1,77%
Quote-part des recettes	33,87%	35,45%	35,60%	1,58%	1,73%	37,17%	36,00%	33,53%	-1,17%	-3,63%
Croissance	1,73%	2,45%	0,33%	0,72%	-1,40%	10,33%	9,20%	5,57%	-1,13%	-4,77%
Croissance p. rapp. au G7	-0,60%	-0,90%	-1,04%	-0,53%	-0,13%	7,69%	5,31%	4,20%	-2,38%	-3,49%
Dettes	52,90%	52,95%	55,77%	0,05%	2,87%	58,51%	42,60%	36,37%	-15,90%	-22,10%

Source: Schaltegger, Weder/La Vie économique

Encadré 1

Bibliographie

- Alesina A. et Ardagna S., «Tales of Fiscal Adjustment», *Economic Policy*, 21, 1998, p. 205–247.
- Alesina A. et Perotti R., *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, IMF Staff Papers, 44, 1997, p. 210–248.
- Giavazzi F. et Pagano M., *Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience*, NBER Working Paper n° 5332, Cambridge, NBER, 1995.
- Hogan V., «Expansionary Fiscal Contractions? Evidence from Panel Data», *Scandinavian Journal of Economics*, 106, 2004, p. 647–659.
- Miller S. et Russek F., «The Relationship between Large Fiscal Adjustments and Short-term Output Growth under Alternative Fiscal Policy Regimes», *Contemporary Economic Policy*, 21, 2003, p. 41–58.
- Perotti R., «Fiscal Policy in Good Times and Bad», *Quarterly Journal of Economics*, 114, 1999, p. 1399–1436.
- Prammer D., «Expansionary Fiscal Consolidations? An Appraisal of the Literature on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy and a Case Study for Austria», dans Österreichische Nationalbank, *Monetary Policy & The Economy: Quarterly Review of Economic Policy*, Vienne, 2004, p. 34–52.
- Zaghini A., «Fiscal Adjustments and Economic Performance: A Comparative Study», *Applied Economics*, 33, 2001, 613–624.
- Administration fédérale des finances (AFF), *Rapport du Conseil fédéral relatif à l'évolution de la dette des administrations publiques*, 2006.

dans les cantons et les communes, prouvent que les efforts d'assainissement consentis en 1999 et 2000 n'étaient pas promis au succès à long terme. Il convient, néanmoins, de considérer que, dans le cas de la Suisse, les dettes se sont accrues d'environ 10 milliards de francs supplémentaires en 2002 du fait de l'assainissement d'anciennes charges et de corrections statistiques¹⁰. Reste que, même sans considérer ces facteurs particuliers, l'assainissement de 1999/2000 ne peut pas être considéré comme abouti.

À l'instar de la Suisse, après une amélioration initiale du solde primaire, l'Irlande n'est pas parvenue à maintenir une stabilisation budgétaire durable. Or, le *tableau 4* révèle la raison pour laquelle l'assainissement mené par l'Irlande peut être considéré comme réussi: tandis que cette dernière réussissait à amortir sensiblement ses dettes au-delà de la phase d'assainissement, celles de la Suisse augmentaient à nouveau (comme l'indique le rapport du Conseil fédéral sur l'évolution de la dette publique). L'endettement irlandais dépassait encore 100% du PIB au milieu des années quatre-vingt. Un premier assainissement budgétaire, en 1983 et 1984, s'est soldé par un échec. En 1987, le nouveau gouvernement a remis l'ouvrage sur le métier et s'est concentré sur les dépenses; la mesure a, cette fois-ci, porté ses fruits. L'assainissement effectué en l'an 2000 a suivi le même schéma: il a permis de réduire les dettes de plus de 50% pour les ramener à un niveau nettement inférieur à 40% du PIB. Ce sont principalement les importantes privatisations réalisées depuis 1987 qui sont à l'origine de cette impressionnante réduction de l'endettement public. Ces opérations ne peuvent, toutefois, se répéter à l'infini.

Si l'on compare la composition du budget après l'évolution des dépenses et des recettes, on remarque également des différences intéressantes: la Suisse est parvenue à réduire notablement la quote-part des dépenses pendant la phase d'assainissement, mais n'a pas respecté cette discipline sur la durée. En revanche, l'Irlande a imposé une diminution durable des dépenses. Ainsi, alors que celle-ci concentrait principalement son assainissement sur les dépenses, la Suisse qui avait commencé avec les mêmes méthodes, faisait machine arrière.

Conclusion

Conclusion

L'analyse des 23 pays de l'OCDE démontre que les assainissements budgétaires portent leurs fruits lorsque la situation est critique à la base. Autrement dit, les pays qui ont mené à bien leurs assainissements budgétaires affichaient un taux d'endettement élevé et croissant, des quotes-parts de l'État en hausse et une faible croissance économique. Il est intéressant de noter que le succès des efforts de consolidation dépend des mesures prises au plan des dépenses.

L'échec de la tentative suisse provient surtout du fait que la discipline n'a pas été maintenue à ce dernier niveau après 1999/2000. L'année 2006 sera très vraisemblablement synonyme d'améliorations budgétaires notables pour la Suisse. Si, contrairement à la tentative de 1999/2000, elle parvient à maîtriser à long terme l'évolution des dépenses, les conditions d'un assainissement budgétaire réussi seront réunies.