

## PRÉSENTATION

LES AJUSTEMENTS  
BUDGÉTAIRES

En 1996, dix-sept pays de l'OCDE sur dix-neuf<sup>1</sup> ont mené des politiques de restriction budgétaire. En 1997, il devrait en aller de même. Et par delà la conjoncture présente, la plupart des pays industriels se préparent à conduire au cours des prochaines années des politiques d'ajustement des comptes publics. Aux Etats-Unis, le président Clinton et le Congrès se sont accordés pour retenir l'objectif d'un retour à l'équilibre en 2002. Au Japon, où la politique budgétaire a beaucoup été sollicitée pour soutenir l'activité depuis 1992 – avec, d'ailleurs, une efficacité discutable –, le temps de la restriction est venu. En Europe, 1997 devait marquer le point d'orgue de la convergence vers les cibles fixées par le traité de Maastricht, mais l'effort sera maintenu par la suite puisque le « Pacte de stabilité et de croissance », dont le principe a été adopté au Conseil européen de Dublin, fixe un nouvel objectif : l'équilibre budgétaire. A plus long terme, les déséquilibres des régimes de retraite pèseront presque partout sur l'équilibre futur des comptes publics et imposeront de nouveaux efforts. Il est donc essentiel de pouvoir évaluer les incidences macro-économiques des politiques d'ajustement budgétaire.

Pour procéder à ces évaluations, il est le plus souvent fait recours aux modèles macro-économétriques. Cela est naturel, car c'est très largement dans ce but qu'ont été construits ces modèles. Ceux-ci ont évolué avec le temps : du fait de l'ouverture accrue des économies, des modifications intervenues dans le comportement des ménages, de la meilleure prise en compte des bouclages financiers, les multiplicateurs de dépenses publiques des modèles actuels sont généralement nettement plus faibles que voici dix ou quinze ans. L'incidence sur la croissance d'une restriction budgétaire conduite dans un seul pays en est réduite d'autant. Mais les évaluations fournies par les modèles sont souvent contestées, pour plusieurs raisons.

La théorie a, tout d'abord, mis en évidence les limites de l'approche usuelle de l'impact des politiques budgétaires. Celle-ci néglige en effet les comportements d'anticipation qui peuvent être importants lorsque la gravité de la situation budgétaire – déficit massif, croissance non contrôlée de la dette – laisse attendre une

1. L'OCDE ne fournit pas des évaluations de l'orientation de la politique budgétaire pour l'ensemble des Etats membres.

correction imminente. Autant il est excessif, et empiriquement faux, de prétendre que les agents privés voient systématiquement les impôts futurs derrière le déficit d'aujourd'hui, autant il est clair que peuvent exister des circonstances dans lesquelles ces canaux d'influence de la politique budgétaire prennent le pas sur les canaux usuels de transmission par le revenu. En ce sens, effets keynésiens et non keynésiens peuvent coexister dans le temps.

Certains pays ont, ensuite, réussi à conduire des ajustements budgétaires sans coût macro-économique apparent, tandis que d'autres ont laissé leurs déficits se détériorer sans parvenir à relancer l'activité. En particulier, les expériences d'ajustement réussies et apparemment indolores conduites par l'Irlande et le Danemark au milieu des années quatre-vingt ont attiré l'attention. Ces « contes de fées », qui semblent démentir les évaluations fournies par les modèles, ont suscité un ensemble de travaux empiriques qui se sont fixé pour but d'examiner dans quelle mesure l'expérience des pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années permet de mettre en évidence d'autres cas similaires, et dans l'affirmative, de dégager quels sont les ressorts des ajustements budgétaires indolores.

Les ajustements budgétaires en cours dans un certain nombre de pays se caractérisent enfin par la précision des calendriers qui fixent des objectifs à moyen terme : en Europe, les candidats à la monnaie unique se sont vu à la fois assigner une cible et une échéance précise ; aux Etats-Unis, il en va un peu de même. Dès lors que ces objectifs sont pris au sérieux par les agents, et que ceux-ci les intègrent dans leurs propres plans, une telle programmation peut avoir des effets propres qui ne se réduisent pas à l'addition des impulsions annuelles au cours de la période d'ajustement <sup>2</sup>.

Les trois articles de ce dossier explorent différentes facettes de ces questions. Philippine Cour, Eric Dubois, Selma Mahfouz et Jean Pisani-Ferry procèdent à une analyse empirique des épisodes d'expansion et d'ajustement budgétaire de grande ampleur qu'ont connus les pays de l'OCDE au cours de ces vingt dernières années. Georges de Ménil revient sur la comparaison des comportements keynésiens et non keynésiens, et souligne le rôle de l'accès à la liquidité dans le développement de comportements non keynésiens. Il examine ensuite quelles leçons il convient de tirer de cette analyse dans la perspective de l'Union monétaire. Enfin Patrick Artus s'attache, dans un modèle théorique, à déterminer comment une perspective crédible de réduction des déficits (à la manière de celle qui résulte des engagements de Maastricht) affecte l'incidence immédiate des politiques budgétaires.

Le point commun de ces trois articles est de ne pas opposer, comme à l'habitude, des visions abstraites du fonctionnement de l'économie, mais de s'attacher à situer le débat sur les effets des politiques budgétaires dans un contexte bien déterminé. Ils n'examinent pas quel est l'effet des ajustements budgétaires en tout lieu et en tout temps, mais regardent si des circonstances particulières – menace

2. De la même manière, on peut penser que si celui-ci est crédible, la mise en place d'un « Pacte de stabilité » rendra les agents européens moins keynésiens, car à l'approche de la limite fixée pour le déficit ils anticiperont avec certitude un retournement de l'orientation de la politique budgétaire.

de crise budgétaire –, des changements structurels – meilleur accès des ménages à la liquidité – ou un environnement spécifique de politique économique – l'Europe de Maastricht – sont susceptibles de modifier les comportements et d'altérer les enchaînements usuels.

Les articles de ce dossier sont issus d'une journée de travail que le CEPII et le DELTA, Département et Laboratoire d'Economie Théorique et Appliquée (CNRS/EHESS/ENS), avaient organisé conjointement en septembre 1996; on trouvera donc ci-après les commentaires de Pierre-Yves Hénin, Michèle Debonneuil et Robert Ford sur ces trois articles. À l'occasion de cette publication, je voudrais remercier encore une fois les institutions qui avaient apporté leur soutien à cette manifestation, la *Florence Gould Foundation*, la *French-American Foundation*, la Délégation générale à la langue française, ainsi que Georges de Ménil qui en avait été le co-organisateur, et l'Assemblée nationale qui a bien voulu accueillir les participants.

Jean Pisani-Ferry

