

Le trilemme de la consolidation budgétaire : une analyse institutionnelle des trajectoires nordiques

The Fiscal Consolidation Trilemma: An Institutional Analysis of Nordic Trajectories

EKRA Yapi Gabriel

Économiste politique - Enseignant chercheur
École nationale d'administration publique (ÉNAP)
Université du Québec (Canada)

Date de soumission : 05/08/2026

Date d'acceptation : 30/09/2026

Pour citer cet article :

EKRA. Y.G. (2026) « Le trilemme de la consolidation budgétaire : une analyse institutionnelle des trajectoires nordiques », Revue Française d'Économie et de Gestion « Volume 7 : Numéro 10 » pp : 92- 119.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons
Attribution License 4.0 International License



Résumé

Cet article explique pourquoi certaines consolidations budgétaires produisent des effets durables tandis que d'autres n'entraînent qu'une amélioration temporaire. À partir d'une comparaison de la Suède, du Danemark et de la Finlande entre 1980 et 1999, fondée sur un *Most Similar Systems Design* et le *process tracing*, il conceptualise la consolidation comme un trilemme de gouvernance entre rétablissement durable des finances publiques, préservation des engagements fondamentaux de l'État et soutenabilité politique de la trajectoire de réforme. Ce trilemme constitue non une incompatibilité logique, mais une contrainte d'arbitrage séquentiel. Les résultats montrent que la durabilité dépend moins de l'intensité initiale de l'ajustement que de l'articulation de trois mécanismes : la contrainte déclenche et rythme l'ajustement, la crédibilisation stabilise les engagements et la coordination budgétaire en assure la cohérence et la continuité. La consolidation durable correspond ainsi à l'institutionnalisation progressive d'une discipline initialement contingente.

Mots clés : consolidation budgétaire ; trilemme budgétaire ; discipline budgétaire ; gouvernance budgétaire ; institutionnalisation ; process tracing.

Abstract

This article explains why some fiscal consolidations produce lasting effects while others result only in temporary improvements. Drawing on a comparison of Sweden, Denmark, and Finland between 1980 and 1999, using a *Most Similar Systems Design* and *process tracing*, it conceptualizes fiscal consolidation as a governance trilemma involving the durable restoration of public finances, the preservation of the state's core commitments, and the political sustainability of the reform trajectory. Rather than a logical incompatibility, this trilemma constitutes a constraint requiring sequential trade-offs. The findings show that durability depends less on the initial intensity of fiscal adjustment than on the interplay of three mechanisms: constraint triggers and shapes the pace of adjustment, credibility-building stabilizes commitments over time, and fiscal coordination ensures coherence and continuity in their implementation. Durable fiscal consolidation thus results from the progressive institutionalization of initially contingent fiscal discipline.

Keywords : fiscal consolidation; fiscal trilemma; fiscal discipline; fiscal governance; institutionalization; process tracing.

Introduction

Depuis les années 1980, la consolidation budgétaire constitue un enjeu majeur de la gouvernance des finances publiques dans les démocraties avancées. Face aux déficits persistants, à l'endettement et aux crises économiques, de nombreux gouvernements ont engagé des ajustements substantiels. Pourtant, la réduction du déficit ne garantit pas une amélioration durable : certaines consolidations produisent une amélioration persistante du solde et une stabilisation suivie d'une réduction de la dette, tandis que d'autres sont suivies d'un retour des déséquilibres. La littérature explique principalement ces différences par la composition des ajustements, les institutions budgétaires et les contraintes d'économie politique (Alesina & Perotti, 1995, 1997 ; Hallerberg, Rainer Strauch & Von Hagen, 2009 ; Alesina, Giavazzi & Favero, 2019). Elle explique toutefois moins précisément comment ces facteurs s'articulent causalement et séquentiellement pour transformer un ajustement initial en consolidation durable, alors même que les gouvernements doivent rétablir leurs finances publiques sous des contraintes institutionnelles et politiques susceptibles d'affecter la continuité des réformes (Iversen & Wren, 1998 ; Rodrik, 2012).

Cet article conceptualise cette tension comme un trilemme de la consolidation budgétaire entre trois objectifs : rétablir durablement les finances publiques (discipline budgétaire), préserver les engagements fondamentaux de l'État (préservation de l'État-providence) et maintenir la soutenabilité politique de la trajectoire de réforme. Contrairement aux trilemmes fondés sur une incompatibilité logique, celui-ci constitue une contrainte d'arbitrage séquentiel : les trois objectifs peuvent être poursuivis conjointement, mais leur articulation exige une hiérarchisation temporaire des priorités et l'organisation de leurs arbitrages dans le temps. L'article répond ainsi à la question suivante : **par quels mécanismes et selon quelles séquences un ajustement budgétaire initial se transforme-t-il en consolidation durable ?**

L'argument central est que cette transformation dépend moins de l'intensité initiale de l'ajustement que de l'institutionnalisation progressive de la discipline budgétaire, notamment la capacité des gouvernements à faire évoluer une discipline contingente vers une discipline institutionnalisée. Trois mécanismes complémentaires structurent ce processus : la contrainte déclenche et rythme de l'ajustement budgétaire ; la crédibilisation stabilise les engagements ; la coordination budgétaire assure la cohérence et la continuité de leur mise en œuvre. L'article formule des propositions théoriques assorties d'attentes empiriques sur leurs fonctions et leur articulation séquentielle. Sa contribution est double : conceptualiser la résolution du trilemme

comme un processus d'arbitrage séquentiel et déplacer l'analyse des instruments pris isolément vers les fonctions causales qu'ils remplissent dans la consolidation durable.

L'étude compare la Suède, le Danemark et la Finlande entre 1980 et 1999 selon un devis des systèmes les plus similaires (*Most Similar Systems Design*) combiné à un *process tracing* centré sur les mécanismes (Lijphart, 1971 ; George & Bennett, 2005 ; Beach & Pedersen, 2019). Le premier permet de comparer des trajectoires différentes dans des contextes relativement proches ; le second reconstitue les séquences causales à partir des manifestations empiriques attendues et de leur confrontation à des explications alternatives, notamment la reprise économique, le contexte international et l'intégration européenne. Les résultats mettent en évidence trois temporalités d'institutionnalisation de la discipline budgétaire : rapide en Suède, graduelle au Danemark et différée en Finlande. Ils indiquent que la contrainte favorise l'ajustement initial, tandis que sa durabilité dépend davantage de la crédibilisation des engagements et de la coordination de leur mise en œuvre. L'article examine successivement la littérature sur la consolidation durable, le cadre théorique et ses propositions, la stratégie méthodologique, les trois trajectoires nationales, puis les résultats comparatifs et leurs conditions de transférabilité.

1. Revue de littérature

1.1. Le défi de la consolidation budgétaire durable

Depuis les années 1980, l'accumulation des déficits, la progression de la dette et les pressions démographiques ont placé la consolidation budgétaire au cœur de la gouvernance des finances publiques (Gupta et al., 2005 ; OECD, 2015a ; International Monetary Fund, 2018). La littérature distingue l'ajustement budgétaire, soit l'amélioration du solde résultant de mesures discrétionnaires sur les dépenses ou les recettes, de la consolidation durable. Celle-ci suppose que l'amélioration persiste suffisamment pour stabiliser puis réduire la dette malgré les changements de conjoncture économique ou politique (Alesina & Perotti, 1995 ; von Hagen, Hughes Hallett & Strauch, 2002).

Or, certains ajustements ne corrigent que temporairement les déséquilibres, tandis que d'autres produisent une amélioration persistante du solde et de la dette (von Hagen, Hughes Hallett & Strauch, 2002 ; Molnar, 2012). L'enjeu analytique consiste donc à expliquer les conditions de cette persistance. La réussite durable de la consolidation budgétaire, variable dépendante de l'analyse, est établie par une amélioration persistante du solde, une stabilisation suivie d'une réduction de la dette et l'absence de renversement substantiel de la trajectoire budgétaire.

1.2. Trois familles d'explications de la consolidation

La littérature privilégie trois familles d'explications : la composition de l'ajustement, les institutions budgétaires et l'économie politique des réformes. La première met l'accent sur les instruments mobilisés. Des ajustements d'ampleur comparable peuvent produire des résultats différents selon leur composition (Alesina et Perotti, 1995, 1997). Les consolidations reposant davantage sur la maîtrise des dépenses, notamment des transferts et de la masse salariale publique, apparaissent généralement plus durables que celles fondées principalement sur les recettes (Alesina, Giavazzi & Favero, 2019). Ces effets restent conditionnés par la conjoncture, la politique monétaire, le niveau initial de dette et les conditions de financement (International Monetary Fund, 2010). Cette approche éclaire donc principalement le contenu de l'ajustement, moins les mécanismes de sa persistance.

La deuxième famille met l'accent sur les institutions budgétaires. La fragmentation décisionnelle, les horizons politiques courts et le problème des ressources communes peuvent favoriser les déficits (Von Hagen & Harden, 1995). Les règles budgétaires, les plafonds de dépenses, les cadres pluriannuels et les procédures descendantes cherchent à limiter ces biais, notamment par la délégation au ministre des Finances ou par des engagements négociés entre partis gouvernementaux (Hallerberg, Rainer Strauch et Von Hagen, 2009). L'OCDE et le FMI soulignent également l'importance des cadres de moyen terme, des prévisions, du suivi de l'exécution et de la transparence budgétaire (OECD, 2015b ; International Monetary Fund, 2019). Cette littérature établit le rôle des institutions dans l'encadrement des décisions, mais explicite moins leur articulation temporelle au cours d'une consolidation.

La troisième famille relève de l'économie politique. Les consolidations redistribuent les ressources et affectent des politiques autour desquelles se sont constitués des bénéficiaires et des intérêts organisés, tandis que la dépendance au sentier accroît le coût politique des réformes (Pierson, 1996 ; Streeck, 2014). Les gouvernements doivent ainsi assainir les finances publiques tout en composant avec des engagements sociaux et institutionnels préexistants. Plus largement, Iversen et Wren (1998) ainsi que Rodrik (2012) montrent que l'action gouvernementale est structurée par des arbitrages entre objectifs difficilement maximisables simultanément. Ces approches éclairent les contraintes politiques entourant l'ajustement, mais expliquent moins leur articulation avec les institutions budgétaires dans la durée.

1.3. Le trilemme budgétaire : une contrainte d'arbitrage séquentiel

La notion de trilemme recouvre des configurations conceptuelles distinctes. Dans sa formulation classique, Mundell (1963) établit l'impossibilité de combiner simultanément taux

de change fixe, parfaite mobilité des capitaux et autonomie monétaire. D'autres travaux mobilisent une logique triangulaire pour analyser des objectifs concurrents : Iversen et Wren (1998) examinent les arbitrages entre emploi, égalité et discipline budgétaire, tandis que Rodrik (2012) met en tension hypermondialisation, souveraineté nationale et démocratie.

Le trilemme de la consolidation budgétaire proposé ici relève d'une logique différente. Il ne désigne ni une incompatibilité stricte entre trois objectifs ni la nécessité d'en abandonner durablement un pour réaliser les deux autres, mais une contrainte d'arbitrage entre rétablissement durable des finances publiques (discipline budgétaire), préservation des engagements fondamentaux de l'État (État-providence) et soutenabilité politique de la trajectoire de réforme. Le premier objectif exige une amélioration persistante du solde et de la dette ; le deuxième limite les marges d'ajustement ; le troisième conditionne la continuité des réformes. Sa spécificité réside donc dans sa dimension séquentielle. Les tensions entre ces objectifs sont gouvernées par une hiérarchisation temporaire des priorités et l'organisation de leurs arbitrages dans le temps, plutôt que par la recherche d'un équilibre statique ou l'abandon nécessaire de l'un d'entre eux. Le trilemme déplace ainsi l'analyse de la compatibilité abstraite entre objectifs vers les mécanismes permettant d'en organiser temporellement les tensions.

1.4. Lacune explicative et contribution

La littérature établit ainsi l'importance de la composition des ajustements (Alesina & Perotti, 1997 ; Alesina, Giavazzi & Favero, 2019), le rôle des institutions budgétaires (Von Hagen & Harden, 1995 ; Hallerberg, Rainer Strauch & Von Hagen, 2009) et les contraintes politiques entourant les réformes (Pierson, 1996). Elle explique toutefois moins précisément comment ces dimensions s'articulent causalement et séquentiellement pour transformer un ajustement initial en consolidation durable. La lacune porte donc moins sur l'identification des facteurs que sur leur enchaînement. L'article y répond par une lecture processuelle distinguant trois mécanismes comme contrainte, crédibilisation et coordination budgétaire, dont il examine les fonctions causales et l'articulation séquentielle. Il cherche ainsi à expliquer dans quelles conditions une discipline initialement contingente s'institutionnalise et permet à la consolidation de perdurer.

2. Cadre théorique : le trilemme budgétaire et ses mécanismes de résolution

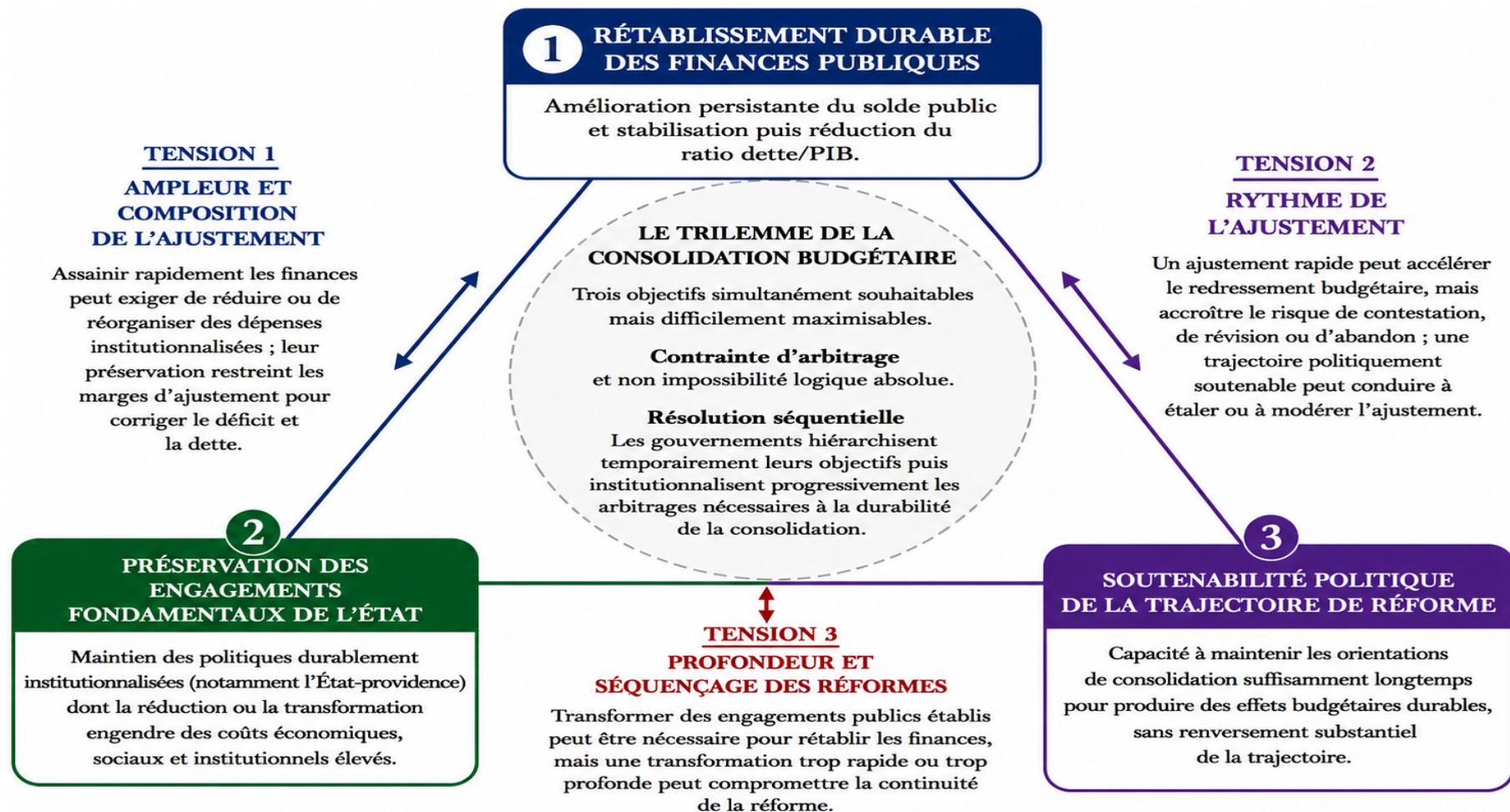
2.1. Le trilemme de la consolidation budgétaire : trois objectifs sous tension

Le trilemme de la consolidation budgétaire désigne la tension entre trois objectifs : rétablir durablement les finances publiques (discipline budgétaire), préserver les engagements fondamentaux de l'État (État-providence) et maintenir la soutenabilité politique de la trajectoire de réforme. Leur poursuite conjointe constitue le trilemme de la consolidation budgétaire. Le

premier suppose une amélioration persistante du solde et une stabilisation suivie d'une réduction de la dette. Le deuxième concerne les politiques durablement institutionnalisées, notamment celles de l'État-providence, dont la réduction ou la réorganisation contraint l'ampleur et la composition de l'ajustement. Le troisième renvoie à la capacité de maintenir les orientations de consolidation suffisamment longtemps pour produire des effets budgétaires durables, sans renversement substantiel. Dans cette perspective, l'action publique est perçue comme un arbitrage entre objectifs souhaitables, mais difficilement maximisables dans la durée (Mundell, 1963 ; Iversen & Wren, 1998 ; Rodrik, 2012). Ces objectifs engendrent trois tensions principales. La préservation des engagements institutionnalisés restreint les marges d'ajustement ; la rapidité du redressement peut compromettre la continuité des mesures ; et la transformation d'engagements établis peut accroître les difficultés de maintien de la trajectoire. Les arbitrages portent ainsi sur l'ampleur et la composition de l'ajustement, son rythme ainsi que la profondeur et le séquençage des réformes.

Contrairement au trilemme de Mundell (1963), fondée sur l'impossibilité de réaliser simultanément trois objectifs, le trilemme proposé ici constitue une contrainte d'arbitrage séquentiel. Les trois objectifs peuvent être poursuivis conjointement sans pouvoir être maximisés simultanément. Leur articulation repose donc sur une hiérarchisation temporaire des priorités et sur l'organisation des arbitrages dans le temps. La résolution du trilemme est ainsi séquentielle plutôt que statique : les arbitrages initialement imposés par les circonstances peuvent progressivement être incorporés aux règles, aux procédures et aux routines de la gouvernance budgétaire. Le passage d'une discipline contingente à une discipline institutionnalisée constitue le processus causal central analysé.

Figure 1. Le trilemme de la consolidation budgétaire : trois objectifs de la gouvernance de la consolidation



Note : Les trois sommets représentent les objectifs de la consolidation et les côtés, les tensions qui les relient. Le trilemme constitue une contrainte d'arbitrage résolue séquentiellement par l'institutionnalisation progressive des arbitrages budgétaires. **Source :** auteur.

2.2. Les mécanismes de résolution du trilemme

Dans une perspective néo-institutionnaliste historique, les institutions structurent les contraintes, les incitations et les temporalités de l'action publique (Mahoney & Thelen, 2010 ; Beach & Pedersen, 2019). Un mécanisme désigne ici le processus causal par lequel une configuration de gouvernance contribue à transformer un ajustement initial en consolidation durable. Trois mécanismes complémentaires sont distingués : contrainte, crédibilisation et coordination budgétaire.

2.2.1. La contrainte : déclencher et rythmer l'ajustement

La contrainte désigne une détérioration économique ou financière qui accroît le coût de l'inaction et réduit les possibilités de report. Une récession profonde, une crise bancaire ou monétaire, une hausse des coûts de financement ou une perte de confiance peuvent ainsi accélérer la réponse gouvernementale (Pierson, 2004, Jonung, 2009 ; Jonung, Kiander & Vartia, 2009). Le mécanisme attendu est : intensification de la contrainte → réduction des possibilités de report → accélération de l'ajustement → correction budgétaire. La contrainte fournit donc l'impulsion initiale et influence le rythme de l'ajustement, sans en garantir la durabilité. Lorsque l'urgence s'atténue, ses effets peuvent se dissiper s'ils ne sont pas relayés par des mécanismes institutionnels.

2.2.2. La crédibilisation : stabiliser les engagements

La crédibilisation désigne le processus par lequel les engagements budgétaires deviennent prévisibles, vérifiables et suffisamment contraignants pour orienter les décisions futures. Elle repose notamment sur des objectifs de solde, des plafonds de dépenses, des cadres pluriannuels et des procédures de suivi et de transparence (Hallerberg et al., 2009). Le mécanisme attendu est : institutionnalisation des engagements → réduction de la discrétion → cohérence intertemporelle accrue → stabilisation de la discipline budgétaire. Son efficacité dépend moins de l'existence formelle des dispositifs que de leur intégration effective au processus budgétaire.

2.2.3. La coordination budgétaire : assurer la cohérence de la mise en œuvre

La coordination budgétaire désigne la capacité à aligner les décisions des différents centres budgétaires sur les objectifs agrégés de finances publiques (Hallerberg, Rainer Strauch & Von Hagen, 2009). Elle répond à la fragmentation décisionnelle susceptible de compromettre les objectifs de solde, de dépenses ou de dette. Le mécanisme attendu est le suivant : alignement des décisions sur les objectifs agrégés → limitation des arbitrages incompatibles → cohérence de l'exécution → continuité de la trajectoire budgétaire. La coordination est entendue ici dans son acceptation strictement budgétaire : l'acceptabilité, la légitimation et la concertation

peuvent en affecter le contexte, sans constituer des mécanismes explicatifs autonomes dans cette analyse.

2.3. Le séquençage des mécanismes

Aucun mécanisme ne suffit isolément à expliquer une consolidation durable. L'argument porte sur leur articulation temporelle, dont la séquence analytique de référence est : contrainte → ajustement → crédibilisation → coordination budgétaire → consolidation durable. Cette séquence n'est pas universelle : l'ordre, l'intensité et le rythme d'activation des mécanismes peuvent varier. Une crise aiguë peut précipiter l'ajustement avant son institutionnalisation, tandis qu'une contrainte plus graduelle peut accompagner le développement progressif des dispositifs de crédibilisation et de coordination. Ces mécanismes remplissent des fonctions distinctes et complémentaires : la contrainte favorise l'ajustement initial, la crédibilisation stabilise les engagements et la coordination assure la cohérence de leur mise en œuvre.

2.4. Propositions théoriques et attentes empiriques

La proposition centrale porte sur la résolution séquentielle du trilemme et sur la transformation d'un ajustement initial en consolidation durable :

Proposition centrale (P) - Institutionnalisation de la discipline budgétaire

Une consolidation budgétaire devient durable lorsque la contrainte, la crédibilisation et la coordination budgétaire s'articulent de manière à transformer une discipline contingente en discipline institutionnalisée.

Cette proposition n'implique ni une séquence identique ni une intensité uniforme des mécanismes. Trois propositions en précisent les effets attendus.

P1 - Crédibilisation des engagements budgétaires

Lorsque les engagements de consolidation sont effectivement intégrés aux règles et aux procédures budgétaires, l'amélioration du solde et de la trajectoire de la dette devrait persister au-delà de l'ajustement initial.

Les manifestations attendues sont l'adoption et l'application effective de règles, de plafonds de dépenses ou de cadres budgétaires pluriannuels, leur intégration aux arbitrages budgétaires et le maintien de la discipline après l'atténuation de la contrainte initiale.

P2 - Coordination budgétaire

Lorsque les décisions des différents centres budgétaires sont coordonnées avec les objectifs agrégés de finances publiques, la trajectoire de consolidation devrait présenter davantage de cohérence et de continuité.

Les manifestations attendues sont des procédures intégrées d'arbitrage, l'alignement des décisions sectorielles sur les objectifs agrégés, la cohérence entre programmation et exécution, ainsi que la limitation des dérogations susceptibles de compromettre la trajectoire.

P3 - Contrainte budgétaire

Une intensification de la contrainte économique ou financière devrait accélérer l'ajustement initial, sans suffire à en expliquer la durabilité.

Les manifestations attendues sont l'accroissement du coût de l'inaction, la réduction des possibilités de report, l'accélération des décisions d'ajustement et l'amélioration subséquente du solde. La persistance de cette amélioration devrait ensuite être associée aux mécanismes de crédibilisation et de coordination budgétaire.

3. Méthodologie de recherche

3.1. Stratégie de recherche, sélection des cas, période et données

L'étude adopte un devis qualitatif comparatif fondé sur la logique des systèmes les plus similaires (*Most Similar System Design*, MSSD) (Lijphart, 1971), combiné à un *process tracing* centré sur les mécanismes (George & Bennett, 2005 ; Beach & Pedersen, 2019). Le MSSD compare des cas structurellement proches présentant des trajectoires de consolidation différentes, tandis que le *process tracing* reconstitue les mécanismes reliant contrainte, crédibilisation et coordination budgétaire aux résultats observés. L'inférence porte ainsi sur la temporalité, les manifestations empiriques attendues et l'enchaînement des processus plutôt que sur la seule covariation entre facteurs et résultats.

La Suède, le Danemark et la Finlande présentent plusieurs caractéristiques communes : économies avancées, démocraties consolidées, fortes capacités administratives et États-providence développés. Ces similarités réduisent l'hétérogénéité structurelle sans l'éliminer et permettent d'examiner des trajectoires différentes dans des contextes relativement comparables (Lijphart, 1971 ; George & Bennett, 2005). Les cas varient notamment par l'intensité des contraintes initiales, le rythme de l'ajustement et les transformations de leur gouvernance budgétaire (Jonung, 2009 ; Jonung, Kiander & Vartia, 2009 ; Andersson & Jonung, 2018). La période 1980-1999 couvre l'accumulation des déséquilibres, les ajustements, les transformations institutionnelles et la stabilisation ultérieure des finances publiques, permettant de distinguer une correction conjoncturelle d'une consolidation durable. L'analyse combine des indicateurs budgétaires et macroéconomiques comme le solde public, la dette, les dépenses et la croissance, avec un corpus de documents budgétaires, gouvernementaux et parlementaires, de publications des banques centrales et d'organisations internationales ainsi que de travaux

scientifiques. Les données proviennent principalement de l'OCDE, du Fonds monétaire international, des ministères des Finances, des banques centrales et des instituts statistiques nationaux. Grâce à leur triangulation, il devient possible de confronter les évolutions budgétaires aux transformations institutionnelles, révélant ainsi les manifestations empiriques des mécanismes étudiés.

3.2. Opérationnalisation des propositions théoriques

La variable dépendante est la réussite durable de la consolidation budgétaire, établie par la convergence de trois résultats : une amélioration persistante du solde public, une stabilisation suivie d'une réduction du ratio dette/PIB et l'absence de renversement substantiel de la trajectoire budgétaire. Cette définition distingue la durabilité de la seule intensité de l'ajustement. Les deux autres dimensions du trilemme délimitent l'espace d'arbitrage plutôt qu'elles ne constituent des variables dépendantes autonomes. Les engagements fondamentaux de l'État sont appréhendés à partir de l'évolution des principales dépenses publiques et sociales, tandis que la soutenabilité politique renvoie à la capacité de maintenir la trajectoire de réforme suffisamment longtemps pour produire ses effets budgétaires, sans renversement substantiel. Les variables explicatives correspondent aux trois mécanismes théoriques. La contrainte est identifiée par une détérioration économique et financière accroissant le coût de l'inaction et réduisant les possibilités de report. La crédibilisation est observée à travers l'adoption et l'application effective d'objectifs de solde, de plafonds de dépenses, de cadres pluriannuels et de procédures renforçant la prévisibilité des décisions. La coordination budgétaire est identifiée par des procédures intégrées d'arbitrage, l'alignement des décisions sectorielles sur les objectifs agrégés, la cohérence entre programmation et exécution ainsi que la limitation des dérogations.

Tableau 1 : Matrice d'opérationnalisation des propositions théoriques

Proposition	Mécanisme	Attentes empiriques	Effet causal attendu
P1	Crédibilisation	Adoption et application effective de règles, plafonds ou cadres pluriannuels ; intégration des engagements aux arbitrages budgétaires ; maintien de la discipline après l'atténuation de la contrainte	Stabilisation des engagements dans le temps
P2	Coordination budgétaire	Procédures intégrées d'arbitrages ; alignement des décisions sectorielles sur les objectifs agrégés ; cohérence entre programmation et exécution ; limitation des dérogations	Cohérence de la mise en œuvre et continuité de la trajectoire
P3	Contrainte	Accroissement du coût de l'inaction ; réduction des possibilités de report ; accélération des décisions d'ajustement ; amélioration subséquente du solde	Impulsion initiale et influence sur le rythme de l'ajustement, sans garantie de durabilité

Sources : élaboration de l'auteur à partir du cadre théorique.

3.3. Stratégie d'inférence causale et explications alternatives

Les trois cas sont analysés selon une grille commune : contrainte initiale, activation des mécanismes de crédibilisation et de coordination, puis évolution du solde, de la dette et de la trajectoire budgétaire. L'inférence causale ne repose pas sur la seule succession temporelle. Elle exige la convergence de trois critères : l'antériorité temporelle du mécanisme, la présence des manifestations empiriques prévues et la cohérence de la chaîne causale reliant le mécanisme au résultat observé. La triangulation des sources permet d'en vérifier la concordance.

Les propositions sont évaluées à partir d'un faisceau d'indices convergents. P1 est soutenue lorsque les engagements sont effectivement incorporés aux décisions budgétaires et que cette institutionnalisation accompagne la persistance de l'amélioration après l'atténuation de la contrainte. P2 est soutenue lorsque les procédures d'arbitrage alignent les décisions sectorielles sur les objectifs agrégés et contribuent à la cohérence de l'exécution ainsi qu'à la continuité de la trajectoire. P3 est soutenue lorsqu'une intensification observable de la contrainte accroît le coût de l'inaction, réduit les possibilités de report et précède une accélération de l'ajustement, sans suffire à expliquer sa persistance. Une proposition est partiellement soutenue lorsque certaines manifestations sont observées sans que l'ensemble de la chaîne causale soit établi et non soutenue lorsque ses manifestations centrales sont absentes ou contredites.

Trois explications alternatives sont également examinées : la reprise économique, le contexte international et l'intégration européenne. La première peut améliorer mécaniquement le solde et le ratio dette/PIB. L'analyse vérifie donc si les mesures discrétionnaires et les dispositifs institutionnels persistent au-delà du retournement conjoncturel. Le contexte international, notamment les taux d'intérêt, les conditions de financement et la demande extérieure, peut contribuer au redressement indépendamment des transformations institutionnelles domestiques. Enfin, l'intégration européenne peut renforcer la discipline par les critères de convergence et les engagements supranationaux. L'analyse examine donc si ces facteurs suffisent à expliquer les trajectoires observées ou si leurs effets sont relayés par les mécanismes domestiques de crédibilisation et de coordination. Ils sont ainsi traités comme des explications concurrentes ou complémentaires. La comparaison transversale examine enfin si des séquences différentes conduisent à une consolidation durable et par quels enchaînement causaux, afin d'évaluer la proposition centrale d'institutionnalisation de la discipline budgétaire.

4. Trajectoires nationales de résolution du trilemme de la consolidation budgétaire

Cette section analyse l'articulation de la contrainte, de la crédibilisation et de la coordination budgétaire dans les trois trajectoires nationales. Chaque cas est examiné selon une grille

commune : contrainte initiale, mécanismes institutionnels, résultats budgétaires et évaluation des propositions théoriques.

4.1. Suède : une institutionnalisation rapide

Le cas suédois se caractérise par une institutionnalisation rapide de la discipline budgétaire. La crise de 1991-1993 déclenche l'ajustement, avant qu'une réforme du cadre budgétaire n'en stabilise les engagements et la mise en œuvre. La séquence dominante est la suivante : contrainte → ajustement → crédibilisation → coordination budgétaire → consolidation durable.

4.1.1. Contrainte et ajustement initial

La crise bancaire et la récession de 1991-1993 provoquent une détérioration exceptionnelle des finances publiques (OECD, 1995 ; Jonung, 2009 ; Andersson & Jonung, 2018). Le solde public passe d'un excédent de 4,1 % du PIB en 1990 à un déficit de 13,3 % en 1993, tandis que la dette brute atteint environ 74 % du PIB en 1994 (OECD, 1995 ; OECD, 1999b ; International Monetary Fund, 2005). L'ampleur de cette détérioration accroît le coût de l'inaction et réduit les possibilités de report, conformément aux attentes de P3. La contrainte accélère ainsi l'ajustement initial sans suffire à expliquer sa persistance.

Tableau 2 : Trajectoire budgétaire et mécanismes de consolidation en Suède

Séquence	Indicateur ou dispositif	Observation	Statut analytique	Effet ou résultat attendu
Contrainte	Solde public	+4,1 % du PIB (1990) → -13,3 % (1993)	P3 Contrainte	- Impulsion initiale et accélération de l'ajustement
Contrainte	Dette brute	Environ 74 % du PIB (1994)	P3 Contrainte	- Accroissement de la pression budgétaire
Institutionnalisation	Cadre budgétaire	Objectif de solde, plafonds de dépenses, programmation renforcée	P1 Crédibilisation	- Stabilisation des engagements
Mise en œuvre	Procédure descendante	Alignement des enveloppes sectorielles sur les objectifs agrégés	P2 Coordination	- Cohérence et continuité de la mise en œuvre
Résultat	Solde public	+2 % du PIB (1998)	Variable dépendante	Amélioration persistante du solde
Résultat	Dette brute	Environ 53 % du PIB (2000)	Variable dépendante	Stabilisation puis réduction de la dette

Sources : OECD (1995, 1999b, 2001) ; Ministry of Finance Sweden (1998) ; International Monetary Fund (2005).

4.1.2. Crédibilisation et coordination budgétaire

À partir de 1994, l'assainissement combine mesures sur les dépenses et les recettes. Entre 1994 et 1998, le solde primaire corrigé des variations conjoncturelles s'améliore d'environ 11 points

de PIB (Amo-Yartey & Turner-Jones, 2014), ce qui réduit la plausibilité d'une explication fondée uniquement sur la reprise économique. Parallèlement, la Suède renforce son cadre par une procédure descendante (*top-down*), des objectifs de solde, des plafonds pluriannuels de dépenses appliqués à partir de 1997 et une programmation budgétaire renforcée (Ministry of Finance Sweden, 1998 ; OECD, 2001 ; Hallerberg, Rainer Strauch & Von Hagen, 2009). Ces dispositifs rendent les engagements plus prévisibles et les intègrent aux arbitrages budgétaires successifs, conformément à P1.

La coordination repose sur la fixation des objectifs agrégés avant la répartition sectorielle des crédits. Cette procédure subordonne des décisions ministérielles aux enveloppes globales, limite la fragmentation décisionnelle et renforce la cohérence entre programmation et exécution (OECD, 1998b ; OECD, 2001 ; Ingvar Mattsoni, 2014). Les observations sont ainsi conformes à P2. La distinction fonctionnelle demeure nette : la crédibilisation stabilise les engagements, tandis que la coordination organise leur mise en œuvre cohérente.

4.1.3. Résultats et évaluation des propositions

La consolidation satisfait les trois critères de durabilité retenus. Le déficit de 13,3 % du PIB en 1993 est résorbé et le solde atteint un excédent de 2 % en 1998. La dette brute, proche de 74 % du PIB en 1994, recule à environ 53 % en 2000. Enfin, l'amélioration se maintient au-delà de la phase aiguë de la crise, sans renversement substantiel de la trajectoire (OECD, 1999b ; OECD, 2001 ; International Monetary Fund, 2005). Les dépenses publiques diminuent en proportion du PIB sans disparition des principales caractéristiques de l'État-providence suédois. Les observations soutiennent P1. Les objectifs de solde, les plafonds pluriannuels et la programmation renforcée sont effectivement incorporés au processus budgétaire, tandis que l'amélioration du solde et de la dette persiste après l'atténuation de la crise. La concordance entre institutionnalisation des engagements et continuité de la trajectoire est conforme à la fonction de stabilisation attribuée à la crédibilisation. Les observations soutiennent également P2. La procédure descendante (*top-down*) subordonne les arbitrages sectoriels aux objectifs agrégés et renforce la cohérence entre programmation et exécution. Elle fournit ainsi des traces empiriques du mécanisme de coordination attendu. Enfin, P3 est soutenue dans sa formulation conditionnelle : la crise explique l'impulsion initiale et l'accélération de l'ajustement, mais non sa persistance. L'amélioration du solde corrigé des variations conjoncturelles et la continuité du cadre institutionnel après la crise réduisent notamment la plausibilité d'une explication fondée exclusivement sur la reprise économique.

La trajectoire suédoise correspond ainsi à une institutionnalisation rapide, dans laquelle la contrainte initiale est rapidement relayée par des mécanismes de crédibilisation des engagements et de coordination budgétaire.

4.2. Danemark : une institutionnalisation graduelle

Le Danemark suit une trajectoire marquée moins par une crise systémique unique que par une contrainte financière persistante accompagnée d'un renforcement progressif de la gouvernance budgétaire. La séquence dominante est la suivante : contrainte persistante → ajustement → crédibilisation progressive → coordination budgétaire → consolidation durable.

4.2.1. Contrainte persistante et ajustements successifs

Au début des années 1980, le Danemark connaît d'importants déséquilibres budgétaires et financiers. En novembre 1982, les taux d'intérêt à long terme atteignent environ 22 %, tandis que le déficit et la progression des dépenses publiques réduisent fortement les marges de manœuvre gouvernementales. Les mesures engagées à partir de 1982 permettent une correction partielle : les dépenses des administrations publiques passent d'environ 62 % du PIB en 1983 à 56,25 % en 1986 (OECD, 1986). Cette amélioration ne stabilise toutefois pas définitivement les finances publiques. En 1993, le déficit avoisine 3 % du PIB et la dette brute 78 % du PIB (OECD, 1997a ; OECD, 2000). La contrainte danoise s'inscrit ainsi dans la durée et réactive périodiquement l'assainissement. Ces observations sont conformes à P3 : les tensions financières et budgétaires accroissent le coût de l'inaction et réduisent les possibilités de report, sans suffire à expliquer la persistance ultérieure de la consolidation.

Tableau 3 : Trajectoire budgétaire et mécanismes de consolidation au Danemark

Séquence	Indicateur ou dispositif	Observation	Statut analytique	Effet ou résultat attendu
Contrainte	Taux d'intérêt à long terme	Environ 22 % (1982)	P3 - Contrainte	Impulsion initiale et réduction des reports
Contrainte persistante	Solde public	Environ -3 % du PIB (1993)	P3 - Contrainte	Maintien de la pression budgétaire
Contrainte persistante	Dette brute	Environ 78 % du PIB (1993)	P3 - Contrainte	Réactivation de l'assainissement
Institutionnalisation	<i>Denmark 2005</i> et programme de convergence	Objectifs de solde et de dette	P1 - Crédibilisation	Stabilisation progressive des engagements
Mise en œuvre	Pilotage du ministère des finances, accords pluriannuels et programmation	Alignement progressif des arbitrages sectoriels sur les objectifs	P2 - Coordination	Cohérence accrue de la mise en œuvre et continuité de la trajectoire

Résultat	Solde public	Environ +3 % du PIB (1999)	Variable dépendante	Amélioration persistante du solde
Résultat	Dette brute	46,8 % du PIB (2000)	Variable dépendante	Réduction durable de l'endettement

Sources : OECD (1986, 1997a, 2000, 2012) ; Ministry of Economic Affairs & Ministry of Finance (1999).

4.2.2. Crédibilisation progressive et coordination budgétaire

Au Danemark, la crédibilisation procède moins d'une réforme unique que d'une accumulation progressive d'engagements. Dès 1982, la consolidation s'accompagne d'un régime de change stable et d'une maîtrise accrue des dépenses publiques. Les taux d'intérêt à long terme reculent d'environ 22 % en novembre 1982 à près de 10 % au début de 1986, parallèlement au retour des entrées de capitaux associé à l'amélioration de la crédibilité économique (OECD, 1986). Dans les années 1990, cette orientation est inscrite dans des objectifs de moyen terme. Le plan *Denmark 2005*, adopté en 1997, fixe des objectifs d'excédent budgétaire et de réduction de la dette, prolongés par le programme de convergence de 1999, qui vise une dette d'environ 45 % du PIB en 2002 puis 36 % en 2005 (Ministry of Economic Affairs & Ministry of Finance, 1999 ; OECD, 2012). Ces éléments sont conformes à P1 : les engagements budgétaires sont progressivement intégrés à la programmation de moyen terme, renforçant leur stabilité et leur continuité au-delà de l'ajustement initial.

La coordination se renforce également par le rôle croissant du ministère des Finances, les études de dépenses, les accords pluriannuels et les instruments de programmation, qui améliorent l'alignement des décisions sectorielles sur les objectifs agrégés (OECD, 2012). Ce mécanisme demeure toutefois moins intégré qu'en Suède : l'OCDE relève des difficultés de réallocation entre secteurs et une tendance des ministères à considérer certaines enveloppes pluriannuelles comme acquises. P2 est donc partiellement soutenue : la coordination améliore la cohérence de la mise en œuvre sans éliminer les difficultés de fragmentation.

4.2.3. Résultats et évaluation des propositions

La consolidation répond aux critères de durabilité retenus. Le solde des administrations publiques passe d'un déficit proche de 3 % du PIB en 1993 à un excédent d'environ 3 % en 1999, tandis que la dette brute recule d'environ 78 % du PIB en 1993 à 46,8 % en 2000 (OECD, 1997a ; OECD, 2000). Cette amélioration intervient alors que les dépenses publiques demeurent supérieures à la moitié du PIB à la fin de la période, ce qui confirme que les engagements publics continuent de restreindre l'espace d'ajustement sans empêcher le désendettement (Ministry of Economic Affairs & Ministry of Finance, 1999 ; OECD, 2000).

Les observations soutiennent P1. Les objectifs de moyen terme inscrits notamment dans le plan *Denmark 2005* et dans le programme de convergence accompagnent la persistance des

excédents et la réduction de la dette. Le cas danois montre que la crédibilisation peut résulter d'une accumulation progressive d'engagements, plutôt que d'une réforme institutionnelle concentrée dans le temps. P2 est partiellement soutenue. Le renforcement du rôle du ministère des Finances, des accords pluriannuels et des instruments de programmation améliore la cohérence des arbitrages et la continuité de la mise en œuvre. Toutefois, les difficultés persistantes de réallocation entre secteurs montrent que la coordination reste moins intégrée qu'en Suède. Enfin, P3 est soutenue dans sa formulation conditionnelle. La persistance des tensions financières et budgétaires entretient la pression en faveur de l'ajustement et réactive périodiquement l'assainissement. Elle ne permet toutefois pas, à elle seule, d'expliquer la persistance ultérieure des excédents et du désendettement, qui coïncide avec la crédibilisation progressive des engagements et le renforcement du pilotage budgétaire.

La trajectoire danoise correspond ainsi à une institutionnalisation graduelle : la discipline budgétaire se consolide par accumulation d'engagements successifs et renforcement progressif de la coordination, plutôt que par une réforme institutionnelle concentrée dans le temps.

4.3. Finlande : une institutionnalisation différée

La Finlande présente la trajectoire la plus directement marquée par une crise systémique. Au début des années 1990, la récession, la crise bancaire et l'effondrement du commerce avec l'Union soviétique provoquent une détérioration brutale des finances publiques. La séquence dominante est la suivante : contrainte aiguë → ajustement rapide → crédibilisation → coordination budgétaire → consolidation durable. À la différence de la Suède, l'institutionnalisation intervient plus nettement après l'ajustement initial : la contrainte impose d'abord une réponse d'urgence, avant que les engagements de moyen terme et les dispositifs de coordination n'en stabilisent la trajectoire.

4.3.1. Contrainte systémique et ajustement initial

Entre 1991 et 1993, la contraction de l'activité, la hausse du chômage, la crise bancaire et l'effondrement des échanges avec l'Union soviétique provoquent une rupture majeure de la trajectoire budgétaire. Le solde des administrations publiques passe d'un excédent de 5,4 % du PIB en 1990 à un déficit de 7,9 % en 1993, tandis que la dette publique brute augmente de 14,5 % du PIB à 58 % sur la même période, puis à 59,6 % en 1994 (OECD, 1992 ; OECD, 1994 ; OECD, 1998a). Le solde de l'État central passe parallèlement d'un excédent d'environ 1 % du PIB en 1989 à un déficit d'environ 11 % en 1993, tandis que la crise bancaire accroît les besoins de financement et les charges d'intérêt (International Monetary Fund, 1995). Cette détérioration exceptionnelle accroît fortement le coût de l'inaction et réduit les possibilités de

report. Les observations sont conformes à P3 : la contrainte explique l'impulsion initiale et le rythme particulièrement rapide de l'ajustement, sans suffire à rendre compte de sa persistance ultérieure.

Tableau 4 : Trajectoire budgétaire et mécanismes de consolidation en Finlande

Séquence	Indicateur ou dispositif	Observation	Statut analytique	Effet ou résultat attendu
Situation initiale	Solde public	+5,4 % du PIB (1990)	Situation initiale	Position budgétaire favorable
Contrainte	Solde public	-7,9 % du PIB (1993)	P3 - Contrainte	Impulsion initiale et accélération de l'ajustement
Contrainte	Dette publique brute	14,5 % (1990) → 58 % du PIB (1993)	P3 - Contrainte	Réduction des marges de manœuvre et des possibilités de report
Ajustement	Programmes d'économies	1992-1995	Réponse à la contrainte	Correction rapide des déséquilibres
Institutionnalisation	Objectifs de dette, engagements européens et programme de stabilité	1995-1998	P1 - Crédibilisation	Stabilisation des engagements dans le temps
Mise en œuvre	Programmation de moyen terme et pilotage central des économies	Intégration aux budgets successifs	P2 - Coordination	Cohérence de la mise œuvre et continuité de la trajectoire
Résultat	Solde public	Retour à l'excédent en 1998	Variable dépendante	Amélioration persistante du solde
Résultat	Dette publique (Maastricht)	56,5 % (1996) → 45,8 % du PIB (1999)	Variable dépendante	Réduction durable de l'endettement

Source : OECD (1992, 1994, 1998a, 1999a) ; International Monetary Fund (1995, 1997, 1999).

4.3.2. Crédibilisation et coordination après l'urgence

La crise conduit à des programmes d'assainissement d'une ampleur exceptionnelle. Les mesures engagées par le gouvernement formé en 1991 représentent, une fois pleinement appliquées, environ 34,5 milliards de marks finlandais, soit près de 6 % du PIB. Le gouvernement arrivé au pouvoir en 1995 ajoute des économies estimées à 23,5 milliards, soit environ 4 % du PIB (OECD, 1997b). Ces mesures établissent l'ampleur de l'ajustement initial,

mais non sa durabilité. À partir de 1995, la consolidation s'inscrit davantage dans un horizon de moyen terme. Le gouvernement vise à enrayer la progression du ratio de dette avant 1999 et maintient la maîtrise des dépenses malgré le retour de la croissance. L'adhésion à l'Union européenne et la préparation à l'Union économique et monétaire renforcent parallèlement les références en matière de déficit et de dette, tandis que le programme de stabilité de 1998 vise un excédent public de 2,3 % du PIB en 2002 (International Monetary Fund, 1995, 1997 ; OECD, 1999a). Ces observations soutiennent P1 : les engagements sont progressivement stabilisés au-delà de la phase d'urgence et intégrés à un horizon de moyen terme. L'intégration européenne contribue à cette crédibilisation, mais son effet est relayé par leur inscription dans des dispositifs budgétaires nationaux.

La coordination repose sur des cadres budgétaires de moyen terme permettant de programmer les économies, de les répartir entre catégories de dépenses et de les intégrer aux budgets successifs (International Monetary Fund, 1995 ; OECD, 1997b). Le maintien de ces orientations après le retour de la croissance correspond aux attentes de P2. L'OCDE attribue en outre une part substantielle de la réduction des dépenses courantes entre 1993 et 1998 aux mesures discrétionnaires, ce qui indique que la reprise économique n'explique qu'une petite partie de l'amélioration observée (OECD, 1999a).

4.3.3. Résultats et évaluation des propositions

La consolidation satisfait les critères de durabilité retenus. Après un déficit de 7,9 % du PIB en 1993, le solde revient à l'excédent en 1998, tandis que la dette publique au sens de Maastricht recule de 56,5 % du PIB en 1996 à 45,8 % en 1999 et poursuit sa diminution en 2000 (OECD, 1998a ; International Montary Fund, 1999, 2001). Les orientations de maîtrise des dépenses sont maintenues après le retour de la croissance, sans renversement substantiel de la trajectoire. Les dépenses publiques demeurent toutefois élevées : elles passent de 45,4 % du PIB en 1990 à 60,2 % en 1993, puis à 54,2 % en 1997 (OECD, 1998a). Elles matérialisent ainsi la contrainte exercée par les engagements publics sur les marges d'ajustement sans constituer une variable dépendante autonome.

Les observations soutiennent P1. Les objectifs de dette, les engagements de moyen terme et le programme de stabilité interviennent après l'ajustement initial et accompagnent la persistance de l'amélioration budgétaire. L'intégration européenne renforce ces engagements sans constituer, à elle seule, une explication suffisante de leur mise en œuvre au niveau national. Les observations soutiennent également P2. La programmation budgétaire de moyen terme, le pilotage central des économies et leur intégration aux budgets successifs renforcent la

cohérence entre décisions annuelles et objectifs agrégés. Le maintien de ces orientations après le retour de la croissance, conjointement au poids documenté des mesures discrétionnaires dans la réduction des dépenses, réduit la plausibilité d'une explication exclusivement conjoncturelle. Enfin, P3 reçoit ici son soutien empirique le plus net. La détérioration exceptionnellement rapide du solde et de la dette, associée à la crise bancaire, à la récession et à l'effondrement des échanges avec l'Union soviétique, précède un ajustement d'une ampleur particulièrement importante. La contrainte explique ainsi fortement l'impulsion et le rythme de l'ajustement, mais non sa persistance après l'atténuation de la crise.

La trajectoire finlandaise correspond donc à une institutionnalisation différée : l'ajustement est d'abord imposé par une contrainte exceptionnelle, puis relayé par des mécanismes de crédibilisation et de coordination qui stabilisent la trajectoire budgétaire.

5. Discussion comparative

La comparaison des trois trajectoires permet de préciser les conditions dans lesquelles un ajustement budgétaire se transforme en consolidation durable. Les résultats montrent que les trois mécanismes identifiés remplissent des fonctions distinctes mais complémentaires. La contrainte accroît le coût de l'inaction, déclenche l'ajustement et en influence le rythme, sans en garantir la persistance. La crédibilisation stabilise les engagements au-delà des circonstances ayant déclenché l'ajustement, tandis que la coordination budgétaire assure la cohérence de leur mise en œuvre. Les trajectoires suédoise, danoise et finlandaise se distinguent ainsi principalement par la temporalité, l'intensité et l'articulation de ces mécanismes, plutôt que par leur seule présence.

5.1. Trois trajectoires d'institutionnalisation

La comparaison met en évidence trois modalités d'institutionnalisation de la discipline budgétaire. En Suède, une crise aiguë est rapidement relayée par une refonte structurante du cadre budgétaire : l'institutionnalisation est rapide. Au Danemark, la persistance des tensions financières s'accompagne d'une accumulation d'engagements de moyen terme et d'un renforcement progressif du pilotage : l'institutionnalisation est graduelle. Enfin, en Finlande, l'ajustement est d'abord imposé par une crise systémique avant que les mécanismes de crédibilisation et de coordination ne stabilisent la trajectoire : l'institutionnalisation est différée. Le tableau 5 synthétise ces configurations.

Tableau 5 : Trois trajectoires de résolution du trilemme budgétaire

Pays	Configuration dominante	Séquence caractéristique	Mode d'institutionnalisation
Suède	Crise aiguë suivie d'une réforme budgétaire structurante	Contrainte → ajustement → crédibilisation → coordination	Rapide
Danemark	Pression financière persistante et accumulation d'engagements	Contrainte persistante → ajustement → crédibilisation progressive → coordination	Graduelle
Finlande	Crise systémique suivie d'une stabilisation institutionnelle	Contrainte aiguë → ajustement rapide → crédibilisation → coordination	Différée

Source : auteur.

Ces différences montrent qu'il n'existe ni séquence nationale unique ni une architecture institutionnelle universelle de consolidation. L'intensité de la crise varie fortement entre les trois cas sans empêcher chacun d'aboutir à une amélioration durable des finances publiques. Les modalités de crédibilisation et de coordination diffèrent également, notamment par leur degré de centralisation et leur rythme d'institutionnalisation. La convergence se situe donc moins dans les instruments mobilisés que dans les fonctions qu'ils remplissent : déclencher l'ajustement, stabiliser les engagements et assurer la cohérence de leur mise en œuvre.

5.2. Des mécanismes aux fonctions causales complémentaires

La comparaison transversale permet de préciser la contribution causale de chacun des mécanismes et d'évaluer les propositions théoriques. La contrainte agit principalement sur le déclenchement et le rythme de l'ajustement. Son effet est particulièrement marqué en Suède et en Finlande, où les crises entraînent une dégradation rapide des finances publiques, tandis qu'au Danemark une pression financière plus persistante réactive périodiquement l'assainissement. Les trois cas soutiennent ainsi P3 dans sa formulation conditionnelle : l'intensification de la contrainte favorise l'ajustement initial, mais ne suffit pas à expliquer la durabilité de la consolidation.

La crédibilisation remplit une fonction différente en stabilisant les engagements au-delà des circonstances initiales. Elle repose sur une réforme relativement concentrée en Suède, sur une accumulation progressive d'engagements au Danemark et sur des objectifs de moyen terme consolidés après la phase d'urgence en Finlande. Malgré ces différences de temporalité, les trois trajectoires soutiennent P1 : la consolidation se prolonge lorsque les engagements sont effectivement intégrés aux objectifs, aux règles et aux procédures budgétaires.

La coordination budgétaire assure enfin la cohérence de la mise en œuvre. Elle est fortement structurée par la procédure descendante (*top-down*) en Suède et par la programmation de moyen terme en Finlande. Au Danemark, son renforcement demeure plus incomplet en raison de difficultés persistantes de réallocation et d'intégration des arbitrages. P2 est ainsi soutenue en Suède et en Finlande, mais seulement partiellement au Danemark. Cette variation indique que la coordination contribue à la continuité de la trajectoire sans exiger une architecture institutionnelle identique dans tous les cas.

Les résultats confirment donc la complémentarité fonctionnelle des trois mécanismes, sans leur attribuer un poids causal équivalent. La contrainte explique principalement l'entrée dans l'ajustement ; la crédibilisation et la coordination rendent davantage compte des conditions de sa persistance. La durabilité résulte ainsi de leur articulation temporelle plutôt que de la présence isolée d'un instrument budgétaire particulier.

5.3. Le trilemme comme processus d'arbitrage séquentiel

Le principal apport théorique de la comparaison concerne le mode de résolution du trilemme de la consolidation budgétaire. Les résultats confirment sa distinction avec les trilemmes fondés sur une incompatibilité logique entre trois objectifs. Dans les cas étudiés, le rétablissement durable des finances publiques, la préservation des engagements fondamentaux de l'État et la soutenabilité politique de la trajectoire ne supposent pas l'abandon définitif de l'un de ces trois objectifs. La tension réside plutôt dans leur poursuite simultanée et dans les arbitrages nécessaires à leur articulation dans le temps.

Les trajectoires observées mettent ainsi en évidence une résolution séquentielle. Lorsque la contrainte s'intensifie, le rétablissement budgétaire acquiert temporairement une priorité accrue. Cette hiérarchisation ne supprime pas le trilemme ; elle organise provisoirement l'arbitrage entre ses dimensions. La crédibilisation stabilise ensuite les engagements issus de l'ajustement, tandis que la coordination les incorpore aux décisions budgétaires successives. La résolution du trilemme dépend donc moins de l'élimination de ses tensions que de la capacité à organiser leurs arbitrages et à les inscrire dans la durée. Cette dynamique éclaire le passage d'une discipline contingente, fortement dépendante des circonstances ayant déclenché l'ajustement, à une discipline institutionnalisée, dans laquelle les arbitrages sont incorporés aux règles, aux procédures et aux routines de la gouvernance budgétaire. Les trois cas montrent toutefois que cette transformation peut suivre des temporalités différentes sans reposer sur une architecture institutionnelle uniforme.

5.4. Portée et conditions de transférabilité du modèle

Trois implications générales se dégagent de la comparaison. Premièrement, les résultats confirment la nécessité de distinguer ajustement budgétaire et consolidation durable. Une amélioration ponctuelle du solde constitue un résultat intermédiaire ; elle ne devient durable que lorsqu'elle se prolonge, s'accompagne d'une stabilisation puis d'une réduction de la dette et ne fait pas l'objet d'un renversement substantiel. Deuxièmement, l'analyse conduit à déplacer l'attention des instruments vers les fonctions causales qu'ils remplissent. Une règle budgétaire, un plafond de dépenses, un cadre pluriannuel ou une procédure centralisée ne produisent pas mécaniquement de discipline. Leur effet dépend de leur capacité à stabiliser les engagements ou à coordonner leur mise en œuvre, ainsi que de leur place dans la séquence de consolidation. La transférabilité du modèle porte donc sur les mécanismes et les fonctions qu'ils remplissent, plutôt que sur la reproduction des arrangements institutionnels nordiques. Troisièmement, cette transférabilité demeure conditionnelle. La Suède, le Danemark et la Finlande disposent de fortes capacités administratives, d'institutions publiques consolidées et de dispositifs de gouvernance capables d'inscrire les engagements budgétaires dans le temps. Dans des systèmes caractérisés par une fragmentation décisionnelle plus forte, des capacités administratives plus faibles, une instabilité politique importante ou une moindre capacité à faire respecter les engagements budgétaires, les mêmes mécanismes peuvent être plus difficiles à activer ou produire des effets différents. Le degré d'autonomie budgétaire constitue également une condition importante lorsque les choix nationaux sont fortement encadrés par des règles supranationales, des programmes d'assistance financière ou des contraintes externes.

Le modèle autorise par conséquent une généralisation analytique conditionnelle et non l'affirmation d'une séquence universelle de consolidation. Il ne suppose ni qu'une crise soit nécessaire à toute consolidation durable ni qu'un dispositif institutionnel particulier soit intrinsèquement efficace. Il conduit plutôt à examiner, dans chaque contexte, trois questions : quelle contrainte déclenche ou accélère l'ajustement ? Par quels mécanismes les engagements sont-ils stabilisés au-delà de cette contrainte ? Par quelles procédures leur mise en œuvre demeure-t-elle cohérente dans le temps ? La portée du modèle dépend ainsi des capacités administratives, de la fragmentation du processus décisionnel, du degré d'autonomie budgétaire et de l'environnement institutionnel dans lequel intervient la consolidation.

Conclusion

Cet article cherchait à expliquer par quels mécanismes et selon quelles séquences un ajustement budgétaire initial se transforme en consolidation durable. La comparaison de la Suède, du Danemark et de la Finlande entre 1980 et 1999 montre que la contrainte contribue principalement au déclenchement et au rythme de l'ajustement, tandis que la persistance de ses effets dépend davantage de la stabilisation des engagements et de la cohérence de leur mise en œuvre. Les trois trajectoires se distinguent par leur temporalité, notamment institutionnalisation rapide en Suède, graduelle au Danemark et différée en Finlande, tout en mettant en évidence la complémentarité de la contrainte, de la crédibilisation et de la coordination budgétaire. La durabilité de la consolidation dépend ainsi moins de l'intensité initiale de l'ajustement ou d'une architecture institutionnelle particulière que de l'articulation de ces mécanismes dans le temps. La principale contribution théorique consiste à conceptualiser la consolidation durable comme la résolution séquentielle d'un trilemme entre rétablissement durable des finances publiques, préservation des engagements fondamentaux de l'État et soutenabilité politique de la trajectoire de réforme. Contrairement aux trilemmes fondés sur une incompatibilité logique entre trois objectifs, celui-ci constitue une contrainte d'arbitrage : les trois objectifs peuvent être poursuivis conjointement sans pouvoir être maximisés simultanément. Sa résolution repose sur leur hiérarchisation temporaire et sur l'institutionnalisation progressive des arbitrages qui en résultent. Cette perspective permet de comprendre le passage d'une discipline contingente, dépendante des circonstances ayant déclenché l'ajustement, à une discipline incorporée aux règles, aux procédures et aux routines de la gouvernance budgétaire. L'apport de l'article réside ainsi moins dans l'identification de nouveaux instruments que dans l'explication des fonctions causales qu'ils remplissent et de leur articulation séquentielle.

La portée de ces résultats doit néanmoins être appréciée au regard du devis de recherche. Le choix de trois démocraties nordiques relativement similaires renforce la comparabilité des trajectoires, mais limite la variation institutionnelle observée. La Suède, le Danemark et la Finlande partagent notamment de fortes capacités administratives, des institutions publiques consolidées et des dispositifs développés de gouvernance budgétaire, caractéristiques susceptibles de faciliter la crédibilisation et la coordination. Les résultats autorisent donc une généralisation analytique plutôt que statistique et ne permettent pas de présumer que les mêmes mécanismes produiraient des effets identiques dans des systèmes plus fragmentés, administrativement moins capacitaires ou politiquement plus instables. Le période 1980-1999 constitue une seconde limite : elle ne permet pas d'établir directement la portée du modèle dans

des configurations marquées par des cadres supranationaux plus contraignants ou par le développement d'institutions budgétaires indépendantes. Enfin, le *process tracing* permet d'étayer l'enchaînement causal des mécanismes par des traces empiriques convergentes et leur confrontation à des explications alternatives, sans isoler quantitativement leurs effets propres. Ces limites ouvrent plusieurs prolongements. Le modèle pourrait d'abord être confronté à des systèmes politiques et administratifs plus hétérogènes afin d'évaluer l'incidence de la fragmentation décisionnelle et des capacités étatiques sur les mécanismes de crédibilisation et de coordination. Son application à des consolidations postérieures aux crises de 2008 et de 2020 permettrait ensuite d'examiner son fonctionnement sous des contraintes supranationales et institutionnelles différentes. Enfin, la comparaison avec des consolidations interrompues, inversées ou durablement infructueuses permettrait d'identifier plus précisément les conditions dans lesquelles les mécanismes sont insuffisants ou échouent à s'articuler. Ces extensions permettraient ainsi d'éprouver la portée du modèle au-delà des configurations nordiques et de préciser les conditions institutionnelles de sa transférabilité.

Bibliographie

- Alesina, A., & Perotti, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 10(21), 205-248. <https://doi.org/10.2307/1344590>.
- Alesina, A., & Perotti, R. (1997). Fiscal adjustments in OECD countries: Composition and macroeconomic effects. *IMF Staff Papers*, 44(2), 210-248.
- Alesina, A., Giavazzi, F., & Favero, C. A. (2019). *Austerity: When it works and when it doesn't*. Princeton University Press.
- Amo-Yartey, C., & Turner-Jones, T. (2014). *Caribbean renewal: Tackling fiscal and debt challenges*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781484369142.071>.
- Andersson, F. N. G., & Jonung, L. (2018). *Lessons for Iceland from the monetary policy of Sweden* (Working Paper No. 2018:16). Lund University.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines* (2nd ed.). University of Michigan Press.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gupta, S., Clements, B., Baldacci, E., & Mulas-Granados, C. (2005). Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries. *Journal of International Money and Finance*, 24(3), 441-463.

- Hallerberg, M., Strauch, R. R., & von Hagen, J. (2009). *Fiscal governance in Europe*. Cambridge University Press.
- International Monetary Fund. (1995). *Finland: Recent economic developments*. International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (1997). *Press Information Notice No. 97/12: IMF concludes Article IV consultation with Finland*.
- International Monetary Fund. (1999). *Public Information Notice No. 99/95: IMF concludes Article IV consultation with Finland*.
- International Monetary Fund. (2001). *Public Information Notice No. 01/122: IMF concludes 2001 Article IV consultation with Finland*.
- International Monetary Fund. (2005). *Sweden: Selected issues*. International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2010). *World economic outlook: Recovery, risk, and rebalancing*. International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2018). *Fiscal monitor: Capitalizing on good times*. International Monetary Fund.
- International Monetary Fund. (2019). *Fiscal monitor: Curbing corruption*. International Monetary Fund.
- Iversen, T., & Wren, A. (1998). Equality, employment, and budgetary restraint: The trilemma of the service economy. *World Politics*, 50(4), 507-546.
- Jonung, L. (2009). *Financial crisis and crisis management in Sweden: Lessons for today*. Asian Development Bank Institute.
- Jonung, L., Kiander, J., & Vartia, P. (2009). *The great financial crisis in Finland and Sweden: The Nordic experience of financial liberalization*. Edward Elgar.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693.
- Mahoney, J., & Thelen, K. A. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Mattson, I. (2014). Formal vs. informal fiscal rules: Lessons from Sweden. *PFM Blog*. International Monetary Fund.
- Ministry of Economic Affairs, & Ministry of Finance. (1999). *Updated Danish convergence programme*. Government of Denmark.
- Ministry of Finance Sweden. (1998). *Sweden's convergence programme 1998-2001*. Government of Sweden.

- Molnar, M. (2012). Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts? *OECD Journal: Economic Studies*, 2012(1), 123-149.
- Mundell, R. A. (1963). Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 29(4), 475-485.
- OECD. (1986). *OECD economic surveys: Denmark 1986*. OECD Publishing.
- OECD. (1992). *OECD economic surveys: Finland 1992*. OECD Publishing.
- OECD. (1994). *OECD economic outlook* (Vol. 1994, Issue 1). OECD Publishing
- OECD. (1995). *OECD economic surveys: Sweden 1995*. OECD Publishing.
- OECD. (1997a). *OECD economic surveys: Denmark 1997*. OECD Publishing.
- OECD. (1997b). *OECD economic surveys: Finland 1997*. OECD Publishing.
- OECD. (1998a). *OECD economic surveys: Finland 1998*. OECD Publishing.
- OECD. (1998b). *OECD economic surveys: Sweden 1998*. OECD Publishing.
- OECD. (1999a). *OECD economic surveys: Finland 1999*. OECD Publishing.
- OECD. (1999b). *OECD economic surveys: Sweden 1999*. OECD Publishing.
- OECD. (2000). *OECD economic surveys: Denmark 2000*. OECD Publishing.
- OECD. (2001). *OECD economic surveys: Sweden 2001*. OECD Publishing.
- OECD. (2012). *Value for money in government: Denmark 2011*. OECD Publishing.
- OECD. (2015a). *OECD economic outlook* (Vol. 2015, Issue 1). OECD Publishing.
- OECD. (2015b). *The state of public finances 2015: Strategies for budgetary consolidation and reform in OECD countries*. OECD Publishing.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2012). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. W. W. Norton.
- Streeck, W. (2014). *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. Verso.
- von Hagen, J., & Harden, I. J. (1995). Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*, 39(3-4), 771-779.
- von Hagen, J., Hughes Hallett, A., & Strauch, R. (2002). Budgetary consolidation in Europe: Quality, economic conditions, and persistence. *Journal of the Japanese and International Economies*, 16(4), 512-535.