

Les règles budgétaires, un outil efficace

Des études empiriques prouvent que les règles budgétaires favorisent l'équilibre des finances publiques et aident à maîtriser l'endettement. Toutefois, il est important d'en définir correctement les modalités, de peur qu'elles aient un impact excessif et entravent l'action gouvernementale.

Thomas Brändle, Marc Elsener, Martin Baur

13.11.2023 | ⌚ 4 minutes



En forme pour surmonter la crise: son faible niveau d'endettement a aidé la Suisse à traverser la crise du coronavirus. (Image: Keystone)

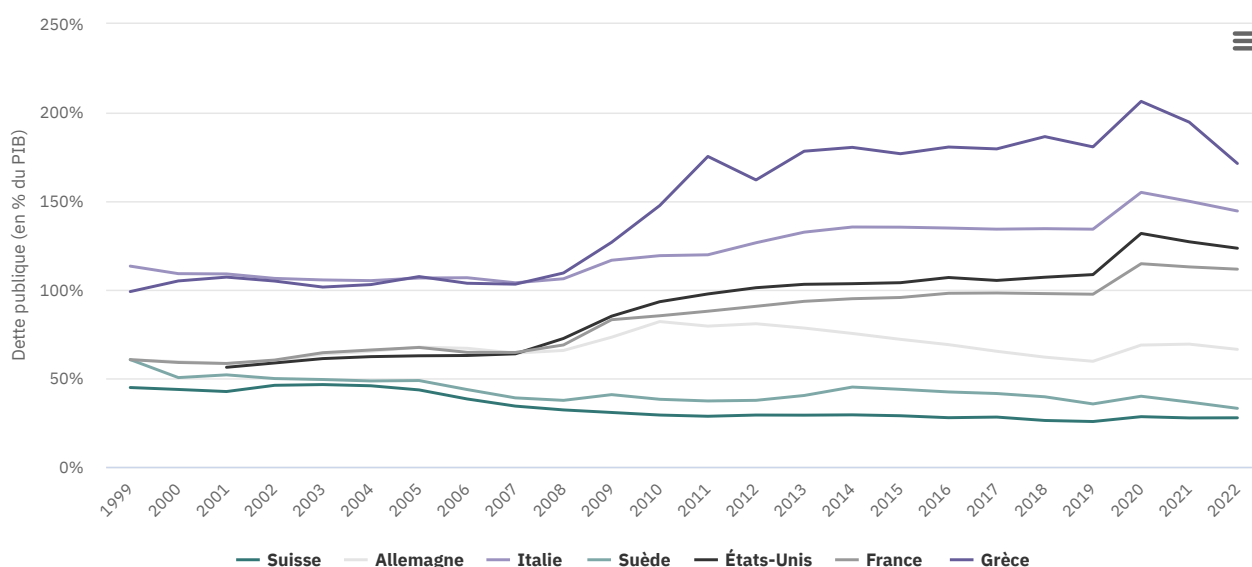
Depuis la pandémie de Covid-19, la dette publique a fortement augmenté dans de

nombreux pays (voir *illustration 1*), un phénomène que de nombreux spécialistes observent avec inquiétude. Un niveau élevé d'endettement peut limiter la capacité d'action d'un État, freiner sa croissance économique sur la durée et faire supporter une lourde charge aux générations à venir. Certes, l'endettement peut être justifié, par exemple pour limiter l'impact des crises économiques ou absorber des pics d'investissement, mais le niveau d'endettement parfois élevé et souvent endémique de nombreux États a aussi d'autres explications.

L'une de ces explications, valable pour les États démocratiques, est à rechercher dans ce qu'on appelle la «tendance à l'endettement»: il s'agit d'un ensemble d'incitations qui conduisent par exemple les responsables gouvernementaux et parlementaires à gonfler les dépenses publiques afin d'augmenter leurs chances de réélection.

Ill. 1: Évolution de la dette publique de certains États de l'OCDE (de 1999 à 2022)

GRAPHIQUE INTERACTIF



Source: OCDE / La Vie économique



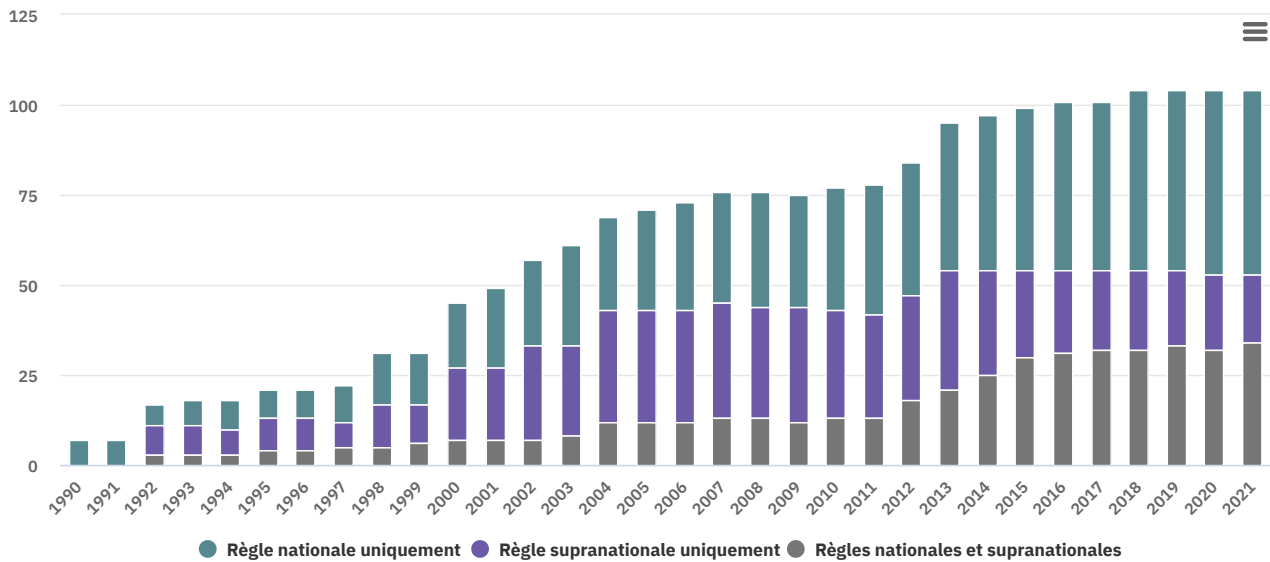
Des règles à la base d'une politique budgétaire responsable

Les règles budgétaires (voir *encadré*) ont pour but de combattre la tendance à l'endettement en encadrant de manière contraignante la prise de décisions relevant de la politique budgétaire. Elles renforcent la discipline budgétaire des responsables politiques en les obligeant à définir des priorités en matière de dépenses publiques. En outre, elles augmentent la confiance des entreprises, des investisseurs et des ménages dans la viabilité de la politique budgétaire. La crise sanitaire a par ailleurs montré que le respect de ces règles et son corollaire, des finances publiques en bonne santé, ont accru la capacité de la politique budgétaire à absorber les chocs économiques. Actuellement, plus de 100 États des quatre coins du globe contrôlent leurs finances à l'aide de règles budgétaires (voir *illustration 2*).

On attend beaucoup des règles budgétaires: elles doivent se porter garantes de la solidité de la politique budgétaire, tout en permettant aux États de réagir à bon escient aux crises et d'investir dans une croissance durable. Ces deux objectifs antagonistes génèrent constamment des débats animés: à partir de quand les règles fiscales sont-elles trop strictes? Et quand sont-elles trop laxistes? L'Union européenne discute elle aussi de la réforme de son cadre budgétaire, modifié à de multiples reprises depuis sa définition il y a près de 25 ans, ainsi que de son rétablissement après sa suspension en 2020 en raison de la pandémie.

Ill. 2: Adoption de règles budgétaires à travers le monde (1990 à 2021)

GRAPHIQUE INTERACTIF



Source: FMI / La Vie économique

Qu'en dit la recherche?

Les études empiriques, qui dressent un tableau toujours plus détaillé des règles budgétaires, concluent que celles-ci sont efficaces[1]. Il est ainsi largement démontré que ces règles se traduisent par une meilleure performance budgétaire, en particulier si l'on considère les soldes budgétaires, la régularisation des dépenses publiques tout au long d'un cycle économique et la dette publique. Telles qu'elles sont appliquées par exemple en Suisse et en Allemagne, les règles relatives à l'équilibre budgétaire et aux dépenses donnent dans l'ensemble de meilleurs résultats que les règles s'appliquant uniquement à l'endettement (voir *encadré*).

Les prévisions budgétaires jouent un rôle important dans la planification et la crédibilité de la politique budgétaire. Les études empiriques montrent ainsi que les règles budgétaires accroissent la précision de ces prévisions, expliquant cet effet par le fait que des règles budgétaires efficaces réduisent la tentation de maquiller les prévisions, par exemple en inscrivant au budget des recettes trop optimistes ou trop pessimistes.

Ces études corroborent aussi l'hypothèse selon laquelle les États qui se sont dotés de règles budgétaires peuvent emprunter à de meilleures conditions, leur prime de risque se réduisant grâce à l'amélioration de leur notation. Les avantages de ces règles en matière de financement sur le marché des capitaux sont d'autant plus grands que les règles sont contraignantes et que le marché est agité.

Le reproche du frein à l'investissement

Les investissements publics sont essentiels à la fourniture des services publics, à la maîtrise des grands enjeux de société (comme le vieillissement démographique ou le changement climatique) et à une croissance économique durable. Or, dans de nombreux pays, on constate depuis longtemps un recul de l'investissement public mesuré à l'aune du produit intérieur brut (PIB). Quel rôle jouent en l'occurrence les règles budgétaires? Sur cet aspect, les résultats des études empiriques sont contradictoires: si la majorité d'entre elles ne constate aucun effet négatif – et parfois même une corrélation positive – certaines arrivent cependant à la conclusion que ces règles limitent l'investissement public, en particulier durant les phases de récession. En revanche, les chercheurs sont d'avis, à la quasi-unanimité, qu'elles peuvent préserver cet investissement lorsqu'elles sont suffisamment souples.

Leur tendance à renforcer la procyclicité des politiques budgétaires est un autre des reproches fréquemment adressés aux règles budgétaires, surtout lorsque, en période de mauvaise conjoncture, la contraction des revenus fiscaux a pour conséquence une réduction des dépenses. Toutefois, les études empiriques constatent que les règles fiscales peuvent avoir un effet anticyclique, et donc stabilisateur, si elles disposent de mécanismes capables de lutter contre la morosité conjoncturelle. Nous trouvons dans la politique fédérale un exemple de ces mécanismes lors de l'élaboration du budget: le frein à l'endettement tient compte de la conjoncture.

Savoir conjuguer rigueur et souplesse

Les études empiriques montrent que le succès des règles budgétaires dépend principalement de deux facteurs: leurs modalités et le cadre institutionnel. Pour ce qui est des modalités, les règles relatives aux dépenses et à l'équilibre budgétaire sont plus efficaces que celles qui ne régissent que l'endettement. Il est aussi important que ces règles soient fortement ancrées définies avec précision dans la loi, tout en laissant aux États suffisamment de latitude pour approuver des budgets anticycliques favorables à l'investissement et pour maîtriser des situations extraordinaires comme la pandémie. S'agissant de la qualité des institutions publiques, des études récentes montrent que l'efficacité de l'administration et la transparence de la gestion budgétaire, notamment, accroissent l'impact des règles budgétaires sur les finances publiques.

Toutefois, ces études empiriques présentent aussi certaines limites. Il est ainsi légitime de se demander si les pays qui appliquent de toute façon une politique budgétaire résiliente et solide n'ont pas également tendance à adopter des règles budgétaires et à les appliquer scrupuleusement. Si tel est le cas, il faudra conclure que les résultats des études surestiment systématiquement l'impact des règles budgétaires sur les finances publiques.

Tout bien considéré, les règles budgétaires sont un outil efficace car elles contribuent à endiguer l'endettement public et accroissent ainsi la résilience de l'économie. Le frein à l'endettement de la Confédération illustre bien cet effet.

Quatre types de règles budgétaires

On entend par règle budgétaire une disposition légale qui réduit la liberté du gouvernement et du parlement en matière de politique budgétaire. Son but est d'équilibrer les finances publiques sur le long terme et d'éviter un endettement excessif. On distingue essentiellement quatre types de règles budgétaires, visant chacun des objectifs différents:

Les **règles relatives à la dette** fixent un plafond à l'endettement, exprimé généralement en pourcentage du PIB. Si elles sont faciles à déterminer, elles manquent en revanche de précision, car ce plafond ne dépend pas entièrement du gouvernement.

Les **règles relatives à l'équilibre budgétaire** limitent le déficit budgétaire admissible, ce qui se répercute sur l'endettement. Dépendant presque uniquement de l'État, elles peuvent se fonder sur plusieurs paramètres budgétaires, mais limitent toujours directement le budget. S'il est généralement utile de prévoir des exceptions en cas d'intérêts débiteurs ou en fonction de la situation conjoncturelle, l'application de ces règles en devient cependant plus difficile.

Les **règles relatives aux dépenses** limitent les dépenses publiques et peuvent s'exprimer en chiffres absolus ou en taux de croissance pour un ou plusieurs exercices. Leur effet est direct et facile à piloter, mais elles n'ont pas de lien direct avec l'endettement, étant donné qu'il n'est pas tenu compte des recettes.

Les **règles relatives aux recettes** fixent des seuils ou des plafonds pour les recettes et visent pour l'essentiel à augmenter les rentrées ou à limiter la charge fiscale. En général sans lien direct avec les dépenses et l'endettement, elles sont difficiles à définir en raison de la variabilité conjoncturelle des recettes.

L'aperçu des études empiriques les plus récentes sur lequel se fonde l'article est tiré de Brändle et Elsener (2023).

Bibliographie

Brändle T. et Elsener M. (2023). Do fiscal rules matter? A survey on recent evidence, Working Paper n° 26, Administration fédérale des finances. Berne.

Proposition de citation: Thomas Brändle ; Marc Elsener ; Martin Baur (2023). Les règles budgétaires, un outil efficace. *La Vie économique*, 13 novembre.



Thomas Brändle

Économiste, responsable du domaine
Analyse économique et financière,
Politique économique et monétaire,
Administration fédérale des finances



Marc Elsener

Collaborateur scientifique, domaine
Politique économique et monétaire,
Administration fédérale des finances
(AFF), Berne



Martin Baur

Économiste, chef du domaine Politique
économique et monétaire,
Administration fédérale des finances
(AFF), Berne