

Non classifié

GOV/PGC/SBO(2006)4



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

08-Aug-2006

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

GOV/PGC/SBO(2006)4
Non classifié

Groupe de travail des hauts responsables du budget

CHOIX POSSIBLES POUR LA CONCEPTION DES REGLES DE POLITIQUE BUDGETAIRE

27ème réunion des Hauts responsables du budget

Sydney
5-6 juin 2006

Les auteurs de cette note sont Barry Anderson, Chef de la Division budget et dépenses publiques de l'OCDE et Joseph J. Minarik, "Senior Vice-President" et Directeur de la recherche à la Commission du développement Economique (Committee for Economic Development), Washington.

Pour tout complément d'information, prendre contact avec Barry ANDERSON
Tel. +33 1 45 24 90 85 ; Courriel. barry.anderson@oecd.org

JT03212553

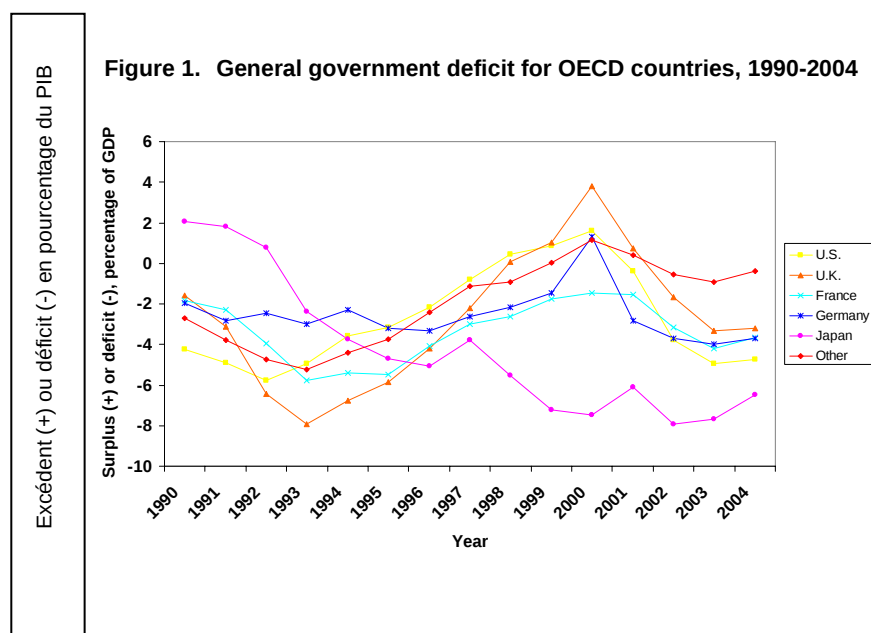
Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

CHOIX POSSIBLES POUR LA CONCEPTION DES RÈGLES DE POLITIQUE BUDGÉTAIRE

1. Les déficits budgétaires sont redevenus un problème urgent de politique économique à l'échelle mondiale ; le bref répit de la fin des années 1990, marqué par une réduction des déséquilibres et même l'apparition d'excédents, a brusquement pris fin. Les grandes économies du monde développé sont celles qui connaissent de nouveau de lourds déficits : l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis sont passés d'un solde positif, il y a cinq ans, à un découvert supérieur à 3% du PIB. En France, où le déficit représentait moins de 2% du PIB, il a atteint près de 4% en 2004 ; au Japon, dont les finances publiques étaient encore plus déséquilibrées, un assainissement avait été amorcé dans les années 1990 mais les progrès réalisés ont été ensuite effacés. Dans le groupe des pays de l'OCDE de taille plus réduite, la situation budgétaire s'est également dégradée, bien qu'à un degré moindre (cf. Figure 1).

Figure 1. Déficit des administrations publiques dans l'OCDE, 1990-2004



Source: *Panorama des statistiques de l'OCDE en 2006: économie, environnement et société*, OCDE, mars 2006.

2. L'importance du besoin de financement public des plus grands pays développés pourrait avoir des effets déstabilisateurs, à la fois sur le plan interne et pour les marchés financiers mondiaux. Dans la mesure où il est couvert par des emprunts à l'étranger, cela pourrait entraîner finalement une soudaine et forte dépréciation du taux de change des pays endettés ; celle-ci risquerait alors de susciter un relèvement des taux d'intérêt internes et une hausse des prix à l'importation, mettant à l'épreuve la politique de stabilisation macroéconomique. A plus long terme, des déficits budgétaires élevés sont susceptibles de réduire les investissements financés par l'épargne nationale, et donc les revenus futurs.

3. En outre, l'existence de déficits élevés dans les pays les plus riches présente l'inconvénient d'absorber des capitaux de pays en développement, là où ils sont indispensables pour améliorer les niveaux de vie les plus bas.

4. Ces difficultés pressantes ont de nouveau amené les spécialistes des finances publiques à s'intéresser à des règles budgétaires qui soient efficaces – ou à leur absence. Chaque pays de l'OCDE est confronté à des problèmes différents de procédure ou de politique.

5. Dans l'Union monétaire européenne (UEM), le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) impose la réalisation d'objectifs budgétaires à moyen terme ; il vise à maintenir une situation proche de l'équilibre ou excédentaire, tandis que les déficits sont plafonnés à 3% du PIB. Pendant la période initiale d'application du PSC (et auparavant en vertu du traité de Maastricht), ces règles ont aidé les pays européens à se conformer intégralement aux conditions d'adhésion ou à s'en approcher.¹ Mais les évolutions récentes ont mis en cause les procédures utilisées pour les faire respecter. En raison des problèmes de mise en oeuvre du PSC, en particulier les décisions prises au Conseil ECOFIN de novembre 2005, il est manifeste que la crédibilité du système adopté pour limiter les déficits des pays membres a été, aux dires de la Commission européenne elle-même, « sérieusement entamée ». ² Selon d'autres observateurs, qui présentent de façon moins indulgente les mesures prises par le Conseil ECOFIN, le dispositif juridique prévu par le PSC a été « suspendu de facto ». ³ Quoiqu'il en soit, il faut manifestement réviser les règles budgétaires qui régissent actuellement l'UEM. Il reste à voir si les modifications opérées en 2005 atteindront ou non leur objectif, qui est de « rétablir fermement la crédibilité du PSC et de renforcer le respect de la discipline budgétaire ». ⁴

6. Certains aspects du PSC ont joué un grand rôle dans la décision d'abandonner le dispositif actuel :

- « Une adhésion rigide à des objectifs annuels de déficit peut donner à la politique budgétaire un caractère procyclique, avec une tendance à prendre des mesures déflationnistes pour soutenir les recettes lors d'une récession et la tentation de dépenser les plus-values fiscales en période de reprise ». ⁵
- Le mécanisme actuel a notamment permis un assouplissement procyclique de la gestion budgétaire en phase d'expansion. ⁶
- L'estimation de la production potentielle et de l'élasticité budgétaire est entachée d'incertitudes, ce qui est une source de confusion, notamment à propos de ce qui constitue une mesure ponctuelle justifiée. « Le problème de fond est que les variations du solde primaire [corrigé des effets conjoncturels] ne mesurent peut-être pas de façon exacte l'incidence et l'effet final de la politique budgétaire sur la demande totale. » ⁷

¹ George Kopits, "The Pact Is Dead, Long Live the Pact," *Wall Street Journal*, 15 juillet 2004, p. A9.

² European Commission (2004), "Public Finances in EMU – 2004", *European Economy*, 3, p. 107.

³ Anthony Annett et Albert Jaeger, "L'Europe en quête de discipline budgétaire," *Finances et développement*, juin 2004, p. 25.

⁴ European Commission (2005), "Public Finances in EMU – 2005," *European Economy*, 3, p. 68.

⁵ Teresa Daban, *et al* (2003), "Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain," IMF Occasional Paper 225, p. 1.

⁶ Voir, entre autres, European Commission (2003), "Public Finances in EMU – 2003", *European Economy*, 3, p. 52, ainsi que Daniel Gros, Thomas Mayer et Angel Ubide, "The nine lives of the SGP," une étude spéciale du groupe de politique macroéconomique du CEPS (présentation non publiée), février 2004.

⁷ European Commission (2004), p. 81.

- Le PSC ne tient pas compte de façon cohérente des données propres à un pays.
- « Les procédures prévues pour faire respecter le PSC se sont avérées défaillantes à des moments critiques. Le mécanisme d'alerte précoce s'est notamment révélé inefficace ».⁸
- Le mode d'application du PSC est compliqué et prête à confusion ; il a été difficile de bien faire comprendre son fonctionnement aux médias, aux marchés et à la population.

7. La Commission européenne reconnaît que « le nombre de pays qui ont connu un déficit excessif au cours des années récentes ainsi que les difficultés d'exercice des procédures de coordination et de surveillance ont souligné la nécessité d'améliorer »⁹ le fonctionnement du PSC. C'est pourquoi elle a étudié et suggéré plusieurs moyens de réviser le Pacte, à savoir:

- Tenir compte de la situation spécifique d'un pays en redéfinissant les objectifs budgétaires à moyen terme, c'est-à-dire un solde « proche de l'équilibre ou excédentaire » ;
- Centrer davantage la surveillance de la situation budgétaire sur la dette publique et la viabilité ;
- S'assurer que des mesures destinées à corriger des évolutions inadéquates sont prises plus rapidement, afin que la gestion budgétaire soit à la fois prudente et symétrique pendant toute la durée du cycle et que l'on dégage des excédents dans la phase de haute conjoncture ;
- Réagir aux ralentissements prolongés et assurer la cohérence avec les objectifs budgétaires à moyen terme, par exemple en redéfinissant la clause relative aux « circonstances exceptionnelles » dans le cadre de l'application des critères de déficit ;
- Prendre en considération les éléments propres à un pays dans la procédure de correction des déficits excessifs.

8. La Commission admet qu'en mettant davantage l'accent sur l'adaptation à la situation conjoncturelle des objectifs actuels de déficit et de dette, elle risque de susciter des difficultés supplémentaires. Ainsi, faire dépendre les corrections budgétaires de la croissance économique peut éventuellement exposer les prévisions de PIB à un aléa de moralité : des pays peuvent être incités à formuler *ex ante* des projections trop optimistes, pour ensuite imputer un éventuel dérapage à une croissance inférieure aux attentes. De même, la Commission est consciente que l'évaluation des ajustements budgétaires sur la base des variations constatées du solde (corrigé des effets conjoncturels) a posé un problème ; la raison en est que l'évolution de la situation des comptes publics peut résulter soit de l'action des autorités, soit d'une déviation, en plus ou en moins, par rapport aux prévisions de croissance. (Outre la réforme des modalités actuellement en vigueur du PSC, la Commission a étudié deux solutions de remplacement à de dernier : une règle d'équilibre permanent¹⁰ et une règle d'or. Mais elle a conclu que ces alternatives présentaient encore plus d'inconvénients que la révision de l'actuel PSC.¹¹)

9. Pourtant, les propositions de changement des règles du PSC en matière de déficit et de dette ne peuvent au mieux qu'atténuer certains des aspects aléatoires de son fonctionnement actuel ; elles n'y remédient pas. Même si l'on tient compte des suggestions de la Commission, la procédure renouvelée n'empêche pas les pays de prendre des mesures procycliques quand la conjoncture est bonne, ne fixe pas de limites propres à un pays et d'application constante, et ne comporte pas plus de moyens d'en assurer le

⁸ European Commission (2003), p. 52.

⁹ European Commission (2004), p. 113.

¹⁰ W. Buiter et C. Grafe (2002), "Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Sustainability in the Enlarged European Union", *CEPR Discussion Paper*, 3496.

¹¹ European Commission (2004), pp. 108 and 119.

respect. En outre, les réformes suggérées par la Commission compliqueraient le dispositif, sans garantir le bien-fondé des adaptations supplémentaires en fonction de la situation conjoncturelle. Les dispositions visant à donner plus de souplesse au système actuel apparaissent particulièrement malavisées ; comme l'écrivait en 2004 le *Financial Times*: « l'Allemagne et la France vont connaître un déficit excessif pour la quatrième année successive. Que feraient-elles si elles disposaient d'encore plus de flexibilité? »¹².

10. Aux États-Unis aussi on s'intéresse beaucoup aux questions budgétaires. Les dernières règles budgétaires fixées dans ce pays (inscrites dans la loi, sous leur forme définitive, par un texte de 1990 relatif à l'exécution du budget – *Budget Enforcement Act [BEA]*) ont été longtemps respectées, ce qui a contribué à un redressement significatif des finances publiques. Puis elles ont été suspendues à plusieurs reprises par les lois de finances des années 1990 avant de devenir caduques à la fin de 2002. Elles n'ont pas été renouvelées, bien que cette éventualité ait parfois été évoquée et ait fait l'objet au Congrès d'initiatives sans lendemain.

11. Des experts se sont interrogés sur l'efficacité des règles budgétaires ; ils ont conclu que les pays qui se montrent disciplinés en l'absence de règles n'en ont pas besoin et que ceux qui les violent ne parviendront pas à la discipline budgétaire par ce moyen¹³. Pourtant, certains pays (dont ceux appartenant à l'UEM) ont décidé qu'il leur fallait des règles budgétaires ; d'autres (les États-Unis au premier chef) ont obtenu des résultats favorables en suivant des règles budgétaires saines et ont échoué quand ils les ont ignorées (ou les ont laissé devenir caduques). C'est pourquoi les auteurs effectuent cette enquête à propos des règles budgétaires et la considèrent comme utile.

12. La présente note traite le problème des règles de politique budgétaire au regard de la tendance actuelle à un gonflement des déficits. Pour commencer, on explique un principe de base : comme ces règles ont une multiplicité d'objectifs, on doit les juger à partir de critères multiples. La conjoncture économique était médiocre au début des années 1990, ce qui a entraîné des déficits budgétaires ; l'un des principaux critères est donc de savoir si un ensemble donné de règles peut faciliter (ou au moins ne pas compromettre) la reprise économique et la croissance, tout en maintenant la responsabilité budgétaire et la crédibilité auprès du public. L'analyse intéresse à la fois les pays de la zone euro et les États-Unis puisque, dans les deux cas, des problèmes de politique budgétaire se posent.

13. Ensuite, on examine différentes modalités de maîtrise des dépenses publiques qui répondent à ces critères et à d'autres ; parmi ces derniers figure la capacité à assurer les fonctions essentielles de l'état pour qu'il atteigne tous ses objectifs à long terme, notamment le financement des investissements publics. Nous concluons en donnant une appréciation des différentes règles envisageables à l'aune de ces critères.

Les critères de bonnes règles de discipline budgétaire

14. La vocation essentielle de toute règle de politique budgétaire est de promouvoir une croissance économique régulière en maîtrisant l'augmentation de la dette publique. A l'appui de cette idée fondamentale, on constate qu'aux États-Unis chaque étape de l'évolution des règles budgétaires est consécutive à une dégradation des comptes publics – et cela de la prise de contrôle de la procédure budgétaire par le Congrès au début des années 1970, à l'adoption initiale au milieu des années 1980 d'une règle de limitation du déficit connue sous le nom de Gramm-Rudman-Hollings, pour aboutir au vote et au perfectionnement de la version finale des règles en 1990, 1993 et 1997. On peut faire la démonstration inverse : lorsque, à la fin des années 1990, un excédent a été réalisé, on a cessé de se préoccuper du

¹² Wolfgang Munchau, "Europe needs a strategy, not looser fiscal rules", *Financial Times*, 24 May 2004, p. 11.

¹³ Suzanne Kennedy et Janine Robbins, "Le rôle des règles budgétaires par rapport à la performance financière," Ministère canadien des finances, Document de travail 2001-16 et George Kopits, "The Pact Is Dead, Long Live the Pact" (*op. cit.*).

budget ; l'intérêt à l'égard des règles en la matière s'est progressivement dissipé et on a fini par les laisser devenir caduques.

15. C'est une motivation du même ordre qui est, semble-t-il, à l'origine du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne. Les dirigeants des pays de l'UE avaient la conviction que tous les membres de l'Union devaient acquérir une crédibilité budgétaire égale pour que l'on puisse bénéficier d'une monnaie commune crédible. Le PSC a été conçu pour empêcher chaque pays de céder à une tentation politique éventuelle : pratiquer une politique budgétaire sans entrave, en comptant sur tous les autres pays pour endurer la discipline nécessaire au maintien de la crédibilité institutionnelle. Le pays "resquilleur" aurait pu escompter que la Banque centrale de l'UEM toute entière ne relèverait pas les taux d'intérêt pour sanctionner les manquements d'un seul pays à la discipline budgétaire.

16. Toutefois, même si chaque règle de politique budgétaire a une motivation première, son instauration exige un choix dont les dimensions sont multiples. Deux objectifs au moins sont immédiats : (a) la responsabilité et la viabilité budgétaires à long terme ; (b) la stabilisation économique à court terme.

17. Le premier objectif – la responsabilité budgétaire – s'apprécie le plus simplement par la maîtrise de l'augmentation de la dette publique. En supposant que les marchés financiers et les acteurs économiques soient rationnels, ce critère doit s'appliquer sur la durée, jusqu'aux limites de l'avenir prévisible, ce qui pose des problèmes de perspective et de viabilité à long terme. Il exige aussi que l'autorité budgétaire convainque la population du caractère judicieux et responsable des futures orientations de politique.

18. En même temps, il faut parvenir à garder le contrôle de l'évolution de la dette publique à un coût minimum pour l'emploi et la croissance à court terme, tout simplement dans l'intérêt du plus grand nombre. A la limite, une politique qui prolonge inutilement une récession économique peut s'avérer autodestructrice, y compris à longue échéance. Elle se traduit par une augmentation de la dette publique, même si ce n'est que ponctuellement. Elle risque de dissuader les investissements des entreprises privées, au moins momentanément, allongeant ainsi la période de sous performance économique pendant laquelle le déficit budgétaire et la hausse de la dette sont plus élevés que nécessaire.

19. La viabilité budgétaire à long terme exige donc d'être crédible auprès des marchés financiers et des citoyens. Pour y parvenir, ou pour réussir une stabilisation à court terme, la règle budgétaire doit être transparente et gérable – tant en ce qui concerne la continuité de son application que son respect – ainsi que politiquement tenable. Une règle impossible à mettre en œuvre ne peut avoir les effets souhaités sur l'évolution de la dette publique, la viabilité et la confiance. De même, cette dernière ne peut être acquise au moyen d'un mécanisme disciplinaire qui ne soit pas publiquement reconnu comme politiquement supportable à un horizon temporel suffisamment éloigné. En outre, aucune règle budgétaire ne doit faire obstacle à l'exercice des fonctions essentielles de l'état, qui s'efforce de réaliser tous les autres objectifs à long terme du secteur public. Entre autres choses, cela signifie que les investissements publics doivent disposer de financements prévus à l'avance et d'un montant approprié.

20. Comme les règles budgétaires ont des objectifs pluri-dimensionnels, la supériorité apparente de l'une d'entre elle par référence à un seul critère n'est pas une justification suffisante pour l'adopter. C'est une vérité d'évidence en ce qui concerne l'équilibre nécessaire entre la stabilisation économique et la maîtrise de la dette publique. Mais il est peut-être particulièrement important de tenir compte des contraintes du monde réel, comme le caractère gérable, la crédibilité et la viabilité politique d'une règle. Sachant qu'une grande partie des avantages de la responsabilité budgétaire découle du comportement des marchés financiers, toute règle doit, pour réussir, faire la preuve de son applicabilité et de sa crédibilité.

21. Par ailleurs, la maîtrise de la dette ne dépend que de la gestion budgétaire, alors que l'on peut rechercher la stabilité macroéconomique en utilisant aussi la politique monétaire ; toute stratégie doit

présenter des avantages substantiels au regard de l'objectif secondaire de stabilisation, pour compenser d'éventuels inconvénients vis-à-vis de l'objectif premier de discipline budgétaire. La situation n'est pas tout à fait la même aux États-Unis et dans l'Union monétaire européenne, qui compte une seule banque centrale et de nombreuses autorités budgétaires. Il ne faut pas pour autant exagérer la différence ; les 50 états américains sont très divers, y compris en taille, tandis que la politique budgétaire et monétaire des pays de l'UEM subit depuis des décennies la contrainte des échanges extérieurs et du taux de change. On peut attendre de la Banque centrale européenne qu'elle réagisse à des chocs macroéconomiques négatifs assez forts pour toucher la plus grande partie de l'UEM ; pour sa part, le PSC prévoit bien des exceptions qui s'appliqueraient si un choc significatif était plus circonscrit. Ainsi, on conserve, dans une certaine mesure, le principe que la politique monétaire peut être responsable d'au moins une partie de la stabilisation macroéconomique, les règles budgétaires devant donc cibler davantage l'évolution de la dette publique.

22. Pour cette même raison, il faut aussi juger les règles de politique budgétaire en fonction de leur complémentarité avec une bonne politique monétaire. La prévisibilité et la stabilité doivent être bien prises en considération. Au moment de prendre des décisions importantes, les autorités monétaires sont plus confiantes pour agir ou non, si elles peuvent compter sur la poursuite d'une politique budgétaire saine et stable. En revanche, une règle qui entraînerait de brusques changements d'orientation en réaction à de fortes variations des résultats budgétaires, compliquerait beaucoup la tâche des autorités monétaires ; ces dernières s'opposeraient alors aux responsables budgétaires au lieu de coopérer avec eux.¹⁴

23. En définitive, le choix d'une règle budgétaire exige, à l'instar de la gestion des finances publiques elle-même, de prendre du recul et de faire preuve de jugement. Il faut tenir compte de la durée et des différents critères de politique économique. Le choix optimal n'est peut-être pas le meilleur au regard d'un critère particulier, mais il doit trouver un équilibre entre plusieurs grands objectifs et pouvoir perdurer face à des tensions économiques et politiques.

Examen de quelques règles budgétaires

24. Parmi les nombreuses règles budgétaires qui ont été mises en oeuvre, deux catégories distinctes peuvent probablement servir de modèles éventuels : (1) les règles portant sur le déficit et la dette ; (2) celles concernant les dépenses.

25. Les règles qui se réfèrent au déficit et à la dette publique (que l'on qualifiera par commodité de "règles de déficit") consistent généralement à fixer une limite numérique au montant du déficit annuel, exprimée en monnaie nationale (zéro par exemple) ou en pourcentage du PIB. Parmi les exemples de ce type de règles budgétaires figurent le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne et le système mis en place aux États-Unis par la loi Gramm-Rudman-Hollings (qui a été en vigueur pendant les exercices budgétaires 1986-1990).

26. Dans le système américain, la loi assignait au déficit un plafond en dollars qui diminuait graduellement jusqu'à devenir nul ; ces plafonds ont été révisés une fois (pour les rendre moins contraignants) avant que le dispositif ne soit remplacé. Le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE limite pour sa part le déficit à 3% maximum du PIB.

¹⁴ L'article d'Alan Blinder, "Issues in the Coordination of Monetary and Fiscal Policy," in *Proceedings of a Conference on Monetary Policy Issues in the 1980s* (Federal Reserve Bank of Kansas City, 9-10 août 1982), pp. 3-34, souligne ce problème ; Matthew B. Canzoneri, Robert E. Cumby et Behzad T. Diba, en relativisent l'importance dans "Should the European Central Bank and the Federal Reserve Be Concerned about Fiscal Policy?".

27. Une autre solution, que nous allons exposer ici de façon assez détaillée, consiste à moduler le plafond de déficit selon la situation économique – par exemple en exprimant la limite à ne pas dépasser sous forme de pourcentage du PIB potentiel, plutôt que réel. Cela ne modifie pas le découvert budgétaire maximum toléré, exprimé en monnaie courante, dans un pays où l'on constate que le PIB est ressorti au-dessous (ou au-dessus) d'une estimation inchangée de son niveau potentiel. Selon certains, cette modification constituerait une amélioration par rapport à un pourcentage fixe du PIB (bien que le Pacte de stabilité et de croissance prévoie déjà des exceptions en cas de gonflement temporaire du déficit).

28. La principale caractéristique de la deuxième grande catégorie de règles budgétaires – celles qui portent sur les crédits (ou plus simplement les « règles en matière de dépenses ») – est qu'elles ont pour but de limiter la hausse des engagements de l'état et les baisses d'impôts, résultant de décisions de politique, au lieu de viser directement le déficit. Il ne faut **pas** interpréter le terme « règles relatives aux dépenses » comme excluant nécessairement un contrôle des mesures fiscales qui entraînent des pertes de recettes. Le système américain, qui a maintenant pris fin, constituait à certains égards le plus élaboré. Il plafonnait en dollars les dotations annuelles de crédits, tout en appliquant une obligation de financement compensatoire (neutralisation) au montant total des dépenses faisant l'objet d'une autorisation législative permanente (surtout les programmes jouant un rôle important de stabilisation automatique) et aux **mesures fiscales**. Dans le cas des États-Unis, la règle aurait eu peu de chances de réussir (selon les auteurs de cette note) si elle n'avait pas concerné les recettes au même titre que les dépenses. On peut également citer, comme exemples de règles portant sur les dépenses, le plafonnement de la totalité des engagements ou d'un ensemble plus large que celui retenu précédemment aux États-Unis ; il s'agit d'un choix de politique qui peut adapter la règle à une variété de pays et d'institutions, ainsi qu'on l'explique plus loin.

29. La version américaine d'une règle de limitation des dépenses a aussi pour caractéristique d'exercer ses effets préalablement et non a posteriori. En d'autres termes, la contrainte s'exerce sur les décisions de politique au moment où elles sont prises, et donc sur leurs conséquences futures, au lieu d'imposer des mesures de redressement en réaction aux résultats budgétaires d'un exercice antérieur. Les plafonds de dépenses s'appliquent donc au moment où les crédits sont votés, tandis que la mise en œuvre de la règle de neutralisation (*PAYGO*), obligeant à dégager des recettes équivalentes pour toute charge nouvelle, réduit les futures incidences estimées de modifications de la politique fiscale et des programmes de dépenses obligatoires. Le système américain a recouru à des coupes générales dans les dépenses (« *sequesters* ») pour remédier aux dépassements peu après leur adoption.

30. La version américaine d'une règle d'encadrement des dépenses a pris la forme d'une loi entrée en vigueur au début de l'exercice budgétaire 1991, en remplacement de la règle antérieure qui portait sur le déficit. Après avoir été reconduite deux fois par le législateur, elle est restée en vigueur jusqu'au terme de l'exercice 2002, date de son expiration. Mais, dans les trois dernières années de son existence, elle a été à de nombreuses reprises outrepassée par d'autres lois, après avoir contribué à transformer le déficit budgétaire en un excédent à la fin des années 1990¹⁵.

31. Dans la présente note, on analyse une règle de dépense sur un plan général, en suivant dans le détail le modèle américain, en tant que solution de remplacement à une règle de déficit (tenant compte ou non des effets conjoncturels). Dans la ligne des développements antérieurs, cette comparaison cherchera à

¹⁵ L'incapacité des États-Unis à respecter leur propre règle depuis quelques années ne doit pas être considérée comme un défaut inhérent à celle-ci, pas plus que le PSC ne doit forcément être condamné parce que les pays membres les plus importants ne s'y sont pas conformés. Actuellement, l'analyse économique cherche plutôt à apprécier les différentes règles sur la base de leurs mérites relatifs, sachant que « même si toutes les règles, y compris celles que prévoit la législation, sont censées être d'application stricte et permanente – par les gouvernements successifs – elles se prêtent en pratique à un certain degré d'interprétation et on peut envisager qu'elles soient révisées, suspendues ou abrogées du fait d'initiatives ultérieures du législateur » (George Kopits et Steven Symansky, « Fiscal policy rules » IMF Occasional Paper, 162, Washington DC, 1998, p. 8)

déterminer laquelle des deux catégories possibles de règles pourrait le mieux satisfaire globalement à plusieurs critères. La solution préférée doit réaliser le meilleur dosage de maîtrise de la dette et de politique macroéconomique anticyclique, tout en prenant en considération l'applicabilité, la viabilité politique et la crédibilité de la règle elle-même¹⁶.

Appréciation de deux solutions

Le contexte: incertitude et règles budgétaires

32. Au départ, il importe d'écarter l'éventualité d'une confusion sur un point simple. On pourrait supposer qu'une règle de déficit soit supérieure à une règle de dépense quand l'objectif est la viabilité et la maîtrise à long terme de la dette ; et cela pour la simple raison qu'elle cible, au moins par sa dénomination, la cause ultime de l'augmentation de la dette publique – le déficit – plutôt que les causes immédiates contrôlables – les hausses de dépenses ou les baisses d'impôts. Mais cette hypothèse est inexacte ; le lien entre la règle et le besoin de financement qui apparaît en définitive ne se vérifie nullement. L'expérience des États-Unis est significative à cet égard.

33. L'objectif à long terme des règles budgétaires – la viabilité – s'inscrit nécessairement dans la durée. C'est pourquoi toute règle de déficit doit, pour réussir, maîtriser les déficits futurs – et donc opérer par voie d'estimations. (Elle peut aussi cibler le déficit de l'exercice budgétaire courant. De la loi de finances de 1986 à celle de 1990, le système américain s'est donné pour but de limiter le déficit de l'exercice en cours, mais il n'y est jamais parvenu. Cet échec s'explique en partie par la difficulté à prévoir même le déficit d'un exercice déjà commencé). L'expérience montre que c'est l'incertitude sur l'évolution future qui rend les estimations approximatives, bien plus que le caractère imprécis du rapport entre les composantes du budget (dépenses et recettes) et le déficit lui-même.

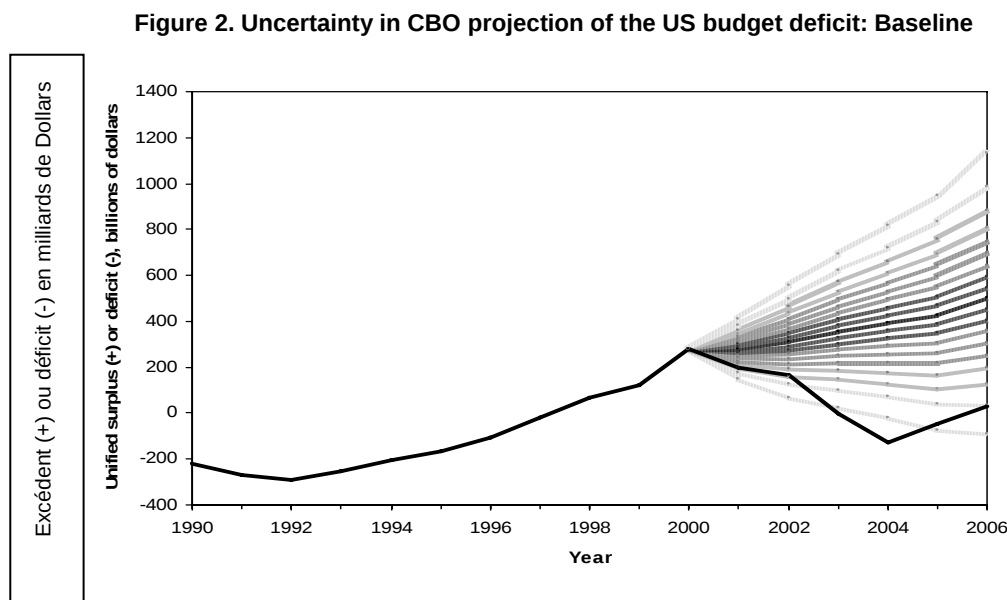
34. Ainsi, au cours des cinq dernières années, les États-Unis ont vu se dissiper un excédent budgétaire élevé et ont dû faire face à un découvert substantiel. Pourtant, en prenant les grandes décisions de politique qui ont contribué à cette dégradation, les gouvernants ont toujours soutenu que le budget ne saurait devenir déficitaire. Pour une large part, ce qui s'est produit n'a donc pas découlé des changements entrepris, mais d'évolutions économiques et techniques qui ont entraîné une forte déviation par rapport au cheminement estimé antérieurement à politique constante. D'abord, la non réalisation d'estimations trop optimistes a beaucoup contribué à la disparition de l'excédent budgétaire ; ensuite, on s'est appuyé sur ces estimations erronées pour justifier les mesures qui ont entraîné une aggravation supplémentaire de la situation des finances publiques.

35. La figure 2 illustre ce qui s'est passé. Elle reproduit le graphique de probabilité des résultats budgétaires futurs diffusé en janvier 2001 par l'Office budgétaire du Congrès américain (CBO), qui résultait d'une analyse statistique des données disponibles pour les exercices précédents. On a ajouté sur le graphique une courbe indiquant le résultat effectif – c'est-à-dire la meilleure estimation figurant sur ce même graphique, modifiée seulement pour intégrer les nouvelles estimations économiques et techniques publiées ultérieurement par le CBO. Pour l'exercice actuellement en cours (2006) et pour tous les exercices précédents depuis 2000, le résultat correspond à peu près à la prévision du 10^{ème} percentile (le 50^{ème}

¹⁶ George Kopits et Steven Symansky "Fiscal Policy Rules" (p. 4), ainsi que George Kopits, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?" (Étude présentée à l'atelier de finances publiques organisé par la Banque d'Italie, à Pérouse, du 1er au 3 février 2001 ; page 6). Les auteurs du présent texte qualifient la règle budgétaire américaine de règle de procédure et non de règle de politique budgétaire. Les lecteurs qui préférèrent employer ce terme peuvent interpréter la présente note comme une analyse comparative d'une règle de politique budgétaire portant sur le déficit et d'une règle de procédure relative aux dépenses. Selon ses auteurs, il n'y a pas de raison de conclure prématurément que l'une ou l'autre de ces règles soit nécessairement supérieure ou inférieure du fait d'une telle qualification.

percentile étant l'estimation la plus probable, tandis que les percentiles inférieurs indiquent des résultats plus défavorables), avant même de tenir compte des effets de toute réorientation de politique. Comme le montre le graphique, l'évolution économique et la correction des erreurs antérieures de prévision à caractère technique auraient fait apparaître un déficit avant même les changements de politique. Comme ceux qui ont été décidés en 2001 et par la suite – notamment d'importants allègements fiscaux et une majoration substantielle des dépenses pour la défense et la santé – ont nettement creusé le découvert, les résultats constatés ont été encore pires que la tendance spontanée (qualifiée de « *baseline* »), comme l'indique la figure 3¹⁷. (Toutefois, si l'on avait respecté les règles budgétaires américaines, les résultats auraient été bien meilleurs et auraient, par exemple, aisément respecté le plafond de 3% du PIB prévu par l'UEM).

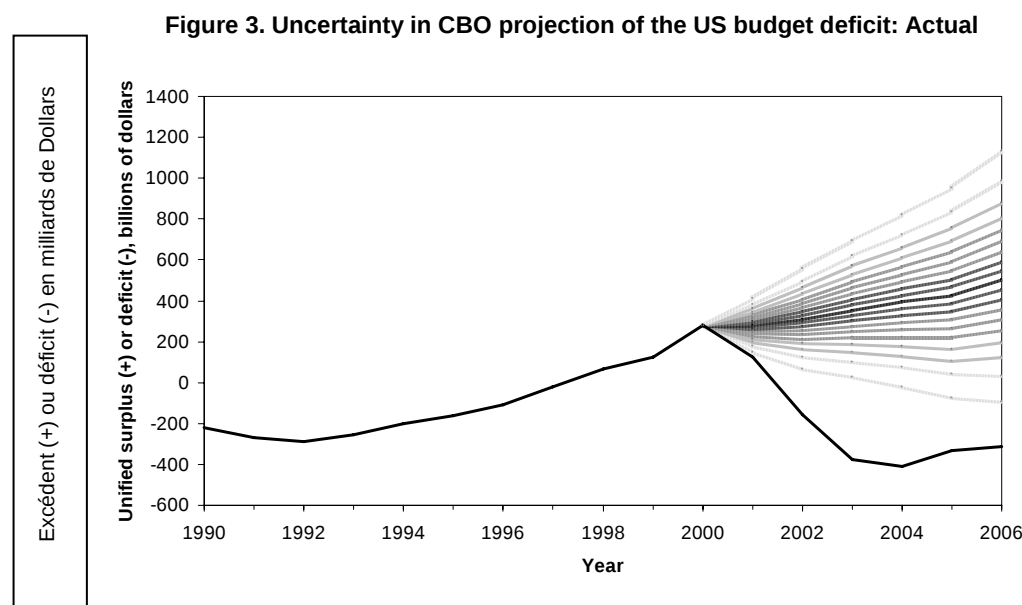
Figure 2. Incertitude des prévisions du CBO sur le déficit budgétaire américain : estimations à politique inchangée



Source: Office budgétaire du Congrès, *Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2002-2011*, Janvier 2001.

¹⁷ Même ce graphique sous-estime peut-être le degré d'incertitude des projections pour l'exercice budgétaire 2001, comme pour tous les autres. Par convention, le gouvernement fédéral américain ne revient pas sur les estimations des conséquences budgétaires de ses changements de politique ; celles présentées au départ restent indéfiniment en l'état. Ainsi, après avoir pris en compte les effets antérieurement estimés des politiques et ceux des erreurs de prévision économique, toutes les autres inexactitudes des prévisions budgétaires sont assignées à un poste résiduel de caractère « technique ». Bien qu'il n'y ait pas de réestimation officielle de l'incidence des décisions de politique, on observe en général qu'un ralentissement économique réduit comptablement les conséquences budgétaires « véritables » de la plupart des allègements fiscaux (et certainement de ceux qui prennent la forme de baisse des taux d'imposition). Cela pour la simple raison que le coût d'une diminution des taux de prélèvement est inférieur s'il y a moins de revenus à taxer, et pas à cause de l'effet présumé d'une telle mesure sur l'offre de facteurs de production ou sur la productivité. On notera que le rapport entre le coût des dépenses résultant d'obligations à l'égard des bénéficiaires (même celles à vocation anticyclique) et la situation économique a posteriori n'est probablement pas aussi systématique et marqué. Par conséquent, si l'on recalculait aujourd'hui le cheminement effectif présenté à la figure 2, en utilisant les informations actuellement disponibles, le coût des décisions de politique apparaîtrait sans doute inférieur ; et – en conséquence directe – les ré-estimations en dollars des éléments économiques et techniques défavorables seraient supérieures. Le résultat budgétaire « spontané », ne tenant pas compte des changements de politique, serait encore plus mauvais que sur la figure 2.

Figure 3. Incertitude des prévisions du CBO sur le déficit budgétaire américain : résultats effectifs



Sources: Office budgétaire du Congrès, *Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2002-2011* (Janvier 2001) and *Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2007 to 2016* (Janvier 2006).

36. Il n'y a pas lieu de croire que l'expérience américaine en la matière soit atypique. Dans les années 1990, de nombreux pays du monde ont été surpris de voir leur budget devenir fortement déficitaire.

37. Le fait est que **toute** règle budgétaire, qu'elle se réfère au déficit ou aux dépenses, doit s'appliquer dans des conditions de connaissance imparfaite de l'avenir, ce qui constitue la principale source d'erreur pour les normes de ce type. A cet égard, le même problème fondamental affecte n'importe quelle règle budgétaire et le fait de viser expressément « le déficit » ne confère pas de supériorité intrinsèque.

38. Autrement dit, l'instauration d'une règle budgétaire, qu'elle porte sur le déficit ou les dépenses, implique de choisir des politiques qui placent les futurs déficits sur une trajectoire prévisionnelle satisfaisante, dans un contexte d'incertitude. Dès lors, une règle de déficit exigerait immédiatement de retenir une prévision économique et des mesures qui aboutiraient à un déficit inférieur au niveau de référence. Par exemple, les pays qui adhèrent au PSC présenteraient une projection économique et une politique « rapprochant (leur solde budgétaire) de l'équilibre ou d'un excédent » dans le laps de temps requis. De même, une règle concernant les engagements utiliserait probablement les estimations prospectives, en matière de dépenses et de prélèvements obligatoires, nécessaires pour atteindre un niveau de déficit donné ; ce fut le cas de l'expérience américaine. Le problème n'est pas qu'une règle de dépense soit sensible aux prévisions budgétaires à plus long terme, contrairement à une règle de déficit ; **les deux** en ont besoin. On peut soutenir que, dans le cas d'une règle de déficit, il faut réviser ces prévisions lors de chaque cycle budgétaire, ce qui constitue une sauvegarde. Cependant, le bilan des règles de déficit actuellement en vigueur n'est pas encourageant. Par ailleurs, une règle de dépense exercerait sans doute une contrainte plus forte sur la politique budgétaire.

39. En fait, dans les trois exemples de vote et de reconduction du dispositif américain le plus récent – en 1990, 1993 et 1997 – la règle a été conçue de la façon suivante : l'objectif d'équilibre, ou de réduction significative, du découvert en cinq ans serait atteint si le plafonnement numérique des dotations annuelles était respecté au cours des cinq exercices suivants et si la conjonction des impôts et des dépenses obligatoires avait un effet exactement neutre sur le déficit. On aurait pu concevoir la même structure de façon à diminuer davantage le déficit ; on aurait alors abaissé les plafonds discrétionnaires et/ou appliqué la règle de compensation des charges de façon à dégager progressivement des économies nettes, au lieu d'avoir un effet strictement neutre sur le déficit. Concrètement, le système d'évaluation (« *PAYGO scorecard* ») mis en place pour comptabiliser l'effet net ultérieur des mesures de politique budgétaire aurait prévu des débits, plutôt que des zéros, pour les exercices futurs, afin de réaliser les économies nécessaires. Ces problèmes de conception occuperont une place importante quand nous allons traiter les règles de dépenses et de l'ensemble des objectifs des règles budgétaires.

40. Une règle de déficit peut avoir un léger avantage sur une règle de dépense, dans la mesure où le public au sens large est peut-être plus rassuré par une norme qui limite, au moins nominale, le déficit lui-même. Les professionnels de la science économique et politique auront sans doute vite fait d'aller au-delà de la distinction sémantique, tandis que les acteurs des marchés financiers ne manqueront pas de pousser plus loin l'analyse ; mais, sur le plan des relations publiques immédiates, plafonner les déficits peut avoir certains effets supplémentaires. Néanmoins, l'expérience laisse penser que ce sont les résultats des règles de discipline budgétaire qui détermineront à plus long terme l'opinion de la population.

41. On pourrait donc considérer le recours à des objectifs immédiats de dépenses et de politique fiscale, plutôt qu'à un ciblage du déficit lui-même, comme une méthode imprécise et inefficace. Pourtant, l'application d'une règle de déficit s'appuierait sur les mêmes estimations des conséquences d'une politique de dépenses et de recettes publiques, choisie pour atteindre un objectif donné de déficit. Ainsi, dans le cadre du modèle de l'UE, c'est sur la base de prévisions économiques et de projections budgétaires que les gouvernants sont censés prendre des mesures pour obtenir des déficits inférieurs à la norme de référence (3% du PIB) et atteindre l'objectif à moyen terme d'un solde « proche de l'équilibre ou excédentaire ». Au départ, les deux démarches sont identiques sur le fond ; avec les deux règles, on élabore les politiques sur la base des mêmes types de prévisions et d'estimations. Une règle portant sur le déficit ne comporte donc pas de précision ou de supériorité qui lui soit inhérente.

Le respect des différentes règles budgétaires

42. Il est concevable de préférer une règle de déficit explicite, au motif qu'elle est plus facile à faire respecter si une évolution défavorable de la situation budgétaire entraîne l'apparition d'un déséquilibre. On part de l'idée qu'il est plus commode de mesurer le problème et de choisir une solution, encore une fois parce que la règle se réfère au déficit lui-même. Mais, là non plus, cette conclusion ne correspond pas à la réalité.

43. En premier lieu, comme on l'a fait remarquer, une règle de déficit ne donnerait pas aux gouvernants plus d'informations qu'une règle de dépense. Quand le déficit budgétaire d'un exercice écoulé est supérieur à l'objectif retenu, ce dépassement est une donnée, que la règle porte sur le déficit ou sur les dépenses. On n'a jamais la certitude que le déficit prévu soit plus élevé que l'objectif.

44. En second lieu, une règle de déficit ne permettrait pas de déterminer de façon plus précise l'ordre de grandeur des dispositions à prendre pour résoudre un problème budgétaire. Celles-ci ne pourraient que s'appuyer sur des prévisions qui, dans les deux cas, seraient entachées d'incertitude. Aussi bien dans le cadre d'une règle de déficit que d'une règle de dépense, le remède serait de dégager les ressources – économies ou majoration d'impôts – nécessaires pour atteindre un objectif futur de solde ; avec l'une ou l'autre règle, ce montant serait hypothétique.

45. En définitive, les mesures de redressement ne seraient pas plus agréables avec une règle de déficit. Quelle que soit la règle appliquée, un excès de besoin de financement d'un montant donné exigerait d'imposer aux contribuables et aux bénéficiaires des dépenses de l'état le même degré de rigueur. Le type de règles utilisé ne rendrait pas plus facile d'accepter et d'endurer le dispositif de correction.

46. Pour appréhender les termes du choix, il faut donc commencer par éliminer les idées préconçues ; on doit aussi comprendre que toute règle s'applique dans un avenir incertain et, en cas de dérapage, consiste à diminuer les dépenses ou à augmenter les prélèvements. Sur ces points, aucune règle ne présente manifestement un avantage intrinsèque ; on doit se déterminer au moyen d'une analyse plus approfondie.

47. Nous allons maintenant évoquer les différentes règles budgétaires possibles, les critères de responsabilité budgétaire, la stabilisation macroéconomique et l'exercice effectif des missions essentielles de l'état.

Règles budgétaires et responsabilité financière à long terme

48. Aux fins d'analyse, on pourrait distinguer deux catégories de changements des perspectives budgétaires d'une année sur l'autre : ceux qui ont un caractère conjoncturel et ceux qui sont liés à une tendance de fond (par exemple à un choc de productivité durable). Si la distinction allait de soi, on serait contraint de scinder l'analyse. Mais l'une des leçons du boum économique des années 1990 est que ce que l'on serait en droit de considérer comme un choc de productivité à longue échéance peut s'avérer éphémère. Dans les développements ci-après et en traitant ultérieurement la stabilisation macroéconomique, on retiendra cette distinction, mais sans lui reconnaître un caractère déterminant.

Règles de déficit et responsabilité budgétaire

49. Une règle de déficit, comme celle prévue par le PSC, lui applique une limite supérieure essentiellement valable à tout moment, quelle que soit la situation conjoncturelle. (Il existe un « système d'alerte », basé sur le solde corrigé des variations cycliques, dont l'objectif est de prévenir l'aggravation d'un déficit qui n'a pas encore atteint le plafond de référence de 3% du PIB. Toutefois, en pratique, ce mécanisme n'a conduit à aucune action tangible de la Commission européenne). L'existence d'une référence limitant en permanence le déficit peut être une source de difficultés sérieuses, et certains sont d'avis qu'elle comporte des incitations qui ne vont pas dans le sens de la discipline budgétaire.

50. Si, par exemple, on retient l'hypothèse des motivations les plus perverses, les autorités budgétaires d'un pays pourraient choisir de rapprocher le plus possible leur déficit budgétaire de la limite (en tenant compte d'un éventuel système d'alerte efficace), quand la production correspond à son niveau potentiel. Ce pays formulerait une prévision budgétaire optimiste, avec un solde à proximité de l'équilibre (statut proche de l'équilibre – SPE) dans le laps de temps requis. Si l'économie surprenait et affichait une croissance encore supérieure, le plafond de référence, exprimé en pourcentage du PIB, donnerait encore plus de latitude pour des déficits. Mais, si un ralentissement économique survenait et aggravait les déficits, les gouvernants pourraient espérer que ces déficits échappent éventuellement aux mesures disciplinaires en raison de leur caractère « temporaire ». Dès lors, ce pays pourrait espérer bénéficier de la stabilité monétaire acquise au prix de la discipline des autres membres de l'UE, tout en recueillant les avantages d'une dépense publique supérieure aux recettes encaissées. Si tous les pays devaient se comporter de cette façon, la stabilité monétaire serait éphémère ; mais de telles politiques à courte vue ne sont pas rares.

51. Outre la menace sur le plan monétaire, la stabilité budgétaire du pays en question serait de courte durée. Sachant qu'en phase de haute conjoncture les déficits budgétaires respecteraient tout juste les limites d'une gestion saine, tout ralentissement cyclique ou choc de productivité défavorable se traduirait par un déséquilibre excessif des comptes publics.

52. Comme on l'a noté plus haut, ce pays solliciterait sans doute l'indulgence de la Commission, en prétextant que le déficit excessif résulte d'une récession ou est de nature temporaire. De fréquentes demandes de cette nature mettraient à l'épreuve la cohésion de l'UE, tandis que l'encours de la dette publique du pays en cause augmenterait sensiblement, avant que les problèmes de procédure ne soient résolus. De ce fait, il serait plus difficile à ce pays de respecter à l'avenir les normes budgétaires de la Commission.

L'ajustement en fonction des effets du cycle

53. On pourrait penser résoudre ce problème grâce à une modification de la règle du déficit, qui consisterait simplement à fixer la valeur de référence en pourcentage du PIB potentiel plutôt que du PIB réel. Pourtant, ce changement ne ferait au mieux qu'atténuer la difficulté sans y remédier. En pratique, la différence d'objectifs résultant de cette révision de la règle serait trop limitée pour modifier les incitations et les comportements ; les autorités budgétaires d'un pays seraient tout autant encouragées (et peut-être même plus ; cf. ci-dessous) à cibler leur déficit le plus près possible de la limite.

54. En supposant, par exemple, qu'une économie soit proche de son potentiel de production, le niveau de référence du déficit, soit 3% du PIB, resterait le même, en valeur, avec la règle révisée. Si la croissance dépassait son potentiel estimé, le plafond de déficit n'augmenterait pas, en termes monétaires, si la règle se rapportait au PIB potentiel au lieu du PIB réel ; mais, dans le cas d'une croissance forte, le déficit effectif régresserait, ce qui donnerait en tout état de cause aux gouvernants davantage de possibilités de dépenser et de réduire les impôts. Et cela, bien sûr, en supposant que le supplément de croissance soit vite reconnu comme allant au-delà du potentiel de production. Si on l'interprétait comme une hausse de ce dernier, cela donnerait encore plus de marge pour poursuivre une politique procyclique d'augmentation du déficit.

55. A l'inverse, si la croissance économique était plus modérée, les gouvernants auraient davantage de latitude pour majorer le déficit, puisque 3% du PIB potentiel représenterait un montant supérieur au même pourcentage du PIB réel¹⁸.

56. Les différences entre les règles de déficit étant limitées, il y a toujours lieu de s'attendre à ce que les gouvernants rapprochent le déficit à court terme des 3% du PIB quand la production correspond à son potentiel ; ils utiliseront alors des hypothèses optimistes pour les années à venir, afin de démontrer qu'ils respectent finalement la norme d'un solde proche de l'équilibre ou excédentaire. En raison des exceptions prévues en cas de récession, ils peuvent espérer être encore moins obligés de resserrer leur politique si les résultats budgétaires s'avèrent inférieurs aux hypothèses en question. A cet égard, une règle de déficit n'est pas moins vulnérable aux erreurs de prévision à long terme qu'une règle de dépense.

57. Sans doute est-il quelque peu cynique de supposer que des pays décideraient de manipuler une règle de déficit en jouant au maximum de sa souplesse. Les gouvernants se préoccupent du bien-être de leurs mandants et savent que la dette est génératrice de charges, qui contribuent ensuite à l'alourdir. Même ceux aux yeux desquels les effets incitatifs des règles de déficit existantes sont assez forts pour susciter un certain degré d'irresponsabilité budgétaire admettraient que le souci de l'intérêt public, tel qu'ils le définissent, est un frein pour les responsables.

¹⁸ Le PSC tient aussi compte des effets conjoncturels, en donnant une appréciation sur l'obligation d'une correction budgétaire à hauteur d'au moins 0.5% du PIB pour les pays en infraction, laquelle se réfère au concept en vigueur de solde corrigé des effets cycliques. Si l'application d'un ajustement à ce titre est tout à fait légitime, elle ne répond pas aux autres problèmes des règles de déficit soulevés ici.

58. Cependant, on ne peut nier qu'une règle budgétaire portant sur le déficit, du type présenté ci-dessus, est par nature un instrument à sens unique. Elle ne donne pas d'indications judicieuses et utiles aux pays dont le déficit est inférieur au niveau de référence – ce qui leur permet de se rapprocher de cette limite en toute impunité – il en résulte une augmentation de l'encours, et donc du service, de la dette. (L'obligation de présenter, à moyen terme, un solde proche de l'équilibre serait censée donner ce type d'impulsion, mais la pratique récente n'est pas encourageante ; peut-être en partie parce qu'il est facile de prévoir une amélioration au-delà de l'exercice en cours, en anticipant une croissance de l'économie et en formulant des hypothèses optimistes de restriction future des dépenses). On peut dire que la structure et les incitations d'une règle de déficit sont de nature à donner des résultats indésirables, même en l'absence de mauvaise volonté des autorités ; la conjonction de la pression liée à des cycles électoraux courts, contraire aux intérêts à long terme, et d'un peu de malchance suffit.

Respect des règles

59. De plus, au vu de l'expérience américaine de 1985 à 1990, une règle de déficit donne des possibilités non négligeables de manipulations et d'échappatoires. Aux États-Unis, la règle visait à exercer une discipline prospective sur les dépenses avant le début de l'exercice budgétaire. On pouvait aussi essayer de faire respecter la règle rétrospectivement, c'est-à-dire au cours des derniers mois d'un exercice.

60. Dans certaines circonstances, on peut tourner une règle de déficit en formulant des prévisions économiques et budgétaires qui donnent un résultat politiquement souhaitable. L'autorité responsable des projections associées au budget peut ainsi écarter la nécessité de relèvements d'impôts ou de coupes dans les dépenses en présentant des chiffres plus optimistes, et donc un moindre déficit prévisionnel. Aux États-Unis, des pratiques de ce genre ont permis à divers participants à la procédure budgétaire d'en obliger d'autres à prendre la responsabilité de recommander des mesures d'économie ; d'où un motif politique supplémentaire de manipuler le système. Comme une règle de dépense ne dépend pas directement d'une projection budgétaire (elle comporte plutôt un plafonnement des dotations, annoncé à l'avance, et une obligation de financement en contrepartie de toute dépense obligatoire et baisse d'impôt – qui dépendent souvent moins des hypothèses économiques sous-jacentes), elle se prête moins à cet aléa de moralité¹⁹.

61. A l'heure actuelle, le mécanisme de respect des règles prévues par l'UE repose principalement sur une vision rétrospective des déficits supérieurs au montant de référence. Mais, au moment de faire respecter les règles, en utilisant des projections budgétaires optimistes, il est possible de soutenir que le découvert passé n'était que temporaire. Cet exemple laisse penser que l'exécution des règles de déficit risque souvent de ne pas être satisfaisante.

¹⁹ Dans le passé, les États-Unis ont tenté de faire respecter une règle de déficit applicable à un exercice budgétaire en cours, pour atteindre le résultat effectivement mentionné dans les objectifs obligatoires, et basé sur les estimations faites au début de cet exercice. La procédure en vigueur n'utilisait que des réductions, automatiques et générales, des crédits ; on pouvait aussi recourir à des hausses d'impôts. En pratique, le respect des règles risquait d'exiger des coupes douloureuses, et d'un montant manifestement excessif, dans les dépenses. Comme certaines charges très importantes, par exemple au titre de la santé et des retraites, ne pouvaient pas concrètement diminuer beaucoup à court terme, les domaines dans lesquels on pouvait économiser pour respecter la règle étaient assez circonscrits. De plus, il s'avérait déjà difficile de tailler dans les dotations annuelles, car certaines d'entre elles servent à honorer des contrats dont une partie est à long terme. Il était donc tout à fait concevable que la législation s'oppose aux coupes dans les dépenses, portant ainsi atteinte à la crédibilité de la procédure d'exécution effective du budget. Dans les faits, toutes les tentatives significatives faites pour faire appliquer les règles budgétaires américaines en amputant automatiquement les dépenses ont été outrepassées par une législation ultérieure et seules les économies les plus modestes ont été réalisées.

Les règles de dépense et la responsabilité budgétaire

62. Au vu des incitations et de l'expérience, on peut estimer qu'une autre règle budgétaire, portant sur les dépenses, est plus favorable à une politique responsable, sous réserve d'un certain nombre de conditions économiques.

63. Comme on l'a indiqué antérieurement, des règles de dépense sont formulées pour réaliser, en plusieurs années, des objectifs budgétaires ciblés ; elles se basent sur des prévisions relatives à l'économie et aux dépenses à caractère permanent ainsi que sur le plafonnement des dotations annuelles de crédits. Sur le plan économique, on suppose en général que la production atteindra progressivement son potentiel estimé. Cette méthode et les hypothèses sous-jacentes ne diffèrent pas vraiment du plan qu'un gouvernement devrait présenter pour respecter, sur la durée, une règle de déficit. Tout d'abord, on chiffre ces grandes orientations budgétaires ; à partir de là, la règle de dépense peut éventuellement exiger que les changements en matière de programmes créant des droits et de politique fiscale aient au moins un effet neutre sur le déficit, et que les dotations annuelles soient conformes aux plafonds annoncés. Mais on peut la rendre plus rigoureuse, en abaissant les plafonds discrétionnaires et en exigeant de futures économies budgétaires au moyen d'une action sur les engagements obligatoires et les impôts ; on pourrait évidemment faire aussi le contraire.

64. Une règle de dépense montrerait la voie aux gouvernants, quelle que soit la situation économique et budgétaire. Si les résultats budgétaires étaient meilleurs que les prévisions, en raison d'une embellie conjoncturelle ou d'un choc positif sur la productivité, la règle n'affecterait pas aux autorités des moyens supplémentaires. A la différence d'une règle de déficit, en vertu de laquelle un moindre découvert ou un PIB plus élevé (effectif ou potentiel, selon la formulation) permettrait (certains pourraient dire « encouragerait ») des rallonges de crédits ou des baisses d'impôts, une règle de dépense exigerait que la politique ne change pas, et donc que le « bonus » budgétaire soit préservé. Compte tenu de l'expérience des années 1990 – montrant que des chocs budgétaires positifs d'apparence durable pouvaient très bien s'interrompre – cet aspect des règles de dépense semblerait avantageux et prudent ; il renforcerait les chances d'un maintien de l'équilibre des finances publiques au cours du cycle macroéconomique et à long terme. (Il serait également utile au réglage anticyclique, comme on l'explique ci-dessous).

65. Une règle de dépense peut paraître bien adaptée à la situation actuelle de l'UEM. Les ratios de dépenses publiques étant déjà élevés dans la plupart des pays membres de l'UE, il est peut-être souhaitable de chercher davantage à rendre les finances publiques viables en menant une politique de restriction sur ce plan. Certains pays se sont déjà engagés dans cette voie. Une autre raison de mettre plus l'accent sur le volet des dépenses est qu'il a été souvent à l'origine des dérapages²⁰. La Commission européenne a fait remarquer que des règles de dépense pouvaient compléter, au plan national, la règle de déficit ; compte tenu du succès des premières dans certains pays, il serait bon d'accorder encore plus d'attention à ce problème.

66. Si, en revanche, les finances publiques évoluent défavorablement, une règle de dépense tolère une dégradation du solde, due aux stabilisateurs automatiques, mais n'autorise pas d'autres changements de politique. (Certains envisageraient peut-être de les permettre de façon inter-temporelle: une hausse des dépenses ou une baisse des impôts, pendant un ou deux ans, pourrait être compensée par des mesures ultérieures de sens contraire). Une règle de dépense pourrait aller encore plus loin en consentant à une action de stimulation anticyclique, purement ponctuelle, sans compensation. Une telle souplesse serait justifiée s'il était possible de garantir à l'avenir le respect de la règle. La crédibilité de cette discipline future est affaire de jugement. Dans l'hypothèse où l'on demeurerait en deçà du niveau de référence, une règle portant sur le déficit tolérerait la dégradation, au même titre qu'une règle de dépense. Toutefois, s'il y

²⁰ European Commission (2003), "Public Finances in EMU – 2003", *European Economy*, 3.

avait dépassement du point de référence, les gouvernants devraient choisir entre deux solutions: relever les impôts ou faire des économies, d'une part ; rechercher une dérogation exceptionnelle (en demandant, par exemple, de considérer le déficit comme temporaire), d'autre part. On peut éventuellement considérer ce type de contrainte budgétaire comme une discipline appropriée, mais il risque de poser de sérieux problèmes en matière de stabilisation économique (cf. ci-dessous).

67. On peut donc dire, à l'appui d'une règle portant sur les dépenses, qu'elle encadre en permanence l'action des autorités budgétaires ; à tout moment et en toutes circonstances, les changements de politique doivent avoir un effet neutre sur le déficit. En revanche, une règle relative au déficit ne lie pas les responsables budgétaires, à moins que le solde négatif ne soit proche de la valeur de référence. Certains diraient peut-être que le caractère limité de cette restriction laisse implicitement les autorités rapprocher le déficit de la limite de référence, de manière procyclique, quand la conjoncture est bonne – voire même les y encourage.

Gestion et respect des règles

68. Pour renforcer la règle de déficit, dans cette optique de responsabilité budgétaire, on pourrait tout simplement abaisser le plafond de référence – dans le cas de l'UE, par exemple, on viserait un déficit inférieur ou même l'équilibre, au lieu du niveau de référence de 3% du PIB. La contrainte à respecter s'exercerait alors plus souvent, et cela limiterait la dérive budgétaire, même si les pays décidaient d'évoluer près de la valeur de référence. D'où la question suivante : pourquoi la règle de dépense américaine visait-elle l'équilibre budgétaire avec un PIB à son niveau potentiel, alors que la règle de déficit de l'UE fixe une valeur de référence de 3% du PIB ? Pourquoi cette dernière ne retient-elle pas un moindre déficit ou un solde équilibré?

69. La réponse est peut-être de l'ordre de la gestion. Si le montant maximum du déficit était égal à zéro, les dépassements apparents seraient plus fréquents et il en résulterait de nombreuses disputes ; on dirait inévitablement que l'un ou l'autre pays est traité de façon inéquitable. Les désaccords porteraient sur des estimations controversées du budget total des pays concernés.

70. Dans le cadre d'une règle de dépense, les questions de discipline seraient comparativement plus transparentes et moins contestables. Même si l'on s'opposait sur l'estimation d'un changement de politique en matière de dépenses ou d'impôts, le débat ne porterait que sur ce seul point ; et comme la règle prévoit qu'une mesure nouvelle ait un effet net nul, les montants en jeu seraient bien plus faibles que dans les controverses relatives à une règle de déficit. En temps normal, la mise en œuvre d'une règle de dépense concernerait surtout les changements de politique avant leur entrée en vigueur effective. On a généralement voulu faire respecter les règles de déficit après avoir constaté que ces derniers étaient déjà excessifs, et on n'y est guère parvenu.

71. Les résultats budgétaires globaux dépendent de la politique conduite à la fois au niveau central et aux échelons infranationaux, surtout dans les pays où les collectivités locales sont responsables d'une proportion relativement importante des finances publiques. Ce problème peut être traité de différentes façons, dont l'une serait d'imposer une règle de dépense aux administrations décentralisées. Cela pourrait s'avérer complexe pour les unités administratives concernées, surtout en ce qui concerne les règles du type de la compensation automatique des charges nouvelles. Toutefois, on n'est peut-être pas obligé de procéder de cette façon si ces entités ne jouent pas un rôle anticyclique significatif. L'autre solution consisterait à utiliser des règles de déficit au niveau infranational. C'est la conception appliquée *de facto* aux États-Unis, où la quasi-totalité des pouvoirs publics infranationaux a l'obligation, constitutionnelle ou légale, d'équilibrer le budget. Évidemment, les règles de déficit peuvent aussi leur poser des problèmes pour les mêmes raisons qu'au niveau national.

72. En définitive, il est possible que ces avantages sur le plan de la gestion conduisent à plus de discipline et de cohésion dans les pays qui appliquent des règles de dépense.

Limites et valeurs des règles

73. L'efficacité de toute règle budgétaire a des limites, bien mises en lumière par l'expérience – les États-Unis, par exemple, ont rechuté dans le déficit alors que leur règle de dépense restait théoriquement en vigueur – mais que l'on risque néanmoins d'oublier en comparant les avantages et les inconvénients de différentes solutions. Fondamentalement, on ne doit pas attendre d'une règle qu'elle fasse l'impossible. Aucune n'accomplira les résultats budgétaires souhaités si elle va à l'encontre de la volonté politique des gouvernants. Les règles de la procédure parlementaire peuvent être modifiées ou suspendues, de même que l'on peut amender ou abroger une législation restrictive ; l'expérience récente des États-Unis et des plus grands pays européens montre que ces risques sont bien réels, tant pour les règles de dépense que pour celles de déficit.

74. Mais il y a une chose qu'une règle budgétaire peut faire : c'est attirer l'attention sur les mesures contraires aux orientations annoncées. Les gouvernants doivent obtenir un vote pour déroger aux règles de procédure ou les modifier ainsi que pour amender ou abroger les règles budgétaires sanctionnées par la loi. Ce processus doit habituellement s'ajouter à l'adoption par le législateur des mesures elles-mêmes. En général, les dispositions supplémentaires de procédure reviennent à admettre explicitement que la politique qui s'en suit est bel et bien contraire aux restrictions considérées jusqu'alors comme des règles acceptées. Certes, ces restrictions ne sont manifestement pas insurmontables, comme l'expérience récente l'a encore une fois clairement démontré. Mais elles peuvent exercer un certain degré de dissuasion à l'égard des violations de la responsabilité budgétaire, parce qu'elles sont transparentes et peuvent être utilisées ultérieurement par des opposants politiques, si la situation tourne mal.

75. Cet effet dissuasif des règles budgétaires est peut-être plus significatif pour une règle de dépense que pour une règle de déficit. Les déficits budgétaires ne sont incontestables qu'une fois concrétisés et – longtemps après les mesures prises – les responsables peuvent soutenir, en s'appuyant sur des hypothèses ou des estimations optimistes, que leurs actions ne causeront pas à l'avenir de nouveaux déficits supérieurs aux limites de référence. En revanche, des décisions risquant de ne pas respecter les plafonds de crédits ou les obligations de financement compensatoire apparaissent comme telles dès leur adoption ; de plus, comme on l'a signalé plus haut, les résultats chiffrés sont plus transparents et prêtent moins à contestation. Par conséquent, des gouvernants qui pourraient nier que leurs politiques feront passer le déficit budgétaire au-delà d'une limite de référence seraient plus probablement confrontés à la certitude qu'elles contreviennent à une règle de dépense.

Crédibilité

76. Obtenir les avantages de la responsabilité budgétaire dépend beaucoup de la crédibilité de la politique menée en la matière. La monnaie nationale ne sera pas respectée et on ne sera pas incité à investir à l'intérieur d'un pays, si la politique budgétaire n'est pas perçue comme responsable et susceptible de le rester. (On doit mentionner à ce propos le récent changement de date rétroactif d'un cycle conjoncturel au Royaume-Uni, pour donner plus de souplesse à l'application d'une règle budgétaire – certes volontairement auto-imposée). Aucune règle budgétaire ne renforce la crédibilité si elle n'est pas respectée, mais on est sans doute fondé à mieux considérer une règle qui a intrinsèquement plus de chances d'être respectée qu'une autre qui n'est pas dans ce cas. Ici encore, une règle de dépense l'emporte probablement.

77. Du point de vue politique, il est risqué de permettre fréquemment un relèvement ou un abaissement des cibles budgétaires. Si on laisse augmenter les objectifs de dépenses et diminuer les objectifs de recettes en raison d'une amélioration des perspectives budgétaires, il sera peut-être difficile au

gouvernement de revenir sur ces avantages, manifestement temporaires, quand la situation se dégradera. Et, si l'on est réticent à prévoir une procédure de déclenchement automatique de mesures d'austérité, cela risque de nuire à la crédibilité du dispositif budgétaire.

78. On peut en conclure que les marchés financiers et d'investissements pourraient en définitive s'inquiéter davantage des difficultés à se conformer à une règle de déficit et à la faire respecter, ce qui exige une adaptation continuelle (même si elle est généralement limitée) des objectifs et de la politique budgétaires. C'est particulièrement le cas si les gouvernants s'empressent de relâcher la discipline dans un contexte favorable, mais rechignent à prendre des mesures de rigueur quand la situation l'exige. A cet égard, une règle de déficit donnerait plus d'occasions de perte de crédibilité qu'une règle de dépense ; cette dernière laisserait plus librement jouer les stabilisateurs automatiques, mais limiterait les changements en matière d'impôts et de dépenses à des mesures neutres à l'égard du déficit.

Les chocs de productivité

79. La situation peut être différente selon que l'évolution budgétaire découle uniquement du cycle conjoncturel ou résulte d'un choc durable sur la productivité²¹. Comme on l'a dit auparavant, les avantages budgétaires de chocs de productivité d'apparence favorable peuvent eux-mêmes s'avérer temporaires. Mais, théoriquement, un choc de productivité peut compliquer l'application d'une règle de déficit corrigé des effets conjoncturels, en raison d'une évaluation incorrecte du PIB potentiel avant que le changement soit reconnu et les estimations corrigées. En réalité, toute règle budgétaire serait faussée par un choc de productivité non détecté ; les responsables de la politique économique sont censés rechercher les données indiquant l'évolution de la productivité – que la règle budgétaire soit ou non ajustée en fonction du cycle conjoncturel – et réorienter la politique budgétaire en conséquence. Il ne serait donc ni utile, ni équitable de juger différemment une quelconque règle budgétaire à cause d'un éventuel changement de tendance des gains de productivité. Si l'on peut déceler un choc avec exactitude dans le cadre d'une règle de déficit ajustée en fonction de la conjoncture, il en va sans doute de même avec une règle de dépense. Dans les deux cas, les responsables de la politique budgétaire devraient prendre des mesures de correction.

80. Néanmoins, en théorie, il pourrait arriver qu'un choc de productivité durable soit rapidement décelé et distingué d'une évolution cyclique de l'économie. Dans ce cas, et si le choc était défavorable, une règle portant sur le déficit corrigé des effets conjoncturels appréhenderait la réduction du PIB potentiel et abaisserait la limite de référence en valeur nominale ; il faudrait donc réduire le déficit budgétaire – s'il était déjà, à ce moment, proche du plafond. Cette situation pourrait favoriser une politique saine à condition – encore une fois – que la conjoncture ne soit pas alors assez faible pour nécessiter une stimulation supplémentaire à des fins de stabilisation macroéconomique. En revanche, l'identification d'un choc de productivité favorable pourrait amener un relèvement de l'estimation du PIB potentiel, et donc du déficit de référence exprimé en monnaie courante ; et le fait d'autoriser un déficit nominal plus élevé, dans le contexte de ce choc, ne servirait probablement pas la cause de la responsabilité budgétaire ou de la stabilisation. En outre, dans l'hypothèse où le choc de productivité positif s'avérerait temporaire, plutôt que permanent, comme cela s'est produit dans plusieurs pays au cours des années 1990 et ultérieurement, il serait peut-être difficile de revenir sur la marge d'augmentation du déficit concédée.

81. Une règle de dépense ne ressentirait pas directement les effets d'un choc de productivité. A supposer qu'il soit favorable, la règle ne permettrait pas un déficit plus élevé – ce qui serait sans doute considéré comme le résultat préférable. De même, un choc de productivité négatif n'obligerait pas à

²¹ On utilise le terme générique « choc de productivité » pour désigner toute variation éventuellement durable du taux de croissance de la production potentielle. Les chocs ponctuels sur le budget, positifs ou négatifs, donnent lieu à un choix beaucoup plus simple, quelle que soit la règle budgétaire en vigueur : on doit compenser ou accepter leurs effets (un certain compromis arithmétique entre ces deux solutions est également possible).

resserrer la politique budgétaire. Ce pourrait être regrettable si ce choc devait se révéler permanent, mais pas s'il s'inversait au bout d'un certain temps. On pourrait imaginer d'officialiser une règle de déficit plus souple et à plus long terme, en complément d'une règle de dépense, pour répondre aux chocs de productivité défavorables qui se perpétuent. Faute de quoi, il faudrait laisser s'exercer le jugement des responsables politiques²².

82. On peut sans doute conclure qu'une règle de dépense serait supérieure à une règle de déficit – même corrigée des effets cycliques – pour préserver la responsabilité budgétaire dans une économie au fonctionnement satisfaisant. Cette conclusion découle pour une part du fonctionnement même de la règle, mais aussi de la probabilité qu'elle soit plus crédible et durable au regard des mécanismes politiques. Bien que les arguments en faveur d'une règle de déficit ajustée des effets conjoncturels soient théoriquement plausibles, ils reposent sur ce qui peut apparaître comme une conjonction, difficile à réaliser, de circonstances hypothétiques.

Les règles budgétaires et la stabilisation macroéconomique

83. La responsabilité budgétaire exige la maîtrise de la dette publique quelle que soit la tendance de la conjoncture. De même, la stabilité économique requiert une politique budgétaire saine en toutes circonstances. On retire déjà des développements qui précèdent l'impression qu'une règle de déficit est un instrument imparfait de stabilisation macroéconomique.

Règles de déficit et stabilisation macroéconomique

84. Dans le cadre d'une règle portant sur le déficit, les choix qui s'offrent aux gouvernants pour stabiliser l'économie dépendent de la situation de départ du budget. Si, par exemple, l'économie s'essouffle à un moment où le budget est excédentaire ou légèrement déséquilibré, la limite de référence exprimée en % du PIB diminue en valeur nominale (parce que le montant du PIB est inférieur aux prévisions) ; mais il peut subsister une marge pour laisser les stabilisateurs automatiques augmenter le déficit ainsi que pour prendre des mesures supplémentaires de stimulation de l'économie et/ou d'aide aux personnes et entreprises en difficulté. En revanche, dans l'hypothèse où le déficit est déjà proche du plafond de référence de 3% du PIB, un PIB de montant inférieur donne moins de latitude, même pour faire jouer les stabilisateurs automatiques, et risque de forcer les responsables à envisager un resserrement procyclique de la gestion budgétaire²³. Le pays en question peut soutenir que son découvert est temporaire, puisqu'il résulte du cycle conjoncturel, et demander la non-application de la norme de référence jusqu'à la reprise économique ; cette situation est une source d'incertitude pour les gouvernants et la population concernée, sans préjudice d'éventuelles disputes avec la Commission.

85. Dans le cas d'un raffermissement économique et d'un redressement budgétaire, une règle de déficit exerce, encore une fois, des effets procycliques. Comme le PIB effectif progresse, la valeur nominale de la référence de 3% du PIB fait de même et les autorités budgétaires ont davantage de possibilités de réduire les impôts ou d'augmenter les dépenses. Si le déficit budgétaire initial était inférieur au plafond, la croissance de l'économie diminue l'effort de consolidation budgétaire nécessaire ou l'élimine complètement. Même si ces conséquences des règles de déficit ne contraindraient pas par elles-mêmes un pays à agir de la sorte, les incitations seraient en fait perversement procycliques.

²² Pour éviter toute ambiguïté, les auteurs de cette note n'emploient pas le mot « discrétionnaire » (qui, aux Etats-Unis, se réfère à tous les crédits votés annuellement, mais sert souvent ailleurs à qualifier les décisions de politique budgétaire). Pour ces dernières, on utilise le terme « jugement ».

²³ European Commission (2004), "Public Finances in EMU" – 2004, *European Economy*, 3, Graph II.10, p. 90.

86. Pour résumer, les défauts d'une règle de déficit sont les suivants : lorsque la conjoncture est bonne, elle autorise – et peut-être encourage – les pays à relâcher excessivement la politique budgétaire ; lorsqu'elle est médiocre, ce contexte risque d'entraver une politique budgétaire anticyclique, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des stabilisateurs automatiques. On dit souvent qu'il faudrait, pour résoudre ces problèmes, moduler la règle de déficit pour tenir compte des variations cycliques. Toutefois, parvenir à ce résultat exigerait en réalité un changement de politique beaucoup plus complexe que le simple recours au PIB ajusté des effets conjoncturels, au lieu du PIB effectif, dans le cadre de la règle de déficit en vigueur.

La stabilisation macroéconomique avec une règle de déficit corrigée des effets cycliques

87. Si la règle de déficit était ajustée des effets du cycle et basée sur une estimation du PIB potentiel, plutôt que sur le PIB effectif, cela atténuerait les incitations perverses, sans pour autant les éliminer. En phase de ralentissement économique, le montant nominal du déficit toléré ne diminuerait pas, car le PIB potentiel resterait inchangé. Néanmoins, le déficit effectif s'élèverait ; il resterait donc possible que le pays concerné dépasse la limite de référence et doive envisager un resserrement procyclique de la politique budgétaire. En phase de raffermissement conjoncturel, ce serait le contraire. Le niveau de référence du déficit, exprimé en monnaie courante, ne changerait pas, l'estimation du PIB potentiel restant la même ; mais le déficit effectif fléchirait, ce qui donnerait aux gouvernants plus de latitude pour prendre des mesures budgétaires procycliques.

88. Ainsi, pour remédier à l'inclination procyclique des règles de déficit, il ne faudrait pas se contenter de remplacer le PIB effectif par le PIB potentiel. Il conviendrait plutôt de réduire le déficit autorisé – exprimé sous forme d'un pourcentage maximum du PIB – quand la conjoncture est bonne et de l'augmenter dans le cas contraire. En bref, il faudrait que la règle de déficit se comporte davantage comme une règle de dépense.

La stabilisation macroéconomique avec une règle de dépense

89. Les choix faits pour ventiler les dépenses en deux catégories – l'une soumise à des plafonds chiffrés et l'autre à des procédures de neutralisation automatique (*pay-as-you-go*) – auraient une incidence sur la stabilisation macroéconomique. Dans le dispositif américain, la répartition des programmes de dépenses suivait une règle très simple. Ceux qui étaient votés annuellement étaient plafonnés, tandis que l'on appliquait la deuxième procédure à ceux financés par une législation permanente. Dans une certaine mesure, cette distinction reposait sur le laps de temps jugé nécessaire pour que les modifications de ces programmes puissent être mises en œuvre et aient une incidence significative sur les montants déboursés. Mais un autre critère de cette distinction pourrait être l'importance des effets de stabilisation économique des différentes dépenses. Dans le contexte américain, les deux critères donneraient à peu près les mêmes résultats.

90. Cependant, avec une autre organisation de l'état, une répartition se référant directement aux effets sur les stabilisateurs automatiques pourrait être tout aussi valable. Les montants respectifs des dépenses assujetties à des plafonds numériques et de celles faisant l'objet d'une neutralisation obligatoire pourraient être plus ou moins élevés. En Suède, par exemple, toutes les charges de l'état central, à l'exception des versements d'intérêts, sont plafonnées ; aucune ne fait l'objet d'un mécanisme de financement obligatoire. Les règles de dépenses peuvent être adaptées à la diversité des institutions publiques nationales dans le cadre de choix politiques similaires.

91. Une fois choisie parmi différentes conceptions possibles, une règle portant sur les dépenses ne change pas de nature au gré des fluctuations conjoncturelles de l'économie. Si cet état de fait présente

certains avantages notables, il limite aussi, dans une certaine mesure, la réactivité de la politique budgétaire.

92. Quand la conjoncture est mal orientée, on est tenu de continuer à respecter les plafonds imposés aux dotations annuelles. Parallèlement, une règle de dépense tolère l'intégralité de la hausse des dépenses et de la baisse des recettes, à caractère anticyclique, qui se produit sans changement de la législation. En d'autres termes, elle laisse pleinement jouer les stabilisateurs automatiques prévus dans le budget. En cela, elle se distingue avantageusement d'une règle de déficit, corrigée ou non des effets conjoncturels, qui peut exiger de procéder à un resserrement procyclique si le déficit se rapproche de la limite de référence. De plus, la règle de dépense est en fait ajustée en temps réel à la situation conjoncturelle ; comme elle ne pose pas de condition au fonctionnement des stabilisateurs automatiques, les gouvernants, le public ou les marchés financiers ne se demandent pas si ceux intégrés à la fiscalité et aux programmes de dépenses anticycliques sont autorisés à opérer.

93. Dans le contexte d'une amélioration de la situation conjoncturelle et budgétaire, une règle de dépense présenterait d'autres avantages. A la différence d'une règle de déficit, avec laquelle l'augmentation du PIB permet d'accroître le déficit de façon procyclique, elle contraindrait la politique budgétaire à rester neutre à l'égard du déficit. Les stabilisateurs automatiques du budget pourraient ainsi jouer un rôle anticyclique de modération de l'expansion.

94. Une règle budgétaire portant sur les dépenses aurait un effet approprié, consistant à laisser les stabilisateurs automatiques fonctionner en permanence, que l'économie soit en expansion ou en récession. Dans le premier cas, la progression des recettes et le recul des dépenses au titre des droits à prestation tendraient à freiner une croissance éventuellement excessive. La règle autoriserait naturellement les responsables budgétaires à prendre d'autres mesures restrictives dans un contexte de reprise économique. Les autorités monétaires pourraient aussi agir plus librement. (La politique monétaire serait peut-être plus efficace si elle pouvait s'appuyer sur une politique budgétaire relativement stable, plutôt que d'être confrontée à d'incessantes modifications). Toutefois, la règle de dépense empêcherait les gouvernants d'administrer des stimulants supplémentaires à une économie ralentie (sauf à recourir à des mesures extraordinaires, comme le fait de qualifier un déficit excessif, au sens du PSC, de temporaire et donc de tolérable). On pourrait consentir à un ajustement de la règle pour cause de dépenses ponctuelles exigées par des catastrophes naturelles ou d'autres besoins imprévus (comme c'était le cas aux États-Unis) ; ce qui pourrait jouer un rôle de stimulation anticyclique dans ces circonstances. (Pour une règle de dépense, le scénario apparemment le plus problématique – celui d'une dégradation conjoncturelle pendant laquelle la règle, interprétée et appliquée strictement, s'oppose à une stimulation budgétaire fondée sur le jugement – correspond bien sûr à une situation de nature à inciter les responsables à prendre de toute façon la situation en main).

95. Jusqu'à présent, le bilan des règles portant sur les dépenses est encourageant. Même si la règle n'est en définitive qu'une partie d'un tout, la Suède et les États-Unis ont obtenu de bons résultats quand ils ont institué et observé une régulation des dépenses. Les États-Unis, en particulier, ont fait de grand progrès dans le cadre de leur règle de dépense. La Finlande et les Pays-Bas ont également connu des succès avec ce système. La description des mécanismes utilisés par la Finlande, les Pays-Bas et la Suède figure en annexe de cette note.

96. La question des modalités préférables d'une règle budgétaire relève de l'appréciation. La meilleure règle est-elle celle qui permet aux stabilisateurs automatiques d'opérer constamment et sans restriction, mais qui empêche, ou au moins limite, des mesures anticycliques supplémentaires dans une conjoncture médiocre ? Ou est-ce plutôt celle qui entrave quelquefois les stabilisateurs en période de récession et ne requiert jamais leur intervention en phase de reprise, mais qui permettrait des dispositions

expansionnistes supplémentaires à caractère anticyclique en cas de faible déficit préalable ? La réponse est à l'évidence affaire de jugement.

97. On peut pourtant soutenir, en tenant compte d'autres critères, que la meilleure politique serait peut-être de laisser librement jouer les stabilisateurs automatiques dans toutes les phases du cycle conjoncturel²⁴. Il n'y a pas de raison de croire qu'une règle de dépense serait moins favorable à la stabilité macroéconomique qu'une règle de déficit ; en fait, les tendances procycliques du second type de règle laissent penser que le premier serait supérieur. Le jugement à opérer dépend en partie de l'inexactitude inhérente aux exercices de prévisions économique et budgétaire.

Les faiblesses d'une politique budgétaire anticyclique fondée sur le jugement

98. Une règle de dépense s'opposerait à des changements supplémentaires de la politique budgétaire, à des fins de stimulation anticyclique, qui reposeraient sur le jugement ; c'est pourquoi elle n'irait pas plus loin qu'un ajustement anticyclique et n'inciterait pas non plus à faire fausse route au vu d'indicateurs macroéconomiques erronés. (Il convient de noter que, selon les circonstances, la règle pourrait en fait être conçue pour autoriser des actions de ce type. Mais ce n'est pas notre sujet).

99. Si l'on se place purement dans l'optique d'une politique de stabilisation, une règle budgétaire se référant, d'une certaine façon, à une mesure du déficit corrigée des effets conjoncturels pourrait paraître supérieure. Mais la conduite d'une politique anticyclique sur la base du jugement pose de nombreux problèmes. Tout d'abord, il existe de multiples délais dans l'exploitation des données et dans la procédure budgétaire, qui sont à l'origine d'un retard non négligeable entre le moment où se produisent les phénomènes économiques et l'application définitive de la politique budgétaire.

100. La collecte, le traitement et la révision des statistiques impliquent des délais non négligeables, que l'on peut qualifier de techniques. Comme des épisodes récents l'ont bien montré, les données économiques peuvent être mal interprétées pendant des années, sans parler des trimestres, et on n'a aucune garantie que même les chiffres « définitifs » soient significatifs au moment de leur diffusion.

101. L'Office budgétaire du Congrès (CBO) a résumé les erreurs de la prévision économique en temps réel aux États-Unis – les siennes, celles des budgets présentés par le Président et celles du consensus des économistes du secteur privé – dans les termes suivants :

« L'expérience montre que les prévisionnistes ont tendance à se tromper collectivement pendant les périodes qui comportent soit des retournements du cycle conjoncturel, soit des changements significatifs du taux de croissance tendanciel de la productivité. Ainsi, la plupart d'entre eux ont surestimé la croissance de l'économie dans les projections faites juste avant les deux récessions successives du début des années 1980. Ce phénomène s'est répété dans les prévisions formulées juste avant la récession plus modérée du début des années 1990. En outre, du milieu à la fin des années 1970, les prévisionnistes avaient maintenu l'hypothèse que la tendance de la productivité des deux décennies précédentes se poursuivrait. Mais la croissance tendancielle de la productivité des années 1970 et 1980 s'est avérée sensiblement inférieure à celle des années 1950 et 1960. Comme les prévisionnistes des années 1970 anticipaient un retour à la tendance antérieure, leurs

²⁴ « ...même les gouvernements qui jouissent d'une forte crédibilité s'abstiendront peut-être de prendre des mesures budgétaires anticycliques à caractère discrétionnaire, en raison des délais d'application, de l'irréversibilité et des contraintes politiques qu'elles impliquent. En fait, les nombreuses preuves de l'inefficacité de l'activisme budgétaire incitent à penser qu'ils devraient s'en tenir à des règles budgétaires permettant le fonctionnement des stabilisateurs automatiques ». (Kopits, 2001, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", p. 8)

projections du PIB réel pour la période allant du milieu à la fin de cette décennie se révélèrent trop optimistes. C'est en partie pour la même raison que ces experts ont constamment sous-estimé l'inflation à la fin des années 1970.

La période allant de 1995 à 2000 a vu se répéter l'expérience de la fin des années 1970. Les prévisionnistes ayant sous-estimé les gains de productivité tendanciels à partir de 1996, ils ont également sous-estimé la croissance de l'économie et surestimé l'inflation.

(Congressional Budget Office, "CBO's Economic Forecasting Record", octobre 2005, p. 3)

102. En résumé, la prévision économique a été d'une grande exactitude sauf quand elle avait de l'importance. Le CBO a commenté ce point en émettant des réserves sur une éventuelle interprétation optimiste des moyennes des erreurs de prévision en longue période :

« Comme on l'a déjà signalé, les erreurs de prévision majeures sont généralement faites aux points de retournement du cycle conjoncturel et lorsque les grandes tendances économiques se modifient. On l'a bien vu, à propos des projections de la croissance du PIB réel, en comparant les grosses erreurs commises de 1979 à 1983 – quand l'économie a connu la phase de récession la plus marquée de l'après-guerre – aux erreurs plus légères constatées au cours des années 1985-1987, au milieu d'une période d'expansion. Dernièrement, la récession de 2001 et la lente reprise de 2002 expliquent l'optimisme des prévisions présentées par les trois catégories d'experts pour 2000 et 2001.

(Congressional Budget Office, *op. cit.*, p. 4)

103. On n'a aucune raison de croire que l'expérience américaine en ce domaine soit unique. Il est donc possible de soutenir qu'en se fiant au fonctionnement des stabilisateurs automatiques, plutôt qu'à une politique budgétaire fondée sur le jugement, on s'exposerait moins à des errements.

104. Même quand les données économiques sont complètes, elles s'intègrent à la procédure d'élaboration de la politique à différents stades du cycle budgétaire. En outre, les décisions sont prises plus ou moins rapidement, ce qui signifie que les autorités politiques ont connaissance de ces données et y réagissent de façon décalée. Tout cela risque de retarder encore plus les mesures de politique budgétaire.

105. La Commission européenne a admis l'existence de ce problème dans le résumé de son rapport pour 2004 ; elle notait alors que l'obligation de procéder à des ajustements procycliques « ...conjuguée aux délais généralement longs d'identification d'une insuffisance de croissance et à la lenteur de la prise de décision budgétaire compliquaient la tâche des autorités responsables »²⁵.

106. Le cycle budgétaire est annuel, tandis que le recueil et le traitement des données économiques ainsi que les décisions prises sur leur base demandent du temps ; dès lors, dans le cadre d'une règle de déficit, la durée écoulée entre l'évolution de l'économie réelle et l'incidence effective de la politique budgétaire peut attendre facilement deux ans, sinon plus. A l'échelle des cycles conjoncturels, c'est très long.

107. Pour les mêmes raisons, il est beaucoup plus difficile d'inverser le cours de la politique budgétaire que celui de la politique monétaire, quand les circonstances l'exigent. Le cycle d'élaboration de la première peut même aller au-delà d'un an. Il est politiquement délicat de revenir sur les avantages octroyés par des décisions prises en matière de dépenses et de fiscalité. Ainsi, inverser la tendance de la politique budgétaire poserait beaucoup plus de problèmes que, par exemple, le retournement de la politique monétaire américaine en 1998, face à l'instabilité des marchés internationaux de change.

²⁵ European Commission (2004), "Public Finances in EMU – 2004, *European Economy*, 3, p. 90.

108. L'existence de ces délais est l'une des raisons pour lesquelles les économistes en sont venus à compter davantage sur les autorités monétaires pour stabiliser l'économie, qu'il existe ou non une règle de déficit budgétaire.

109. Comme la stabilisation macroéconomique discrétionnaire se heurte à des problèmes de délais, on pourrait soutenir que la politique budgétaire serait adaptable plus rapidement si son mode d'élaboration laissait moins de place à l'intervention des instances politiques. Mais il faudrait pour cela sacrifier largement, voire entièrement, l'exercice du jugement dans la politique de stabilisation et se fier aux résultats d'une formule.

110. Ce type de règle de déficit, à réaction rapide, supposerait que les responsables de la politique budgétaire renoncent à régler les détails des dépenses et des impôts, de sorte que les véritables décisions soient prises selon une formule mécanique. Les responsables ne peuvent en effet prendre le temps de débattre en détail du choix de mesures anticycliques et agir dans des délais appropriés. C'est pourquoi ceux qui souhaiteraient utiliser largement l'instrument budgétaire dans un but anticyclique suggèrent parfois de présélectionner un nombre limité d'options, peut-être purement sur la base d'une formule. Il est peu probable que ce genre de processus mécanique aboutirait à de bonnes décisions budgétaires. Tant les économistes que les gestionnaires du secteur public préféreraient presque certainement la liberté d'exercer un certain degré de jugement.

111. Le fait de ne pas retenir une règle de déficit corrigé des effets conjoncturels n'impliquerait pas que les responsables budgétaires renoncent à une appréciation subjective, lors du calcul des estimations du déficit ainsi ajusté. En fait, ces modèles seraient intégrés à la procédure d'élaboration de la politique au lieu d'en déterminer les résultats.

Stabilisation économique, règles de déficit et chocs de productivité

112. En évoquant la responsabilité budgétaire, on a avancé l'argument suivant : s'il se produit un choc de productivité ou un autre choc sur l'offre – et une fois qu'il est catégorisé correctement comme temporaire ou permanent – quelle que soit la règle budgétaire, il faut reconsidérer l'ensemble des perspectives et la politique des finances publiques. Jusqu'au moment où le choc est décelé, les résultats obtenus en appliquant cette règle ne seront pas optimaux. Aucune règle budgétaire n'échappe à ce problème.

113. Avant que l'on ait identifié un choc défavorable et pris les mesures nécessaires, une règle de déficit ne sera pas assez rigoureuse, car les évaluations du PIB utilisées pour calculer le plafond de référence en valeur nominale seront trop optimistes. Ce sera le contraire en cas de choc favorable, la règle de déficit devenant alors trop restrictive. L'excès de souplesse, dans l'hypothèse d'un choc de productivité négatif, peut être considéré comme un avantage, si le freinage de la productivité coïncide avec un ralentissement conjoncturel ou si le choc de productivité ne s'avère pas permanent.

114. Une règle de déficit fondée sur une mesure de la production corrigée des effets cycliques n'aurait qu'une utilité limitée. La reconnaissance d'un choc de productivité favorable se traduirait par un relèvement de la limite de référence en termes nominaux ; cela donnerait plus de latitude pour augmenter le déficit, dans une conjoncture probablement déjà bonne, et créerait au moins la possibilité d'une politique procyclique. La reconnaissance d'un choc de productivité défavorable ferait baisser le plafond de référence et risquerait donc d'exiger un resserrement procyclique en phase de basse conjoncture. L'identification d'un choc de nature quelconque qui se révélerait temporaire, plutôt que permanent, obligerait à de délicates adaptations de politique dans l'avenir.

115. Une règle de dépense permettrait aux stabilisateurs automatiques d'opérer en temps réel, comme dans l'exemple d'une variation conjoncturelle. Ainsi, face à un choc de productivité défavorable, elle autoriserait une hausse des dépenses et une baisse des recettes à caractère anticyclique. En cas de choc de productivité favorable, les stabilisateurs automatiques fonctionneraient en sens contraire, mais toujours avec un effet anticyclique. Cependant, la règle de dépense s'opposerait à des mesures supplémentaires de stimulation anticyclique.

Règles budgétaires, investissements publics et autres problèmes de répartition des ressources

116. Certains se sont inquiétés du risque que les règles budgétaires ne permettent pas de dégager des ressources suffisantes pour financer les investissements publics (pour la formation du capital humain, les infrastructures, la recherche etc.). On peut penser que le problème se poserait surtout avec une règle de dépense, puisqu'elle consiste à plafonner les dotations annuelles de crédits – qui constituent la principale source de l'investissement public. Pourtant, il est facile d'écarter cette difficulté virtuelle. En premier lieu, on peut assortir la règle de dépense de certains paramètres, pour réaliser un objectif de déficit donné selon un certain profil temporel ; et cela en prévoyant des dotations annuelles plus élevées, couplées à une obligation de réduction des dépenses et/ou de majoration des recettes dans la partie du budget soumise au mécanisme de neutralisation automatique. (On pourrait utiliser la même technique, décrite plus haut – « débiteur » un état comptable des mesures à neutraliser – pour exiger une diminution supplémentaire du déficit). En deuxième lieu, comme pendant une partie de l'expérience américaine d'une règle de dépense, on pourrait assigner des plafonds distincts aux différentes catégories d'engagements, ce qui permettrait de dépenser plus pour les investissements et moins pour d'autres projets).

117. Il serait possible d'employer des méthodes similaires pour assurer un financement adéquat des investissements publics dans le cadre d'autres règles budgétaires. Faute de quoi, certains pourraient craindre que toutes ces règles faussent les choix de répartition des ressources entre le public et le privé ou entre divers usages publics. Sur le premier point, il sera toujours difficile de choisir entre des dépenses publiques ayant un rendement positif pour la société et des dépenses privées ; imposer un système budgétaire contraignant ne fait que rendre ces choix plus explicites. Les décisions peuvent et doivent être prises explicitement au moment où l'on impose une règle de dépense ; et il n'y a aucune raison de s'attendre à des résultats moins bons qu'avec tout autre mécanisme qui assurerait la responsabilité budgétaire. De plus, comme on vient de le montrer à propos de l'attribution de ressources aux investissements publics, une règle de dépense est de nature à encourager un débat explicite sur les diverses utilisations possibles de l'argent public, lequel ne peut être que salutaire ; dans le cas d'une règle de dépense, on dispose des outils pour réaliser la répartition souhaitée par les décideurs.

Règles de déficit et fonctions essentielles de l'état

118. Selon la théorie des finances publiques, le montant des dépenses et des recettes de l'état devrait dépendre du coût marginal de prélèvement d'un dollar supplémentaire d'argent public et de l'avantage marginal de dépenser ce dollar. Même en pratique, les décisions de dépenser reposent souvent sur un consensus approximatif à propos de l'importance et du rôle appropriés de l'état, ce qui suppose au moins une stabilité des moyens disponibles.

119. Une règle budgétaire qui impliquerait chaque année des corrections imprévisibles, en hausse ou en baisse, des charges et des recettes, uniquement en fonction de projections et sans référence à une programmation, rendrait les décisions du secteur public plus incertaines et instables – l'instabilité dépasserait sûrement de loin ce qui serait conforme aux principes élémentaires des finances publiques. Elle ne manquerait sans doute pas de nuire à l'efficacité et à l'exercice effectif des missions essentielles de l'état. De même, l'incertitude en matière fiscale pourrait conduire le secteur privé à prendre des décisions inefficaces et mêmes procycliques. Si, par exemple, les décideurs privés ont l'impression que l'économie

se renforce et que les prélèvements vont donc s'alourdir, ils risquent d'accélérer l'activité – ce qui a une incidence procyclique. En période d'affaiblissement de la conjoncture, l'effet procyclique jouerait en sens contraire.

120. Sur ce plan, une règle de dépense favoriserait peut-être davantage un bon exercice des tâches habituelles de l'état et la stabilité des anticipations du secteur privé. Une règle pluri-annuelle, comme celle qui était appliquée aux États-Unis, permettrait de prévoir avec exactitude les dépenses publiques futures ; les responsables budgétaires et les gestionnaires de programmes pourraient alors planifier plus efficacement leur action et seraient incités à réfléchir aux arbitrages inhérents aux décisions de répartition pluri-annuelles. En revanche, une règle de déficit peut permettre d'augmenter les dépenses d'un exercice (en relevant le montant en monnaie courante du déficit tolérable), mais oblige à les réduire au cours du suivant ; il est alors beaucoup plus difficile de planifier et les changements imprévisibles des projets publics risquent d'aboutir à un gaspillage des ressources. A cet égard, une règle de dépense pourrait, comme on l'a dit plus haut, permettre une répartition plus efficace des ressources au sein du secteur public.

121. De même, comme une règle de dépense tolère une diminution des recettes en période de récession, par le jeu des stabilisateurs automatiques, le secteur privé peut envisager avec une confiance raisonnable la stabilité de la politique fiscale. En revanche, dans le cadre de règles portant sur le déficit, les contribuables risquent de craindre un relèvement des impôts, éventuellement peu après avoir bénéficié d'allègements, en raison d'un affaiblissement conjoncturel qui rapproche le déficit de la limite de référence. Cela peut inciter le secteur privé à adopter un comportement procyclique.

Règles budgétaires et politique monétaire

122. Les incertitudes de la planification dans le secteur public (ainsi que dans le secteur privé, relativement à la fiscalité) et le biais procyclique d'une règle portant sur le déficit nous rappellent pourquoi les préférences des économistes ont généralement changé au cours des 40 dernières années ; pour assurer la stabilisation, ils se sont détournés de la politique budgétaire anticyclique et comptent sur les autorités monétaires, tandis que la politique en matière de dépenses et de fiscalité serait davantage orientée vers des objectifs structurels à plus long terme. Cette évolution de la pensée économique semble aller dans le sens d'une règle de dépense, susceptible d'offrir plus de stabilité et de certitude.

123. Il convient de considérer la situation particulière de l'Union européenne au regard de la tendance de la pensée économique à confier aux autorités monétaires la politique de stabilisation, compte tenu de l'existence d'un pouvoir monétaire unique et de gestions budgétaires individualisées. Néanmoins, comme on l'a déjà signalé, la différence entre les États-Unis et les pays de l'UE – et celle entre la flexibilité de la politique des pays européens aujourd'hui et il y a plusieurs décennies – sont certes réelles, mais ne doivent pas être exagérées.

Les grandes lignes d'une règle de dépense dans une union monétaire plurinationale

124. Dans le cas d'une union monétaire comprenant de nombreux pays, comme l'UEM, ou des unions monétaires qui ont été envisagées dans d'autres parties du monde, une éventuelle règle de dépense présentant les caractéristiques énumérées ci-dessous semblerait convenir :

- **Portée :** les dispositions de la loi américaine relative à l'exécution du budget (BEA) permettent aux prélèvements fiscaux et aux dépenses résultant de droits à prestation de jouer le rôle de stabilisateurs automatiques, tout en restreignant efficacement les hausses non financées de ces dépenses et les réductions d'impôts. Le système américain de couverture obligatoire des charges nouvelles (PAYGO) semble plus efficace, en tant que règle de dépense anticyclique, que le mécanisme employé en Suède ; ce dernier prévoit des marges minimales – ou nulles – pour les

années t et $t+1$, ce qui ne laisse aucune marge aux stabilisateurs automatiques en période de récession.

- **Cadre temporel** : en Suède, une durée de trois ans a constitué un horizon budgétaire convenable. Aux États-Unis, les plafonds étaient fixés théoriquement pour cinq ans, mais leur durée réelle d'application a été plus proche de trois ans. En effet, ceux prévus pour la période 1991-1995 ont été légèrement révisés et élargis en 1993, tandis que ceux de 1994-1998 ont été relevés et élargis en 1997 ; les plafonds applicables de 1998 à 2002 ont été quasiment ignorés au cours des derniers exercices. Toutefois, compte tenu des effets attendus du départ en retraite des générations nombreuses nées après-guerre, on pourrait envisager une extension du cadre temporel.
- **Spécificité nationale** : toutes les modalités d'une règle de dépense pourraient être spécifiquement nationales : les plafonds ; la répartition catégorielle utilisée (investissements, défense, programmes contre la pauvreté, etc) ; les objectifs de déficit/de dette sur lesquels ces catégories sont basées ; les procédures d'exécution (cf. ci-dessous) ; et même de nombreuses hypothèses économiques. Certains aspects pourraient toutefois être communs à plusieurs groupes de pays. Ainsi, les plafonds assignés aux pays ayant une dette plus élevée ou de plus graves problèmes démographiques pourraient être différents de ceux des pays dont les difficultés sont moindres sur ces plans. De façon analogue, certaines dispositions (en matière de catastrophes naturelles et de situations d'urgence, par exemple) pourraient être identiques partout. L'important est que la règle de dépense puisse être assez souple pour répondre à la plupart des problèmes propres à chaque pays, sans que l'on renonce aux restrictions qui conditionnent la viabilité budgétaire à long terme.
- **Respect** : on peut tirer certaines leçons des expériences suédoise et américaine en ce qui concerne le respect d'une règle de dépense, même si les caractéristiques collectives de groupes de pays souverains peuvent différer largement de celles d'un seul pays.
 - **Les avertissements ne sont pas efficaces ; la loi si.** C'est l'engagement politique de les respecter qui donne aux règles nationales leur force, car le législateur peut toujours les modifier. Et si le soutien politique est important en toutes circonstances, lui-même ne suffit pas. Les avertissements peuvent facilement être ignorés, mais il est difficile – en termes de procédure et politiquement – de modifier les plafonds (et les dispositions fixées pour leur application) qui sont inscrits dans la loi. Il s'ensuit que les plafonds assignés à chaque pays devraient être agréés par tous les membres de l'union monétaire, mais aussi incorporés ensuite dans chaque législation nationale. Il en va de même des modalités d'exécution. L'uniformité des procédures assurant le respect des règles importe moins que de disposer d'un mécanisme contraignant, qui ne pourrait être ignoré ou supprimé qu'en révisant la loi.
 - **Les statistiques sont importantes.** Les données auxquelles se réfèrent les plafonds et leurs mécanismes d'application doivent être de grande qualité et harmonisées entre pays. On peut protéger la souveraineté nationale en instituant dans chaque pays une petite agence, indépendante et neutre²⁶, chargée d'établir périodiquement des rapports publics sur l'exécution et les prévisions budgétaires. Bien que créées par des lois votées dans les différents pays membres, ces instances seraient juridiquement tenues d'utiliser les concepts, procédures et définitions budgétaires fixés par une autorité centrale, telle que la Commission européenne. Il faudrait aussi, pour garantir l'exactitude des données, que ces agences nationales soient contrôlées par une autorité centrale.

²⁶ See Gros, *et al* (2004), and European Commission (2004), p. 113.

CONCLUSION

125. En résumé, ni l'analyse, ni l'expérience ne semblent indiquer que l'on ait intérêt à recourir à des règles de déficit pour obtenir la discipline budgétaire. La balance paraît pencher en faveur des règles de dépense, qui sont plus simples et se prêtent moins à des manœuvres.

126. Le tableau 1 présente une comparaison résumée des règles de déficit et de dépense. Il présente les avantages et les inconvénients des diverses options, et fait ressortir les différences suivantes :

- En matière de responsabilité budgétaire, les règles de déficit, qui (en réalité) fixent seulement un montant maximum au déficit, peuvent être considérées comme incitant les pays à aller jusqu'au bout de la limite autorisée, d'où le risque d'apparition de déficits excessifs en cas de dégradation conjoncturelle imprévue. En revanche, une règle de dépense guiderait fermement les gouvernants, quelle que soit la situation économique et budgétaire.
- S'agissant de la stabilisation macroéconomique, les règles de déficit n'incitent pas à mener une politique anticyclique quand la conjoncture est bonne et peuvent aller jusqu'à limiter le fonctionnement des stabilisateurs automatiques du budget quand elle est médiocre. En revanche, les règles de dépense laissent les stabilisateurs automatiques jouer pleinement à tout moment et dans n'importe quelle conjoncture.
- Les transgressions d'une règle de dépense sont transparentes et incontestables. Au contraire, la non conformité à une règle de déficit – que ce soit un plafond de référence ou l'obligation d'évoluer vers un solde proche de l'équilibre ou excédentaire – peut être occultée par des hypothèses économiques optimistes ou par des projets peu crédibles de discipliner les dépenses et les recettes futures.
- L'accomplissement des missions essentielles de l'état – sa capacité à réaliser tous les objectifs traditionnels du secteur public – risque d'être compromis, si les ressources disponibles diminuent ou augmentent de façon imprévisible en fonction de l'évolution conjoncturelle, comme cela peut arriver avec des règles de déficit. Dans le cadre des règles de dépense, il est plus facile de prévoir les ressources disponibles, notamment au titre des dotations annuelles de crédits à ces fonctions primordiales de l'état.
- Avec une règle de dépense, on peut préserver le financement des investissements publics en renforçant la rigueur budgétaire par le biais des dépenses permanentes ou des impôts, ou encore en fixant des plafonds distincts aux crédits d'investissement.
- A la différence des contraintes budgétaires imprévisibles qu'imposent les règles de déficit, celles portant sur les dépenses encouragent une gestion budgétaire plus facile à anticiper ; cela peut améliorer la coordination avec la politique monétaire, tout en suscitant dans le secteur privé davantage de confiance et des comportements plus stables.

127. Compte tenu de cette analyse et de l'opinion des auteurs, il conviendrait que les experts de la politique budgétaire examinent avec soin cette autre conception de la gestion des finances publiques.

Tableau 1. Les différentes règles budgétaires possibles

	Règle de déficit	Règle de déficit corrigé des effets conjoncturels	Règle de dépense
Responsabilité budgétaire:			
Expansion	Incite à accroître le déficit	Incite à accroître le déficit	Exige d'épargner un excédent
Récession	Risque d'exiger une réduction du déficit	Risque d'exiger une réduction du déficit	Permet au déficit de s'accroître
Stabilisation macroéconomique :			
Expansion	Pro-cyclique	Pro-cyclique, mais moins qu'une règle de déficit non corrigé	Anticyclique du fait des stabilisateurs automatiques
Récession	Pro-cyclique	Pro-cyclique, mais moins qu'une règle de déficit non corrigé	Anticyclique du fait des stabilisateurs automatiques
Gestion	Vérification plus difficile	Vérification plus difficile	Vérification facilitée
Crédibilité	Prête plus à contestation	Prête plus à contestation	Plus transparente
Investissement public	Peut être protégé	Peut être protégé	Peut être protégé, éventuellement mieux qu'avec les règles de déficit
Missions essentielles de l'état	Financement instable	Financement instable	Financement prévisible
Politique monétaire	Coopération difficile	Coopération difficile	Coopération facilitée

ANNEXE

LES RÈGLES DE DÉPENSE EN FINLANDE, AUX PAYS-BAS ET EN SUÈDE

FINLANDE

En complément des règles découlant de l'appartenance à l'UEM, à partir de la fin des années 1980 et du début des années 1990 la Finlande a institué des normes nationales supplémentaires pour les dépenses. L'objectif initial était de renforcer la procédure budgétaire ; dans la période récente, les plafonds ont bénéficié d'un soutien accru en raison des problèmes liés au vieillissement de la population. La loi budgétaire mentionne, en termes généraux, que le gouvernement doit définir un cadre pour les dépenses publiques. Mais les plafonds ne résultent pas seulement d'un engagement politique ; il s'agit aussi d'une pratique habituelle de l'état finlandais.

Les plafonds de dépenses sont fixés, par roulement, pour une période de quatre ans. Ils sont formulés en termes réels et seulement pour l'état central, bien qu'ils intègrent les transferts aux administrations infranationales. Les charges à caractère conjoncturel – comme les indemnités de chômage, les subventions au logement et les intérêts afférents à la dette de l'état central – sont exclues ainsi que les dépenses compensées par des versements de l'Union européenne. Au total, quelque 75% des engagements de l'Etat central sont concernés, ce qui représente environ 20% du PIB.

Quand l'actuel gouvernement est arrivé au pouvoir, il a annoncé plusieurs objectifs de politique budgétaire : diminution du rapport entre la dette de l'Etat central et le PIB, équilibre des finances publiques centrales au sens des comptes nationaux et maîtrise de la croissance en volume des dépenses centrales. Le contrôle de ces dernières est un point essentiel du dispositif. Les plafonds sont exprimés en termes réels et convertis chaque année en valeur nominale, selon la variation des prix des différentes catégories de dépenses.

Le système finlandais comprend aussi une clause de sauvegarde pour se prémunir contre les déficits excessifs ; il est prévu que le gouvernement prenne des mesures, même en situation de faiblesse conjoncturelle, si le déficit prévu dépasse 2¾% du PIB.

Enfin, on a récemment évoqué un « frein » des administrations infranationales. Dans un pays comme la Finlande, où la constitution prévoit que de nombreuses décisions soient prises à ce niveau, il ne sera sans doute pas facile au gouvernement central d'imposer des règles contraignantes, assorties de sanctions.

Références

Ministry of Finance (2005), "Decision on central government spending limits 2006-2009," VM 5/214/2005, Helsinki, www.vm.fi/tiedostot/pdf/en/92324.pdf.

Ministry of Finance (2003), "Decision on central government spending limits 2004-2007," VM 3/214/2003, Helsinki, www.vm.fi/tiedostot/pdf/en/35302.pdf.

OCDE (2004), « Etude économique de 2004 sur la Finlande », OCDE, Paris.

Prime Minister's Office (2003), "The government program of Prime Minister Matti Vanhanen's government on 24 June 2003", Helsinki, www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/en/39357.pdf.

PAYS-BAS²⁷

Aux Pays-Bas, à la suite d'une forte aggravation du déficit budgétaire intervenue au début des années 1980, le gouvernement avait lancé une nouvelle politique destinée à améliorer la situation. Malgré quelques succès, l'importance du déficit structurel limitait le jeu des stabilisateurs automatiques, obligeant les autorités à prendre des mesures basées sur leur jugement pour atteindre les objectifs. De 1989 à 1994, les projections budgétaires ont souvent été démenties par des révisions en baisse de l'activité, ce qui a forcé le gouvernement à lancer de nouveaux trains de mesures comportant des économies plus importantes que la loi de finances initiale. Avec cette « budgétisation en continu », des décisions majeures ont été prises de façon ponctuelle et à la dernière minute. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de réformer l'organisation du budget.

En 1993, le ministre des Finances a nommé un groupe d'étude spécialisé, qui a recommandé un nouveau mode d'élaboration du budget centré sur le **montant des dépenses**, plutôt que sur le **niveau du déficit**²⁸, et basé sur des hypothèses économiques prudentes. Il en résulterait plus de stabilité, car toute plus-value de recettes ne se traduirait automatiquement par une rallonge des dépenses, tandis que la prudence des prévisions compenserait l'incertitude.

Dans les nouveaux accords passés au sein des coalitions de partis politiques, on fixerait des plafonds distincts pour chacune des trois parties du budget néerlandais : le « cœur » des activités ; la santé ; la sécurité sociale et le travail. Ces accords intégreraient aussi les projections pluriannuelles de dépenses de chaque ministère, qui serviraient de base aux sous-plafonds dans la partie « centrale » du budget. Les plafonds seraient formulés en termes réels, pour ne pas devoir revenir sur les accords de coalition pendant la durée de fonctionnement du gouvernement. On autoriserait des transferts entre les différentes parties du budget et entre les sous-plafonds de dépenses relevant du « cœur » de l'action budgétaire. Toutefois, les marges disponibles dans un domaine ne pourraient servir qu'à financer les politiques **existantes**, dont le coût dépasserait les prévisions. L'accord de la totalité du cabinet serait nécessaire pour financer de **nouveaux** projets.

Les dépassements doivent être compensés là où ils se produisent. Dans des cas exceptionnels, le cabinet peut décider que plusieurs ministères contribueront à la couverture d'un dépassement. Des limites strictes séparent les recettes des dépenses. Si la situation budgétaire s'avère plus favorable que prévu, une partie des rentrées supplémentaires peut être affectée à des allègements fiscaux, selon l'importance du déficit qui subsiste.

La nouvelle procédure budgétaire a joué un rôle déterminant dans le redressement des finances publiques aux Pays-Bas. Les accords passés dans le cadre des coalitions se sont révélés un excellent instrument de discipline budgétaire, avant et après l'adhésion du pays à l'Union monétaire européenne.

²⁷ Cette partie s'inspire d'un article de Jón R. Blöndal et Jens Kromann Kristensen (2002), intitulé «Le processus budgétaire aux Pays-Bas », et publié dans *la Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, Vol. 1, No. 3, pp. 51-93.

²⁸ Le système est analogue au plafonnement des dépenses discrétionnaires appliqué aux Etats-Unis, mais il porte, aux Pays-Bas, sur la totalité des dépenses. On trouvera une présentation de l'expérience américaine dans Barry Anderson (1999), «La budgétisation en situation d'excédent» PUMA/SBO(99)3/FINAL, OCDE, Paris.

SUÈDE

Au début des années 1990, la Suède a connu une récession et la pire crise budgétaire depuis la deuxième guerre mondiale. On a imputé une partie des difficultés aux faiblesses de la procédure budgétaire²⁹ et entrepris une réforme qui a conduit à la modifier sensiblement dans la deuxième moitié des années 1990. En 1997, l'instauration d'un plafonnement nominal des dépenses de l'état central a constitué un aspect important de la réforme. Ce plafonnement s'est accompagné de deux autres mesures : l'adoption d'une approche partant des grandes lignes du budget pour descendre dans le détail et la fixation d'un objectif d'excédent des administrations publiques de 2% du PIB, en moyenne du cycle conjoncturel. En 2000, on a institué une obligation d'équilibre budgétaire pour les collectivités locales. Bien que les plafonds de dépenses ne découlent pas explicitement de l'objectif d'excédent global, ce dernier est pris en compte au moment de leur formulation³⁰.

Les plafonds annuels de dépenses nominales sont arrêtés trois ans à l'avance, dans le cadre de la procédure budgétaire et considérés comme obligatoires. Ils s'appliquent aux dépenses primaires de l'état central, y compris les transferts et les subventions aux collectivités locales, et aux pensions de retraite autres que celles servies par l'état. Chaque année, par glissement, on fixe un nouveau plafond aux dépenses à l'horizon de trois ans³¹. Les plafonds des exercices [t+1] et [t+2] peuvent être en principe être modifiés, mais (à l'exception d'ajustements techniques) cela ne s'est pas produit depuis l'adoption du système en 1997. Les plafonds sont calculés avec une marge en sus des engagements prévus, pour permettre une certaine souplesse de gestion et plus important encore, une hausse des dépenses cycliques lors d'une récession. Si le parlement souhaite amender le projet de budget, il doit présenter un ensemble de dispositions qui respecte le cadre et les plafonds de dépenses déterminés antérieurement. Cette obligation a renforcé la position du ministre des Finances dans la procédure budgétaire, tout en rendant plus difficile au parlement de rejeter ou d'amender le budget.

Les plafonds de dépenses en valeur ont constitué en Suède un moyen efficace pour atteindre l'objectif d'excédent. Leur utilisation, conjuguée à une période d'expansion prolongée pendant laquelle les recettes publiques ont continuellement dépassé les prévisions a permis d'obtenir, de 1999 à 2001, des excédents supérieurs à 2% du PIB. Du fait de l'existence de ces plafonds, les marges dégagées par la vive croissance de l'économie ont été soit épargnées, soit affectées à des allègements fiscaux plutôt qu'à une hausse des dépenses. Toutefois, les fonds de réserve conjoncturels ont été intégralement employés pendant la reprise, alors qu'ils avaient seulement vocation à servir d'amortisseur en cas de récession inattendue. Dans ces conditions, les plafonds sont devenus difficiles à respecter après le ralentissement de 2002-2003, ce qui a forcé le gouvernement à réduire certains engagements de dépenses. Le fait d'aller habituellement jusqu'à la limite de l'augmentation autorisée des dépenses et d'utiliser davantage le plafond comme un objectif est préoccupant et a contribué à limiter l'excédent de l'ensemble des administrations à moins de 2% du PIB

²⁹ On trouvera une description plus complète des règles budgétaires suédoises par exemple dans Brusewitz et Lind (2005), ou Willem Heeringa et Yngve Lindh, "Dutch Versus Swedish Budgetary Rules: A Comparison" (Etude présentée à l'atelier sur les finances publiques organisé par la Banque d'Italie, à Pérouse, du 1^{er} au 3 février 2001).

³⁰ On peut citer les termes du projet de loi du printemps 2005 sur la politique budgétaire: « L'un des facteurs fondamentaux des délibérations gouvernementales sur les plafonds de dépenses est la volonté de contenir ces dernières à un niveau conforme à l'objectif d'excédent des finances publiques, tout en préservant des marges pour la conduite d'une politique active du travail et pour faire face à des charges imprévues, comme celles qui résultent d'accidents climatiques et d'autres catastrophes naturelles ».

³¹ De 1997 à 2001, le plafond de t+3 a été fixé par le parlement au printemps (mars-mai). Mais, depuis 2002, il figure dans le projet de loi de finances et est décidé à l'automne (septembre-novembre). A l'automne 2004, aucun plafond n'a été défini pour 2007, le gouvernement envisageant plutôt de proposer les plafonds applicables en 2007 et 2008 dans le projet de loi de finances pour 2006 (à l'automne 2005).

depuis 2002 ; néanmoins, les plafonds ont été pour beaucoup dans la réduction du ratio de dépenses de l'état central à la fin des années 1990 et dans leur maintien ultérieur à un niveau stable.

Outre la tendance à exploiter à fond les marges en matière de dépenses, l'organisation budgétaire suédoise présente deux faiblesses potentielles. En premier lieu, le freinage des engagements a été moins évident au niveau local, où s'effectue la plus grande partie de la consommation publique, qu'à celui de l'état central. En second lieu, dans une certaine mesure le gouvernement a eu recours aux dépenses fiscales pour lancer de nouvelles mesures sans dépasser les plafonds ou devoir prendre de dispositions compensatoires.