

Les règles budgétaires

Une règle budgétaire est une contrainte à long terme s'appliquant à la politique budgétaire sous la forme d'une limitation numérique des agrégats budgétaires. En l'absence de limites globales, la budgétisation par reconduction peut devenir un processus incontrôlable par lequel les pouvoirs publics accèdent aux demandes en dépensant au-delà de leurs moyens. Une règle budgétaire a deux caractéristiques fondamentales. D'abord, elle s'impose aux décisions politiques prises par le parlement et le pouvoir exécutif. Ensuite, c'est un indicateur concret de la gestion budgétaire de l'exécutif. Les règles budgétaires peuvent aider les pouvoirs publics à tenir leurs objectifs budgétaires et à faire preuve de discipline en la matière, mais il n'existe pas de règle unique pouvant convenir à tous les pays.

Les règles budgétaires peuvent porter sur différents aspects des performances des administrations publiques en la matière : les recettes, les dépenses, le solde budgétaire et la dette publique. Dans les pays de l'OCDE, les règles budgétaires les plus répandues portent sur le solde budgétaire (28 pays membres) et sur la dette (23), en raison des obligations imposées aux États membres de l'Union européenne. Les règles portant sur les recettes sont les moins courantes, puisque seulement cinq pays membres de l'OCDE en ont adopté (l'Australie, la France, la Grèce, les Pays-Bas et la République slovaque).

Les règles budgétaires peuvent avoir des fondements juridiques différents à l'échelon national ; elles peuvent être prévues soit par la constitution, soit par la législation, soit par la réglementation. Il arrive aussi qu'elles prennent la forme d'engagements politiques publics ou qu'elles soient édictées en interne par le ministère des Finances. L'Australie constitue un exemple intéressant, dans la mesure où on y trouve les quatre types de règles budgétaires. Le fondement juridique de trois d'entre elles est la Charte d'intégrité budgétaire (« *Charter of Budget Honesty* »), qui est un engagement politique fort ; quant à la règle relative à la dette, elle est fixée par la législation. Le Japon et la Corée n'ont que des règles relatives aux dépenses qui, dans les deux cas, trouvent leur fondement dans des règlements et politiques internes.

Certains pays doivent aussi se plier à des règles budgétaires fixées à l'échelon supranational. S'agissant par exemple des pays de l'Union européenne, le Traité de Maastricht fixe une règle relative à la dette et deux règles relatives au solde budgétaire. Comme suite à l'adoption du nouveau Pacte budgétaire européen et d'un train de mesures d'assainissement budgétaire (le « Six-Pack »), les autorités de l'Union ont demandé aux États membres d'élever les règles budgétaires au rang de règles constitutionnelles, afin d'accroître le coût politique de tout non-respect. Dix pays (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Suisse) ont inscrit des règles budgétaires dans leur constitution.

L'une des leçons les plus importantes du passé est que des règles trop rigides tendent à être inapplicables et à pécher par manque de réactivité face à la conjoncture économique ou politique. Pour des régimes budgétaires robustes, il vaut peut-être mieux miser sur une volonté politique forte, sur un contrôle assuré par des institutions budgétaires et d'autres acteurs indépendants ainsi que sur des procédures claires et efficaces en cas de manquement aux règles. Sur ce dernier point, différentes mesures sont envisageables ; elles vont de l'obligation de soumettre au parlement une proposition corrective à des mécanismes de correction automatique et de sanction. Les États membres de l'Union européenne sont assujettis à une procédure pour déficit excessif (PDE) qui consiste à

examiner en plusieurs étapes la situation budgétaire d'un pays et peut aboutir à des sanctions. Les modifications récentes du cadre de gouvernance économique ont assoupli les conditions de lancement d'une PDE. Si l'on exclut la PDE, les mécanismes de correction automatique constituent, dans les pays membres de l'OCDE, l'instrument le plus répandu pour faire respecter les règles relatives au solde budgétaire ; en ce qui concerne les règles relatives à la dette, l'obligation imposée à l'institution endettée de prendre des mesures est le mécanisme de correction le plus fréquent. Des sanctions automatiques en cas de manquement à des règles budgétaires ne sont appliquées que dans cinq pays membres de l'OCDE (les États-Unis, les Pays-Bas, la Pologne, la République slovaque et la Suisse).

Méthodologie et définitions

Les données, qui se réfèrent à 2012, sont tirées des réponses des pays à l'Enquête de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires (2012). Les répondants étaient principalement de hauts responsables budgétaires des pays membres de l'OCDE. Les réponses représentent l'évaluation par les pays eux-mêmes de leurs pratiques et procédures actuelles. Les données ne portent que sur l'administration centrale/fédérale et ne prennent pas en compte les pratiques budgétaires à l'échelon des administrations d'États fédérés et des administrations locales.

La législation est constituée des textes qui doivent être adoptés par le parlement : les textes de loi. La réglementation est constituée des textes qui peuvent être approuvés par le chef du gouvernement, un ministre ou le Conseil des ministres, c'est-à-dire par une autorité autre que le parlement : les textes réglementaires. Le parlement peut désavouer un texte réglementaire.

Pour en savoir plus

Anderson, B. et J. Sheppard (2010), « Fiscal futures, institutional budget reforms, and their effects: What can be learned? », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 9, n° 3, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-9-5kmh6dnl056g>.

Schick, A. (2010), « Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 10, n° 2, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-10-5km7rqpqts1>.

Notes relatives aux tableaux

4.1 et 4.2 : On ne dispose pas de données pour l'Islande. Les données reflètent la multiplicité des règles budgétaires nationales. La Nouvelle-Zélande et la Turquie, qui n'ont pas adopté de règles budgétaires, ne figurent pas dans le tableau.

4.1 : En Italie, la loi n° 243/2012 a instauré une règle relative au budget structurel ainsi qu'une règle relative aux dépenses et une règle relative à la dette, conformément aux exigences européennes. Les deux premières entreront en vigueur en 2014 et la troisième en 2015.

Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

4.1. Catégories de règles budgétaires et fondement juridique (2012)

	Règle(s) de dépenses	Règle(s) de solde (déficit/excédent)	Règle(s) de dette	Règle(s) de recettes
Allemagne		● ■	■	
Australie	○	○	□	○
Autriche	□	■ ●	■ ●	
Belgique		● ◆ ■	■	
Canada		◆		
Chili	□	□		
Corée	◆			
Danemark	□	□ ■	■	
Espagne	□	●	●	
Estonie	◆	■ ◆	□ ■	
États-Unis	□		□	
Finlande	◆	□ ■	■	
France	□	■	■	□
Grèce	■	□ ■	■	■
Hongrie		■ □	● ■	
Irlande	◆	□ ■	□ ■	
Israël	□	□		
Italie		● ■	■	
Japon	◆			
Luxembourg	◆	■	■	
Mexique		□		
Norvège		◆		
Pays-Bas	◆	□ ■	□ ■	◆
Pologne	□	■	□ ● ■	
Portugal	□	■	■	
République slovaque		■	●	□
République tchèque	□	●	■	
Royaume-Uni		□ ■	□ ■	
Slovénie	□	■	■	
Suède	□	■ □	■	
Suisse		●		
Fédération de Russie	□			□
Total OCDE	21	28	23	5

- Constitution.
- Traité international
- Législation et/ou réglementation
- ◆ Règles ou politiques internes
- Engagement politique

Source : Enquête 2012 de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933159373>

4.2. Conséquences en cas d'entorse aux règles budgétaires (2012)

Type de règle/ Dispositifs de correction	Dispositif de correction automatique	Présentation au parlement d'une proposition de mesures correctives	Obligation de mettre en œuvre des mesures	Sanctions automatiques	Procédure pour déficit excessif du Pacte de stabilité et de croissance	Néant
Dépenses	DNK, GRC, USA, ESP	EST, FRA, ISR, NLD, SWE, ESP	AUT, GRC, NLD, SWE, CHL, ESP	USA		AUS, CZE, FIN, FRA, IRL, JPN, KOR, LUX, POL, PRT, RUS, SVN
Solde budgétaire	AUT, BEL, DNK, FIN, FRA, DEU, GRC, IRL, ITA, LUX, PRT, SVK, SVN, ESP, CHE	ISR, ITA, MEX, ESP	GRC, ESP, CHL	NLD, CHE	AUT, BEL, CZE, DNK, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, IRL, ITA, LUX, NLD, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, GBR	AUS, CAN, NOR
Dette	POL, SVK, ESP	POL, SVK, ESP	GRC, HUN, POL, SVK, ESP	NLD, POL, SVK	AUT, BEL, CZE, DNK, EST, FIN, FRA, GER, GRC, HUN, IRL, ITA, LUX, NLD, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, SWE, GBR	AUS, USA
Recettes	GRC	NLD				AUS, FRA, RUS, SVK

Source : Enquête 2012 de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933159383>



Extrait de :
Government at a Glance 2013

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Les règles budgétaires », dans *Government at a Glance 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-26-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.