



# Les institutions budgétaires et la pandémie

L'expérience du Chili montre l'intérêt de construire le bon cadre de politique budgétaire

Felipe Larraín Bascuñan

**L**es institutions budgétaires sont cruciales pour tous les pays, mais plus encore pour les pays dont le PIB a une forte composante de ressources naturelles. Et ces institutions deviennent particulièrement importantes en période de pandémie. Nous allons voir pourquoi.

Dans la réponse apportée par chaque pays à la pandémie de COVID-19, le cadre de politique budgétaire a été un élément de différenciation. Les pays riches et qui avaient fait preuve de responsabilité en matière budgétaire dans les années précédant l'arrivée du virus ont été capables de renforcer leur système de santé et de financer des transferts budgétaires, des subventions et des garanties, ce qui leur a permis de se relever plus vite après le choc.

Les offensives budgétaires pour faire face à la pandémie ont eu des effets positifs sur les marchés boursiers, les

monnaies, la production industrielle, l'emploi, la confiance et les primes de risque souverain dans les pays concernés (Deb *et al.*, 2021). Il semble aussi que ces effets aient été plus marqués dans les pays avancés et ceux dont la dette publique était moins élevée. La plupart des pays qui disposaient d'une marge de manœuvre budgétaire ou d'un fonds souverain ont pu s'en servir pour traiter les conséquences économiques et sociales de la pandémie.

En revanche, les pays les plus pauvres en Afrique, aux Amériques et en Asie, qui avaient peu de latitude pour organiser une riposte, ont renforcé les dépenses ou renoncé à des recettes à hauteur de moins de 2,5 % du PIB. Il leur faudra donc des années pour se remettre des effets économiques et sociaux de la pandémie, ce qui entraînera des répercussions considérables sur la production et la distribution des revenus.

Dans bien des cas, la différence s'explique par l'existence ou l'absence d'un cadre institutionnel pour la politique budgétaire. Le Chili, 43<sup>e</sup> économie mondiale, s'est appuyé sur un cadre de politique budgétaire solide et a pu riposter à la pandémie à une échelle à peu près comparable à ce que l'on a vu dans certains des pays les plus riches de la planète (Allemagne, États-Unis, Japon et Royaume-Uni), en augmentant ses dépenses ou en renonçant à des recettes pour plus de 10 % du PIB.

Comment est-ce possible ? Très simplement, en l'absence de cadre institutionnel pour la politique budgétaire, les dépenses publiques sont limitées par le montant de ressources publiques disponibles une année donnée (correspondant essentiellement aux recettes fiscales) et une capacité d'emprunt restreinte. L'inconvénient de ce mécanisme tient au fait que les recettes budgétaires tendent à être procycliques et qu'une politique de dépenses financée par les recettes courantes et un crédit restreint ne fait qu'accentuer, au lieu d'atténuer, le cycle économique, engendrant des effets macroéconomiques perniciose sur la volatilité de variables essentielles comme le taux de change, l'inflation et les taux d'intérêt et, par ricochet, sur l'investissement, la croissance économique et l'emploi. Cela nuit également à la viabilité à long terme des financements nécessaires à l'instauration de politiques plus permanentes de santé publique, d'éducation, de logement et de retraite.

Le problème est encore plus épineux pour des pays comme le Chili, riches en ressources naturelles et où les exportations de produits de base représentent souvent plus de 60 %, voire plus de 90 %, des exportations totales. Dans ces cas, les recettes fiscales dépendent non seulement du PIB, mais aussi des prix des marchandises produites et exportées. Il est alors encore plus important d'établir un cadre institutionnel pour guider les décisions de politique budgétaire.

Un tel cadre devrait comprendre au moins trois éléments : une règle budgétaire inspirée d'une vision à moyen ou long terme, des fonds souverains et une institution budgétaire indépendante (un conseil budgétaire consultatif, par exemple).

Outre le financement viable des politiques sociales, un cadre institutionnel permet de fixer un cap à plus long terme à la politique budgétaire, dont le calendrier de mise en œuvre serait sinon calé sur celui des mandatures gouvernementales. Un cadre institutionnel approprié met donc en lumière l'existence de contraintes budgétaires intertemporelles embrassant des horizons de temps très longs. Cela est crucial pour encaisser un choc comme la pandémie de COVID-19, quand il faut à la fois utiliser les ressources et procéder à un rééquilibrage budgétaire pour garantir la viabilité à long terme des finances publiques.

Il est essentiel que les pays, en particulier les pays émergents et les pays riches en ressources naturelles, aient un cadre budgétaire reposant sur les trois piliers.

**Règle budgétaire :** Il faut définir une vision à long terme qui isole les dépenses publiques des fluctuations cycliques de l'économie, par exemple en fixant des cibles de soldes budgétaires annuels fondées sur la capacité du pays à produire des recettes à long terme ou structurelles plutôt que sur les recettes courantes. Quand le revenu effectif est supérieur aux niveaux à long terme parce que l'économie est florissante, une partie voire la totalité des fonds supplémentaires devrait être mise de côté en prévision du cycle baissier suivant, qui se traduira inévitablement par une chute des recettes fiscales.

**Fonds souverain :** Il s'agit d'un fonds alimenté par les recettes supplémentaires qu'un pays encaisse, par exemple après une envolée du cours des ressources naturelles qu'il produit et exporte. Ces fonds devraient refléter une stratégie d'investissement dans des actifs divers et très liquides,

### Les règles budgétaires doivent être assez souples pour que les pouvoirs publics puissent faire face à des chocs imprévus.

normalement proposés sur les marchés internationaux, et devraient être utilisés en temps de crise, sur la base de critères objectifs.

**Institutions budgétaires indépendantes :** La construction d'un cadre de politique budgétaire prend généralement plus d'un mandat et il est donc de plus en plus important de créer et de renforcer des conseils budgétaires autonomes, qui conseillent les gouvernants et le législateur en matière budgétaire. Ils doivent faire des recommandations techniques, établir des projections macrobudgétaires et évaluer la viabilité du budget. Ils devraient surtout contribuer au débat public en donnant l'alerte quand les risques budgétaires inhérents à certaines décisions économiques et politiques compromettent la viabilité des finances publiques.

Certains pays préfèrent des règles budgétaires fixant des limites aux dépenses publiques, à la dette publique ou au déficit budgétaire. Mais ces règles ne reflètent pas une vision à long terme et conviennent donc moins dans le cas des pays émergents exportateurs de produits de base. De tels mécanismes peuvent être utilisés en complément d'une règle de recettes ajustée périodiquement si une contrainte supplémentaire est nécessaire, notamment pour les pays dont la dette est élevée ou ceux qui s'endettent à un rythme rapide.

Le ministre des Finances du Chili et le FMI (Larraín, Ricci et Schmidt-Hebbel, 2019) ont analysé conjointement le cadre budgétaire chilien et différentes expériences nationales et constaté que les pays émergents et en développement adoptaient davantage de règles budgétaires. Ils ont souligné qu'une discipline budgétaire était nécessaire, car les gouvernements doivent composer avec des contraintes budgétaires intertemporelles et les règles budgétaires renforcent la discipline. Leur analyse précise que les règles budgétaires peuvent être des outils efficaces susceptibles de contribuer à la viabilité des finances publiques, à la solvabilité et aux résultats économiques. Elle montre qu'un nombre croissant d'éléments laissent penser que les règles budgétaires tendent à améliorer les résultats budgétaires. Toutefois, la complexité ou la non-observation des règles budgétaires peut nuire à leur efficacité, comme on l'a observé dans plusieurs pays latino-américains, de sorte que les auteurs recommandent souplesse, simplicité, transparence et de remplir un objectif budgétaire.

Les règles budgétaires doivent être assez souples pour que les pouvoirs publics puissent faire face à des chocs imprévus, mais des limites claires fixées par une clause de sauvegarde sont souhaitables. Dans l'idéal, la clause en question contient une définition quantitative du

non-respect des objectifs budgétaires et décrit également les mécanismes et les dates butoirs pour un retour à une trajectoire budgétaire soutenable.

Quand la pandémie sera derrière nous, les États seront endettés plus lourdement ; les fonds souverains auront quelque peu fondu et des ajustements seront dans bien des cas nécessaires pour garantir la viabilité des comptes budgétaires. Dans ce contexte, le renforcement des institutions budgétaires devrait être une priorité de la politique économique, afin que le processus se déroule de manière organisée et transparente, conformément aux normes techniques et avec le moins d'incidences sociales possible. **FD**

**FELIPE LARRAÍN BASCUÑAN** est professeur d'économie à l'Universidad Católica de Chile, chercheur au Latin American Center for Economic and Social Policies (CLAPES UC) et ancien ministre des Finances du Chili.

#### Bibliographie :

Deb, Pragnan, Davide Furceri, Jonathan D. Ostry, Nour Tawk, and Naihao Yang. 2021. "The Effects of Fiscal Measures during COVID-19." IMF Working Paper 2021/262, International Monetary Fund, Washington, DC.

Larraín, Felipe, Luca Antonio Ricci, and Klaus Schmidt-Hebbel. 2019. *Enhancing Chile's Fiscal Framework: Lessons from Domestic and International Experience*. Washington, DC: International Monetary Fund.

