

**FMI - Document de travail**

© Fonds monétaire international, 1996

Les lecteurs du présent document sont invités à faire part de leurs observations aux auteurs. Toute citation du texte doit être accompagnée de la mention « FMI - Document de travail », du nom de ses auteurs et de la date de sa diffusion. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du FMI.

WP/96/52

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques

**Déficits budgétaires et institutions budgétaires**

Préparé par Alberto Alesina et Roberto Perotti<sup>1</sup>

Diffusion autorisée par Vito Tanzi

Mai 1996

**Résumé**

Nous appuyant sur une analyse des textes théoriques et empiriques disponibles, nous estimons que le processus et les institutions budgétaires influencent effectivement les résultats budgétaires. Nous incluons dans les institutions budgétaires aussi bien les règles qui régissent ce processus que les textes législatifs imposant l'équilibre budgétaire. Nous passons en revue d'un point de vue critique les contributions théoriques présentées dans ce domaine, ce qui nous amène à formuler un certain nombre de questions qui continuent à se poser. En outre, nous examinons les faits d'expérience tirés d'études portant sur des échantillons de pays membres de l'OCDE, d'Amérique latine et sur les États-Unis. En conclusion, nous discutons des implications normatives des textes analysés et formulons un certain nombre de propositions concrètes.

**Numéro de classification JEL (Journal of Economic Literature) :**

H1, H5

---

<sup>1</sup> La présente étude a été préparée pendant le séjour de M. Perotti au Département des finances publiques du FMI. M. Alesina est professeur d'économie et d'administration publique à l'université Harvard. Nous souhaitons faire part à M. Vito Tanzi de notre gratitude pour son hospitalité et ses suggestions précieuses. Nous tenons également à remercier MM. Francesco Giavazzi, Gian Maria Milesi Ferreti et Kenneth Shepsle de leurs commentaires utiles et des entretiens que nous avons eus avec eux. Les points de vue exprimés dans le présent document sont ceux des auteurs et ne représentent pas ceux du FMI.

<b>Table des matières</b>	<b>page</b>
Note de synthèse .....	iii
I. Introduction .....	1
II. Institutions budgétaires : aperçu d'ensemble .....	3
1. Les institutions sont-elles endogènes? .....	4
2. La législation de l'équilibre budgétaire .....	4
3. La réglementation .....	6
III. Institutions, processus et budget : considérations théoriques .....	7
1. Questions d'ordre général .....	7
2. Le calendrier d'adoption du projet de budget .....	9
3. Les règles relatives aux amendements .....	10
4. Analogie avec les lois électorales .....	13
IV. Discussion .....	13
V. Transparence du budget .....	18
VI. Processus et résultats budgétaires : quelques faits d'expérience .....	20
VII. Quelles institutions budgétaires? .....	27
1. Procédures applicables lorsque le ratio dette/PNB est élevé (supérieur à 60 %) .....	28
a. Préparation du budget à l'intérieur du gouvernement .....	28
b. Stade législatif .....	28
c. Stade de l'exécution .....	29
2. Dispositions applicables lorsque le ratio dette/PNB est faible (en dessous de 60 %) .....	30
a. Préparation intragouvernementale du budget .....	30
b. Stade législatif .....	30
c. Stade de l'exécution .....	31
d. Transparence .....	31
Références bibliographiques .....	33

### Note de synthèse

On inclut dans les institutions budgétaires l'ensemble des textes qui régissent la préparation, l'approbation et l'exécution des budgets. Dans la présente étude, les auteurs se demandent comment des processus budgétaires différents peuvent entraîner des résultats budgétaires différents, en particulier des degrés variables de discipline budgétaire. Ils examinent les considérations théoriques qui lient les règles régissant le processus aux résultats budgétaires, ils soulignent les limites des textes examinés et proposent un certain nombre de questions qu'il pourrait être bon d'approfondir. Examinant des faits d'expérience relatifs à des pays membres de l'OCDE, à des pays d'Amérique latine et aux États-Unis, les auteurs concluent que le processus budgétaire joue un rôle important dans les résultats budgétaires. Par conséquent, les institutions budgétaires peuvent contribuer à rendre compte des fortes différences que l'on constate dans ces résultats de par le monde. On trouvera également dans la présente étude l'exposé d'un certain nombre de mises en garde ainsi que de questions auxquelles les textes examinés n'apportent pas de réponse.

Selon les données dont on dispose, un renforcement du «processus hiérarchique ransparent» va de pair avec une discipline budgétaire plus grande. On entend par processus hiérarchique les dispositions qui expliquent, en particulier, que le ministre des finances dispose de plus de pouvoirs que les ministres dépensiers dans les négociations intra-gouvernementales et qui limitent le pouvoir d'amendement du Parlement à l'égard du projet de budget gouvernemental. Les auteurs soulignent également la perte de discipline budgétaire due au manque de transparence et à «l'inventivité comptable».

Enfin, les auteurs esquissent une structure institutionnelle destinée à stimuler la discipline budgétaire et à améliorer la gestion des finances publiques. Ils ne se prononcent pas en faveur de l'assujettissement des gouvernements à des règles d'équilibre budgétaire obligatoire, car ils estiment que ces dispositions entravent la politique budgétaire anticyclique et encouragent à faire preuve d'inventivité comptable pour contourner les règles. En revanche, ils avancent un ensemble de propositions concrètes en vue d'améliorer les institutions budgétaires, dont l'importance est particulièrement grande pour les pays très endettés où s'imposent des ajustements très poussés des finances publiques. Parmi les composantes essentielles de ces propositions, on citera le processus hiérarchique et le recours à des entités indépendantes, extérieures aux administrations publiques, en vue de s'assurer que les budgets sont à la fois corrects et transparents.



## I. Introduction

Depuis trente ans, plusieurs (mais non la totalité) des pays membres de l'OCDE ont accumulé des dettes publiques élevées. Le tableau 1 fait apparaître une très forte variance des ratios dette/PNB dans la zone de l'OCDE, et montre que cette variance est beaucoup plus grande qu'il y a vingt ans. Plusieurs de ces pays présentent un ratio dette/PNB approchant, voire dépassant, 100 %, tandis que dans d'autres pays ce ratio n'est d'environ 30 %. L'augmentation de la dette publique s'est accompagnée d'une transformation marquée de la composition des dépenses publiques. Alors qu'il y a vingt ans les achats de biens et de services occupaient une place prédominante dans les budgets, les programmes de transfert s'accroissent depuis à un rythme beaucoup plus rapide que les achats publics de biens et de services. Le fait est largement connu que les transferts sont bien plus difficiles à comprimer, aussi cette évolution de la composition de dépenses rend particulièrement difficile les ajustements budgétaires en présence d'un niveau d'endettement élevé.

Dans une étude antérieure (Alesina et Perotti (1995a)), nous posons les deux questions suivantes : i) pourquoi certains pays — et certains pays seulement — accumulent-ils des dettes publiques élevées? Et ii) pourquoi de tels niveaux d'endettement ne se constatent-ils que depuis vingt ans?

Dans l'étude susmentionnée, nous faisons valoir que les variables économiques ne peuvent apporter à elles seules des réponses satisfaisantes à ces questions et nous envisageons plusieurs explications politico-institutionnelles. En particulier, nous soulignons le rôle des systèmes électoraux, de la structure politique (bi ou pluripartisme), de la fragmentation des administrations publiques et de la polarisation politique. Ainsi, nous indiquons notre accord avec les auteurs<sup>1</sup> qui ont estimé que les gouvernements de coalition, fréquents dans les pays où les modes de scrutin de type proportionnel l'emportent, ont tendance à retarder l'ajustement des finances publiques, de sorte que la dette publique s'y accumule plus rapidement. Nous soulignons également le rôle de la polarisation politique et de la fragilité gouvernementale. Notre étude s'achevait par une brève analyse du processus budgétaire. Nous appuyant principalement sur des faits d'expérience présentés par von Hagen (1992), nous estimions que le processus et les institutions budgétaires influent sur les résultats budgétaires et, par conséquent, constituent des facteurs explicatifs supplémentaires de la variance des ratios dette/PNB constatée au plan international. Par «institutions budgétaires», nous entendons l'ensemble des textes qui régissent la préparation, l'approbation et l'exécution du budget.

---

<sup>1</sup> Voir Roubini et Sachs (1989a, b), Grilli, Masciandaro et Tabellini (1991) et Alesina et Perotti (1995b) pour des données empiriques ainsi qu'Alesina et Drazen (1991) et Spolaore (1993) pour des travaux théoriques.

Tableau 1. Dette publique de pays membres de l'OCDE

	1965	1975	1990	1994
Allemagne	17,3	25,1	43,4	51,5
Australie	n.d	n.d	23,5	36,1
Autriche	19,4	23,9	58,3	65,7
Belgique	67,5	61,1	128,5	135,0
Canada	58,8	43,1	73,1	95,6
Danemark	11,3	11,9	68,0	81,1
Espagne	n.d	n.d	50,3	68,2
États-Unis	52,1	42,7	55,7	63,0
Finlande	17,7	8,6	16,8	62,3
France	53,1 1/	41,1	43,4	54,7
Grèce	14,1	22,4	77,7	119,0
Irlande	n.d	64,4	97,4	92,3
Italie	35,4	60,4	106,4	123,9
Japon	0,0	22,4	66,0	75,6
Norvège	47,0 1/	44,7	32,5	43,5
Pays-bas	52,2	41,4	78,8	79,1
Portugal	n.d	n.d	68,6	70,5
Royaume-Uni	81,8 1/	63,7	39,3	54,5
Suède	30,5	29,5	44,3	79,5

Source : OCDE. Dette brute, en pourcentage du PNB.

1/ 1970.

Dans le présent document, nous poursuivons cette analyse du processus budgétaire en nous fixant un objectif précis : déterminer si le processus budgétaire exerce des effets macroéconomiques significatifs sur l'ampleur et la composition du budget ainsi que sur le solde budgétaire<sup>1</sup>. Nous sommes amenés à poser deux questions qui sont liées entre elles :

1. Dans quelle mesure les institutions budgétaires rendent-elles compte des résultats de la politique suivie dans le domaine des finances publiques et, plus particulièrement, des soldes budgétaires? Les institutions budgétaires permettent-elles de comprendre pourquoi certains pays très endettés ont plus de difficultés à rééquilibrer leurs finances publiques que d'autres?

2. Quel est le processus budgétaire qui permet le mieux de garantir la «responsabilité budgétaire?»<sup>2</sup>.

Au chapitre 2, nous décrirons et résumerons notre argumentation tout en donnant une idée générale de la présente étude. Le même chapitre traitera brièvement de plusieurs points sur lesquels nous reviendrons plus en détail dans le reste de l'étude. Au chapitre III, nous nous attacherons aux études théoriques. Le chapitre IV traitera de ce qui représente, à notre avis, des points et des problèmes théoriques et pratiques auxquels les études théoriques n'ont pas apporté de solutions. Le chapitre V porte sur un point difficile mais important, la transparence du budget. Au chapitre VI, nous examinerons le petit nombre de textes empiriques qui contribuent à apporter une réponse à notre première question. Enfin, au chapitre VII, après avoir analysé les conséquences normatives, nous présenterons un certain nombre de propositions concrètes.

## **II. Institutions budgétaires : aperçu d'ensemble**

Dans le présent chapitre, nous présenterons notre argumentation et donnerons une idée globale de l'ensemble de l'étude.

---

<sup>1</sup> On trouvera une analyse plus complète du processus budgétaire considéré des points de vue juridique, organisationnel et économique, dans Wildasky (1986) et, en particulier dans Premchand (1983).

<sup>2</sup> Dans la présente étude, comme dans celle qui l'avait précédée, nous nous attachons essentiellement aux pays de l'OCDE, mais des questions analogues commencent à se poser dans les pays en développement. En fait, même dans les pays de cette catégorie, les résultats budgétaires varient considérablement d'un pays à l'autre et les variables politico-institutionnelles sont vraisemblablement des facteurs importants.

## **1. Les institutions sont-elles endogènes?**

Nous entendons par institutions budgétaires l'ensemble des textes régissant la préparation, l'approbation et l'exécution du budget. Étant donné que ces institutions varient dans l'espace et, dans une moindre mesure, dans le temps, on peut s'y référer pour rendre compte des différences que présentent dans la pratique les finances publiques de différents pays.

Il est évident que l'on peut opposer à cette stratégie de recherche l'objection suivante : les institutions sont elles mêmes endogènes. En particulier, elles peuvent être modifiées du fait de résultats budgétaires insatisfaisants, ou le choix d'institutions différentes peut être fonction d'autres variables socio-politico-historiques qui peuvent influencer à la fois le choix institutionnel et le résultat budgétaire. Si en est ainsi, les institutions ne peuvent être des facteurs explicatifs dans les régressions où les soldes budgétaires apparaissent dans le premier membre de l'équation, comme c'est le cas dans les études empiriques examinées plus loin.

Il est évident que les institutions sont effectivement exogènes dans une certaine mesure, en particulier si l'on se réfère aux résultats budgétaires antérieurs. Cependant, pour autant que la modification des institutions est relativement coûteuse, et que ces réformes sont par conséquent relativement infrequentes, on peut considérer les institutions comme «exogènes», du moins à court-moyen terme. Ce qui revient à dire qu'étant donné qu'il est coûteux de modifier les institutions, il faut que l'on en soit très insatisfait pour qu'il vaille la peine de les modifier; des tendances fortes s'exercent donc en faveur du status quo dans ce domaine.

Par conséquent, nous estimons que l'on peut utiliser, de manière au moins provisoire, les caractéristiques institutionnelles comme des variables explicatives, bien que la dynamique de la réforme des institutions budgétaires constitue un excellent sujet de recherches pour l'avenir.

L'on peut établir une distinction entre deux types d'institutions : la législation, qui prescrit des objectifs budgétaires chiffrés, et les règles relatives au processus, que nous appellerons ci-après la «réglementation».

## **2. La législation de l'équilibre budgétaire**

L'exemple le plus représentatif des «objectifs chiffrés» est celui d'une loi prescrivant l'équilibre budgétaire. Deux arguments théoriques amènent à penser qu'une telle loi ne sera pas optimale. En premier lieu, il s'agit des politiques de stabilisation. Les politiques keynésiennes anti-conjoncturelles traditionnelles prescrivent des réductions d'impôts, l'accroissement des dépenses et des déficits en période de récession, et des augmentations d'impôts, des compressions de dépenses et des excédents en période d'expansion. Cependant,



on notera que la possibilité et l'opportunité de ce type de réglage de précision de la politique budgétaire ont été contestées, à commencer par Milton Friedman dans sa célèbre discussion consacrée aux «décalages longs et variables»<sup>1</sup>.

Le deuxième argument théorique qui milite contre l'idée de loi prescrivant l'équilibre budgétaire est la théorie selon laquelle les déficits budgétaires permettent d'exercer un effet de lissage fiscal (Barro (1979), Lucas et Stokey (1983)). Selon cette théorie, les déficits et les excédents budgétaires devraient être utilisés pour «lisser» les distorsions que provoque la fiscalité, afin que des déficits puissent se produire lorsque les dépenses sont exceptionnellement et momentanément fortes, par exemple en période de guerre, en cas de catastrophe naturelle, d'urgence etc. ou lorsque les recettes sont momentanément faibles, par exemple au cours des récessions. Par conséquent, une loi prescrivant que le budget de chaque exercice doit être en équilibre limiterait excessivement l'utilisation des déficits et des excédents budgétaires comme un «amortisseur» nécessaire pour donner effet à la politique de lissage fiscal optimal.

Sur le plan théorique, on pourrait concevoir une loi prescrivant l'équilibre budgétaire «sous conditions», c'est-à-dire une loi assortie de clauses de sauvegarde qui permettrait d'exercer un certain lissage fiscal. Cependant, un argument bien connu du débat sur le thème «règles ou souplesses?» tend à indiquer que les règles doivent être simples<sup>2</sup>. Les règles compliquées sont faciles à contourner et elles posent des problèmes de suivi, si bien qu'elles sont inutiles en fin de compte. Elles peuvent même être préjudiciables si elles incitent à recourir à «l'inventivité budgétaire» et à des politiques fortement viciées, choisies simplement pour échapper aux règles.

En revanche, plusieurs argumentations tendent à indiquer que les politiques effectivement appliquées ne sont pas dictées par les principes de fiscalité optimale, mais représentent le résultat de divers préjugés favorables au déficit qui tiennent à des facteurs politiques; (voir Alesina et Perotti (1995a)). En pareil cas, une loi prescrivant l'équilibre budgétaire peut représenter un optimum de second rang. Il serait nécessaire de parvenir à un compromis entre les distorsions que ce type de loi exerce sur les politiques budgétaires optimales et la réduction des distorsions d'origine politique qui s'exercent sur des orientations économiques effectives<sup>3</sup>.

Nous estimons que les lois prescrivant l'équilibre budgétaire au niveau national ne sont ni nécessaires ni suffisantes pour garantir la discipline en matière de finances publiques. En outre, nous estimons que des règles *appropriées* ne nécessitent pas toujours des objectifs chiffrés, si bien qu'il est possible de maintenir la souplesse dans le domaine de l'équilibre

---

<sup>1</sup> Friedman avait à l'esprit la politique monétaire, mais son raisonnement s'applique aussi aux finances publiques.

<sup>2</sup> Voir, par exemple, Tanzi (1993a).

<sup>3</sup> Voir Corsetti et Roubini (1994) pour plus de précisions sur cet argument.

budgétaire (ce qui est nécessaire pour donner effet aux politiques de lissage fiscal ou de stabilisation) sans renoncer à la discipline en matière de finances publiques. Afin de vérifier cette affirmation, nous allons maintenant considérer les questions de réglementation.

### 3. La réglementation

On peut distinguer trois étapes dans le processus budgétaire :

- a. la définition d'un projet de budget par le pouvoir exécutif;
- b. la présentation du projet par le pouvoir exécutif et son approbation par le pouvoir législatif;
- c. l'exécution du budget par l'administration.

La présente étude porte essentiellement sur les deux premiers aspects mais le troisième sera évoqué. Une étude exhaustive du rôle et de l'organisation de l'administration sort des limites du présent document<sup>1</sup>.

Deux points jouent un rôle qui nous paraît crucial : la procédure de vote conduisant à la définition et à l'approbation du projet de budget et le degré de transparence de ce dernier. La procédure de vote est manifestement importante car elle permet de déterminer qui (et quand) pèse sur l'issue finale du budget. La transparence est également importante car «l'inventivité budgétaire» peut permettre de contourner les dispositions régissant le vote, même les plus strictes. De fait, il s'agit de deux questions intimement liées : la procédure de vote influe sur le résultat final si ce dernier peut être suivi du fait qu'il est transparent. Nous allons commencer par l'analyse de cette procédure.

Nous allons nous attacher d'abord à un choix essentiel entre deux types d'institutions. Il s'agit, d'une part, du type que nous qualifierons, faute de mieux, de *hiérarchique*, qui se caractérise par le fait qu'il limite le devoir de rendre compte de manière démocratique du processus budgétaire. Le second type, que nous appellerons, faute de mieux, *collégial*, présente les caractéristiques opposées. Les institutions *hiérarchiques* sont celles, par exemple, qui attribuent de fortes compétences au premier ministre (ou au ministre des finances), ce qui lui permet de l'emporter sur les ministres dépensiers en cas de négociation à l'intérieur du gouvernement sur le projet de budget. En outre, les institutions *hiérarchiques* limitent de diverses manières le pouvoir d'amendement par le législatif du projet gouvernemental. Les institutions *collégiales* privilégient la règle de la démocratie à tous les stades : par exemple, les compétences des ministres dépensiers à l'intérieur du gouvernement, celles du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif et les droits de l'opposition parlementaire minoritaire.

---

<sup>1</sup> Voir Premchand (1983) sur ce point.

Nous estimons que chacune de ces deux solutions extrêmes présente des avantages et des inconvénients : les institutions *hiérarchiques* permettent mieux de renforcer la discipline en matière de finances publiques, d'éviter les déficits amples et persistants et d'opérer des ajustements budgétaires de manière plus rapide. En revanche, elles sont moins respectueuses des droits de la minorité et risquent davantage de conduire à des budgets avantageant très fortement les intérêts de la majorité. Les institutions *collégiales* présentent des caractéristiques opposées.

L'existence de ces deux solutions opposées peut avoir d'importantes conséquences *positives* et *normatives*. D'un point de vue *positif*, nous estimerons, sur la base des données disponibles, que les institutions *hiérarchiques* favorisent effectivement la discipline en matière de finances publiques. D'un point de vue *normatif*, nous faisons valoir les considérations qui devraient amener à choisir entre ces deux solutions et comment ce choix devrait être « optimisé ». D'une manière générale, il est improbable que des choix institutionnels proches de l'une ou l'autre de ces deux solutions extrêmes soient optimaux. De même, ces choix dépendent de la « situation initiale ». Par exemple, si son ratio dette/PNB est élevé, un pays envisageant une réforme institutionnelle devrait incliner davantage vers des institutions *hiérarchiques* plutôt, toute chose étant égale par ailleurs, qu'un pays dont le ratio dette/PNB est faible. Les arguments théoriques qui sont à l'origine de ces choix sont analysés aux chapitres 3 et 4.

La deuxième série importante de questions à trait à la transparence du budget et à la nature des institutions qui sont censées « maîtriser » le processus budgétaire. Dans les pays de l'OCDE, les budgets sont aujourd'hui extrêmement et parfois inutilement compliqués. Il faut se demander si cette complexité budgétaire est inévitable ou s'il faut y voir un champ ouvert à « l'inventivité budgétaire ». En règle générale, les pouvoirs publics « dissimulent » des engagements, soit en les reportant sur des budgets à venir, soit en utilisant des fonds « hors budget ». Une pratique commune et connexe consiste à adopter des projections optimistes de variables macroéconomiques, de telle sorte que les recettes sont surestimées et les besoins de dépenses sous-estimés. Puis, à la fin de l'exercice, on explique le déficit supplémentaire « inattendu » par le « manque de chance ».

Deux solutions peuvent être envisagées pour remédier au manque de transparence. L'une consiste à fixer certaines règles de comportement, l'autre à charger des entités indépendantes de « vérifier » l'exactitude du budget. Nous nous prononcerons en faveur de la seconde solution au chapitre 5, qui porte précisément sur la question de la transparence.

### **III. Institutions, processus et budget : considérations théoriques**

#### **1. Questions d'ordre général**

Un pouvoir législatif qui préparerait le budget en l'absence de toute restriction touchant au processus et de toute « structure » et règle ne parviendrait jamais, en vertu du théorème

d'impossibilité d'Arrow (Arrow (1951)) à ses fins; le seul résultat serait le «chaos» législatif. Des études marquantes de Shepsle (1979a, b) montrent que les restrictions («structures») qu'impose la réglementation budgétaire permettent généralement de résoudre le problème décrit par Arrow et d'aboutir à des résultats législatifs prévisibles.

Un volume considérable d'études de science politique pure traite des divers processus parlementaires et de la diversité des résultats auxquels ils aboutissent, une bonne partie de ces études étant consacrée au budget. Le plus souvent, ces études portent sur les institutions américaines et s'intéressent presque exclusivement au Parlement des États-Unis «le Congrès». Cependant, si l'on prend les précautions nécessaires, ces études peuvent éclairer le fonctionnement des institutions d'autres pays.

Une grande partie de ces travaux de recherches se fondent, de manière directe ou non, sur l'idée que le budget est la résultante d'intérêts antagonistes exprimés par des députés, les «représentants», choisis sur la base de circonscriptions géographiques. En particulier, ces travaux portent sur deux problèmes : la détermination de la taille du budget et la répartition des projets entre différentes entités administratives. Weingast, Shepsle et Johnsen (1991) donnent l'une des présentations les plus claires qui aient été faites de ces problèmes fondamentaux, en particulier des conséquences pour le total du budget de l'élection des parlementaires sur la base de circonscriptions géographiques. Ils estiment que les parlementaires représentant de telles circonscriptions demandent des programmes de dépenses dont les avantages se font sentir dans leur circonscription mais qui sont financés au plan national. Par conséquent, les parlementaires s'abstiennent de manière systématique d'intégrer les coûts «véritables» du financement de ces projets. En d'autres termes, les électeurs de la  $i$ ème circonscription bénéficient d'avantages égaux à  $B_i$  au titre des projets publics situés dans leur circonscription, mais ils doivent payer  $\frac{1}{N}$  de leurs coûts totaux,  $N$  étant le nombre de circonscriptions et les impôts étant répartis de manière égale entre les circonscriptions. Un parlementaire représentant une circonscription géographique n'internalise pas pleinement les effets qu'exercent des dépenses effectuées dans sa circonscription sur la charge fiscale globale du pays. Lorsque des parlementaires rationnels sont confrontés à de telles incitations, l'effet global est une demande excessive de biens publics dont les avantages se concentrent sur des zones géographiques mais dont le financement est diffus.

Weingast, Shepsle et Johnsen ne cherchent pas directement à savoir comment toutes ces demandes de cadeaux pour la circonscription conduisent à un budget général; en d'autres termes, ils ne cherchent à préciser de manière explicite l'équilibre de vote. L'aspect essentiel de la répartition des voix qui conduit à un nombre excessif de «cadeaux électoraux» est la «réciprocité». En d'autres termes, le parlementaire de la  $i$ ème circonscription vote en faveur d'un projet de loi favorable à sa circonscription  $j$ , et il espère bien que le parlementaire représentant la circonscription  $j$  se comportera de la même manière à son égard à la prochaine occasion. Ce type de coopération entre parlementaires, qui se manifeste parfois par des votes répétés, est quelque peu laissé de côté dans la présente étude.

Les études consacrées au processus budgétaire ont porté sur trois questions connexes : quel type de réglementation atténue ou aggrave le problème du nombre excessif de «cadeaux électoraux?» Quelle réglementation accroît ou réduit l'efficacité du choix des projets à l'intérieur d'une certaine enveloppe? Comment différentes réglementations influent sur l'allocation finale des avantages nets entre les circonscriptions?

Deux questions présentent un intérêt particulier du point de vue de notre étude : a) le calendrier du vote sur le projet de budget et b) la nature des amendements qu'il est possible d'apporter au projet de budget.

## 2. Le calendrier d'adoption du projet de budget

L'un des aspects les plus importants (ou du moins les plus remarquables!) de la loi budgétaire de 1974 qui, aux États-Unis, a modifié en profondeur le processus budgétaire, était la modification de la procédure de vote par laquelle le Parlement adopte le budget. Jusqu'alors, le Parlement se prononçait sur une série d'enveloppes et le montant total du budget était obtenu en additionnant ces enveloppes. Depuis la loi de 1974, le Parlement est tenu de voter dès le début du processus sur le montant total du budget.

Cette réforme répondait à la volonté de soumettre le pouvoir législatif à une discipline *ex ante*, de manière à convenir du montant total du budget, plutôt que de laisser ce montant résulter de l'accumulation d'enveloppes. L'apparition de déficits budgétaires élevés dans les années 80 a amené à s'interroger sur le succès de cette réforme<sup>1</sup>.

Intrigués par ce problème, Ferejohn et Krehbiel (1987) ont étudié les aspects théoriques de la détermination du montant total du budget en se plaçant du point de vue de deux procédures différentes. Ils supposent, d'une part, que le budget peut être affecté à deux projets distincts et que les parlementaires n'ont pas les mêmes préférences en ce qui concerne les avantages relatifs de l'un et l'autre projet. La conclusion à laquelle ils parviennent à quelque chose de déroutant : ce n'est pas dans tous les cas que le montant total du budget est plus faible lorsque le pouvoir législatif se prononce d'abord sur ce montant total et ne passe qu'ensuite à sa ventilation, plutôt que de voter seulement sur des enveloppes, dont la somme donnerait automatiquement le montant total du budget. Si, d'une manière générale, la taille du budget n'est pas indépendante de l'enchaînement des votes, la taille relative qui correspond à différents enchaînements dépend de la répartition des préférences des parlementaires en ce qui concerne la composition du budget.

Ce résultat s'explique intuitivement — les parlementaires rationnels doivent procéder de manière prospective : ainsi, lorsqu'ils procèdent au premier vote sur une enveloppe, ils

---

<sup>1</sup> On peut évidemment penser que la discipline budgétaire aurait été encore plus relâchée aux États-Unis en l'absence de cette loi de 1974, mais il est difficile de le prouver de manière empirique.

calculent comment il influera sur l'issue finale, aussi bien du point de vue du montant total du budget que de sa répartition. De même, lorsque leur premier vote porte sur le montant total du budget, des parlementaires rationnels peuvent déterminer comment un certain chiffre global débouchera sur une certaine composition lors du vote suivant. Ces résultats découlent de l'hypothèse d'information parfaite : chaque parlementaire connaît la répartition des préférences de l'ensemble du parlement. Par conséquent, au moment du premier vote, les parlementaires peuvent déterminer la répartition finale des voix. Il est manifeste qu'une telle hypothèse n'est pas réaliste, mais il est difficile de dire comment seraient modifiés les résultats si l'on partait de l'hypothèse d'information imparfaite.

Les résultats de Ferejohn et Krehbiel laissent malheureusement à désirer : ils ne permettent pas vraiment d'aider à choisir entre les deux procédures, de manière à limiter la propension à dépenser des parlementaires. De fait, il est difficile de déterminer à partir de leur étude l'existence d'une relation simple entre certaines caractéristiques observables de la répartition des préférences des parlementaires et les résultats auxquels aboutissent les deux différentes procédures. Par conséquent, il faut voir dans leur étude une mise en garde précieuse contre les dangers qu'il y aurait à simplifier excessivement les effets qu'exercent certaines procédures sur les résultats finaux.

### 3. Les règles relatives aux amendements

Dans une série d'études marquantes, Baron (1989), (1991), et Baron et Ferejohn (1989a, b) cherchent à déterminer comment les parlementaires parviennent à s'entendre sur les cadeaux électoraux à adopter. D'une manière plus précise, ils étudient comment les parlements choisissent de répartir les avantages d'un budget déterminé entre des parlementaires représentant des circonscriptions différentes et comment le pouvoir législatif choisit entre différents budgets plus ou moins efficaces. L'efficacité globale d'un budget est définie, par exemple par Baron (1991), comme étant le ratio avantage global/fiscalité globale de divers programmes.

Les chercheurs qui se rattachent à ce courant de pensée soulignent l'importance d'une distinction entre les votes *bloqués* et les *projets amendables*. Dans le cas d'un vote *bloqué*, le projet présenté par un parlementaire doit donner lieu immédiatement à un vote, par lequel il est adopté ou rejeté. S'il est adopté, la question est réglée; s'il est rejeté, un autre parlementaire peut présenter une autre proposition, qui doit être alors adoptée ou rejetée de la même manière. Une *proposition amendable* présentée par un parlementaire sélectionné fait l'objet d'amendements en séance. De manière plus précise, le premier parlementaire ainsi désigné dépose une proposition. Un autre parlementaire est alors sélectionné et il peut soit demander un vote sur cette proposition en l'état ou proposer qu'elle soit amendée. Dans le second cas, l'amendement l'emporte par vote sur la proposition. Le gagnant est la nouvelle proposition présentée en séance et un nouveau parlementaire est choisi, etc.

Afin de comprendre le fonctionnement de ces deux types de système, supposons qu'une proposition vienne d'être déposée. Elle porte sur le choix d'un budget et sur la répartition de ses avantages entre les circonscriptions, c'est-à-dire entre les parlementaires qui les représentent. La différence essentielle entre les deux formules, c'est que, dans le cas d'un *vote bloqué*, celui qui a établi l'ordre du jour initial dispose de plus de pouvoir. De fait, en cas de *vote bloqué*, il suffit que celui qui fixe l'ordre du jour offre à la majorité relative (50 % plus une voix) suffisamment d'avantage pour qu'elle préfère adopter la proposition plutôt que de poursuivre le processus en examinant la proposition contenue dans un autre ordre du jour, si la première proposition est rejetée. Chaque parlementaire sait que s'il vote en séance contre une proposition qui peut être relativement peu avantageuse pour sa circonscription, il risque de se trouver confronté par la suite à une proposition qui sera pire. Par conséquent, le seuil d'acceptation est relativement bas. Par conséquent, des propositions relativement inefficaces peuvent être adoptées et celui qui fixe l'ordre du jour peut obtenir la part du lion des avantages à l'intérieur de la majorité gagnante. De fait, même un budget relativement inefficace (c'est-à-dire, dont les avantages globaux sont faibles si l'on se réfère à la fiscalité) suffit pour qu'un nombre de parlementaires dépassant juste la majorité soient suffisamment satisfaits et de ce fait pour que se poursuive le processus de vote.

Dans le système de *proposition amendable*, celui qui fixe l'ordre du jour dispose de moins de pouvoir et il en tiendra compte lorsqu'il présentera une proposition. Lorsqu'il formule la première proposition, il est confronté à un dilemme. S'il dépose un programme «universel», présentant des avantages pour chaque circonscription, il est possible que sa proposition soit immédiatement acceptée car aucun parlementaire ne voudra l'amender. Cependant, cette stratégie est «coûteuse», car, du point de vue de la circonscription de celui qui fixe l'ordre du jour, elle présente des avantages relativement limités. En revanche, si ce dernier présente une proposition ayant pour effet de répartir les avantages entre un nombre dépassant juste la majorité, il y a d'assez grandes chances pour qu'un parlementaire de la minorité choisi à la séance suivante soumette des amendements et ce dernier s'opposera à la proposition, en s'efforçant de réunir une autre majorité. Des considérations analogues s'appliquent aux parlementaires faisant partie de la première majorité, qui ne tirent que des avantages nets relativement faibles de la première proposition. Etant donné l'équilibre, ceux qui sont choisis pour établir l'ordre du jour et formuler des propositions concilieront ces deux mobiles et proposeront des budgets présentant une certaine probabilité (se situant entre zéro et un), d'être adoptés lors du vote suivant, en fonction du parlementaire qui sera choisi pour présenter des amendements.

Ces considérations ont plusieurs conséquences :

- a. La formule de *proposition amendable* retarde l'approbation d'une proposition donnée; en d'autres termes, il est nécessaire de voter plus d'une fois pour faire adopter le budget.
- b. La formule de *vote bloqué* conduit à l'adoption de budgets plus inefficaces, c'est-à-dire que le ratio avantages pertinents/charge fiscale globale est plus faible.

c. Le *vote bloqué* conduit à l'adoption de clés de répartition majoritaires . En d'autres termes, les avantages vont à une fraction du parlement, qui rassemble la majorité relative. *La proposition amendable* peut entraîner une répartition des avantages en vertu de laquelle plus de cette majorité des parlementaires reçoivent un avantage net positif.

d. Dans les cas de la *proposition amendable*, la répartition des avantages à l'intérieur de la majorité gagnante est plus égalitaire que dans le cas de la *proposition amendable*.

Ces résultats font ressortir très clairement plusieurs aspects de l'opposition entre le processus *hiérarchique* et le processus *collégial*. Dans le système de *vote bloqué*, des propositions sont approuvées plus rapidement, avec pour contrepartie l'adoption d'un budget «injuste» et plus inefficent. Un budget est injuste en ce sens qu'il favorise ceux qui ont présenté le premier projet et qu'il réserve toujours les avantages à la plus petite majorité possible.

Il en résulte deux conséquences pour le choix du système. En premier lieu, le système de *vote bloqué* est préférable s'il importe d'éviter les retards. C'est vraisemblablement ce qui se passera dans les pays très endettés et/ou en période d'instabilité macroéconomique, lorsqu'il est essentiel d'adopter rapidement des mesures de rééquilibrage des finances publiques. En revanche, lorsque la dette est faible et que les finances publiques sont stables, des considérations d'efficacité de répartition et de justice peuvent l'emporter, ce qui conduit à l'adoption de la *proposition amendable*.

En second lieu, toute règle de procédure qui réduit l'aptitude du pouvoir législatif à présenter des amendements conduit à l'approbation rapide de propositions très favorables à ceux qui ont le pouvoir d'en présenter.

Pour la simplicité de l'exposé et pour faciliter les recherches, les textes examinés attribuent de manière aléatoire le pouvoir de présenter des propositions, chaque parlementaire ayant la même chance d'être invité à présenter la première proposition. Dans la pratique des démocraties parlementaires, c'est au pouvoir exécutif qu'il revient d'effectuer la première proposition — de présenter le premier projet de budget. Par conséquent, des formules analogues à celle du *vote bloqué* favorisent le pouvoir exécutif tandis que la formule de la *proposition amendable* l'affaiblit.

Enfin, on notera qu'un vote portant sur le choix de la procédure n'a de signification qu'*ex ante*, avant qu'ait été identifié celui qui présentera la première proposition. Sinon, la majorité en faveur de la première proposition choisira plutôt la formule du *vote bloqué*. Cette remarque illustre un point évoqué ci-dessus : les procédures doivent être choisies *ex ante* et ne doivent pas pouvoir être modifiées dans le cadre du processus par lequel les pouvoirs publics déterminent les grandes orientations.



#### 4. Analogie avec les lois électorales

Avant de mettre un terme à ce chapitre, il est utile de faire ressortir une analogie entre, d'une part, l'alternative institutions *collégiales* et institutions *hiérarchiques* et, d'autre part, l'opposition entre les systèmes électoraux proportionnels ou au contraire majoritaires. Les systèmes proportionnels ont tendance à conduire au multipartisme et à de grandes coalitions gouvernementales. Des systèmes majoritaires ont tendance à déboucher sur le bipartisme (ou sur une formule qui s'en approche) et sur des gouvernements monopartistes. On peut dire des gouvernements de coalition ce qu'on a dit du processus collégial : ils freinent le processus de décision mais permettent d'éviter un esprit de parti poussé à l'extrême. De fait, les gouvernements de coalition ne peuvent gouverner que si plusieurs partis donnent leur accord et le veto dont dispose chaque membre de la coalition peut freiner le processus législatif. Les systèmes majoritaires se caractérisent par l'inverse, car, une fois au pouvoir, un parti ne connaîtra plus de limite. Alesina et Drazen (1991) et Spolaore (1993) ont exprimé ces concepts. Grilli, Masciandaro et Tabellini (1991), Roubini et Sachs (1989) et Alesina et Perotti (1995b) étudient des faits d'expérience relatifs au blocage du processus budgétaire et aux retards dans le rééquilibrage des finances publiques en prenant le cas des gouvernements de coalition de pays membres de l'OCDE. Une autre discussion porte sur un thème qui est proche : celui du «partage du pouvoir», situation qui, aux États-Unis, se produit lorsque le parti du Président n'a pas la majorité au Parlement. Cette situation peut freiner le processus politique, mais elle est aussi un facteur de modération de la vie politique, comme l'ont montré sur les plans théorique et empirique Alesina et Rosenthal (1995).

Pour résumer, le choix du mode de scrutin électoral suppose un compromis institutionnel très proche de celui que nous avons souligné dans le cas du processus budgétaire.

### IV. Discussion

Les textes que nous venons d'évoquer ont permis des avancées importantes dans l'analyse du pouvoir législatif en général et du parlement des États-Unis en particulier. Pour ceux qui, comme nous, souhaitent étudier les effets des processus sur le déficit budgétaire en adoptant un point de vue comparatif, ces textes n'apportent pas de réponse à plusieurs questions.

1. En premier lieu, ces textes portent expressément sur le montant total et la répartition géographique du budget, mais ils font abstraction du solde budgétaire. Il est nécessaire de disposer d'un modèle dynamique afin d'analyser les déficits, mais les modèles examinés jusqu'ici sont statiques. La difficulté technique tient au fait que, dans un modèle dynamique, chaque vote parlementaire détermine la situation (en particulier le niveau de la dette publique) légué par l'assemblée précédente, ou le vote précédent de la même assemblée. Par conséquent, des parlementaires rationnels devraient voter aujourd'hui en tenant compte des effets de leur décision sur la répartition future des voix, étant donné différents niveaux

d'endettement. Ce problème est difficile à résoudre, sauf dans des modèles très simple, qui simplifient considérablement la complexité de la réglementation et de la composition de l'assemblée parlementaire<sup>1</sup>.

Chari et Cole (1993) ont progressé dans cette direction en considérant à la fois les idées novatrices de Weingast, Shepsle et Johnsen (1981), que l'on a évoquées précédemment, et l'argumentation d'Alesina et Tabellini (1990). Selon ces derniers, la dette publique peut être utilisée de manière «stratégique» par les décideurs d'aujourd'hui afin d'influer sur les choix des décideurs de demain si les uns et les autres (ceux d'aujourd'hui et ceux de demain) ont des priorités différentes en matière de dépenses. Chari et Cole prennent le cas d'un parlement qui présente le biais qu'ont souligné Weingast, Shepsle et Johnsen et montrent comment il décidera de s'endetter afin de dépenser le maximum au cours d'une période initiale. Cette politique d'endettement et de dépenses élevées s'explique à la fois par des considérations de «biais favorable à la circonscription» et de «dette stratégique».

Velasco (1994) propose lui aussi une prolongation dynamique du raisonnement de Shepsle, Weingast et Johnsen. Il se sert pour cela d'un modèle lié au cadre dit de la «stratégie des montants communs» et il étudie une relation de non coopération entre des autorités dépenièreres multiples puisant dans un montant commun de recettes fiscales. Ces diverses autorités dépenièreres s'efforcent de profiter de la situation, c'est-à-dire de tirer parti de ressources publiques communes (recettes fiscales) pour les affecter au programme désiré.

Pour résumer, il est nécessaire de choisir entre des modèles qui sont relativement riches en précisions institutionnelles mais qui sont statiques et des modèles dynamiques mais manquant de réalisme institutionnel. Pour le chercheur qui axe ses travaux sur l'empirique et la pratique, il s'agit d'un problème sérieux, car les chiffres effectifs des dépenses ne se reflètent pas nécessairement sur l'ampleur des déficits effectifs. De fait, il existe des pays (par exemple, la France) dont le secteur des administrations publiques est étendu alors que la dette publique est faible.

2. Le caractère limité de ces études tient aussi au fait qu'elles insistent sur les «cadeaux électoraux», les projets dont les avantages sont concentrés sur une zone géographique précise. Si cette situation se justifiait dans la pratique il y a vingt ans, c'est de moins en moins le cas depuis quelques années. Comme on l'a fait valoir plus haut, la part des budgets des pays de l'OCDE qui est consacrée à des projets que l'on peut considérer comme des «cadeaux électoraux» ou qui visent des zones géographiques précises, se réduit par rapport à la part des programmes de transfert et des dépenses au titre des droits acquis, dont les bénéficiaires sont largement répartis. D'évidence, certains programmes de transfert visent une zone géographique précise : par exemple, il existe une forte concentration de retraités en Floride et les pensions d'invalidité ont été utilisées en Italie pour un transfert indirect du nord

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, Alesina et Tabellini (1990), Persson et Svensson (1988), Tabellini et Alesina (1990) et Perotti (1993).

au sud<sup>1</sup>. Cependant, l'importance que ces études accordent aux cadeaux électoraux est disproportionnée si l'on se réfère au poids dont pèsent actuellement ces projets dans les budgets. De fait, Alesina et Perotti (1995b) estiment que les rééquilibrages budgétaires observés récemment dans des pays membres de l'OCDE montrent que le succès durable de l'assainissement des finances publiques exige des réductions des dépenses au titre de droits acquis, de programmes de transfert reposant sur une base large ainsi que du niveau des traitements et de l'emploi publics. Les modèles formels de votes parlementaires relatifs aux cadeaux électoraux ne peuvent être appliqués de manière directe à la répartition des dépenses en faveur des programmes de transfert, à la protection sociale et aux droits acquis en général.

3. Un troisième problème doit être mentionné : le fait que ces textes s'intéressent presque uniquement au pouvoir législatif, en accordant, ce qui est normal, qu'une importance limitée au pouvoir exécutif. On peut se demander si cette attitude se justifie dans le cas des États-Unis, mais, à notre avis, il ne fait pas de doute que l'on doit centrer davantage son attention sur la préparation du budget à l'intérieur du gouvernement, dans le cas des démocraties parlementaires. En particulier là où les possibilités pour le pouvoir législatif d'amender le projet de budget gouvernemental sont plus limitées, les négociations intra-gouvernementales peuvent avoir une grande importance pour l'issue finale.

Un certain nombre des observations que présentent ces textes en ce qui concerne les commissions, la réglementation, le processus de vote, le choix entre les systèmes de *vote bloqué* ou de *propositions amendables*, s'appliquent *mutatis mutandi* au processus de décision intragouvernemental. Par exemple, ce que nous avons dit du processus de vote (le fait que le montant global du budget soit décidé avant sa répartition) peut très bien s'appliquer au vote en conseil des ministres.

Cependant, un certain nombre de problèmes supplémentaires apparaissent lorsqu'on considère la préparation du budget par le pouvoir exécutif en démocratie parlementaire. Par exemple, l'un des facteurs cruciaux est le poids dont pèsent, *de droit ou de fait*, les ministres dépensiers par rapport au ministre des finances et/ou au premier ministre. Pour être plus précis, la question qui se pose est de savoir si celui qui sera enfin de compte chargé de présenter le budget au parlement (généralement le ministre des finances) l'emporte dans les négociations budgétaires intragouvernementales sur les ministres dépensiers. Parfois, la préparation du budget relève de plus d'une seule personne<sup>2</sup>.

Dans les lignes qui suivent, nous entendons par ministre des finances celui ou ceux qui est ou sont responsable(s) de l'ensemble du budget. Les systèmes plus *hiérarchiques* donnent au ministre des finances un poids plus grand que celui des ministres dépensiers, tandis que les systèmes plus *collégiaux* établissent une situation plus égalitaire à l'intérieur du

---

<sup>1</sup> Voir Emerson (1988) pour des données sur ce point.

<sup>2</sup> En Italie, par exemple, le ministère du Trésor et celui des finances et du budget en sont responsables.

gouvernement. Les *clients* des ministres dépensiers sont constitués par les catégories et les branches d'activité qui bénéficient de certains programmes de dépenses tandis, du moins en théorie, que ceux du ministre des finances sont constitués par le contribuable «moyen». Par conséquent, les ministres dépensiers ne prennent pas en compte les coûts globaux de certains programmes des dépenses, tandis que le ministre des finances a des raisons de le faire.

Une analogie avec les États-Unis vient à l'esprit. Les ministères dépensiers peuvent être comparés à des parlementaires, dont les circonscriptions sont favorables à des programmes précis de dépenses. Le Président aux États-Unis, et le ministre des finances dans les démocraties parlementaires, devraient être plus sensibles aux intérêts généraux du contribuable moyen. Chari, Jones et Marimon (1994) présentent une illustration intéressante de cette idée en prenant le cas des États-Unis. Ils estiment que l'électeur américain préfère souvent élire «quelqu'un qui dépense beaucoup» (c'est-à-dire un démocrate), au niveau de leur État, mais préfère un «conservateur» en matière budgétaire (c'est-à-dire un républicain) à la Maison blanche. Ces électeurs maximisent ainsi leurs chances de faire tomber les crédits fédéraux sur leurs circonscriptions tout en maintenant à un faible niveau le montant total du budget fédéral, et par conséquent le niveau des impôts<sup>1</sup>. Il y a analogie avec les démocraties parlementaires en ce sens que les électeurs devraient favoriser les ministres dépensiers «généreux» et un ministre des finances «conservateur des deniers publics».

Les «ministres dépensiers» auront encore plus de raison d'accroître le montant du budget si l'on sait qu'ils sont aussi à la tête d'une administration. Niskanen (1971) et «l'école du choix public» (voir Mueller (1978) pour une présentation) ont montré que les appareils bureaucratiques s'efforcent de maximiser leur enveloppe budgétaire. De fait, le rang, le traitement et l'influence des fonctionnaires est souvent une fonction directe du volume du budget qu'ils gèrent<sup>2</sup>.

Pour résumer, toute formule qui accroît le poids relatif du ministre des finances entraînera probablement un renforcement de la discipline budgétaire.

4. Une quatrième série de questions, qui se présente sous un jour quelque peu différent dans le contexte des États-Unis et des démocraties parlementaires, est la relation entre l'exécutif et le législatif au cours du processus budgétaire. Le plus souvent, aussi bien aux États-Unis que dans les démocraties parlementaires, le pouvoir législatif est considéré

---

<sup>1</sup> En se faisant l'avocat du diable, on pourrait signaler qu'il arrive que des présidents démocrates soient élus et que les présidents républicains des années 80 étaient parfois loin d'être «conservateurs des deniers publics» au sens traditionnel. Aussi, les récentes élections de mi-période (novembre 1994) ont abouti à une situation de partage du pouvoir qui est à l'inverse de ce que prévoyait cette étude.

<sup>2</sup> Fiorina et Noll (1978) analysent l'interaction entre les fonctionnaires qui souhaitent accroître le montant total du budget et les parlementaires qui souhaitent accroître le montant des cadeaux électoraux dans leurs circonscriptions.

comme très dépensier, et on estime qu'il essaie de déjouer les efforts gouvernementaux en faveur de la responsabilité budgétaire. Par conséquent, comme on l'a indiqué plus haut, les dispositions qui régissent la nature des amendements que le pouvoir législatif peut présenter devraient aller dans le sens de la restriction des dépenses budgétaires, au prix d'une moindre collégialité. Un aspect important réside dans les conséquences du rejet par le législatif d'un projet de budget. Ces conséquences peuvent être très «sérieuses», ce qui signifie que *de fait* ou *de droit*, il s'ensuit la démission du gouvernement, voire même de nouvelles élections. À l'inverse, les conséquences peuvent être très «modérées» : il suffit que le pouvoir exécutif présente un nouveau projet de budget.

Von Hagen (1992) fait bien ressentir un point d'importance lorsqu'il estime que, pour le gouvernement, plus les conséquences du rejet par le Parlement du projet de budget sont «sérieuses», «plus il est dans l'intérêt du gouvernement de proposer un budget qu'il pourra escompter réunir une forte majorité parlementaire» (Van Hagen (1992), p. 35 de l'original). En revanche, le pouvoir législatif et, en particulier, les partis qui soutiennent le gouvernement, risquent de s'abstenir de repousser une proposition budgétaire de crainte de créer une crise institutionnelle. C'est en fonction des circonstances que l'un ou l'autre des deux arguments l'emportera. En règle générale, si le gouvernement peut déterminer «l'enjeu» d'un vote quelconque portant sur le budget, il s'assure d'un avantage stratégique, en faisant d'un vote pour ou contre le budget un vote pour ou contre le gouvernement. Ce choix peut être utile pour «discipliner» les débats parlementaires lorsque des membres des partis constituant le gouvernement menacent de voter avec l'opposition sur le budget. Par exemple, Huber (1992) analyse ces types de situation en prenant le cas de la France (situations dite de la guillotine et du vote bloqué). Il estime que ces mesures sont d'un usage tout à fait fréquent sous la cinquième République et que leur adoption correspondant à la volonté de mettre un terme à la situation de la quatrième République, qui avait vu les gouvernements se succéder à un rythme très rapide. Il pense que l'utilisation de ces mesures a sensiblement aidé le pouvoir exécutif à faire adopter des projets de loi voulus et que l'on y a souvent recouru dans le cadre du processus d'adoption du budget.

5. À la section 3.3., nous avons analysé les avantages respectifs du vote bloqué et de la proposition amendable, mais plusieurs aspects n'ont pas été traités. En particulier, la formule de la *proposition amendable* peut présenter des formes très diverses. Par exemple, les amendements ne peuvent être présentés que s'ils n'ont pas pour effet d'accroître le déficit et/ou s'ils n'augmentent pas le niveau de la dépense. Par exemple, on pourrait concevoir une formule de *vote bloqué* portant sur l'ampleur du budget et une formule de *proposition amendable* portant sur sa répartition. Ainsi, le pouvoir exécutif se trouverait dans une meilleure position lorsqu'il doit appliquer une politique de rééquilibrage budgétaire, tout en préservant la *collégialité* pour les questions touchant simplement à la répartition. Des travaux théoriques portant sur ces questions ne sont pas encore disponibles.

## V. Transparence du budget

Dans les économies modernes, le budget est quelque chose de très complexe, parfois sans raison. Cette complexité, qui est en partie inévitable et en partie artificielle, facilite diverses pratiques qui «cachent» le véritable rapport (présent et futur) coûts/avantages pour le contribuable. Les hommes politiques ont des raisons de «cacher» les impôts, de surévaluer les avantages des dépenses et de dissimuler les engagements de l'État, qui représentent l'équivalent d'impôts futurs. Ils n'ont guère intérêt à présenter des budgets simples, clairs et transparents.

Au moins deux arguments théoriques viennent à l'appui de cette affirmation. En premier lieu, la théorie de «l'illusion financière», qui a été illustrée de manière particulièrement claire par Buchanan et Wagner (1977). Selon cette théorie, les électeurs surestiment le plus souvent les avantages des dépenses publiques et sous-estiment le coût (présent et futur) de la fiscalité. Le manque de transparence du budget peut accroître la confusion des électeurs et réduire les raisons pour les hommes politiques de faire preuve de responsabilité sur le plan budgétaire. Dans une autre étude (Alesina et Perotti (1995a)), nous avons exprimé des doutes sur le rôle de «l'illusion financière» comme principale explication de déficits amples et persistants, tels que ceux des pays dont le ratio dette/PNB est égal ou supérieur à 100 %. Cependant, le manque de transparence du budget et la confusion des électeurs peuvent être certainement préjudiciables à un contrôle budgétaire effectif, en particulier lorsque un rééquilibrage substantiel du budget s'impose.

Le deuxième argument ne fait pas appel à l'irrationalité et à la confusion des électeurs. Plusieurs études, qui se situent toutefois dans des contextes différents (par exemple Cukierman et Meltzer (1986), Alesina et Cukierman (1991)), font ressortir les avantages que présente pour les décideurs une certaine ambiguïté, même lorsqu'ils ont à faire face à un électorat rationnel. L'idée de ces auteurs, c'est qu'en créant la «confusion», et en particulier en obscurcissant le processus par lequel les mesures politiques se traduisent en résultat, les décideurs peuvent conserver un avantage stratégique sur des électeurs rationnels mais imparfaitement informés. Cet avantage sur le plan de l'information disparaîtrait si le processus était «transparent» : par conséquent, les décideurs préféreront souvent adopter un processus *ambigu*. En particulier, et au moins jusqu'à un certain point, moins l'électeur connaît et comprend le processus budgétaire, plus les hommes politiques peuvent appliquer leurs stratégies et utiliser les dépenses excessives et les déficits budgétaires pour réaliser des objectifs opportunistes.

Rogoff et Sibert (1988) et Rogoff (1990) ont présenté un argument analogue dans le contexte des modèles de cycle des affaires et de la politique. Ils montrent que si les électeurs ne peuvent pas connaître facilement la structure du budget (qu'il s'agisse des dépenses et/ou du financement) les décideurs peuvent mener des politiques budgétaires relâchées avant les élections et accroître ainsi leurs chances de réélection.

Les textes examinés dans le présent chapitre contiennent des idées intéressantes. Cependant, ils sont beaucoup plus loin des modalités du processus budgétaire que ne le sont les textes relatifs aux procédures de vote que l'on a examinés au chapitre 3. À partir du moment où l'on comprend bien les raisons pour lesquelles les décideurs adoptent une stratégie d'ambiguïté, il reste — l'entreprise est plutôt difficile — à comprendre pourquoi, dans la réalité, ils obscurcissent le budget et ce que l'on peut faire pour y remédier.

Diverses «astuces» peuvent être utilisées pour influencer les convictions et l'information des contribuables ou des électeurs. Par exemple, l'on peut :

1. Surestimer la croissance attendue de l'économie afin de surestimer également les recettes fiscales tout en sous-estimant le niveau des taux d'intérêt afin de sous-estimer les dépenses. À la fin de l'exercice, le déficit «imprévu» peut être imputé à une évolution macroéconomique imprévue, dont le gouvernement peut affirmer ne pas être responsable.
2. Donner des prévisions pas trop optimistes des effets qu'exercent sur le budget diverses politiques; par exemple, prévoir qu'un nouvel impôt peu important aura de grandes répercussions sur les recettes, ce qui permet de remettre au budget suivant un véritable rééquilibrage.
3. Continuer à ne pas inscrire au budget divers postes de dépenses, tout en utilisant avec ingéniosité les budgets d'autres entités publiques qui ne sont pas inscrites au budget général.
4. Utiliser de manière stratégique des projections budgétaires. Par exemple, dans toutes les discussions relatives aux budgets futurs, la «base de référence» est un élément essentiel. En prenant comme base un niveau artificiellement gonflé, les hommes politiques peuvent prétendre être conservateurs des deniers publics, sans accroître véritablement les coûts réels pour leurs circonscriptions. Ce faisant, ils créent une illusion : ils paraissent aux yeux des contribuables comme soucieux des deniers publics et préoccupés par l'ampleur du budget, mais ils s'arrangent pour que les compressions de dépenses n'affectent pas réellement les circonscriptions essentielles. Il est évident que cette illusion ne peut pas durer éternellement, car des ajustements qui ne sont rigoureux que par rapport à une base accrue artificiellement ne permettront pas d'enrayer l'expansion de la dette. Cependant, cette manière de procéder est une source de confusion et elle a au strict minimum pour effet de retarder le moment où l'électeur aura une idée réaliste de l'état actuel des finances publiques.
5. Utiliser de manière stratégique les budgets pluriannuels. En annonçant un plan de rééquilibrage du budget portant, par exemple, sur trois ans, dont toutes les mesures difficiles à prendre sont prévues pour la deuxième et la troisième années, les hommes politiques peuvent donner l'impression d'être responsables et ils peuvent gagner du temps; ils peuvent ensuite modifier les mesures budgétaires des trois années suivantes afin de repousser à nouveau l'adoption de mesures difficiles.

Dans une contribution importante, Tanzi (1995) compare les institutions budgétaires de plusieurs pays membres de l'OCDE et souligne le rôle de la transparence, montrant qu'elle peut se situer à des niveaux fort différents d'un pays à l'autre. Il établit une relation entre le degré de la transparence et le caractère vraisemblable de la maîtrise des dépenses<sup>1</sup>.

## **VI. Processus et résultats budgétaires : quelques faits d'expérience**

Von Hagen (1992) et Von Hagen et Harden (1994) présentent l'analyse empirique la plus complète qui ait été faite de l'impact du processus budgétaire sur les résultats des finances publiques dans les pays d'Europe. Ces auteurs ont préparé plusieurs indices qui visent à ranger les processus budgétaires depuis les plus *hiérarchiques* jusqu'aux plus *collégiaux*, pour utiliser notre propre terminologie. Leur échantillon se compose de tous les pays membres de la Communauté européenne et les auteurs mettent l'accent sur une grande variété d'informations relatives au processus budgétaire :

- i) préparation du projet de budget par le gouvernement;
- ii) stade législatif et relation entre l'exécutif et le législatif;
- iii) stade de l'exécution;
- iv) degré de transparence du budget;
- v) existence d'objectifs chiffrés (loi prescrivant l'équilibre budgétaire, etc.);
- vi) existence de budgets pluriannuels.

Ils montrent que les dispositions régissant les budgets des pays membres de la Communauté, accusent de fortes variations dans l'espace, constatation qui est encourageante pour la théorie, puisque leurs ratios PNB/ dette varient eux aussi très fortement.

En ce qui concerne le **stade gouvernemental** de la préparation du budget, ils distinguent trois types de procédures, que nous qualifierons, en reprenant notre terminologie, de *hiérarchique*, *intermédiaire* et *collégiale*. La variable essentielle qu'ils privilégient est le

---

<sup>1</sup> Aussi bien Tanzi (1995) qu'Alesina, Mare et Perotti (1996) estiment que le processus suivi en Italie est l'un des moins transparents, sinon le moins transparent, de tous les pays de l'OCDE. Ces auteurs s'accordent à penser que le manque de transparence a rendu particulièrement difficile le contrôle des dépenses en Italie.



poids dont pèse le ministre des finances dans ses négociations avec les ministres dépensiers<sup>1</sup>. Il est intéressant de constater qu'ils affirment que «la France et le Royaume-Uni sont les exemples les plus manifestes» du type *hiérarchique*. La «supériorité» du Premier ministre et du Chancelier de l'Échiquier ou du Ministre des finances, dans les cas respectivement du Royaume-Uni et de la France, est établie de manière *formelle*. Dans le cas du Royaume-Uni, la supériorité du Chancelier s'inscrit davantage dans les faits et elle repose sur l'ancienneté et des pratiques acceptées. Pour Van Hagen et Harden (1994), «en France, la forte position dont jouit le Premier ministre dans le domaine budgétaire trouve sa source dans la constitution. ... au Royaume Uni, le chancelier de l'Échiquier ... tire la majeure partie de ses pouvoirs de l'ancienneté et de conventions historiques, qui représentent l'équivalent de notre droit constitutionnel.» Signalons qu'aucun de ces deux pays ne connaît un problème de dette, en dépit de l'ampleur considérable du secteur public (France) et du niveau relativement bas de l'expansion économique au cours des deux dernières décennies (Royaume-Uni). À l'autre extrémité, nous trouvons des pays dont le ministre des finances ne jouit pas dans une position particulière — l'Irlande, l'Italie, la Belgique, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal sont cités à cet égard. Le lecteur en sera conscient — les trois premiers pays mentionnés sont ceux qui, du moins jusqu'au début des années 90, avaient les ratios dette/PNB les plus élevés de toute la zone de l'OCDE tandis que dans les autres pays ces mêmes ratios progressaient à un rythme rapide (voir le tableau 1).

Les auteurs s'intéressent aussi à la structure des négociations, et ils considèrent comme étant davantage *collégiaux* les pays dont les négociations ne sont pas des échanges bilatéraux entre le ministre des finances et chacun des ministres dépensiers, les négociations ayant plutôt lieu à l'intérieur du gouvernement. Selon cet indicateur, les pays les plus *collégiaux* sont la Grèce, l'Italie, et l'Espagne tandis que les plus *hiérarchiques* sont la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

De fait, il n'est pas évident a priori que l'un ou l'autre processus conduise à davantage de discipline budgétaire. D'une part, Alt et Chrystal (1981) font valoir, en ayant à l'esprit le cas du Royaume-Uni, que les négociations bilatérales permettent à chaque ministre dépensier de «conclure un pacte» avec le ministre des finances, de sorte qu'on aboutit à la fin à un budget gonflé par l'accumulation de ces pactes bilatéraux, puisqu'aucun ministre dépensier ne peut ni ne souhaite «s'en prendre» à ce qui a été convenu avec un autre ministre dépensier. D'autre part, les négociations multilatérales donnent la possibilité aux ministres dépensiers de se coaliser «contre» le ministre des finances. En outre, ainsi que Van Hagen (1992) l'a fait ressortir, des négociations multilatérales donnent la possibilité d'accords réciproques entre ministres dépensiers, ce qui signifie que chacun d'eux est favorable aux programmes de dépenses des autres. Dans l'ensemble, nous sommes d'accord avec Van Hagen (1994) lorsqu'il estime que les négociations bilatérales ont plus de chances d'encourager la discipline en matière de finances publiques que les négociations multilatérales.

---

<sup>1</sup> Ou du (des) ministre(s) responsable(s) de la préparation du budget.

En ce qui concerne le **stade législatif**, les mêmes auteurs s'intéressent aux restrictions portant sur les amendements et au pouvoir dont dispose l'exécution de fixer l'ordre du jour, c'est-à-dire ce que le gouvernement peut faire pour influencer le vote du parlement. Par exemple, les auteurs font ressortir les types d'amendements qui peuvent être présentés en séance ainsi que les restrictions éventuelles aux amendements qui augmentent le déficit ou le niveau de dépenses inscrits dans le projet gouvernemental. Une classification de ces pays à partir de ces caractéristiques ne donne pas toujours des résultats indiscutables. La France est manifestement un exemple de processus autoritaire. Selon les auteurs, l'Italie, la Grèce et le Danemark sont des pays dont les «procédures se caractérisent par des degrés comparables d'ouverture»<sup>1</sup>.

En ce qui concerne le **stade de l'exécution**, ces auteurs considèrent le degré de contrôle que le ministre des finances exerce sur les dépenses, la facilité avec laquelle il est possible d'accroître les dépenses effectives par rapport au montant prévu ainsi que la souplesse avec laquelle des montants peuvent être transférés d'un chapitre budgétaire à un autre. Il est intéressant de constater que la France est à nouveau le pays dont le processus présente le caractère le plus restrictif.

La **transparence du budget** est exprimée au moyen de divers indicateurs, qui vont des réponses à des questionnaires (voir page 71 de Von Hagen (1992)) à l'existence de «fonds spéciaux» budgétaires et à la présentation du budget en un seul document etc. Il est intéressant de constater que l'Italie et l'Irlande, deux pays très endettés, ont les budgets les moins transparents. Von Hagen (1992) constate des arguments à l'appui de ce qu'il appelle «l'hypothèse structurelle» : les processus budgétaires plus *hiérarchiques* (pour reprendre notre terminologie) débouchent sur une plus grande discipline en matière de finances publiques. Ce résultat s'appuie sur les corrélations entre divers indices agrégés de processus budgétaires et de mesures de finances publiques portant sur cet échantillon de pays d'Europe. Ces indices résument dans des échelles numériques toutes les données évoquées ci-avant et ils font ressortir de fortes corrélations avec les différences entre pays observées dans le cas des ratios dette/PNB et des déficits budgétaires des années 80. Von Hagen et Harden (1994) considèrent également d'autres indicateurs budgétaires de politique budgétaire, tels que le caractère viable de la dette, le développement de programmes sans limite et le rôle de la politique budgétaire

---

<sup>1</sup> De fait, nous voyons le cas italien d'un oeil quelque peu différent. Si nous utilisons les propres critères des auteurs, nous classerions l'Italie au pire dans la catégorie *intermédiaire* et non *hiérarchique*. Voir Alesina, Mare et Perotti (1996) pour plus de précisions.

dans la stabilisation macroéconomique. Il est intéressant de constater, en ce qui concerne le dernier point, que ces auteurs observent que les pays dont les institutions sont plus *hiérarchiques* n'obtiennent pas des résultats plus mauvais sur le plan de la stabilisation de la production, bien que ces pays soient plus soucieux des deniers publics<sup>1</sup>.

Alesina, Hausmann, Hommes et Stein (1996) examinent un échantillon comprenant la quasi-totalité des pays d'Amérique latine. Ils créent un indice de processus budgétaire portant sur les caractéristiques hiérarchique-collégial ainsi que la transparence ou son absence. Ils utilisent à la fois la législation écrite et un sondage effectué par voie de questionnaires, auquel ont répondu les services du budget de chaque pays. Il existe un lien entre cet indice et celui qu'a créé Von Hagen pour les pays de l'OCDE, mais les deux indices sont loin d'être identiques. Celui d'Alesina et Al. met l'accent sur plusieurs aspects critiques : a) le budget est-il approuvé dans le cadre d'un programme macroéconomique contraignant?; b) le rôle du ministre des finances, de droit ou de fait, en tant que responsable de la fixation du calendrier du processus budgétaire; c) la relation entre le gouvernement et le pouvoir législatif en ce qui concerne le processus budgétaire; d) la procédure de vote au Parlement; et e) diverses variables de remplacement du degré de transparence du budget.

Les auteurs constatent que pour un échantillon portant sur la période 1980-1993, les procédures plus hiérarchiques/transparentes vont de pair avec des déficits primaires plus faibles dans les pays d'Amérique latine, une fois contrôlés plusieurs déterminants économiques du budget de l'État.

Ces résultats relatifs aussi bien aux pays de l'OCDE qu'aux pays d'Amérique latine sont très parlants, mais ils appellent de nouvelles recherches, qui doivent être menées dans plusieurs directions.

En premier lieu, classifier les pays en fonction de ces critères nécessite presque inévitablement des jugements de valeur, en particulier lorsque l'on doit tenir compte des procédures de fait.

En second lieu, ces indices agrégés expriment par un seul chiffre plusieurs aspects différents du processus budgétaire. Par conséquent, des pays différents peuvent se voir attribuer des valeurs globales analogues par les indices et cela pour des raisons très différentes. Par exemple, Von Hagen donne à la France et à l'Allemagne des indices très élevés (élevés signifiant processus plus *autoritaires*) et cela pour des raisons différentes. En France, cette valeur élevée s'explique essentiellement par le grand rôle que joue le Premier ministre et par les règles régissant les votes; en Allemagne, l'explication essentielle en est la

---

<sup>1</sup> Ce résultat rappelle des observations touchant à l'indépendance de la banque centrale. Alesina et Summers (1993) montrent que dans les pays de l'OCDE où la banque centrale est plus indépendante, l'inflation est plus faible sans que la variabilité de la production soit plus forte.

transparence du budget et la rigidité de son exécution. En revanche, la valeur attribuée à l'Italie est basse pour des raisons qui tiennent essentiellement au faible rôle que joue le ministère des finances (Ministère du Trésor) et au manque de transparence du budget; dans le cas de la Belgique, la faible valeur attribuée s'explique par les modalités de vote. L'approfondissement de l'analyse de ces données et peut-être aussi une étude de cas pourraient permettre un éclairage plus pénétrant et de type désagrégé<sup>1</sup>.

En troisième lieu, on ne s'est pas efforcé de comparer les effets du processus budgétaire aux effets d'autres variables politico-économiques. Ainsi, plusieurs auteurs (Grilli, Masciandaro et Tabellini (1991), Roubini et Sachs (1989a,b)) avancent que les gouvernements de coalition sont particulièrement exposés aux problèmes de finances publiques, en raison de leur incapacité à s'accorder rapidement sur des plans de stabilisation. Alesina et Perotti (1995b) montrent que même lorsque les gouvernements de coalition s'efforcent de mettre en oeuvre des plans d'ajustement, ils ne parviennent pas le plus souvent à rééquilibrer de manière permanente le budget et l'ajustement opéré est bientôt annulé. Les auteurs qui ont étudié les systèmes de partis politiques et la politique de finances publiques ont ignoré les institutions budgétaires et vice-versa. Ce qui est difficile, c'est d'isoler les effets de plusieurs variables politico-institutionnelles dans un échantillon portant sur un nombre relativement limité de pays. Les problèmes du degré de liberté de l'analyse des statistiques formelles représentent de véritables contraintes. Dans ce domaine, les recherches futures devront viser à accroître le nombre de pays considérés et à mieux utiliser les variations de séries chronologiques dans chacun de leur cas. Un quatrième problème est celui du moment où se font jour les déficits budgétaires. Ainsi que nous l'avons estimé plus haut, une grande partie de la variance constatée d'un pays à l'autre dans les ratios dette/PNB est apparue après le milieu des années 70, alors que les processus budgétaires sont relativement stables dans le temps. Il est possible que la réponse à cette question soit à chercher du côté d'une interaction entre les chocs (par exemple le premier choc pétrolier et le fléchissement consécutif des taux de croissance) et les institutions budgétaires.

Un cinquième problème, qui est particulièrement pertinent en Amérique latine, est celui de la réforme des institutions. Ces études sont des coupes transversales de pays, aussi ne cherchent-elles pas suffisamment à expliquer une variation de séries chronologiques des processus budgétaires à l'intérieur d'un pays donné.

Des études connexes, qui peuvent aussi contribuer à expliquer les effets du processus budgétaire sur les résultats en matière de finances publiques, sont centrées sur les États des États-Unis, qui fournissent un échantillon présentant une forte variance de dispositions

---

<sup>1</sup> Alesina et al. (1996) se sont efforcés avec quelques succès de séparer les divers effets des différentes composantes de l'indice global, mais les résultats obtenus ne sont pas concluants, pour un certain nombre de raisons que les auteurs examinent.

institutionnelles et de résultats budgétaires. Plusieurs études récentes (Poterba (1994), Alt et Lowry (1994), Bayouni et Eichengreen (1995) et Bohn et Inman (1995)) sont particulièrement intéressantes du point de vue de notre analyse<sup>1</sup>.

Poterba (1994) met l'accent sur les chocs budgétaires, c'est-à-dire la différence entre les dépenses et les recettes prévues et effectives, différence qui s'explique par une variété d'événements imprévus aléatoires. Si de nombreux États ne peuvent pas planifier l'apparition d'un déficit, des déficits imprévus, provoqués par les chocs budgétaires, peuvent se produire et ils se produisent de fait. Les États des États-Unis sont régis sur le plan budgétaire par des dispositions distinctes — la législation applicable en la matière peut varier d'un État à l'autre. Une commission consultative chargée des relations entre administrations publiques (1987) a établi une échelle permettant de «noter» ces relations de 1 à 10 en fonction des restrictions que ces dispositions impliquent pour le solde budgétaire de l'État. Poterba se demande si les différences de degré de restriction ont un effet sur la réaction des États aux chocs budgétaires. Il constate que les États dont les dispositions anti-déficits sont faibles ajustent moins leurs dépenses en cas de chocs de déficit positifs que ceux dont les textes anti-déficits sont stricts. D'une manière plus générale, il conclut que les «institutions budgétaires ont un effet sur les structures à court terme des impôts et des dépenses». En outre, il faut le signaler, Poterba constate que les ajustements aux chocs budgétaires défavorables sont moins énergiques et moins rapides là où il y a cohabitation, c'est-à-dire là où le gouverneur n'appartient pas au parti majoritaire au parlement de l'État.

Alt et Lowry (1994) utilisent une approche et un échantillon quelque peu différents et ils parviennent à des conclusions très proches. Ils observent que la correction des déséquilibres budgétaires est faible dans les États à cohabitation et où les dispositions anti-déficits manquent de vigueur.

Bayouni et Eichengreen (1995) constatent que la réaction du déficit aux fluctuations du revenu est plus forte dans les États où les dispositions budgétaires sont moins rigoureuses. Ces deux auteurs signalent que là où les règles sont strictes, la majeure partie de l'ajustement budgétaire porte sur les dépenses, ce qui donne à penser que des règles restrictives permettent de contenir les dépenses.

Bohn et Inman (1995) établissent une distinction entre les règles prescrivant l'équilibre budgétaire — certaines exigent un équilibre seulement prospectif ou en début d'exercice alors que d'autres imposent l'équilibre en fin d'exercice. Ils signalent que les contraintes faibles, portant sur le début de l'exercice, sont beaucoup moins efficaces que les contraintes strictes, portant sur la fin de l'exercice, pour ce qui est de maîtriser les déficits. Ces résultats fort étonnants renvoient à la question de la transparence évoquée ci-dessus. Il est manifeste que les

---

<sup>1</sup> Voir aussi une étude antérieure, Von Hagen (1991).

obligations portant sur le début de l'exercice n'interdisent pas le recours stratégique à des projections et à des comptes grâce auxquels le budget a l'air équilibré en théorie, mais ce n'est pas le cas en l'absence de prévisions réalistes des besoins de dépenses et de recettes.

Plusieurs autres auteurs ont étudié les conséquences sur le budget des États des États-Unis du pouvoir dont dispose les gouverneurs d'opposer leur veto «ligne par ligne.» Il n'en résulte pas l'imposition de plafonds sur les dépenses de l'État ou sur le déficit de son budget, mais, du moins théoriquement, ce pouvoir de veto fait pencher la balance au cours du processus budgétaire du côté du gouverneur et au détriment du parlement de l'État. De ce fait, en principe, le veto «ligne par ligne» devrait être favorable à la discipline budgétaire. On constate des différences entre les divers États des États-Unis : le veto «ligne par ligne» existe dans de nombreux cas, mais il est absent dans certains cas. De même, on constate des différences en ce qui concerne la majorité parlementaire nécessaire pour passer outre au veto du gouverneur. Il est évident que plus cette majorité est forte, plus grand est le poids dont pèse le gouverneur.

Comme le montre l'étude de Carter et Schap (1990), les conséquences pratiques du veto «ligne par ligne» des budgets des États ne sont pas claires. Holtz-Eakin (1989), par exemple, constate qu'à long terme la présence du veto «ligne par ligne» n'a pas pour effet de réduire les dépenses ou les déficits. Cependant, elle a un certain effet à court terme, en fonction du contexte politique et, en particulier, du parti auquel appartient le Président des États-Unis et de la composition du Parlement de l'État. Alm et Evers (1991) présentent des observations analogues et concluent que le veto «ligne par ligne» exerce un faible effet négatif sur le niveau des dépenses dans le cas d'États «hétérogènes» (le gouverneur et la majorité parlementaire n'appartiennent pas au même parti). Bohn et Inman (1995) obtiennent des résultats analogues. Glen et Louth (1985) estiment que le veto «ligne par ligne» favorise l'adoption de budgets plus proches des préférences idéologiques du gouverneur.

D'une manière générale, on est frappé par la similarité que présentent certains résultats relatifs aux États des États-Unis et aux pays de l'OCDE. En premier lieu, les déficits budgétaires semblent tenir dans les deux cas au fait que l'ajustement budgétaire est retardé par des situations de cohabitation (gouvernements de coalition dans les pays de l'OCDE, gouvernements hétérogènes dans le cas des États des États-Unis). En second lieu, les institutions budgétaires influencent les résultats budgétaires de la manière qui pouvait être prévue. En troisième lieu, il est possible que des institutions plus *hiérarchiques* soient particulièrement nécessaires et utiles en cas de cohabitation. On peut également relever une analogie entre les conséquences des institutions budgétaires et des structures gouvernementales. Les institutions *collégiales* et les situations de cohabitation n'entraînent pas de déficits budgétaires en elles-mêmes, mais retardent le moment où l'on remédiera aux déséquilibres budgétaires qui apparaissent, pour une raison quelconque. Par conséquent, l'effet conjugué des chocs des années 70, d'une croissance plus lente et des facteurs démographiques qui ont pesé lourdement sur les systèmes de sécurité sociale et certaines

procédures budgétaires et situations de cohabitation peuvent représenter des réponses aux deux questions concernant le calendrier des déficits et les différences constatées d'un pays à l'autre.

## VII. Quelles institutions budgétaires?

L'analyse qui précède permet de commencer à poser les fondations d'un choix institutionnel de procédures budgétaires. Dans le présent chapitre, nous nous efforcerons de définir les grandes lignes d'un type souhaitable d'institution budgétaire. Nous nous intéresserons plus particulièrement aux démocraties parlementaires, bien que les mêmes principes généraux puissent s'appliquer aux États-Unis.

Nous avons fait valoir que des procédures différentes permettent d'atteindre des objectifs différents et de satisfaire des besoins différents. Les besoins et les objectifs évoluent au fil du temps; un pays très endetté peut bénéficier de certaines procédures budgétaires qui pourraient être trop contraignantes et *hiérarchiques* pour un pays peu endetté ou pour le même pays pendant une période différente et avec un niveau d'endettement différent. Par conséquent, on peut souhaiter que le choix de procédures ait une certaine *souplesse*, bien que, comme on l'a souligné précédemment, les procédures devraient être plus difficiles à modifier que le budget lui-même et il ne devrait pas être possible de les modifier au cours du processus d'approbation d'un budget.

Ces besoins antagonistes pourraient être satisfaits au moyen de «dispositifs conditionnels». Lorsque la dette dépasse une certaine proportion du PNB, égale par exemple à 60 %, une procédure différente, plus *autoritaire*, entrerait en vigueur. Une procédure plus *collégiale* s'appliquerait lorsque la proportion serait inférieure. Cette structure relativement simple présente deux avantages. En premier lieu, elle permet de profiter des différents avantages de différentes procédures lorsque le besoin s'en fait particulièrement sentir. En second lieu, elle incite de manière judicieuse ceux qui sont en faveur des déficits à faire preuve de plus de retenue, lorsque le ratio dette/PNB approche du seuil. En fait, le passage à une procédure plus *hiérarchique* réduit leur influence sur le processus budgétaire. En revanche, les dispositions conditionnelles peuvent être parfois lourdes et compliquées à utiliser, en particulier lorsque le ratio dette/PNB oscille de part et d'autre du seuil. S'il faut choisir, on doit donner la préférence à des procédures plus *hiérarchiques*. De fait, le risque d'erreur est trop fréquent et trop grand dans le cas d'une *collégialité* excessive, si l'on se place du point de vue de la discipline budgétaire.

Nous allons proposer des procédures de l'un et de l'autre types, qui s'appliqueraient pendant les périodes où le ratio dette/PNB dépasse le seuil ainsi que pendant les périodes où il se situe en dessous

## 1. Procédures applicables lorsque le ratio dette/PNB est élevé (supérieur à 60 %)

On pourrait concevoir la situation suivante :

### a. Préparation du budget à l'intérieur du gouvernement

1) C'est au ministre des finances qu'il appartient en fin de compte de préparer le budget.

**Commentaire :** ce choix du ministre des finances est probablement préférable à celui du Premier ministre car l'administration des finances dispose le plus souvent de plus de compétences techniques. En outre, le premier ministre hésitera peut-être davantage à prendre des décisions difficiles, et il pourra détourner une partie de la pression politique en périodes d'ajustement en utilisant le ministre des finances comme bouc émissaire.

2) Lorsque commence le processus de préparation du budget, le ministre des finances annonce le solde budgétaire visé. Cet objectif ne peut pas être assoupli par négociation intragouvernementale mais il peut être renforcé si un accord se fait sur ce point.

3) Les négociations portant sur la répartition du budget sont de type bilatéral — le Ministre des finances négocie avec chacun des ministres dépensiers.

4) Au terme des négociations, le ministre des finances présente au reste du gouvernement un budget qui doit être approuvé à la majorité. Le ministre des finances peut opposer son veto à tout amendement.

5) Le solde budgétaire prévu, qu'il s'agisse du déficit primaire ou du déficit total en pourcentage du PNB, ne peut être plus lourd pendant l'exercice  $t$  que pendant l'exercice  $t-1$ , à moins que le taux d'expansion du PNB réel qui est prévu pour l'exercice  $t$  soit inférieur à -2 %. Le solde budgétaire prévu, exprimé en pourcentage du PNB, doit s'améliorer par rapport à l'exercice  $t-1$  si le taux prévu de croissance du PNB est supérieur à zéro.

**Commentaire :** voir ci-après la discussion sur les moyens de prévoir des taux de croissance économique. Cette règle relative au solde budgétaire est censée être à la fois rigoureuse mais suffisamment souple pour tenir compte des effets de fortes récessions.

### b. Stade législatif

1) Au début du processus, le parlement se prononce par des votes sur le solde budgétaire et sur le niveau des dépenses et de la fiscalité. Le projet gouvernemental ne peut être rejeté qu'à la majorité des deux-tiers en ce qui concerne le montant total du budget. Le principe du *vote bloqué* est adopté : le montant du budget ne peut faire l'objet d'aucun amendement.



2) Si le projet gouvernemental est rejeté, le gouvernement est tenu de démissionner.

3) Si le gouvernement démissionne, le parlement doit adopter un budget comportant une réduction automatique de chaque chapitre de dépense égale à 5 % de la différence entre le taux d'inflation prévu et celui de l'exercice précédent; le code des impôts n'est pas modifié. Chaque mois, jusqu'à ce que le nouveau budget soit approuvé, les dépenses ne peuvent dépasser la proportion de leur montant total annuel du mois correspondant de l'exercice précédent, après l'ajustement de 5 % subventionné. Lorsqu'un nouveau gouvernement est formé, il doit préparer un projet de budget en suivant une procédure identique à celle qui vient d'être décrite, mais le calendrier de préparation sera plus court.

**Commentaire :** cette règle vise manifestement à établir un statu quo «rigoureux», pour le cas où le parlement repousserait le projet de budget.

4) Si le projet de budget est approuvé (de sorte que le gouvernement ne démissionne pas, son examen commence au parlement. Celui-ci ne peut pas proposer d'amendement ayant pour effet d'accroître le niveau des dépenses ou d'accroître le niveau du déficit (ou de réduire l'excédent).

**Commentaire :** il s'ensuit que le parlement ne peut qu'influencer la composition du budget ou comprimer les dépenses en réduisant les recettes fiscales d'au moins le même montant.

5) Les amendements sont approuvés à la majorité simple.

6) Lorsque le dernier amendement a été présenté, ou le dernier jour où il est possible de le faire (la date la plus récente est choisie) le parlement vote, à la majorité simple, sur la répartition du budget. Si le projet de budget amendé est rejeté, le projet initial présenté par le gouvernement est adopté.

#### **c. Stade de l'exécution**

1) Des états mensuels de dépenses doivent être remis au ministre des finances.

2) Si, à la fin de l'exercice, les dépenses effectives d'un ministère dépassent son enveloppe de plus de 5 %, le ministre doit présenter sa démission.

3) Si le montant total des dépenses effectives dépasse celui des dépenses prévues de plus de 5 %, le ministre des finances doit présenter sa démission.

**Commentaire :** bien que les règles 2) et 3) soient «strictes» sur le papier, il peut-être en fait facile de les contourner au moyen de «l'inventivité budgétaire». De fait, ces deux règles pourraient encourager l'inventivité budgétaire précisément pour la raison que la pénalité est

forte. Par conséquent, ces règles ne sont efficaces que si elles sont appliquées en même temps que celles qui se rapportent à la supervision du processus budgétaire (voir ci-avant). De même, il pourrait être souhaitable d'instituer une clause de sauvegarde visant les dépenses au titre de programme de droits acquis, en particulier dans le domaine de l'indemnisation du chômage, si le chômage enregistré se révèle plus élevé que prévu. Cependant, étant donné les dispositions relatives aux prévisions macroéconomiques qui sont décrites plus loin, un tel problème ne semble pas devoir se poser dans la pratique.

**2. Dispositions applicables lorsque le ratio dette/PNB est faible (en dessous de 60 %)**

**a. Préparation intragouvernementale du budget**

- 1) Voir ci-dessus le cas d'un ratio dette/PNB élevé.
- 2) Au début du processus de préparation du budget, le ministre des finances annonce un objectif de solde budgétaire. Cet objectif ne peut être assoupli qu'à la majorité des deux-tiers des membres du gouvernement.
- 3) Voir ci-dessus le cas ratio dette/PNB élevé.
- 4) Le ministre des finances ne dispose pas de pouvoir de veto au stade du vote final.
- 5) Dispositions supprimées.

**b. Stade législatif**

- 1) Situation inchangée par rapport au cas dette/PNB élevé, mais la majorité simple suffit pour repousser le projet gouvernemental.
- 2) Dispositions supprimées. Le gouvernement doit présenter un budget révisé, selon une procédure accélérée.
- 3) Ne s'applique pas.
- 4) Le parlement ne peut pas proposer d'amendements qui accroîtraient le montant du déficit ou réduirait celui de l'excédent.
- 5) Voir le cas du ratio dette/PNB élevé.
- 6) Voir le cas du ratio dette/PNB élevé.

**c. Stade de l'exécution**

- 1) Voir le cas du ratio dette/PNB élevé.
- 2) Dispositions supprimées.
- 3) Si le montant total des dépenses dépasse de plus de 5 % celui qui avait été prévu, le ministre des finances est tenu de le signaler au parlement et de donner une explication publique.

**d. Transparence**

Deux moyens peuvent être utilisés pour rassurer une moindre «inventivité budgétaire». Le premier consiste à fixer des règles détaillées régissant la préparation et l'exécution du budget. Le second à mettre en place des institutions indépendantes qui surveilleront le processus budgétaire. Ces deux dispositions doivent être prises, mais il est très improbable que la première suffise sans la seconde. Même des règles relativement strictes et précises peuvent être contournées étant donné la complexité du budget et le fait que des raisons souvent fortes incitent à le faire. En revanche, si ces règles n'existent pas, une institution chargée du contrôle même si elle est indépendante, ne pourra pas se référer à des lois et à une réglementation. Par conséquent, la meilleure solution de rechange consiste à *créer une entité indépendante qui s'assurera que le budget est transparent et exact, en s'appuyant sur une série de règles raisonnablement bien définies*

Quant à savoir ce que signifie le mot «indépendante», les études récentes consacrées à l'indépendance des banques centrales<sup>1</sup> permettent une comparaison utile et quelques réflexions. La législation de banque centrale de certains pays, comme c'est le cas en Allemagne, en Suisse, aux États-Unis et depuis quelque temps en Nouvelle-Zélande, reconnaît une très grande indépendance politique à la banque centrale, laquelle se voit confier, de manière plus ou moins explicite (exclusive) la mission d'assurer la stabilité monétaire, sans intervention politique excessive. Un grand nombre de textes soulignent les avantages que présente cette formule institutionnelle<sup>2</sup>. Les législations de banque centrale montrent qu'en démocratie, il est possible — et nécessaire — que des entités qui sont pourtant en fin de compte responsables devant «le peuple» (c'est-à-dire devant le parlement) disposent d'une grande indépendance pour poursuivre les objectifs précis qui leur ont été assignés. Le même argument devrait pouvoir s'appliquer à une institution qui s'assure que le budget est juste et transparent et qu'il est exécuté correctement.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple Grilli, Masciandaro et Tabellini (1991), Alesina et Summers (1993) et Cukierman (1992).

<sup>2</sup> Voir Cukierman (1992) pour une présentation de ces textes.

Afin de renforcer l'indépendance et l'impartialité d'une telle entité, deux dispositions précises sont indispensables. En premier lieu, comme on l'a mentionné plus haut, les prévisions de variables macroéconomiques sont cruciales pour la justesse des calculs des besoins de recette et de dépense et les hommes politiques ont des raisons de concevoir la prévision de manière stratégique. Pour y parvenir, l'on peut notamment imposer que les projections budgétaires de l'année  $t-1$  pour l'année  $t$  s'appuient sur les prévisions pour l'année  $t$  préparées par des organisations internationales telles que le FMI ou l'OCDE ou de grands consultants privés. Afin de réduire au minimum les distorsions, on pourrait utiliser la moyenne d'un petit nombre de prévisions.

En second lieu, et en particulier dans le cas de pays dont le ratio dette/PNB est élevé (supérieur à 60 %) la marge de manoeuvre de l'entité de supervision devrait être restreinte davantage, grâce au recours à des observateurs «impartiaux». Le budget de chaque ministère serait obligatoirement examiné par des cabinets d'experts-comptables privés jouissant d'une réputation internationale. Chaque année, l'un de ces cabinets pourrait être choisi au hasard dans un échantillon qui en comporterait, par exemple, dix, afin d'éviter que s'établisse une «relation à long terme» entre certains corps de fonctionnaires et un cabinet précis. Le rapport de ce cabinet devrait être publié et faire l'objet d'un débat parlementaire.

Enfin, une série de règles devraient fixer des critères interdisant le recours à l'inventivité budgétaire, comme le maintien de certaines dépenses en dehors du budget, la réaffectation d'engagements à des entreprises publiques etc. L'un des principaux objectifs de l'entité indépendante serait de s'assurer que ces règles sont appliquées correctement. La forme que revêtraient ces règles dépendrait de la nature du pays, mais elle devrait être fixée en partant du principe que leur simplicité, leur clarté et leur transparence devraient être aussi grandes que possible.

### Références bibliographiques

- Alesina, A., et A. Drazen, (1991): Why are Stabilizations Delayed?, American Economic Review, 82: 1170-88 (décembre).
- Alesina A., R. Hommes, R. Hausmann et E. Stein (1996) Budget Deficits and Budget Procedures in Latin America, Banque interaméricaine de développement, non publié.
- Alesina A., M. Mare et R. Perotti (1996) The Italian budget Procedures; Analysis and Proposals Columbia University Working Paper.
- Alesina, A., et R. Perotti (1995a): The Political Economy of Budget Deficits, Staff Papers, FMI, mars, 1-31.
- Alesina, A., et R. Perotti, (1995b): Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries Economic Policy n° 21 octobre.
- Alesina, A., et R. Perotti, (1995): Partisan Politics, Divided Government and the Economy, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Alesina, A., et L. Summers, (1993): Central Bank Independence and Macroeconomic Performance : Some Comparative Evidence, Journal of Money, Credit, and Banking, 25: 151-62 (mai).
- Alesina, A., et Tabellini, (1990): A Positive Theory of Budget Deficits and Government Debt, Review of Economic Studies, 57: 403-14.
- Alm, J. Et M. Evers (1991): The Line-Item Veto and State Government Expenditures, Public Choice 68: 1-15.
- Alt, J. Et R. Lowry (1994) : Divided Government and Budget Deficits: Evidence for the States, American Political Science Review, à paraître.
- Alt, J. Et A. Chrystal (1981): Electoral Cycle, Budget Controls and Public Expenditure, Journal of Public Policy, 32-59.
- Baron, D. (1989): A Non-cooperative Theory of Legislative Coalitions, American Journal of Political Science, 1048-84.
- Baron, D. (1991): Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control, American Journal of Political Science, 57-90, février.

- Baron, D. Et J. Ferejohn, (1989): Bargaining in Legislatures, American Political Science Review, 83: 1181–1206.
- Barro, R. (1979) : On the Determination of the Public Debt, Journal of Political Economy, 87: 940–947.
- Barro, R., et V. Grilli, (1994): European Macroeconomics, McMillan,
- Bayouni T. And B. Eichengreen (1995) Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization Staff Papers, FMI, mars, 32–48.
- Bohn H. Et Inman R. (1995) Constitutional Limitations and Public Deficits: Evidence from the US States non publié.
- Buchanan, J., et R. Wagner, (1977): Democracy in Deficit, Academic Press.
- Carter, J. et D. Schap (1990): Line Item Veto: Where is Thy Thing? Journal of Economics Perspective, vol 4: 103–119.
- Chari V.V., et H. Cole, (1993): A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending Federal Reserve Bank of Minneapolis Staff Report n° 156.
- Chari V.V., L. Jones, et R. Marimon, (1994) : On the Economics of Split Voting in Representative Democracies non publié.
- Emerson, M., (1988) : What Model for Europe? M.I.T. Press, Cambridge, MA
- Ferejohn, J., et K. Krehbiel, (1987) : The Budget Process and the Size of the Budget, American Journal of Political Science, 31: 296–320.
- Fiorina, M. et R. Noll (1978) : Voters, Bureaucrats and Legislators: A Rational Choice Perspective on the Growth of Bureaucracy, Journal of Public Economics, 9: 239–54.
- Grilli, V., D. Masciandaro, et G. Tabellini, (1991): Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Democracies. Economic Policy, n° 13.
- Holt-Eakin, D. (1988): The Line Item Veto and Public Sector Budget, Journal of Public Economics, August 263–92.
- Huber, J. (1992): Restrictive Legislative Procedures in France and in the United States American Political Science Review, 67–82.

- Hughes, G., et S. Smith, (1991): Economic Aspects of Decentralized Government: Structure, Functions and Finances, Economic Policy, 13: 425–59.
- Lucas, R., et N. Stokey, (1983): Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital, Journal of Monetary Economics, 12:55–94.
- Easterly, C. Rodriguez, et K. Schmidt-Hebbel (Oxford University Press, 1994).
- Tanzi, V. (Ed.), (1993b): Transition to Market, Washington DC, Fonds monétaire international.
- Tanzi, V. (1994) International Systems of Public Expenditures: Lessons from Italy in Banca d Italia, Nuovo Sistema di Controlli sulla spesa Pubblica.
- Velasco, A., (1994): A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms, non publié.
- Von Hagen, J., (1992): Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Community, non publié.
- Weingast, B., et W. Marshal (1985): The Industrial organization of Congress, Journal of Political Economy, 96: 132–63.
- Weingast, B., K. Shepsle, et C. Johnsen, (1981): The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, Journal of Political Economy, 89: 642–64 (août).
- Wildavsky, A., (1986), Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes, Transaction Books, New Brunswick.

