Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 64 (2006)

Heft: 2: Des revues pour réfléchir ; Economie d'entreprise et capital humain. III

Artikel: Les contraintes budgétaires sont-elles efficaces?

Autor: Pujol, Francesc

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-141834

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES SONT-ELLES EFFICACES?

FRANCESC PUJOL
Professeur d'Economie Publique
Universidad de Navarra
fpujol@unav.es

> Les études empiriques montrent la relation existante entre règles budgétaires et la discipline budgétaire. La force des résultats peut être mise à mal en raison de l'éventuelle endogénéité des règles budgétaires. Il se peut en effet que la discipline budgétaire provienne en dernier terme non de ces règles, mais des préférences budgétaires conservatrices des votants et des élus. Nous présentons les remèdes introduits dans les analyses empiriques pour tenir compte de ce facteur, et nous arrivons à la conclusion qu'ils ne sont pas entièrement satisfaisants, ce qui pose un défi à la recherche en cours et future.

INTRODUCTION

De nombreux pays industrialisés ont établi des limites à la formation des déficits publics. Ford (1998) fait le tour des stratégies budgétaires des pays de l'OCDE et montre que 24 des 29 membres de cette organisation ont fixé des objectifs chiffrés en terme de déficits budgétaires à ne pas dépasser. Un bon nombre d'entre eux se sont dotés de mesures légales contraignantes pour assurer le respect des engagements budgétaires.

Ces recherches semblent confirmer l'existence de dysfonctions favorables à l'endettement dans les processus budgétaires. Des responsables politiques y ont réagi par l'introduction de règles formelles et contraignantes[1], comme nous l'avons relevé. Dans cet état des choses, l'analyse empirique de l'efficacité des règles budgétaires acquiert toute sa pertinence. Il est opportun d'identifier au mieux la performance relative de chaque règle en tant que moyen de contrôle budgétaire. Etant donné que les règles budgétaires existent déjà dans certaines collectivités publiques, nous dirons avec Inman (1996, p. 5) qu'elles offrent aux économistes des finances publiques une occasion unique de tester leur scepticisme à l'égard de ce type de mesures.

1. LES RÈGLES BUDGÉTAIRES ET LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE

Il est pertinent de se demander si les règles budgétaires légales atteignent les objectifs économiques escomptés ou si, au contraire, elles ne constituent qu'un simple «voile institutionnel»

---

1 Nous nous servons de plusieurs termes différents pour désigner la même notion de «contraintes budgétaires». Il faut donc considérer comme synonymes, dans le cadre du présent article, des termes tels que: limites à l'endettement, contraintes budgétaires, règles formelles, contraintes légales, etc.

(Poterba 1996). La réponse à cet interrogant a un contenu normatif certain, dans la mesure où la réforme de la politique budgétaire de nombreux pays est guidée par l'introduction de mesures formelles de ce type.

Si nous tentons de synthétiser l'ensemble des informations, on peut souligner que toutes les études empiriques semblent converger vers la conclusion que plus les règles budgétaires sont contraignantes, plus la collectivité est capable de maîtriser les finances publiques, et ceci en tenant compte des autres variables qui influencent les soldes budgétaires, comme la croissance économique, la taille du secteur public et les facteurs démographiques et politiques. On peut se référer aux études empiriques de Mitchel (1970), ACIR (1987), Bohn et Inman (1996), Poterba (1994) ou Alt et Lowry (1994). Le cas helvétique a été étudié par Martin et Soguel (2004) et Feld et Matsusaka (2003).

Certains auteurs mettent en exergue les dangers associés à l'adoption de telles règles. Ils affirment que les risques de voir diminuer la transparence budgétaire s'accroissent sensiblement parce que les politiciens et l'administration cherchent des subterfuges en vue de contourner les limitations. Les études présentées semblent confirmer que les Etats se servent dans une plus ou moins grande mesure des astuces comptables pour alléger la contrainte imposée par les limites nominales à l'endettement. Cependant, la plupart des analyses empiriques montre en même temps que l'effet net de ces règles est toujours favorable à la discipline budgétaire, après déduction des changements purement cosmétiques.

2. LES LIMITES DES ÉTUDES EMPIRIQUES

2.1. L'ENDOGÉNÉITÉ POTENTIELLE DES RÈGLES BUDGÉTAIRES

L'une des limites méthodologiques mise en avant par certains auteurs est la présence potentielle de l'endogéneité dans la relation entre règles budgétaires et discipline budgétaire, due a l'existence d'une troisième variable omise dans les études empiriques, qui influe sur les deux autres variables mises en relation.

La discipline budgétaire d'une collectivité peut être en premier lieu le fruit des préférences politiques des élus à l'égard de l'endettement, préférences qui peuvent logiquement varier dans le temps et dans l'espace. Si le lien entre les préférences politiques et la gestion du budget est forte, il arriverait que l'efficacité relative d'une certaine règle viendrait principalement du fait d'être issue et maintenue par une collectivité qui est réfractaire à l'endettement. Si les préférences politiques n'ont pas été prises en compte pour obtenir les résultats empiriques, on ne peut pas distinguer quelle est la part de la discipline budgétaire qui revient à la règle et quelle est la part qui découle du conservatisme budgétaire de la population qui l'a adoptée. Poterba (1996, p. 399) pose la problématique dans des termes très clairs: «*The critical question for policy evaluation is how to interpret these correlations between budget institutions and fiscal-policy outcomes. [...]. Voters in some jurisdictions may be less inclined to borrow to support current state outlays or to use deficits to shift the burden of paying for current state programs to the future. If these voters are also more likely to support the legislative or constitutional limits on deficit finance, then the observed link between fiscal rules and fiscal policy could be spurious*».

Nous pouvons voir maintenant comment les différentes études ont abordé la question posée par l'éventuelle présence d'éléments endogènes dans les institutions budgétaires et comment elles ont tenté d'y répondre.

2.2. Traitement empirique de l'endogénéité des contraintes budgétaires

L'incidence des préférences politiques sur la discipline budgétaire n'était pas ignorée par toutes les études qui ont regardé l'évolution de l'endettement. Ainsi, sur la base d'une enquête menée auprès des responsables des finances des 50 Etats des Etats-Unis, GAO (1985) tire la conclusion que l'attitude et la détermination (*mind set*) des politiciens en vue d'assurer les contraintes imposées, sont bien plus importantes que la nature des exigences légales elles-mêmes. NASBO (1992) abonde dans la même direction: la principale force qui tend à assurer le respect de l'équilibre budgétaire est, selon les auteurs du rapport, la tradition d'équilibrer les budgets et la *forma mentis* que cette tradition crée. Sur la base des réponses des ministres des finances des Etats, GAO (1993) conclut que la raison principale pour laquelle on maintient l'équilibre du budget est la tradition d'une collectivité donnée de respecter les règles. Cette tradition a comme deuxième effet de créer des attentes d'équilibre budgétaire chez les citoyens et les politiciens.

Certains auteurs, tout en soulevant le problème potentiel de la dépendance du degré de contrainte des règles budgétaires par rapport aux préférences publiques, préfèrent ne pas apporter de modifications aux modèles. Les règles et processus budgétaires sont ainsi traités comme des variables exogènes. C'est notamment le cas de Bayoumi et Eichengreen (1995), Von Hagen et Harden (1994), Stein, Talvi et Grisanti (1998).

Un argument qui a été souvent avancé pour affaiblir le lien entre les préférences politiques et le degré de contrainte imposé par les règles budgétaires est que ces dernières (concrètement pour le cas des Etats des Etats-Unis) ont été adoptées il y a longtemps. Puisque les conditions économiques et politiques ont beaucoup varié depuis leur introduction, sans que les règles aient été modifiées considérablement, il ne serait pas déraisonnable de considérer ces règles comme étant de nature exogène (Bayoumi et Eichengreen 1995, Poterba 1996, Alesina et Perotti 1996b, 1997). Tout en reconnaissant qu'il peut exister un écart entre les deux variables, l'ancienneté des règles ne doit pas porter à conclure qu'elles sont déliées des préférences politiques actuelles. Avec le passage du temps, les règles impriment une façon de faire, créant un *a priori* favorable à la discipline budgétaire. La présence de la tradition ne vide pas de sens la relation entre règles et préférences; elle la sous-entend.

Ayant vu jusqu'à présent les moyens utilisés pour contourner le problème de l'endogénéité des règles budgétaires, nous présentons maintenant les remèdes proposés par d'autres auteurs pour tenir compte des préférences publiques.

3. COMMENT TENIR COMPTE DES PRÉFÉRENCES BUDGÉTAIRES?

Le premier moyen utilisé pour tenter de saisir les préférences a été en toute logique d'introduire l'appartenance politique de l'exécutif et du législatif dans les modèles. C'est la solution adoptée par Poterba (1995) concernant les dépenses de capital. C'est aussi la solution adoptée par Holtz-Eakin (1988) lorsqu'il analyse la tendance politique du gouverneur qui dispose du droit de veto à l'encontre des dépenses proposées par le parlement. Pourtant, comme remarquent Bohn et Inman (1996), l'affiliation politique du gouvernement est une variable trop «crue» pour mesurer l'idéologie politique d'un Etat. Si on prend cette variable comme référence, on considère que les préférences restent figées au cours de la législature, et au-delà encore s'il n'y a pas d'alternance politique. En plus, chaque passation de pouvoir reviendrait à signifier une révision totale des préférences politiques en terme de traitement statistique des données.

Une autre démarche consiste à différencier les éléments de l'échantillon en fonction du conservatisme budgétaire présumé. (Alesina et Bayoumi 1996, Bohn et Inman 1996). La difficulté plus importante de cette approche est qu'elle n'identifie pas les préférences mais les suppose.

Nous pensons que Dafflon et Pujol (2001) font un pas en avant dans la tâche de saisir les préférences publiques à l'égard de l'endettement. Cette étude analyse le cas des 26 cantons suisses, qui disposent d'une large autonomie fiscale et budgétaire. Dafflon et Pujol construisent un indicateur du rigorisme budgétaire cantonal en se servant d'une spécificité très helvétique, le droit de référendum populaire. Ils analysent pour cela le comportement de chaque canton lors des votations fédérales à contenu fiscal durant la période 1979-1998. Un canton est considéré rigoriste du point de vue budgétaire s'il accepte dans une proportion supérieure à la moyenne suisse les mesures suivantes: augmentation ou création d'un nouvel impôt, diminution ou suppression d'une dépense publique ou d'une subvention et, finalement, l'adoption d'un plan d'assainissement des finances publiques. L'indice de rigorisme de chaque canton est obtenu par l'addition des points obtenus dans chacun des 75 objets retenus, sur un total de 176 objets soumis à référendum. Les résultats empiriques montrent une forte relation, statistiquement significative, entre les préférences et l'endettement: plus un canton adopte un profil rigoriste du point de vue budgétaire, moins il s'endette, *ceteris paribus*.

La force argumentaire de cette étude est renforcée par l'analyse complémentaire menée par Pujol et Weber (2003). Ils prennent à rebours la variable des résultats des votations fédérales utilisée dans le travail de Dafflon et Pujol (2001) et tentent de comprendre les tenants de son comportement différentiel entre les cantons. Ils trouvent que cette variable peut être expliquée entièrement par des déterminants strictement culturels, comme l'appartenance culturelle mesurée par la langue du canton, la confession religieuse prédominante et la tendance politique des votants. Les auteurs en concluent que les préférences budgétaires peuvent être considérées comme en étant largement exogènes et détachées des facteurs économiques et budgétaires.

Ces dernières études empiriques semblent confirmer l'influence réelle des préférences publiques sur la politique budgétaire. Malheureusement, l'indicateur des préférences proposé par Dafflon et Pujol (2001) ne peut pas être repris dans d'autres contextes budgétaires, dans la mesure où le système de démocratie directe est l'exception.

CONCLUSIONS

Cette analyse montre que les chercheurs sont chaque fois plus sensibles à l'égard de l'intégration des préférences publiques pour mieux saisir le rôle spécifique des règles et du processus budgétaire. En même temps, les efforts entrepris pour modéliser empiriquement ces préférences ont donné des résultats largement insuffisants, soit parce que la mesure des préférences est par trop simpliste, soit parce que ces mesures ne peuvent pas être transposées dans d'autres collectivités publiques. Cette double constatation place la recherche d'une solution convenable au cœur des travaux de ceux qui s'intéressent à l'explication de l'évolution de l'endettement (Alesina et Perotti 1996a, p. 404 et Poterba et Rueben 1997, p. 10).

Il est envisageable d'adapter l'indice des préférences élaboré sur la base du comportement des votants (Dafflon et Pujol 2001) de sorte à l'appliquer à des contextes différents que celui du système référendaire.

Deux autres voies de recherche prometteuses proposant des mesures des préférences publiques tout à fait généralisables sont proposées. Les deux cherchent à cerner le rigorisme budgétaire des responsables de la politique budgétaire.

La première consiste à demander directement aux acteurs de la politique budgétaire qu'ils se positionnent eux-mêmes par rapport à l'acceptabilité des déficits budgétaires. Il est clair, la pertinence de cette mesure dépendra de la capacité du questionnaire à faire révéler la notion de rigorisme budgétaire de la personne interviewée. Ainsi, Schwab Christe (1996) construit un intéressant indicateur du conservatisme fiscal des collectivités locales suisses, mais qui ne tient compte que des mesures d'assainissement budgétaire, ce qui limite sa portée. Imbeau (1999) propose une mesure des préférences qui semble satisfaisante du point de vue théorique.

La deuxième option se base sur l'analyse du discours employé par les responsables politiques dans le cadre de la négociation budgétaire et reflété dans des documents officiels écrits (Pujol 1998). Il s'agit d'identifier tous les arguments utilisés pour ou contre l'endettement, et d'analyser s'ils relèvent d'une approche rigoriste ou laxiste du point de vue de l'acceptation des déficits. Il est possible de traduire cette information en un indice du rigorisme budgétaire annuel pour chaque collectivité publique. A différence de la méthode antérieure, elle a le grand avantage de permettre d'identifier les préférences budgétaires de n'importe quelle période, pour autant qu'il reste des documents écrits concernant le processus d'élaboration du budget de la collectivité publique en question.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ACIR (1987), *Fiscal Discipline in the Federal System: Experience of the States*, Washington.

A. ALESINA et T. BAYOUMI (1996), «The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States», *NBER Working Papers*, No. 5614, Cambridge, juin.

A. ALESINA et R. PEROTTI (1996a), «Fiscal Discipline and the Budget Process», *American Economic Review*, Vol. 86 (2), pp. 401-407.

A. ALESINA et R. PEROTTI (1996b), «Budget Deficits and Budget Institutions», *IMF Working Papers*, WP/96/60-EA.

A. ALESINA et R. PETOTTI (1997), «Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects», *IMF Staff Papers*, Vol. 44 (2), juin, pp. 210-248.

A. ALESINA, N. ROUBINI avec G. COHEN (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, The MIT Press, Massachusetts.

A. ALT et R. LOWRY, (1994), «Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States» in *American Political Science Review*, Vol. 88 (4), pp. 811-828.

T. BAYOUMI et B. EICHENGREEN (1995), «Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization», *IMF Staff Papers*, Vol. 42 (1), Mars.

H. BOHN et R. INMAN (1996), «*Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States*», Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Elsevier, vol. 45, pages 13-76, décembre.

B. DAFFLON et F. PUJOL (2001), «Fiscal Preferences and Fiscal Performance. Swiss Cantonal Evidence», *International Public Management Review*, Vol. 2 (2), pp. 55-83.

L. FELD et J. MATSUSAKA (2003), «Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons» *Journal of Public Economics*, 87 (2003) 2703– 2724.

FORD (1998), «Assainissement budgétaire, croissance et équité», *L'Observateur de l'OCDE*, N. 210, février-mars, pp. 37-42.

GAO (1985), *State Balanced Budget Practices*, GAO/AFMD-86-22BR, Washington, décembre.

GAO (1993), *Balanced Budget Requirements. State Experiences and Implications for the Federal Government*, GAO/AFMD-93-58BR, Washington, mars.

D. HOLTZ-EAKIN (1988), «The Line Item Veto and Public Sector Budgets. Evidence from the States» in *Journal of Public Economics*, Vol. 36, pp. 269-292.

L. IMBEAU (1999), «Deficit Reduction and the Budgetary Process in the Canadian Provinces : A Rational Choice Model», article présenté au Laboratoire d'économie publique, Université Paris I, 23 février 1999.

R. INMAN (1996), «Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU», *NBER Working Papers*, No. 5838, Massachusetts, novembre.

M-J. MARTIN et N. SOGUEL (2004) «Towards a Model for Predicting Deficit and Surplus in the Swiss Cantons», in L. IMBEAU et F. PETRY (eds), *Politics, Institutions, and Fiscal Policy*, Lexington Books, Lanham, Maryland.

W. MITCHELL (1970), «State and Local Government Borrowing», in POLAKOFF, Murray (ed.) *Financial Institutions and Markets*, Houghton Mifflin Co., Boston, pp. 320-342.

NASBO (1992), *State Balanced Budget Requirements: Provisions and Practice*, National Association of State Budget Officers, Washington.

J. POTERBA (1994), «State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics», *Journal of Political Economy*, Vol. 102 (4), pp. 799-821.

J. POTERBA (1995), «Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States», *National Tax Journal*, Vol. 48 (3), pp. 329-336.

J. POTERBA (1996), «Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States», *American Economic Review*, Vol. 86 (2) pp. 395-400.

J. POTERBA et K. RUEBEN (1997), «State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market», *NBER Working Papers*, No. 6237, Massachusetts, octobre.

F. PUJOL (1998), «La politique budgétaire du canton de Genève de 1970 à 1995. Un divorce inévitable entre le discours politique et l'évolution des finances publiques?», Revue Economique et Sociale, Vol. 56 (3), pp. 157-187.

F. PUJOL et L. WEBER (2003), «Are Fiscal Preferences Endogenous?», *Public Choice*, Vol. 114 (3-4), pp. 421-444.

N. SCHWAB CHRISTE (1996), *Les communes de la Suisse romande face à l'austérité budgétaire: processus décisionnels et stratégies adoptées*, Imprimerie de l'Evole, Neuchâtel.

E. STEIN, E. TALVI et A. GRISANTI (1998), «Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience», *NBER Working Papers*, No. 6358, Cambridge, janvier.

J. von HAGEN et I. HARDEN (1994), «National Budget Processes and Fiscal Performance», *European Economy Reports and Studies*, No. 3, pp. 311-418.