

Ouvertures Économiques

Les règles budgétaires

Un frein à l'endettement ?

Bernard **Schwengler**

Préface de Charles **Wyplosz**

Questions économiques et
institutionnelles.

Le cas de 6 pays : Allemagne,
Espagne, France, Pays-Bas,
Suède et Suisse.

+ Classes Prépas ECE

L

M

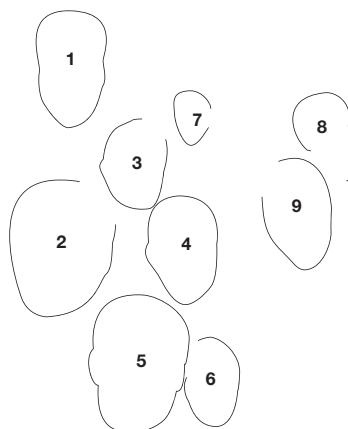
D



de boeck

NOTO
VERSION NUMÉRIQUE

Les règles budgétaires



1 | **Georges AKERLOF** (1940-). Né dans le Connecticut, Georges Akerlof est docteur en sciences économiques du Massachusetts Institute of Technology (MIT). Professeur à Berkeley, le prix Nobel d'économie lui a été décerné en 2001, en compagnie de Joseph Stiglitz et Michael Spence pour ses travaux sur l'asymétrie d'information et la « sélection adverse ».

2 | **Oliver E. WILLIAMSON** (1932-). Né dans le Wisconsin, Oliver E. Williamson est docteur de l'Université Carnegie-Mellon. Professeur à Berkeley, il est le fondateur de la « nouvelle économie institutionnelle », où un rôle central est attribué au concept de coût de transaction, développé dans un article célèbre du prix Nobel 1991, Ronald Coase.
Photo : © <http://groups.haas.berkeley.edu/bpp/ow/>

3 | **Maurice ALLAIS** (1911-). Né à Paris, Maurice Allais est sorti major de l'École polytechnique en 1933. Il a obtenu le prix Nobel d'économie en 1988. Ses travaux ont eu une influence déterminante après-guerre sur les ingénieurs-économistes français (L'Économie pure (1943) et Économie et intérêt (1947)) mais une part significative de sa réputation internationale est due aussi au « paradoxe d'Allais », remise en cause de la théorie face au risque de von Neumann et Morgenstern.

4 | **Joseph STIGLITZ** (1943-). Né dans l'Indiana, Joseph Stiglitz est, à 26 ans, professeur à l'Université de Yale. La thèse de cet ancien étudiant du Massachusetts Institute of Technology (MIT), portant sur le rationnement du crédit, est célèbre dans le monde universitaire. J. Stiglitz développera par la suite ses analyses sur l'imperfection de l'information et ses conséquences sur le fonctionnement des marchés. Chef de file des nouveaux keynésiens, il a obtenu le prix Nobel d'économie en 2001 (en même temps que G. Akerlof et M. Spence).

5 | **Robert LUCAS** (1937-). Né dans l'État de Washington, Robert Lucas enseigne depuis 1965 à l'Université de Chicago. Principal représentant de la « nouvelle macroéconomie classique », le prix Nobel d'économie lui a été décerné en 1995 pour ses travaux sur les anticipations rationnelles et leurs conséquences quant à la stabilité des modèles économétriques (Lucas's critique) et aux limites des interventions publiques (impotence result).
Photo : © Université de Chicago

6 | **Kenneth Joseph ARROW** (1921-). Né à New-York, Kenneth J. Arrow s'oriente en 1941 vers l'économie à l'Université de Columbia. Il est connu pour sa démonstration de l'existence d'un équilibre général de concurrence, ses travaux sur le risque et son « théorème d'impossibilité » (agrégation 'impossible' des préférences individuelles en une fonction satisfaisante de choix collectif). Il a obtenu le prix Nobel d'économie en 1972, avec John Hicks.

7 | **Paul KRUGMAN** (1953-). Né à New-York, Paul Krugman est diplômé du Massachusetts Institute of Technology (MIT), université où il enseigne ainsi qu'à Yale, Stanford et Princeton. Ce nouveau keynésien, défenseur du libre-échange tempéré et spécialiste de l'économie internationale, s'appuie sur l'analyse de la concurrence imparfaite pour rectifier certaines des conclusions de l'analyse néoclassique.

8 | **Milton FRIEDMAN** (1912 – 2006). Né à Brooklyn, Milton Friedman a enseigné à l'Université de Chicago, de 1946 à 1977. Il a été le pape du retour au libre marché, de la déréglementation et de l'abandon de la politique budgétaire au profit de la politique monétaire. Chef de file d'une véritable contre-révolution keynésienne dès les années 50, il a vu ses idées triompher dans les années 70 et a reçu le prix Nobel en 1976.

9 | **Barry EICHENGREEN** (1952-). Né en Californie, Barry Eichengreen a fait des études d'économie et d'histoire à l'Université de Yale et enseigne aujourd'hui à l'Université de Berkeley. Il a notamment fait des propositions pour construire une architecture financière internationale et une architecture financière européenne.
Photo : © 2008 Robert Houser

Ouvertures Économiques

Les règles budgétaires

Un frein à l'endettement ?

Bernard **Schwengler**

Préface de Charles **Wyplosz**

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web : **www.deboeck.com**

© De Boeck Supérieur s.a., 2014
Fond Jean Pâques, 4 – 1348 Louvain-la-Neuve

1^{re} édition

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal :

Bibliothèque nationale, Paris : juillet 2014

Bibliothèque royale de Belgique, Bruxelles : 2014/0074/154

ISSN 2030-2061

ISBN 978-2-8041-8741-5

PRÉFACE

La crise des dettes souveraines qui a failli emporter l'euro – et l'histoire n'est pas finie – devrait avoir convaincu les plus sceptiques que la discipline budgétaire n'est pas une option, mais une obligation qui s'impose à tous les gouvernements, quelle que soit leur couleur politique. Les pays qui croyaient pouvoir s'abstraire de cette obligation l'ont découverte à leur corps défendant. Les responsables politiques les plus allergiques à ce principe élémentaire ont dû s'y convertir brutalement, imposant à leurs populations des souffrances inouïes. Dans les pays en crise, le chômage et la pauvreté ont surgi en quelques mois, mais il y a beaucoup plus. Combien de familles ont éclaté ? Combien d'entreprises ont disparu ? Combien de citoyens sont partis se déraciner à l'étranger ? Combien de dépressions et de suicides ? Le coût de l'indiscipline budgétaire est tout simplement pharamineux.

Cette incurie est un poison qui agit lentement. Les déficits budgétaires peuvent se poursuivre pendant des décennies, apparemment sans effet autre que la montée lancinante de la dette publique. Les gouvernements qui se succèdent ajoutent chacun à la dette léguée par leurs prédécesseurs, avec le même sentiment d'impunité. Toute la mécanique politique fonctionne sur cette idée miraculeuse que l'on peut emprunter sans fin. Et puis un jour, une dernière goutte fait déborder le vase. Malheur au gouvernement alors en place ! Il va payer pour tous les autres, sans avoir fait pire. En Grèce, c'est le pauvre Georges Papandreou qui a vu le monde s'effondrer sans qu'il ait rien vu venir. En France, c'est François Hollande qui est arrivé au mauvais moment.

Mais, bien sûr, ce n'est pas nouveau. Cela fait des siècles que l'indiscipline fait des ravages. Après tout, c'est le poids de la dette publique qui a fait rouler la tête de Louis XVI. La forme des ravages a changé, mais la mécanique reste la même. L'État, jadis le souverain, emprunte et s'endette jusqu'au jour où plus personne ne veut lui prêter. Dans le bon vieux temps, il suffisait alors de jeter en prison, ou plus simplement d'exécuter le ou les crédateurs. La haine des banquiers, qualifiés d'usuriers ou d'agioteurs, rendait la manœuvre facile, surtout lorsque les crédateurs étaient juifs ou étrangers. Plus récemment, on a utilisé la planche à billet avec le résultat de créer une inflation galopante qui annulait la valeur de la dette, ruinant au passage les crédateurs, mais aussi les citoyens. C'est en partie ainsi qu'en Allemagne la République de Weimar a enfanté le nazisme. Aujourd'hui, tout est plus compliqué. La banqueroute d'État conduit à l'effondrement de la monnaie et transforme le pays en paria de la communauté des nations. L'inflation n'est plus tolérée, et c'est la raison pour laquelle la plupart des pays ont accordé à leurs banques centrales un statut d'indépendance, associé à l'obligation de garantir la stabilité des prix et de la monnaie.

Plus de faillite d'État, plus d'inflation, le piège s'est refermé. Lorsque le nœud se resserre, il ne manque pas de bons esprits pour blâmer les crédateurs, autrement dit les marchés financiers et les banquiers. Des voix s'élèvent pour défendre une bonne petite inflation. Mais ce ne sont plus guère que des opinions minoritaires, fort heureusement. La discipline budgétaire est bel et bien devenue une obligation.

C'est pour cela que, depuis une vingtaine d'années, la recherche en économie s'est posée deux questions : pourquoi les gouvernements ont-ils tellement tendance à faire des déficits ? Comment faire pour que ça s'arrête ? Les réponses existent. Les temps étant ce qu'ils sont, ces innombrables travaux ont été publiés presque exclusivement en anglais. Ceci explique peut-être pourquoi, en France, le débat public sur la question a longtemps ignoré ce champ de nouvelles connaissances. Il était devenu urgent de le révéler au public francophone. C'est à cette tâche salutaire que s'est attelé Bernard Schwengler. Ce livre est un miracle. L'auteur nous offre une présentation dense et exhaustive d'une littérature souvent technique, mais passionnante, et surtout extraordinairement influente. L'un des résultats de cette recherche est la mise au point de règles budgétaires. En effet, de telles règles ont été adoptées par un nombre croissant de pays. Pratiquement tous les pays développés ont adopté une forme ou une autre de règle budgétaire, et ce sera bientôt le cas de la quasi-totalité des pays émergents et de plus en plus de pays en développement.

Mais toute règle n'est pas nécessairement bonne. Comme pour toutes choses, il en est de bonnes et il en est de mauvaises, ces dernières portant bien sûr tort au principe qu'elles sont censées servir. Surtout, certaines règles conviennent à certains pays, mais pas à d'autres parce que les systèmes politiques (modes d'élections, polarisation idéologique, hétérogénéité de la population, traditions historiques) diffèrent. Ainsi le Pacte de Stabilité et de Croissance est une règle budgétaire qui s'impose à tous les pays membres de la zone euro, mais elle ne convient pas partout, et c'est pour ça qu'elle a échoué, ce qui a conduit à la crise des dettes souveraines.

Tout ceci a valeur d'avertissement. La question de l'indiscipline budgétaire est complexe. Elle combine des considérations économiques, financières, politiques et institutionnelles. On ne peut qu'admirer la capacité de Bernard Schwengler à couvrir de manière aussi claire et didactique tous ces aspects. Rien n'y manque. Il a tout lu et tout compris. On ne peut qu'espérer que tous nos responsables et tous nos faiseurs d'opinions lisent et comprennent ce livre. C'est à une révolution copernicienne cruciale que Bernard Schwengler nous invite. Il est urgent que le débat public sorte du simplisme et des préjugés qui le caractérisent depuis trop longtemps.

Charles Wyplosz

INTRODUCTION

Depuis le début des années 1990, le nombre de pays ayant adopté des règles imposant des limites numériques au montant de leurs déficits publics, de leurs dettes publiques ou du niveau de leur dépense publique a fortement augmenté. D'après le Fonds monétaire international, ce nombre serait passé, au niveau mondial, de cinq en 1990 à 87 en 2013 (IMF, 2012 ; IMF, 2013)¹. Dans la littérature internationale, l'expression la plus souvent utilisée pour qualifier ce type de règle est celle de « fiscal rule », qui peut être traduite en français par « règle budgétaire ».

D'un point de vue historique, les règles budgétaires les plus anciennes concernent des niveaux d'administration subnationaux. Aux États-Unis, la plupart des États fédérés adoptèrent des règles budgétaires à partir du milieu du XIX^e siècle. En France, la règle d'équilibre des budgets de fonctionnement des collectivités locales remonte également au XIX^e siècle. Le développement des règles portant sur le budget de l'État central, c'est-à-dire de l'État fédéral dans les États fédéraux et de l'État proprement dit dans les États unitaires, est beaucoup plus récent. Quelques pays, dont l'Allemagne, le Japon ou l'Italie, avaient adopté des règles d'équilibre pour le budget de l'État au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (Debrun et coll., 2008). Mais ces règles étaient relativement inopérantes et elles n'eurent pas pour effet d'empêcher la hausse des déficits et des dettes publics dans ces pays, à partir du milieu des années 1970. En fait, les règles budgétaires portant sur le budget de l'État central se développèrent véritablement à partir des années 1980. L'un des premiers pays à adopter une règle de ce type fut les États-Unis, avec le Gramm-Rudman-Hollings Act, en 1985². Ils furent suivis en 1991 par le Canada, qui adopta une règle instituant un plafond de la dépense pour le budget fédéral qui resta en vigueur jusqu'en 1996.

Les règles budgétaires correspondent à des champs d'extension différents selon les pays. Dans certains pays, elles concernent de façon exclusive l'État central, alors que, dans d'autres pays, elles concernent l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire l'État central et le niveau subnational. Par ailleurs, certaines règles sont des règles nationales, alors que d'autres règles sont des règles communautaires, et résultent de l'appartenance à une union monétaire. Les premières règles communautaires furent adoptées avec les traités européens instituant l'euro, en l'occurrence le traité de Maastricht de 1992 et le Pacte de stabilité et de croissance de 1997. Par la suite, d'autres unions monétaires adoptèrent des règles communautaires, la Communauté économique

1 Cette statistique ne tient pas compte des règles budgétaires de niveau subnational.

2 Le Gramm-Rudman-Hollings Act prévoyait le retour à l'équilibre du budget fédéral américain pour l'année 1993. Il fut remplacé en 1990 par le Budget Enforcement Act, qui fut en vigueur jusqu'en 2002.

et monétaire d'Afrique centrale en 1996, l'Union monétaire des Caraïbes orientales en 1998 et l'Union économique et monétaire ouest-africaine en 1999 (IMF, 2009)

Si l'on excepte les règles de niveau subnational, les règles budgétaires constituent un phénomène récent, qui se développe de façon relativement rapide. En 2013, 61 pays avaient des règles nationales, 47 pays étaient concernés par des règles communautaires et 21 pays étaient concernés par les deux types de règles³.

La notion de règle budgétaire dans son acception actuelle est également récente. Elle s'est constituée à partir des années 1990. Dans une acception plus ancienne, l'expression « règle budgétaire » ne désignait pas des règles écrites, mais l'attitude des gouvernements envers les déficits et les dettes (Buchanan, 1977). Dans son acception actuelle, elle donne lieu à deux types de définitions, qui correspondent à deux conceptions différentes des règles budgétaires. Le premier type résulte de la définition de Kopits et Symansky (1998), qui définissent une règle budgétaire comme une contrainte permanente imposée à la politique budgétaire sous la forme d'une cible numérique portant sur un agrégat clé des finances publiques (solde budgétaire, dette publique, dépense publique ou recettes publiques). Plusieurs auteurs ont repris cette définition en remplaçant l'expression de « contrainte permanente » par « contrainte durable » (Debrun, 2008 ; IMF, 2009). Le second type correspond à la définition de Hallerberg, Strauch et Von Hagen (2001). Ces auteurs considèrent comme relevant des règles budgétaires les cibles numériques accompagnées des dispositions que les gouvernements sont censés mettre en œuvre pour les atteindre. Ces cibles numériques portent sur plusieurs années et figurent en général dans des budgets pluriannuels. L'élément commun à ces définitions repose sur l'existence de cibles numériques qui engagent la politique budgétaire sur plusieurs années⁴. Ces deux définitions correspondent cependant à deux conceptions différentes des règles budgétaires et également, dans une certaine mesure, à deux types de règles différents. La conception des règles selon le premier type de définition, est celle de règle-contrainte, dont la fonction principale est de restreindre les marges de manœuvre des décideurs politiques en matière budgétaire. Le second type insiste sur la dimension d'engagement des règles budgétaires. Les décideurs politiques s'engagent sur des cibles numériques et mettent en œuvre des procédures pour respecter ces engagements. Dans les deux cas, l'acte à l'origine de l'adoption de la règle est de nature politique. Cependant, à partir du moment où elle est adoptée, la règle-contrainte s'impose aux décideurs politiques par des mécanismes d'ordre juridique. À l'inverse, le respect des règles d'engagement repose sur des incitations d'ordre politique.

Depuis les années 1990, la réflexion sur les règles budgétaires a donné lieu à la production d'une littérature importante. Cette réflexion, qui se situe à l'intersection de l'analyse économique, de la science politique et du droit budgétaire, peut être exposée selon cinq axes principaux.

3 Statistique établie à partir d'IMF, 2013.

4 Les statistiques (IMF, 2012) sur le nombre de règles budgétaires au niveau mondial correspondent à une définition des règles budgétaires basée sur l'existence de cibles numériques portant sur un minimum de trois années.

Le premier axe concerne la genèse des règles budgétaires. La réflexion sur les règles budgétaires résulte à la fois d'évolutions théoriques intervenues dans la pensée économique à partir des années 1960 et de la hausse des déficits et des dettes publics à partir des années 1970. Cette réflexion s'est développée dans plusieurs directions. Les analyses en termes de règles-contraintes et en termes de règles d'engagement proviennent toutes les deux de cette réflexion, mais à partir de cheminements différents. Nous présentons ces deux cheminements dans un premier chapitre intitulé « Les règles budgétaires : la genèse ».

Le second axe porte sur la description des règles budgétaires. Il existe une grande variété de règles budgétaires, en fonction d'un grand nombre de caractéristiques. Le second chapitre présente ces différents types de règles en fonction de leurs caractéristiques.

Le troisième axe traite de la question de l'efficacité des règles budgétaires en termes de discipline budgétaire. À partir des années 1990, une littérature importante s'est développée sur la question. Cette question est envisagée selon deux perspectives différentes. La première perspective aborde la question de l'efficacité des règles budgétaires en fonction de leurs caractéristiques. Selon la seconde perspective, l'efficacité des règles budgétaires dépend de leur environnement politique. Nous présentons les principaux éléments de ce débat au troisième chapitre.

Le quatrième axe traite de la compatibilité des règles budgétaires avec les objectifs de la politique budgétaire. Dans la mesure où les règles budgétaires réduisent les marges de manœuvre des décideurs politiques en matière budgétaire, il s'agit de savoir dans quelle mesure une politique budgétaire soumise à des règles reste possible. La question se pose de façon principale avec la fonction de stabilisation conjoncturelle de la politique budgétaire ainsi qu'avec l'investissement public. Nous abordons ce point au chapitre 4.

Le cinquième axe concerne les règles communautaires. Les règles budgétaires communautaires sont des règles communes à un ensemble d'États qui appartiennent à une union monétaire et qui ont conservé leur souveraineté budgétaire. Malgré certains points communs avec les règles nationales, les règles communautaires soulèvent des enjeux particuliers, qui font l'objet d'une réflexion spécifique et qui ne sont pas réductibles aux enjeux des règles nationales. Nous présentons ce point dans un cinquième chapitre.

Le sixième chapitre est consacré à la présentation des règles en vigueur dans six pays : les Pays-Bas, la Suède, la Suisse, l'Allemagne, l'Espagne et la France. L'étude des règles nationales dans ces différents pays permet de confronter les points développés dans les chapitres précédents avec le contexte national de ces différents pays.

1

LES RÈGLES BUDGÉTAIRES : LA GENÈSE

SOMMAIRE

1.1	Les arguments théoriques en faveur des règles budgétaires	2
1.2	Les origines respectives des règles-contraintes et des règles d'engagement	8

La réflexion sur les règles budgétaires résulte à la fois du renouvellement qu'a connu la théorie économique à partir des années 1960 et de l'augmentation des déficits et des dettes publics, qui eut lieu dans la plupart des pays industrialisés à partir du milieu des années 1970. D'un point de vue théorique, c'est le développement de deux écoles de pensée, la nouvelle économie politique d'une part et l'école des anticipations rationnelles d'autre part, qui a fourni les outils intellectuels à l'origine des arguments théoriques en faveur des règles budgétaires. Avec la nouvelle économie politique, les mesures de politique économique ne sont plus considérées comme des mesures prises dans le but d'augmenter le bien-être général, mais comme le résultat d'un processus de prise de décision dans lequel les décideurs politiques poursuivent des objectifs personnels, tels que gagner les élections, se maintenir ou accéder au pouvoir, en tenant compte de données d'ordre politique comme l'influence de l'opinion publique, l'action des groupes de pression, les préférences partisans, etc. L'école des anticipations rationnelles, quant à elle, effectue des raisonnements reposant sur l'hypothèse selon laquelle les agents économiques utilisent toute l'information disponible sur les données économiques pour établir leurs prévisions et prendre leurs décisions. D'un point de vue pratique, cela signifie que les effets des mesures de politique économique prises par les décideurs politiques dépendent de la réaction des agents économiques à ces mesures. Avec l'école des anticipations rationnelles, les décideurs politiques ne sont plus des décideurs omnipotents, mais des acteurs dans des jeux stratégiques en interaction avec d'autres acteurs (entreprises, ménages, etc.)

Chacune de ces deux écoles de pensée est à l'origine d'un argument en faveur des règles budgétaires. La nouvelle économie politique est à l'origine de l'argument basé sur le « biais pour le déficit », alors que l'école des anticipations rationnelles a produit l'argument de « l'incohérence temporelle ». Nous présentons successivement ces deux arguments, avant d'envisager la façon dont la réflexion sur les règles budgétaires s'est développée.

1.1 LES ARGUMENTS THÉORIQUES EN FAVEUR DES RÈGLES BUDGÉTAIRES

1.1.1 *Le biais pour le déficit*

Selon ces analyses, la politique budgétaire menée par les décideurs politiques est soumise à un biais pour le déficit, c'est-à-dire à une propension à produire des déficits publics plus élevés que les soldes correspondant à une politique budgétaire optimale. Le biais pour le déficit constitue un danger pour la soutenabilité des finances publiques (cf. encadré 11). Il existe de nombreuses explications pour rendre compte de l'existence du biais pour le déficit. Elles peuvent cependant être regroupées en deux explications principales : le problème des biens communs et le court-termisme.

Encadré 1.1**LA SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES**

Les finances publiques d'un État sont considérées comme soutenables lorsque, sur la base des prévisions économiques disponibles, ce dernier est capable d'assurer le financement de sa dette publique sur le long terme, sans être obligé d'effectuer un ajustement budgétaire (hausse des impôts ou baisse de la dépense publique).

La solvabilité caractérise la situation des finances publiques d'un État à un instant donné. Un État est solvable lorsqu'il est capable de faire face à ses engagements financiers, y compris en procédant à un ajustement budgétaire, si cela s'avère nécessaire. L'insolvabilité caractérise la situation d'un État qui ne peut pas honorer ses engagements financiers. En principe, des finances publiques insoutenables débouchent à terme sur une situation d'insolvabilité, en l'absence d'ajustement budgétaire. Il est par conséquent possible, pour un État, d'avoir une politique budgétaire insoutenable pendant une période de temps donné, sans connaître des problèmes de solvabilité. Il devra cependant procéder à un ajustement budgétaire dans le futur s'il veut éviter l'insolvabilité à terme.

Les biens communs

L'explication par les biens communs résulte d'une transposition de la « tragédie des biens communs » (Hardin, 1968) au domaine budgétaire. D'un point de vue général, la tragédie des biens communs concerne des ressources, généralement naturelles, qui sont en accès libre. Chaque individu décide de son niveau d'utilisation de la ressource en fonction d'un calcul individuel, qui ne tient pas compte des effets de cette utilisation sur la collectivité. Ce décalage entre rationalité individuelle et rationalité collective peut conduire à une surutilisation de la ressource du point de vue de la rationalité collective.

En matière budgétaire, l'explication par les biens communs a, dans un premier temps, été utilisée pour rendre compte d'un biais pour la dépense, c'est-à-dire de la tendance à une hausse de la dépense publique, et par voie de conséquence des impôts, au-delà du niveau optimal. Cette tendance est mise sur le compte de l'action des groupes d'intérêts en vue d'obtenir des biens publics ou des prestations en faveur de leurs membres, alors que les hausses d'impôts qui en résultent sont supportées par l'ensemble des contribuables. Du point de vue d'une prestation en particulier, du fait du caractère restreint du groupe d'intérêt qui en bénéficie, les avantages obtenus du point de vue de chacun de ses membres sont élevés comparativement au coût supporté par chaque contribuable, qui est infime. Cette distorsion entre la perception des avantages et celle des coûts a pour effet que la mobilisation en faveur de la prestation n'est pas compensée par une mobilisation équivalente contre la hausse d'impôt qu'elle génère. Dans la mesure où chaque groupe a intérêt à obtenir des hausses de la dépense en sa faveur, c'est l'addition de ces hausses successives qui explique cette propension à la hausse permanente de la dépense publique et des impôts. Un processus de prise de décision basé sur la prise en compte des intérêts des différents groupes aboutit à une non-prise en compte du point de vue de la collectivité. Il existe à cet égard de nombreuses études sur les groupes d'intérêts. Celles-ci reposent en général sur la distinction entre les groupes d'intérêt ayant une localisation géographique restreinte,

les électeurs d'une circonscription dont les intérêts sont défendus par un représentant élu (Weingart, Shepsle et Johnson, 1981), et des groupes socioéconomiques ayant une étendue plus large.

L'explication du biais pour le déficit par les biens communs correspond à un raisonnement analogue. Les groupes d'intérêt obtiennent des hausses de la dépense en faveur de leurs membres, qui sont financées par le recours à l'endettement. Et le biais pour le déficit résulte d'un processus de prise de décision influencé par les groupes d'intérêts, qui ne tient pas compte des effets de la hausse de l'endettement, qui reposent sur la collectivité. Un processus analogue se produit avec les dépenses fiscales, c'est-à-dire avec les baisses d'impôts ciblées en faveur de certaines catégories de contribuables.

Le court-termisme

Le court-termisme résulte d'une distorsion dans le processus de prise de décision, au détriment du point de vue du futur. Plusieurs explications sont proposées et elles se recoupent en partie. Selon un premier type d'explications, le court-termisme des décideurs politiques serait le reflet du court-termisme des citoyens, qui sont également électeurs, contribuables et bénéficiaires de la production des biens publics. Une explication de ce type met le court-termisme sur le compte d'une volonté d'exploiter les générations futures, dans la mesure où ce sont elles qui remboursent les emprunts contractés pour financer les dépenses décidées par les générations actuelles. C'est ainsi que Cukierman et Meltzer (1989), à partir de l'utilisation d'un modèle à générations imbriquées, expliquent le biais pour le déficit par l'influence électorale des individus, qui souhaitent un transfert de ressources des générations futures vers les générations présentes. Une autre explication de ce type réside dans l'idée selon laquelle les citoyens seraient en mesure d'effectuer une appréciation convenable de la dimension intertemporelle de la contrainte budgétaire dans leurs arbitrages entre le moyen terme et le long terme mais que, en ce qui concerne le court terme, ils seraient atteints de procrastination et survaloriseraient le présent. En d'autres termes, ils auraient conscience du fait que les déficits publics d'aujourd'hui devraient nécessairement être suivis d'une hausse des impôts demain. Mais, le moment venu, ils refuseraient ces hausses en souhaitant qu'elles soient reportées. La représentation analytique de ce phénomène consiste en des préférences dites hyperboliques.

Le second type d'explications porte sur le court-termisme provenant de façon spécifique des décideurs politiques. À cet égard, une explication courante du biais pour le déficit repose sur l'idée selon laquelle le degré de dépréciation du futur est plus élevé chez les décideurs politiques que chez les particuliers, dans la mesure où l'horizon temporel des décideurs politiques est constitué par les prochaines échéances électorales. Pour gagner les élections, il est rationnel de baisser les impôts et d'augmenter la dépense publique. Le coût de telles mesures se fait sentir à long terme, lorsque la dette publique a atteint un niveau élevé. Mais ce sont d'autres décideurs politiques qui doivent gérer cette situation. À l'inverse, effectuer un ajustement budgétaire est

irrationnel. Le coût politique et électoral de l'ajustement est supporté par les membres du parti qui l'ont entrepris et qui risquent de le payer au niveau électoral, alors que les effets positifs de cet ajustement, en termes de réduction de la dette publique et de gains de marge de manœuvre budgétaire, bénéficieront au parti politique concurrent qui aura gagné les élections.

Une autre version du court-termisme des décideurs politiques réside dans des explications par les effets de la compétition électorale. En se servant d'un modèle basé sur deux partis politiques ayant des orientations opposées en matière de choix de dépense publique et qui exercent le pouvoir de façon successive en fonction du résultat des élections, Alesina et Tabellini (1990) montrent que l'endettement public constitue un moyen, pour un parti politique au pouvoir qui anticipe une défaite électorale, d'entraver les choix de dépense publique de son successeur (*cf.* encadré 12).

Si le court-termisme provient non pas des citoyens, mais des décideurs politiques, ceux-ci devraient en principe être sanctionnés par les électeurs, et la perspective de cette sanction électorale devrait avoir pour effet l'existence d'incitations politiques à la discipline budgétaire chez les décideurs politiques. Ce n'est cependant pas nécessairement le cas. Les questions budgétaires ne constituent pas nécessairement l'enjeu principal sur lequel se décide le résultat des élections. Par ailleurs se pose le problème de l'information et de la compétence des électeurs. Une des caractéristiques de la démocratie représentative est que les électeurs délèguent le pouvoir de prendre des décisions à des représentants qui ont l'information et, en principe, la compétence dans des domaines complexes d'un point de vue technique. Les décideurs politiques peuvent exploiter cette situation pour tromper les électeurs sur la véritable situation des finances publiques.

Encadré 1.2

UNE EXPLICATION DU BIAIS POUR LE DÉFICIT : LE MODÈLE D'ALESINA ET TABELLINI (1990)

En se servant d'un modèle basé sur deux partis politiques ayant des orientations politiques différentes et qui exercent le pouvoir de façon successive, en fonction du résultat des élections, Alesina et Tabellini (1990) montrent que le recours à l'endettement public constitue un moyen, pour un parti politique au pouvoir, d'influencer les choix de dépense publique de son successeur. En supposant que les électeurs du parti A aient une préférence pour les dépenses sociales, alors que les électeurs du parti B ont une préférence pour les dépenses de défense nationale ; en supposant, par ailleurs, que l'orientation de chaque parti politique reflète les préférences de ses électeurs respectifs : si le parti A est au pouvoir et anticipe une défaite aux prochaines élections, il a intérêt à augmenter fortement les dépenses sociales (qui correspondent aux préférences de ses électeurs) en les finançant par de l'endettement, ce qui aura pour effet d'empêcher son successeur d'effectuer des dépenses élevées pour la défense nationale, du fait des dépenses afférentes au service de la dette. La même logique s'applique pour le parti B avec les dépenses de défense nationale.

Le « biais pour le déficit » résulte d'un comportement stratégique de chacun des deux partis politiques. Ce biais pour le déficit est d'autant élevé que le degré de polarisation entre les groupes d'électeurs et les partis politiques qui les représentent est important, que les dépenses effectuées sont des dépenses rigides (qu'il est difficile de remettre en cause) et que l'instabilité politique est grande.

Le biais pour le déficit résulte d'une distorsion dans l'agrégation des préférences individuelles pour la détermination du niveau de la dépense publique et des impôts. Avec le problème des biens communs, cette distorsion s'effectue au détriment de l'intérêt collectif. Avec le court-termisme, c'est le point de vue du futur qui est insuffisamment pris en compte.

1.1.2 L'incohérence temporelle

L'argument de l'incohérence temporelle résulte de la contestation du caractère omnipotent des décideurs politiques dans la conduite de la politique économique. Il a été développé en 1977 par Kydland et Prescott, dans un article qui a fait date, et il s'inscrit dans le courant de l'école des anticipations rationnelles¹. Cet argument repose sur l'idée selon laquelle des décisions optimales en fonction d'une situation à un moment donné ne constituent pas une politique optimale dans une perspective de long terme. Ce paradoxe apparent résulte de la conjonction des éléments suivants :

- une décision optimale à un instant t ne l'est plus nécessairement à un instant $t+1$, ce qui incite les décideurs politiques à modifier leur politique.
- L'efficacité des mesures de politique économique dépend de la façon dont les agents économiques réagissent à ces mesures
- Les agents économiques sont en mesure d'anticiper les modifications dans les orientations de politique économique.

Pour illustrer cette thèse, Kydland et Prescott utilisent l'exemple de la politique des brevets. Pour favoriser la recherche, il est rationnel dans un premier temps de protéger les innovations par des brevets d'exclusivité. Dans un second temps, cependant, il devient optimal de favoriser la diffusion des innovations en les faisant tomber dans le domaine public. Dans une perspective de long terme, une politique de recherche qui serait basée sur de telles modifications est frappée d'incohérence temporelle. Elle n'est efficace que si elle parvient à tromper les agents économiques, en l'occurrence les chercheurs. En revanche, si ceux-ci parviennent à anticiper les modifications, elle n'est pas crédible et elle décourage la recherche. D'une façon générale, ces auteurs estiment qu'une politique discrétionnaire, c'est-à-dire une politique basée sur le choix de la meilleure décision dans une perspective de court terme, est source d'instabilité et de sous-optimalité dans une perspective de long terme. La solution consiste à ancrer la politique économique dans des règles stables, afin de la rendre prévisible et crédible.

C'est dans le domaine de la politique monétaire que l'argument de l'incohérence temporelle a connu ses développements les plus importants, avec l'idée selon laquelle l'efficacité d'une politique de lutte contre l'inflation dépend de sa crédibilité. Cet argument a entraîné la contestation du bien-fondé des politiques

¹ Kydland, F. et Prescott, E., (1977), « Rules rather than Discretion : the Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3.

monétaires discrétionnaires basées sur l'arbitrage inflation-chômage et la mise en place de politiques monétaires ancrées dans des règles et menées par des banques centrales indépendantes².

L'argument de l'incohérence temporelle peut également concerner les finances publiques. En effet, dans la mesure où les États financent une partie de leurs dépenses par des emprunts, les conditions de ce financement sont influencées par le degré de confiance des investisseurs (des prêteurs) dans leur solvabilité. Soumettre la politique budgétaire à des règles peut avoir pour effet d'augmenter la confiance des investisseurs et, par conséquent, de réduire le coût de l'emprunt. C'est dans une telle perspective que la plupart des États fédérés américains au XIX^e siècle, ainsi que certains cantons suisses à partir des années 1920, se sont dotés de règles d'équilibre de leurs budgets courants. L'objectif de ces règles était de leur permettre de financer leurs dépenses d'investissement par des émissions de titres auprès des marchés financiers (Kopits, 2001). De même, Kopits et Symansky (1998) signalent l'intérêt de règles budgétaires dans les pays qui se caractérisent par une forte instabilité en matière de performances budgétaires et qui connaissent une succession de périodes de déficit budgétaire élevé et de périodes d'ajustement budgétaire de grande ampleur. L'adoption de règles budgétaires dans ces pays présenterait l'avantage, selon ces auteurs, d'améliorer la cohérence temporelle dans les politiques budgétaires suivies et d'accroître la confiance des marchés financiers³. L'argument de la crédibilité de la politique budgétaire dans une perspective de long terme joue également un rôle dans l'adoption de règles budgétaires dans les pays fortement frappés par la récession consécutive à la crise des *subprimes* et qui connaissent une forte augmentation de leur dette publique. L'adoption de règles budgétaires dans ces pays résulte d'une volonté de donner des gages sur le caractère durable des politiques de rigueur budgétaire suivies. L'objectif est « d'ancrer les anticipations pour des finances publiques soutenables », ainsi que l'exprime le titre d'un rapport du Fonds monétaire international sur les règles budgétaires publié en 2009 : « Fiscal Rules : Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances » (IMF, 2009). L'Espagne constitue un exemple de ce type de pays. Dans un contexte de récession et de forte augmentation de sa dette publique, elle a en 2011 inséré dans sa Constitution une règle d'équilibre budgétaire en faisant, de façon explicite, référence à la crise économique et financière qui la frappe et en affichant l'objectif de renforcer la confiance dans la stabilité de l'économie espagnole à moyen et à long terme⁴.

2 Sur ce point, cf. Barro et Gordon (1983), qui effectuent une application de l'incohérence temporelle de Kydland et Prescott à la politique monétaire. Pour une présentation récente des différents types de règles de politique monétaire, cf. Taylor et Williams (2011).

3 Ces auteurs faisaient notamment référence aux économies en transition pendant les années 1990.

4 Le quatrième alinéa de l'exposé des motifs de la réforme de l'article 135 de la Constitution espagnole du 27 septembre 2011 est rédigé de la façon suivante : « *La situation économique et financière actuelle, marquée par une crise profonde et prolongée, n'a fait que renforcer l'avantage d'insérer ce principe de référence dans notre Constitution (la stabilité budgétaire) avec l'objectif de renforcer la confiance dans la stabilité de l'économie espagnole à moyen et long terme.* » in « Reforma del artículo 135 de la Constitución española », 2011 (traduit par l'auteur).

1.2 LES ORIGINES RESPECTIVES DES RÈGLES-CONTRAINTES ET DES RÈGLES D'ENGAGEMENT

Le développement de la réflexion sur les règles budgétaires a donné lieu à deux orientations théoriques, qui aboutissent toutes les deux à l'idée de règles budgétaires, mais en fonction de raisonnements différents. La première orientation correspond à une logique de règle-contrainte. Les règles budgétaires sont envisagées comme un moyen de réduire le pouvoir discrétionnaire des décideurs politiques. Les premières études correspondant à cette orientation ont été menées à partir des règles budgétaires des États fédérés américains. La seconde orientation procède d'une analyse institutionnelle et correspond à une réflexion sur l'influence des institutions politiques et des institutions budgétaires sur la conduite de la politique budgétaire. Cette orientation a progressivement abouti, à partir des années 1990, à la thèse de la délégation et de l'engagement, dont découle la notion de règle d'engagement. Nous présentons successivement le développement de ces deux orientations.

1.2.1 *La genèse des règles-contraintes*

Une étude pionnière en matière de règles-contraintes fut menée en 1984 par la Commission consultative pour les relations intergouvernementales aux États-Unis (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1987). Cette étude s'inscrivait dans le contexte d'une réflexion sur une éventuelle adoption d'une règle budgétaire au niveau fédéral. Cette réflexion s'est d'ailleurs traduite en 1985 par l'adoption du Gramm-Rudman-Hollings Act.

Cette étude portait sur les règles d'équilibre budgétaire des États fédérés américains. Elle avait pour objectif de mesurer la relation entre le degré de rigueur de ces règles, degré variable selon les États, et le degré de discipline budgétaire, mesuré par les soldes budgétaires. Le degré de rigueur est représenté par un indice, appelé l'indice ACIR⁵. La construction de cet indice repose, d'une part, sur la distinction entre cinq niveaux de rigueur dans l'application de la règle et, d'autre part, sur le support juridique de la règle, certains États ayant des règles ancrées dans des lois ordinaires et d'autres ayant des règles constitutionnelles.

Les cinq niveaux de rigueur dans l'application de la règle sont les suivants :

- Niveau 1 : le gouverneur doit soumettre un budget en équilibre au vote du parlement (1 point) ;
- Niveau 2 : le parlement doit voter un budget en équilibre (2 points) ;
- Niveau 3 : l'État fédéré peut transférer le déficit d'un compte de résultat budgétaire dans l'exercice budgétaire de la période suivante (4 points) ;

5 ACIR, du nom de la commission : Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

- Niveau 4 : l'État fédéré n'a pas le droit de transférer le déficit d'un compte de résultat budgétaire dans l'exercice budgétaire de la période suivante (mais les budgets sont des budgets biannuels) (6 points) ;
- Niveau 5 : l'État fédéré n'a pas le droit de transférer le déficit d'un compte de résultat budgétaire dans l'exercice budgétaire suivant (et les budgets sont des budgets annuels) (8 points).

Le niveau 1 ne correspond pas à une obligation d'équilibre. Le gouverneur doit certes présenter un projet de budget à l'équilibre, mais le parlement peut amender ce projet de budget. Le niveau 2 correspond à une obligation de voter des budgets équilibrés (équilibre *ex ante*). Mais un budget voté à l'équilibre ne signifie pas nécessairement un équilibre dans son exécution (*ex post*). Le niveau 3 correspond à une obligation d'intégrer le déficit éventuel d'une année budgétaire dans le budget de la période suivante. Mais le fait qu'un tel transfert vers l'exercice budgétaire de la période suivante puisse être effectué de façon infinie limite fortement la contrainte d'équilibre. Les niveaux 4 et 5, en revanche, correspondent à une obligation effective d'équilibre budgétaire, soit dans le cadre de budgets biannuels (niveau 4), soit dans le cadre de budgets annuels (niveau 5).

Pour chaque État, le score retenu pour le calcul de l'indice ACIR résulte du nombre de points correspondant au niveau de rigueur le plus élevé, auquel s'ajoutent un point si le support juridique de la règle est une loi ordinaire, deux points s'il s'agit de dispositions constitutionnelles. Si l'on excepte le Vermont, qui n'a pas de règle d'équilibre budgétaire et pour lequel l'indice est, par conséquent, égal à 0, le nombre de points va de 2, pour les États ayant une règle de niveau 1 ancrée dans une loi simple, à 10 pour les États ayant une règle de niveau 5 ancrée dans la Constitution.

En utilisant des modèles de régression et en se basant sur les soldes des budgets généraux des États fédérés pour la période 1980-1984, la Commission consultative pour les relations intergouvernementales estimait que le degré de rigueur des règles d'équilibre budgétaire avait un effet positif sur la discipline budgétaire des États fédérés.

L'indice ACIR a été utilisé par plusieurs auteurs. Ce fut notamment le cas de Bohn et Inman (1996), qui utilisèrent cet indice en le complétant avec d'autres caractéristiques des règles budgétaires. À partir d'une étude sur les soldes budgétaires de 47 États fédérés des États-Unis, pour la période allant de 1970 à 1991, ils mirent en évidence trois caractéristiques qui, selon eux, exercent un effet sur la discipline budgétaire :

- Le niveau de rigueur dans l'application de l'équilibre budgétaire. Ils reprennent les cinq niveaux de rigueur établis par la Commission consultative pour les relations intergouvernementales et constatent que le degré de discipline budgétaire est plus élevé dans les États ayant des règles d'équilibre de niveaux 4 et 5 que dans les États ayant des règles de niveau de rigueur inférieur.
- Le degré d'indépendance de l'organe chargé du contrôle de l'application de la règle. C'est à la Cour suprême de l'État qu'incombe le contrôle de l'application de la règle. Ces auteurs constatent que, parmi les États qui ont une règle

d'équilibre *ex post*, (niveaux 4 et 5), le mode de nomination des juges à la Cour suprême a un effet sur le degré de discipline budgétaire. Le degré de discipline budgétaire est plus élevé dans les États où les juges sont élus par les citoyens que dans ceux où ils sont nommés par le gouverneur ou le parlement.

- Le support juridique de la règle. Une règle ancrée dans une loi ordinaire peut être abrogée ou suspendue par une majorité parlementaire simple. Une même assemblée parlementaire pourrait, par conséquent, voter un budget en déficit et abroger la règle d'équilibre budgétaire qui s'y oppose. Une telle opération serait plus difficile avec une règle constitutionnelle dont la modification suppose une majorité des deux tiers au parlement ou l'organisation d'un référendum. Ces auteurs estiment par conséquent qu'une règle ancrée dans la Constitution est plus efficace qu'une règle ancrée dans une loi ordinaire. La différence de discipline budgétaire qu'ils constatent entre les États ayant une règle constitutionnelle et les États ayant une règle ancrée dans une loi ordinaire n'est cependant pas significative d'un point de vue statistique, du fait selon eux du petit nombre d'États ayant une règle ancrée dans une loi ordinaire⁶.

Dans une autre étude parue également en 1996 et portant le titre évocateur « Les règles d'équilibre budgétaire sont-elles efficaces : l'expérience américaine et les enseignements possibles pour l'Union économique et monétaire », Inman (1996) complète ces caractéristiques par d'autres éléments pour définir la configuration d'une règle budgétaire efficace. Une règle budgétaire efficace présente, selon Inman (1996), les caractéristiques suivantes :

- l'équilibre budgétaire est défini *ex post* ;
- la mise en œuvre de la règle est assurée par un organisme indépendant du pouvoir politique, qui peut être saisi par l'ensemble des citoyens ;
- les sanctions pour non-respect de la règle sont des sanctions lourdes ;
- il est difficile de modifier la règle ;
- la suspension à titre provisoire de la règle suppose l'accord d'une majorité qualifiée.

Ces critères correspondent à la conception selon laquelle l'efficacité d'une règle budgétaire dépend de son aptitude à contraindre la politique budgétaire menée par les décideurs politiques.

1.2.2 L'analyse institutionnelle

La seconde orientation s'est développée à partir d'analyses portant sur l'influence des institutions sur les performances budgétaires. Le point de départ de ces analyses réside dans les différences entre pays en ce qui concerne les rythmes d'augmentation des déficits et des dettes publics, à partir des années 1970.

6 Parmi les 34 États ayant une règle imposant l'équilibre dans l'exécution du budget (niveaux de rigueur 4 et 5), 31 ont une règle constitutionnelle et trois une règle ancrée dans une loi simple.

TABLEAU 1.1Niveau de la dette publique dans des pays de l'OCDE en 1975 et en 1990 (en pourcentage du PIB)⁷

	1975	1990
Belgique	61	128
Italie	60	106
Irlande	64	97
Pays-Bas	41	79
Grèce	22	78
Danemark	12	68
Japon	22	66
Autriche	24	58
Etats-Unis	43	56
Suède	29	44
Allemagne	25	43
France	41	43
Royaume-Uni	64	39
Norvège	45	32

L'augmentation de la dette publique fut rapide dans certains pays (Belgique, Italie, Irlande et Pays-Bas), beaucoup plus lente dans d'autres (États-Unis, France, Royaume-Uni). La démarche adoptée par ces analyses consiste à mettre les différences entre pays en termes de croissance de la dette publique sur le compte de différences institutionnelles.

Les institutions étudiées sont les institutions politiques et les institutions budgétaires. Certaines analyses se spécialisent dans les effets des institutions politiques sur les performances budgétaires, alors que d'autres abordent la question du point de vue des institutions budgétaires.

Les institutions politiques

Les institutions politiques sont constituées de l'ensemble des règles, des normes et des pratiques ayant des fonctions propres dans le système politique. Le cadre commun de référence adopté par l'ensemble des études est celui des institutions démocratiques. Les institutions politiques qui exercent une influence sur les performances budgétaires sont d'une part la composition des gouvernements, d'autre part les règles électorales.

⁷ Tableau constitué à partir des données figurant dans Alesina et Perroti (1999).

• *La composition des gouvernements*

L'influence de la composition des gouvernements a été notamment mise en évidence par l'étude de Roubini et Sachs (1989), menée à partir de données émanant de pays de l'OCDE et couvrant la période 1961-1985. Cette étude montre la forte influence exercée par la composition des gouvernements sur les performances budgétaires, à partir du milieu des années 1975.

Le tableau suivant, qui provient de l'étude de Roubini et Sachs, permet d'illustrer ce phénomène.

TABEAU 1.2

Hausse de la dette publique et composition du gouvernement : 1975-1985.⁸

Pays	Hausse de la dette publique (moyenne annuelle en %)	Composition du gouvernement
Belgique	6,16	coalitions multipartites
Irlande	5,8	petites coalitions
Danemark	4,53	coalitions multipartites
Suède	4,41	petites coalitions
Italie	3,65	coalitions multipartites
Japon	2,86	gouvernements homogènes
Autriche	2,34	gouvernements homogènes
Pays-Bas	2,19	coalitions multipartites
Allemagne	2,12	coalitions à deux partis
Finlande	1	présidentiel avec gouvernements de coalition
France	0,57	présidentiel avec gouvernements de coalition
États-Unis	0,25	présidentiel avec gouvernements divisés
Royaume-Uni	-0,97	gouvernements homogènes
Norvège	-1,97	gouvernements homogènes ou petites coalitions

D'une façon générale, les pays où la dette publique enregistre l'augmentation la plus rapide sont des pays dirigés par des gouvernements de coalition associant un

⁸ Ce tableau présente les données des pays étudiés par Roubini et Sachs. La seconde colonne (hausse de la dette publique) indique la hausse du taux d'endettement net annuel moyen, en pourcentage du PIB, de 1975 à 1985. En ce qui concerne la composition des gouvernements, une coalition multipartite est un gouvernement auquel participent au moins trois partis politiques. Une petite coalition est une coalition entre des partis proches d'un point de vue idéologique. Par ailleurs, Roubini et Sachs effectuent une distinction entre les régimes parlementaires et les régimes présidentiels. Bien que la France et la Finlande présentent certaines caractéristiques du régime parlementaire (responsabilité du gouvernement devant le parlement), Roubini et Sachs ont classé ces pays dans la catégorie des régimes présidentiels.

nombre élevé de partis politiques (Belgique, Danemark, Italie). À l'inverse, des gouvernements homogènes sont associés à de faibles augmentations de la dette publique.

Les auteurs expliquent ce phénomène par le problème des biens communs, qui se ferait davantage sentir, toutes choses égales par ailleurs, dans les gouvernements de coalition que dans les gouvernements homogènes. Dans les gouvernements de coalition, en l'absence de procédures de coopération efficaces, chaque parti est tenté de défendre en priorité le point de vue qui correspond à son orientation idéologique et aux intérêts de son électorat. Cela correspond à une option de non-coopération, qui se traduit en matière budgétaire par un biais pour le déficit.

• *Les règles électorales*

L'effet des règles électorales sur les performances budgétaires a fait l'objet d'un grand nombre d'études. Il existe cependant des divergences d'interprétation sur la façon dont s'exerce cet effet. Une première série d'études porte sur la taille des circonscriptions électorales. La taille des circonscriptions correspond au nombre de sièges à pourvoir par circonscription. Une première configuration est constituée de petites circonscriptions avec un élu par circonscription (Chambre des représentants américaine ou Chambre des communes britannique). À l'autre extrémité se trouve la configuration constituée d'une circonscription unique, de grande taille, correspondant à l'ensemble du pays et à la totalité des sièges à pourvoir (Knesset israélienne ou Assemblée nationale néerlandaise). La taille des circonscriptions exerce une influence sur l'étendue des groupes d'intérêt représentés par les élus (Persson et Tabellini, 2000). Avec de grandes circonscriptions, les groupes d'intérêts représentés sont des groupes socio-économiques étendus, alors qu'avec de petites circonscriptions, il s'agit de groupes ayant une localisation géographique restreinte. Cette différence dans l'étendue des groupes d'intérêt exerce une influence sur le contenu des programmes de dépense publique. En revanche, la question de l'influence de la taille des circonscriptions sur le niveau de la dépense publique et des déficits publics ne fait pas l'objet d'un consensus (Persson et Tabellini, 2000 contre Milesi-Ferretti et coll., 2002).

Une seconde série d'études porte sur le mode de scrutin. Il existe un consensus pour considérer que, toutes choses égales par ailleurs, le scrutin proportionnel s'accompagne de moins bonnes performances budgétaires que le scrutin majoritaire. À partir d'une étude menée dans 85 pays, Persson et Tabellini (2003) considèrent que, pour les années 1990, le scrutin proportionnel correspond à un niveau de la dépense publique supérieur de cinq points et à un niveau de déficit public supérieur de deux points aux niveaux atteints avec un scrutin majoritaire. De même, Stein et coll. (1999) constatent, dans une étude menée auprès de 26 pays d'Amérique latine, que le scrutin proportionnel s'accompagne à la fois de dettes publiques plus élevées et de politiques conjoncturelles davantage procycliques que le scrutin majoritaire.

L'explication généralement invoquée, et qui fait consensus, repose sur les effets du mode de scrutin sur la composition des gouvernements. Le scrutin

proportionnel favorise la constitution de gouvernements de coalition, alors que le scrutin majoritaire tend à la constitution de gouvernements homogènes. L'explication par le mode de scrutin rejoint par conséquent l'explication par la composition du gouvernement. Une seconde explication, moins consensuelle, se base sur les effets du mode de scrutin sur l'étendue des groupes d'intérêt (Persson, Roland, Tabellini, 2006). Le mode de scrutin majoritaire favorise la représentation de groupes d'intérêt restreints. Dans un système opposant deux partis politiques, avec un mode de scrutin majoritaire, un parti politique peut remporter les élections au niveau national avec seulement 25 % des voix (50 % des voix dans 50 % des circonscriptions). L'élément décisif pour la victoire n'est pas le nombre global de voix, mais la localisation des électeurs marginaux, c'est-à-dire des électeurs qui permettent d'emporter les circonscriptions clés. Les partis politiques ciblent par conséquent en priorité les groupes d'électeurs permettant de les faire gagner dans les circonscriptions clés. À l'inverse, avec le scrutin proportionnel, le nombre de sièges obtenu dépend du nombre global de voix et les partis politiques ont intérêt à s'adresser à de larges groupes d'électeurs. En fait, l'effet du mode de scrutin renforce l'effet de la taille des circonscriptions pour la détermination de l'étendue des groupes d'intérêt. Il n'y a cependant pas de consensus sur la relation entre la taille des groupes d'intérêt et les performances budgétaires.

Une troisième série d'études porte sur la structure du scrutin (scrutins uninominaux ou scrutins de liste). Les scrutins uninominaux se traduisent par une personnalisation du vote, ce qui a pour effet d'accroître les effets de réputation liés à telle ou telle orientation politique. Avec le scrutin de liste, le degré de responsabilité des décideurs politiques auprès des électeurs est dilué. Cet effet de personnalisation peut influencer les choix de politique budgétaire (Carey, Shugart, 1995). Il n'existe cependant pas d'études empiriques spécifiques sur la relation entre structure du scrutin et performances budgétaires.

En fait, les trois types de règles électorales sont fortement corrélés, avec d'une part des règles associant petites circonscriptions, scrutin majoritaire et scrutin uninominal et, d'autre part, des règles associant grandes circonscriptions, scrutin proportionnel et scrutin de liste. Le second type de scrutin s'accompagne en général de gouvernements de coalition et donne par conséquent lieu à de moins bonnes performances budgétaires que le premier type de scrutin, qui favorise la constitution de gouvernements homogènes.

Les institutions budgétaires

Parallèlement aux études sur les institutions politiques, une réflexion sur l'influence des institutions budgétaires sur les performances budgétaires s'est développée. Les études de référence à ce sujet sont celles de Von Hagen (1992) et de Von Hagen et Harden (1994), effectuées auprès des 12 pays qui étaient membres de l'Union européenne au début des années 1990. Par la suite, des études ont été menées dans

TABLE DES MATIÈRES

Préface	V
Introduction	VII

CHAPITRE 1

Les règles budgétaires : la genèse	1
1.1 Les arguments théoriques en faveur des règles budgétaires.	2
1.1.1 <i>Le biais pour le déficit</i>	2
1.1.2 <i>L'incohérence temporelle</i>	6
1.2 Les origines respectives des règles-contraintes et des règles d'engagement	8
1.2.1 <i>La genèse des règles-contraintes</i>	8
1.2.2 <i>L'analyse institutionnelle</i>	10
1.2.3 <i>La délégation et l'engagement</i>	17

CHAPITRE 2

Les caractéristiques des règles budgétaires	21
2.1 Agrégat visé par la cible	22
2.1.1 <i>La dette publique</i>	22
2.1.2 <i>Le solde</i>	23
2.1.3 <i>La dépense publique</i>	27
2.1.4 <i>Les recettes publiques</i>	27
2.2 Support juridique	28
2.3 Procédure de mise en œuvre	30
2.4 Comités budgétaires	31

CHAPITRE 3

La question de l'efficacité des règles budgétaires	35
3.1 Les effets des règles budgétaires sur la discipline budgétaire en fonction de leurs caractéristiques	37
3.1.1 <i>La détermination des caractéristiques des règles budgétaires</i>	37
3.1.2 <i>Le contournement des règles budgétaires</i>	42

3.2	Les effets des règles budgétaires sur la discipline budgétaire en fonction de leur environnement politique.	45
3.2.1	<i>La thèse de la délégation et de l'engagement</i>	46
3.2.2	<i>La thèse de la causalité inverse</i>	49
3.2.3	<i>L'approche de Wierds</i>	51
3.3	Les effets des règles budgétaires sur le coût de l'emprunt	54
3.3.1	<i>Les explications par les caractéristiques des règles</i>	54
3.3.2	<i>Les explications par l'environnement politique des règles</i>	56
	Conclusion	59

CHAPITRE 4

	Les règles budgétaires et les objectifs de la politique budgétaire	61
4.1	La politique budgétaire et la stabilisation conjoncturelle	62
4.1.1	<i>La stabilisation conjoncturelle par la politique monétaire</i>	63
4.1.2	<i>Des points de vue en faveur d'une politique budgétaire active</i>	65
4.2	Les règles budgétaires et la stabilisation conjoncturelle	66
4.2.1	<i>Les effets des règles budgétaires sur le cycle économique à partir des règles existantes</i>	67
4.2.2	<i>Les effets des règles budgétaires sur le cycle économique à partir de simulations</i>	70
4.2.3	<i>L'option institutionnelle</i>	72
4.3	Les règles budgétaires et l'investissement public	75

CHAPITRE 5

	Les règles budgétaires communautaires	79
5.1	Les justifications des règles communautaires	80
5.1.1	<i>L'interdépendance financière entre les membres d'une union monétaire</i>	80
5.1.2	<i>Un biais pour le déficit accru</i>	81
5.1.3	<i>Le point de vue opposé</i>	82
5.1.4	<i>Les règles dans une union monétaire : approche coordonnée ou approche autonome</i>	83
5.2	Les difficultés des règles communautaires	83
5.2.1	<i>La régulation conjoncturelle dans les unions monétaires</i>	84
5.2.2	<i>Le difficile compromis entre simplicité et pertinence</i>	85
5.2.3	<i>La faiblesse des mécanismes de mise en œuvre</i>	86
5.3	Règles communautaires et zones monétaires optimales	88
5.3.1	<i>La théorie des zones monétaires optimales</i>	88
5.3.2	<i>Zone euro et zone monétaire optimale</i>	90

CHAPITRE 6

Les règles budgétaires dans six pays : Pays-Bas, Suède, Suisse, Allemagne, Espagne et France	95
6.1 Les règles d'engagement des Pays-Bas	96
6.2 Le cadre budgétaire suédois	101
6.3 Le frein à la dette suisse	107
6.4 Le frein à la dette allemand	110
6.5 Les règles espagnoles	115
6.6 Les règles françaises	119

Conclusion	127
-------------------------	-----

Annexe 1 :

L'indice de rigueur des règles budgétaires de la Direction générale des affaires économiques et financières de l'Union européenne	129
Critère 1 : Support juridique de la règle	129
Critère 2 : Nature de l'organe chargé de veiller au respect de la règle	129
Critère 3 : Nature de l'organe chargé de la mise en œuvre de la règle	130
Critère 4 : Mécanisme de mise en œuvre de la règle	130
Critère 5 : Degré de visibilité de la règle dans les médias	130

Annexe 2 :

L'indice des règles budgétaires établi par Hallerberg, Strauch et Von Hagen ...	131
Critère 1 : Existence de cibles pluriannuelles et forme de ces cibles	131
Critère 2 : Durée des programmes budgétaires pluriannuels	131
Critère 3 : Nature des prévisions budgétaires.	131
Critère 4 : Degré d'engagement sur les cibles	132

Annexe 3 :

L'indice de cyclicité des règles budgétaires	133
Version utilisée par Ayuso-i-Casals et coll. (2007).	133
Versions utilisées par Debrun et coll. (2008).	134

Bibliographie	137
----------------------------	-----

Ouvertures Économiques

Abdelmalki Lahsen, Sandretto René, *Politiques commerciales des grandes puissances.*
La tentation néoprotectionniste.

Barbier-Gauchard Amélie, *Intégration budgétaire européenne.*
Enjeux et perspectives pour les finances publiques européennes.

Beffy Pierre-Olivier, *Initiation à l'économie.*
Compléments en ligne : QCM-exercices.

Burgenmeier Beat, *Politiques économiques du développement durable.*

Cayatte Jean-Louis, *Microéconomie de l'incertitude.*

Dumas André, *Économie mondiale.* Les règles du jeu commercial, monétaire et financier.

Faucheux Sylvie, Hue Christelle, Nicolai Isabelle, *T.I.C. et développement durable.*
Les conditions du succès.

Lupton Sylvie, *Économie des déchets.* Une approche institutionnaliste.

Mussard Stéphane, Seyte Françoise, *Inférence statistique et probabilités*

Schwengler Bernard, *Les règles budgétaires.* Un frein à l'endettement ?

Szpiro Daniel, *Économie monétaire et financière.*

Tazdaït Tarik, *L'analyse économique de la confiance.*

Terraza Virginie, Toque Carole, *Analyse statistique pour la gestion bancaire et financière.*
Applications avec R.

Clair et complet : l'ouvrage de référence pour comprendre les enjeux et les débats autour des règles budgétaires !

- ▶ La **question des règles budgétaires** occupe une place de plus en plus importante dans les **débats portant sur la politique budgétaire**. La montée de l'endettement public dans un grand nombre de pays, la mise en place de l'Union économique et monétaire, ainsi que l'évolution de la théorie économique, permettent d'expliquer cette situation.
- ▶ Les règles budgétaires constituent-elles un frein à l'endettement ? Sont-elles compatibles avec la politique budgétaire ? Peut-il y avoir des règles idéales ? Quelles sont leurs caractéristiques ? En cas de crise économique, faut-il renforcer ou à l'inverse assouplir les règles budgétaires ?
- ▶ Les analyses qui abordent ces questions sont nombreuses. Elles concernent à la fois la science économique, les finances publiques et la science politique. Mais elles sont dispersées dans un grand nombre de contributions, essentiellement en langue anglaise.
- ▶ Le présent ouvrage propose une **présentation des principaux apports théoriques effectués au sujet des règles budgétaires**, des années 1980 à nos jours.
- ▶ Cette présentation a une **dimension thématique** mais également **historique**. Par ailleurs, elle est basée sur l'utilisation de **nombreux exemples**.
- ▶ L'ouvrage s'adresse à un **public très large** : étudiants en sciences économiques, science politique, droit public, candidats aux concours aux grandes écoles ou aux concours administratifs, praticiens ou observateurs de la politique économique – hommes politiques, hauts fonctionnaires, journalistes – et, d'une façon générale, toute personne qui souhaite saisir les enjeux relatifs à la maîtrise de l'endettement public.

Bernard Schwengler est Diplômé de l'Institut d'études politiques de Strasbourg, Agrégé en sciences sociales, Docteur en science politique. Il enseigne les sciences économiques et sociales en classes préparatoires aux grandes écoles, au Lycée Kléber à Strasbourg.



<http://noto.deboeck.com> : la version numérique de votre ouvrage

- 24h/24, 7 jours/7
- Offline ou online, enregistrement synchronisé
- Sur PC et tablette
- Personnalisation et partage

REGBUD
ISBN 978-2-8041-8741-5
ISSN 2030-2061

www.deboeck.com



Dans le cadre du nouveau Système Européen de Transfert de Crédits (E.C.T.S.), ce manuel couvre **en France** le niveau : Licence et Master.

En Belgique Licence et Master
En Suisse Licence et Master
Au Canada Licence et Master

L
M
D