

A large, light blue world map serves as the background for the title section. The map is centered on the Atlantic Ocean, with the Americas on the left and Europe and Africa on the right.

DÉMOCRATIE, DÉCENTRALISATION ET DÉFICITS BUDGÉTAIRES EN AMÉRIQUE LATINE

SOUS LA DIRECTION DE
KIICHIRO FUKASAKU
ET RICARDO HAUSMANN



DÉMOCRATIE, DÉCENTRALISATION ET DÉFICITS BUDGÉTAIRES EN AMÉRIQUE LATINE

Sous la direction de
Kiichiro Fukasaku et Ricardo Hausmann

BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT
CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ORGANISATION
DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la République de Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe vingt-trois des pays Membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne le Portugal, la République tchèque, la Suède et la Suisse, ainsi que l'Argentine et le Brésil depuis mars 1994. La Commission des Communautés européennes participe également à la Commission Consultative du Centre.

Il a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays Membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.

Le Centre occupe, au sein de l'OCDE, une situation particulière et autonome qui lui assure son indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. Il bénéficie pleinement, néanmoins, de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.

Also available in English under the title:

DEMOCRACY, DECENTRALISATION AND DEFICITS IN LATIN AMERICA



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES.

*

* *

© BID/OCDE 1998

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Avant-propos

Les contributions publiées dans cet ouvrage ont été présentées en novembre 1997 lors de la huitième conférence du « Forum international sur les perspectives latino-américaines », une manifestation annuelle organisée par le Centre de Développement de l'OCDE et la Banque interaméricaine de développement. Cette conférence s'inscrit dans le cadre du programme de recherche du Centre sur le thème « Grands pays – Grandes régions » et relève de ses activités de coopération extérieure.

Table des matières

Préface	
<i>Jean Bonvin et Enrique V. Iglesias</i>	7
Remarques préliminaires	
<i>Jean Bonvin</i>	9

PREMIÈRE PARTIE DÉMOCRATIE, DÉCENTRALISATION ET RÉSULTATS BUDGÉTAIRES

Institutions budgétaires dans les démocraties décentralisées : quelle voie suivre ?	
<i>Ricardo Hausmann</i>	13
Performances budgétaires en Amérique latine : quelques explications	
<i>Michael Gavin et Ricardo Hausmann</i>	35
Systèmes électoraux et cycle budgétaire	
<i>Mark Hallerberg et Jürgen von Hagen</i>	73
Décentralisation budgétaire et taille des gouvernements en Amérique latine	
<i>Ernesto Stein</i>	107
Décentralisation budgétaire et stabilité macro-économique : l'expérience des grands pays en développement et en transition	
<i>Kiichiro Fukasaku et Luiz R. de Mello Jr.</i>	137
Le fédéralisme budgétaire dans les pays de l'OCDE	
<i>Jon Blondal</i>	169

DEUXIÈME PARTIE

LE POINT DE VUE DES DÉCIDEURS

Argentine	
<i>Andrew Powell</i>	183
Brésil	
<i>Marcelo Piancastelli de Siqueira</i>	197
Chili	
<i>Carlos Ominami</i>	201
Colombie	
<i>Rudolf Hommes</i>	205
Allemagne	
<i>Harald Rehm</i>	209
Mexique	
<i>Ariel Buira</i>	213
Portugal	
<i>Jorge Braga de Macedo</i>	219
Bolivie	
<i>Gonzalo Sanchez de Losada</i>	231
Programme	235
Liste des auteurs et des participants	239

Préface

La Banque interaméricaine de développement et le Centre de Développement de l'OCDE organisent conjointement chaque année un *Forum international sur les perspectives latino-américaines*. Depuis sa création en 1990, cette manifestation annuelle est devenue un outil de dialogue précieux pour les décideurs des pays de l'OCDE et ceux des pays d'Amérique latine. Cet ouvrage rassemble les Actes du huitième Forum qui s'est tenu à Paris en novembre 1997.

Le thème de ce huitième Forum — « Démocratie, décentralisation et déséquilibres budgétaires en Amérique latine » — reflète deux grandes tendances politiques et économiques en Amérique latine, à savoir : la consolidation de la démocratie et la décentralisation budgétaire. La conjonction de ces tendances aura un impact significatif sur les performances budgétaires à venir de la région. La prise de décision démocratique concernant la fiscalité et les dépenses publiques passe par un processus d'action collective. Or, ce processus présente des risques qui, en l'absence de structures institutionnelles appropriées, peuvent entraîner de mauvais résultats tels qu'un « penchant pour le déficit » dans les finances publiques, une réaction « procyclique » déstabilisante aux crises et aux fluctuations de l'économie, et une trop grande influence des échéances électorales sur la fiscalité et les dépenses. La décentralisation accroît les risques liés à la gestion budgétaire car elle délègue aux niveaux de gouvernement inférieurs le pouvoir de lever l'impôt et d'ordonner les dépenses.

Le Forum a comporté deux sessions : une réunion d'experts et une conférence publique animée par quelques intervenants. Cet ouvrage reprend cette division. Plusieurs chapitres insistent sur l'importance, mais aussi sur la complexité du choix de structures institutionnelles capables de garantir de bons résultats budgétaires dans le cadre d'un processus de plus en plus démocratique et décentralisé. Il ressort de l'histoire récente des pays d'Amérique latine, rappelée dans cet ouvrage, que les institutions et les règles budgétaires des pays de la région, y compris l'ampleur et les modalités de la décentralisation budgétaire, doivent être cohérentes avec l'objectif plus général de renforcement des institutions démocratiques. L'efficacité et la transparence du processus budgétaire s'en trouveraient accrues et l'ensemble des niveaux de gouvernement bénéficieraient d'une orientation budgétaire appropriée.

Nous souhaitons que cet ouvrage fasse progresser le débat sur la politique budgétaire en Amérique latine et contribue à la définition de politiques assurant une bonne gestion des finances publiques.

Jean Bonvin
Président
Centre de Développement de l'OCDE
Paris

Enrique V. Iglesias
Président
Banque inter-américaine de développement
Washington, D.C.

février 1998

Remarques préliminaires

Jean Bonvin

La Banque interaméricaine de développement et le Centre de Développement de l'OCDE organisent conjointement depuis 1990 un Forum international sur les perspectives latino-américaines. Le succès de ces rencontres annuelles tient essentiellement à la nature même du Forum qui offre une occasion unique de traiter des nouveaux problèmes auxquels sont confrontés les décideurs d'Amérique latine. Les thèmes abordés et les participants invités aux précédentes rencontres soulignent la pertinence de ce Forum international qui permet aux responsables gouvernementaux et à des personnalités d'Europe et d'Amérique latine de débattre des politiques à mettre en œuvre.

Le Forum de cette année s'inscrit dans cette lignée. Le thème à l'ordre du jour est particulièrement opportun. En effet, au cours de ces dernières années, plusieurs travaux de recherche ont apporté un nouvel éclairage sur les interactions entre décentralisation et finances publiques dans les pays Membres et non membres de l'OCDE. L'intérêt accru porté à ces interactions montre que la perception générale du rôle de l'État dans l'économie a beaucoup évolué et de nombreux pays, notamment en Amérique latine, sont de plus en plus conscients de la nécessité de gérer la politique budgétaire dans le cadre d'un processus démocratique de prise de décision.

Le Forum offre une excellente occasion aux hauts fonctionnaires des pays de l'OCDE et d'Amérique latine ainsi qu'aux experts internationaux d'échanger leurs avis sur ce nouveau problème politique. Tirer des leçons des expériences tierces est une phase importante du processus d'élaboration des stratégies politiques. Pour reprendre un terme de finances publiques, nous sommes convaincu que ce Forum donnera lieu à des externalités positives considérables.

Le thème abordé cette année appelle trois observations.

Tout d'abord, la stabilité macro-économique et la croissance durable en Amérique latine dépendent dans une large mesure de l'assainissement des finances publiques. Les programmes de stabilisation récemment mis en œuvre dans cette région ont porté leurs fruits dans la mesure où les déséquilibres budgétaires ont été soit supprimés, soit maîtrisés. La décentralisation budgétaire a toutefois suscité des doutes quant à la

capacité des collectivités locales à gérer des ressources plus conséquentes, à répartir le plus efficacement possible les dépenses publiques et à procéder au recouvrement des impôts. L'existence et l'efficacité des instruments budgétaires nécessaires pour atteindre ces objectifs ont également éveillé quelques craintes. Compte tenu des disparités en matière de développement économique et social qui caractérisent la région, et plus particulièrement les pays de grande taille, il est possible que le manque potentiel de compétences locales dans le domaine de la gestion soit un frein supplémentaire à la décentralisation budgétaire. Des recherches récentes sur la théorie des choix publics montrent que les mesures de dissuasion ou d'incitation pour assainir les finances publiques peuvent varier en fonction du niveau de gouvernement. Les autorités locales peuvent, en outre, rencontrer des problèmes différents en termes d'endettement et d'accès à de nouvelles sources de financement.

En second lieu, ce Forum attire également l'attention sur l'importance de la corrélation entre les systèmes électoraux et les institutions budgétaires, ainsi que sur les implications de ce phénomène sur le plan budgétaire. Les intérêts en jeu sont extrêmement complexes et délicats d'un point de vue politique. Dans le même temps, il s'agit d'un domaine dans lequel les pays d'Amérique latine pourraient tirer parti de l'expérience des pays de l'OCDE.

Enfin, nous aimerions souligner un problème plus général, important pour l'avenir de l'Amérique latine, à savoir la nécessité de coordonner avec plus d'efficacité les politiques budgétaires en vigueur, d'harmoniser les régimes fiscaux entre les nations commerçantes en cohérence avec l'évolution récente vers la mondialisation de la production et des investissements, et de créer des zones régionales de libre-échange. Le MERCOSUR compte parmi les zones de libre-échange récemment instituées les plus prospères. La recherche d'une plus grande stabilité des taux de change et des prix relatifs internationaux est l'une des conditions de base du renforcement de l'intégration des pays commerçants. Compte tenu de la libéralisation croissante des marchés financiers, atteindre cette stabilité va aujourd'hui de pair avec la mise en place d'une politique financière commune dans la mesure où les pays membres du Mercosur ont des difficultés, à des degrés divers, à mener une politique monétaire indépendante. L'intégration monétaire au sein de l'Union européenne constitue à cet égard un exemple concret. Dans la mesure où nos économies deviennent chaque jour plus interdépendantes, il nous semble qu'assurer la cohésion de l'économie au niveau mondial dépend désormais des politiques monétaires mises en œuvre.

PREMIÈRE PARTIE

DÉMOCRATIE, DÉCENTRALISATION ET RÉSULTATS BUDGÉTAIRES

Institutions budgétaires dans les démocraties décentralisées : quelle voie suivre ?

Ricardo Hausmann¹

Introduction

L'Amérique latine se démocratise. En 1980, sur les 26 pays membres emprunteurs auprès de la Banque interaméricaine de développement, seuls 13 avaient un gouvernement démocratique. A présent, tous en ont un. La démocratie se décentralise également de plus en plus. Alors qu'en 1980, seuls trois pays élaient leurs maires par un vote direct, à présent 17 procèdent ainsi et, dans 6 autres pays, les maires sont nommés par un conseil municipal élu. Ce processus s'accompagne d'une décentralisation des dépenses. La part de dépenses publiques émanant des niveaux inférieurs de gouvernement (États fédérés et autorités locales) est passée d'environ 15 pour cent à 20 pour cent au cours de la dernière décennie.

Cette démocratisation va de pair avec l'amélioration de la discipline budgétaire. Alors qu'en 1983, seuls 4 pays affichaient des déficits inférieurs à 3 pour cent du PIB, c'est à présent le cas de 16 pays. En moyenne, les déficits de cette région du monde étaient inférieurs à 2 pour cent du PIB en 1996. En outre, dans les années 90, les déficits se situaient nettement en deçà des niveaux observés en moyenne pour les pays industrialisés.

Par conséquent, les craintes que la démocratie conduise à un relâchement de la discipline budgétaire semblent injustifiées par l'expérience récente de l'Amérique latine. Cependant, il ne faut pas écarter ces craintes trop rapidement. Après tout, la prise de décision collective comporte bien des risques qui ne doivent pas être sous-estimés. En matière budgétaire comme dans d'autres domaines, les gouvernements doivent traiter au moins quatre types de problèmes : *l'agrégation des préférences, la coordination, l'asymétrie de l'information (ou « problème d'agence ») et l'engagement*. Pour ce faire, ils doivent utiliser les règles et les procédures qui régissent les interactions entre les différentes parties prenantes.

Si l'Amérique latine a réussi à obtenir de bons résultats, c'est précisément parce qu'elle a trouvé des solutions pour gérer certains de ces risques. Elle n'a cependant pas été capable de les traiter tous. En particulier, alors qu'elle a réussi à limiter son *penchant pour le déficit*, du moins selon les critères de l'OCDE, tous les pays n'ont pas rencontré un succès égal. C'est pourquoi la maîtrise du penchant naturel d'un système politique pour l'endettement et les déficits doit toujours être un sujet de préoccupation. En Amérique latine, il convient également de tenir compte du fait que les budgets sont sujets à une *volatilité* très importante². Les chocs qui frappent le revenu et les dépenses non discrétionnaires sont beaucoup plus forts que ceux observés dans les pays industrialisés. C'est pourquoi les institutions doivent relever des défis de plus grande ampleur. Des recherches récentes³ montrent que les pays traitent cette volatilité de manière extrêmement *procyclique*, ce qui ne peut qu'aggraver la volatilité initiale. Enfin, des éléments solides montrent qu'il existe un *cycle budgétaire électoral*⁴, c'est-à-dire que le déficit augmente fortement pendant les années d'élections, nécessitant des coupes importantes l'année suivante.

C'est pourquoi le défi que doit relever l'Amérique latine est d'améliorer le cadre institutionnel de son processus de prise de décision de manière à ce qu'elle puisse traiter ces problèmes tout en renforçant la démocratie.

Les quatre principaux problèmes de toute institution publique

Agrégation des préférences

Comment opérer des choix sociaux à partir de préférences individuelles ? Depuis que le théorème d'impossibilité de Arrow a montré la complexité de ce processus, bien des théories économiques ont été développées afin d'en comprendre les implications. Dans une démocratie directe, les individus votent en fonction de choix spécifiques. Dans les démocraties par représentation, ils votent pour d'autres qui sont supposés exprimer leurs préférences. Ils peuvent déléguer leurs choix à un individu (par exemple, à un président) ou à un groupe (par exemple à un parlement, à une assemblée législative ou à un congrès à deux chambres). La manière dont les voix sont additionnées pour prendre une décision ou pour élire un certain nombre de représentants et la manière dont le vote des représentants est ajouté reflètent un certain processus d'établissement de correspondances entre préférences individuelles et choix sociaux. Certains systèmes peuvent favoriser les majorités simples, alors que d'autres renforcent le penchant pour le *statu quo* en exigeant des majorités plus importantes pour certaines décisions. D'autres systèmes reflètent une préoccupation pour un équilibre régional (c'est, par exemple, le cas du Sénat américain). Les droits des minorités sont souvent mentionnés dans les dispositions constitutionnelles qui limitent le type de décisions que les représentants politiques peuvent prendre.

Les règles de l'agrégation agissent comme une fonction de correspondance entre les préférences individuelles et les choix sociaux et ont des effets fondamentaux sur le fonctionnement des systèmes politiques et, partant, sur la prise de décision en matière budgétaire.

Pour un même résultat électoral, certaines règles d'agrégation peuvent donner naissance à de larges majorités, alors que d'autres peuvent conduire à une multitude de petits partis qui doivent former des coalitions pour gouverner. Prenons, par exemple, une élection dans laquelle les trois principaux partis obtiennent respectivement 45, 40 et 10 pour cent des voix. Un scrutin uninominal majoritaire à un tour peut donner lieu à une très large majorité, comme ce fut le cas du parti travailliste au Royaume-Uni en 1997. En fait, si les voix étaient réparties de façon homogène sur l'ensemble du pays, le premier parti remporterait tous les sièges au parlement. En revanche, dans un système de représentation proportionnelle, les deux partis les plus petits pourraient former une coalition et contrôler le parlement.

Le degré de décentralisation politique des décisions publiques constitue un autre aspect de ce problème. Pour un même résultat électoral, un système dans lequel les investissements dans les infrastructures routières sont votés par des gouvernements élus au niveau local conduit à une répartition des ressources très différente de celle décidée par l'assemblée législative. En réalité, l'une des forces motrices de la tendance actuelle à la décentralisation est précisément le fait qu'elle permet une correspondance plus étroite entre les préférences locales et les décisions publiques.

En outre, les règles d'agrégation elles-mêmes peuvent avoir une incidence sur le nombre de partis qui coexistent. Les systèmes de représentation proportionnelle et de scrutin à deux tours ont tendance à créer des systèmes politiques comportant un grand nombre de partis, contrairement aux systèmes uninominaux majoritaires à un tour. La manière d'additionner les voix a donc une influence sur la structure politique d'un pays et, en particulier, sur la possibilité de rencontrer des gouvernements minoritaires ou de coalition.

Le choix d'un système politique relève d'un arbitrage entre différents compromis. Du point de vue des questions que nous traiterons plus loin, le compromis entre inclusion et décision est important. Ainsi, certains systèmes conduisent à des gouvernements de coalition qui sont obligés de trouver un terrain d'entente afin de satisfaire aux préférences d'une base électorale plus large. D'autres systèmes peuvent engendrer de larges majorités, mais ils ne tiennent compte des préférences que d'un plus petit nombre de votants.

En particulier, les systèmes à forte représentation proportionnelle ont tendance à comporter un plus grand nombre de partis et une majorité gouvernementale réduite au sein du parlement.

Coordination

Une fois les représentants politiques choisis et lorsqu'ils ont nommé les agents du gouvernement, ces politiciens et les fonctionnaires doivent alors traiter les uns avec les autres en fonction d'un ensemble de règles et de procédures. Cette interaction peut conduire à des distorsions qui émanent de l'interdépendance de leurs décisions. Cette distorsion est connue comme le *problème posé par l'existence de ressources communes*, dont l'anecdote suivante donne un exemple.

Imaginez que vous vous trouvez dans un restaurant qui ne sert que deux plats : du poulet à 10 dollars et du homard à 50 dollars. Vous choisissez le poulet car vous trouvez que le supplément de 40 dollars est un peu élevé. Réfléchissez maintenant à ce qui se passerait si vous étiez avec neuf amis et pensiez partager la note. Si tous les autres prennent du poulet, vous avez le choix entre commander du poulet et payer 10 dollars ou prendre du homard et payer seulement 14 dollars (soit 9 fois 10 plus 50, divisé par 10). Vous êtes donc tenté de commander du homard. Imaginez à présent que tous les autres commandent du homard. Vous pouvez alors prendre du homard pour 50 dollars ou du poulet pour 46 dollars ! (soit 9 fois 50 plus 10, divisé par 10). Il est plus intéressant pour vous de commander du homard. Ainsi, quel que soit le choix des autres, il est plus intéressant pour vous de commander du homard si vous êtes en groupe alors que vous auriez commandé du poulet si vous aviez été seul.

Le choix collectif comporte des risques et cet exemple illustre l'un d'entre eux. Cela tient à la façon dont les interactions sociales faussent les décisions en les rendant inefficaces. Le fait que chaque participant puisse reporter le fardeau des décisions sur les autres pénalise tout le monde. Ces problèmes sont essentiels pour la prise de décision en matière budgétaire car tous les participants décident de l'utilisation d'un fonds commun de ressources fiscales. Ce problème peut être encore plus grave avec la décentralisation car celle-ci permet à un niveau de gouvernement de transférer son fardeau fiscal aux autres.

Les recettes publiques peuvent être envisagées comme une ressource commune qui est perçue comme étant sous-évaluée et qui est donc soumise à une surutilisation. Si quelques participants ont des intérêts convergents, ils demanderont que les dépenses soient orientées vers les programmes qui les intéressent, le coût étant supporté par l'ensemble des contribuables. Si de nombreux groupes procèdent ainsi, les dépenses auront tendance à être excessives. Cette logique peut conduire à un surendettement car chaque groupe peut préférer repousser dans l'avenir le fardeau fiscal *via* des déficits, étant donné qu'il ne paiera qu'une infime partie de cette dette supplémentaire.

Le *problème temporel associé à l'existence de ressources communes*⁵ est lié au problème précédent. Supposons qu'un pays vienne de subir un choc positif et momentané causé, par exemple, par une amélioration des termes de l'échange. La manne budgétaire qui en découle devrait, selon la majorité des gens, être mise de côté pour soutenir les programmes de dépenses durant des périodes moins favorables. Cependant, si certains groupes craignent que d'autres utilisent leur assentiment pour

se saisir des ressources, ils seront incités à faire de même. L'absence de mécanisme de coordination, garantissant que les ressources seront préservées pour plus tard, conduit à leur dilapidation immédiate.

L'*attentisme en matière d'ajustement*⁶ constitue un troisième problème. Lorsque des organismes collectifs hétérogènes doivent prendre des mesures difficiles mais nécessaires, il se peut que la mise en œuvre soit différée en attendant de voir si un autre groupe veut bien supporter le fardeau de l'ajustement. A mesure que ce processus avance, les coûts économiques progressent souvent. L'attentisme est d'autant plus probable que le gouvernement est divisé, ce qui dépend du système électoral, comme nous l'avons expliqué.

Les problèmes de coordination peuvent être résolus *via* la délégation ou *via* la réglementation. Lorsque les pouvoirs sont délégués à une autorité unique, l'externalité présente dans le problème des ressources communes peut être internalisée. Inversement, si l'on pense que le problème des ressources communes entraînera des dépenses ou des emprunts excessifs, il est possible d'instaurer des règles explicites limitant ces choix.

Relations principal-agent

Dans une démocratie par représentation, le public dans son ensemble délègue ses choix à des élus qui nomment ensuite un groupe de personnes aux postes de responsabilité. Les hommes politiques comme les fonctionnaires doivent agir dans le meilleur intérêt de leurs électeurs. Cependant, ils sont évidemment incités à donner la priorité à leur propre intérêt. Voilà l'essence du problème des relations principal-agent ou « problème d'agence »⁷.

Ce problème est des plus aigus lorsque les agents disposent de pouvoirs discrétionnaires étendus, qui leur permettent de choisir librement parmi un plus large éventail de mesures, et lorsque ces choix ne sont pas facilement observables.

Certains dispositifs institutionnels permettent mieux que d'autres de traiter ce problème. L'obligation d'information peut réduire l'asymétrie de l'information dont les agents se servent pour dissimuler leurs actions. La liberté de la presse et la crédibilité du système judiciaire peuvent avoir un pouvoir suffisamment dissuasif pour que les agents restent honnêtes. La capacité à récompenser et à sanctionner les hommes politiques, qui dépend de la structure du gouvernement et de la concurrence inhérente au processus politique, peut imposer des limites aux agents. Les systèmes majoritaires uninominaux à un tour permettent aux électeurs de discipliner les hommes politiques. Les systèmes de représentation proportionnelle qui utilisent des listes de candidats doivent miser sur la discipline de parti.

Un argument souvent avancé pour justifier la décentralisation est qu'elle permet aux électeurs de discipliner les hauts responsables au niveau local qui assument les fonctions qu'auraient des fonctionnaires de rang inférieur dans un système centralisé.

L'une des formes du problème d'agence affecte le cycle budgétaire électoral. Un exécutif non contrôlé peut exploiter l'incapacité du public à opérer une distinction entre une expansion économique saine et une impulsion budgétaire artificielle et non viable, pour provoquer une dynamique l'année des élections, qui sera suivie par des coupes une fois les élections passées.

Le problème d'agence peut être abordé de différentes manières, comme le montre une quantité d'ouvrages consacrés à la gestion d'entreprise. Tout d'abord, rendre les actions de l'agent aussi visibles que possible limite les moyens qu'a ce dernier d'exploiter cet avantage. L'information est donc essentielle. C'est pourquoi les entreprises font vérifier leur situation financière par des auditeurs externes qui informent les actionnaires de façon indépendante de la direction. Dans les systèmes judiciaires transparents, les juges doivent rendre toutes leurs décisions publiques et les instances judiciaires supérieures peuvent analyser ces décisions.

Aligner les intérêts de l'agent sur ceux du principal par des dispositifs de compensation ou d'autres mécanismes peut également être utile. Ainsi, de nombreux cadres dirigeants perçoivent une rémunération sous la forme d'options de souscription d'actions (*stock options*). En Nouvelle-Zélande, le salaire du gouverneur de la Banque centrale dépend du degré de réalisation de l'objectif d'inflation fixé.

Ceux qui doutent de la possibilité de résoudre le problème d'agence dans les pouvoirs publics opéreraient pour une minimisation des activités publiques. C'est l'un des arguments en faveur de la privatisation.

Engagement

Les décisions économiques impliquent un calcul sur l'avenir. Dans ce calcul, l'évolution future de la politique économique est un élément important car elle peut avoir une influence significative sur l'attrait, en termes absolus et relatifs, de différents projets. Cependant, dans une démocratie, les gouvernements futurs décideront, dans une large mesure, de l'évolution de la politique économique. Il se peut que les gouvernements actuels veuillent obtenir certains engagements sur les choix politiques à venir afin de rassurer les investisseurs du moment. Mais les gouvernements futurs peuvent renverser ces engagements. La crédibilité des engagements explicites et implicites à un moment donné devient alors un facteur déterminant pour les investissements. Ce problème est particulièrement grave s'il existe un manque de cohérence sur la durée, c'est-à-dire lorsqu'il est optimal de promettre quelque chose à un moment donné mais qu'il sera optimal d'y renoncer ultérieurement⁸.

Cette logique s'applique tout particulièrement à la dette publique. Pour émettre des obligations, les gouvernements sont incités à promettre qu'ils tiendront leur engagement à servir ces titres. Mais, une fois les obligations émises, ils sont incités à refuser d'honorer ces obligations, soit explicitement *via* un moratoire de paiement, soit implicitement *via* une dévaluation surprise et l'inflation⁹. Sachant cela, les

investisseurs demanderont une importante prime de risque sur ces instruments, et il sera donc moins intéressant de les émettre et plus séduisant de ne pas les honorer. Le marché des emprunts d'État peut ainsi disparaître totalement.

En Amérique latine, l'accès au capital est relativement précaire. Cela peut provenir d'une crédibilité insuffisante. Ainsi, un gouvernement peut souhaiter emprunter en période difficile et rembourser plus tard, lorsque la situation s'est améliorée, afin de lisser les fluctuations économiques et les taux d'imposition. Cependant, s'il existe des doutes sur l'engagement de remboursement de ce gouvernement, les marchés ne voudront pas financer le déficit et le gouvernement peut se voir contraint de réduire ses dépenses et d'augmenter les impôts en période de récession, agissant ainsi de manière procyclique.

Le degré de polarisation de la société est un facteur contribuant à la capacité d'engagement. Si la politique économique reçoit un large soutien, elle sera plus crédible. Mais si l'opposition est en franc désaccord et a de fortes chances de remporter des élections, un changement de politique semble plus susceptible d'intervenir.

La solution traditionnelle aux problèmes d'engagement consiste à supprimer le pouvoir discrétionnaire en adoptant des règles ou des technologies « d'engagement préalable ». Par conséquent, inscrire certaines décisions dans la Constitution ou exiger une majorité de deux tiers pour revenir sur certains choix sont des manières de lier les poings des futurs parlements et décideurs. La plupart des règles, telles qu'une clause d'équilibre budgétaire, ne sont que des solutions de second choix, car d'autres décisions seraient plus efficaces en l'absence de problèmes d'engagement. Par conséquent, une règle de Barro (1979) impliquerait des programmes de dépenses publiques et des taux d'imposition fixes mais laisserait le déficit réagir au cycle économique. Empêcher cet ajustement entraîne une inefficacité et une politique budgétaire procyclique proportionnelles à la volatilité de l'environnement.

Problèmes institutionnels et symptômes budgétaires

Les quatre problèmes que nous venons d'analyser sont étroitement liés aux défis que doivent relever les gouvernements des pays d'Amérique latine en matière budgétaire. Comme le montre le tableau 1, les problèmes de coordination, d'engagement et d'agence peuvent entraîner, de diverses manières, un penchant pour le déficit, une procyclicité et des cycles budgétaires dépendant des élections.

L'arbitrage entre les problèmes

Toute conception institutionnelle de la politique budgétaire implique des choix sur la manière de traiter ces problèmes, entre autres. Cependant, il est intéressant de noter combien le débat économique sur les politiques et les institutions cible de manière excessive un seul des problèmes fondamentaux. C'est pourquoi ceux qui se concentrent

sur les problèmes d'agence (par exemple, l'État prédateur) voudraient minimiser l'engagement du gouvernement. Les auteurs qui se concentrent sur la crédibilité veulent que tout soit clairement inscrit dans la Constitution. Ceux qui se préoccupent du problème des ressources communes s'intéressent principalement à la délégation. Dans la réalité, on ne trouve pas de telles solutions. La raison en est peut-être qu'il est nécessaire de procéder à des arbitrages entre ces différents problèmes.

Tableau 1. Comment les problèmes affectent les performances budgétaires

	Coopération	Engagement	Agence
Penchant pour le déficit	Le problème des ressources communes conduit à un penchant pour le déficit.		Les agents qui profitent de leur accès au pouvoir peuvent accélérer les dépenses et retarder les impôts.
Procyclicité	L'incapacité à coordonner pour mettre les excédents dégagés pendant les périodes d'expansion de côté conduit à des réponses procycliques en période de récession et d'expansion	L'incapacité à s'engager dans des politiques durables conduit à un faible accès aux marchés financiers en période difficile	Les doutes quant aux préférences de l'agent conduisent à une réponse procyclique qui constitue un signal
Cycles budgétaires électoraux		Les doutes sur la personne qui sera au pouvoir conduisent à une instabilité financière en période électorale.	Le risque de ne plus être en fonction accélère les dépenses. Les agents (par ex. l'exécutif) peuvent être incités à accroître le budget aux cours des années électorales pour rester en poste.

Nous avons tenté de regrouper ces arbitrages sur le tableau 2. Il est possible de traiter les problèmes de coordination et d'engagement *via* des règles, mais pas les mêmes, ce qui crée un conflit potentiel. Ainsi, aux États-Unis, certains États possèdent des bureaux d'imposition (*tax boards*) qui sont chargés d'ajuster les prélèvements afin d'assurer l'équilibre budgétaire, après approbation des dépenses par l'assemblée. Cette règle peut rendre les engagements de prêt plus crédibles mais conduire à des dépenses et des prélèvements excessifs car elle ne traite pas le problème de coordination en tant que tel. Les problèmes de coordination peuvent être résolus en déléguant une partie des choix essentiels à une autorité capable d'internaliser les externalités, telle que l'exécutif. En Amérique latine, de nombreux systèmes donnent à l'exécutif le pouvoir de fixer le niveau de dépenses et d'emprunt maximum, et le congrès ne peut pas amender ces paramètres. Cependant, l'exécutif peut abuser de ces pouvoirs car il est soumis aux problèmes d'agence : il peut user de ses pouvoirs discrétionnaires pour manipuler le budget à des fins électorales.

Tableau 2. **L'arbitrage entre les problèmes**

	Coordination	Engagement	Agence
Agrégation	En augmentant le nombre de partis, les systèmes de représentation proportionnelle risquent d'accroître les problèmes de coordination. La discipline de parti peut limiter les problèmes de coordination en faisant en sorte que le parti internalise les externalités, telles que le problème des ressources communes. La majorité relative peut limiter la discipline de parti dans les systèmes présidentiels.	Les règles fixées peuvent améliorer la crédibilité mais limiter la participation politique en empêchant le système politique de modifier les règles.	Le système majoritaire uninominal peut limiter les problèmes d'agence <i>via</i> des sanctions de la part des électeurs. Les systèmes de listes ayant une discipline de parti peuvent limiter la capacité des électeurs à sanctionner les hommes politiques.
Coordination		Traiter les problèmes de coordination <i>via</i> la délégation de l'autorité peut accroître le pouvoir discrétionnaire et aggraver les problèmes d'engagement. En outre, les règles conçues pour traiter les problèmes de coordination peuvent être inadaptées aux problèmes d'engagement.	La délégation peut limiter les problèmes de coordination mais elle risque d'aggraver les problèmes d'agence.
Engagement			L'adoption de règles fixes peut réduire les problèmes d'engagement, mais elle limite la flexibilité. La flexibilité rend les problèmes d'agence possibles. Par conséquent, plus il y a de flexibilité, plus il y aura de problèmes d'agence.

Alors que la BID (1997) montre que l'accroissement de la représentation proportionnelle conduit à une augmentation des déficits, ce qui semble indiquer que les problèmes de coordination s'aggravent à mesure qu'augmente le nombre de partis, la discipline de parti peut réduire le nombre effectif des agents et internaliser l'externalité inhérente au problème des ressources communes. Mais la discipline de parti n'est pas indépendante du système politique. Le tableau 3 laisse à penser que les systèmes de majorité relative (c'est-à-dire les systèmes majoritaires uninominaux) conduisent à une réduction du nombre de partis, mais que les systèmes présidentiels

peuvent conduire à une faible discipline de parti car l’absence de coordination n’entraîne pas la destitution du président (par exemple, aux États-Unis). Cela crée un problème de coordination, chaque député au parlement étant relativement indépendant, malgré le nombre réduit de partis. La discipline des partis peut limiter les problèmes de coordination, à condition que le nombre de partis ne soit pas trop important, comme c’est peut-être le cas au Brésil.

Tableau 3. **Systèmes politiques et problèmes de coordination**

	Présidentiel	Parlementaire
Majorité relative	Peu de partis Faible discipline de parti	Peu de partis Discipline de parti modérée
Représentation proportionnelle	Grand nombre de partis Faible soutien du parlement Discipline de parti modérée	Grand nombre de partis Gouvernements de coalition Discipline de parti forte

Nous pouvons en général distinguer trois stratégies institutionnelles : les règles, la délégation et la transparence/responsabilité. Le tableau 4 présente un synopsis de leur impact en termes de coordination, de crédibilité, de flexibilité et d’agence. Il est possible de résoudre les problèmes de coordination *via* la délégation, mais cela risque d’aggraver les problèmes d’agence au sein de l’autorité dotée des pouvoirs. En outre, cette solution ne traite pas les problèmes d’engagement, car cette autorité est également soumise à des problèmes de manque de cohérence sur la durée. Les problèmes d’engagement peuvent être résolus au moyen de règles, mais ces dernières risquent d’être trop strictes dans un environnement volatil, provoquant ainsi des problèmes de flexibilité. Si l’on complexifie ces règles en introduisant des clauses d’exemption, elles sont sujettes à interprétation, elles peuvent perdre de leur crédibilité et donc provoquer des problèmes d’agence parmi ceux qui ont le pouvoir de les interpréter.

Seule la transparence semble entraîner une amélioration sur tous les fronts. Elle rend l’équilibre collectif plus durable en accroissant la visibilité du comportement d’autrui. Ainsi, le Congrès américain a récemment adopté une règle aux termes de laquelle le comité fiscal conjoint (*Joint Tax Committee*) doit signaler toute disposition fiscale qui concerne moins de 20 entreprises. Selon toute vraisemblance, il sera ainsi plus difficile de satisfaire certains intérêts. La transparence facilite également l’établissement de la crédibilité. La Nouvelle-Zélande a adopté un système dans lequel le gouvernement fixe ses propres objectifs, mais le Trésor, qui bénéficie d’une grande autonomie, informe le public des résultats. Les marchés ont réagi très favorablement à cette solution.

La transparence peut également faciliter l’adoption de règles. La plupart des règles se fondent sur des prévisions budgétaires qui peuvent être manipulées. Dans les années 80, des prévisions trop optimistes ont rendu inefficaces les dispositions Gramm-Rudman de réduction du déficit. En conséquence, le Congrès a retiré à l’exécutif le pouvoir de faire des prévisions budgétaires officielles pour le confier à la Commission du budget au Congrès (*Congressional Budget Office*), qui dispose d’un peu plus d’autonomie¹⁰.

Tableau 4. **Stratégies et problèmes**

	Coordination	Engagement	Flexibilité	Agence
Stratégies reposant sur des règles	Les règles visant à traiter les problèmes de coordination risquent d'être inefficaces ou inadaptées aux problèmes d'engagement.	Les règles visant à traiter les problèmes d'engagement risquent d'être inefficaces ou inadaptées aux problèmes de coordination.	Ne devraient pas être efficaces dans des environnements volatils à moins que ces règles ne soient complexes. Elles risquent d'être utilisées à mauvais escient. En outre, la règle elle-même peut être inefficace.	La règle doit être interprétée et les agents peuvent le faire en fonction de leur propre intérêt, faisant perdre de sa crédibilité à la règle.
Délégation pour la fixation des priorités	La personne chargée de fixer les priorités peut coordonner efficacement.	La personne chargée de fixer les priorités peut rencontrer des problèmes de cohérence sur la durée.	La personne chargée de fixer les priorités peut utiliser son pouvoir discrétionnaire pour s'adapter aux changements de situation.	La personne chargée de fixer les priorités peut aggraver les problèmes d'agence (par ex. cycle budgétaire électoral).
Information/transparence	Lorsque les activités d'autrui ne peuvent être observées, la coordination peut rompre l'équilibre collectif.	Adopter un comportement à faible visibilité risque de ne pas être crédible.	Des informations crédibles sont essentielles pour distinguer les chocs des abus.	Dans la mesure où cela facilite l'observation des activités de l'agent, cela doit réduire les problèmes d'agence.

Réformer des institutions budgétaires en Amérique latine : quelques propositions

L'Amérique latine compte essentiellement des systèmes de représentation proportionnelle, ce qui fait des problèmes de coordination une importante préoccupation. Cette région du monde est sujette à une forte volatilité, aussi la flexibilité est-elle fondamentale et la procyclicité d'autant plus dangereuse et difficile à éviter. Cette région ayant également connu bien des problèmes d'inflation et d'endettement, la crédibilité est une préoccupation essentielle. Nous pouvons donc nous demander quels types de dispositifs institutionnels sont susceptibles de traiter ces problèmes simultanément.

Hausmann et Gavin (dans cet ouvrage) présentent quelques éléments synthétiques pertinents. Les institutions budgétaires qui délèguent plus de pouvoirs à l'exécutif et au ministre des Finances affichent des déficits moyens moins élevés. Malheureusement, ces dispositifs institutionnels semblent insuffisants pour traiter le problème de la procyclicité ou des cycles budgétaires dépendant des élections. Les systèmes de représentation proportionnelle ont tendance à afficher des déficits moyens plus importants et des réponses plus procycliques.

Dans un tel contexte, comment réformer les institutions budgétaires de l'Amérique latine ?

- i) Choisir des institutions budgétaires qui tiennent pleinement compte de la nature du système politique et électoral.

Alors que le système politique (présidentiel ou parlementaire) et électoral (système majoritaire uninominal ou représentation proportionnelle) a une incidence sur les performances budgétaires, il n'est pas réaliste de penser qu'il est choisi en fonction de cette incidence. Il existe d'autres considérations liées à la cohésion sociale qui passent outre les stricts objectifs macro-économiques. Il serait plus raisonnable de proposer que l'on décide des institutions budgétaires sur la base des résultats budgétaires souhaités, en tenant compte de ces systèmes politiques et électoraux. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, la loi de 1994 sur la responsabilité financière (*Fiscal Responsibility Act*) a été votée dans le cadre de la réforme du système électoral de ce pays qui s'est orienté vers davantage de représentation proportionnelle. Cette relation est cohérente avec von Hagen et Hallerberg (dans cet ouvrage) et la BID (1997) qui indiquent que les institutions budgétaires peuvent surmonter certaines des difficultés associées aux systèmes électoraux.

- ii) Mettre en place des arbitres indépendants pour assurer une transparence budgétaire crédible.

La transparence devrait alléger les problèmes de crédibilité, d'agence et de coordination dans tous les arrangements possibles. Cependant, pour que la transparence elle-même soit crédible, il faut que la fonction de médiation soit indépendante, sinon les chiffres seront suspects. L'arbitre indépendant doit produire ou vérifier non seulement les résultats budgétaires mais aussi les prévisions car elles sont à la base des décisions de répartition. Il doit être indépendant par rapport aux définitions du déficit, car l'évolution des dispositifs financiers et institutionnels risque de nécessiter une modification de ces définitions.

Afin de garantir l'autonomie de l'arbitre, les nominations doivent être faites par l'assemblée législative, pour de longues périodes, et obligatoirement à la majorité qualifiée. L'arbitre a une obligation de rendre des comptes : il doit rendre ses informations publiques, expliquer *a posteriori* les écarts entre les valeurs projetées et les valeurs réelles et favoriser la surveillance de la part du Fonds monétaire international.

- iii) Charger l'arbitre indépendant de calculer un déficit corrigé des variations conjoncturelles.

Le déficit budgétaire annuel constitue un très mauvais indicateur de la situation budgétaire structurelle d'un pays, en particulier dans les environnements volatils. En revanche, une méthodologie appropriée doit pouvoir corriger l'impact sur le budget des termes de l'échange, de la situation de la balance des paiements courants, du taux de change réel et des taux d'intérêt, si ces variables ne sont pas à leur niveau d'équilibre. Il convient également de définir une méthodologie pour traiter les dépenses non prévues et les pensions de retraite à verser. Les prévisions à moyen terme pourraient également servir à évaluer la viabilité de la situation budgétaire à long terme.

Visiblement, le calcul d'un déficit corrigé des variations conjoncturelles implique un vaste pouvoir discrétionnaire et une capacité de jugement. Il est très facile de fausser les hypothèses dans le but de parvenir au résultat souhaité. Voilà une raison supplémentaire de faire en sorte que l'arbitre soit indépendant des institutions. Sinon, on pensera qu'il abuse de ses pouvoirs discrétionnaires à l'égard des hypothèses budgétaires pour soutenir un ordre du jour politique donné.

Le calcul du déficit sous-jacent par une entité crédible signalerait aux marchés la nature du déficit du moment. Il s'agirait d'une information importante pour déterminer si les exigences financières de l'État témoignent d'une utilisation efficiente de sa capacité d'emprunt ou si, au contraire, elles sont le signe d'une tentative de retarder des ajustements inévitables.

Déléguer à l'exécutif le choix du niveau de dépenses et du déficit

Déléguer à l'exécutif des choix globaux tels que le volume total des dépenses et des emprunts constitue une manière efficace de limiter le problème des ressources communes. Le Parlement devrait avoir le droit de faire baisser ces chiffres mais pas de les augmenter. Le Parlement devrait avoir le pouvoir de procéder à une nouvelle répartition du budget entre les postes de dépenses. Cependant, il faudrait que l'arbitre indépendant enregistre les véritables changements dans l'affectation des fonds afin d'éviter une sous-estimation délibérée des engagements. Il faudrait que l'exécutif puisse réduire les dépenses de façon unilatérale afin d'être en mesure de s'adapter rapidement aux chocs négatifs. Si le Parlement n'approuve pas un budget, le projet initial devrait devenir une loi pour empêcher les blocages et obliger le Parlement à donner son accord.

iv) Limiter la capacité de l'exécutif à proposer et à réaliser des dépenses et des déficits qui sont compatibles avec la solvabilité intertemporelle.

Les pays qui ont adopté les dispositions énumérées au paragraphe précédent n'ont pas résolu pour autant les problèmes de procyclicité ni de cycle budgétaire dépendant des élections. Il convient donc de prendre des mesures supplémentaires.

L'Amérique latine doit épargner davantage en période d'expansion et la raison pour laquelle elle ne le fait pas réside sûrement dans le problème temporel posé par l'existence de ressources communes. Les marchés peuvent rechigner à financer des déficits stabilisateurs en période difficile car ils pourraient ne pas être à même de déterminer si la réponse est prudente ou inconsidérée, étant donné qu'ils ne savent pas avec certitude si les perturbations sont momentanées ou plus durables. L'absence d'un engagement crédible visant à dégager un excédent suffisant pour rembourser la dette additionnelle peut également jouer, de même que les problèmes d'agence. L'exécutif peut opter pour un déficit excessif parce qu'il veut remporter les élections, ou qu'il fait preuve d'un optimisme excessif devant l'avenir ou encore parce qu'il en retire des bénéfices personnels.

L'adoption d'une règle qui limite le déficit maximum autorisé peut résoudre bon nombre de ces problèmes. Fixer une limite au déficit sous-jacent permettrait de dégager des excédents en période d'expansion et contiendrait les déficits dus à des raisons électorales. Cela permettrait également un ajustement efficace aux chocs négatifs.

v) Charger l'arbitre indépendant de contrôler les règles budgétaires.

Toute règle, comme toute loi, demande à être interprétée. Cependant, cette interprétation doit être faite de manière à ce que les personnes chargées d'appliquer la loi ne puissent pas l'interpréter à leur propre avantage. En outre, il est important que toute personne chargée de cette interprétation soit protégée des pressions exercées par les groupes d'intérêt. C'est pourquoi, aux États-Unis, c'est la Cour suprême, et non l'exécutif, qui est chargée d'interpréter la Constitution et les lois. Les dispositions de la loi antitrust prévoient l'application de la règle de raison, tâche hautement discrétionnaire. Ce sont les organismes antitrust indépendants, et non les ministères du Commerce et de l'Industrie, qui sont habilités à appliquer la règle de raison.

Toute règle budgétaire nécessite une interprétation et il est logique de faire appel à un arbitre indépendant à cette fin. L'ampleur des pouvoirs à octroyer à cet arbitre dépendra vraisemblablement des caractéristiques propres à chaque pays.

Si le marché obligataire et la sphère politique peuvent assurer une discipline suffisante, une meilleure information peut obliger tous les acteurs du domaine budgétaire à agir de manière collectivement responsable. Dans ces pays, l'arbitre indépendant ne devrait être habilité qu'à fournir des informations sur les objectifs de résultats fixés. D'autres pays peuvent souhaiter aller un peu plus loin. Si le budget est soumis à d'importants chocs et que le système politique est fragmenté, le risque d'effondrement de la crédibilité résultant des craintes d'ajustement ultérieur pourrait indiquer une forte volatilité des marchés. En outre, une telle situation risque d'aggraver le problème temporel posé par les ressources communes car il sera plus difficile d'épargner des fonds en vue des périodes difficiles. Il se peut que ces pays souhaitent limiter encore leur marge de manœuvre pour accroître leur crédibilité.

Le *National Debt Board* proposé par von Hagen et Harden (1995) pour les pays d'Europe et le *National Fiscal Council* (NFC) proposé par Eichengreen, Hausmann et von Hagen (1996) pour l'Amérique latine peuvent constituer une autre solution. Ces organismes peuvent être considérés comme des arbitres de contrôle ayant des pouvoirs accrus. Non seulement ils calculeront les déficits courants, évalueront les déficits futurs et les interpréteront en distinguant les effets cycliques des considérations à plus long terme, mais ils pourront également fixer le déficit maximum que le parlement et l'exécutif peuvent autoriser. En d'autres termes, le déficit maximum admissible calculé par ces instances constituerait une contrainte pour le processus politique, même si elle est plus flexible qu'une règle d'équilibre budgétaire classique.

En choisissant cette voie, il est possible de limiter les décisions de ces organismes en les obligeant à appliquer une règle, même si celle-ci s'accompagne d'une grande liberté d'interprétation. La mise en œuvre d'un objectif pour le déficit sous-jacent corrigé des variations conjoncturelles constitue une manière de réduire la marge de manœuvre des instances indépendantes.

Diverses raisons peuvent toutefois rendre ces propositions inacceptables. Dans la pratique, ces organismes n'exercent pas de contrôle direct sur le budget et doivent par conséquent se conformer à la règle de droit, au respect des institutions et à un engagement profond et largement partagé pour aboutir à des résultats budgétaires solides. En outre, la loi peut prévoir d'octroyer une certaine autonomie mais son efficacité n'est pas certaine. Les institutions indépendantes, telles que les banques centrales, les instances chargées de la réglementation des services publics, les instances de surveillance des banques, les autorités antitrust ou antidumping, fonctionnent mieux dans certains environnements que dans d'autres selon les caractéristiques nationales, sectorielles et de conception ainsi que selon la culture politique de chaque pays¹¹. Le législateur peut se demander si l'on peut se fier aux organismes indépendants pour qu'ils exécutent la mission qui leur a été confiée sans abuser de leurs pouvoirs ni les utiliser à mauvais escient.

Il existe suffisamment de degrés de liberté dans la conception des institutions pour définir de manière adéquate un simple arbitre, un *National Debt Board* ou un *National Fiscal Council*. Les pays qui ont des doutes quant à la capacité, la responsabilité et l'indépendance de leurs institutions peuvent commencer avec des formulations qui sont plus proches de celles d'un véritable arbitre. Les pays qui accordent de l'importance aux gains de crédibilité obtenus en réduisant les pouvoirs discrétionnaires du système politique en matière d'emprunt et qui ont confiance dans le bon fonctionnement d'un tel organisme voudront lui conférer davantage de pouvoir.

Un ordre du jour pour une décentralisation budgétaire solide

La décentralisation a le potentiel de résoudre le problème de l'agrégation en rapprochant les décisions des préférences de l'électorat. Elle permet également de limiter le problème d'agence en augmentant la responsabilité des pouvoirs publics. Cependant, en rendant possibles des interactions entre différentes sphères, la décentralisation peut donner naissance à des problèmes de coordination qui se manifestent par des contraintes budgétaires peu strictes.

Stein (1997) et la BID (1997) observent que les gouvernements décentralisés ont tendance à être plus étendus. Ce résultat corrobore plusieurs interprétations, dont la suivante : étant donné que les autorités locales fournissent des biens publics correspondant davantage aux préférences des électeurs, on leur confie davantage de ressources à gérer. En tant que tel, ce résultat ne constitue pas une indication d'inefficacité. Cependant, Stein et la BID constatent également que la forme de la décentralisation influence également la taille du gouvernement. En particulier, les dispositifs les plus susceptibles de conduire à des contraintes budgétaires peu strictes semblent associés à des pouvoirs publics plus étendus. Cet élément constitue une indication claire des distorsions politiques à l'œuvre.

Pour aboutir à un système qui fonctionne bien, il est important que le processus de décentralisation soit organisé de façon à ce qu'il puisse permettre d'améliorer la mise en correspondance des préférences et la responsabilité gouvernementale sans tomber dans le piège des erreurs de coordination. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'*améliorer les institutions démocratiques* et de *renforcer les contraintes budgétaires*. Les cinq propositions suivantes sont liées à ces deux stratégies.

vi) Améliorer la démocratie au niveau local...

La décentralisation peut améliorer les résultats budgétaires si la démocratie au niveau local garantit que les décisions publiques suivent les préférences sociales et oblige les hommes politiques et les bureaucrates à rester honnêtes et responsables. Pour ce faire, les conditions suivantes doivent être réunies : la participation des citoyens, des règles claires concernant le financement des élections et des partis politiques, une presse libre, équitable et reflétant des opinions variées, ainsi qu'un système judiciaire rodé. Sinon, les groupes de pression risquent de découvrir qu'il est à la fois possible et moins coûteux de se livrer à des abus d'influence sur les autorités locales, les grands médias peuvent abuser de leur pouvoir sur la destinée des personnes célèbres, d'importants pans de la vie publique risquent d'échapper à la vigilance de la société et la perception de l'impunité peut avoir des effets très corrosifs. Un système politique qui fonctionne bien constitue une condition *sine qua non* pour le bon fonctionnement du gouvernement, à tous les niveaux.

...mais renforcer les contraintes budgétaires pesant sur les autorités locales.

Des contraintes budgétaires peu strictes sont la conséquence de l'interrelation entre le pouvoir de taxer, de dépenser et d'emprunter et la nature du mécanisme de transfert. Le renforcement de ces contraintes budgétaires exige une conception cohérente de ces quatre aspects.

vii) Limiter le déséquilibre vertical de façon efficiente.

Le déséquilibre vertical, c'est-à-dire la dépendance des collectivités locales à l'égard des transferts émanant de l'État (ou de l'État fédéral), pose des problèmes d'incitation pour la répartition des ressources au niveau local car les initiatives de dépenses n'ont pas à passer le test qui exige des citoyens d'en supporter le coût. Cependant, le déséquilibre vertical est inévitable car de nombreux instruments fiscaux sont plus efficacement gérés de manière centralisée. La centralisation peut permettre des économies d'échelle pour la collecte, réduire les distorsions et les inégalités liées à l'attribution d'une origine géographique aux assiettes fiscales et limiter la concurrence fiscale entre les différentes sphères de pouvoir. Il vaut mieux que les impôts sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée, les taxes à l'importation et à l'exportation et les charges sociales restent du ressort du gouvernement central. Les autorités locales et les gouvernements des États fédérés risquent de s'arroger certains de ces prélèvements. Il faudrait également empêcher les gouvernements locaux d'imposer des taxes équivalant à des droits de douane intérieurs ou limitant les échanges internes.

Étant donné la rareté des instruments fiscaux qui peuvent être utilisés efficacement par des gouvernements infranationaux, le gouvernement central doit faire tout son possible pour renoncer à leur utilisation. Par conséquent, les gouvernements infranationaux devraient être autorisés à prélever les taxes qui font partie des redevances d'utilisation, telles que les péages, les taxes sur les carburants ou les impôts fonciers.

viii) Adopter des règles de transfert stabilisantes et non discrétionnaires.

Quels que soient les efforts pour accroître la capacité fiscale des autorités locales, les déséquilibres verticaux subsisteront et le processus de décentralisation devra définir un système de transferts. Les deux grands principes à suivre lors de sa conception sont l'absence de pouvoirs discrétionnaires et la stabilité. Les transferts discrétionnaires créent des incitations pour que les gouvernements infranationaux dépensent de manière excessive et exigent des transferts supplémentaires. Les pouvoirs discrétionnaires sont réduits s'il existe des règles clairement établies qui définissent à la fois le montant total du transfert et sa répartition régionale.

Il est courant que les règles de transfert reposent sur le partage des recettes collectées à partir soit de prélèvements spécifiques soit du revenu ordinaire total. Ces formules devraient pourtant être évitées. Premièrement, elles conduisent à des transferts qui sont aussi instables et procycliques que leur source, ce qui impose des contraintes inutiles à tous les systèmes politiques des États fédérés et des autorités locales, qui risquent, autant que le gouvernement central, d'avoir d'immenses difficultés à gérer les variations. Il est donc préférable que le gouvernement central assure une certaine stabilisation au lieu d'imposer ce fardeau à chaque gouvernement infranational. Deuxièmement, les règles reposant sur un partage des recettes rendent la tâche plus difficile pour le gouvernement central lorsqu'il s'agit de réduire les écarts budgétaires car ils entraînent une augmentation automatique des dépenses à chaque fois que les recettes progressent.

Une autre solution consiste à fixer le montant du transfert total en pourcentage du PIB, ce qui garantit la stabilité et l'absence de pouvoirs discrétionnaires et ne provoque pas d'augmentation des dépenses lorsque le gouvernement fédéral essaie de combler le déficit.

Les transferts reposant sur le principe du remboursement théorique des coûts peuvent être particulièrement efficaces pour le financement des services sociaux. S'ils se fondent sur le principe de la capitation, c'est-à-dire d'une somme fixe par personne servie, ils ne définissent pas seulement une règle claire mais aussi un signal de prix important. Il s'agit d'une façon de mettre en place le principe selon lequel les ressources budgétaires doivent suivre les sorties et non les entrées. Les transferts dans l'enseignement au Chili en sont un bon exemple. En outre, ces transferts englobent *de facto* un principe de stabilisation.

ix) Clarifier les rôles en évitant les responsabilités concomitantes.

Un autre mécanisme qui assouplit les contraintes budgétaires est l'absence de séparation des responsabilités entre le gouvernement central et les gouvernements infranationaux. Dans bon nombre de pays, le processus de décentralisation n'a pas eu pour conséquence un transfert direct de fonctions et de responsabilités mais un dispositif partagé dans lequel deux niveaux de gouvernement ou davantage finissent par fournir le même service, que ce soit l'enseignement primaire, le logement ou l'entretien des routes. Grâce à ce mécanisme, les gouvernements locaux peuvent obtenir des ressources auprès du gouvernement central en choisissant de fournir moins dans les domaines de responsabilité conjointe et en obligeant le gouvernement central à dépenser davantage dans leur circonscription. C'est la raison pour laquelle une séparation nette des rôles et des responsabilités peut permettre un meilleur contrôle des budgets des gouvernements centraux, une meilleure planification et une meilleure fourniture des services ainsi qu'une utilisation plus transparente des ressources locales et nationales.

x) Fixer des limites contraignantes à la capacité d'emprunt des collectivités locales.

Une autre source de contraintes budgétaires peu strictes est la capacité des gouvernements infranationaux à suremprunter dans l'attente d'un renflouement de la part du gouvernement fédéral ou de la banque centrale. A cet égard, il est important de considérer les options suivantes.

Certains gouvernements, comme celui du Chili, ont choisi d'interdire l'emprunt indépendant, ce qui a pour avantage de réduire les problèmes de coordination mais au prix d'une limitation sévère de la capacité d'investissement des États fédérés et des autorités locales, à moins que des fonds ne soient disponibles d'une quelconque façon. D'autres pays ont choisi davantage d'autonomie. Dans ce cas, il est important que les institutions budgétaires au niveau infranational soient bien conçues. La contrainte qui pèse sur le déficit constitue un élément essentiel. Comme nous l'avons montré, dans le cas des gouvernements nationaux, des dispositions fixes en matière de déficit, telles que des règles d'équilibre budgétaire, sont soit inefficaces soit irréalisables en raison de l'importance de la volatilité en Amérique latine. Il en ira de même au niveau infranational si le gouvernement central ne fournit pas un flux de transferts stabilisé. Cependant, si de tels mécanismes de stabilisation sont mis en place, des limitations sévères de l'emprunt peuvent constituer un élément efficace des institutions budgétaires infranationales. Aux États-Unis, 37 États fédérés ont librement adopté des règles d'équilibre budgétaire.

Ainsi, soit les gouvernements infranationaux ne doivent pas posséder de banques, soit la capacité de ces institutions à prêter directement ou indirectement à leurs propriétaires doit être limitée. Sinon, les gouvernements pourraient contourner leurs propres institutions budgétaires et obliger la banque centrale à les renflouer, comme cela arrive bien trop souvent.

Il convient de fixer des limites claires à la capacité des gouvernements infranationaux à garantir leurs nouveaux emprunts sur les transferts futurs. Alors qu'un tel mécanisme peut réduire le coût du financement en transférant le risque au gouvernement national, il limite la capacité du marché à signaler le caractère non viable de la situation budgétaire, jusqu'à expiration de la garantie. D'ici là, le gouvernement peut être fortement surendetté.

Enfin, un cadre approprié doit être mis en place pour permettre le financement des projets. Les gouvernements infranationaux doivent pouvoir « donner en gage » les flux de trésorerie d'un projet de développement pour garantir le financement. Cependant, des règles claires doivent être arrêtées concernant les cas de défaillance afin de clarifier les droits de propriété et limiter les possibilités de renflouement.

Conclusion

Pendant trop longtemps, les débats de politique budgétaire se sont concentrés sur les objectifs et les instruments, et non sur les institutions et les procédures. On a assisté à un changement d'orientation dans les années 90. Nous n'en savons pas encore suffisamment pour être certains de la marche à suivre. Les études économiques ont à peine effleuré l'interaction entre les institutions politiques, électorales, budgétaires, fédérales et financières, et de longues années seront nécessaires pour réaliser les mêmes progrès dans ce domaine que dans d'autres. Cependant, comme toujours dans le monde politique, il nous faudra agir avant d'avoir fait toute la lumière sur les problèmes. Notre contribution propose un ensemble d'initiatives visant à ouvrir le débat et non à le clore.

Notes

1. Nous avons bénéficié de nombreuses interactions avec les économistes et conseillers qui travaillent pour le Bureau de l'économiste principal de la BID. J'aimerais en particulier remercier Michael Gavin, Ernesto Talvi, Ernesto Stein, Alberto Alesina, Barry Eichengreen, Jurgen von Hagen et Rudolf Hommes. Les réserves d'usage s'appliquent.
2. L'analyse de l'impact de la volatilité en Amérique latine est étudié par la BID (1995) et par Hausmann et Reisen (1996).
3. Voir Gavin, Hausmann, Perotti et Talvi (1996), Gavin et Perotti (à paraître) et Talvi et Végh (1996).
4. Voir Stein, Talvi et Grisanti (1997).
5. Voir Hausmann, Powell et Rigobon (1993) et Aizenman et Powell (1996).
6. Voir Alesina et Drazen (1991), Drazen et Grilli (1993) et Guidotti et Vegh (1992).
7. Pour un examen non technique des problèmes de relation principal-agent, voir Arrow (1985) ; pour un traitement plus technique, voir Hart et Holmstrom (1987).
8. La littérature consacrée au problème de la crédibilité a commencé avec les ouvrages de Kydland et Prescott (1977) et Calvo (1978).
9. Voir par exemple Bulow et Rogoff (1989) et Calvo et Guidotti (1993).
10. Le parti majoritaire au Congrès nomme le chef de la Commission du budget au Congrès. Cette nomination a donc une connotation partisane qui pourrait être évitée si la règle exigeait une majorité plus large.
11. Voir Eichengreen, Hausmann et Piras (1997) pour un débat sur les facteurs qui semblent avoir une incidence sur les résultats de la décentralisation dans la pratique. Cette étude se fonde sur un projet de réseau de recherche de la BID qui compare 18 institutions indépendantes dans 5 pays.

Bibliographie

- AIZENMAN, J. ET R. HAUSMANN (1995), "Inflation and Budgetary Discipline", *NBER Working Paper* No. 5537.
- AIZENMAN, J. ET A. POWELL (1996), "The Political Economy of Saving Behavior and the Role of Capital Mobility", manuscrit, Dartmouth College et Banque centrale d'Argentine.
- ALESINA, A. ET A. DRAZEN (1991), "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, Vol. 81, décembre.
- ALESINA, A., R. HAUSMANN, R. HOMMES ET E. STEIN (1996), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *NBER Working Paper* No. 5586.
- ALESINA, A. ET R. PEROTTI (1995a), "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries", *Economic Policy*.
- ALESINA, A. ET R. PEROTTI (1995b), "Budget Deficits and Budget Institutions", manuscrit, Harvard University et Columbia University.
- ARROW, K., (1985), "The Economics of Agency", in J. PRATT ET R. ZECKHAUSER, (dir.pub.), *Principals and Agents: the Structure of Business*, Massachusetts, Harvard Business School Press, Cambridge.
- BARRO, R. (1979), "On the Determination of the Public Debt", *Journal of Political Economy*, No. 87.
- BULOW, J. ET K. ROGOFF, (1989), "A Constant Recontracting Model of Sovereign Debt", *Journal of Political Economy*, 97, No. 1.
- CALVO, G. (1978), "On the Time Inconsistency of Optimal Policy in a Monetary Economy", *Econometrica* 46, 6.
- CALVO, G. ET P. GUIDOTTI (1993), "On the Flexibility of Monetary Policy: The Case of the Optimal Inflation Tax", *Review of Economic Studies* 60.
- DRAZEN, A. ET V. GRILLI (1993), "The Benefits of Crises for Economic Reform", *American Economic Review*, Vol. 83, juin.
- EDIN, P. ET H. OLHSSON (1991), "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects vs. Minority Effects", *European Economic Review* 35.
- EICHENGREEN, B. (1992), "Should the Maastricht Treaty be Saved?", *Princeton Studies in International Finance*, No. 74.
- EICHENGREEN, B. ET T. BAYOUMI (1994), "The Political Economy of Fiscal Restrictions: Implications for Europe from the United States", *European Economic Review* 38.
- EICHENGREEN, B., R. HAUSMANN ET C. PIRAS (1997), "Autonomia Administrativa de las Instituciones Gubernamentales", Regional Research Network, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.

- EICHENGREEN, B., R. HAUSMANN ET J. VON HAGEN (1996), "Reforming Fiscal Institutions in Latin America: the Case for a National Fiscal Council", manuscrit, Bureau de l'économiste principal, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- GAVIN M., R. HAUSMANN, R. PEROTTI ET E. TALVI (1996), "Managing Fiscal Policy in Latin America : Volatility, Procyclicality and Limited Creditworthiness", *OCE Working Paper*, No. 326, Banque interaméricaine de développement.
- FEREJOHN, J. ET K. KREHBIEL (1987), "The Budget Process and the Size of the Budget", *American Journal of Political Science*, 31.
- GRILLI, V., D. MASCIANDARO ET G. TABELLINI (1991), "Institutions and Policies", *Economic Policy*, 6.
- GUIDOTTI, P. ET C. VÉGH (1992), "Losing Credibility: The Stabilization Blues", *Working Paper* 92/73, Fonds monétaire international.
- HALLERBERG, M. ET VON HAGEN, J. (1997), "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union", *CEPR Discussion Paper* No. 1555.
- HART, O. ET B. HOLMSTROM (1987), "The Theory of Contracts", in T. BEWLEY, (dir.pub.), *Advances in Economic Theory*, Cinquième congrès mondial, Cambridge University Press.
- HAUSMANN, R., A. POWELL ET R. RIGOBON (1993), "An Optimal Spending Rule Facing Oil Income Uncertainty", in E. ENGEL ET P. MELLER (dir. pub.), *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, BID-CIEPLAN.
- HAUSMANN, R. ET E. STEIN (1996), "Recherche des institutions budgétaires adéquates pour une région instable", in RICARDO HAUSMANN ET HELMUT REISEN (dir. pub.), *Consolider stabilité et croissance en Amérique latine*, OCDE-BID, Paris.
- KYDLAND, F. ET E. PRESCOTT (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy* 85,3.
- LIJPHART, A. (1994), "Electoral Systems and Party Systems", Oxford University Press, Oxford.
- RODRIGUEZ, E. (1997), "El Ciclo Politico-Fiscal en Costa Rica", manuscrit.
- ROGOWSKI, R. (1987), "Trade and the Variety of Democratic Institutions", *International Organization* 41, No. 2.
- ROUBINI, N. (1991), "Economic and Political Determinants of Budget Deficits in Developing Countries", *Journal of International Money and Finance*, 10.
- ROUBINI, N. ET J. SACHS (1989), "Political and Economic Determinants of the Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, 33.
- SAINT-PAUL, G. (1994), "Monetary Policy in Economic Transition: Lessons from the French Post-War Experience", *European Economic Review* 38.
- TALVI, E. ET C. VÉGH, (1996), "Can Optimal Fiscal Policy be Procyclical?", manuscrit, Bureau de l'économiste principal, Banque interaméricaine de développement et UCLA.
- VON HAGEN, J. ET I. HARDEN (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, 39.

Performances budgétaires en Amérique latine : quelques explications

Michael Gavin et Ricardo Hausmann

Introduction

Si les formes démocratiques de prise de décision présentent des avantages décisifs sur les autres solutions possibles (légitimité, mécanismes de révélation des préférences des citoyens et moyens de réduire la passivité des pouvoirs publics), il est également vrai que les décisions démocratiques concernant les dépenses publiques et la fiscalité passent par un processus de choix collectif porteur de son lot d'écueils. Ces derniers ne posent pas de problèmes insurmontables et nous montrerons que, pour certains aspects fondamentaux, les performances budgétaires affichent une amélioration spectaculaire à mesure que la démocratie progresse en Amérique latine. Mais, en l'absence de dispositifs institutionnels appropriés, l'interaction des intérêts déterminant les performances budgétaires dans un pays démocratique peut aboutir à de piètres résultats.

Cet ouvrage a pour objectif de contribuer à notre compréhension des performances budgétaires en Amérique latine, et particulièrement de l'influence sur ces performances des dispositifs institutionnels et politiques définissant le processus de décision budgétaire dans chacune des diverses démocraties de la région. Cela suppose de commencer par faire le point sur la politique budgétaire dans cette région. Pour ce faire, dans cette contribution, nous plantons le décor des discussions à venir en présentant certaines des grandes tendances des performances budgétaires des pays d'Amérique latine.

Ce texte est en partie purement descriptif. Mais ces descriptions servent également un objectif de diagnostic et mettent en lumière les défis particuliers de gestion de la politique budgétaire qui résultent de la structure du secteur public et des caractéristiques de l'environnement macro-économique en Amérique latine. Elles

permettent également d'identifier les domaines dans lesquels la politique budgétaire n'a pas toujours relevé ces défis aussi efficacement que possible. Nous nous concentrons ici sur les trois principaux diagnostics :

- i) les pouvoirs publics des pays d'Amérique latine font-ils preuve d'un « penchant pour le déficit », ce qui impose à leur économie un endettement public supérieur au niveau optimal ?
- ii) la politique budgétaire est-elle bien gérée dans un contexte « cyclique », en d'autres termes, va-t-elle à contre-courant des chocs et des fluctuations économiques, ainsi que le voudrait la théorie ou, au contraire, les amplifie-t-elle ?
- iii) et enfin, les performances budgétaires ont-elles fortement tendance à être influencées par les pressions politiques associées aux élections ?

Selon nous, si les pays d'Amérique latine affichent des institutions politiques et des structures de décision analogues à celles des pays industrialisés, le contexte économique dans lequel opèrent dans une large mesure les institutions latino-américaines est très différent, et en fait nettement plus exigeant. Un environnement macro-économique extrêmement volatil se traduit par de fortes fluctuations des recettes fiscales, ce qui impose souvent de très importants ajustements budgétaires. Par ailleurs, l'existence de budgets relativement réduits rétrécit la marge de manœuvre budgétaire. Nous estimons en outre que la volatilité des performances budgétaires est davantage qu'une réaction passive aux chocs macro-économiques en Amérique latine. Contrairement à ce qui se passe dans les pays industrialisés, les performances budgétaires affichent une importante « procyclicité », les dépenses publiques gonflant en périodes fastes et dégonflant en périodes de difficultés, ce qui amplifie les chocs subis par l'économie au lieu de les amortir. Enfin, et une fois encore contrairement à ce que l'on observe dans les pays industrialisés, nous mettons en lumière l'existence d'un cycle budgétaire obéissant dans une large mesure à des motivations électorales, ce qui laisse à penser que les fluctuations de la politique budgétaire motivées par des raisons politiques constituent un problème, du moins dans certains pays.

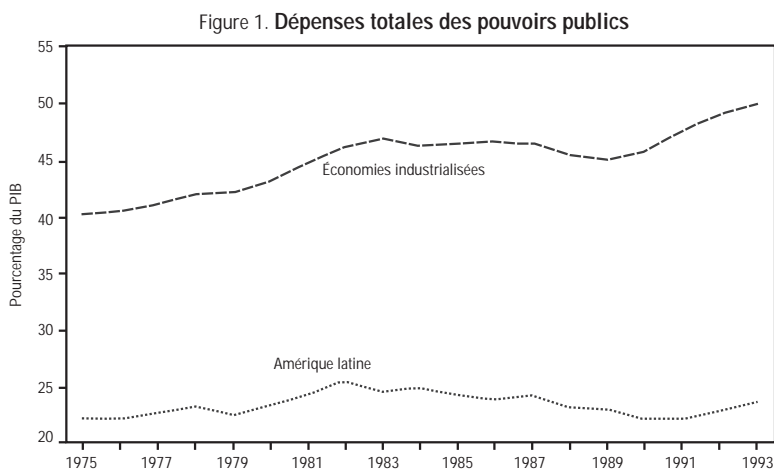
Après la présentation de ces grandes tendances des performances budgétaires, nous présentons brièvement les liens mis en évidence entre les principaux dispositifs institutionnels et les performances budgétaires. Nous nous concentrons ici sur deux facteurs, liés respectivement au système électoral et aux dispositions qui entourent le processus de décision budgétaire. Les systèmes électoraux peuvent causer certaines préoccupations, car les systèmes qui se traduisent par la représentation d'un grand nombre de partis politiques au sein de l'assemblée législative risquent d'accroître les problèmes de coordination. Ce système a l'avantage de favoriser la représentation des différents intérêts politiques, mais au prix d'une réduction de la capacité de décision, avec des conséquences néfastes pour les performances budgétaires. Notre préoccupation quant aux institutions budgétaires est motivée par les preuves, aujourd'hui nombreuses, qui indiquent que les règles de formulation et de validation du budget par la sphère politique peuvent à long terme avoir des conséquences importantes pour les performances budgétaires.

Les recherches antérieures consacrées à l'impact des systèmes électoraux et des institutions budgétaires sur les performances budgétaires se sont concentrées essentiellement sur le problème du penchant pour le déficit¹. Nous complétons les informations à ce sujet, en montrant qu'en Amérique latine, le morcellement du paysage politique est associé à des déficits budgétaires plus importants et des dépenses publiques plus lourdes. Nos données, qui corroborent les recherches antérieures, montrent également que des institutions budgétaires fortes s'accompagnent d'une meilleure discipline budgétaire. Cependant, nous constatons que les institutions budgétaires ne résolvent pas, et peuvent même aggraver, les principaux problèmes budgétaires dont souffre l'Amérique latine, notamment celui de la procyclicité de la politique budgétaire.

Ainsi, si les démocraties d'Amérique latine ont des institutions politiques analogues à celles observées dans les pays industrialisés, ces institutions opèrent dans un contexte à la fois très différent et nettement moins favorable. Cette situation peut se traduire par des problèmes de performances budgétaires tels que ceux que nous identifions ici. Cependant, l'expérience récente de l'Amérique latine nous indique qu'il est possible de surmonter ces problèmes en adaptant les institutions à cet environnement plus complexe.

Taille et structure des pouvoirs publics en Amérique latine

Les pouvoirs publics sont restreints. La taille est la première différence, et peut-être aussi la plus évidente, entre les pouvoirs publics en Amérique latine et dans les pays industrialisés. Dans un pays d'Amérique latine typique, le secteur public dépense environ 25 pour cent du PIB, soit environ deux fois moins que dans un pays industrialisé représentatif (50 pour cent).



Différence frappante avec les pays industrialisés, en Amérique latine, la taille des pouvoirs publics n'a en moyenne pas augmenté depuis les années 80. En effet, malgré une certaine reprise à partir du milieu des années 90, les dépenses publiques en Amérique latine restent en dessous des sommets atteints au début des années 80, alors que les dépenses publiques dans les pays industrialisés ont augmenté de manière spectaculaire sur cette même période.

Le recul des dépenses des entreprises publiques (non comprises dans les chiffres ci-dessus) est encore plus notable. Ces dépenses sont passées d'un point haut d'environ 20 pour cent du PIB en 1981 à approximativement 10 pour cent en 1993, sous l'effet des privatisations et de la restructuration des entreprises publiques dans toute la région.

Les dépenses publiques sont très différentes. La structure des dépenses publiques en Amérique latine diffère également fortement. La différence la plus notable entre l'Amérique latine et les pays industrialisés réside dans l'ampleur des dépenses des systèmes de protection sociale : alors que les pays industrialisés y consacrent plus de 15 pour cent du PIB, ceux d'Amérique latine ne déboursent en moyenne que 2.5 pour cent du PIB.

Cela est principalement dû au fait que la population reste relativement jeune dans la région : moins de 5 pour cent de la population a plus de 65 ans en Amérique latine, contre près de 15 pour cent dans les pays industrialisés.

Mais les pouvoirs publics latino-américains ne sont pas restreints à tous les égards. Caractéristique la plus notable, malgré les privatisations des années 80 et 90, ils ont tendance à dépenser plus pour l'investissement public — plus de 6 pour cent du PIB contre moins de 2 pour cent dans les pays industrialisés.

Tableau 1. Dépenses du secteur public non financier, 1990-95

	Pays industrialisés	Amérique latine
(% du PIB)		
Prestations sociales	16.4	2.5
Service de la dette	3.6	3.8
Investissement public	1.9	6.6
Fonctions-clés	24.2	15.2
Total	45.7	27.8
(% du total des dépenses)		
Prestations sociales	35.9	9.0
Service de la dette	7.9	13.7
Investissement public	4.2	23.7
Fonctions-clés	53.0	54.7

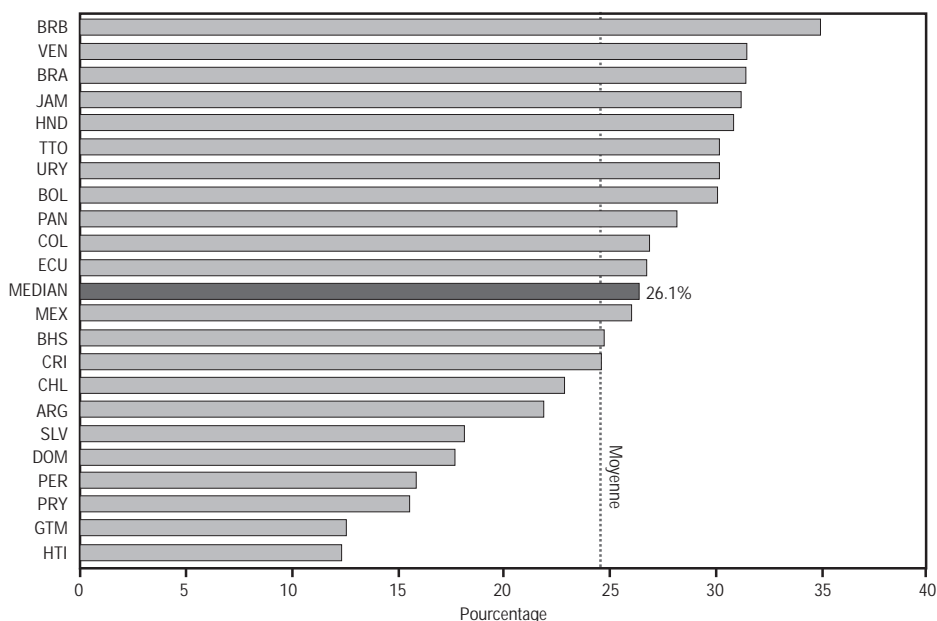
Source : Banque interaméricaine de développement (1997). Pour les entreprises publiques, seules les dépenses d'investissement sont prises en compte. Les chiffres représentent des moyennes arithmétiques des données pour chaque pays.

Tous les pouvoirs publics de la région ne sont pas aussi restreints. Il existe de considérables variations d'un pays d'Amérique latine à l'autre. Pour les années 90, à la Barbade, les dépenses publiques représentent 35 pour cent du PIB, contre en moyenne 30 pour cent ou plus en Bolivie, à Trinité et Tobago, en Uruguay, au Honduras, à la Jamaïque, au Brésil et au Venezuela.

A l'autre extrême, les dépenses publiques en Haïti et au Guatemala n'atteignent que 12 pour cent du PIB. En République dominicaine, au Salvador, au Paraguay et au Pérou, elles s'établissent en moyenne à bien moins de 20 pour cent.

Ces différences dans la taille des pouvoirs publics sont en partie imputables aux écarts en termes de revenu par habitant. A l'échelle mondiale, les pays les plus riches ont tendance à avoir des pouvoirs publics plus étendus, et l'Amérique latine ne fait pas exception. Les pays d'Amérique latine affichant les revenus par habitant les plus faibles dépensent en moyenne approximativement 20 pour cent de leur PIB contre en moyenne près de 30 pour cent pour les pays les plus riches de la région.

Figure 2. Dépenses des pouvoirs publics en Amérique latine
(secteur public consolidé, en pourcentage du PIB) ; 1990-95



Note : Seules les dépenses d'investissement des entreprises publiques sont prises en compte.

Source : Les calculs sont fondés sur les *Recent Economic Developments* du FMI.

Cependant, le revenu n'explique que partiellement cette variation de la taille des pouvoirs publics d'un pays de la région à l'autre. Comme l'illustre la figure 2, si les pouvoirs publics ont tendance à être plus étendus dans les pays les plus riches, il existe un certain nombre de pays à bas revenu, et surtout Belize, le Guyana, le Nicaragua et le Suriname, dans lesquels ils sont nettement plus étendus que le revenu, relativement bas, de ces pays ne le laisserait présager. De même, d'autres pays, notamment les Bahamas et dans une moindre mesure le Chili, se caractérisent par un secteur public largement plus restreint que ne l'indiquerait leur niveau de revenu, relativement élevé. Nous étudierons plus en détail cette relation entre revenu et taille des pouvoirs publics, et nous observerons que la relation entre revenu et dépenses publiques diffère considérablement suivant le type d'activité publique concernée.

Des pouvoirs publics restreints reflètent une capacité budgétaire limitée. La taille restreinte des pouvoirs publics des pays d'Amérique latine tient à ce que les gouvernements de la région ont une capacité plus limitée de collecter des recettes pour financer les dépenses publiques que les gouvernements des pays industrialisés. Cette capacité budgétaire limitée est due à l'importance des secteurs informels dans une grande partie de cette région, qui échappent dans une large mesure à la fiscalité directe, et à une capacité de collecte plus limitée de l'administration. En conséquence, pour financer l'activité publique, même limitée, dans la région, les pouvoirs publics doivent appliquer aux personnes physiques et aux entreprises fiscalisées des taux d'imposition relativement élevés, dans de nombreux cas comparables à ceux observés dans les pays industrialisés.

Autrement dit, les pouvoirs publics de la région ont une marge de manœuvre limitée pour augmenter leurs recettes par une simple révision à la hausse des taux d'imposition, qui pourrait se révéler contre-productive tant sur le plan politique qu'économique. Ce point a des conséquences importantes pour la gestion des chocs budgétaires importants qui affectent la région, comme nous le verrons plus loin.

La structure des recettes pose des défis de gestion budgétaire. Plusieurs caractéristiques de la structure des revenus en Amérique latine accroissent la vulnérabilité des finances publiques face aux chocs macro-économiques. Premièrement, les pouvoirs publics des pays d'Amérique latine s'appuient nettement plus sur les recettes non fiscales que les gouvernements des pays industrialisés, ce qui reflète la place primordiale occupée par la rente des ressources naturelles et par le revenu des entreprises publiques dans les recettes totales.

Les pouvoirs publics des pays d'Amérique latine recourent également davantage à l'impôt indirect (surtout les taxes commerciales), et nettement moins à l'imposition directe (impôts sur le revenu et sur les bénéfices et cotisations sociales) que les pays industrialisés.

Cette structure de revenus est loin de faciliter la gestion de la politique budgétaire en Amérique latine. Comme nous le verrons plus en détail, les recettes non fiscales et les impôts indirects sont des sources de revenus particulièrement volatiles en Amérique latine, car elles reposent sur des bases relativement instables. La structure des recettes fiscales expose donc les budgets nationaux à des chocs plus forts que si la structure de revenu était plus proche de celle des pays industrialisés. Les systèmes politiques doivent donc procéder fréquemment à d'importants ajustements budgétaires. La section suivante décrit certains des facteurs qui caractérisent la prise de décision démocratique et qui risquent de retarder les ajustements budgétaires nécessaires, avant de s'attacher aux structures institutionnelles susceptibles d'améliorer la capacité de la prise de décision démocratique à faire face à ces ajustements.

Tableau 2. Structure des recettes fiscales en Amérique latine
(Administration centrale, 1990-94)

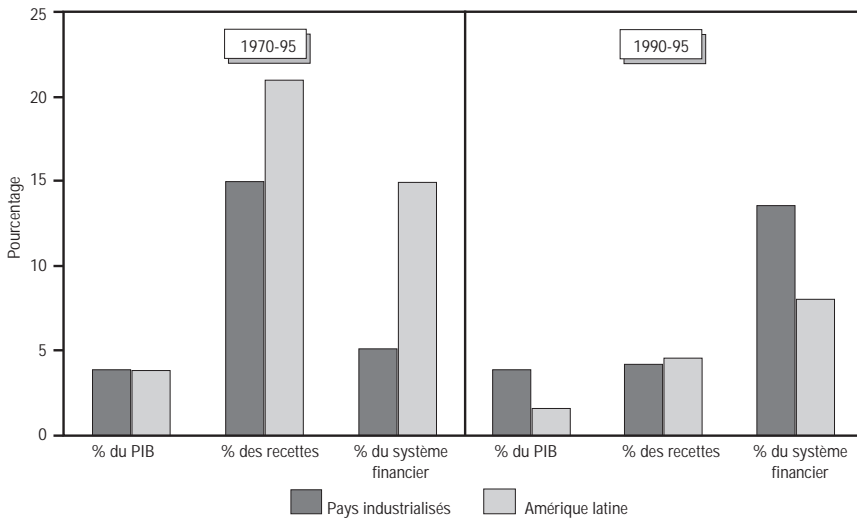
	Pays industrialisés	Amérique latine
(Pourcentage des recettes totales)		
Recettes non fiscales		
Recettes fiscales	8.1	15.9
Impôts sur le revenu et les bénéfices	90.2	71.8
Cotisations sociales	35.0	20.4
Impôts indirects	32.2	23.5
Taxes commerciales	20.4	26.3
	1.0	5.2

Source : Gavin, Hausmann, Perotti et Talvi (1996). Tous les chiffres font référence à des moyennes pondérées par la population des données nationales.

Endettement et déficits

L'endettement et les déficits ne sont pas particulièrement importants en Amérique latine, à moins que... Il est communément admis que les déficits budgétaires et la dette publique qui en résulte sont nettement plus élevés en Amérique latine que dans les pays de l'OCDE. C'est vrai pour certains pays de la région, notamment le Guyana et le Nicaragua, qui ont affiché pendant les années 90 un endettement public en moyenne respectivement 5 à 7 fois plus élevé que leur produit intérieur brut. Mais, hormis ces cas peu représentatifs, les déficits budgétaires, et la dette publique qui en résulte, sont assez analogues en Amérique latine et dans les pays industrialisés, mesurés en proportion du PIB. Entre 1970 et 1994, les déficits de l'administration centrale se sont établis en moyenne à 3.8 pour cent du PIB dans la zone de l'OCDE, contre 3.9 pour cent en Amérique latine.

Figure 3. Déficit budgétaire



Cependant, cette moyenne cache l'important effort d'assainissement des finances publiques entrepris au cours de la dernière décennie. En effet, depuis le début des années 90, les déficits budgétaires ont nettement reculé, s'établissant en moyenne à 2 pour cent du PIB seulement, soit la moitié de ceux enregistrés dans les pays industrialisés.

L'encours de la dette publique résulte naturellement des déficits enregistrés sur la durée, et les pays d'Amérique latine affichent typiquement une dette publique d'environ 56 pour cent du PIB, soit un peu moins de la moyenne des pays industrialisés, qui s'établit à 68 pour cent. Malgré cela, la plupart des pays d'Amérique latine sont généralement perçus comme moins solvables que la plupart des pays industrialisés, comme en témoigne la note généralement moins élevée accordée à leurs emprunts d'État et les taux d'intérêt plus importants exigés par les investisseurs pour acquérir des titres de la dette de ces pays. Les emprunts d'État du Guatemala, par exemple, sont largement considérés comme des investissements plus risqués que les emprunts italiens, bien que la dette publique du Guatemala ait été de l'ordre de 24 pour cent du PIB pendant les années 90, soit nettement moins que la dette publique italienne, largement supérieure à 100 pour cent du PIB.

L'une des raisons de cette anomalie apparente tient à ce que le PIB fournit une mesure incomplète et potentiellement trompeuse des coûts macro-économiques des déficits budgétaires et de la dette. La taille générale d'une économie est un critère raisonnable lorsqu'il s'agit de mesurer la part du revenu national dont dispose l'État. Cependant, c'est un critère moins adéquat lorsqu'il s'agit de savoir si une situation budgétaire donnée est tenable ou non. La capacité fiscale du gouvernement serait ici plus appropriée. Mesurées avec cet instrument, les performances budgétaires de l'Amérique latine des années 90 sont globalement analogues à celles des pays

industrialisés, mais sur les 25 dernières années, elles sont moins impressionnantes. Les pays d'Amérique latine disposent d'une capacité fiscale nettement plus limitée que celle des pays industrialisés. En outre, en proportion des recettes publiques, les déficits budgétaires y sont nettement plus élevés que dans ces derniers. De même, la dette publique des pays d'Amérique latine atteint aujourd'hui en moyenne environ 2.5 ans de recettes fiscales, contre 1.6 an dans les économies industrialisées.

Il existe un autre point important à prendre en considération : celui de la profondeur du système financier sur lequel on peut s'appuyer pour financer le déficit budgétaire. Un déficit budgétaire peut produire des perturbations économiques et financières relativement limitées s'il est absorbé par un marché financier très profond, tels que ceux dont disposent habituellement les pays industrialisés. Cependant, un déficit de même ampleur, mesurée en proportion du PIB, risque de causer de plus graves perturbations lorsque les marchés financiers intérieurs sont peu profonds. Or, les marchés financiers restent relativement peu profonds en Amérique latine, bien qu'ils soient en expansion depuis le début des années 90. Même mesurés par cet instrument, les déficits en Amérique latine sont inférieurs à ceux des pays industrialisés pendant les années 90. Cependant, si on les mesure par rapport à la taille des marchés financiers intérieurs, les déficits budgétaires latino-américains ont été approximativement trois fois plus importants au cours des 25 dernières années que ceux des pays industrialisés.

En bref, mesurés par tous ces instruments, les déficits des années 90 sont minimes par rapport à ceux des pays industrialisés. Au cours des 25 dernières années, ils ont naturellement été plus importants. Même les déficits et l'endettement publics qui subsistent aujourd'hui sont relativement réduits par rapport à ceux des pays industrialisés si on les mesure en proportion du PIB. Cependant, si on les mesure en proportion des recettes fiscales ou de la taille des systèmes financiers intérieurs, ils sont de deux à trois fois plus importants que ceux des pays industrialisés. Et si les déficits se sont réduits dans les années 90, l'encours de la dette publique, qui représente l'héritage de nombreuses années de performances budgétaires, reste largement supérieur à celui des pays industrialisés si on le mesure par rapport à la capacité fiscale du pays ou à la taille de son système financier.

Les déficits budgétaires sont-ils excessifs ? Nous observons que, selon certains critères, les déficits budgétaires et la dette publique des pays d'Amérique latine tendent à être plus élevés que ceux enregistrés dans les pays en développement et que, dans certains pays, la dette et les déficits sont largement supérieurs à ceux des pays industrialisés. Cette situation est-elle saine ou signifie-t-elle que les déficits budgétaires sont excessifs ? Le système politique des pays de la région témoigne-t-il d'un penchant spécifique pour le financement par le déficit, au détriment du progrès économique de la région ?

Quel que soit le critère utilisé, des comparaisons simples avec les pays industrialisés peuvent au mieux éclaircir de manière limitée cette question. En fin de compte, le jugement dépend de la réponse à la question suivante : les déficits créent-ils des coûts supérieurs aux bénéfices attendus du financement par le déficit ? Une

évaluation complète dépasserait la portée de la présente section, mais il existe aujourd'hui suffisamment de données indiquant que ces coûts sont importants. Des déficits considérables et volatils ponctuent l'histoire de l'instabilité économique et financière de la région, qui compte également des effondrements très perturbateurs des régimes de taux de change. En outre, les déficits budgétaires importants semblent compliquer la gestion cyclique de la politique budgétaire et contribuer aux ajustements budgétaires « procycliques » typiques dans la région. Ces coûts laissent à penser que les déficits budgétaires caractéristiques de l'histoire récente de l'Amérique latine sont regrettables, que leur réduction dans les années 90 est donc une chose positive et que les pays seraient plus proches de l'équilibre s'ils avaient enregistré des déficits du même ordre au cours des décennies précédentes.

Instabilité des performances budgétaires en Amérique latine

Nous avons examiné plus haut le comportement moyen des performances budgétaires. Mais la politique budgétaire comporte un aspect tout aussi important : la variabilité des résultats, y compris la question de la réaction de la politique budgétaire aux chocs et aux fluctuations de l'environnement macro-économique. S'agit-il d'une influence stabilisatrice ou déstabilisatrice ? Ces questions sont examinées dans la présente section. Nous observons que les performances budgétaires sont extrêmement volatiles. Cette volatilité est liée à celle de l'environnement macro-économique sous-jacent, mais ce n'est qu'une partie du problème. En Amérique latine, la volatilité des performances budgétaires ne reflète pas une réponse passive à un environnement macro-économique volatil, mais plutôt une tendance de la politique budgétaire à amplifier les chocs de manière « procyclique ».

Les soldes budgétaires sont extrêmement volatils en Amérique latine. Nous avons vu que les évaluations de l'ampleur de la dette et des déficits en Amérique latine demandent de réfléchir au critère à utiliser dans les comparaisons avec les pays industrialisés. La question de la volatilité ne nécessite pas de jugements aussi subtils. En effet, quel que soit le critère utilisé, les performances budgétaires en Amérique latine sont très volatiles et fluctuent d'une année sur l'autre dans des proportions beaucoup plus grandes que celles des pays industrialisés.

Par exemple, si le solde budgétaire est mesuré en proportion du PIB, sa variation typique d'une année sur l'autre est d'environ 3 pour cent du PIB en Amérique latine, soit environ le double de la variation de 1.5 pour cent mesurée dans les pays industrialisés². Si l'on compare les excédents du budget primaire (c'est-à-dire hors service de la dette), la différence est encore plus marquée. La variation typique de cette variable correspond à 3.4 pour cent du PIB en Amérique latine, contre 1.4 pour cent dans les pays industrialisés.

Si on les mesure en proportion des recettes fiscales ou du système financier, ces chocs budgétaires sont encore plus importants. La variation typique du solde budgétaire représente environ 20 pour cent des recettes fiscales en Amérique latine, soit quatre fois plus que dans les pays industrialisés. Et si on la mesure en proportion du système

financier du pays qui est censé amortir les chocs budgétaires, la volatilité des performances budgétaires est *grosso modo* 10 fois plus importante en Amérique latine que dans les pays industrialisés.

La volatilité budgétaire est associée à une forte volatilité de l'environnement économique. L'instabilité des performances budgétaires en Amérique latine reflète dans une certaine mesure la volatilité de l'environnement macro-économique sous-jacent, ce qui suscite une forte instabilité au niveau de l'assiette fiscale, et, donc des recettes du budget. En Amérique latine comme dans les pays industrialisés, les recettes fiscales dépendent de la production et des revenus réels, (ce qui détermine l'assiette des impôts sur le revenu et les bénéfices et des prélèvements sur les salaires), et des dépenses privées, qui déterminent la base des taxes à la consommation telles que la taxe sur la valeur ajoutée ou les taxes sur les ventes et les droits sur les importations. Comme nous l'avons vu, en Amérique latine, les budgets sont nettement plus sensibles aux fluctuations des dépenses privées, car ils s'appuient davantage sur les impôts indirects assis sur les dépenses que les budgets des pays industrialisés. L'assiette de l'impôt est également affectée par les variations des termes de l'échange. Une amélioration des termes de l'échange se traduira par une augmentation directe des recettes non fiscales si les exportations de ressources naturelles relèvent du secteur public, et affectera indirectement les impôts sur le revenu et les bénéfices si c'est le secteur privé qui profite de la hausse des revenus découlant de l'augmentation des prix à l'exportation.

Table 3. **Volatilité macro-économique en Amérique latine**

	1970-92		1991-95	
(écart type de la variation en pourcentage)	Amérique latine	Pays industrialisés	Amérique latine	Pays industrialisés
PIB réel	4.7	2.2	3.2	2.1
Consomation privée réelle	5.6	2.1	5.1	
Termes de l'échange	15.1	8.9	4.9	1.3
Taux de change réel	13.4	4.8	12.7	4.0

Source: Banque interaméricaine de développement (1995). Toutes les données sont des moyennes de la volatilité pour chaque pays pondérées par la population.

Les dépenses publiques sont également influencées par les fluctuations du contexte macro-économique. Par exemple, les fluctuations des taux de change réels ou des taux d'intérêt à l'échelle mondiale suscitent une certaine instabilité de la valeur réelle du service de la dette extérieure. Ainsi, dans de nombreux cas, le budget est également affecté par les variations du taux de change réel, même si le signe de cette variation dépend de la structure du revenu et des engagements de dépenses du secteur public³.

A tous ces égards, les économies des pays d'Amérique latine sont nettement plus volatiles que les pays industrialisés. La volatilité de la croissance de la production réelle et les variations des termes de l'échange sont globalement deux fois plus importantes que dans les pays industrialisés, et la volatilité de la croissance de la consommation privée et du taux de change réel est près de trois fois supérieure.

Il convient de noter qu'en Amérique latine, contrairement à ce qui se passe dans les pays industrialisés, la consommation privée est encore plus fluctuante que la croissance du PIB réel. Ce point revêt une certaine importance, car il signifie que les impôts et taxes assis sur les dépenses, sur lesquels les pays d'Amérique latine s'appuient fortement, sont des sources de revenu particulièrement instables.

Dans quelle mesure la volatilité du solde budgétaire est-elle imputable à la volatilité de l'environnement macro-économique sous-jacent ? Après tout, si les déficits des pays d'Amérique latine étaient volatils simplement parce qu'ils réagissent passivement aux fluctuations de la production et autres déterminants des recettes fiscales, il n'y aurait pas lieu de s'inquiéter outre mesure. Cependant, les fluctuations macro-économiques ne sont pas la principale raison de cette forte volatilité des déficits budgétaires en Amérique latine. Pour le démontrer, nous avons interprété une mesure des chocs budgétaires, qui correspond à l'écart type des variations du déficit du budget primaire après prise en compte de l'impact typique sur le déficit des fluctuations de la production réelle, des termes de l'échange, de la consommation privée et du *déficit décalé*. Comme l'indique le tableau 4, ces facteurs n'expliquent qu'une petite partie de la volatilité du déficit du budget primaire en Amérique latine, le reste étant trois fois supérieur dans cette région à ce que l'on observe dans les pays de l'OCDE, lorsqu'on le mesure en proportion du PIB.

Les recettes et les dépenses publiques sont encore plus volatiles que les déficits. Le tableau 4 représente également la volatilité des recettes et des dépenses publiques en Amérique latine. La volatilité des recettes fiscales, mesurée par l'écart type des variations en pourcentage des revenus corrigés de l'inflation, est trois fois supérieure à celle observée dans les pays industrialisés. Cette volatilité plus importante est partiellement due au recours important de cette région aux recettes non fiscales et aux impôts indirects, qui sont largement plus volatils que les impôts directs dans les deux régions. Mais elle reflète également une volatilité supérieure de toutes les grandes formes de revenu, conséquence de la plus forte instabilité de l'environnement macro-économique sous-jacent.

La volatilité des dépenses budgétaires en Amérique latine est également frappante. Les dépenses d'investissement sont deux fois, la masse salariale deux fois, les acquisitions non salariales de biens et de services six fois et les transferts neuf fois plus volatils que dans la zone de l'OCDE. A quel moment cette volatilité des dépenses publique devient-elle excessive ? Il n'est pas possible de répondre précisément, mais les principes généraux suggèrent que la très forte volatilité des dépenses publiques observée en Amérique latine est préoccupante. Par exemple, dans des conditions plausibles, on s'attend à ce que les dépenses publiques courantes s'ajustent au revenu national permanent, ce qui implique une volatilité qui n'est pas supérieure de beaucoup à celle du revenu permanent⁴. Et

Tableau 4. Volatilité de différents agrégats budgétaires, 1970-94
(Écart type des taux de croissance corrigés de l'inflation)

	Pays industrialisés	Amérique latine
Mesures du solde budgétaire (% du PIB)		
Variation de l'excédent total	1.5	3.0
Variation de l'excédent primaire	1.4	3.6
« Choc » budgétaire	1.0	3.3
Revenu total	5.2	15.2
Recettes non fiscales	19.6	40.6
Recettes fiscales	5.0	16.7
Impôt sur le revenu	7.4	18.2
Cotisations sociales	5.6	18.5
Impôts indirects	9.9	24.8
Taxes commerciales	30.1	32.4
Dépenses totales	3.9	15.7
Dépenses d'investissement	17.6	34.6
Dépenses courantes	3.8	15.3
Règlement des salaires	4.5	17.0
Autres achats	7.4	45.4
Transferts	5.4	46.9
Service de la dette	11.9	30.8

Source: Gavin, Hausmann, Perotti et Talvi (1996). Les variables sont les écarts types des variations en pourcentage de la valeur réelle de la variable indiquée. Toutes les variables sont déflatées à l'aide du déflateur du PIB. Tous les chiffres font référence à des moyennes des données sous-jacentes pour les pays, pondérées par la population. Pour certains pays, les données font défaut pour certaines années. Dans ce cas, nous avons utilisé toutes les observations disponibles pour la période concernée.

en effet, dans les pays de l'OCDE, la volatilité des dépenses budgétaires courantes n'est pas tellement plus élevée que celle de la croissance du PIB. L'écart type de 15 points de pourcentage des dépenses courantes en Amérique latine — soit environ quatre fois la volatilité de la croissance du PIB —semblerait excessif selon ce critère. Comme nous l'avons vu, il semble plausible que ces fluctuations extrêmes des dépenses publiques produisent un effet indésirable sur l'efficacité des programmes de dépenses publiques.

Ces coûts ne seraient pas inutiles si les fluctuations des dépenses publiques représentaient des mouvements anticycliques du budget destinées à stabiliser l'économie et donc à réduire les coûts macro-économiques des chocs subis par l'économie dans son ensemble. Cependant, les données disponibles montrent que c'est le contraire qui se vérifie. Les dépenses publiques en Amérique latine sont en fait fortement procycliques, ce qui amplifie les chocs au lieu de les atténuer. Pour illustrer ce fait et en tirer quelques conséquences, nous présentons maintenant les caractéristiques cycliques de la politique budgétaire en Amérique latine.

Une politique budgétaire procyclique

Si les différentes écoles de pensée économique divergent sur la politique à suivre, elles s'accordent néanmoins sur le fait que la politique budgétaire doit répondre aux fluctuations macro-économiques transitoires de manière anticyclique, en entretenant des excédents budgétaires pendant les périodes favorables et des déficits pendant les périodes de difficultés. Selon les néoclassiques, si les fluctuations du budget sont dues à des facteurs au moins partiellement transitoires (par exemple, une variation des termes de l'échange censée s'inverser à terme ou une récession provisoire), il est efficient d'assurer une certaine stabilité des taux d'imposition et des programmes de dépenses, ce qui produit des excédents budgétaires lorsque l'économie est en plein essor et des déficits en période de récession. L'introduction de considérations keynésiennes renforce cet argument en faveur d'une politique budgétaire « anticyclique ». Les autorités budgétaires sont ainsi tentées de réduire les impôts ou d'accroître les dépenses publiques en période difficile, afin d'atténuer l'ampleur et la durée de la récession ce qui crée un déficit budgétaire encore plus important en période de difficultés que celui qui serait enregistré si les autorités budgétaires avaient maintenu les taux d'imposition et les dépenses publiques à un niveau constant. La même logique justifie un resserrement budgétaire, qui se traduira par des excédents encore plus élevés en périodes favorables.

Cette discussion doit être assortie d'un avertissement très important. Comme l'ont récemment souligné Giavazzi et Pagano (1990), les changements de politique budgétaire peuvent avoir des effets contraires à ceux escomptés lorsque la position budgétaire de départ est très précaire. Par exemple, si un pays est proche de l'insolvabilité, un gonflement du budget risque de susciter des craintes de crise budgétaire aboutissant à un effondrement de la confiance, ce qui tendra à réduire la demande intérieure au lieu de l'augmenter. Perotti (1996) a présenté des données suggérant qu'il s'agit là d'une possibilité bien réelle. Giavazzi et Pagano (1990) ont avancé des données théoriques et empiriques selon lesquelles l'inverse peut également se produire. Ils montrent en effet que les resserrements budgétaires peuvent avoir un effet expansionniste sur l'économie s'ils sont introduits alors que le pays se trouve dans une situation budgétaire très précaire, réduisant ainsi considérablement la probabilité de crise budgétaire.

Tableau 5. **Caractéristiques cycliques du solde budgétaire**

Administration publique, en proportion du PIB

	Pays industrialisés	Amérique latine	Pays industrialisés	Amérique latine
Croissance du PIB réel	0.368 (10.5)	0.042 (1.10)	—	—
Croissance du PIB réel : périodes favorables	—	—	0.258 (6.29)	0.083 (1.42)
Croissance du PIB réel : périodes difficiles	—	—	0.944 (7.42)	-0.019 (-0.25)
Variations des termes de l'échange en pourcentage	0.034 (1.92)	0.015 (1.20)	0.027 (1.93)	0.015 (1.23)
Solde budgétaire décalé	-0.174 (-5.64)	-0.292 (-5.43)	-0.173 (-5.80)	-0.295 (-5.49)
Degrés de liberté	314	257	313	256
R ² corrigé	0.286	0.084	0.331	0.084

Source : Gavin and Perotti (à paraître). La variable dépendante est la variation de l'excédent budgétaire global, mesurée en proportion du PIB. Le *t* de Student est indiqué entre parenthèses. Les variables indicatrices des pays sont incluses dans toutes les régressions et la période d'échantillonnage est 1970-94.

Il faut donc comprendre que le caractère optimal d'une réaction budgétaire aux chocs négatifs ou à un ralentissement conjoncturel de l'économie s'applique essentiellement aux pays qui n'ont pas à se soucier de leur solvabilité. En revanche, un pays tout juste solvable aura beaucoup de mal à appliquer une telle politique, ou se trouvera même dans l'impossibilité de le faire⁵. Il peut au contraire se trouver dans l'obligation de réagir aux chocs négatifs par une contraction budgétaire, dans le but de restaurer la confiance dans la viabilité à moyen terme des finances publiques, et de faire en sorte que la demande de financement reste compatible avec une offre plus réduite. Comme nous le verrons plus en détail, cet aspect constitue une partie importante de l'histoire budgétaire de l'Amérique latine, et il convient de savoir comment les pays de cette région peuvent gérer leur politique budgétaire afin de rendre possible une réaction plus stabilisatrice aux chocs négatifs ou aux conjonctures défavorables.

Les soldes budgétaires affichent une tendance procyclique en Amérique latine. L'argument *a priori* en faveur d'une politique budgétaire anticyclique est donc solidement établi. A moins que les doutes concernant la solvabilité du pays l'excluent, une politique budgétaire appropriée dégage des excédents budgétaires en périodes favorables et des déficits en périodes difficiles. Et cela correspond plus ou moins à ce que l'on observe dans les pays industrialisés, où les soldes budgétaires tendent vers le déficit lorsque la croissance de la production ralentit et vers l'excédent lorsque l'économie croît plus vite que la moyenne. C'est ce qu'illustre le tableau 5, qui donne des estimations de l'impact à court terme typique sur l'excédent budgétaire d'une accélération du PIB réel en Amérique latine et dans les pays industrialisés.

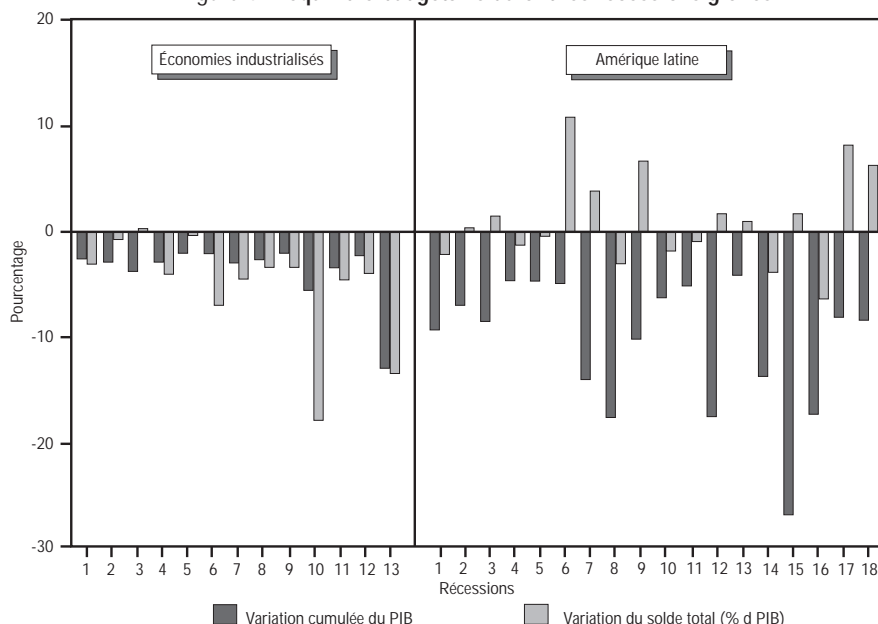
Les estimations⁶ suggèrent qu'une hausse de la croissance du PIB d'un point de pourcentage est associée à un mouvement vers l'équilibre budgétaire d'environ 0.37 point de pourcentage du PIB, ce qui indique que, dans les pays industrialisés, la politique budgétaire tend à être anticyclique, au sens décrit plus haut. Cependant, l'Amérique latine n'affiche guère ou pas du tout une telle anticyclicité, et il n'y a dans cette région pratiquement aucune corrélation entre l'équilibre budgétaire et les fluctuations cycliques de la production. Cela tient à ce que le revenu comme les dépenses ont tendance à baisser fortement pendant les périodes de ralentissement de l'économie, et à augmenter de concert lorsque l'économie se redresse.

Mais ce n'est pas tout. En effet, la réaction budgétaire aux fluctuations économiques dépend de la nature du choc. Le tableau 5 compare la réaction budgétaire aux fluctuations conjoncturelles pendant les « périodes favorables » et les « périodes difficiles », les premières étant, *grosso modo*, les périodes de récession et les secondes correspondant aux autres périodes⁷. Les pays industrialisés affichent un schéma très intéressant. Pendant les périodes de forte croissance, le solde budgétaire est seulement modérément sensible aux chocs subis par la production, et augmente d'environ 25 cents pour chaque dollar d'augmentation de la production. Pendant les périodes difficiles, toutefois, le solde budgétaire est extrêmement sensible aux fluctuations de la production. Pendant ces périodes-là, par exemple, le solde budgétaire peut diminuer d'environ 90 cents lorsque le PIB perd un dollar de plus. Ce schéma correspond à un monde dans lequel les récessions ont un impact plus marqué sur le plan politique ou économique que les périodes d'expansion, et tendent donc à susciter une réaction anticyclique plus importante.

On observe presque exactement le contraire en Amérique latine. Pendant les périodes favorables, la réaction du solde budgétaire aux fluctuations de la conjoncture est faible bien que positive, mais en périodes difficiles, l'excédent budgétaire a légèrement tendance à aller dans la « mauvaise » direction, les récessions étant associées à un recul du déficit budgétaire, et non l'inverse.

Ce schéma est encore plus frappant lors des récessions graves⁸. La figure 4 compare la variation cumulée du PIB réel avec la variation cumulée de l'excédent budgétaire pendant les récessions graves. Dans les pays industrialisés, nous observons une relation très cohérente : les fortes récessions sont associées à d'importants mouvements du solde budgétaire en direction du déficit. Un tel schéma n'existe pas pour l'Amérique latine, où la variation moyenne du solde budgétaire pendant les 18 récessions présentées à la figure 4 est positive, alors qu'elle devrait logiquement être négative. Ce résultat doit avoir demandé d'énormes resserrements budgétaires, car la récession aurait eu fortement tendance à tirer le budget vers le déficit si la politique budgétaire était restée neutre.

Figure 4. L'équilibre budgétaire durant les récessions graves



Ces épisodes, ainsi que les données statistiques décrites plus haut, concernent en totalité la période 1970-94, et sont donc pour l'essentiel antérieurs aux politiques d'assainissement des finances publiques des années 90. Cependant, l'expérience de l'Argentine et du Mexique à l'occasion de la crise de 1995 incite à la prudence, en montrant que le problème de l'ajustement budgétaire procyclique reste d'actualité. En 1995, ces deux pays ont traversé une très profonde récession, pendant laquelle une politique de stabilisation budgétaire aurait été extrêmement bienvenue. Cependant, les décideurs argentins et mexicains se sont sentis obligés de réagir à cette crise par une très forte rigueur budgétaire, avec notamment d'importantes réductions des dépenses publiques et un alourdissement de la fiscalité. Pendant la très vive reprise qui a suivi ces mesures, le débat politique s'est rapidement orienté sur le thème des réductions d'impôts. Comme nous le verrons plus en détail, la rigueur budgétaire était presque certainement la meilleure réaction possible à cette crise, ces pays n'ayant qu'un accès précaire aux marchés financiers. Cependant, si rien n'est fait pour y remédier, cette précarité pourrait continuer d'entraîner des réactions coûteuses et déstabilisatrices aux chocs économiques qui ne manqueront pas de se reproduire.

Les recettes comme les dépenses sont fortement procycliques en Amérique latine. L'incapacité des excédents budgétaires latino-américains à évoluer de manière stabilisatrice n'est pas due à une moindre sensibilité des recettes fiscales au cycle économique. De fait, ces recettes fiscales sont encore plus sensibles à la conjoncture en Amérique latine que dans la sphère de l'OCDE, et si les dépenses se comportaient de la même manière dans ces deux ensembles, l'action stabilisatrice des budgets latino-américains serait plus forte que dans les pays industrialisés. La différence essentielle

entre les performances budgétaires des pays latino-américains et industrialisés se trouve dans la cyclicité des dépenses publiques. Dans les pays industrialisés, les dépenses publiques, considérées comme un ensemble, sont pour l'essentiel dépourvues de corrélation avec les fluctuations à court terme de la production. Les transferts sociaux — catégorie qui comprend des dépenses liées à d'importants programmes de soutien au revenu et à l'emploi et qui a tendance à augmenter en période de récession — évoluent de manière anticyclique, avec pour effet de contrebalancer les mouvements faiblement procycliques d'autres composantes des dépenses publiques.

Tableau 6. Cyclicité des recettes et des dépenses des administrations publiques et taux de croissance des recettes et des dépenses

	Croissance du PIB réel	
	Pays industrialisés	Amérique latine
Recettes totales	0.93 (11.85)	1.36 (8.92)
Recettes non fiscales	0.29 (1.01)	0.88 (2.21)
Recettes fiscales	0.96 (9.44)	1.51 (9.44)
Dépenses totales	0.09 (1.23)	1.09 (6.85)
Investissements	0.21 (0.40)	2.32 (6.62)
Consommation des administrations publiques	0.30 (4.24)	1.24 (7.98)
Subventions et transferts	-0.24 (-2.33)	0.58 (1.73)

Source : Gavin et Perotti (à paraître). Ce tableau fournit des renseignements sur l'élasticité de différents agrégats budgétaires par rapport à la croissance du PIB dans le cadre d'une régression qui tient également compte du taux de croissance des termes de l'échange, du solde budgétaire décalé et de variables muettes nationales. Le *t* de Student est indiqué entre parenthèses.

En Amérique latine, en revanche, toutes les composantes du budget évoluent de manière procyclique, à un point qui peut être spectaculaire. Une croissance d'un point du PIB réel est ainsi associée à une augmentation supérieure à 2 points de pourcentage des investissements publics réels et supérieure à 1 point de pourcentage de la consommation des administrations publiques.

La taxe inflationniste renforce la procyclicité budgétaire en Amérique latine.

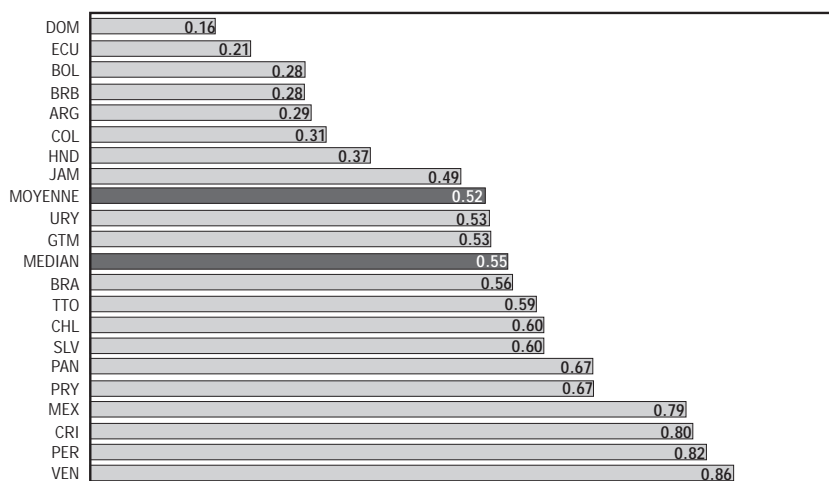
Dans les pays industrialisés, l'inflation est procyclique au sens où elle tend à augmenter en période de forte croissance et à diminuer en période de récession. En Amérique latine, c'est l'inverse : l'inflation tend à être supérieure en période de marasme et moindre lorsque l'économie est en pleine santé. De ce fait, en Amérique latine, la taxe inflationniste a tendance à augmenter en période de difficultés et à baisser en période de prospérité, renforçant la procyclicité de la politique budgétaire. Par ailleurs, à la différence de ce qui se produit dans les pays industrialisés, l'inflation en Amérique latine est souvent plus importante lorsque le déficit budgétaire de l'année précédente était lui-même élevé⁹.

Ces schémas laissent à penser que l'inflation fonctionne beaucoup plus comme un instrument de politique budgétaire en Amérique latine que dans les pays industrialisés. Cela résulte peut-être — mais pas obligatoirement — d'un choix conscient des décideurs en faveur du financement par création monétaire lorsque les déséquilibres budgétaires deviennent très importants. L'un des scénarios possibles à cet égard est le suivant : lorsque le secteur privé arrive à la conclusion que la sphère politique sera incapable de faire face rapidement à un déficit budgétaire découlant d'une détérioration de la situation économique, la confiance se dégrade entraînant une forte désaffection pour la monnaie nationale, et la baisse du cours de la monnaie qui en résulte débouche sur une flambée inflationniste. Cet enchaînement peut permettre de faire face au déficit budgétaire, au moins temporairement et partiellement, dans la mesure où cette inflation inattendue aura tendance à réduire la valeur réelle des engagements de dépenses non indexés sur l'inflation¹⁰. Au bout du compte, la taxe inflationniste renforce la procyclicité du budget : il augmente lorsque l'économie entre en récession et diminue lorsqu'elle est en bonne santé, ce qui tend donc à amplifier les fluctuations économiques.

La gestion cyclique de la politique budgétaire varie fortement entre les économies de la région. Tous les pays de la région ne présentent pas le même degré de procyclicité. Si nous mesurons la procyclicité de la politique budgétaire comme étant la corrélation entre les mouvements cycliques de la consommation des administrations publiques et du PIB réel, la République dominicaine, l'Équateur, la Barbade, la Bolivie, l'Argentine et la Colombie affichent un degré de procyclicité relativement faible, globalement comparable à celui observé en Allemagne, en Italie ou au Japon.

Au contraire, au Costa Rica, au Mexique, au Pérou et au Venezuela, la corrélation entre mouvements cycliques de la consommation des administrations publiques et du PIB réel avoisine 0,8, ou davantage, ce qui dénote une relation très étroite entre les fluctuations économiques et la consommation des administrations publiques (figure 5).

Figure 5. Procyclicité des dépenses des pouvoirs publics (1970-95)



Source : Talvi et Végh (1996).

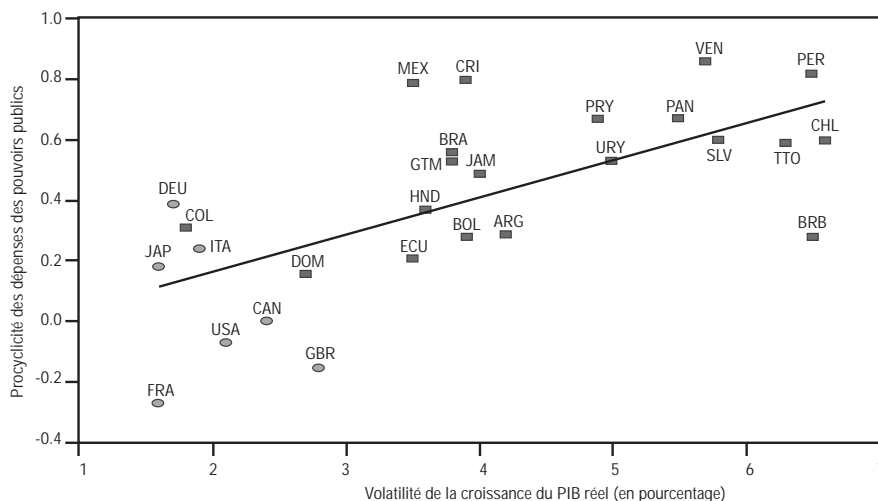
Volatilité et procyclicité sont étroitement liées

La figure 6 laisse à penser que la procyclicité budgétaire est liée à la volatilité macro-économique, mesurée par l'écart type de la croissance du PIB réel. Cette association statistique est partiellement due au fait que les grands pays industrialisés sont relativement stables et qu'ils ont tendance à déterminer leur politique budgétaire de manière relativement anticyclique.

Cependant, on observe également que les trois pays latino-américains présentant la plus faible volatilité macro-économique (Colombie, République dominicaine et Équateur) affichent une bien moindre procyclicité que les autres pays de la région.

Il existe au moins deux explications plausibles à cette relation statistique. La première est que la volatilité macro-économique est plus importante dans les pays où la politique budgétaire est davantage procyclique, parce que la procyclicité tend à amplifier les fluctuations économiques, créant ainsi une plus grande volatilité. Cela explique certainement une partie du phénomène. Il existe toutefois une autre explication, tout aussi plausible (et potentiellement complémentaire) : dans un environnement caractérisé par une forte instabilité macro-économique, il devient difficile de mener à bien une politique budgétaire anticyclique. L'impact des dispositifs institutionnels sur la procyclicité budgétaire est étudié dans les paragraphes suivants.

Figure 6. Volatilité de la production et procyclicité des dépenses des pouvoirs publics



Source : Talvi et Végh.

Volatilité et procyclicité budgétaires jouent un rôle perturbateur. La volatilité et la procyclicité des politiques budgétaires menées en Amérique latine ont un prix élevé. Non seulement l'alternance entre restriction et laxisme dans les dépenses publiques est avec une quasi-certitude à la source d'inefficiences dans la fourniture des services publics, mais elle contribue plus généralement à la volatilité macro-économique. La contribution de la volatilité budgétaire à celle du PIB et du taux de change réel est illustrée dans un ouvrage de la Banque interaméricaine de développement (1995), qui montre également que cette volatilité macro-économique est responsable d'un ralentissement de la croissance atteignant un point de pourcentage par an, d'une réduction des investissements, d'une baisse du niveau d'instruction, d'un creusement des écarts de revenu et, en partie, d'une aggravation de la pauvreté en Amérique latine. Il existe également une relation forte entre la volatilité budgétaire et l'instabilité monétaire et financière. La Banque interaméricaine de développement (1995) démontre que la volatilité budgétaire est associée à une moindre stabilité des performances monétaires, avec pour effet de mettre en péril les systèmes financiers nationaux. Gavin et Perotti (à paraître) apportent par ailleurs la preuve qu'en Amérique latine, les budgets fortement expansionnistes sont étroitement liés à l'abandon des régimes de change fixes, et que cet abandon a des effets extrêmement perturbateurs sur l'économie.

Pourquoi les politiques budgétaires en Amérique latine sont-elles procycliques ?

La nature déstabilisatrice et procyclique des politiques budgétaires en Amérique latine est davantage prononcée en périodes difficiles, alors que la politique budgétaire dans les pays industrialisés est essentiellement anticyclique. Il existe de bonnes raisons de penser que cette procyclicité tient à un accès moins facile aux sources de financement non inflationnistes lorsque la situation économique est dégradée. Ce facteur contribue à expliquer l'augmentation de l'inflation en période de crise : si nous considérons la hausse des prix comme une ressource budgétaire de dernier recours, la survenue de flambées inflationnistes corrobore l'idée que les autres sources de financement sont devenues plus rares. Cette explication est également en phase avec les faits montrant que les pays latino-américains ont davantage tendance à recourir aux crédits du FMI et aux sources « extraordinaires » de financement international en période de marasme économique¹¹.

Tout cela laisse à penser que le comportement procyclique des politiques budgétaires en période de marasme constitue la meilleure réaction possible pour les autorités des pays envisagés, compte tenu de la relative précarité de leur accès à des sources de financement non inflationnistes. Ce facteur suggère quant à lui qu'on ne peut pas améliorer la réaction budgétaire aux crises en se contentant de desserrer la ceinture budgétaire : comme nous l'avons vu, cela pourrait déclencher un effondrement de la confiance dans la viabilité des finances publiques, avec à la clé une crise encore plus grave. Il faut au contraire mettre l'accent sur une politique budgétaire performante en période de prospérité, afin de parvenir à une situation budgétaire suffisamment solide pour éviter que les conséquences sur le budget d'un choc défavorable ou d'un fléchissement de l'activité engendrent des craintes quant à la viabilité des finances publiques. Cette stratégie vise à faire en sorte que le financement nécessaire à une réaction anticyclique mieux à même de stabiliser l'économie soit disponible en période de difficultés.

Cette idée qu'il est possible de réagir aux périodes de difficultés de manière plus stabilisatrice en maintenant une situation budgétaire plus solide en période de prospérité est confirmée par l'expérience latino-américaine. Gavin et Perotti (à paraître) montrent ainsi que les pays latino-américains qui abordent une période difficile avec une situation budgétaire saine tendent à connaître une procyclicité budgétaire (mesurée par la réponse du solde budgétaire aux variations de l'activité de l'économie réelle) nettement inférieure à celle des pays de la même région qui entrent dans une telle période lestés d'importants déficits budgétaires¹². Parmi les interprétations possibles de cette observation, on peut considérer que les pays qui abordent une période difficile avec une situation budgétaire suffisamment solide pour faire face à un choc défavorable sans plonger dans un déficit budgétaire potentiellement ingérable ne souffrent pas de la perte de confiance qui, dans le cas contraire, déboucherait sur un ajustement davantage procyclique. Ces pays sont donc aptes à répondre aux fléchissements de l'activité par des dispositions budgétaires qui seront mieux à même de stabiliser l'économie.

La question prend alors le tour suivant : pourquoi est-il manifestement si difficile de gérer de la manière requise la politique budgétaire en période de prospérité ? Pour y parvenir, il faudrait que les gouvernements mettent de côté une partie considérable des recettes temporairement élevées qui entrent dans leurs caisses, ce qui produirait d'importants excédents budgétaires en période faste. Si les gouvernements latino-américains ont beaucoup plus de difficultés à procéder de la sorte, c'est peut-être précisément parce que les périodes d'expansion et les chocs budgétaires y sont trop importants pour qu'on puisse « dissimuler » l'existence d'excédents budgétaires aux intervenants du processus de décision budgétaire. Dans ces conditions, il peut être individuellement rationnel pour chacun de ces intervenants de dépenser les produits d'une flambée transitoire des recettes fiscales, alors même que la situation de tous serait meilleure s'il existait un moyen d'associer tous les intervenants à une stratégie coopérative visant à épargner une plus grande part des recettes provenant de cette flambée¹³. La nature collective de la prise de décision budgétaire a ainsi tendance à favoriser des dépenses exagérées en période de haute conjoncture, phénomène intrinsèquement procyclique qui conditionne l'économie à une réaction encore plus procyclique aux retournements de conjoncture.

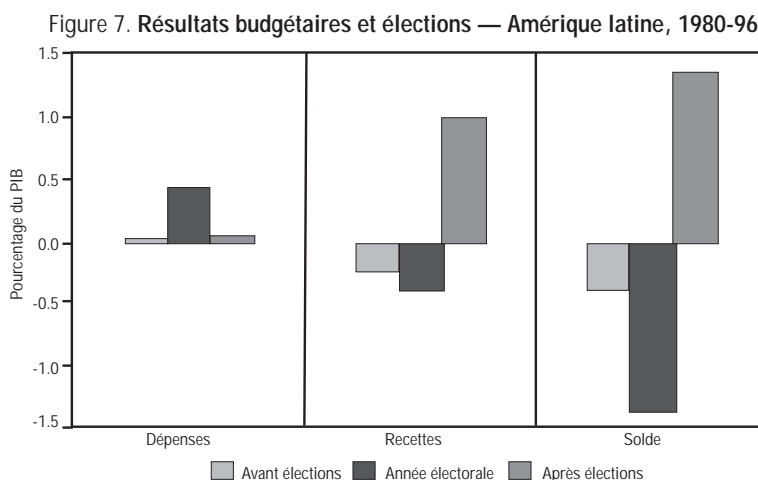
Dans un contexte économique fortement volatil peut ainsi se former un cercle vicieux lié aux « distorsions » politiques détaillées ci-dessous. Certains pays peuvent être contraints de procéder à des ajustements budgétaires procycliques en période de crise parce qu'ils n'ont plus accès aux marchés des capitaux. Ce blocage de l'accès aux marchés tient au fait que les chocs budgétaires de très grande ampleur soulèvent des doutes quant à la faisabilité politique des ajustements nécessaires. La réaction budgétaire procyclique qui en résulte exacerbe le problème de volatilité macro-économique. Pour rompre ce cercle vicieux, il faudrait que les pouvoirs publics trouvent un moyen de s'engager à économiser suffisamment en période de prospérité afin de garantir la viabilité de la situation budgétaire même après un fort choc budgétaire défavorable. Or, pour des raisons décrites en détail plus loin, cela se révèle généralement aussi difficile dans les démocraties latino-américaines que dans les pays industrialisés. La différence tient à ce que les coûts de cet échec sont bien supérieurs dans les pays latino-américains, compte tenu de la volatilité du contexte dans lequel ils évoluent.

Dans ces conditions, la gestion de la politique budgétaire en Amérique latine devient très délicate, nettement plus que dans les pays industrialisés. Une telle situation impose des ajustements beaucoup plus importants et plus coûteux, avec un problème de gestion des cycles économiques beaucoup plus complexe. Or, toutes ces difficultés doivent être surmontées dans le cadre d'un processus de prise de décision démocratique. Le défi consiste alors à organiser ce processus de sorte que les mécanismes démocratiques puissent répondre plus efficacement aux problèmes particuliers à cette région.

Cycles budgétaires et échéances électorales

L'interaction potentielle entre la vie politique en démocratie et les performances budgétaires n'est jamais aussi facile à saisir qu'en période électorale, à l'heure où l'on prête souvent aux gouvernements l'intention de desserrer l'étau budgétaire dans le but de plaire à des composantes importantes de l'électorat — ou tout au moins d'éviter de se les aliéner. Il faudra certes compenser — avec les intérêts correspondants — ces réductions d'impôts ou ces dépenses supplémentaires préélectorales par des augmentations d'impôts ou des réductions des dépenses une fois les élections terminées. Et au-delà d'une certaine importance, ces mesures pourraient aller jusqu'à déstabiliser l'économie. Cette stratégie peut néanmoins rester tentante pour le gouvernement parce que la facture macro-économique et la correction budgétaire qu'elle imposera viendront en général à échéance après les élections et qu'à cette date, le problème pourrait après tout se poser à un gouvernement de couleur politique différente.

La figure 7 illustre l'évolution typique des budgets latino-américains en période électorale¹⁴.



Nous observons qu'en période électorale, les dépenses ont tendance à être plus élevées et les recettes fiscales plus faibles qu'en temps normal. En conséquence, le déficit est généralement supérieur d'environ 1.3 point de pourcentage par rapport à une année non électorale. Dans l'année suivant les élections, les dépenses publiques retournent à la normale, les recettes augmentent et le solde budgétaire a tendance à s'établir à environ 1.3 point de pourcentage au-dessus de la normale. L'ampleur de la fluctuation du solde budgétaire liée aux élections est donc apparemment supérieure à 2 points de pourcentage du PIB.

Cette réaction budgétaire aux élections est beaucoup plus subtile dans les pays industrialisés, si tant est qu'elle y existe. En effet, nous n'avons pu établir aucune relation systématique entre les échéances électorales et les performances budgétaires dans les données relatives à ce groupe de pays. Cela laisse à penser que l'utilisation stratégique de la politique budgétaire pour donner un coup de pouce électoral au parti au pouvoir est plus répandue en Amérique latine que dans les pays industrialisés.

Quelles peuvent en être les causes ? L'une d'entre elles découle d'éléments attestant que la profondeur du « cycle budgétaire lié aux élections » dans les pays latino-américains est corrélée à la volatilité de l'environnement macro-économique sous-jacent¹⁵. Cette corrélation a deux explications plausibles. La première est que les pays dont les systèmes politiques sont parvenus à limiter la réaction budgétaire aux élections s'évitent ainsi les conséquences déstabilisatrices de cette réaction budgétaire et bénéficient donc d'économies plus stables. Autre explication — potentiellement complémentaire — dans les pays connaissant une volatilité macro-économique forte, et donc d'importants chocs budgétaires, il peut être plus facile de se laisser aller à un gonflement des dépenses budgétaires à motif électoral, celles-ci étant moins visibles dans le brouhaha suscité par le contexte économique et, donc, moins exposées aux regards scrutateurs de l'opinion publique et de l'opposition.

Le rôle des dispositifs institutionnels

Pour résumer, nous observons que jusque dans les années 80, les performances budgétaires en Amérique latine ont été caractérisées par un net penchant pour le déficit, des réactions procycliques (et donc déstabilisatrices) aux fluctuations économiques et un cycle budgétaire présentant une nette corrélation avec les élections. Depuis dix ans, le progrès de cette région vers la démocratie s'est certes accompagné d'améliorations remarquables dans la réduction des déficits budgétaires, mais les problèmes de procyclicité et d'influence des considérations électorales sur le cycle budgétaire n'ont pas été éradiqués.

Nous examinons ici certaines des causes profondes de ces problèmes non résolus. Nous partons de l'idée que l'existence de performances budgétaires systématiquement en deçà de l'optimum ne découle pas de comportements individuels mal informés ou irrationnels, mais constitue plutôt la conséquence non désirée d'interactions stratégiques entre les nombreux intervenants du processus de décision budgétaire. Si tel est bien le cas, des pays ne disposant pas des mêmes règles du jeu politique et budgétaire doivent logiquement enregistrer des performances budgétaires différentes. Ce facteur est non seulement intéressant, mais aussi potentiellement important en termes de politique, puisqu'il porte en germe la perspective que des sociétés peuvent améliorer leurs performances budgétaires en corrigeant leurs mécanismes de décision budgétaire.

Morcellement du paysage politique et performances budgétaires. Nous nous concentrons sur deux aspects du cadre institutionnel. Le premier est le degré de morcellement du paysage politique. Ce morcellement résulte des règles électorales qui traduisent les suffrages en représentation parlementaire. Les systèmes de représentation proportionnelle, par exemple, produisent davantage de partis que les systèmes d'élection à la majorité simple. Ni la représentation proportionnelle, ni les autres règles électorales favorisant le morcellement du paysage politique ne sont des accidents de l'histoire : elles naissent d'un désir d'accroître la représentativité du système politique, en ménageant dans le corps législatif un espace pour les petits partis qui sont la voix de groupes de population numériquement réduits et donc susceptibles d'être sous-représentés dans un système d'élection majoritaire.

Cependant, cette représentativité peut avoir un coût. La présence d'un grand nombre de partis dans le système politique accroît la probabilité de voir se former des gouvernements minoritaires, ainsi que la nécessité de mettre en place des gouvernements de coalition. En outre, lorsqu'une myriade de partis représentent chacun un petit groupe soucieux de la défense de son particularisme, les formations politiques risquent d'être moins enclines à internaliser le coût social de ressources communes telles que les recettes fiscales. Ces formations peuvent ainsi être tentées de réclamer des dépenses ciblées en fonction de leurs *desiderata*, sachant que les coûts en seront supportés par l'ensemble des contribuables. Ce comportement est de nature à favoriser les dépenses publiques excessives, ainsi que le penchant pour le déficit, puisque les électeurs du parti considéré n'acquittent, à chaque fois, qu'une faible part du service de la dette supplémentaire en découlant. De plus, il peut y avoir une tentation accrue de retarder les nécessaires ajustements budgétaires, dans l'espoir que cette tâche finisse par incomber à un autre groupe d'intérêt, après un changement de gouvernement.

En bref, les problèmes de coordination rencontrés dans le processus de décision budgétaire peuvent être aggravés par les situations de morcellement du paysage politique. Ces systèmes se caractérisent également par un taux de rotation accru des gouvernements. Cette caractéristique est susceptible d'accroître les problèmes de crédibilité dus au fait qu'un gouvernement ne peut engager ceux qui lui succéderont à suivre une ligne de conduite qu'il aura lui-même déterminée. Ce facteur peut contribuer à la procyclicité. Ainsi, un gouvernement peut juger souhaitable d'emprunter en période difficile et rembourser son emprunt en période faste, afin de lisser les fluctuations économiques et la pression fiscale. Cependant, s'il existe un doute sur l'engagement de ce gouvernement à rembourser cette dette, le marché peut renâcler à financer son déficit budgétaire, et ce gouvernement pourra être contraint de réduire ses dépenses et d'augmenter les impôts alors même que le pays traverse une mauvaise passe économique. C'est ce qui se produit régulièrement en Amérique latine¹⁶.

Nous mesurons le morcellement du paysage politique en fonction de la « magnitude des circonscriptions », qui indique le nombre moyen de parlementaires élus par circonscription dans chacun des 26 pays latino-américains et dans 15 pays européens. Dans un système purement majoritaire, le résultat est évidemment égal à un, mais le chiffre peut être très important dans un système de représentation

proportionnelle. Cette variable présente une relation positive avec le nombre de partis siégeant au parlement et négative avec le pourcentage de parlementaires soutenant le gouvernement. Elle synthétise donc de manière pratique la tendance structurelle du système politique à produire des gouvernements morcelés et divisés.

Institutions budgétaires. Le second aspect du cadre institutionnel que nous étudions tient aux institutions budgétaires, c'est-à-dire à l'ensemble des règles et procédures régissant l'élaboration du projet de budget par l'exécutif, sa modification et son vote par le législatif, et enfin son exécution. Ces règles se divisent en trois grandes catégories : les premières font peser des contraintes sur le déficit ; les deuxièmes, d'ordre procédural, régissent l'élaboration du budget ; les troisièmes déterminent la transparence du processus budgétaire.

Il existe en théorie plusieurs liens entre ces règles et les performances budgétaires. Il est aisé de penser — même si ce n'est pas rigoureusement exact — que l'existence de règles chiffrées sur les dépenses et les déficits admissibles a une incidence sur les décisions, même si les limites ainsi fixées ne sont pas toujours absolument respectées. Il existe aussi, en théorie, de bonnes raisons de croire que les règles budgétaires hiérarchiques donnant à un intervenant la capacité de trancher ou de fixer des priorités budgétaires contribuent à résoudre certains des problèmes de coordination pouvant conduire à des dépenses et déficits excessifs. Ainsi, les règles donnant un pouvoir relativement plus important au ministre des Finances sur la formulation du budget ont des chances de déboucher sur une meilleure discipline budgétaire que les règles et procédures conférant des pouvoirs relativement équivalents à tous les ministères. De même, il semble probable que les procédures budgétaires donnant priorité à l'exécutif sur le législatif favorisent la discipline budgétaire, puisque les élus d'une seule circonscription sont naturellement portés à soutenir les projets favorables à cette circonscription, tandis que l'exécutif peut être davantage enclin à internaliser les contraintes de l'ensemble du pays.

Il nous est impossible de nous livrer ici à une longue description de ces dispositifs institutionnels en Amérique latine. Le lecteur en trouvera une dans Banque interaméricaine de développement (1997) et Stein, Talvi et Grisante (1997). Dans ce chapitre, nous nous limiterons à une synthèse des éléments présentés dans ce dernier document sur la relation entre ces dispositifs institutionnels et les performances budgétaires. Nous utilisons un indice composite des institutions budgétaires établi à partir de différentes caractéristiques du processus budgétaire et conçu pour mesurer l'importance des contraintes numériques, de la hiérarchisation et de la transparence. L'indice est d'autant plus élevé que les institutions sont « solides », c'est-à-dire encadrées, hiérarchisées et transparentes.

Influences des institutions sur les dépenses et les déficits. Le tableau 7 donne un aperçu des facteurs institutionnels déterminant la taille des pouvoirs publics, mesurée par les dépenses totales de l'ensemble du secteur public entre 1990 et 1995. L'échantillon est une section transversale de 21 pays latino-américains et 14 pays industrialisés.

Tableau 7. Mécanismes électoraux et taille des pouvoirs publics, 1990-95

	Échantillon complet		Amérique latine	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Variable dépendante : Total dépenses publiques				
Magnitude de la circonscription	1.48 (1.94)	1.43 (1.71)	1.85 (1.10)	2.24 (1.34)
Ratio d'endettement initial (1989)/PIB	1.58 (2.28)	1.65 (2.19)	1.33 (1.81)	1.46 (2.00)
Ouverture	8.51 (2.41)	8.87 (2.33)	13.03 (2.95)	15.17 (3.36)
Population de plus de 65 ans	1.90 (7.28)	---	1.43 (1.92)	---
PIB par habitant	---	1.52 (6.38)	---	1.69 (2.11)
R ² corrigé	0.75	0.71	0.46	0.48
Degrés de liberté	30	30	16	16

Source : Banque interaméricaine de développement (1997). La variable dépendante correspond aux dépenses totales de l'ensemble du secteur public entre 1990 et 1995, mesurées en pourcentage du PIB. Les variables explicatives sont décrites dans le texte. Le *t* de Student est indiqué entre parenthèses.

Il existe une forte relation positive entre la taille des pouvoirs publics et l'ouverture d'un pays aux échanges internationaux¹⁷, le pourcentage de personnes âgées dans la population et le ratio initial d'endettement par rapport au PIB. Une fois ces facteurs neutralisés, il apparaît nettement que le secteur public a tendance à dépenser davantage dans les pays présentant des magnitudes de circonscription importantes que dans ceux où ces magnitudes sont moins importantes. L'estimation ponctuelle de l'incidence de la magnitude des circonscriptions sur la taille des pouvoirs publics donne des résultats encore plus importants dans l'échantillon des pays latino-américains. Cependant, avec un échantillon restreint, la signification statistique de cette estimation est considérablement réduite.

Ces éléments corroborent l'idée que les systèmes politiques qui favorisent le morcellement du paysage politique produisent également les pressions décrites plus haut en faveur de l'augmentation des dépenses publiques. On notera également avec intérêt l'absence de relation discernable entre l'indice des institutions budgétaires et la taille des pouvoirs publics.

Il semble que le cadre institutionnel exerce des effets encore plus massifs sur les déficits budgétaires et les niveaux d'endettement découlant du processus de décision politique. Comme le montrent les colonnes (1) et (3) du tableau 8, la magnitude des circonscriptions est étroitement associée à l'importance des déficits budgétaires. C'est le cas dans l'échantillon complet (pays latino-américains plus pays industrialisés) et, de manière encore plus nette, dans le sous-échantillon des pays latino-américains.

Tableau 8. **Dispositifs institutionnels et penchant pour le déficit**

	Échantillon complet		Amérique latine	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Variable dépendante : solde budgétaire global				
Magnitude de la circonscription	-0.76 (-2.31)	0.04 (0.16)	-1.71 (-2.57)	-0.61 (-1.07)
Institutions budgétaires - Amérique latine	---	0.14 (4.81)	---	0.11 (2.03)
Institutions budgétaires - pays industrialisés	---	0.07 (2.89)	---	---
R ² corrigé	0.11	0.53	0.20	0.23
Degrés de liberté	36	29	22	16
Variable dépendante : dette publique				
Magnitude de la circonscription	0.14 (1.17)	0.02 (0.59)	0.62 (2.21)	0.02 (0.22)
Institutions budgétaires - Amérique latine	---	-1.01 (-2.96)	---	-0.66 (-0.86)
Institutions budgétaires - Pays industrialisés	---	-0.68 (-2.40)	---	---
R ² corrigé	0.01	0.24	0.15	0.03
Degrés de liberté	36	29	22	16

Source : Banque interaméricaine de développement (1997). La variable dépendante correspond aux dépenses totales de l'ensemble du secteur public entre 1990 et 1995, mesurées en pourcentage du PIB. Les variables explicatives sont décrites dans le texte. Le *t* de Student est indiqué entre parenthèses

Il existe également une relation positive, quoi que moins prononcée, entre dette publique et magnitude des circonscriptions. Ces résultats corroborent l'idée que le morcellement du paysage politique aggrave le penchant pour le déficit.

Cependant, ces résultats indiquent également que des institutions budgétaires « solides » — c'est-à-dire très encadrées, hiérarchisées et transparentes — peuvent en fait contrecarrer cette tendance. Si l'on explique les déficits budgétaires et la dette publique par la magnitude des circonscriptions et la nature des institutions budgétaires, on constate une étroite association entre la solidité de ces dernières et la faiblesse des déficits budgétaires et de la dette publique. Ces résultats sont encore plus nets si l'on mesure la dette publique sur la base des recettes fiscales et non plus du PIB.

Ce facteur incite à l'optimisme puisqu'il laisse à penser qu'avec des institutions budgétaires appropriées, les pays peuvent profiter de la meilleure représentativité procurée par la représentation proportionnelle sans avoir à en payer le prix en termes de penchant accru pour le déficit dans le cadre du processus de décision budgétaire.

Institutions et procyclicité. Comme nous l'avons noté, l'Amérique latine a nettement progressé vers la maîtrise de son penchant pour le déficit depuis le début des années 90. Cependant, le problème d'une réaction procyclique aux chocs économiques persiste. Ce problème tient-il aux dispositifs institutionnels ? Le tableau 9 suggère une réponse positive. Ce tableau examine l'association statistique entre magnitude des circonscriptions et procyclicité des performances budgétaires, celle-ci étant mesurée par la corrélation entre, d'une part, les composantes de la consommation des administrations publiques corrigées des effets de tendance et, d'autre part, le PIB réel.

Tableau 9. Dispositifs institutionnels et procyclicité des dépenses publiques

	G7 et Amérique latine	Amérique latine
Magnitude de la circonscription	0.08 (2.99)	0.12 (2.22)
Volatilité du PIB réel	14.59 (4.91)	10.24 (3.00)
R ² corrigé	0.51	0.32
Degrés de liberté	20	16

Source : Banque interaméricaine de développement (1997). La procyclicité des dépenses publiques est mesurée par la corrélation entre la consommation des administrations publiques et le PIB réel, chaque variable ayant été corrigée de la tendance au moyen du filtre de Hodrick-Prescott. La volatilité du PIB réel est mesurée par l'écart type du PIB réel corrigé de la tendance. Le *t* de Student est indiqué entre parenthèses.

Ce tableau révèle que la procyclicité est fortement liée à la volatilité macro-économique. Cependant, une fois cette volatilité neutralisée, on constate également une forte association entre magnitude des circonscriptions et procyclicité des dépenses publiques, ce qui laisse à penser que les systèmes politiques morcelés sont moins bien armés pour répondre aux chocs de manière anticyclique et stabilisatrice. Ce facteur rejoint la constatation selon laquelle le morcellement du paysage politique encourage la tendance au déficit, puisqu'il est de toute évidence beaucoup plus délicat d'autoriser un gonflement du déficit après un choc défavorable si ce déficit était déjà important en début de crise¹⁸. Pour les raisons envisagées plus haut, les gouvernements peuvent également être moins crédibles dans les paysages politiques morcelés. En effet, le taux de renouvellement des gouvernements y est élevé et rien ne garantit que les gouvernements à venir engrangeront les excédents budgétaires nécessaires pour financer les déficits qui se creuseront en période de crise.

L'absence de relation — positive ou négative — observable entre l'indice du cadre budgétaire et la procyclicité est peut-être tout aussi importante. Les éléments disponibles suggèrent plutôt l'existence d'une association entre les institutions

budgétaires « solides » et une procyclicité accrue des dépenses publiques. Par ailleurs, on ne constate pas de relation significative entre les institutions budgétaires et l'ampleur du cycle budgétaire déterminé par les considérations électorales.

Pourquoi ce facteur est-il important ? Parce qu'il laisse à penser que les dispositifs institutionnels destinés à traiter un problème — celui du penchant pour le déficit, par exemple — peuvent être impuissants à remédier à d'autres problèmes, et pourraient même les aggraver. Ainsi, un processus budgétaire très hiérarchisé et donnant un pouvoir considérable au ministre des Finances peut, dans l'ensemble, favoriser la discipline budgétaire, mais il peut aussi donner à ce ministre une marge de manœuvre considérable pour répondre de manière temporaire aux pressions électorales qui pèsent sur son gouvernement, ou sur lui-même, avec pour effet d'aggraver la cyclicité électorale du budget.

Conclusions

Ce document a passé en revue certaines des grandes tendances affectant les performances budgétaires en Amérique latine. A cet égard, nous observons des différences considérables avec l'expérience des pays industrialisés. Les performances budgétaires des pays latino-américains sont certes depuis quelques années exemplaires à certains égards, en particulier dans la forte réduction des déficits budgétaires accomplie au cours des dix dernières années. Cependant, nous identifions d'importants problèmes résiduels. Tout d'abord, en raison du penchant à long terme de ces pays pour le déficit, les soldes budgétaires négatifs y restent considérables. Ensuite, les performances budgétaires sont fortement procycliques, en particulier en périodes de marasme économique, c'est-à-dire au moment où une réaction budgétaire stabilisatrice produirait ses effets les plus bénéfiques. Enfin, les données disponibles mettent nettement en lumière l'existence préoccupante d'un « cycle » budgétaire associé aux élections.

Nous nous sommes également interrogés sur l'existence d'une relation systématique entre, d'une part, les régimes électoraux et les institutions budgétaires et, d'autre part, les performances budgétaires. Et cette relation existe : nous constatons que le paysage politique a tendance à être davantage morcelé dans les pays qui pratiquent la représentation proportionnelle. Dans ces pays, les gouvernements tendent également à rassembler davantage de partis, les déficits sont plus importants et la procyclicité est plus grande que dans ceux où les systèmes politiques sont moins morcelés.

Nous montrons également que les cadres budgétaires caractérisés par des limites plus strictes sur le financement par le déficit, une plus grande transparence dans le processus budgétaire et des procédures plus hiérarchisées ont tendance à s'accompagner d'un moindre penchant pour le déficit, en particulier dans les pays à représentation proportionnelle. Cela nous autorise à conclure que des dispositifs institutionnels appropriés peuvent contrebalancer les effets potentiellement nocifs de la représentation proportionnelle, permettant à certains pays d'allier une meilleure

intégration politique au respect de la discipline budgétaire. Cependant, ces institutions ne semblent pas avoir d'effet discernable sur les problèmes de procyclicité ou d'influence des élections sur le cycle budgétaire — et les cycles influencés par des motivations électorales peuvent même être encore plus prononcés dans les pays disposant d'institutions budgétaires « de meilleure qualité ». Cela démontre que la définition des institutions budgétaires peut faire intervenir un grand nombre de dimensions, entre lesquelles il faut opérer des arbitrages. Les missions de la recherche et de la politique consistent alors à mieux comprendre les interactions entre les mesures destinées à favoriser transparence, hiérarchisation des procédures et restrictions du financement par le déficit, et à déterminer comment combiner ces mesures pour améliorer les performances budgétaires dans toutes les dimensions envisagées.

Notes

1. Par exemple, Roubini et Sachs (1989) montrent que les pays qui se caractérisent par la présence d'un grand nombre de partis dans la coalition au pouvoir tendent à afficher des déficits budgétaires plus importants, tandis que Grilli, Masciandaro et Tabellini (1991) suggèrent que l'absence de discipline budgétaire est associée aux systèmes de représentation proportionnelle. Au sujet de l'impact des institutions budgétaires, von Hagen et Harden (1995) et Alesina et Perotti (1995) montrent que dans les pays industrialisés, des institutions budgétaires faibles s'accompagnent de déficits budgétaires plus importants. Poterba (1996) présente des données analogues pour certains États des États-Unis et Alesina, Hausmann, Hommes et Stein (1996) fournissent des données pour l'Amérique latine.
2. Ici et ailleurs dans cette section, nous mesurons la volatilité par l'écart type de la variable sous-jacente. Par souci de brièveté, nous utilisons souvent le terme « variation typique » comme synonyme de « l'écart type de variations », plus précis mais moins convivial.
3. Par exemple, si la majorité des revenus d'un pays provient des recettes réalisées sur un bien commercialisé sur l'international, et si la plupart des dépenses publiques sont engagées pour des biens non marchands produit dans le pays, une dépréciation des taux de change réel tendra à améliorer le solde budgétaire (c'est, par exemple, le cas du Venezuela). Si, d'un autre côté, le revenu du pays est davantage lié aux prix sur le marché intérieur alors que ce pays dépense beaucoup pour des biens importés et une dette libellée en devises, une dépréciation du taux de change réel tendra à se traduire par une dégradation du déficit budgétaire. Dans un cas comme dans l'autre, la volatilité du taux de change réel se traduira par une instabilité du déficit budgétaire.
4. Voir par exemple Wildavsky (1986). Une analyse plus complète distinguerait les dépenses militaires des dépenses non militaires, la première catégorie étant de toute évidence sujette à des chocs politiques exogènes. Cependant, ces dépenses ne sont pas importantes en Amérique latine.
5. Il faut formuler un deuxième avertissement, concernant les décalages dans le temps de la mise en œuvre des politiques anticycliques. Si le processus politique d'adoption d'un train de mesures anticycliques est long, il est possible que la réaction à la récession se manifeste après le début de la reprise, ce qui amplifiera les fluctuations au lieu de les atténuer. Il faut donc se montrer très prudent dans les tentatives d'apporter des changements *discrétionnaires* à la politique budgétaire, mais cela ne justifie pas pour autant la politique budgétaire procyclique décrite plus loin.

- 6 Les résultats du tableau 5 s'appliquent à l'administration publique dans son ensemble, ce qui regroupe l'administration centrale et les niveaux d'administration inférieurs, mais exclut les entreprises publiques. Gavin et Perotti (à paraître) étudient la cyclicité des performances budgétaires à différents niveaux de gouvernement, y compris le secteur public non financier (soit l'administration et les entreprises publiques non financières). Comme on peut s'y attendre, ils ne trouvent guère de preuves d'une politique budgétaire anticyclique de la part des collectivités locales. Ils observent également qu'en Amérique latine, les entreprises publiques ont tendance à amplifier le schéma budgétaire procyclique affiché par le gouvernement central. On peut interpréter cela par le fait que les tarifications, l'emploi et les autres décisions du secteur public sont utilisés par les collectivités locales avec des objectifs et des contraintes très proches de ceux du gouvernement central.
7. Plus précisément, les « périodes difficiles » sont définies comme les années pendant lesquelles la croissance du PIB réel dans un pays tombe de plus d'un point d'écart type en dessous de la moyenne. Des résultats analogues ont été obtenus lorsque les « périodes difficiles » ont été définies comme des périodes de recul du PIB réel.
8. Les récessions graves sont définies comme les périodes pendant lesquelles le PIB recule d'au moins 4 pour cent (Amérique latine) ou 1.5 pour cent (pays industrialisés).
9. Voir Gavin et Perotti (à paraître) pour un exposé plus détaillé.
10. Persson, Persson et Svensson (1996) avancent qu'une augmentation inopinée de l'inflation a un fort impact positif sur le solde budgétaire en Suède. Ce n'est pas forcément le cas partout, dans la mesure où une augmentation de l'inflation peut aussi avoir un fort effet négatif sur les recettes fiscales.
11. Voir Gavin et Perotti (à paraître). Les financements « extraordinaires » comprennent les rééchelonnements, les crédits du FMI et les opérations de renflouement spéciales, telles que celle montée par le Trésor des États-Unis à destination du Mexique en 1995.
12. Gavin et Perotti (à paraître). Selon la définition, un déficit budgétaire est dit « de faible ampleur » lorsqu'il est inférieur à 3 pour cent du PIB. Gavin et Perotti (1996) montrent également que le secteur privé — tout comme le secteur public — souffre lui aussi d'une dégradation de son accès au marché en période de crise économique.
13. Voir Lane et Tornell (1996) pour une discussion plus détaillée de ces « effets de voracité ». Selon Talvi et Végh (1997), les politiques budgétaires procycliques peuvent en fait constituer un optimum dans les environnements fortement volatils, lorsque les excédents budgétaires induisent de fortes pressions en faveur du gaspillage des ressources publiques.
14. La figure 7 se fonde sur une analyse statistique des années électorales et des performances budgétaires. Cette analyse neutralise : (i) le solde budgétaire correspondant à la période précédente, (ii) le taux de croissance du PIB réel et les termes de l'échange, (iii) des variables auxiliaires qui neutralisent les facteurs nationaux spécifiques non apparents et (iv) des variables muettes correspondant à chaque année de la période d'observation, afin de neutraliser les facteurs non apparents variant dans le temps, mais communs aux pays de la région. L'effet estimatif de l'année électorale et des années suivantes est statistiquement significatif au seuil des 5 pour cent, mais les impacts sur les recettes et les dépenses sont estimés de manière moins précise.

15. Cette volatilité a été mesurée comme étant l'écart type de la croissance du PIB réel, et la profondeur du cycle budgétaire lié aux élections comme l'impact estimatif des années électorales sur l'excédent budgétaire, après neutralisation du solde budgétaire de la période précédente, du taux de croissance du PIB réel et des termes de l'échange, des variables muettes relatives aux facteurs nationaux non apparents et des variables muettes correspondant à chaque année de la période d'observation.
16. Selon Saint-Paul (1994), dans un contexte d'asymétrie de l'information quant aux intentions du gouvernement, les autorités peuvent opter pour une réaction fortement procyclique afin de souligner leur intention de respecter la discipline budgétaire. En outre, cet auteur observe que ce résultat a plus de chances de se rencontrer dans des pays fortement endettés et souffrant d'une importante volatilité.
17. Selon Rodrik (1996), ce facteur est dû au fait que les économies ouvertes sont davantage exposées aux chocs exogènes, et ont donc besoin de secteurs publics plus importants pour fournir une protection sociale contre les risques que cela implique.
18. Gavin et Perotti (à paraître) montrent qu'en Amérique latine, les pays qui ont abordé une période de crise avec un déficit budgétaire minime sont parvenus à réagir aux chocs de manière moins procyclique que les pays handicapés par un déficit plus important. Tel n'a pas été le cas dans les pays industrialisés, dans lesquels la détérioration de l'accès aux marchés en période de crise semble jouer un rôle bien moindre dans la politique budgétaire.

Bibliographie

- ALESINA A., R. HAUSMANN, R. HOMMES ET E. STEIN (1996), "Budgetary Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *NBER Working Paper*, No. 5586.
- ALESINA, A. ET R. PEROTTI (1995), "Budget Deficits and Budget Insitutions", manuscrit, Harvard University et Columbia University.
- BANQUE INTERAMÉRICAIN DE DÉVELOPPEMENT (1995), "Overcoming Volatility in Latin America", chapitre 3 de *Report on Economic and Social Progress in Latin America, 1995*, Johns Hopkins University Press pour la Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- BANQUE INTERAMÉRICAIN DE DÉVELOPPEMENT (1997), "Fiscal Stability with Democracy and decentralization", chapitre 3 de *Report on Economic and Social Progress in Latin America, 1997*, Johns Hopkins University Press pour la Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- BARRO, R. (1979), "On the Determination of the Public Debt", *Journal of Political Economy*, No. 87.
- EICHENGREEN, B., R. HAUSMANN ET J. VON HAGEN (1996), "Reforming Fiscal Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council", manuscrit, Office of the Chief Economist, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- GAVIN M., R. HAUSMANN, R. PEROTTI ET E. TALVI (1996), "Managing Fiscal Policy in Latin America : Volatility, Procyclicality and Limited Creditworthiness", *OCE Working Paper*, No. 326, Banque interaméricaine de développement.
- GAVIN, M. ET R. PEROTTI (1996), "Fiscal Policy and Private Saving in Good Times and Bad", in R. HAUSMANN ET H. REISEN (dir. pub.), *Promouvoir l'épargne en Amérique latine*, Banque interaméricaine de développement et OCDE, Paris.
- GAVIN, M. ET R. PEROTTI (à paraître), "Fiscal Policy in Latin America", in J. ROTEMBERG ET B. BERNANKE (dir. pub.), *Macroeconomics Annual, 1997*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- GIAVAZZI, F. ET M. PAGANO (1990), "Confidence Crises and Public Debt Management", in R. DORNBUSCH ET M. DRAGHI (dir. pub.), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge.
- GRILLI, V., D. MASCIANDARO ET G. TABELLINI (1991), "Institutions and Policies", *Economic Policy*, No. 6.
- HAUSMANN, R. ET E. STEIN (1996), "Searching for the Right Budgetary Institutions for a Volatile Region", in R. HAUSMANN ET H. REISEN (dir. pub.), *Consolider la stabilité et la croissance en Amérique Latine*, Banque interaméricaine de développement et OCDE, Paris.
- LANE, P. ET A. TORNELL (1996), "Power, Growth and the Voracity Effect", *Journal of Economic Growth*, No.1.

- LONDOÑO, J.L. ET M. SZÉKELY (1997), "Income Distribution and Poverty in Latin America During 1970-95 : Some Basic Facts", manuscrit, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- PEROTTI, R. (1996), "Fiscal Policy When Things Go Badly", ronéotypé, Columbia University.
- PERSSON, M., T. PERSSON ET L. SVENSSON (1996), "Debt, Cash Flow and Inflation Incentives: A Swedish Example", *NBER Working Paper*, No. 5772.
- POTERBA, J. (1996), "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States", *American Economic Review*, No. 86(2).
- RODRIK, D. (1996), "Why do More Open Economies Have Bigger Governments?", *NBER Working Paper*, No. 5537.
- ROUBINI, N. ET J. SACHS (1989), "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, No. 33.
- SAINT-PAUL, G (1994), "Monetary Policy in Economic Transition: Lessons from the French Post-War Experience", *European Economic Review*, No. 38.
- STEIN, E., E. TALVI ET A. GRISANTE (1997), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", manuscrit, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- TALVI, E. ET C. VÉGH (1997), "Can Optimal Fiscal Policy be Procyclical?", ronéotypé, Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- VON HAGEN, J. ET I. HARDEN (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, No. 39.
- WILDAVSKY, A. (1986), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgeting Processes*, Transaction Books, New Brunswick.

Systèmes électoraux et cycle budgétaire

Mark Hallerberg et Jürgen von Hagen

Introduction

L'ampleur et la persistance des déficits budgétaires sont une source de préoccupation dans la plupart des pays de la zone de l'OCDE, ainsi que dans d'autres régions du monde. Aux États-Unis, l'équilibrage du budget fait aujourd'hui figure de priorité politique, même si les deux grands partis professent des opinions différentes quant à la manière d'y parvenir. En Europe, l'incapacité de plusieurs pays à réduire des déficits budgétaires importants met en péril leurs chances d'accéder à l'Union économique et monétaire (UEM) et les États membres de l'UE se sont engagés par le Traité de Maastricht à éviter les « déficits publics excessifs ». Ce regain d'intérêt de la classe politique envers la réduction des déficits tient notamment à la prise de conscience des conséquences économiques néfastes qu'ont les déficits chroniques et les hauts niveaux d'endettement : primes de risque plus élevées sur les taux d'intérêt, croissance économique moins rapide, réduction des dépenses de l'État consacrées à des services publics précieux, etc. Il faut y ajouter, hors des pays de l'OCDE, une instabilité générale sur les plans financier et économique pour les pays ayant des difficultés à assurer régulièrement le service de leur dette.

Ce retour en grâce des politiques de réduction des déficits et de l'endettement constaté depuis le début des années 90 fait suite à 20 années de gonflement de la dette publique. A compter de 1970, les ratios d'endettement ont évolué à la hausse dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, avec deux exceptions notables : le Royaume-Uni et le Luxembourg. Même en admettant que les gouvernants ont peut-être sous-estimé les effets des chocs pétroliers des années 70, il est difficile de faire cadrer cette constatation d'une forte augmentation de la dette publique en temps de paix avec la vulgate économique sur le rôle du financement par le déficit budgétaire : amortissement des chocs par une modulation de la pression fiscale et politiques optimales de stabilisation, notamment. Dans le même temps, ces pays n'ont pas tous pareillement réussi à maintenir leurs déficits publics à un bas niveau. En Europe, le Royaume-Uni et la France ont relativement bien contenu leurs déficits et leur

endettement, tandis que d'autres pays — Italie, Grèce et Belgique, notamment — souffrent de déficits ou d'endettement chroniques. Alesina *et al.* (1996) montrent qu'il existe également des différences considérables sur le plan de l'endettement entre les pays latino-américains. Cette observation amène une question (Alesina et Perotti, 1995 ; von Hagen, 1992) : pourquoi des pays situés dans la même région et exposés à des chocs économiques analogues ont-ils répondu de manières aussi différentes ?

En quête d'une réponse, les recherches récentes se sont concentrées sur l'économie politique. Un courant de la littérature argue qu'en matière de déficit, la racine du problème se trouve dans le processus démocratique de concurrence entre les partis pour le pouvoir politique. Dans ces conditions, les différences en termes de déficit pourraient s'expliquer par les caractéristiques des systèmes électoraux nationaux. Un autre courant voit le cœur du problème dans les carences institutionnelles du cycle budgétaire, et considère que les divergences de résultats dans le domaine des finances publiques peuvent s'expliquer par des différences dans la manière dont les gouvernements élaborent les budgets, les font adopter par le législateur et les mettent en œuvre.

Les chercheurs du premier courant s'accordent à penser que c'est un système électoral — la représentation proportionnelle — qui est à l'origine des déficits et dettes publics importants. On considère généralement que la représentation proportionnelle produit des gouvernements intrinsèquement moins stables que ceux issus de systèmes électoraux majoritaires. En outre, la représentation proportionnelle débouche généralement sur des gouvernements de coalition entre partis politiques hétérogènes, alors que la majorité relative produit des gouvernements dominés par un seul parti. Même s'il existe différentes versions de cette argumentation, le cœur de cette théorie est que les gouvernements sont davantage enclins à entretenir des déficits importants lorsque leurs perspectives de rester au pouvoir sont incertaines, et que leurs composantes sont en désaccord sur la manière de répartir entre les différents groupes de la société le coût des ajustements aux chocs négatifs. Mais s'il est vrai que les travaux théoriques menés dans ce domaine ont suscité un intérêt considérable, les recherches empiriques ne viennent guère corroborer ces arguments.

L'autre courant de la littérature se concentre sur les règles institutionnelles — formelles ou informelles — auxquelles obéissent les décisions relatives aux budgets au sein des pouvoirs exécutif et législatif. Ce sont ces règles institutionnelles qui déterminent la répartition des pouvoirs et qui régulent les flux d'information entre les participants. Ce courant, qui s'appuie sur une tradition des sciences politiques américaines, considère le cycle budgétaire comme un problème de gestion de ressources communes. Selon cette théorie, les sommes d'argent provenant de recettes fiscales communes sont consacrées par les hommes politiques à des transferts ou à des projets bénéficiant à leurs électeurs. Dans ces conditions, les disparités dans le partage des coûts et des bénéfices de ces transferts et projets au sein de la société incitent à surestimer l'avantage marginal (électoral) net des dépenses. En conséquence, les budgets publics gonflent exagérément et les déficits et l'endettement deviennent excessifs. Les déficits, ainsi que l'endettement en résultant, se creusent d'autant plus

que le cycle budgétaire est fragmenté — c'est-à-dire d'autant plus que le nombre de participants susceptibles d'influer sur le résultat est important et que les mécanismes institutionnels de coordination des actions entre ces participants sont fragiles. A l'inverse, von Hagen et Harden (1994*a* et *b*) utilisant des données européennes, et Alesina *et al.* (1996) sur la base de données latino-américaines, font la démonstration empirique que la présence d'éléments centralisateurs dans le cycle budgétaire favorise considérablement la discipline budgétaire.

Faisant converger ces deux courants, Hallerberg et von Hagen (1998) affirment que les systèmes électoraux ont bel et bien une importance dans ce contexte, puisqu'ils limitent les mécanismes institutionnels disponibles pour réduire la fragmentation du cycle budgétaire. Plus précisément, ces auteurs indiquent que chacun des deux mécanismes identifiés par von Hagen et Harden (1994*a* et *b*) — à savoir, d'une part, la délégation de pouvoirs stratégiques à un ministre des Finances agissant comme mandataire budgétaire pour le compte de l'exécutif et, d'autre part, l'engagement à respecter des objectifs budgétaires chiffrés par le biais d'un contrat conclu entre les composantes de l'exécutif — ne sont appropriés que pour une seule forme de gouvernement à la fois. En d'autres termes, la délégation de pouvoirs n'est utile que pour les gouvernements à un seul parti (plus fréquents dans les pays à système majoritaire) et le contrat pour les gouvernements de coalition (plus fréquents dans les pays à représentation proportionnelle).

Dans le présent document, les auteurs développent cette argumentation et introduisent une distinction entre les régimes parlementaires, forme de gouvernement la plus courante en Europe, et les régimes présidentiels, qui dominent en Amérique latine. La section suivante présente un modèle explicatif du problème de l'action collective dans le processus budgétaire. Elle montre en outre que le penchant pour le déficit qui en résulte tient à deux grands facteurs politiques : le système électoral et la différence entre les démocraties parlementaires et présidentielles. Cette section établit une typologie des régimes politiques en fonction du nombre d'acteurs disposant d'un droit de veto. Sont ensuite présentées deux approches institutionnelles visant à régler le problème de l'action collective et la manière dont le choix de l'institution est déterminé par le nombre de détenteurs du droit de veto. Les dernières sections donnent des preuves empiriques montrant que les solutions institutionnelles peuvent contribuer à résoudre les problèmes de déficits importants et persistants.

Lorsque c'était possible, nous avons illustré nos arguments par des données actuelles concernant les démocraties membres de l'OCDE, en accordant une attention particulière aux membres de l'Union européenne. Du point de vue politique, ces pays sont intéressants du fait des critères du Traité de Maastricht limitant les déficits et l'endettement des administrations publiques (au sens large). Si certaines institutions se révèlent efficaces dans quelques pays, elles peuvent éclairer la voie aux pays fortement endettés pour les aider à aligner leurs politiques budgétaires sur les critères de Maastricht. A différentes étapes de ce document, les auteurs envisagent également les implications de leurs travaux pour l'Amérique latine.

Le cycle budgétaire et le penchant pour le déficit

D'une manière générale, les finances publiques modernes se caractérisent par le fait que les dépenses publiques sont plus étroitement ciblées sur des catégories spécifiques de citoyens que la fiscalité. Les fonds publics sont consacrés à des transferts et des projets d'intérêt général qui profitent à des segments bien définis de la société alors que ce sont les contribuables dans leur ensemble qui paient l'addition. Citons, par exemple, le cas des investissements d'infrastructure qui ont une portée géographique limitée, les subventions à certaines entreprises ou certaines catégories socioprofessionnelles telles que les agriculteurs, les familles avec enfants, etc., qui sont financés sur les recettes fiscales générales. Dans de tels cas, il y a une disproportion entre la portée des avantages et le coût du programme, ce qui a des conséquences importantes pour le cycle budgétaire. On peut envisager le processus budgétaire comme une négociation dans laquelle s'affrontent les différents intérêts relatifs aux dépenses publiques et à la fiscalité.

Décentralisation : l'approche du fief

Les deux pouvoirs — exécutif et législatif — influent sur la structure du budget. Dans ce processus, le rôle de l'exécutif consiste à formuler et à appliquer la loi de finances. L'exécutif est composé d'un certain nombre de ministères qui dépensent, et chacun d'eux s'occupe des besoins d'un ou plusieurs groupes d'intérêt au sein de la société.

Étudions tout d'abord le cas d'un processus entièrement décentralisé ou fragmenté. Chaque participant représente les intérêts, en termes de dépenses, d'un ministère. En présentant son offre, chaque participant doit en peser les avantages pour ses électeurs par rapport au fardeau fiscal qu'ils devront supporter. Bien que nous simplifions naturellement à l'extrême ici, il semble plausible qu'un ministre de l'Agriculture, par exemple, se préoccupe davantage des services et biens fournis aux agriculteurs et des impôts qu'ils doivent payer que ne le ferait le ministre de l'Industrie. Dans cette situation, en raison de la disproportion entre la portée des avantages et l'incidence des coûts de ces dépenses publiques, chaque participant doit évaluer pleinement le bénéfice marginal de chaque dollar supplémentaire dépensé pour les activités de son ministère, mais seulement la part du coût marginal supportée par son électorat. Cela aboutit donc à une surestimation systématique du bénéfice net marginal de chaque programme d'intérêt général. Dans un processus entièrement décentralisé, où chaque participant demande les fonds correspondant aux bénéfices marginaux et aux coûts marginaux perçus des dépenses de son ministère, en considérant comme données les demandes de tous les autres participants, et où la règle à laquelle obéit la prise de décision consiste simplement à faire la somme de toutes les demandes pour obtenir un budget total, en raison de cette surestimation, il y a inflation du budget, et avec lui du déficit budgétaire. Ainsi, la propriété commune des recettes fiscales générales crée un penchant pour les dépenses et le déficit.

Nous appelons approche du « fief »⁶ ce processus entièrement décentralisé. Les ministres définissent les mesures et les budgets de leurs activités respectives sans interférence explicite des autres ministres, y compris du Premier ministre⁷. Il convient de noter que l'on aboutit à ce penchant pour le déficit et les dépenses même lorsque les ministres privilégient tous le *même* type de dépenses. C'est la différence dans l'appréciation du fardeau fiscal qui en est responsable⁸.

Dans la procédure budgétaire, le rôle du pouvoir législatif consiste, lui, à étudier de près et à amender les propositions budgétaires de l'exécutif, et à autoriser par un acte législatif les dépenses publiques et l'imposition. Le volet parlementaire de la procédure budgétaire peut être interprété comme un marchandage entre l'exécutif et le législatif. Le pouvoir relatif de l'exécutif dépend ici de manière critique de la portée des amendements que le législateur peut imposer, portée qui est souvent limitée de manière formelle par la loi, et peut l'être dans la pratique par l'avantage dont bénéficie l'exécutif en termes d'information. Sachant que la disproportion entre le bénéfice marginal et le coût marginal perçu d'un dollar supplémentaire dépensé pour les politiques publiques est généralement plus importante pour chaque parlementaire pris individuellement, le penchant pour les dépenses et le déficit tend à augmenter avec le pouvoir relatif du législatif dans la procédure budgétaire. C'est pourquoi la limitation des amendements parlementaires au budget proposé par l'exécutif s'accompagne généralement d'une amélioration de la discipline budgétaire (von Hagen, 1992 ; von Hagen et Harden, 1994a et b).

Déterminants politiques du nombre d'intervenants dans la procédure budgétaire

L'analogie avec un problème de ressources communes laisse à penser que le nombre d'intervenants détermine l'ampleur de ce penchant : un nombre d'intervenants important suppose un fort penchant en faveur du déficit⁹. Au sein de l'exécutif, il existe généralement deux niveaux de négociations budgétaires : les négociations entre les membres d'un même parti et les négociations entre différents partis politiques. Il est judicieux de prendre pour point de départ les acteurs au sein des partis, c'est-à-dire d'identifier les intervenants dont les partis sont au pouvoir, dans la mesure où cet aspect est, lui aussi, essentiel pour la relation entre l'exécutif et le législatif.

Les institutions électorales

Les institutions électorales influent fortement sur le nombre d'acteurs au sein du gouvernement. Un facteur important est le nombre des partis qui remportent des sièges à l'assemblée législative. Si les partis sont peu nombreux, un parti a davantage de chances de réunir la majorité absolue, et la majorité absolue est une quasi-certitude dans les systèmes bipartites. Selon plusieurs études, le nombre de partis dans un système donné présente une forte corrélation positive avec le nombre de représentants élus dans chaque circonscription. Ce nombre est généralement appelé *district magnitude* en anglais (Duverger, 1954 ; Taagepera et Shugart, 1989, 1993). Dans les systèmes électoraux où

ce nombre est peu élevé, les sièges sont répartis moins proportionnellement que dans les circonscriptions où il est plus élevé, et une moindre proportionnalité favorise les grands partis. La France en fournit un exemple. En 1993, dans le cadre d'un système de majorité relative à deux tours, avec 1 représentant élu par circonscription, les partis conservateurs ont remporté tout juste 44 pour cent du total des voix à l'échelle nationale, mais plus de 80 pour cent des sièges à l'Assemblée nationale. Cette disproportion peut également se retrouver dans des pays ayant opté pour la représentation proportionnelle lorsque le nombre de représentants élus par circonscription est réduit. En Espagne, par exemple, où le nombre de représentants élus par circonscription est de 6.7 en moyenne, le parti socialiste a gagné 44 pour cent des voix à l'échelle nationale lors des élections législatives de 1986, mais 52 pour cent des sièges au Congrès des députés¹⁰. A l'autre extrémité, les Pays-Bas ne comptent qu'une seule circonscription électorale composée de 150 sièges pour l'ensemble du pays, et un parti qui remporte moins de 1 pour cent des voix peut quand même détenir des sièges au Parlement¹¹.

Les systèmes de majorité relative, où l'on n'élit qu'un seul représentant par circonscription, encouragent une configuration bipartite, et sont par conséquent les plus susceptibles de donner lieu à un gouvernement à parti unique. La représentation proportionnelle (RP) présente davantage de variantes dans le nombre de représentants élus par circonscription ; ces circonscriptions élisent toujours un plus grand nombre de représentants que celles qui caractérisent les systèmes majoritaires. Les systèmes de représentation proportionnelle ont tendance à compter un plus grand nombre de partis « actifs » au sein du gouvernement et se caractérisent par un gouvernement majoritaire multipartite ou un gouvernement minoritaire à parti unique ou de coalition¹². Les données empiriques ne cessent de mettre en évidence cette relation (voir, par exemple, Lijphart, 1984)¹³. Le tableau 1 compare les systèmes électoraux de la plupart des pays de l'OCDE. Un certain nombre de points demandent une explication.

Premièrement, les systèmes à représentation proportionnelle ne traduisent pas le pourcentage des voix directement en pourcentage de sièges, et il n'est pas rare que les petits partis n'aient pas accès à l'assemblée législative. Nous avons vu plus haut que le nombre de représentants élus par circonscription joue sur le nombre des partis politiques possible, et il serait logique de comparer ce chiffre et la probabilité d'avoir un gouvernement à parti unique. Pourtant, une telle comparaison serait quelque peu trompeuse, comme l'indique la troisième colonne du tableau 1, car il arrive que dans certains pays, le nombre de représentants élus par circonscription varie suivant le niveau de répartition des sièges. En outre, d'autres facteurs que le nombre des représentants élus par circonscription ne permet pas de mesurer, comme, par exemple, les seuils obligatoires (en Allemagne, un parti doit obligatoirement remporter soit 5 pour cent des voix à l'échelle nationale, soit 3 sièges à la majorité relative pour être représenté), ou certaines règles de répartition des sièges (utilisation de la méthode D'Hondt) favorisent les grands partis. Arend Lijphart résout ce problème de totalisation des effets des caractéristiques institutionnelles en convertissant ces facteurs en un « seuil effectif », qui correspond au pourcentage des voix nationales qu'un parti doit espérer remporter pour gagner des sièges à l'assemblée législative.

Tableau 1. Le système électoral dans 21 pays de l'OCDE

Pays	Système	Nb. Rep élus par circonscription	NEPP	Seuil Effectif	Années dans l'étude Lijphart	% des années de parti unique majoritaire à la chambre basse
Australie	Vote préférentiel	1	2.35	35	84-90	100
Autriche	RP aux 2/3, Transferts pour le reste	20/91	2.42	2.6	71-90	44
Belgique	RP	23	4.63	4.8	46-87	17
Canada	Majorité rel.	1	2.37	35	45-88	60
Danemark	RP aux 2/3, sièges d'ajustement	7/175	4.92	2	64-88	0
Finlande	RP	13	5.03	5.4	45-87	0
France	Majorité rel.	1	3.5	35	58-81	6
Allemagne	RP aux 2/3, sièges d'ajustement	1/497	2.95	5	57-83	0
Grèce	« RP renforcée »	6	2.08	16.4	74-85	95
Irlande	VUT	4	2.79	17.2	48-89	36
Italie	RP aux 2/3, Transferts pour le reste	19/625	3.62	2	58-87	0
Japon	VUNT	4	2.88	16.4	47-90	75
Luxembourg	RP	14	3.3	5.1	45-89	0
Pays-Bas	RP	150	4.59	0.67	56-89	0
Nouvelle Zélande	Majorité rel.	1	1.95	35	46-90	100
Norvège	RP	8/165	4.23	4	89	0
Portugal	RP	12	3.05	5.7	75-87	33
Espagne	RP	6	2.72	10.2	77-89	58
Suède	RP aux 2/3	11/350	3.4	4	70-88	10
Royaume-Uni	Majorité rel.	1	2.1	35	45-87	99
États-Unis	Majorité rel.	1	1.92	35	46-90	100

Note: « RP » correspond à « Représentation proportionnelle », « VUT » à « Voix unique transférable », et « NEPP » à « nombre effectif de partis au Parlement ». Tous les chiffres à l'exception de ceux concernant la majorité à parti unique sont extraits de Lijphart 1994, pp. 17, 22, 31, 33-35, 44, 160-162 ; les chiffres concernant la majorité à parti unique de Lijphart ont été complétés par les données extraites de Woldendorp, Keman et Budge (1993). La Grèce, le Portugal et l'Espagne n'ont pas été des démocraties pendant toute la période considérée et les périodes couvertes sont respectivement 1974-90, 1975-90 et 1977-90. Ces données sont publiées dans plusieurs numéros de l'*European Journal of Political Research* et se fondent sur la date des élections plutôt que la date d'investiture utilisée pour les autres pays. Les chiffres pour la France ne concernent que la V^e République (entre 1958 et 1990) et incluent la période 1986-88, pendant laquelle le pays a utilisé un système de représentation proportionnelle. Les données concernant l'Autriche, l'Irlande et le Portugal n'étaient pas entièrement exactes dans Woldendorp, Keman et Budge (1993). Les auteurs ont complété eux-mêmes les données relatives à l'Autriche et au Portugal et se sont fondés sur Jesse (1996) pour l'Irlande entre 1951 et 1990. Les nombres des représentants élus par circonscription sont arrondis au nombre entier le plus proche. Brian Woodall a fourni les données relatives au gouvernement à parti unique au Japon.

Deuxièmement, alors que la France a toujours fonctionné selon un système de majorité relative pour toutes les élections législatives à l'exception de celles de 1986, le fait qu'elle recoure à deux tours de scrutin accroît le nombre effectif de partis représentés au Parlement. A moins qu'un candidat donné remporte la majorité absolue au premier tour, un deuxième tour de scrutin est organisé. Ce processus encourage les partis qui ont présenté des candidats au premier tour à former des coalitions entre eux pour le deuxième tour. Pourtant, deux grands blocs opposés continuent de se dessiner dans un système de majorité relative, car l'UDF (Union pour la démocratie française) s'allie presque exclusivement avec le RPR (Rassemblement pour la république) alors que le Parti socialiste s'associe aussi souvent avec le Parti communiste. La France sera donc traitée comme un pays ayant un gouvernement à parti unique, dans la plupart des cas, dans la suite de cette contribution. De même, les États-Unis constituent le seul véritable système présidentiel de notre échantillon, et les statistiques sur le contrôle de la Chambre des représentants par un seul parti ne sont pas indicatives d'un gouvernement majoritaire à parti unique.

Le tableau 1 confirme le lien général entre les institutions électorales, le nombre de partis et la probabilité d'un gouvernement à parti unique pour l'échantillon des pays de l'OCDE. La corrélation entre le seuil effectif et le nombre de partis porte le bon signe arithmétique (-0.59) et passe à -0.69 lorsque la France est exclue de l'échantillon. Le chiffre le plus important est celui de la corrélation entre l'occurrence des gouvernements à parti unique et des seuils effectifs plus élevés, et la corrélation de 0.69 indique que cette relation est relativement forte. Sachant que les pays qui présentent un nombre réduit de représentants élus par circonscription se caractérisent également par des seuils effectifs plus élevés, ce résultat indique que les élections à la majorité relative ou les systèmes de représentation proportionnelle avec un nombre réduit de représentants élus par circonscription sont susceptibles d'aboutir à des gouvernements à parti unique. En revanche, en cas de représentation proportionnelle et de circonscriptions avec un grand nombre de représentants élus, on observe habituellement des gouvernements majoritaires multipartites ou des gouvernements minoritaires.

Les données concernant l'Amérique latine et les Caraïbes corroborent cette conclusion. Dans leur étude de 26 pays de ces deux régions, Stein, Talvi et Grisanti (1997) indiquent que le coefficient de corrélation entre le nombre de représentants élus par circonscription pour les élections à la chambre basse et le nombre effectif de partis représentés est de 0.58, alors que le coefficient entre le nombre de partis et le pourcentage de sièges détenus par le gouvernement en place est encore plus élevé : 0.79.

Système parlementaire contre système présidentiel

La manière dont un pays élit son exécutif constitue un deuxième facteur qui influe sur le nombre de partis actifs. Dans les systèmes parlementaires, qui sont les systèmes les plus répandus en Europe, c'est habituellement l'assemblée législative qui détermine l'exécutif. Les partis qui forment une coalition majoritaire soutiennent

l'action de l'exécutif et votent généralement ensemble les propositions de loi de l'exécutif. Le nombre des partis actifs au sein de l'exécutif correspond donc généralement au nombre de partis nécessaires pour qu'une loi soit adoptée au Parlement.

En revanche, dans les systèmes présidentiels, qui sont très répandus en Amérique latine, la correspondance entre le nombre de partis de la majorité parlementaire et de l'exécutif n'est pas toujours assurée. Dans ces cas-là, la population élit directement le chef de l'exécutif. Il se peut que l'assemblée législative dispose d'un pouvoir limité de révocation du président, dans des conditions extrêmes, mais sinon, le président ne s'appuie pas directement sur le pouvoir législatif pour son mandat. Les électeurs peuvent voter pour un président représentant un parti et lui refuser la majorité à l'assemblée législative. Cette configuration se présente assez souvent. Aux États-Unis, par exemple, au cours des vingt-cinq dernières années, le Sénat ou la Chambre des représentants ont été aux mains de l'opposition pendant 19 ans. En Amérique latine et aux Caraïbes, entre 1990 et 1995, la moitié des vingt pays dotés d'un système présidentiel ont connu une situation d'opposition entre le président et la chambre basse (Stein, Talvi et Grisanti, 1997). Dans de telles situations, au moins deux partis différents interviennent dans la procédure budgétaire. C'est le système électoral qui détermine si ce nombre est supérieur à deux : dans les pays où les circonscriptions élisent un grand nombre de représentants, il est probable que ce nombre sera supérieur à deux.

Lorsque les partis détiennent un pouvoir de veto

Les personnes ou groupes qui détiennent un pouvoir de veto sont ceux dont l'accord est nécessaire pour l'adoption d'une loi. En pratique, le nombre des détenteurs d'un pouvoir de veto correspond au nombre de partis dont le consentement est nécessaire pour le vote d'une loi (Tsebelis, 1995). Ce concept est utile, car il simplifie la comparaison entre les différentes catégories de systèmes politiques. Dans les systèmes parlementaires avec un pouvoir législatif monocaméral, le nombre de détenteurs d'un pouvoir de veto est égal au nombre de partis qui composent le gouvernement. Dans les pays dotés d'un pouvoir législatif bicaméral ou d'un président pouvant opposer son veto à l'adoption d'une loi, le nombre de détenteurs d'un pouvoir de veto peut être plus important si des partis différents contrôlent les différentes institutions. En Nouvelle-Zélande, par exemple, où les gouvernements majoritaires à parti unique étaient la norme jusqu'en 1994, il n'y avait habituellement qu'un seul détenteur d'un pouvoir de veto. L'Italie des années 80 a connu une succession de gouvernements de coalition composés de cinq partis (*pentapartito*), et toute proposition nécessitait en principe l'approbation de ces cinq détenteurs d'un pouvoir de veto. Aux États-Unis, le consentement de la Chambre des représentants, du Sénat et du Président est requis dans la plupart des cas. Cependant, deux partis seulement peuvent contrôler ces institutions, et donc le nombre maximal des détenteurs d'un pouvoir de veto est de deux.

Le tableau 2 établit un lien entre le type de système électoral et le type de pouvoir exécutif, d’une part, et le nombre de détenteurs d’un pouvoir de veto, d’autre part. Le nombre de détenteurs d’un pouvoir de veto augmente généralement lorsque l’on passe d’un système de majorité relative à un système de représentation proportionnelle, et lorsque l’on passe d’un système parlementaire à un système présidentiel.

Tableau 2. **Nombre de détenteurs d’un pouvoir de veto**

Exécutif	Système électoral	
	Parlementaire	Présidentiel
Majorité relative	1	1 or 2
Représentation proportionnelle	2+	2+ or 3+

Tsebelis (1995), citant les données empiriques fournies par Schick (1993), affirme que l’augmentation du nombre des détenteurs d’un pouvoir de veto se traduit par un accroissement des déficits budgétaires. McCubbins (1991) indique qu’aux États-Unis, les gouvernements divisés ont abouti à des déficits budgétaires supérieurs par rapport aux gouvernements unis entre 1948 et 1988. Ces observations concordent avec l’interprétation de la procédure budgétaire fondée sur la notion de « ressources communes ». Dans la mesure où l’on peut faire correspondre le nombre d’acteurs avec le nombre de partis intervenant dans les décisions budgétaires, il s’ensuit que, dans les systèmes parlementaires, les gouvernements à parti unique devraient mieux assurer la discipline budgétaire que les gouvernements de coalition. La représentation proportionnelle accroît donc la probabilité de déficits importants. Qui plus est, les systèmes présidentiels, qui peuvent donner lieu à des gouvernements divisés, devraient en moyenne fonctionner avec des déficits plus importants que ne le feraient les gouvernements de type parlementaire à parti unique.

Cependant, l’argumentation ne se termine pas ici. Si le nombre des « fiefs » au sein de l’exécutif joue un rôle, comme nous l’avons vu, cela devrait être le cas même si tous les membres de l’exécutif appartiennent au même parti. Nous étudions ci-après deux approches institutionnelles visant à limiter le penchant pour les dépenses et le déficit. Ces approches fournissent des mécanismes de coordination différents entre les intervenants dans la procédure budgétaire afin de tenter de résoudre les problèmes liés à l’existence de « ressources communes ». En partant de cette discussion, nous montrerons ensuite que le nombre de détenteurs d’un pouvoir de veto dans la procédure budgétaire détermine le choix de la solution institutionnelle. En fin de compte, c’est l’absence ou la présence d’une coordination, plutôt que le nombre de détenteurs d’un pouvoir de veto en soi, qui détermine le degré de discipline budgétaire.

Approches institutionnelles de la centralisation de la procédure budgétaire

De nombreuses recherches ont étudié les conditions dans lesquelles les acteurs choisiront de coopérer dans le cadre d'un problème de ressources communes (Olson, 1965 ; Hardin, 1982 ; Ostrom, 1990 ; Ostrom, Gardner et Walker, 1994). Toutes ces solutions passent par le recours à des sanctions ou des incitations sélectives et par la supervision des acteurs. Dans le contexte des décisions budgétaires, von Hagen et Harden (1996) identifient deux cas modèles. Le premier est un processus de délégation : un membre de l'exécutif est investi de pouvoirs stratégiques particuliers qui lui permettent d'obtenir une coopération. La deuxième approche est celle des contrats budgétaires, qui consistent pour les acteurs à jouer ensemble un jeu de marchandage au début de la procédure budgétaire afin de conclure un pacte budgétaire permettant d'atteindre le même objectif.

Délégation et contrats

Dans le cas de la délégation, l'exécutif confère une certaine autorité à un « mandataire budgétaire » dont la fonction consiste à faire en sorte que tous les acteurs coopèrent. Pour être efficace, ce mandataire doit être en mesure de superviser les autres, avoir à sa disposition des incitations sélectives pour sanctionner ceux qui manquent à leur devoir de coopération ou au contraire récompenser ceux qui s'en acquittent, et faire preuve d'une motivation suffisante pour supporter lui-même le coût de cette supervision (Olson, 1965 ; Frohlich et Oppenheimer, 1978 ; Cox et McCubbins, 1993). Parmi les membres du gouvernement, c'est souvent le ministre des Finances qui joue ce rôle. Ses intérêts coïncident généralement plus avec ceux du contribuable qu'avec une administration chargée de dépenser les fonds publics. Lorsqu'il remplit ces conditions, le ministre des Finances peut alors internaliser les externalités liées au prélèvement de fonds sur les recettes fiscales générales. Il est chargé de coordonner la formation du budget et, que cela soit juste ou non, l'ampleur du déficit budgétaire est souvent le principal indicateur à l'aune duquel les autres jugent de son efficacité. Enfin, le personnel du ministère des Finances lui donne les moyens de superviser l'action des autres ministères, et, dans la mesure où son prestige, et donc ses avantages personnels, dépendent de l'efficacité de son ministère, il est incité à faire en sorte que cette supervision soit effective. Tout dépend de la capacité du ministre des Finances à offrir des incitations ou à appliquer des sanctions sélectives aux autres ministères, chargés, eux, de dépenser.

L'un des moyens pratiques de mettre en œuvre cette délégation consiste pour le ministre des Finances à déterminer les priorités lors des conseils des ministres où sont prises les décisions budgétaires. Le ministre des Finances a le droit de faire la première

proposition de budget, et a le pouvoir de limiter tout amendement proposé par les ministères. Plus il est puissant, plus l'issue de ces négociations se rapprochera du budget idéal et plus le penchant pour le déficit sera réduit¹⁴. Plus le ministre des Finances a des prérogatives pour la fixation des priorités et plus le déficit s'approche de l'optimum collectif. Autre solution, le ministre des Finances peut aussi avoir des pouvoirs de veto formels lors des négociations budgétaires en conseil des ministres. Von Hagen et Harden (1996) montrent que l'approche du pouvoir de veto atténue moins bien le penchant pour le déficit.

Dans les systèmes présidentiels où la difficulté à coordonner les différents acteurs institutionnels est plus grande, le Parlement peut déléguer l'autorité au président. Aux États-Unis, par exemple, existe une procédure rapide qui autorise le président à négocier des accords commerciaux et à les présenter devant le Congrès pour acceptation ou rejet. Une telle procédure réduit le problème de la gestion des ressources communes par rapport à un vote classique avec possibilités d'amendement.

Dans le cadre de l'approche fondée sur les contrats, l'exécutif adopte une série d'objectifs budgétaires collectivement négociés au début de la procédure budgétaire. Dans ce cas, l'accent est mis sur la nature multilatérale des négociations. Par l'échange d'information et les marchandages collectifs, la négociation des objectifs budgétaires contraint les participants à considérer l'ensemble du fardeau fiscal créé par les dépenses supplémentaires, ce qui élimine l'externalité à l'origine du penchant pour le déficit.

Le choix institutionnel entre ces deux mécanismes visant à surmonter le penchant pour le déficit dépend de façon critique du nombre de détenteurs d'un pouvoir de veto qui interviennent dans la procédure budgétaire. Selon nous, la délégation constitue l'approche appropriée pour les gouvernements qui ne comptent qu'un détenteur de pouvoir de veto, mais elle est difficile à appliquer lorsqu'il existe plusieurs détenteurs d'un pouvoir de veto. Les contrats constituent l'approche adéquate pour ce dernier cas, et sont plus difficiles à mettre en œuvre pour les premiers. Dans le contexte des systèmes parlementaires, la délégation est appropriée pour les gouvernements à parti unique alors que l'approche des contrats convient mieux aux gouvernements de coalition (Hallerberg et von Hagen, 1998).

Cette proposition a deux justifications. Premièrement, les membres d'un même parti politique ont plus de chances d'avoir le même point de vue politique sur la répartition des fonds entre les différents ministères que les membres de partis politiques différents. Les conflits d'intérêt entre les membres d'un même parti politique au sein de l'exécutif résultent donc essentiellement d'un problème de ressources communes¹⁵. Les différents ministres d'un gouvernement à parti unique peuvent être assez sûrs que le ministre des Finances aura plus ou moins les mêmes priorités qu'eux en termes de dépenses. Dans un gouvernement de coalition, en revanche, il est plus probable que les membres du gouvernement aient des opinions divergentes concernant la répartition des dépenses publiques entre différents bénéficiaires. Les accords sur le budget passent donc par un compromis entre les différents partenaires au sein de la coalition sur la répartition des fonds pour un budget donné.

Dans de telles conditions, il est plus difficile de déléguer des pouvoirs stratégiques au ministre des Finances pour un gouvernement de coalition que pour un gouvernement à parti unique, car le ministre des Finances est forcément affilié à l'un des partis de la coalition. Pour un gouvernement de coalition, la délégation crée alors un nouveau problème agent-principal. En effet, le ministre des Finances peut utiliser son pouvoir de veto ou de définition des priorités dans la préparation du projet de loi de finances non seulement pour réduire le penchant pour le déficit, mais aussi pour influencer sur la composition du budget. Même s'ils admettent qu'il est souhaitable qu'un ministre des Finances puisse réduire ce penchant pour le déficit, les membres des autres partis au pouvoir peuvent craindre que, pour un budget donné, le ministre des Finances abuse de ses pouvoirs pour orienter à sa manière les transferts au détriment des destinataires qu'ils souhaiteraient, eux, favoriser. Ces membres seront donc réticents à investir le ministre des Finances de pouvoirs étendus pour la définition des priorités. Or, si ses pouvoirs en la matière sont limités, le ministre des Finances n'est pas en mesure de parvenir à une décision optimale collectivement. Ce type de problème agent-principal ne se pose pas dans le cadre des contrats budgétaires, qui sont négociés par tous les membres du gouvernement. Il est donc plus probable que les gouvernements comptant plus d'un détenteur de pouvoir de veto opteront pour l'approche des contrats.

Application du budget : supervision et sanction

Le mécanisme d'application constitue le deuxième facteur dans le choix entre délégation et contrats. Même si l'exécutif est en mesure de s'accorder sur un budget avec un faible penchant pour le déficit, cet accord a peu de chances d'être effectif s'il n'est pas respecté dans l'application de la loi de finances. Pour que cet accord puisse être respecté, il faut que les activités financières des ministères qui dépensent soient étroitement supervisées au cours de l'exercice budgétaire, et cette fonction revient habituellement au ministre des Finances. Plus l'autonomie des ministères dans la détermination de l'ampleur et de la date des transactions financières est grande et moins le ministre des Finances sera en mesure de détecter les écarts par rapport à l'accord budgétaire. Qui plus est, les intérêts particuliers continueront de prédominer si les acteurs qui ne respectent pas l'accord ne sont pas sanctionnés. Les deux solutions institutionnelles au problème de ressources communes requièrent des mécanismes d'application et de sanction différents, qui, une fois de plus, sont fonction du nombre des détenteurs d'un pouvoir de veto.

Le respect de l'accord budgétaire peut être motivé par deux types de menaces. Dans les gouvernements à parti unique, la révocation constitue la sanction suprême. Une telle sanction est lourde pour le ministre qui dépense plus que ce qui lui est alloué, mais généralement légère pour le gouvernement dans son ensemble. Elle est fondée sur le fait que dans les gouvernements à parti unique, le Premier ministre est généralement le membre du gouvernement le plus puissant, et qu'il a normalement le pouvoir de choisir les ministres et de procéder à des remaniements ministériels. Il lui

est donc relativement facile de procéder à une telle sanction. En outre, le Premier ministre est aussi souvent le chef du parti au pouvoir, ce qui renforce sa position au sein du gouvernement. Même au Royaume-Uni, où la règle « le premier des égaux » est historiquement bien ancrée, le Premier ministre définit la configuration du gouvernement. En pratique, le Premier ministre peut dans une certaine mesure déléguer ses pouvoirs de contrôle et de sanction du respect de la discipline budgétaire au ministre des Finances, qui représentera alors un « agent » loyal du Premier ministre¹⁶.

Dans le cas des gouvernements de coalition, il est plus difficile au Premier ministre de sanctionner directement le ministre en faute. C'est en effet l'accord de coalition, et non le Premier ministre, qui détermine la distribution des portefeuilles ministériels. Dans ces conditions, le Premier ministre peut difficilement révoquer ou sanctionner les ministres appartenant à un autre parti, car une telle mesure serait considérée comme une intrusion dans les affaires internes de ses partenaires dans la coalition. La menace de rupture de la coalition en cas de non-respect de l'accord budgétaire par l'un des ministres constitue alors le mécanisme de sanction le plus efficace. Si un ministre appartenant à un parti membre d'une coalition dépense plus que prévu, il faudra donc détourner une certaine partie des dépenses publiques initialement dirigées vers les destinataires privilégiés par les autres partis de la coalition, ce qui a un coût en termes de soutien politique, d'où la menace d'une rupture. La sanction aboutit ainsi à la disparition du gouvernement plutôt qu'à la révocation d'un individu. Ce point est d'ailleurs illustré par le fait que les objectifs budgétaires sont souvent intégrés aux accords de coalition.

La crédibilité de la menace dépend principalement de deux facteurs : l'existence d'autres partenaires de coalition potentiels et, dans le cas où une nouvelle coalition ne peut pas être mise sur pied et où de nouvelles élections sont nécessaires, l'anticipation des résultats du scrutin. S'il existe un autre partenaire avec lequel le parti lésé peut former une coalition, il est clair que la menace de rupture est plus crédible. Le nombre de partis représentés au Parlement constitue une limitation évidente du nombre des autres partenaires de coalition potentiels. Même parmi les partis existants, certains peuvent être indésirables pour des raisons politiques ou ne pas être considérés comme aptes à intégrer une coalition. C'est le cas, par exemple, du Parti communiste italien. D'autres partis ne peuvent tout simplement pas être exclus du processus de formation d'une coalition. Un parti est « fort » selon Laver et Shepsle (1996) s'il peut opposer son veto à tout gouvernement potentiel, et les partenaires de coalition peuvent ne pas être en mesure de sanctionner un parti qui occupe une telle position dominante. Pourtant, dans la mesure où plusieurs coalitions sont possibles, la réputation sera un facteur essentiel. Les partis dont on sait qu'ils ne respectent pas les accords de coalition auront des difficultés à trouver des partenaires, et, tant que les partis prévoient qu'aucun d'entre eux n'a une chance raisonnable de remporter la majorité absolue des sièges, ils apprécieront la possibilité de coopérer à l'avenir. La menace de nouvelles élections peut inciter un parti qui ne respecte pas la règle à remplir ses objectifs s'il doit craindre une défaite à l'issue du scrutin.

En conclusion, les sanctions à l'encontre des individus sont difficiles à faire appliquer dans des gouvernements où plusieurs acteurs disposent d'un pouvoir de veto. L'inverse est également vrai. Considérons le cas d'un gouvernement constitué d'un seul parti dans lequel un ministre qui dépense continue de dépenser des sommes supérieures au budget qui lui a été alloué, malgré les remontrances du Premier ministre ou du ministre des Finances. Menacer de dissoudre le gouvernement afin de discipliner le ministre intransigeant ne constitue pas une stratégie crédible car elle aurait probablement pour effet de supprimer le gouvernement tout entier sans que les autres ministres aient la possibilité de poursuivre leur mandat avec un autre partenaire. Si le Premier ministre n'est pas suffisamment fort sur le plan politique pour rappeler à l'ordre le ministre qui ne respecte pas la règle, l'exécutif finira par ne pas tenir compte de l'accord budgétaire initial et par tolérer ce manque de discipline budgétaire.

Pour aider à faire appliquer l'accord budgétaire d'un gouvernement de coalition, des institutions ne relevant pas de l'exécutif peuvent être sollicitées. Les commissions parlementaires, en particulier, remplissent souvent une fonction de collecte de l'information qui peut également servir à surveiller les activités du gouvernement (Krehbiel, 1991 ; Mattson et Strøm, 1995 ; Hallerberg, 1997). Les commissions tiennent des audiences sur les activités du gouvernement et peuvent, dans certains cas, demander à certains ministres de justifier les dépenses de leur ministère. Ces commissions ont probablement une efficacité maximale lorsque leur domaine de compétences correspond à la sphère d'activité des ministères concernés. Elles fonctionnent également mieux lorsque leur président n'est pas issu du même parti que le ministre responsable du domaine de dépenses considéré¹⁷. En revanche, dans un contexte de délégation de pouvoir, le rôle du Parlement est nettement diminué. En présence d'un gouvernement à un seul parti, des pouvoirs de collecte de l'information importants pourraient saper le pouvoir du mandataire budgétaire et, plus généralement, ils permettraient aux parlementaires sans portefeuille ministériel de réduire le pouvoir du Premier ministre, y compris là où il n'y a pas de mandataire budgétaire.

Les organismes extérieurs au pays peuvent également exercer une surveillance utile des partenaires de coalition. Ainsi, l'OCDE rédige des rapports sur chaque pays qui indiquent des niveaux probables de dépenses et de déficits. Le FMI assure lui aussi ce type de surveillance (Fischer, 1997). Dans le contexte de l'UEM, la Commission européenne identifie les pays dont le déficit est « excessif ». La Belgique, par exemple, qui n'a pas été en mesure de préserver une approche contractuelle dans les années 80, a profité des mesures de convergence imposées par le traité de Maastricht pour présenter un programme budgétaire, après 1992, destiné à satisfaire aux critères de l'UEM d'ici 1998. De même, le Portugal a cherché à suivre l'exemple de la Belgique, *via* son programme pour la convergence, mais les premiers résultats qu'il a obtenus ont été moins fructueux. Ce pays n'a pas réussi à maintenir les objectifs de dépenses qu'il s'était fixés, et ses déficits se sont dans un premier temps creusés. En 1993, il a présenté un programme révisé et, depuis cette date, il parvient à conserver une politique de contrats budgétaires. L'exemple des critères de Maastricht et l'échec de la tentative

de réduire les déficits budgétaires *via* des objectifs fixés de l'extérieur dans les grands États membres de l'UE (Allemagne, France, Espagne et Italie) après 1992 laissent également à penser que l'efficacité des acteurs extérieurs dans l'application des accords budgétaires dépend, de manière cruciale, du poids des organisations internationales dans la politique intérieure d'un pays donné, ce poids étant probablement lui-même fonction de la taille du pays (von Hagen, 1997).

Études de cas

Quatre études de cas illustrent le succès ou l'échec des fonctions de surveillance et de sanction et la manière dont ces fonctions sont liées au nombre de détenteurs d'un pouvoir de veto sur la période 1981-94. Au Royaume-Uni, le Premier ministre dispose de pouvoirs extrêmement importants. Il peut procéder à un remaniement ministériel et nommer les ministres pratiquement à volonté. On considère généralement que le ministre des Finances (*Chancellor of the Exchequer*) a les pouvoirs les plus étendus après ceux du Premier ministre, et il est habilité à négocier sur une base individuelle avec les ministres qui dépensent les budgets qui leur seront alloués. Tout désaccord entre le ministre des Finances et un ministre donné est examiné par une commission composée de ministres sans portefeuille (*Star Chamber*), et non tranché par le gouvernement au complet. Ces ministres ne disposent pas d'un budget propre, et un échange abusif de concessions et faveurs (*log-rolling*) au profit de tel ou tel ministre qui dépense n'est donc pas possible. Ces ministres étant nommés pour veiller aux intérêts généraux du gouvernement, ils soutiennent habituellement le ministre des Finances (von Hagen et Harden, 1996).

En Grèce, les gouvernements majoritaires à un seul parti étaient également la règle, mais ils n'ont pas opté pour une solution de délégation. En effet, la Grèce recourt à une forme « préférentielle » de représentation proportionnelle, conçue pour favoriser les plus grands partis lors des élections et, dans la pratique, seuls trois partis remportent généralement l'ensemble des sièges. La distorsion la plus forte entre le nombre de voix et le nombre de sièges s'est produite lors du scrutin de 1974 : le parti de la Nouvelle démocratie a obtenu 54.4 pour cent des voix mais 72 pour cent des sièges (Alivizatos, 1990). Sauf pendant la courte période où les conservateurs se sont alliés au petit parti communiste, ce sont soit les conservateurs soit les socialistes qui contrôlent le gouvernement avec une majorité parlementaire formée d'un seul parti. Cependant, la Grèce ne dispose pas d'un cadre dans lequel le ministre des Finances aurait un pouvoir important à l'égard des ministres qui dépensent. Le gouvernement au complet prend toutes les grandes décisions d'ordre budgétaire (von Hagen, 1992).

Les Pays-Bas disposent du système à plus forte dose de RP dans l'Union européenne et n'ont donc jamais encore eu, sur la période de l'après-guerre, de gouvernement majoritaire formé d'un seul parti. Contrairement à son homologue britannique, le chef du gouvernement n'a pas beaucoup de pouvoir. Les négociations entre les partis pendant la formation du gouvernement de coalition déterminent la plupart des aspects essentiels, dont la répartition des portefeuilles. Le chef du

gouvernement n'a donc pas le pouvoir de renvoyer les ministres qui dérogent à la règle. Il n'a pas non plus le pouvoir de trancher les conflits et ne vote, en conseil des ministres, que s'il y a lieu de départager deux camps. Au lieu d'un ministre des Finances doté de pouvoirs importants, les négociations pour la formation d'un gouvernement de coalition fixent, dans l'accord de coalition, des objectifs budgétaires explicites qui constituent le contrat budgétaire entre les partis. Comme on s'y attend, il existe plusieurs mécanismes institutionnels qui encouragent les partis à se surveiller mutuellement. En particulier, le corps législatif remplit une fonction de surveillance importante. Les domaines de compétence des commissions correspondent à ceux des ministères, et le président d'une commission ne doit pas être issu du même parti que celui du ministre concerné (Andeweg et Irwin, 1993). Les partis disposent également de moyens pour sanctionner ceux qui ne respectent pas la règle. Les mêmes partis peuvent être des partenaires potentiels au sein d'une nouvelle coalition et, dans la mesure où il est peu probable que l'un d'entre eux puisse obtenir la majorité absolue, ils anticipent la nécessité d'un gouvernement de coalition à l'avenir. Les partis se font aussi concurrence pour les postes au sein du gouvernement : à l'exception de quelques partis extrémistes qui n'obtiennent pratiquement pas de sièges au Parlement, tous sont des partenaires de coalition potentiels, et un parti qui rompt un accord de coalition peut être exclu de gouvernements ultérieurs. Il est donc dans l'intérêt de chacun de cultiver une réputation de parti qui respecte les accords de coalition.

Avant 1994, l'Italie disposait elle aussi d'un système électoral fondé sur la représentation proportionnelle, mais aucun accord de ce type n'était négocié entre les partenaires de coalition. Même si ces accords avaient existé, il est peu probable qu'ils auraient été crédibles. Strøm (1990) indique que le Parlement italien était doté, à l'époque, de pouvoirs de surveillance mais que les partenaires de coalition ne disposaient pas d'un mécanisme de sanction efficace y compris dans les cas où ils avaient constaté que certains ne respectaient pas la règle. Si aucun parti ne pouvait s'attendre à obtenir la majorité absolue dans le cadre du système de RP, il était par ailleurs peu probable qu'un parti puisse être exclu d'une future coalition. Étant donné qu'au début des années 70, de nombreux sièges parlementaires allaient aux partis extrémistes fortement représentés en nombre de sièges (40 pour cent), les possibilités de coalition étaient plus restreintes (*ibid.*). Tout gouvernement devait inclure le plus grand parti centriste, la Démocratie chrétienne, pour avoir une chance de faire adopter des lois, et les coalitions qui se succédaient étaient souvent composées des mêmes partis. Aucun parti n'a pu représenter une menace crédible pour la Démocratie chrétienne tant que le système politique n'a pas été modifié.

Données empiriques sur l'Union européenne et l'Amérique latine

Nous avons vu que c'est le nombre de détenteurs d'un pouvoir de veto qui détermine le choix des institutions renforçant la discipline budgétaire. La délégation de pouvoir associée à des pouvoirs de contrôle et de sanction envers chaque ministre pris individuellement constitue le bon choix pour les gouvernements dans lesquels un

seul acteur détient un pouvoir de veto, tandis que les contrats associés à des pouvoirs de contrôle et de sanction sur le gouvernement tout entier constituent la solution pour les gouvernements dans lesquels plusieurs acteurs détiennent un pouvoir de veto. Nous utilisons ici des données empiriques provenant de l'Union européenne et d'Amérique latine pour évaluer cette hypothèse.

Dans le contexte européen de démocraties parlementaires, la distinction entre détenteur unique et détenteurs multiples d'un pouvoir de veto équivaut à la distinction entre gouvernements à parti unique et gouvernements de coalition. Le tableau 3 répertorie les institutions budgétaires en fonction du type de gouvernement, dans les États membres de l'Union européenne sur la période 1981-94. A l'intérieur de ce groupe, la France, la Grèce et le Royaume-Uni sont des pays à détenteur unique d'un pouvoir de veto alors que, dans les autres pays, plusieurs acteurs disposent de ce pouvoir.

Parmi les trois pays pour lesquels on s'attendait à une délégation de pouvoir, la France et le Royaume-Uni ont effectivement choisi ce mécanisme, mais pas la Grèce. Cependant, ce pays n'a pas adopté de solution institutionnelle au problème du penchant pour le déficit. A cet égard, le cas de la Grèce ne peut pas être considéré comme une mauvaise prévision. Un profil aussi marqué apparaît pour tous les pays dans lesquels les coalitions sont fréquentes. Sur les douze pays qui étaient censés mettre en œuvre une approche contractuelle, huit ont effectivement retenu cette solution à un moment donné, et les quatre autres n'ont choisi aucune des deux solutions considérées. Trois des quatre pays ne recourant pas à l'un de ces dispositifs étaient censés choisir l'approche contractuelle, et, parmi les pays qui ont effectivement négocié des contrats, quatre n'ont pas été en mesure de les appliquer tout au long de la période considérée. L'échantillon est trop petit pour permettre une comparaison statistique concluante, mais ce taux d'échec élevé parmi les pays où les gouvernements à un seul parti ne sont pas la norme mérite néanmoins d'être noté. Une explication possible consiste à avancer que les fonctions de surveillance et de sanction nécessaires sont plus difficiles à mettre en œuvre dans un gouvernement de coalition que dans un gouvernement à un seul parti. De surcroît, la position forte du ministre des Finances peut être ancrée dans le droit constitutionnel, comme c'est le cas en France et au Royaume-Uni, pays dans lesquels la tradition sert le même objectif. Les accords de coalition ont, eux, davantage tendance à varier au cours du temps.

Dans cet échantillon, l'Allemagne représente le cas difficile. Le système électoral de ce pays est un système de double vote qui comporte à la fois des éléments de majorité relative et des éléments de représentation proportionnelle, ce qui rend difficile, pour commencer, une classification claire. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, des gouvernements de coalition sont presque toujours formés entre un grand parti (la CDU/CSU ou le SPD) et un parti plus petit (le FDP ou le DP), l'exception étant représentée par la « Grande coalition » des deux grands partis, de 1966 à 1969.

**Tableau 3. Dispositifs institutionnels prévus par notre hypothèse
et effectivement en place, 1981-94**

Pays	Institution prévue	Institution en place
Autriche	Contrats	Contrats (1985-92)
Belgique	Contrats	Contrats (1993-94)
Danemark	Contrats	Contrats (1982-94)
Finlande	Contrats	Contrats
Irlande	Contrats	Contrats (1987-94)
Luxembourg	Contrats	Contrats
Pays-Bas	Contrats	Contrats
Portugal	Contrats	Contrats (1994)
France	Délégation	Délégation
Allemagne	Contrats	Délégation
Royaume-Uni	Délégation	Délégation
Grèce	Délégation	Pas de contrainte de ce type
Italie	Contrats	Pas de contrainte de ce type
Espagne	Contrats	Pas de contrainte de ce type
Suède	Contrats	Pas de contrainte de ce type

Note: Les données relatives à l'occurrence des contrats et de la délégation de pouvoir proviennent de von Hagen et Harden (1996), à l'exception de celles concernant le Portugal, qui sont extraites de "The Economic and Financial Situation in Portugal", *European Economy, Reports and Studies I*, 1997. Dans le cas d'un pays qui a jusqu'à présent presque toujours eu des gouvernements à un seul parti, on a considéré que la délégation de pouvoir constituait le dispositif institutionnel prévu.

Cependant, lors des élections précédentes, les partenaires promettaient habituellement de poursuivre la coalition qu'ils avaient formée s'ils obtenaient ensemble suffisamment de voix, et le parti des Verts faisait savoir qu'il ne participerait à une coalition qu'avec le SPD. C'est peut-être pour ces raisons que l'Allemagne a elle aussi opté pour une approche fondée sur la délégation de pouvoir, bien que n'ayant jamais eu à ce jour un gouvernement à un seul parti majoritaire. Notons également que les partis constituant la Grande coalition, dont chacun pouvait espérer trouver un nouveau partenaire si cette coalition s'effondrait, ont introduit une stratégie budgétaire à moyen terme fondée sur des objectifs chiffrés, dans le cadre de l'accord de coalition. Ainsi, pendant la période d'application d'un scénario plus typique, celui de deux détenteurs d'un pouvoir de veto au sein de l'exécutif, le gouvernement allemand est revenu à une approche contractuelle. Enfin, le rôle stratégique du ministre des Finances de ce pays est beaucoup plus faible que celui de ses homologues dans des pays qui pratiquent la délégation de pouvoir selon un schéma plus typique.

En partant de données fournies par Stein, Talvi et Grisanti (1997), nous obtenons pour l'Amérique latine des résultats analogues, bien que nécessairement moins solides en raison de limitations au niveau des données. Stein *et al.* proposent un indicateur budgétaire élaboré à partir de réponses à un questionnaire envoyé à vingt pays de cette région. Ils prennent en compte dix caractéristiques couvrant trois grandes catégories de règles budgétaires : les contraintes pesant sur l'ampleur du déficit, les

règles hiérarchiques et le niveau de transparence¹⁸. Leur indicateur ne correspond donc pas exactement à notre classification des institutions budgétaires selon trois approches et ne permet pas, en particulier, d'explorer l'occurrence des contrats budgétaires. Nous prévoyons néanmoins que des institutions budgétaires plus hiérarchisées seraient surtout possibles dans les pays où le président conserve, au sein de l'assemblée législative, une majorité constituée d'un seul parti. Cela semble bien être le cas si l'on prend pour base les données fournies par ces auteurs. Le tableau 4 compare l'occurrence d'un gouvernement à un seul parti et le classement des pays selon l'indicateur proposé pour la période 1991-95. Dans huit des dix pays situés dans la moitié supérieure de l'échantillon, le président dispose d'un gouvernement majoritaire dont les membres appartiennent à un seul parti et il existe donc un seul détenteur du pouvoir de veto. Dans huit des dix pays situés dans la moitié inférieure de l'échantillon, le parti dont le président est issu n'a pas la majorité au sein de l'assemblée législative et il y a donc au moins deux détenteurs du pouvoir de veto. Par conséquent, les pays correspondant à la moitié inférieure de l'échantillon ne disposent pas de règles budgétaires hiérarchiques étant donné que les partis qui peuvent ensemble faire barrage à un projet de loi ne sont pas susceptibles de déléguer leurs pouvoirs à un seul acteur, le président, qui est leur adversaire politique. Ces pays doivent donc s'appuyer sur des contrats pour améliorer la discipline budgétaire.

Tableau 4. **Institutions budgétaires et gouvernements unifiés en Amérique latine**

Pays	Institutions budgétaires classées selon l'indicateur	Le parti du président est-il majoritaire à la Chambre basse ?
Colombie	1	Oui
Jamaïque	2	Oui
Chili	3	Oui
Mexique	4	Oui
Panama	5	Non
Uruguay	6	Non
Trinité-et-Tobago	7	Oui
Bahamas	8	Oui
Guatemala	8	Oui
Argentine	8	Oui
Costa Rica	11	Non
Équateur	11	Non
Paraguay	13	Oui
Venezuela	13	Non
Pérou	15	Oui
Honduras	16	Oui
Brésil	17	Non
Salvador	17	Non
Bolivie	19	Non
République dominicaine	20	Non

Note : Toutes les données sont extraites de Stein, Talvi et Grisanti (1997). L'indicateur des institutions budgétaires est explicité dans le corps du texte.

Le tableau 5 donne certains éléments concernant le lien entre la capacité des commissions parlementaires à fournir des informations et les trois institutions budgétaires qui existent dans les États membres actuels de l'Union européenne. La première colonne de données indique si le domaine de responsabilité d'une commission parlementaire correspond à celui d'un ministère. Si c'est le cas, on peut présumer qu'une commission aura une plus grande capacité à surveiller ce ministère. La deuxième colonne concerne le processus de désignation des présidents des commissions. Si ces postes sont répartis de manière proportionnelle, il est probable que les présidents seront issus d'un parti différent de celui des ministères concernés, et ceux-ci auront plus de difficultés à dissimuler leurs activités. Les deux dernières colonnes mesurent la capacité d'une commission à contraindre le gouvernement à produire des témoins ou des documents.

**Tableau 5. Comparaison entre la capacité de surveillance
des commissions parlementaires et les institutions budgétaires**

Pays	Corresp. Domaine commission /ministère	Présidence répartie proportion.	Témoins	Documents	Total	Institution
Autriche	1	0	1	1	3	Contrats
Danemark	1	1	1	0	3	Contrats
Finlande	0	1	0	1	2	Contrats
Irlande	*	*	*	*	*	Contrats
Luxembourg	1	1	0	1	3	Contrats
Pays-Bas	1	1	0	0	2	Contrats
France	0	0	1	1	2	Délégation de pouvoir
Allemagne	1	1	0	0	2	Délégation de pouvoir
Royaume-Uni	0	0	0	0	0	Délégation de pouvoir
Belgique	1	1	0	0	2	Fiefs
Grèce	0	0	0	0	0	Fiefs
Italie	1	0	0	0	1	Fiefs
Portugal	1	1	1	0	3	Fiefs
Espagne	1	1	1	1	4	Fiefs
Suède	1	1	0	1	3	Fiefs

Source : Hallerberg (1997). La variable correspondante est codée « 1 » si la réponse est « oui » et « 0 » si la réponse est « non ». Les données relatives aux commissions sont extraites de Mattson et Strøm (1995). Les données concernant les institutions budgétaires proviennent de Hallerberg et von Hagen (1998). L'Irlande a nettement renforcé la structure de ses commissions en 1993, mais aucune donnée détaillée sur ce changement n'apparaît dans Mattson et Strøm (1995). Les caractéristiques de ses commissions sont donc représentées par « * ».

Toutes ces informations ne peuvent être données qu'à titre indicatif. Elles n'établissent pas l'ordre des priorités des différentes caractéristiques et les cas étudiés ne sont pas en nombre suffisant pour être statistiquement significatifs. Compte tenu de ces réserves, il apparaît clairement, comme prévu, que dans les cinq pays recourant à des contrats budgétaires, le nombre des institutions budgétaires est en moyenne plus élevé (2.6) que dans les autres pays (1.7). De plus, les deux pays qui ont un gouvernement majoritaire constitué d'un seul parti et qui se prêtent donc le plus à la délégation de pouvoir, la Grèce et le Royaume-Uni, ont également les institutions les moins à même de collecter l'information¹⁹.

Institutions et performances budgétaires

Jusqu'à présent, nous avons avancé que différents types de gouvernements, classés en fonction du nombre des détenteurs d'un pouvoir de veto, choisissent différents types de mécanismes institutionnels pour maîtriser le penchant pour le déficit qui résulte de la propriété commune des ressources publiques. Nous apportons ici des éléments attestant de l'efficacité de ces mécanismes. La question clé est, bien entendu, de savoir si, dans les pays qui délèguent d'importants pouvoirs stratégiques à un ministre des Finances ou qui s'appuient au contraire sur l'approche contractuelle pour les objectifs budgétaires, les déficits sont systématiquement moins élevés.

Performances budgétaires moyennes

Nous posons tout d'abord la question de savoir si ces institutions améliorent en moyenne les performances budgétaires du gouvernement sur une période plus longue. Pour y répondre, nous avons pris en compte des données relatives à l'Europe des 15, pour la période 1981-94.

Le tableau 6 présente les résultats d'une analyse par régression. Notre liste de variables suit Roubini et Sachs (1989) et De Haan et Sturm (1994 et à paraître). Cependant, distinction importante, nous y avons ajouté des variables muettes concernant la présence ou l'absence d'un ministre des Finances fort ou de contrats budgétaires²⁰. Il existe deux groupes de variables. Le premier mesure les fluctuations de l'activité économique dans un pays donné, et l'on s'attend à ce que ces variables aient un certain impact sur les déficits budgétaires indépendamment de la présence ou de l'absence de politiques publiques destinées à réduire les niveaux d'endettement public. Les évolutions positives du PIB devraient améliorer la situation budgétaire, tandis que des augmentations du taux de chômage sont susceptibles d'aggraver les déficits étant donné que le chômage donne automatiquement lieu au versement d'indemnités. Qui plus est, les variations des taux d'intérêt réels influent sur le montant des intérêts liés à la dette publique et, si le taux d'intérêt réel est plus élevé que le taux de croissance réel, le service de la dette fait généralement augmenter le niveau d'endettement global. Nous incluons donc une variable concernant la variation nette des coûts du service de la dette²¹. Nous prenons également en compte notre variable dépendante, c'est-à-dire la variation du niveau d'endettement, de façon à réduire l'autocorrélation dans le modèle.

Tableau 6. Institutions budgétaires et résultats budgétaires moyens, 1981-94

Variable dépendante : Variation du niveau d'endettement public en proportion du PIB
(conformément aux définitions de Maastricht)

Variable	Coefficient	Écart type	t de Student	Prob
Constante	3.6	0.81	4.45	0.0001
Variation dette t-1	0.30	0.05	5.62	0.0001
Variation PIB, valeurs réelles	0.90	0.16	-5.46	0.0001
Variation taux de chômage	0.76	0.28	2.71	0.01
Variation service de la dette	0.04	0.1	-0.38	0.70
Changement de gouvernement	1.57	0.44	3.55	0.0005
Gouv. majoritaire 2-3 partis	0.81	0.73	1.12	0.26
Gouv. majoritaire 4-5 partis	0.40	0.88	0.46	0.65
Gouv. minoritaire	-0.52	0.86	-0.61	0.55
Partis de gauche	-0.92	0.65	-1.43	0.15
Délégation de pouvoir	-1.95	0.73	-2.67	0.01
Contrats	-1.45	0.63	-2.30	0.02

R au carré = 53.9 pour cent R au carré (ajusté) = 51.4 pour cent

Sources : European Commission (1995), De Haan et Sturm (1994), *European Journal of Political Research* (diverses années), Woldendorp, Keman et Budge (1993) et von Hagen et Harden (1996).

Diagnostic : Une variable dépendante décalée a été ajoutée afin d'éliminer toute autocorrélation significative. Le multiplicateur de Lagrange n'a pas conduit au rejet de l'hypothèse de différence nulle concernant l'homoscédasticité. Une comparaison du modèle des effets de groupe et de la régression MCO normale a également montré l'absence d'effets propres à chaque pays.

Le second groupe de variables représente une partie des explications politiques les plus fréquemment citées. L'une des façons de conceptualiser les détenteurs d'un pouvoir de veto consiste à réfléchir au nombre de partis au sein d'une coalition. Pour que nos travaux puissent être comparables directement avec ceux d'autres auteurs (Roubini et Sachs, 1989 ; Edin et Ohlsson, 1991 ; De Haan et Sturm, 1994 et à paraître; Franzese, 1996), nous incluons des variables muettes pour le nombre de partis (2-3 ou 4-5) dans un gouvernement de coalition majoritaire et pour la présence de gouvernements minoritaires, avec un gouvernement à un seul parti correspondant au cas dans lequel les variables muettes relatives au gouvernement majoritaire à 2-3 partis, au gouvernement majoritaire à 4-5 partis et au gouvernement minoritaire sont toutes égales à zéro. Si ce sont les détenteurs d'un pouvoir de veto qui importent, la présence de l'une de ces variables muettes aura une incidence positive sur le niveau d'endettement, avec des coefficients en augmentation à mesure que l'on passe d'un gouvernement majoritaire à 2-3 partis à un gouvernement minoritaire²². Nous avançons que les détenteurs d'un pouvoir de veto n'influent que sur le type d'approche budgétaire qui pourrait permettre de résoudre le problème des ressources communes, et non sur l'ampleur du déficit lui-même. Nous testons directement cette hypothèse en intégrant ces acteurs dans la régression à côté des variables muettes relatives à la délégation de pouvoir et aux contrats budgétaires. Nous examinons également le rôle des

changements de gouvernement, d'une part en termes d'élections et de changements effectifs et, d'autre part, pour les années électorales exclusivement. Enfin, nous incluons aussi la composition politique du gouvernement.

Les résultats de cette régression sont encourageants. En effet, non seulement les variables relatives aux deux types d'institutions budgétaires sont significatives, mais elles ont également le bon signe arithmétique. Aucune des variables muettes concernant le nombre de détenteurs d'un pouvoir de veto n'est significative, ce qui confirme notre argument selon lequel c'est l'approche budgétaire, et non le nombre de détenteurs d'un pouvoir de veto, qui importe. La mesure de l'appartenance à un parti n'est pas non plus significative, même si son signe arithmétique indique que les partis de gauche sont plus susceptibles de réduire le fardeau de la dette. Seul un changement de gouvernement a un impact significatif sur la progression de l'endettement.

Faire face au changement

Au cours d'un exercice budgétaire, les conditions politiques et économiques peuvent changer d'une façon qui n'a pas été entièrement prévue lors de la négociation du budget, et ces changements risquent de contraindre l'exécutif à renégocier l'accord passé. Une telle situation entraînerait, de toute évidence, les mêmes problèmes de coordination que nous avons déjà analysés. Par conséquent, un deuxième moyen de tester l'importance des institutions budgétaires consiste à déterminer si celles-ci influent systématiquement sur la manière dont les gouvernements réagissent à des changements politiques et économiques.

Un événement important est, par exemple, un changement parmi ceux qui négocient le budget, suite à des élections ou à la dislocation de la coalition au pouvoir. Les travaux d'économie politique lient souvent les élections à des changements macro-économiques inspirés par un gouvernement désireux d'obtenir un avantage électoral à court terme au détriment de la croissance économique à plus long terme (Nordhaus, 1975 ; MacRae, 1977). Ce gouvernement espère ainsi que l'augmentation des dépenses avant une élection lui permettra de gagner des voix supplémentaires. Les éléments attestant de cet asservissement des cycles économiques aux facteurs politiques sont fortement contradictoires. Même dans son article de référence qui a ouvert le débat, Nordhaus (1975) n'a trouvé des éléments montrant l'existence de ces cycles que dans quatre des neuf cas qu'il a étudiés (voir également Alesina, 1989 ; Davidson, Fratianni et von Hagen, 1992 ; Alesina, Cohen et Roubini, 1993. Clark et Reichert, à paraître, ont relevé certains éléments de preuve dans des pays dont l'institut d'émission dépend du pouvoir politique).

De plus, si un membre du gouvernement s'attend à être remplacé, il ne redoute probablement pas les sanctions que le ministre des Finances (dans le cas d'une délégation de pouvoir) ou d'autres partenaires de la coalition (dans le cas de contrats budgétaires) appliqueront à ceux qui ne respectaient pas la règle (voir notamment Grilli, Masciandaro et Tabellini, 1991). A cet égard, on s'attend à un creusement des

déficits à la fois pendant les années où des élections sont prévues et pendant les années où des changements se produisent dans la coalition au pouvoir. Suivant De Haan et Sturm (1994), nous prenons donc en compte une variable relative à ces deux cas.

Pour examiner ces arguments, nous présentons dans le tableau 7 les résultats des régressions qui englobent à la fois une variable pour une année d'élections et une interaction entre les élections et les deux approches budgétaires considérées. Les données indiquent que les contrats budgétaires limitent l'action du gouvernement, contrairement à la délégation de pouvoir. C'est ce que l'on penserait intuitivement. En effet, dans le cas de contrats budgétaires, les différents acteurs n'entendent pas laisser leurs partenaires de coalition acquérir un avantage sur eux et ne tolèrent donc absolument aucune dérive budgétaire. En revanche, dans un gouvernement à un seul parti, le ministère des Finances peut autoriser une certaine dégradation budgétaire s'il estime que la survie même du gouvernement est en jeu.

Tableau 7. **Élections et institutions budgétaires**

Variable	Coefficient	Écart type	t de Student	Prob
Constante	3.4	1.2	2.8	.01
Variation dette t-1	0.3	.06	5.4	0.0001
Variation PIB	-0.9	.16	-5.3	0.0001
Variation taux de chômage	0.9	.3	3.0	0.003
Variation service de la dette	-0.02	0.1	-.2	.80
Élections	2.8	.8	3.6	0.0004
Gouv. majoritaire 2-3 partis	1	.7	1.4	.16
Gouv. majoritaire 4-5 partis	0.8	.8	.9	.36
Gouv. minoritaire	-0.3	.8	-.4	.67
Partis de gauche	-0.7	.7	-1.1	0.29
Délégation	-1.7	.9	-1.9	.06
Contrats	-0.8	.7	-1.2	.24
Élections*Délégation	-1.9	1.4	-1.4	.13
Élections*Contrats	-3.2	1.1	-2.8	0.005

R au carré (ajusté) 51.3 pour cent R au carré : 54.3 pour cent

Une autre question importante est de savoir dans quelle mesure les différentes approches budgétaires fonctionnent lorsque l'économie se dégrade et que la croissance est négative. Le tableau 8 inclut une interaction entre, d'une part, la croissance négative et la délégation de pouvoir et, d'autre part, entre la croissance négative et les contrats budgétaires. On constate que la délégation de pouvoir fonctionne mieux que les contrats dans de telles situations. Il apparaît que les déficits sont loin de progresser aussi rapidement dans le premier cas que dans le second et, comme le montrent les coefficients négatifs et significatifs pour les deux approches, ils sont même plus graves dans le cas de fiefs. Une explication possible consiste à avancer que le ministre des Finances peut réagir plus rapidement à la dégradation de la conjoncture que les ministres du gouvernement.

Tableau 8. **Récessions et institutions budgétaires**

Variable	Coefficient	Écart type	t-de Student	prob
Constante	4.4	1.2	3.6	0.0005
Variation dette t-1	0.3	0.06	5.1	0.0001
Variation PIB	-1.0	0.2	-6.0	0.0001
Variation taux de chômage	0.9	0.3	3.0	0.003
Variation service de la dette	-0.03	0.1	-0.3	0.74
Élections	1.3	0.5	2.5	0.01
Gouv. Majoritaire 2-3 partis.	1	0.7	1.4	0.16
Gouv. Majoritaire 4-5 partis	0.9	0.8	1.1	0.26
Gouv. minoritaire	-0.4	0.8	-0.6	0.58
Partis de gauche	-0.9	0.7	-1.3	0.18
Délégation	-1.9	0.8	-2.2	0.03
Contrats	-1.7	0.63	-2.7	0.01
Croissance négative*Délégation	-2.5	1.1	-2.2	0.03
Croissance négative Contrats	-0.5	0.5	-1.1	0.28

R au carré = 53.8% R au carré (ajusté) = 50.7%

Conclusion

Les finances publiques modernes se caractérisent généralement par un ciblage plus étroit des dépenses que de la fiscalité. Dans ce contexte, la non superposition des avantages et coûts marginaux liés à l'expansion des activités publiques se traduit par l'apparition d'un problème de gestion des ressources communes dans le processus budgétaire. Il en résulte une tendance au creusement des déficits dans les décisions budgétaires. Nous défendons l'idée que cette tendance peut être limitée par l'introduction de règles institutionnelles encourageant la centralisation du cycle budgétaire, c'est-à-dire aidant les participants à internaliser les externalités créées par le problème des ressources communes. On peut distinguer deux approches : la délégation de pouvoirs stratégiques à un ministre des Finances fort et l'engagement à respecter des objectifs budgétaires par un accord de type contractuel conclu entre tous les participants. Nous avons montré que le choix de l'approche institutionnelle est déterminé par le nombre de partis détenteurs d'un droit de veto dans le processus budgétaire. Ce nombre dépend quant à lui essentiellement de deux facteurs politiques : le système électoral et l'élection ou non du chef de l'exécutif au suffrage direct.

La délégation de pouvoirs convient mieux aux gouvernements formés par un seul parti, tandis que les gouvernements de coalition devraient s'appuyer sur les contrats budgétaires. La comparaison des différents systèmes et solutions actuellement en vigueur indique que, dans certaines circonstances, le recours à la délégation peut être étendu aux gouvernements pluriels. Condition *sine qua non*, tous les partis représentés au gouvernement doivent alors considérer que leur sort électoral est lié, comme c'est le cas en France et en Allemagne. Ce facteur laisse à penser que la délégation de pouvoirs peut devenir une solution viable pour l'Italie. Le système électoral introduit en 1994, qui prévoit l'élection au scrutin majoritaire de 75 pour cent des membres du Parlement, a conduit à la formation de deux constellations de partis. La présence au

gouvernement d'une coalition minoritaire de centre-gauche indique que la solution des contrats budgétaires peut être la seule praticable à court terme. Cependant, si le système électoral poursuit sa mutation et si l'un des deux blocs peut s'attendre à remporter une majorité des sièges lors d'élections à venir, la solution d'un ministre des Finances puissant peut se révéler plus appropriée. De la même manière, on pourrait assister à un affaiblissement de la fonction de ministre des Finances en Nouvelle-Zélande et au Japon, qui ont récemment opté pour une plus forte dose de proportionnelle dans leurs systèmes électoraux respectifs.

Ces réflexions ont également d'importantes implications pour la future Union monétaire européenne. Le processus de convergence préalable à l'UEM et la procédure à adopter en cas de déficit excessif une fois l'UEM entrée en vigueur peuvent être considérés comme des variantes de l'approche contractuelle dans lesquelles la sanction serait externe aux gouvernements nationaux. Néanmoins, le fait que des pays appartenant au groupe européen ayant obtenu les meilleurs résultats en matière de discipline budgétaire aient eu recours à des approches différentes devraient nous faire prendre conscience d'une question importante : l'approche contractuelle va-t-elle effectivement fonctionner pour tous les États membres de l'Union européenne ? Nos recherches laissent à penser que cela ne sera pas le cas dans les États où la solution la plus appropriée est la délégation de pouvoir. De fait, on ne saurait être surpris de constater que deux des pays pratiquant cette délégation de pouvoir et censés former le noyau dur de l'UEM — la France et l'Allemagne — ont des difficultés à respecter les critères de Maastricht sur les déficits annuels et sur l'endettement, alors que des pays où les contrats ont la réputation de bien fonctionner — la Belgique ou le Portugal, par exemple — ont davantage de succès en la matière.

Enfin, ces recherches sont de toute évidence riches en enseignements pour les pays cherchant à mettre en place des institutions démocratiques, quelle que soit la région considérée. Le dernier rapport annuel de la Banque interaméricaine de développement (1997) observe ainsi que « les dispositifs budgétaires plus hiérarchisés, qui confient davantage de pouvoir et de responsabilités au ministre des Finances (par rapport aux autres ministres) et à l'exécutif (par rapport au pouvoir législatif) dans la détermination des dépenses totales et du déficit budgétaire peuvent réfréner les tendances au déficit et conduire à des améliorations durables et significatives de la discipline budgétaire ». Nous sommes d'accord avec la conclusion que, toutes choses étant égales par ailleurs, une plus forte hiérarchisation améliore effectivement la discipline budgétaire, mais tous les gouvernements ne sont pas à même de déléguer des pouvoirs de décision à un acteur central, tel que le ministre des Finances. Cependant, tout n'est pas perdu. Dans les pays où dominent de multiples détenteurs du droit de veto, les contrats budgétaires peuvent constituer une solution efficace au problème des ressources communes et ces contrats budgétaires peuvent même empêcher l'asservissement des cycles économiques aux facteurs politiques plus efficacement que ne le ferait un ministre des Finances fort. Dans ces pays, il convient donc d'insister davantage sur la conclusion de contrats solides entre les acteurs concernés, portant sur des objectifs budgétaires ainsi que sur la mise en place de mécanismes d'application appropriés pour ces contrats.

Notes

1. Barro (1979). Voir Alesina et Perotti (1995) pour un examen des théories expliquant les déséquilibres budgétaires et de la validité empirique de ces théories pour les années 70 et suivantes.
2. Voir Roubini et Sachs (1989), Edin et Ohlsson (1991) et De Haan et Sturm (1994).
3. Voir von Hagen (1992) et von Hagen et Harden (1994a, 1996).
4. L'expérience italienne en matière de prestations sociales fournit un exemple de ce mécanisme. Jusqu'au milieu des années 90, les hommes politiques italiens ont eu recours sans se déguiser au système de pensions d'invalidité pour acheter des voix. Voir à ce sujet le *New York Times* du 19 septembre 1997.
5. Voir Velasco (1998), von Hagen et Harden (1996).
6. Le lecteur ne doit pas confondre la décentralisation du processus de négociation avec la décentralisation de l'autorité et du pouvoir d'engager les dépenses dans un pays donné. Un pays très centralisé comme la France, peut être confronté au même problème de négociation décentralisée qu'un pays plus fédéral et « décentralisé » comme les États-Unis.
7. L'hypothèse selon laquelle un ministre donné détermine entièrement la politique de son ministère est commune dans les modèles de formation des coalitions. La meilleure illustration en est fournie par Laver et Shepsle (1996).
8. Pour un traitement plus formel du problème posé par l'existence de ressources communes dans les gouvernements, voir Hallerberg et von Hagen (1998).
9. Voir Perotti (1998) pour des données empiriques confirmant cette suggestion.
10. Thomas T. Mackie et Richard Rose (1991). Lijphart (1994) indique le nombre moyen de représentants élus par circonscription.
11. Les autres facteurs qui affectent la proportionnalité sont les seuils obligatoires contraignant les partis à remporter un certain pourcentage de voix nationales pour pouvoir siéger au Parlement, la méthode de répartition des sièges et l'existence ou l'absence d'une deuxième distribution de sièges visant à réduire les disparités au niveau des circonscriptions. Gallagher, Laver et Mair (1992) proposent un résumé de ces facteurs.
12. Une mesure raisonnable du nombre des partis tient compte de leur force ainsi que de leurs voix en valeur absolue. Cette méthode est utilisée ici pour calculer le nombre effectif de partis représentés au Parlement. Elle est extraite de Mark Laakso et Rein Taagepera, tels que cités dans Lijphart (1994). La formule est la suivante : $N = 1/S_i^2$, où N = le nombre effectif de partis et S_i la proportion de sièges que le parti i détient à l'assemblée législative.
13. Les autres études empiriques qui confirment ce lien sont Lijphart (1994) et Taagepera et Shugart (1989 et 1993).
14. Voir von Hagen et Harden (1996) pour une analyse formelle.

15. Laver et Shepsle (1994), par exemple, notent que la répartition des portefeuilles entre les membres d'un même parti politique a peu d'effet sur les mesures adoptées par le gouvernement. La répartition des portefeuilles entre partis différents est beaucoup plus importante.
16. Lupia et McCubbins (1994) indiquent qu'un agent choisira la politique optimale du principal si deux conditions sont réunies : le principal doit comprendre les conséquences d'un maintien de la politique en vigueur ou de l'acceptation des propositions de l'agent, et la politique qui est la plus favorable pour le principal est celle que l'agent propose. C'est surtout lorsque des réductions de dépenses s'imposent que le Premier ministre peut clairement entrevoir les conséquences du maintien des niveaux de dépenses en vigueur ou de l'acceptation du règlement négocié du ministre des Finances, et le principal comme l'agent ordinaire auront le même intérêt à réduire le déficit budgétaire. Lorsque ces deux conditions sont remplies, le ministre des Finances fait la même proposition que celle que le Premier ministre aurait faite s'il avait disposé de meilleures informations.
17. Plus généralement, les gouvernements de coalition qui ont fixé des objectifs budgétaires négociés peuvent être plus désireux que les gouvernements à parti unique de rendre les procédures budgétaires plus transparentes et de les faire connaître au public. Lorsqu'il y a obligation de rendre compte des dépenses, les coûts supportés par les partenaires de coalition pour se surveiller mutuellement sont moins élevés. Une presse offensive peut alors remplir un rôle d'alerte et attirer l'attention des autres membres de la coalition sur des dépenses excessives (McCubbins et Schwarz, 1984).
18. La *Star Chamber* a toutefois été dissoute au début des années 90. En toute logique avec les arguments exposés ici, le poids de l'endettement brut est passé de 35.7 pour cent du PIB (selon la définition de Maastricht) en 1991 à 52.5 pour cent en 1995 (European Economy, 1995) suite à l'affaiblissement du chancelier de l'Échiquier.
19. Les règles de codage des données figurent dans Banque interaméricaine de développement, 1997.
20. Si ces deux résultats sont compatibles avec l'analyse présentée plus haut, d'autres en revanche sont surprenants. Ainsi, deux pays qui recourent à la délégation de pouvoir, la France et l'Allemagne, ont également certaines caractéristiques en commun avec les pays qui s'appuient sur la fixation d'objectifs budgétaires. La France et l'Allemagne se distinguent en outre par des coalitions qui se forment régulièrement en vue des élections, et le tableau indique que les partenaires de coalition peuvent avoir un certain intérêt à se surveiller mutuellement même lorsque les objectifs budgétaires ne constituent pas le fondement de leur système. Trois pays qui ne recourent ni à l'un ni à l'autre des deux mécanismes institutionnels considérés (Portugal, Espagne et Suède) ont des commissions parlementaires présentant au moins trois des attributs de la collecte de l'information, et apparaissent prêts à user de leur prérogatives s'ils le décident.
21. Il existe également certaines différences dans les pays et les années couverts dans les études citées. Ainsi, De Haan et Sturm prennent l'Europe des 12 comme base pour leurs régressions de 1981 à 1989, tandis que Roubini et Sachs prennent en compte 14 pays de l'OCDE entre 1960 et 1985.
22. Suivant De Haan et Sturm (1994), nous codons cette variable ainsi : (taux d'intérêt nominal à long terme — taux d'inflation — taux de croissance du PIB en valeur réelle)*niveau d'endettement ($t-1$).

23. Notons que la conceptualisation du nombre des détenteurs d'un pouvoir de veto au sein des gouvernements minoritaires n'est pas claire. Si Tsebelis (1995) avance que ces gouvernements doivent être considérés comme des gouvernements majoritaires à parti unique, le fait qu'ils doivent trouver des partis extérieurs au gouvernement pour faire adopter le moindre projet indique qu'ils s'apparentent davantage à des gouvernements de coalition. Edin et Ohlsson avancent que ces gouvernements sont les plus enclins à entretenir d'importants déficits. C'est la raison pour laquelle nous les codons sous la forme d'une variable muette distincte.

Bibliographie

- ALESINA, A. (1989), "Politics and Business Cycles in Industrial Democracies", *Economic Policy*, 8.
- ALESINA, A., G.D. COHEN ET N. ROUBINI (1993), "Electoral Business Cycles in Industrial Democracies", *European Journal of Political Economy*, 9.
- ALESINA, A., R. HAUSMANN, R. HOMMES ET E. STEIN (1996), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *NBER Working Paper*, No. 5586
- ALESINA, A. ET R. PEROTTI (1995), "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries", *Economic Policy*.
- ALIVIZATOS, N. (1990), "The Difficulties of 'Rationalization' in a Polarized Political System: the Greek Chamber of Deputies", in U. LIEBERT ET M. COTTA (dir. pub.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter Publishers, Londres et New York.
- ANDEWEG, R. ET G. IRWIN (1993), *Dutch Government and Politics*, MacMillan, Londres.
- BARRO, R. (1979), "On the Determination of Public Debt", *Journal of Political Economy*, 87.
- BORRELLI, S.A. ET T.J. ROYED (1995), "Government 'Strength' and Budget Deficits in Advanced Democracies", *European Journal of Political Research*, 28.
- CLARK, W.R. ET U. NAIR REICHERT (à paraître), "International and Domestic Constraints on Political Business Cycles in OECD Economies", *International Organization*.
- COX, G.W. ET M. D. MCCUBBINS (1993), *Legislative Leviathan*, University of California Press, Berkeley et Los Angeles.
- DAVIDSON, L.S., M. FRATIANNI ET J. VON HAGEN (1992), "Testing the Satisficing Version of the Political Business – Cycle 1905-1984", *Public Choice*, 73.
- DE HAAN, J. ET J.-E. STURM (1994), "Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community", *Public Choice*, 80.
- DE HAAN, J. ET J.-E. STURM (à paraître), "Political and Economic Determinants of OECD Budget Deficits and Government Expenditures: A Reinvestigation", *European Journal of Political Economy*.

- DUVERGER, M. (1954), *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Wiley, New York.
- EDIN, P.-A. ET H. OHLSSON (1991), "Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects Versus Minority Effects", *European Economic Review*, 35.
- EUROPEAN COMMISSION (1995), *Statistical Annex of European Economy*, novembre.
- FISCHER, S. (1997), "Capital Account Liberalization and the Role of the IMF", Monograph, International Monetary Fund, septembre.
- FRANZESE, R.J. (1996), "The Political Economy of Over-Commitment: A Comparative Study of Democratic Management of the Keynesian Welfare State", Ph.D. Dissertation, Harvard University.
- FROHLICH, N. ET J.A. OPPENHEIMER (1978), *Modern Political Economy*. Eaglewood Cliffs, Prentice-Hall, New Jersey.
- GALLAGHER, M., M. LAVER ET P. MAIR (1992), *Representative Government in Western Europe*, McGraw Hill, New York.
- GRILLI, V., D. MASCIANDARO ET G. TABELLINI (1991), "Institutions and Policies", *Economic Policy* 6.
- HAHM, S.D. (1994), "The Political Economy of Deficit Spending: A Cross Comparison of Industrialized Democracies, 1955-1990", manuscript.
- HAHM, S.D., M.S. KAMLET ET D.C. MOWERY (1996), "The Political Economy of Deficit Spending in Nine Industrialized Parliamentary Democracies. The Role of Fiscal Institutions", *Comparative Political Studies* 29, 1.
- HALLERBERG, M. (1997), "A Theory for the Distribution of Committee Power in Parliamentary Systems", in L.D. LONGLEY ET A. AGH, (dir. pub.), *Working Papers of Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*. Research Committee of Legislative Specialists, Appleton, Wisconsin.
- HALLERBERG, M. ET J. VON HAGEN (1998), "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union." in J. POTERBA ET J. VON HAGEN (dir. pub.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago.
- HARDIN, R. (1982), *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- HILDEBRET, K. (1984), *Von Erhard zur Großen Koalition 1963-1969*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart.
- HUBER, J. (1996), "The Vote of No Confidence in Parliamentary Democracies", *American Political Science Review* 90, 2.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1997), *Latin America After a Decade of Reforms*, Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.
- JESSE, N. (1996), "The Single Transferable Vote and Duverger's Law: Consequences for Party Systems and Elections", Ph. D. Dissertation, University of California, Los Angeles.
- KATZ, R. (1980), *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Johns Hopkins University Press, Baltimore et Londres.

- KREHBIEL, K. (1991), *Information and Legislative Organization*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- LAVER, M. ET K.A. SHEPSLE (1994), "Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies", in M. LAVER ET K.A. SHEPSLE, (dir. pub.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LAVER, M. ET K.A. SHEPSLE (1996), *Making and Breaking Governments*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LAVER, M. ET N. SCHOFIELD (1990), *Multiparty Government, Comparative European Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- LIJPHART, A. (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven.
- LIJPHART, A. (1994), *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford.
- LUPIA, A. ET M.D. MCCUBBINS (1994), "Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making", *Legislative Studies Quarterly*, 19, 3.
- MACKIE, T.T. ET R. ROSE (1991), *The International Almanac of Electoral History*, Third Edition, MacMillan, Londres.
- MACRAE, D. (1977), "A Political Model of the Business Cycle", *Journal of Political Economy*, 95.
- MATTSON, I. ET K. STRØM (1995), "Parliamentary Committees", in H. DÖRING (dir. pub.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin's Press, New York.
- MCCUBBINS, M.D. (1991), "Party Governance and U.S. Budget Deficits: Divided Government and Fiscal Stalemate", in A. ALESINA ET G. CARLINER (dir. pub.), *Politics and Economics in the Eighties*, University of Chicago Press, Chicago.
- MCCUBBINS, M., ET T. SCHWARZ (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28.
- NORDHAUS, W.D. (1975), "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 42.
- OCDE ÉTUDES ÉCONOMIQUES 1994-95: Belgique/Luxembourg (1995), Paris.
- OCDE PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES, 57 (1995), Paris, juin.
- OLSON, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- OSTROM, E. (1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OSTROM, E., R. GARDNER ET J. WALKER (1994), *Rules, Games, and Common Pool Resources*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- PEROTTI, R. (1998), "Fragmented Government", in J. POTERBA ET J. VON HAGEN, (dir. pub.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago.
- PERSSON, T. ET L. SVENSSON (1989), "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences", *Quarterly Journal of Economics*.
- ROGOFF, K. (1990), "Equilibrium Political Budget Cycles", *The American Economic Review*, mars.

- ROUBINI, N. ET J.D. SACHS (1989), "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, 33.
- SCHICK, A. (1993), "Government versus Budget Deficits", in ROCKMAN, R. KENT ET B.A. WEAVER, *Do Institutions Matter?* The Brookings Institution, Washington, D.C.
- STEIN, E. E. TALVI ET A. GRISANTI (1997), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", document présenté à la conférence sur Budgeting Institutions and Fiscal Performance: Perspectives for EMU, Bonn, 27-29 juin.
- STRØM, K. (1990), *Minority Governments and Majority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TAAGEPERA, R. ET M. SOBERG SHUGART (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven.
- TAAGEPERA, R. ET M. SOBERG SHUGART (1993), "Predicting the Number of Parties: A Quantitative Model of Duverger's Mechanical Effect", *American Political Science Review*, 87, 2.
- TABELLINI, G. ET A. ALESINA (1990), "Voting on the Budget Deficit", *American Economic Review*, 80, 1.
- TSEBELIS, G. (1995), "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science* 25.
- VELASCO, A. (1998), "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms" in J. POTERBA ET J. VON HAGEN (dir. pub.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago.
- VON HAGEN, J. (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", *Economic Papers* 96.
- VON HAGEN, J. (1997), "The European Experience with Fiscal Initiatives: Fiscal Institutions, Maastricht Guidelines and EMU", mimeo.
- VON HAGEN, J. ET I. HARDEN (1996), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *IMF Working Paper*.
- VON HAGEN, J. ET I. HARDEN (1994b), "National Budget Processes and Fiscal Performance", in *European Economy. Reports and Studies* 3.
- WEINGAST, B.R., K.A. SHEPSLE ET C. JOHNSEN (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy* 89, No. 41.
- WOLDENDORP, K., KEMAN ET I. BUDGE (1993), "Political Data 1945-1990", *European Journal of Political Research*, 24.

Décentralisation budgétaire et taille des gouvernements en Amérique latine¹

Ernesto Stein

Introduction

L'Amérique latine a une longue tradition de centralisation qui remonte à la période de l'administration coloniale. Après le mouvement d'indépendance, les structures budgétaires centralisées sont restées en place, en partie en raison de l'héritage colonial, en partie en raison du besoin des pays de regrouper des provinces distantes sous un même pouvoir. Encore aujourd'hui, l'Amérique latine reste fortement centralisée par rapport au monde industrialisé. En moyenne, dans les pays industrialisés, les collectivités locales sont responsables de plus de 35 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques, contre moins de 15 pour cent en Amérique latine.

Cependant, au cours de ces dix dernières années, avec le vaste mouvement de retour à la démocratie, plusieurs pays de cette région du monde ont connu d'importantes vagues de décentralisation politique et budgétaire. La figure 1 présente l'accroissement de l'autonomie politique des gouvernements infranationaux. Elle montre le nombre de pays d'Amérique latine où les autorités exécutives locales (maires) sont élues par la population locale et ceux où elles sont nommées par les autorités centrales. Ce chiffre est passé de 3 en 1980 à 17 en 1995². La figure 2 illustre la tendance à la décentralisation budgétaire en présentant la moyenne non pondérée et la moyenne du degré de décentralisation des dépenses dans 14 pays d'Amérique latine, pour lesquels nous disposons de données pour 1985, 1990 et 1995. Le degré de décentralisation des dépenses, mesuré proportionnellement à l'ensemble des dépenses publiques réalisées par les collectivités locales, a progressé de 4 points de pourcentage au cours des dix dernières années.

Figure 1. Nombre de pays dans lesquels les maires sont élus par la population

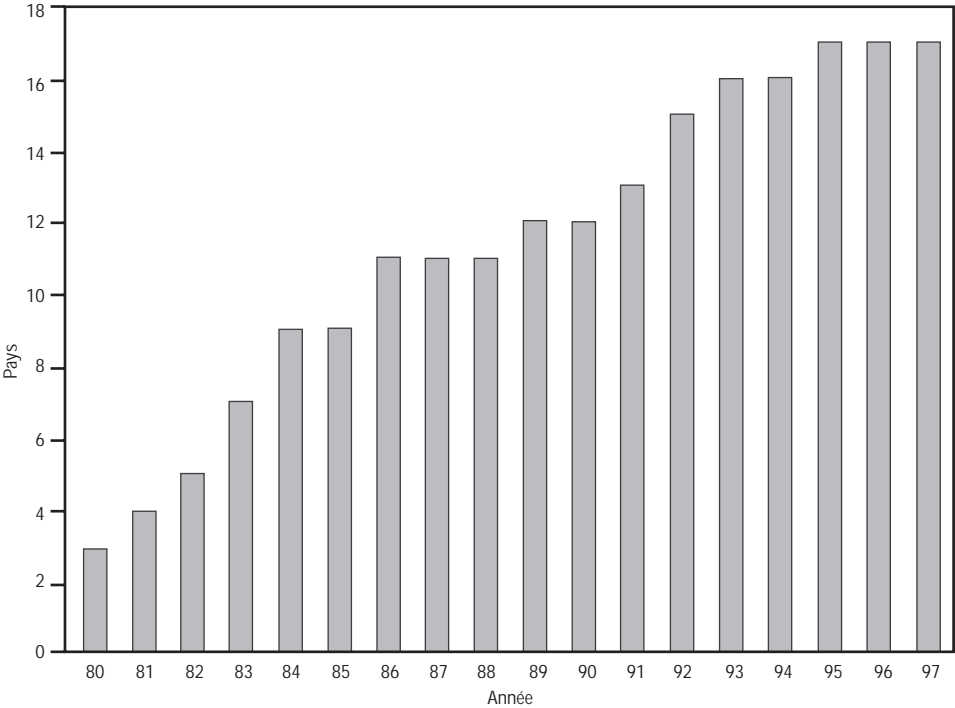
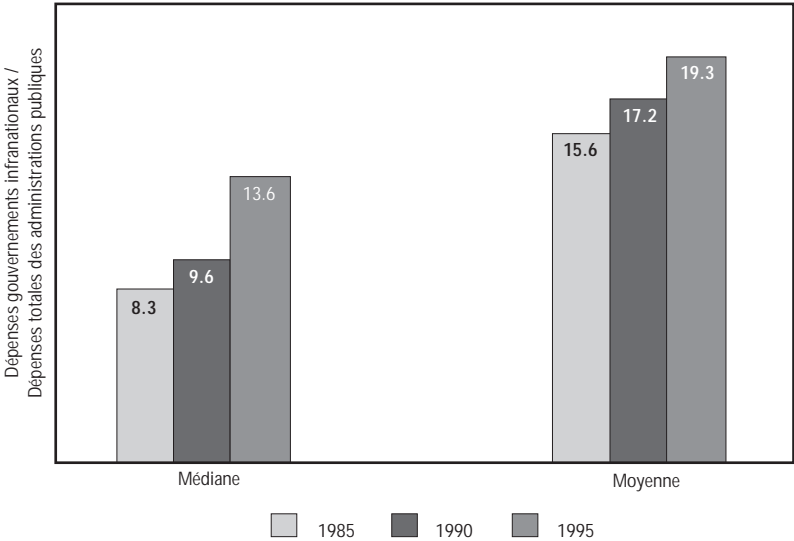


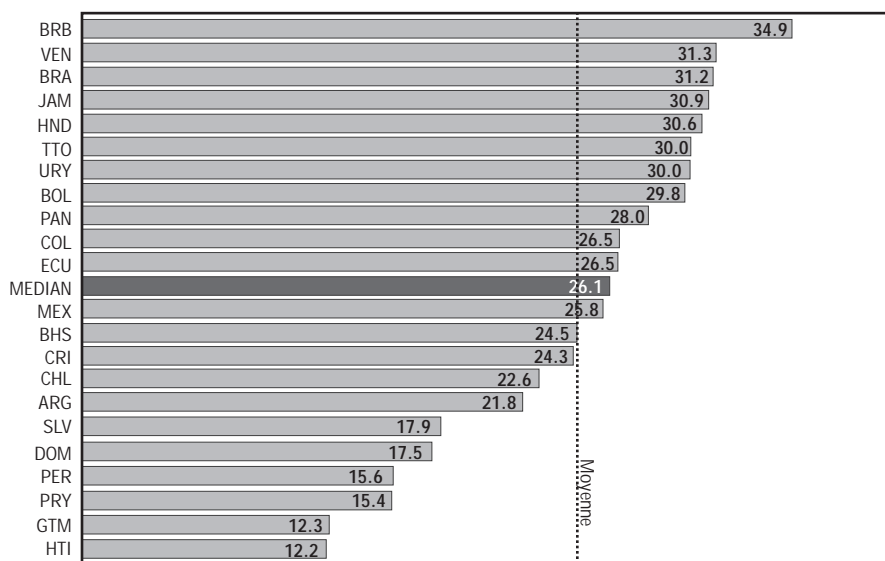
Figure 2. Tendances de la décentralisation dans les pays d'Amérique latine



Ces chiffres indiquent que, bien que la région reste largement centralisée, la tendance à la décentralisation est assez forte : non seulement les niveaux de gouvernement infranationaux gèrent une part plus grande du budget public, mais l'autonomie de ces instances dans la fixation du montant et de l'affectation de ces dépenses augmente également. Dans un tel contexte, la question des effets possibles de la décentralisation sur les performances budgétaires est primordiale. Dans notre contribution, nous nous concentrerons en particulier sur les effets de la décentralisation sur la taille des administrations publiques³.

L'évolution de la taille des administrations publiques est inégale en Amérique latine, contrairement à ce qui se passe dans les pays de l'OCDE où elle a augmenté de façon ininterrompue au cours des 35 dernières années, pour atteindre une moyenne de 49 pour cent du PIB en 1995. En Amérique latine, la taille des administrations publiques a progressé très rapidement au cours des années 70 et au début des années 80, elle a nettement diminué à la fin des années 80 à la suite de la crise de l'endettement et s'est à peu près stabilisée depuis le début des années 90. La taille moyenne des administrations publiques, mesurée par les dépenses du secteur public consolidé, représente aujourd'hui 28 pour cent du PIB⁴. Il existe néanmoins des différences très marquées entre les pays. La taille des administrations publiques varie de 12 pour cent du PIB au Guatemala et à Haïti à plus de 40 pour cent à Belize, en Guyana, au Nicaragua et au Suriname. La figure 3 présente la moyenne des dépenses du secteur public consolidé de chaque pays pour la période 1990-95.

Figure 3. Dépenses des administrations publiques en Amérique latine
(Secteur public consolidé en % du PIB - 1990-95)



Note : Pour les entreprises publiques, seules sont comptabilisées les dépenses d'investissement.

Source : Calculs effectués sur la base du rapport du FMI, *Recent Economic Developments*.

La décentralisation n'est généralement pas motivée par l'amélioration de la discipline budgétaire ni par la réduction de la taille des administrations publiques. Parmi les trois fonctions qui permettent de classer les activités de l'État dans une approche théorique (fonction de stabilisation, fonction de redistribution et fonction de répartition), c'est au niveau de la dernière qu'apparaissent la plupart des avantages de la décentralisation. La majorité des auteurs s'accorde à dire que la capacité des autorités infranationales à remplir des fonctions de stabilisation et de redistribution est extrêmement restreinte. Concernant la répartition, la décentralisation permet un rapprochement entre les préférences de la population et l'ensemble des biens et des services publics choisis par les pouvoirs publics. Si les préférences varient selon les circonscriptions, un décideur décentralisé peut adapter l'ensemble des biens et des services, en particulier ceux dont les avantages sont géographiquement ciblés, de façon à mieux répondre aux besoins de la population, au lieu de fournir des services uniformes pour tout le pays⁵. Alors que cet effet de la décentralisation peut avoir un impact très important sur l'efficacité avec laquelle sont dépensés les deniers publics, elle n'a pas d'incidence évidente sur les variables de performance budgétaire cumulée telles que la taille des administrations publiques et l'ampleur des déficits. Cependant, la décentralisation peut avoir des effets significatifs sur les performances budgétaires cumulées car elle peut influencer sur le degré de dépendance des décisions des pouvoirs publics à l'égard des problèmes d'agence et des problèmes de coordination.

Avant d'aborder les différentes façons par lesquelles la décentralisation peut influencer sur la taille des administrations publiques, il est important de souligner que la décentralisation est une question complexe, comportant plusieurs facettes : l'attribution des responsabilités en matière de dépenses et de recettes entre différents niveaux de gouvernement, le degré d'autonomie politique des niveaux inférieurs, la nature des transferts entre les différents niveaux de gouvernement et le degré d'autonomie en matière d'emprunt des autorités subalternes. Ce n'est pas seulement le degré de décentralisation des dépenses, variable la plus utilisée pour mesurer la décentralisation, qui risque d'avoir un effet sur les performances budgétaires cumulées mais aussi la manière dont les relations budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement sont organisées, c'est-à-dire la manière dont les différents aspects de la décentralisation sont combinés.

Décentralisation et problèmes d'agence

La décentralisation peut contribuer à maîtriser les problèmes d'agence de différentes façons, en introduisant des éléments de concurrence qui poussent les autorités à agir correctement. S'il existe des institutions démocratiques aux niveaux infranationaux et qu'elles fonctionnent suffisamment bien, la décentralisation accroît la transparence et la responsabilisation des actions publiques ainsi que le pouvoir des électeurs de discipliner les fonctionnaires lorsqu'ils agissent en fonction de leur propre intérêt⁶. La population locale sera mieux placée pour imposer une telle discipline sur les fonctionnaires locaux plutôt que sur les rangs inférieurs de la bureaucratie du

gouvernement central qui, dans un système centralisé, seraient chargés de cette tâche. Dans la mesure où les services locaux sont financés par les recettes propres d'une circonscription locale, il existe un lien étroit entre les avantages fournis par ces services et le coût à supporter par les contribuables locaux, et les citoyens seront fortement incités à contrôler de près les autorités locales. Ainsi, la décentralisation peut conduire à renforcer la participation civique et à accroître le contrôle des citoyens sur le travail des fonctionnaires. Si les fonctionnaires préfèrent en réalité les administrations publiques étendues, la décentralisation pourrait ainsi conduire à des administrations publiques de taille plus restreinte.

Certains éléments laissent à penser que plus les administrations publiques sont de taille restreinte, plus la participation politique est importante. Pommerhene et Schneider (1983) analysent l'impact de la démocratie directe sur la taille des administrations publiques dans un échantillon de cantons suisses. Les cantons qui pratiquent la démocratie directe, par opposition à la démocratie représentative, ont, toutes choses égales par ailleurs, des administrations publiques plus petites. Ces éléments sont éclairants car, en l'absence de problèmes d'agence, on pourrait s'attendre à ce que la décentralisation et une participation accrue aient l'effet inverse sur la taille des administrations publiques. Cet argument, qui se trouve dans Oates (1985), est le suivant : dans un système décentralisé, en particulier lorsque la participation civique est importante, les préférences de la population seront mieux prises en compte que dans un système centralisé, dans l'hypothèse que les préférences au sein de chaque circonscription sont plus homogènes que les préférences entre différentes circonscriptions. Si tel est le cas, il est logique que les individus confient davantage de ressources fiscales au gouvernement car ils savent que ces ressources seront dépensées conformément à leurs préférences⁷. Ainsi, dans une perspective d'intérêt public, la décentralisation devrait conduire à une augmentation de la taille des administrations publiques, sachant que, dans ce cas, cette augmentation de taille ne réduirait visiblement pas le bien-être social.

L'argument de Oates est-il incompatible avec les observations citées précédemment ? Pas nécessairement. Supposons que, comme dans l'hypothèse de Brennan et Buchanan, les fonctionnaires préfèrent des administrations publiques plus étendues. Dans ce cas, un niveau de participation plus élevé (le plus élevé possible étant la démocratie directe) pourrait avoir deux effets différents. D'une part, il accroîtrait le contrôle de la population sur les actions des fonctionnaires, réduisant ainsi les problèmes exercés par des agents économiques. La taille *réelle* du gouvernement se rapproche ainsi de la taille *désirée* par la population. D'autre part, il pourrait accroître la taille *désirée* par la population, comme le suggère Oates. En conséquence, l'effet d'une augmentation de la participation politique sur la taille *réelle* des administrations publiques sera ambigu.

Par ailleurs, la décentralisation, en suscitant la concurrence, peut réduire d'autres manières les problèmes d'agence. Brennan et Buchanan (1980) ont dépeint les administrations publiques comme un « Léviathan » monolithique cherchant à maximiser ses recettes en utilisant son monopole sur l'assiette fiscale. Dans le cas de

la décentralisation, la mobilité des individus d'une circonscription à l'autre garantit un certain degré de concurrence concernant l'assiette fiscale entre les gouvernements, qui cherchent à attirer les contribuables sur leur territoire en proposant des conditions fiscales plus attrayantes. Cette concurrence impose des contraintes à l'appétit des gouvernements en matière budgétaire. De cette manière, la mobilité des individus entre circonscriptions rapproche le marché des biens et services publics de la situation « de parfaite concurrence ». Une conséquence importante de l'hypothèse du Léviathan est alors que « l'intrusion globale de l'État dans l'économie devrait diminuer, toutes choses égales par ailleurs, à mesure que les impôts et les dépenses sont décentralisés » (Brennan et Buchanan, 1980). Bien évidemment, cet argument a plus de poids dans les sociétés où la mobilité des individus entre circonscriptions est élevée (comme c'est le cas aux États-Unis) et bien moins dans les sociétés où cette mobilité est plus faible, comme c'est probablement le cas de la plupart des pays d'Amérique latine étudiés ici.

Plusieurs auteurs ont testé l'hypothèse du Léviathan, et ont obtenu des résultats divers. Wallace Oates (1985) a été le premier à analyser la relation entre décentralisation et taille des administrations publiques pour un échantillon en coupe transversale de 43 pays, ainsi que pour les États fédérés des États-Unis, sans trouver de preuve de l'hypothèse du Léviathan. Des études plus récentes, telles que celles de Marlow (1988), de Grossman (1989) et d'Ehadie (1994), trouvent confirmation de cette hypothèse. Alors que Marlow et Grossman utilisent des séries temporelles pour les États-Unis, Ehadie explore l'hypothèse dans une coupe transversale de 30 pays⁸.

Les études de Grossman et d'Ehadie sont particulièrement intéressantes car elles explorent explicitement l'avertissement de Brennan et Buchanan selon lequel la possibilité de collusion entre différentes unités de gouvernement doit être incluse dans « toutes choses égales par ailleurs »⁹. Dans un tel contexte, la collusion s'opère par des dispositifs de répartition des recettes fiscales entre différentes unités de gouvernement. Prenons un pays où les dépenses sont assez décentralisées, mais où le gouvernement central collecte tous les impôts, qui sont alors répartis entre les collectivités locales. Cette forme de décentralisation ne limiterait pas le pouvoir de monopole de l'administration fiscale, car elle n'introduit pas de concurrence concernant l'assiette fiscale. Pour explorer la possibilité de collusion, Grossman inclut dans son analyse une variable qui rend compte du degré de déséquilibre budgétaire vertical des gouvernements des États et des autorités locales : la part des transferts au profit des autorités locales dans les recettes totales. Il constate que plus la part des transferts est importante, plus le gouvernement est étendu, ce qui confirme l'hypothèse selon laquelle la décentralisation peut freiner les administrations qui maximisent les recettes, mais la collusion budgétaire peut affaiblir cette limitation. Contrairement à Grossman, Ehadie (1994) trouve que la variable de collusion n'a pas d'effets significatifs.

En résumé, il existe deux façons potentiellement importantes permettant à la décentralisation de réduire les effets des problèmes d'agence, et donc de diminuer la taille des administrations publiques¹⁰. La première met en œuvre une concurrence et

une participation politiques accrues. La seconde implique une concurrence fiscale. Il est intéressant de noter que la décentralisation aura certainement un effet de limitation sur la taille des administrations publiques de ces deux façons, mais que cet effet pourrait disparaître si le degré de décentralisation des recettes est beaucoup plus faible que le degré de décentralisation des dépenses, c'est-à-dire s'il existe un fort déséquilibre budgétaire vertical. Dans le premier cas, du fait que la population sera plus encline à surveiller de près le travail des fonctionnaires locaux si les dépenses des autorités locales sont financées par les impôts locaux, les individus s'intéresseront vivement à la manière dont l'administration dépense leur argent. Ils s'intéresseront peut-être moins à l'efficacité avec laquelle l'administration dépense l'argent des autres (par exemple, les sommes transférées par le gouvernement central). De même, le degré de concurrence fiscale n'augmente pas véritablement si les dépenses sont décentralisées, mais les recettes restent concentrées entre les mains du gouvernement central, qui redistribue les sommes collectées aux niveaux de collectivités locales *via* des transferts.

La décentralisation et le problème des ressources communes

La maîtrise du Léviathan constitue le lien le plus étudié entre décentralisation et taille des administrations publiques. La décentralisation peut avoir un autre effet important sur la taille des administrations publiques : elle influe sur le problème des ressources communes. Ce problème apparaît en raison d'une caractéristique essentielle de nombreux programmes publics : alors qu'ils ont tendance à produire des avantages géographiquement (ou sectoriellement) concentrés, ils sont souvent financés à partir d'un fond commun de ressources. Dans le cadre de certains dispositifs institutionnels concernant le processus de prise de décision en matière budgétaire, cela peut conduire à une surutilisation du fond commun de ressources, alors que les bénéficiaires des programmes n'internalisent pas la totalité de leur coût. Weingast, Shepsle et Johnsen (1981) ont notamment étudié le problème des ressources communes au niveau du pouvoir législatif, montrant comment il peut conduire à des dépenses excessives en raison des intérêts géographiques représentés par le législateur. La concentration des décisions budgétaires entre les mains d'une seule personne centrale, telle que le ministre des Finances, qui répond en principe à l'intérêt général plutôt qu'aux intérêts géographiques ou sectoriels, devrait rendre les décisions budgétaires moins dépendantes du problème des ressources communes¹¹.

Comment la décentralisation influe-t-elle sur la dépendance d'une économie à l'égard du problème des ressources communes ? Prenons tout d'abord un pays dont tous les programmes de portée nationale (tels que la défense et les relations extérieures) sont centralisés et tous les programmes de portée locale sont décentralisés. Supposons également que tous les programmes locaux sont financés par les recettes locales. Dans un tel cas idéal, la décentralisation réduirait le problème des ressources communes à un jeu local à petite échelle, car il n'existe pas de programme de portée locale

financé sur les ressources nationales. Les autorités locales ne seraient pas incitées à accroître le budget de manière excessive car elles ne peuvent pas faire porter les coûts des programmes publics sur d'autres entités en dehors de leur circonscription.

Cependant, le scénario idéal que nous venons de décrire est assez loin de la réalité de la plupart des pays : la décentralisation est en principe plus importante au niveau des dépenses qu'au niveau des recettes. L'asymétrie suivante est inhérente au processus de décentralisation : côté dépenses, un grand nombre de biens et services publics « locaux » importants sont en principe mieux fournis par les niveaux de gouvernement inférieurs ; côté recettes, toutefois, il est difficile de trouver de bonnes assiettes fiscales pour le gouvernement central et les autorités locales. Les impôts qu'il est parfaitement possible de mettre en place au niveau national peuvent introduire, en raison de la mobilité, de graves distorsions et des pratiques non efficaces sur le plan géographique lorsqu'on les applique de manière décentralisée. Les considérations d'équité et les économies d'échelle dans l'administration fiscale limitent encore l'ensemble des « bonnes » assiettes fiscales à attribuer aux niveaux de gouvernement inférieurs¹². Cette asymétrie entre les fonctions de dépenses et la capacité à générer des recettes au niveau infranational crée un écart, appelé déséquilibre budgétaire vertical, qui est généralement comblé *via* l'utilisation de transferts émanant du gouvernement central.

Le problème est qu'une grande dépendance à l'égard des transferts (à moins que ces derniers ne soient très précisément définis) associée à une affectation des ressources selon des critères objectifs qui ne peuvent être aisément manipulés par les instances bénéficiaires et à une faible marge de manœuvre en termes d'exercice des pouvoirs discrétionnaires et de négociation entre les différents niveaux de gouvernement, risquent d'affaiblir les contraintes budgétaires des collectivités locales. Lorsque cela se produit, les gouvernements infranationaux ont la possibilité de transférer le coût des programmes locaux à d'autres entités en dehors de leur sphère de compétences, ce qui est à la base du problème des ressources communes. Ce problème peut s'aggraver encore dans le cas où les collectivités locales disposent d'une grande autonomie en matière d'emprunt, en particulier si le gouvernement central a des difficultés à s'engager à ne pas les renflouer en cas de problèmes financiers. Dans ce cas, les gouvernements infranationaux risquent d'emprunter ou de dépenser de façon excessive puis de transférer le fardeau au gouvernement central.

Le problème des ressources communes dans le cas du fédéralisme budgétaire, où les niveaux de gouvernement sont multiples, et le problème connexe du renflouement des collectivités locales reçoivent une attention accrue depuis quelques années, en partie suite aux avancées vers l'intégration monétaire dans l'Union européenne. En réalité, l'un des principaux arguments en faveur des contraintes budgétaires controversées figurant dans les critères de Maastricht est le potentiel de renflouement (ou financement inflationniste des déficits) par la Banque centrale européenne.

Il existe plusieurs versions du problème, qui introduisent différentes formes d'interaction entre le gouvernement central et les circonscriptions locales ainsi qu'entre ces circonscriptions, et qui ont pour conséquence différents problèmes de coordination. Ainsi, Canzoneri et Diba (1991), qui étudient les effets de l'intégration financière dans l'Union européenne et analysent les justifications des contraintes budgétaires, supposent que les pays décident de leurs dépenses de façon indépendante et ne tiennent pas compte de l'impact de leurs propres dépenses sur le taux d'intérêt commun. Ce qui conduit à des dépenses excessives. Dans certaines conditions, ils montrent que les gouvernements peuvent également se disputer le droit régalien de la Banque centrale (celui de frapper monnaie), qui pousse à dépenser de façon excessive. Sanguinetti (1994), qui a étudié le problème des ressources communes associé à la décentralisation en Argentine, compare la solution « non coopérative » (décentralisée) à la solution « coopérative » (centralisée), où toutes les externalités sont internalisées. Dans son scénario de solution non coopérative, il suppose que chaque autorité locale peut réellement décider de l'importance des transferts qu'elle reçoit du gouvernement central. Cette hypothèse, qui pourrait sembler peu réaliste à première vue, rappelle celle de Weingast, Shepsle et Johnsen (1981) dans leur ouvrage qui a fait date sur les projets entrepris à des fins électorales. Dans cet ouvrage, chaque sphère de compétences définit l'ampleur de son projet et le Congrès valide sa demande. Cette caractéristique du modèle est justifiée par les auteurs sur la base d'éléments attestant de la domination des pratiques d'universalisme (chaque autorité locale reçoit un projet) et de réciprocité (même les autorités locales qui ne bénéficient pas d'un programme le soutiennent en échange d'une aide réciproque de la part des autres districts).

Persson et Tabellini (1994) présentent un modèle différent mais avec des résultats comparables¹³. Suite aux travaux de Grossman et Helpman (1994) sur l'économie politique des échanges, ils supposent qu'au lieu d'être en mesure de contrôler totalement les transferts qu'elles reçoivent, les autorités locales versent des pots-de-vin aux décideurs au niveau fédéral pour obtenir une proportion plus importante des ressources communes. En conséquence, la taille des administrations publiques finit par être trop grande¹⁴.

En traitant des différentes variables qui caractérisent la nature des relations entre niveaux de gouvernement en Amérique latine, y compris les types de transferts, le degré d'autonomie en matière d'emprunt des collectivités locales et la capacité d'engagement du gouvernement fédéral à respecter la règle de non renflouement, nous verrons que, si l'hypothèse de Persson et Tabellini (1994) semble plus pertinente pour certains dispositifs de relations entre niveaux de gouvernement, l'hypothèse de Sanguinetti (1994) semble plus pertinente pour d'autres.

La décentralisation en Amérique latine¹⁵

Dans cette section, nous caractérisons l'ampleur et la nature de la décentralisation dans les pays d'Amérique latine, à partir des quatre variables suivantes :

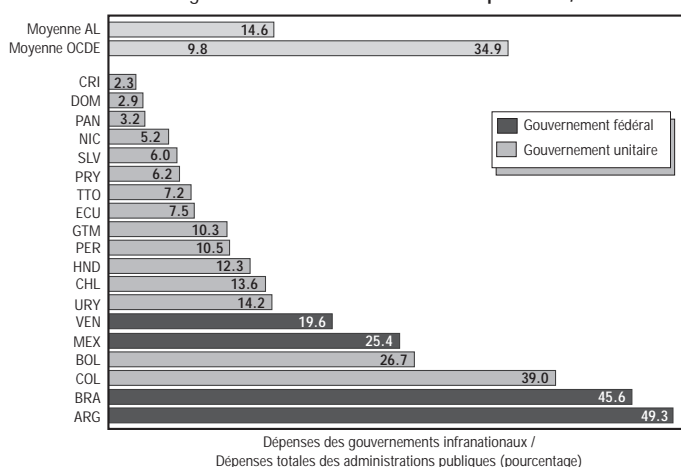
- i) le degré de décentralisation des dépenses,
- ii) le degré de déséquilibre budgétaire vertical,
- iii) le degré de pouvoir discrétionnaire dans le système des transferts,
- iv) le degré d'autonomie en matière d'emprunt des gouvernements des États et des autorités locales.

La plupart des données proviennent d'une enquête sur la décentralisation menée à la Banque interaméricaine de développement, à laquelle ont répondu des fonctionnaires de 20 pays de cette région du monde. Lorsque l'enquête ne faisait pas apparaître certaines données nécessaires pour calculer la décentralisation des dépenses ou les déséquilibres verticaux, nous nous sommes servis d'un ensemble d'études par pays pour combler les lacunes.

Le degré de décentralisation des dépenses

Malgré les tendances récentes à la décentralisation dans plusieurs pays, l'Amérique latine se caractérise encore aujourd'hui par une forte centralisation. La figure 4 présente le degré de décentralisation, mesuré en pourcentage de l'ensemble des dépenses publiques réalisées par les gouvernements des États fédérés et les autorités locales, dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. A des fins de comparaison, nous avons inclus dans cette figure le degré moyen de décentralisation dans les pays de l'OCDE. Comme nous l'avons mentionné, la différence entre les deux groupes de pays est significative. Mais peut-être plus important dans le cadre de notre contribution, la figure présente également la grande variété des expériences dans la région concernant le degré de décentralisation. Alors que, dans la plupart des pays, moins d'un dollar (des deniers publics) sur dix est dépensé par les niveaux de gouvernement infranationaux, d'autres pays, tels que l'Argentine, le Brésil et la Colombie sont très décentralisés¹⁶.

Figure 4. Décentralisation en Amérique latine, 1995

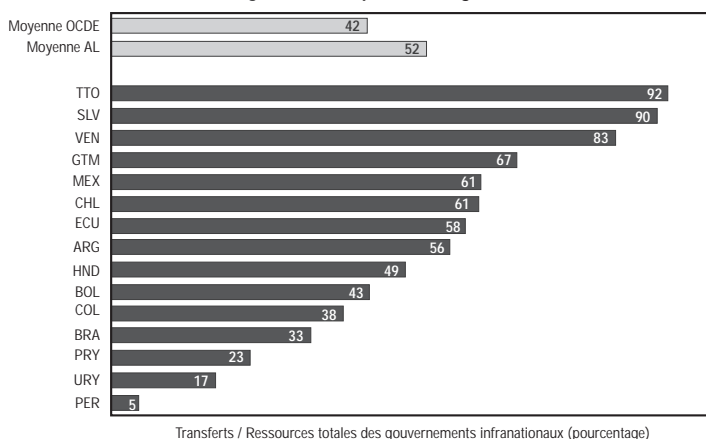


Le degré de déséquilibre budgétaire vertical

Le problème de la décentralisation va au-delà de l'attribution de responsabilités en matière de dépenses entre les différents niveaux de gouvernement en fonction du niveau le mieux placé pour fournir tout bien ou service public de manière efficiente, compte tenu des caractéristiques propres de ces biens et services. Le mode de financement de ces services par chaque niveau est un aspect essentiel de la décentralisation. Les travaux sur le fédéralisme budgétaire offrent de précieux conseils sur la question de la répartition des impôts. En résumé, les gouvernements infranationaux devraient éviter de prélever des impôts sur une assiette fiscale mobile, des impôts sur les revenus redistributifs, des impôts risquant d'être transférés à d'autres autorités locales, des impôts sur des assiettes fiscales réparties de façon non uniforme, ceux soumis à des fluctuations cycliques importantes et ceux qui impliquent d'importantes économies d'échelle dans l'administration fiscale ou qui nécessitent des informations au niveau national. Pour des raisons d'efficience ou d'équité, tous ces prélèvements devraient idéalement être laissés à la compétence du gouvernement central.

D'après la liste qui précède, il apparaît clairement que les conditions pour qu'un impôt soit un « bon » impôt local sont assez contraignantes. En conséquence, les recettes potentielles émanant des assiettes fiscales qui peuvent être efficacement exploitées au niveau local, dont les taxes foncières, les vignettes automobiles et la tarification des services aux usagers, sont plus limitées que les obligations de dépenses généralement transférées aux autorités locales dans les économies décentralisées. C'est la raison pour laquelle les pays décentralisés se retrouvent souvent avec un déséquilibre vertical important, auquel il est généralement remédié *via* des transferts émanant du gouvernement central. La figure 5 présente le degré de déséquilibre vertical pour chaque pays d'Amérique latine. A titre de comparaison, nous avons inclus dans la figure la moyenne des pays de l'OCDE¹⁷.

Figure 5. Déséquilibre budgétaire vertical



Deux conclusions ressortent de cette figure. Premièrement, le déséquilibre vertical est plus élevé dans cette région du monde que dans les pays industrialisés. En Amérique latine, le déséquilibre budgétaire moyen est de 52 pour cent contre 42 pour cent dans les pays de l'OCDE. Deuxièmement, en Amérique latine, le degré de déséquilibre vertical varie considérablement d'un pays à l'autre. Parmi les pays décentralisés, les différences de déséquilibre vertical entre l'Amérique latine et l'OCDE semblent encore plus marquées. Il semble ainsi plus difficile de trouver les bonnes assiettes fiscales à attribuer aux gouvernements infranationaux dans le cas des pays en développement¹⁸.

L'importance du déséquilibre vertical dans les pays décentralisés de cette région du monde favorise l'apparition de problèmes du type de celui des ressources communes, en particulier lorsqu'il est conjugué à des systèmes de transfert très discrétionnaires, ou à une importante autonomie en matière d'emprunt au niveau infranational.

Le pouvoir discrétionnaire dans le système de transfert

Les déséquilibres verticaux sont principalement comblés par des transferts émanant du gouvernement central. La conception des transferts entre niveaux de gouvernement doit prendre en compte de nombreux aspects importants. Cette contribution ne couvre que l'un de ces aspects qui est susceptible d'avoir un impact important sur les performances budgétaires globales : la nature plus ou moins discrétionnaire des transferts. Cette question peut être importante car plus d'un tiers des transferts qui ont lieu en Amérique latine sont de nature discrétionnaire¹⁹.

La détermination du montant total à transférer peut être discrétionnaire, de même que la répartition de ces transferts. Les transferts qui sont discrétionnaires sous ces deux angles laissent une grande souplesse au gouvernement central pour déterminer le montant à transférer et pour orienter les ressources vers les autorités locales dont les besoins sont les plus grands. Cependant, pour la même raison, à moins que le gouvernement central ne soit très puissant par rapport aux collectivités locales, les transferts risquent d'aboutir à des contraintes budgétaires peu strictes pour les gouvernements infranationaux, et n'incitent guère, par conséquent, à la responsabilité financière. Notre opinion repose sur l'idée que, dans un système discrétionnaire, les transferts auront tendance à être alloués aux autorités locales en difficultés financières ou qui présentent un écart entre leur niveau de dépenses et de ressources disponibles.

Un gouvernement infranational pourrait dépenser à tour de bras, déclarer qu'il n'a pas d'argent pour verser les salaires des fonctionnaires et demander au gouvernement central de le renflouer. Il pourrait rejeter la faute sur le gouvernement central en disant qu'il n'a pas reçu la part qui lui revient d'emblée. Il risque d'être plus difficile pour le gouvernement central de ne pas octroyer de transfert supplémentaire aux gouvernements infranationaux lorsqu'il a le pouvoir discrétionnaire de le faire, par rapport à une approche reposant sur des règles fixées à l'avance. Si la

volonté du gouvernement central est faible, les différentes autorités locales auront le sentiment de pouvoir répercuter les coûts des programmes qu'elles entreprennent sur le reste du pays. Dans ce cas, les gouvernements infranationaux risquent de dépenser au-delà de leurs moyens et de recevoir des transferts *ex post* de la part du gouvernement central. Cette situation peut conduire à des dépenses excessives.

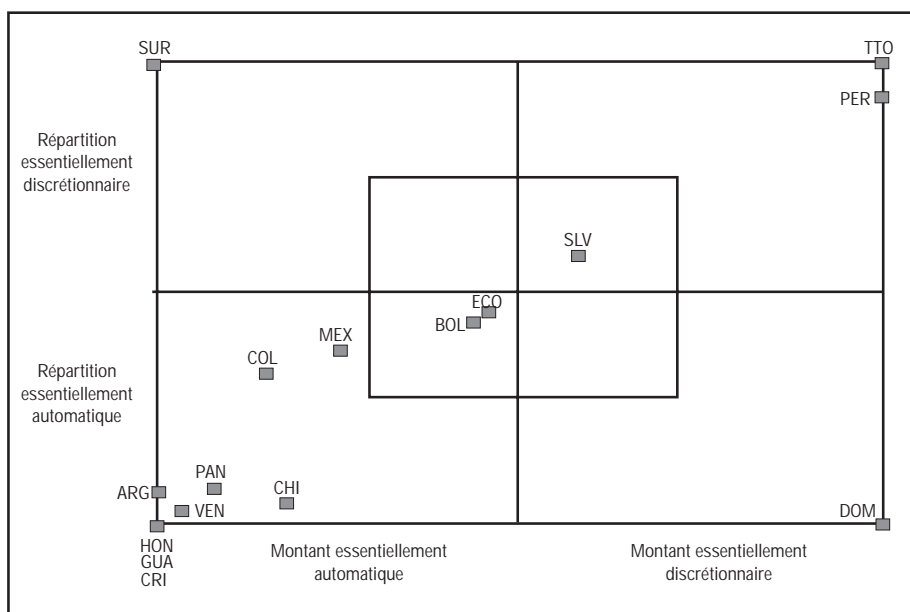
Les transferts discrétionnaires peuvent également être attribués en fonction de considérations politiques. Ainsi, ils peuvent servir à remercier les représentants locaux de leurs votes favorables au Congrès. Un tel système s'apparenterait assez à ce que Persson et Tabellini définissent comme le scénario « centralisé », dans lequel les circonscriptions locales doivent verser des pots-de-vin aux autorités fédérales pour obtenir des transferts importants.

Parfois, l'enveloppe globale de transferts est définie de façon *ad hoc* mais leur répartition obéit à des règles précises. Dans ce cas, les différentes autorités locales négocieront vraisemblablement avec le gouvernement central pour que l'enveloppe soit augmentée, mais les bénéfices attendus de ce processus sont moins importants que dans le cas d'un système entièrement discrétionnaire car ces autorités ne recevront qu'une infime partie de toute augmentation du transfert total. Dans de très rares cas, le pouvoir discrétionnaire s'applique à l'affectation mais non au montant global. Si ces transferts portent sur de petites sommes, les conséquences en termes de performances budgétaires cumulées ne seront pas trop importantes. Cependant, ils peuvent ne pas inciter à la discipline budgétaire, du moins au niveau des petites autorités locales, car le transfert peut demeurer important par rapport au budget de certaines d'entre elles²⁰.

La figure 6 montre l'ampleur du pouvoir discrétionnaire qui caractérise le système de transferts dans chaque pays, concernant à la fois la détermination de l'enveloppe globale et son affectation. C'est notre enquête qui fournit la source de nos informations, qui nous livre des données sur les transferts les plus importants et sur la méthode permettant de déterminer l'enveloppe globale, l'affectation entre les différentes autorités locales et le montant total correspondant à chaque transfert en 1995²¹.

Alors que dans de nombreux pays le pouvoir discrétionnaire ne joue aucun rôle, dans d'autres les transferts discrétionnaires représentent une partie significative de l'ensemble des transferts et dans quelques-uns, notamment Trinité et Tobago et le Pérou, tous les transferts sont de nature discrétionnaire. Un indicateur du caractère discrétionnaire des transferts sera utilisé ultérieurement dans les régressions concernant la taille des administrations publiques, comme élément de mesure des contraintes budgétaires peu strictes.

Figure 6. Pouvoir discrétionnaire dans le système de transferts



L'autonomie d'emprunt des collectivités locales

Les règles relatives à l'autonomie en matière d'emprunt en Amérique latine varient considérablement d'un pays à l'autre. L'autonomie d'emprunt, tout comme les transferts discrétionnaires, peut conduire à des contraintes budgétaires peu strictes pour les gouvernements infranationaux. Au cœur de la question se trouve un problème d'engagement : il est souvent très difficile pour le gouvernement central de s'engager à ne pas renflouer les gouvernements des États et les collectivités locales lorsque ceux-ci sont en difficultés financières.

Il existe des arguments en faveur de l'octroi d'une certaine capacité d'emprunt aux gouvernements des États et aux collectivités locales. Étant donné que les avantages des investissements, tels que les écoles ou les routes, s'échelonnent sur la durée, il est logique d'emprunter (du moins jusqu'à un certain point) de façon que les paiements s'échelonnent également sur la durée, plutôt que de contraindre les contribuables actuels à régler la facture immédiatement. Cependant, les gouvernements des États et les collectivités locales ne devraient pas emprunter au-delà du point où le taux de rentabilité (économique et sociale) du projet d'investissement marginal devant être entrepris avec les sommes empruntées correspond au taux d'intérêt. Cependant, ces gouvernements risquent de vouloir emprunter au-delà de cette limite s'ils pensent pouvoir transférer en partie le coût du remboursement à d'autres entités en dehors de

leur circonscription. De plus, lorsque le risque de renflouement existe, les marchés ne constituent pas un mécanisme de discipline approprié. Si un bailleur de fonds s'attend à ce que le gouvernement central vienne au secours des collectivités locales en cas de défaut de paiement, il n'hésitera pas à satisfaire à la demande de l'emprunteur²². Dans un tel cas, il peut être approprié de fixer des conditions restrictives aux emprunts des gouvernements infranationaux²³.

Qu'est-ce qui détermine la capacité du gouvernement central à s'engager à ne pas renflouer les gouvernements locaux ? Eichengreen et von Hagen (1996) avancent que le degré de déséquilibre vertical constitue un facteur important. Si les gouvernements infranationaux disposent d'une large assise fiscale et réalisent eux-mêmes une bonne partie de leurs recettes, il sera plus facile pour le gouvernement central de leur demander de supporter les coûts d'ajustement en cas de difficultés financières. Si, en revanche, les gouvernements infranationaux ont des assiettes fiscales faibles et que la plupart de leurs ressources proviennent de transferts du gouvernement central, il reviendra très cher au gouvernement infranational de résoudre la crise lui-même, et il sera par conséquent difficile pour le gouvernement central de ne pas étendre le renflouement. Ces auteurs se sont servis de cette idée pour bâtir leur argumentation contre les contraintes budgétaires chiffrées dans l'Union européenne²⁴.

La présence de banques publiques, propriété de gouvernements infranationaux, influence également sur le degré d'engagement du gouvernement central. Lorsque des gouvernements infranationaux possèdent des banques, celles-ci sont souvent la source première de l'endettement public. En particulier dans le cas d'autorités locales de grande taille, la Banque centrale risque d'avoir des difficultés à ne pas venir en aide à une banque d'un État qui connaît des problèmes financiers, car cela pourrait avoir pour conséquence une vaste ruée sur les guichets des banques. Sachant cela, les banques et les gouvernements des États pourraient ne pas être limités par des contraintes budgétaires sévères. Les cas de renflouement par la Banque centrale des banques des États qui sont « trop importantes pour faire faillite » ont été nombreux dans certains grands États du Brésil, tels que Sao Paulo et Rio de Janeiro²⁵.

Dans le cas où les gouvernements infranationaux possèdent une grande autonomie en matière d'emprunt *et* où le gouvernement fédéral ne peut pas s'engager à suivre une règle de non-renflouement, l'hypothèse de Sanguinetti (1994) selon laquelle les gouvernements infranationaux sont libres de choisir leurs propres transferts pourrait ne pas être complètement irréaliste.

Jusqu'ici nous nous sommes concentrés sur les conditions rendant l'autonomie en matière d'emprunt problématique. Analysons maintenant le degré d'autonomie d'emprunt au niveau infranational dans les pays d'Amérique latine. Notre enquête nous a fourni des informations détaillées sur toute une série d'aspects qui peuvent influencer sur le degré d'autonomie d'emprunt. Les quatre premiers aspects ont trait aux contraintes qui pèsent sur l'emprunt des instances infranationales. Les gouvernements infranationaux sont-ils autorisés à emprunter ? Jusqu'à quel point la décision d'emprunter est-elle autonome et quel niveau de gouvernement doit autoriser les

opérations d’emprunt ? Existe-t-il des contraintes numériques à l’emprunt de la part des gouvernements infranationaux et quelles sont-elles ? L’endettement des gouvernements infranationaux doit-il être limité ? (Par exemple, des limites telles que la « règle d’or » qui limite l’emprunt à des fins d’investissement.) Ces deux derniers aspects ont trait à des pratiques d’emprunt qui peuvent affaiblir ces contraintes : les gouvernements infranationaux possèdent-ils des banques et celles-ci sont-elles importantes ? Possèdent-ils des entreprises publiques disposant de procédures d’emprunt libérales ? Le tableau 1 résume les informations collectées pour chaque pays²⁶.

En tenant compte de tous les aspects mentionnés, nous élaborons un indice de l’autonomie en matière d’emprunt au niveau des gouvernements infranationaux pour les pays d’Amérique latine et des Caraïbes. Visiblement, les pays où les gouvernements infranationaux ne peuvent pas emprunter sont classés comme ayant une autonomie nulle. Concernant les autres critères, des pondérations plus élevées ont été appliquées concernant la question de la possession de banques par les gouvernements infranationaux et le processus d’autorisation. La figure 7 présente les valeurs de l’indice (dont le maximum est de 4 points) pour chaque pays²⁷.

Figure 7. Autonomie d’emprunt

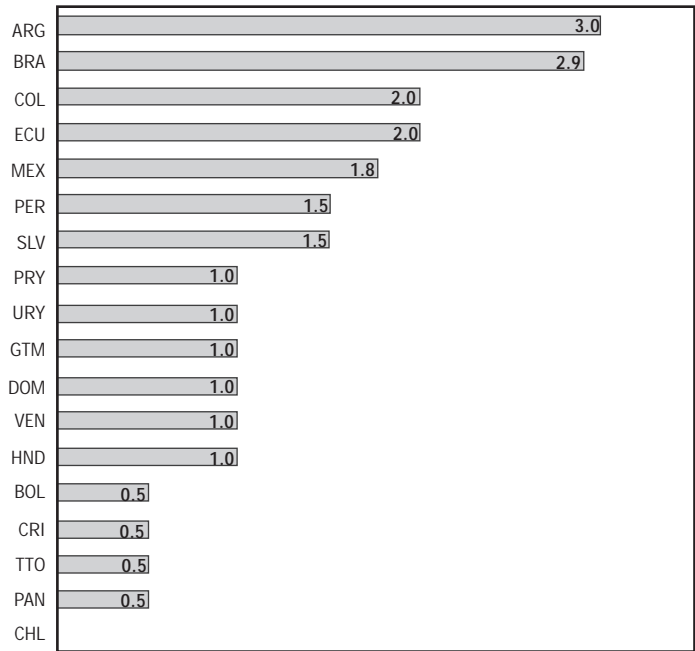


Tableau 1. Autonomie d'emprunt en Amérique latine

	Interdiction d'emprunter pour les gvnts infra- nat.	Tout emprunt des gvnts infranat. requiert accord du GC	Emprunt interdit pour les dépenses de fonctionnement	Limite chiffrée à l'endettement pour la plupart des gvnts infra- nat.	Gvnts. infranat. ayant leurs propres banques	Grandes ent. propriété des gvnts infra-nat. ayant facilités d'emprunt	Endettement des gvnts infranat. garanti par l'impôt
Argentine (ARG)			✓	✓	✓	✓	✓
Bahamas (BHS)	✓						
Bolivie (BOL)		✓	✓				✓
Brésil (BRA)		✓			✓	✓	✓
Chili (CHL)	✓						
Colombie (COL)			✓	✓	✓		✓
Costa Rica (CRI)			✓	✓			
Équateur (ECU)			✓			✓	
El Salvador (SLV)							
Guatemala (GTM)		✓					
Honduras (HND)		✓					
Mexique (MEX)			✓			✓	✓
Panama (PAN)		✓	✓				
Paraguay (PRY)							
Pérou (PER)			✓				
Rép. dominicaine (DOM)		✓					
Trinité-et-Tobago (TTO)		✓					
Uruguay (URY)							
Venezuela (VEN)		✓					

Ces quatre variables (décentralisation des dépenses, déséquilibre vertical, pouvoir discrétionnaire dans le système de transferts et autonomie en matière d'emprunt) caractérisent l'étendue et la nature de la décentralisation dans cette région du monde. Dans la section suivante, nous analyserons l'impact des combinaisons de ces variables sur la taille des administrations publiques.

Décentralisation et taille des administrations publiques

La plupart des travaux empiriques qui établissent un lien entre la décentralisation et la taille des administrations publiques, à commencer par ceux de Oates (1985), examinent l'hypothèse du Léviathan avancée par Brennan et Buchanan. Ici, la relation entre ces variables est analysée essentiellement en fonction du potentiel de la décentralisation à aggraver le problème des ressources communes. Il nous faut toutefois noter que notre objectif ne consiste pas tant à tester une théorie bien précise concernant la décentralisation et la taille des administrations publiques qu'à dévoiler certaines caractéristiques intéressantes de la relation entre ces variables.

Quelle incidence nos variables pourraient-elles avoir sur la taille des administrations publiques ? Commençons par la décentralisation des dépenses. La discussion qui précède suggère que la décentralisation pourrait réduire la taille des administrations publiques si le degré de déséquilibre budgétaire vertical est faible, et l'augmenter si ce degré de déséquilibre est élevé. Par conséquent, la théorie sous-jacente au problème des ressources communes ne nous fournit pas une idée de départ claire de ce à quoi nous pourrions nous attendre concernant l'incidence pure du degré de décentralisation des dépenses sur la taille des administrations publiques.

Il est plus facile de cerner les effets du degré de déséquilibre vertical. Plus le degré de déséquilibre est élevé, plus grand est le risque de voir apparaître un problème de ressources communes, étant donné qu'un déséquilibre vertical important creuse le fossé entre ceux qui bénéficient des programmes publics et ceux qui les financent. Cependant, cet effet n'est sans doute pas le même pour des pays dont le degré de décentralisation est différent. Ainsi, dans un pays où 95 pour cent des dépenses publiques sont le fait du gouvernement central, les écarts dans la taille des administrations publiques ne doivent pas être considérables, que les 5 pour cent de dépenses restantes soient financés sur recettes propres ou *via* des transferts émanant du gouvernement central. En revanche, le déséquilibre budgétaire vertical devrait avoir un impact plus important lorsque le degré de décentralisation des dépenses est plus élevé. C'est pourquoi, au lieu d'explorer seulement les effets du déséquilibre budgétaire vertical, nous prendrons comme variable explicative le produit de la décentralisation et de ce déséquilibre. Ce produit montre dans quelle mesure il existe des programmes publics caractérisés par des avantages locaux (et fournis par les autorités locales) et financés par les recettes fiscales nationales.

Enfin, nous entendons également déterminer d'une certaine manière l'effet de la présence de contraintes budgétaires strictes ou peu strictes au niveau infranational. Suite aux arguments présentés dans Eichengreen et von Hagen (1996), nous utilisons le produit du déséquilibre budgétaire vertical et de l'autonomie en matière d'emprunt comme un indicateur de contraintes budgétaires peu strictes. Nous supposons alors que ce produit a un effet positif sur la taille des administrations publiques. Cependant, cet effet devrait s'accroître lorsque le degré de décentralisation augmente. C'est pourquoi nous explorons l'impact du produit de ces trois variables sur la taille des administrations publiques. Ce triple produit constitue, à notre avis, la variable qui décrit de la façon la plus complète la probabilité que la décentralisation entraîne un problème de ressources communes. Nous avons testé une autre solution qui consiste à remplacer le degré de pouvoir discrétionnaire dans les transferts par l'autonomie en matière d'emprunt afin de déterminer la sévérité des contraintes budgétaires. Cependant, les données disponibles dans ce cas couvrent moins de pays. C'est l'un des inconvénients de cette méthode. En effet, peu de pays ont indiqué la valeur de chacun de leurs transferts, élément pourtant nécessaire pour calculer cette variable.

Dans la mesure où nous ne disposons que de données transversales pour 20 pays d'Amérique latine et des Caraïbes, nous sommes confrontés au problème de l'absence de degrés de liberté. C'est la raison pour laquelle nous avons ajouté à notre échantillon les pays de l'OCDE²⁸. Le tableau 2 présente les résultats de nos régressions pour

notre échantillon de pays d'Amérique latine et de l'OCDE. La variable dépendante est la taille du secteur public, dont on a établi la moyenne entre 1990 et 1995. Nous avons pris comme variables de contrôle le niveau de la dette publique en 1989, le degré d'ouverture de l'économie, mesuré en pourcentage des exportations et des importations dans le PIB, et la proportion des personnes de plus de 65 ans²⁹. La dette publique initiale devrait avoir des effets positifs sur les dépenses publiques totales, *via* son impact sur les paiements d'intérêts. Le degré d'ouverture devrait, lui, avoir des effets positifs sur la taille des administrations publiques, d'après des résultats obtenus récemment par Rodrik (1996)³⁰. La variable âge devrait elle aussi avoir des effets positifs, *via* son impact sur le secteur de la protection sociale. Toutes les variables de contrôle ont le signe arithmétique attendu et sont significatives dans la plupart des régressions.

Le degré de décentralisation des dépenses a des effets positifs sur la taille des administrations publiques. Ces effets ont une grande ampleur : si l'écart dans le degré de décentralisation entre deux pays correspond à 20 points de pourcentage du PIB, le pays le plus décentralisé devrait avoir, en moyenne, un secteur public plus étendu de quatre points de pourcentage que le pays le moins décentralisé³¹. Comme nous nous y attendions, le produit de la décentralisation et du déséquilibre budgétaire vertical influe positivement et significativement sur la taille des administrations publiques. Les pays décentralisés et dont le déséquilibre budgétaire vertical est élevé ont donc, en moyenne, des administrations publiques plus étendues.

L'interaction entre la décentralisation, le déséquilibre vertical et l'autonomie en matière d'emprunt a donc le signe arithmétique attendu, et elle est fortement significative dans le cas de l'Amérique latine³². Notons que, pour cette variable, nous avons attribué des coefficients différents à l'Amérique latine et à l'OCDE étant donné que la mesure de l'autonomie en matière d'emprunt n'est pas parfaitement comparable d'une région à l'autre. Contrairement aux résultats obtenus pour l'Amérique latine, les effets sont positifs mais non significatifs dans le cas des pays de l'OCDE. Si nous intégrons dans l'analyse à la fois la décentralisation des dépenses et la triple interaction entre les variables, la décentralisation n'est plus significative, ce qui laisse à penser que, même si la décentralisation a de l'importance, la question de savoir si les relations budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement sont organisées d'une manière qui encourage la responsabilité dans ce domaine est encore plus importante. On obtient des résultats analogues lorsque l'on prend en compte le pouvoir discrétionnaire dans les transferts, au lieu de l'autonomie en matière d'emprunt, comme indicateur de contraintes budgétaires peu strictes, pour les pays d'Amérique latine³³.

On pourrait avancer que ces résultats sont dus en partie aux différences entre les régions plutôt qu'aux différences entre les pays d'Amérique latine. De fait, les pays de l'OCDE ont un secteur public plus étendu et ils ont également tendance à être plus décentralisés que les autres. Pour vérifier ce point, nous présentons (tableau 3) les résultats de nos régressions ne tenant compte que des pays d'Amérique latine, même si nous sommes conscients que les degrés de liberté nous font gravement défaut. Les résultats sont encore plus marqués : la plupart des variables relatives à la décentralisation sont significatives au seuil des 1 pour cent, quelle que soit la variable de contrôle utilisée (âge ou revenu par habitant)³⁴.

Tableau 2. Décentralisation et taille des administrations publiques
(Régressions multiples, moyenne 1990-95)
Amérique latine et OCDE

Taille	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Variables institutionnelles								
Décentralisation		0.21					0.13	0.12
(t de Student)		2.71					1.20	1.15
Décentralisation * Déséquilibre vertical			0.25					
(t de Student)			2.06					
Décentralis. en AL. * Autonomie				0.09				
d'emprunt des gvnts infranat.								
(t de Student)				2.67				
Décentralis.dans l'OCDE * Autonomie				0.03				
d'emprunt des gvnts infranat.								
(t de Student)				1.80				
Décentralisation en AL. * Déséquilibre					0.28		0.21	
vertical * Autonomie d'emprunt								
(t de Student)					3.36		2.06	
Déc. en AL. * Transferts discrétionnaires						0.47		0.38
* Déséquilibre vertical								
(t de Student)						2.65		2.00
Déc.dans l'OCDE * Déséquilibre.					0.05	0.04	0.02	0.01
Vertical * Autonomie d'emprunt								
(t de Student)					1.61	1.19	0.50	0.31
Variables de contrôle								
Constante	0.10	0.05	0.08	0.02	0.00	0.00	-0.01	-0.01
(t de Student)	3.48	1.67	2.69	0.53	0.01	0.01	-0.22	-0.23
Dette en 1989	1.79	2.02	2.09	7.04	8.18	7.72	8.13	7.78
(t de Student)	2.66	3.44	3.40	1.73	2.09	1.85	2.09	1.87
Ouverture	0.10	0.11	0.07	0.08	0.06	0.05	0.08	0.07
(t de Student)	3.01	2.65	1.83	1.69	1.41	1.12	1.73	1.45
Population âgée de plus de 65 ans	2.21	2.01	2.22	2.34	2.60	2.74	2.42	2.57
(t de Student)	10.36	8.15	9.92	7.98	9.52	8.98	7.83	7.59
R2	0.74	0.84	0.83	0.85	0.86	0.87	0.87	0.87
DF	39	32	32	28	28	26	27	24
N	43	37	37	34	34	31	34	31

Tableau 3. Décentralisation et taille des administrations publiques
(Régressions multiples, moyenne 1990-95)
Amérique latine seule

Taille	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Variables institutionnelles								
Décentralisation		0.45					0.20	0.24
(t de Student)		4.24					1.43	2.57
Décentralisation * Déséquilibre vertical			0.63					
(t de Student)			3.14					
Décentralisation * Autonomie d'emprunt				0.13				
(t de Student)				3.97				
Déc. *Dés. vertical * Autonomie					0.39		0.27	
d'emprunt (t de Student)					7.44		2.79	
Déc. *Dés. vertical * Transferts						0.65		0.45
discrétionnaires								
(t de Student)						6.60		4.09
Variables de contrôle								
Constante	0.14	-0.00	0.06	-0.04	-0.10	-0.04	-0.11	-0.07
(t de Student)	2.77	-0.06	1.14	-0.58	-2.25	-0.76	-2.56	-1.72
Dette en 1989	1.63	1.76	2.02	10.27	13.97	12.19	13.26	12.57
(t de Student)	2.13	3.85	3.85	2.51	5.16	4.09	5.01	4.92
Ouverture	0.11	0.25	0.15	0.20	0.19	0.20	0.22	0.24
(t de Student)	2.29	3.23	1.95	2.47	4.00	3.75	4.41	5.39
Population âgée de plus de 65 ans	1.24	0.89	1.05	1.45	2.02	0.42	1.83	0.48
(t de Student)	1.54	1.87	1.93	2.63	5.52	0.43	4.91	0.62
R2	0.36	0.67	0.55	0.56	0.82	0.82	0.84	0.89
DF	19	14	14	12	12	9	11	8
N	23	19	19	17	17	14	17	14

Conclusion

La décentralisation peut améliorer le problème de la répartition des ressources en rapprochant les décisions des préférences de l'électorat. Elle peut également améliorer les problèmes en accroissant la responsabilité et le devoir de rendre des comptes des pouvoirs publics. Cependant, en rendant possible une interaction entre différentes sphères de compétences, elle est susceptible de poser des problèmes de coordination qui peuvent se manifester dans des contraintes budgétaires peu strictes. Dans cette contribution, nous avons analysé l'impact de la décentralisation et la nature des relations entre les différents niveaux de gouvernement sur la taille des administrations publiques, en prenant le cas de l'Amérique latine. Nous avons constaté que les gouvernements décentralisés sont généralement plus étendus. Ce résultat est compatible avec plusieurs interprétations. Selon l'une d'elles, dans la mesure où l'on peut faire confiance aux autorités locales pour fournir des biens publics correspondant davantage aux préférences de l'électorat, on confie aux autorités locales davantage de ressources à gérer. Ce résultat n'est donc pas, en lui-même, une indication d'inefficience.

Néanmoins, nous avons également constaté que la forme que revêt la décentralisation influe aussi sur la taille des administrations publiques. En particulier, les dispositifs les plus susceptibles d'entraîner des contraintes budgétaires peu strictes paraissent associés à la présence d'administrations publiques de taille étendue, ce qui indique plus clairement l'existence de distorsions politiques. Nos résultats indiquent que les pays qui veulent avancer dans le processus de décentralisation doivent s'assurer que la forme que prend cette décentralisation n'est pas incompatible avec l'objectif d'imposer des contraintes budgétaires sévères aux gouvernements infranationaux. Il est possible d'y parvenir en limitant le degré de déséquilibre budgétaire vertical, en transférant aux niveaux inférieurs toutes les recettes qu'ils peuvent collecter de façon efficiente, en réduisant le degré de pouvoir discrétionnaire dans le système de transfert entre différents niveaux de gouvernement et en limitant le degré d'autonomie en matière d'emprunt des gouvernements infranationaux.

Notes

1. La présente contribution s'appuie sur les travaux sur la décentralisation destinés au *Report on Economic and Social Progress in Latin America* (BID, 1997), auquel nous avons participé ainsi que Alejandro Grisanti, Moritz Kraemer, Claudia Piras, Arnaldo Posadas et Ernesto Talvi. Nous leur sommes très reconnaissant pour leur participation à cette contribution. Bien évidemment, toutes les erreurs sont de notre fait.
2. Dans six autres pays, les maires sont élus par les conseils municipaux, eux-mêmes élus par la population.
3. Nous aurions pu nous concentrer sur les effets de la décentralisation sur les déficits publics plutôt que sur la taille des administrations publiques. Cependant, comme nous le verrons, les principaux moyens, que nous identifions plus loin, par lesquels la décentralisation peut affecter les variables de performance budgétaire sont davantage liés à la taille des administrations publiques qu'aux déficits. Néanmoins, nous avons également analysé les effets de la décentralisation sur les déficits, mais nous n'avons pas décelé d'effets significatifs.
4. Étant donné les lacunes des sources concernant le secteur public, nous utilisons une base de données qui s'appuie sur les rapports de *Recent Economic Development* du FMI, pour 26 pays d'Amérique latine et des Caraïbes (voir Stein, Talvi et Grisanti, 1997 et BID, 1997).
5. Voir Oates (1972) qui traite le cas de la décentralisation de façon très complète.
6. Cependant, si les démocraties locales ne fonctionnent pas correctement, les autorités locales pourraient, à la suite de la décentralisation, être influencées par des groupes d'intérêt particuliers ; des relations clientélistes pourraient apparaître entre des membres élus et des minorités puissantes, ainsi que d'autres formes de corruption (voir Prud'homme, 1995 et Tanzi, 1995).
7. Oates attribue en réalité cet argument à John Wallis.
8. Forbes et Zampelli (1989) et Zax (1989) ont étudié l'hypothèse du Léviathan au niveau des comtés aux États-Unis. Là encore les résultats sont mitigés.

9. Voir Brennan et Buchanan (1980).
10. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, aucune de ces façons d'agir ne devrait avoir d'influence sur les déficits.
11. Pour le problème des ressources communes au niveau du gouvernement, voir Velasco (1994) et von Hagen et Harden (1995).
12. Concernant le problème de la répartition des attributions en matière de collecte des impôts entre différents niveaux de gouvernement, voir, par exemple, Musgrave (1983), Shah (1994), Oates (1994) et Norregaard (1997).
13. Pour d'autres formalisations des problèmes de coordination ou de renflouement appliqués à la décentralisation, voir Gamboa (1995), Wildasin (1997) et Barrow (1986).
14. Différents auteurs prêtent différentes significations aux termes de « centralisation » et de « décentralisation ». Persson et Tabellini (1994) utilisent le terme « centralisation » pour décrire la situation dans laquelle les recettes sont centralisées et les programmes locaux pour chaque autorité locale (que l'on peut également interpréter comme des transferts) sont choisis par le gouvernement fédéral, en fonction du calendrier de « compensation » proposé par les différentes autorités locales. Pour eux, dans la situation de décentralisation, toutes les dépenses sont décentralisées et financées sur les recettes locales. La principale différence entre ces deux situations provient de la centralisation ou de la décentralisation des recettes. En revanche, pour Sanguinetti (1994), dans les systèmes coopératif et non coopératif, ces recettes sont nationales et la différence est liée au niveau de gouvernement qui détermine les dépenses locales.
15. Cette section s'inspire dans une large mesure de Stein, Talvi et Grisanti (1997).
16. Le principal facteur déterminant de la décentralisation est certainement la taille du pays. L'organisation politique du gouvernement (unitaire ou fédéral) est également importante. Les pays fédéraux, indiqués sur la figure par des barres grises, sont généralement plus décentralisés que les pays unitaires.
17. Le déséquilibre vertical est défini comme le rapport des transferts effectués par le gouvernement central au profit des collectivités locales, y compris le partage des recettes fiscales, sur l'ensemble des recettes (recettes propres et transferts) du niveau infranational.
18. Alors que nous ne trouvons pas de lien clair entre la décentralisation et le déséquilibre vertical dans notre échantillon de pays d'Amérique latine, d'autres auteurs font état d'un lien positif pour les pays en développement à l'aide d'une base de données plus importante. Kim (1995) trouve que, dans les pays en développement, le déséquilibre budgétaire se creuse avec la décentralisation, et Bahl et Linn (1992) décèlent un schéma sur un échantillon d'autorités municipales. Ils montrent que dans le monde en développement, les pays qui engagent un processus de décentralisation auront tendance à aggraver le déséquilibre vertical.
19. Voir BID (1997), tableau 3.4.
20. Par exemple les *Aportes del Tesoro Nacional* (transferts du Trésor national) en Argentine. Ils constituent une petite partie de l'ensemble des transferts, mais représentent une proportion élevée des recettes de certaines petites provinces.

21. Les chiffres ne tiennent pas compte des pays pour lesquels nous ne disposons pas d'informations sur les montants transférés, tels que le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.
22. Lane (1993) et Ter-Minassian et Craig (1997) analysent les conditions dans lesquelles la discipline du marché peut être efficace.
23. Voir Ter-Minassian (1995) pour une description des différents types de dispositifs concernant les emprunts effectués par les gouvernements infranationaux ainsi que leur efficacité.
24. Ce qui importe ne se limite probablement pas au déséquilibre vertical, mais s'étend également à la capacité des gouvernements infranationaux de décider de la politique fiscale. Dans plusieurs pays, notamment en Colombie, les gouvernements infranationaux collectent des impôts importants mais ne contrôlent ni les taux d'imposition, ni l'assiette fiscale.
25. Wildasin (1997) propose un modèle des renflouements qui conduisent au mécanisme du « trop important pour faire faillite » en présence d'externalités importantes entre niveaux de compétences.
26. Des informations plus détaillées et plus complètes sont disponibles sur demande.
27. Pour une explication détaillée de la formule utilisée pour élaborer l'indice, voir BID (1997).
28. Les données relatives à la décentralisation et au déséquilibre budgétaire vertical pour les pays de l'OCDE sont extraites de statistiques du FMI (*IMF Government Financial Statistics*, 1996). Les données relatives à la taille du secteur public proviennent des Comptes nationaux de l'OCDE (1996). Enfin, les données relatives à l'autonomie en matière d'emprunt ont été obligeamment fournies par Jurgen von Hagen.
29. A côté de la variable âge, nous avons procédé à une autre série de régressions en utilisant le PIB par habitant comme variable de contrôle. Ces deux variables ont fortement corrélées, étant donné que les pays dont le revenu par habitant est élevé sont ceux où la part de la population âgée est importante. Nous utilisons la variable âge dans nos principales régressions parce que, lorsque ces deux variables sont combinées, la variable revenu par habitant n'est plus significative dans la plupart des régressions, alors que la variable âge reste significative au seuil des 1 pour cent.
30. Selon Rodrik (1996), cette régularité empirique s'explique par le fait que les économies ouvertes sont exposées à des risques externes significatifs, et qu'un secteur public de grande taille réduit cette exposition.
31. Des résultats analogues ont été obtenus lorsque le PIB par habitant a été utilisé comme variable de contrôle, au lieu de la variable âge.
32. L'Argentine prend une valeur aberrante dans les régressions (5) à (8) et a été exclue de l'échantillon. Dans ce pays, la taille des administrations publiques est beaucoup plus réduite que dans les prévisions, en fonction des variables utilisées dans les régressions. Une interprétation possible est que la loi de 1991 sur la convertibilité a renforcé l'engagement du gouvernement central à ne pas renflouer les provinces ayant des problèmes financiers. En effet, la Banque centrale ne peut accroître la base monétaire que si elle augmente en proportion ses réserves en devises. En fait, le gouvernement

central a étendu les transferts exceptionnels aux gouvernements des provinces en 1989 et 1990, mais n'a pas reconduit cette mesure depuis 1991. Dans ce cas, il se peut que le produit du déséquilibre budgétaire vertical et de l'autonomie en matière d'emprunt sous-estime la sévérité des contraintes budgétaires.

33. Nos variables reflétant les contraintes budgétaires ont conservé le bon signe arithmétique mais ont cessé d'être significatives lorsque le PIB par habitant a été utilisé au lieu de la variable âge.
34. Nous avons effectué nos régressions en utilisant une définition différente de la taille des administrations publiques. Cette définition exclut les paiements d'intérêts et le secteur de la protection sociale. Dans ce cas, nous n'avons plus utilisé la variable âge et la variable dette publique initiale comme variables de contrôle, et nous avons obtenu des résultats analogues du point de vue qualitatif.

Bibliographie

- BAHL, R. ET J. LINN (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT (1997), "Fiscal Stability with Democracy and Decentralization", 3e partie d'un rapport consacré au progrès socio-économique en Amérique latine, Johns Hopkins University Press pour la Banque interaméricaine de développement, Washington, D.C.
- BARROW, M (1986), "Central Grants to Local Governments: A Game Theoretic Approach", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 4.
- BRENNAN, J. ET J. BUCHANAN (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, New York.
- CANZONERI, M. ET B. DIBA (1991), "Fiscal Deficits, Fiscal Integration, and a Central Bank for Europe", *Journal of the Japanese and International Economics*, 5.
- EHADIE, J. (1994), "Fiscal Decentralization and the Size of Government", *Policy Research Working Paper*, No. 1387, Banque mondiale, Washington, D.C.
- EICHENGREEN, B. ET J. VON HAGEN J. (1996), "Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union", *American Economic Review*, 86 (2), mai.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (FMI) (1996), *Government Financial Statistics*.
- FORBES, K. ET E. ZAMPELLI (1989), "Is Leviathan a Mythical Beast?", *American Economic Review*, 79.
- GAMBOA, R. (1995), "Fiscal Federalism in Mexico", thèse de doctorat, Université de Californie, Berkeley.
- GROSSMAN, G. ET E. HELPMAN (1994), "Protection for Sale", *American Economic Review*, vol. 84, No. 4, septembre.
- GROSSMAN, P. (1989), "Fiscal Decentralization and Government size: An Extension", *Public Choice*.

- KIM, S.-L. (1995), "Fiscal Decentralization, Fiscal Structure and Economic Performance: Three Empirical Studies", Ph.D dissertation, University of Maryland.
- LANE, T. (1993), "Market Discipline", International Monetary Fund, *Staff Papers*, 40 (1).
- MARLOW, D. (1988), "Fiscal Decentralization and Government size", *Public Choice*.
- MUSGRAVE, R. (1983), "Who Should Tax, Where, and What?", in C. McLURE JR. (dir. pub.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University Press, Canberra.
- NORREGAARD, J. (1997), "Tax Assignment", in T. TER-MINASSIAN (dir. pub.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- OATES, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OATES, W. (1985), "Searching for Leviathan: An Empirical Study", *American Economic Review*, 75.
- OATES, W. (1989), "Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections", *American Economic Review*, 79.
- OATES, W. (1994), "Federalism and Government Finance", in J. QUIGLEY et E. SMOLENSKY (dir. pub.), *Modern Public Finance*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- OCDE (1996), *Comptes nationaux*, Paris.
- PERSSON, T. ET G. TABELLINI (1994), "Does Centralization Increase the Size of Government?", *European Economic Review*.
- POMMERHENE, W. ET F. SCHNEIDER (1983), "Does Government in a Representative Democracy Follow a Majority of Voter's Preferences? An Empirical Examination, in H. HANUSCH (dir. pub.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer, Berlin.
- PRUD'HOMME, R. (1995), "On the Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2.
- RODRIK, D. (1996), "Why do More Open Economies Have Bigger Governments?", *NBER Discussion Paper*, No. 553, avril.
- SANGUINETTI, P. (1994), "Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures: A Game Theoretic Approach", *Estudios de Economía*, Vol. 21, No. 2, décembre.
- SHAH, A. (1994), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", *Policy and Research Series*, 23, Banque mondiale, Washington, D.C.
- STEIN, E., E. TALVI et A. GRISANTI (1997), "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", non publié.
- TANZI, V. (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", in World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C.
- TER-MINASSIAN, T. (1995), "Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experience", ronéo, Fonds monétaire international, Washington, D.C.

- TER-MINASSIAN, T. ET J. CRAIG (1997), "Control of Subnational Government Borrowing", in T. TER-MINASSIAN (dir. pub.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- VELASCO, A. (1994), "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms", non publié.
- VON HAGEN, J. ET I. HARDEN (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, 39.
- 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, août.
- WILDASIN (1997), "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations", non publié.
- ZAX, J. (1989), "Is there a Leviathan in Your Neighborhood?", *American Economic Review*, 79.

Décentralisation budgétaire et stabilité macro-économique : l'expérience des grands pays en développement et en transition

Kiichiro Fukasaku et Luiz R. de Mello Jr.

Introduction

Ces dernières années ont vu se développer les programmes et les tentatives, plus ou moins fructueuses, de décentralisation et de transfert de pouvoirs budgétaires aux échelons inférieurs de l'État dans les pays de l'OCDE comme ailleurs [voir Blondal (1997) et Banque mondiale (1997) pour plus de détails]. La décentralisation budgétaire a des causes différentes selon les pays et ses conséquences sur la stabilité macro-économique et la croissance varient elles aussi considérablement.

Dans les pays de l'OCDE, les avocats de la décentralisation budgétaire plaident que les gouvernements centraux ne sont pas à même de faire face correctement à une demande croissante de biens et services publics (Tanzi, 1997). Fondée sur le principe de la subsidiarité, cette argumentation avance que le secteur public fonctionne plus efficacement s'il prend en compte les particularités locales en termes de culture, d'environnement, de richesses naturelles et de facteurs socio-économiques. En outre, les collectivités locales seraient mieux à même de répondre aux préférences et aux besoins locaux et un rapprochement des fonctions de dépense et des sources de revenus — et donc de l'électeur médian — est supposé accroître transparence, responsabilité et efficience dans la répartition des ressources.

Ces arguments en faveur de la décentralisation budgétaire empruntés à la théorie du choix public sont étayés par des considérations relatives aux finances publiques. Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, on constate depuis quelques années une association entre aggravation des déséquilibres budgétaires et problèmes de surendettement, d'une part, et performances macro-économiques médiocres, chômage élevé et croissance morose, d'autre part. Parce qu'elle prive les activités porteuses de croissance d'une partie de leurs ressources pour financer les déficits budgétaires

courants et le service de la dette publique, la politique budgétaire a tendance à déprimer l'investissement privé. On attend donc de la décentralisation budgétaire qu'elle favorise une bonne gestion macro-économique, *via* des efforts pour restructurer les activités du secteur public, réduire les coûts de fonctionnement et d'information dans la fourniture des services et stimuler le développement du secteur privé.

La réforme de l'appareil budgétaire, et notamment des relations budgétaires entre les niveaux de gouvernement, est également devenue une question cruciale dans les pays en développement. Le défi essentiel consiste à concevoir et à mettre en place un système de finances publiques approprié permettant une fourniture efficace et efficiente des services publics locaux tout en préservant la stabilité macro-économique¹. Il s'agit de conférer de nouveaux droits et de nouvelles responsabilités budgétaires aux instances infranationales tout en encourageant la clarté et la transparence sur le plan institutionnel dans l'élaboration des budgets, de manière que les dépenses ne dépassent pas les ressources à l'échelon infranational. Quelle doit être l'étendue de cette décentralisation budgétaire ? Comment gérer les relations budgétaires entre les échelons de l'État de façon à prendre en compte, d'un côté, le besoin croissant de biens et services publics à l'échelon local et, de l'autre, la nécessaire préservation de la discipline budgétaire² ?

Très complexes, les relations croisées entre décentralisation budgétaire et gestion macro-économique des affaires publiques méritent une attention particulière dans le contexte des pays en développement³. Experts et décideurs sont de plus en plus conscients que la décentralisation budgétaire peut aggraver les déséquilibres budgétaires, ce qui peut menacer la stabilité de l'ensemble de l'économie (Prud'homme, 1995 ; Huther et Shah, 1996 ; Ter-Minassian, 1997) et cela, sauf si les instances infranationales sont vraiment prêtes à respecter la discipline budgétaire et si le dispositif de décentralisation comprend des incitations à la prudence dans la gestion de l'endettement et des dépenses. La mise en place de contraintes sévères sur l'endettement des instances infranationales et une surveillance efficace de la situation budgétaire de ces instances sont des auxiliaires importants de la décentralisation budgétaire. Le succès de cette décentralisation dépend également dans une large mesure de l'existence de compétences à l'échelon infranational et de l'aptitude des instances infranationales à gérer un volume accru de ressources et à prendre en charge efficacement les dépenses. En outre, le transfert de sources de revenus doit se doubler, d'une part, d'une redistribution proportionnée des fonctions de dépense aux instances infranationales et, d'autre part, d'efforts pour encourager la mobilisation des revenus aux échelons inférieurs de l'État.

Dans un tel contexte, ce document a pour objet de mieux éclairer la relation entre décentralisation budgétaire et stabilité macro-économique dans certains pays en développement ou en transition et notamment dans les « cinq grands » (Brésil, Chine, Inde, Indonésie et Russie). Parce qu'il se concentre sur les aspects macro-économiques, plutôt que sur les approches du problème par la théorie du choix public ou la micro-économie, cet exposé met au jour un certain nombre des pièges liés à la décentralisation budgétaire, ainsi que la relation entre décentralisation budgétaire et

croissance, d'un côté, et politiques budgétaire et monétaire, de l'autre. Un certain nombre d'indicateurs budgétaires concernant un échantillon de pays développés et en développement sont présentés ci-après, afin de comparer et de distinguer l'ampleur de la décentralisation budgétaire dans différents pays et de dégager quelques observations générales. La relation entre décentralisation budgétaire et performances macro-économiques est ensuite examinée plus en détails. Enfin, les principales conclusions sont suivies d'une discussion de leurs implications politiques.

Indicateurs des finances publiques : l'ampleur de la décentralisation

Importance relative des différents niveaux de gouvernement

Il n'est guère aisé de réaliser une comparaison internationale du volume et de la structure des dépenses publiques, compte tenu du peu de données financières comparables dont on dispose comprenant tous les échelons de gouvernement⁴ et organes décentralisés placés sous la tutelle de l'État. C'est particulièrement vrai pour les pays en développement et en transition, dans lesquels les dépenses des entreprises publiques pilotées par l'État jouent un rôle économique considérable. L'idée d'un optimum en termes de dépenses publiques est encore plus difficile à cerner dans les pays en développement, car ceux-ci souffrent la plupart du temps d'une pénurie chronique dans la fourniture de biens et services publics à l'échelon local.

Le tableau 1 présente quelques indicateurs budgétaires de base pour un échantillon de 31 pays de l'OCDE ou en développement. L'annexe précise les périodes pour lesquelles les informations sont disponibles pour les différents pays considérés. A propos de la taille des différents échelons de gouvernement par rapport au PIB, le tableau 1 fait apparaître, depuis les années 80, une évolution vers la décentralisation budgétaire dans un certain nombre de pays latino-américains. En atteste une réduction de la part des dépenses du gouvernement central dans le PIB et une augmentation correspondante de celle des instances infranationales. C'est le cas en Argentine notamment depuis 1986, au Chili depuis 1981 et au Brésil depuis 1989. L'expérience brésilienne en matière de décentralisation est impressionnante, avec un triplement de la taille moyenne des instances infranationales depuis 1989. Sur ces trois pays latino-américains, la situation budgétaire du gouvernement central s'est améliorée dans deux cas, l'exception étant le Brésil, où la détérioration des finances des échelons infranationaux fait peser des contraintes accrues sur le gouvernement central (voir Shah, 1990, 1994, et de Mello, 1997, pour plus de détails). Même si la taille de ses instances infranationales est nettement inférieure par rapport aux deux autres pays, le Chili s'en distingue par ailleurs par son aptitude à maîtriser les déséquilibres budgétaires infranationaux au cours du processus de décentralisation budgétaire. En outre, à la différence de l'Argentine et du Brésil, l'expérience chilienne s'est accompagnée d'une variance accrue de la taille moyenne de l'État, au centre comme aux échelons infranationaux, ce qui laisse à penser que la recherche d'une taille optimale pour ces instances infranationales est loin d'avoir abouti.

Tableau 1. Indicateurs des finances publiques

Pays	Gouvernement central (sens large)				Instances infranationales			
	Taille		Solde budgétaire		Taille		Solde budgétaire	
	moy.	Écart type	moy.	Écart type	moy.	Écart type	moy.	Écart type
Argentine 1 (1974-85)	16.1	2.7	-5.3	2.5	8.1	1.5	-2.9	1.5
Argentine 2 (1986-92)	12.2	2.5	-1.0	1.3	9.0	0.6	-2.8	2.1
Bolivie	16.0	5.7	-4.4	8.1	3.4	1.5	-0.1	0.3
Brésil 1 (1983-89)	36.3	15.1	-3.8	2.4	5.7	3.5	-0.7	0.5
Brésil 2 (1990-93)	32.5	5.6	-5.0	3.7	19.0	0.5	-2.5	0.5
Chili 1 (1974-80)	32.8	4.4	-1.6	5.8	1.0	0.2	0.0	0.1
Chili 2 (1981-88)	25.2	5.3	0.5	2.2	2.6	0.6	-0.2	0.4
Colombie	13.2	1.5	-1.2	2.1	5.2	0.9	0.1	0.3
Mexique	19.4	5.8	-5.0	2.3	3.3	0.7	-0.3	1.3
Pérou	16.9	2.1	-3.2	2.2	3.5	0.9	0.0	0.1
Inde	15.0	2.3	-6.3	1.7	12.4	1.8	-2.7	0.6
Indonésie	20.1	2.5	-1.7	1.6	2.8	0.4	0.0	0.1
Malaisie	28.1	4.0	-5.3	5.0	6.2	0.9	-0.8	0.9
Philippines	13.8	4.2	-1.9	1.4	1.6	0.2	0.1	0.1
Thaïlande 1 (1972-80)	15.5	1.5	-2.9	1.7	3.6	0.6	0.1	0.0
Thaïlande 2 (1981-94)	17.2	2.3	-0.7	3.8	1.5	0.4	0.1	0.1
Afrique du Sud 1 (1977-83)	24.0	2.7	-4.6	1.3	9.9	0.6	-0.9	0.2
Afrique du Sud 2 (1984-93)	32.3	2.6	-5.6	2.7	9.9	3.7	-0.4	0.3
Russie	25.9	n.d.	-7.6	n.d.	16.2	n.d.	-0.1	n.d.
Australie	24.8	3.1	-1.6	1.8	17.1	2.3	-1.0	0.8
Autriche	36.9	3.9	-3.8	1.7	16.4	1.6	-0.5	0.5
Belgique	48.5	6.0	-7.0	3.2	7.1	0.9	-0.6	0.7
Canada	22.5	2.1	-3.2	2.1	30.1	2.7	-2.2	1.2
Danemark	38.4	4.5	-0.7	3.2	31.7	2.7	-0.1	0.6
Finlande	31.1	5.9	-2.6	4.7	18.2	2.4	-0.1	0.4
France	41.1	4.6	-2.3	1.9	8.3	1.1	-0.6	0.3
Allemagne	29.7	3.0	-1.4	1.2	22.1	1.4	-1.4	0.6
Islande	29.5	3.0	-3.2	1.3	8.0	2.2	-0.1	0.4
Italie	42.8	7.3	-11.2	1.9	11.1	3.4	-1.0	0.6
Pays-Bas	52.4	4.4	-3.7	2.3	17.9	1.3	-0.9	1.0
Norvège 1 (1972-78)	36.6	2.3	-4.1	2.6	22.7	1.4	-1.4	0.4
Norvège 2 (1979-94)	39.8	2.0	-0.3	3.0	18.8	1.1	-0.9	0.8
Espagne 1 (1980-89)	26.2	5.9	-3.3	2.3	7.9	2.8	-0.4	0.3
Espagne 2 (1990-93)	28.8	16.2	-3.6	2.5	12.6	6.9	-1.1	0.8
Suède	38.8	7.3	-4.6	4.4	24.6	1.8	-0.8	0.9
Suisse	18.4	2.8	0.0	0.5	16.2	8.7	-0.6	0.7
Royaume-Uni	37.7	3.4	-3.2	2.6	13.4	1.2	-0.7	1.1
États-Unis	22.1	1.8	-3.2	1.4	17.5	1.0	0.9	0.4

Note : La taille du gouvernement central ou des instances infranationales est exprimée par le pourcentage total des dépenses publiques sur le PIB. Le solde budgétaire correspond au solde du secteur public en pourcentage du PIB. Les pays enregistrant un écart important (plus de 5 points de pourcentage) entre la part des dépenses infranationales et le total des dépenses publiques sont présentés en deux sous-échantillons.

Le plus frappant dans une perspective internationale est peut être que l'importance des dépenses du gouvernement central tend en moyenne à être moindre en Asie qu'en Amérique latine et que dans plusieurs pays européens de l'OCDE. La variance temporelle de la taille de l'État a également tendance à être plus faible en Asie qu'en Amérique latine et que dans les pays de l'OCDE, en particulier à l'échelon infranational. Dans ce dernier groupe, les dépenses du gouvernement central en Belgique, en Italie et aux Pays-Bas dépassent en moyenne largement les 40 pour cent du PIB. Dans ces pays européens, le niveau élevé des dépenses publiques reflète un accroissement considérable, notamment pendant les années 60 et 70, du rôle de l'État dans la fourniture de divers biens et services publics, principalement dans l'éducation, la santé, les retraites et la sécurité sociale. Par ailleurs, les pays non européens Membres de l'OCDE (Australie, Canada et États-Unis, par exemple) ont tendance à avoir des gouvernements centraux beaucoup plus réduits que les pays européens. En se fondant sur des données historiques relatives aux pays de l'OCDE, Tanzi et Schuknecht (1997) affirment qu'une grande partie des progrès sociaux découlant potentiellement des dépenses publiques aurait pu être réalisée avec des gouvernements beaucoup plus réduits, dont les dépenses totales auraient représenté entre 30 et 40 pour cent du PIB⁵.

Le tableau 1 fait également apparaître une forte centralisation de l'appareil budgétaire des économies est-asiatiques. En dépit de sa diversité géographique, l'Indonésie, qui compte plus de 190 millions d'habitants sur une myriade d'îles, concède moins de 3 pour cent de son PIB aux dépenses de ses instances infranationales. Dans un autre archipel, les Philippines, cette proportion n'atteint pas 2 pour cent. En outre, ces rapports évoluent très peu avec le temps : l'écart type par rapport au pourcentage moyen est compris entre 2.4 et 3.2 pour cent en Indonésie et entre 1.4 et 1.8 pour cent aux Philippines. *A contrario*, l'Inde est de loin le pays d'Asie le plus décentralisé, suivi par la Malaisie. Dans ces deux pays, les proportions de dépenses nationales et infranationales ne varient guère avec le temps. Néanmoins, même en Malaisie, qui possède pourtant un système politique fédéral, les pouvoirs budgétaires des États fédérés sont très limités (Asher, 1989). Le cas de la Thaïlande mérite une mention particulière : on a assisté dans ce pays à une amélioration remarquable de la situation budgétaire du gouvernement central depuis 1981⁶, avec parallèlement un transfert significatif des responsabilités de dépense de la périphérie vers le centre. Cette centralisation s'inscrit à rebours de la tendance générale dans l'échantillon de pays considérés.

Indicateurs de décentralisation budgétaire

Lorsque l'on délaisse la part des échelons de gouvernement dans le PIB au profit d'autres indicateurs de la décentralisation budgétaire, une mesure courante de la décentralisation est la part des instances infranationales (hors transferts entre différents échelons de l'État) dans le total des dépenses publiques (tableau 2, colonne 7).

Tableau 2. Indicateurs budgétaires des relations entre échelons de gouvernement

	Autonomie budgétaire des instances infranationales				Dépendance budgétaire des instances infranationales		Part des dépenses infranationales	
	Autonomie fiscale		Autonomie extra fiscale		moy.	Écart type	moy.	Écart type
	moy.	Écart type	moy.	Écart type				
Argentine 1	82.2	6.8	17.6	6.4	n.d.	n.d.	33.4	3.2
Argentine 2	83.3	12.1	15.9	11.4	n.d.	n.d.	42.7	4.0
Bolivie	52.6	13.8	35.1	12.2	6.8	4.4	17.0	4.6
Brésil 1	54.8	4.4	13.0	4.0	31.7	2.1	31.7	2.2
Brésil 2	48.3	3.8	15.9	3.6	34.4	2.1	37.3	3.8
Chili 1	40.7	8.1	15.9	3.6	43.1	9.9	3.2	0.7
Chili 2	32.1	2.7	36.7	9.0	30.1	8.2	8.0	1.0
Colombie	39.7	5.0	8.6	1.9	47.8	4.5	28.1	1.8
Mexique	78.2	5.6	15.9	5.2	6.0	4.4	16.1	5.8
Pérou	8.7	2.1	17.7	3.3	72.5	3.7	17.7	4.2
Inde	45.8	1.3	11.6	1.3	42.5	2.0	45.4	1.3
Indonésie	15.4	3.2	5.9	1.0	78.7	3.7	11.7	1.5
Malaisie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	21.7	3.9	18.0	1.8
Philippines	35.1	4.0	25.2	3.4	35.1	4.0	10.1	2.3
Thaïlande 1	23.3	2.8	5.1	1.1	71.5	3.2	19.1	3.2
Thaïlande 2	53.5	13.3	9.5	1.7	35.6	14.9	7.9	1.8
Afrique du Sud 1	16.3	1.2	30.9	2.1	49.4	1.1	28.5	1.9
Afrique du Sud 2	16.5	3.6	25.8	5.9	55.7	8.8	21.8	4.5
Russie	75.0	n.d.	7.7	n.d.	17.3	n.d.	38.4	n.d.
Australie	32.8	2.3	17.5	3.1	47.4	5.0	40.7	1.0
Autriche	52.0	4.0	20.7	1.6	26.3	3.5	30.8	0.9
Belgique	33.7	2.8	7.7	1.1	58.6	3.3	12.0	1.1
Canada	56.1	4.2	14.1	0.8	28.6	2.9	61.0	12.2
Danemark	42.9	3.5	8.1	0.6	47.3	3.7	45.3	1.8
Finlande	47.7	2.8	17.1	2.0	31.0	3.3	39.3	0.8
France	42.7	4.5	18.5	2.0	39.3	5.6	17.9	5.4
Allemagne	54.4	2.5	21.5	1.2	23.1	2.2	42.7	1.9
Islande	82.3	12.3	13.4	7.7	6.7	0.7	21.2	5.3
Italie	13.2	7.3	8.5	1.3	77.3	6.3	20.6	2.2
Pays-Bas	6.7	2.4	13.4	5.2	78.5	5.4	57.2	0.4
Norvège 1	46.8	0.8	n.d.	n.d.	19.6	4.7	38.7	0.4
Norvège 2	48.1	4.2	11.9	3.9	39.1	1.1	32.1	0.6
Espagne 1	48.4	15.1	15.5	4.3	35.1	18.3	19.5	4.7
Espagne 2	31.0	1.4	8.5	0.7	51.2	18.3	38.0	17.0
Suède	58.6	1.9	17.3	15.8	24.6	1.9	39.4	3.7
Suisse	54.6	1.2	21.4	2.2	23.3	1.6	54.4	2.2
Royaume-Uni	25.5	15.7	17.3	3.1	53.1	4.4	26.0	2.6
États-Unis	48.2	1.7	23.0	1.9	31.1	2.6	44.1	1.9

Note : Les indicateurs d'autonomie fiscale et extra-fiscale sont définis, respectivement, comme le rapport des recettes fiscales et non fiscales des instances infranationales sur le total des recettes de ces instances (fiscales, non fiscales, transferts entre les échelons de l'État et revenus du capital hors subventions). La dépendance budgétaire des instances infranationales est exprimée par le pourcentage des transferts publics provenant du centre dans les recettes totales de ces instances. La part des dépenses infranationales correspond au pourcentage des dépenses infranationales par rapport au total des dépenses publiques. Dans le cas de l'Argentine, les recettes fiscales et non fiscales comprennent les transferts du centre vers la périphérie.

En Amérique latine, la part des échelons infranationaux dans les dépenses publiques a considérablement augmenté en Argentine, au Brésil et au Chili depuis le début des années 80. Elle avoisine 40 pour cent au Brésil et en Argentine. Malgré certains efforts de décentralisation, le Chili demeure très centralisé par rapport aux autres pays de la région, avec moins de 10 pour cent des dépenses publiques assurées par la périphérie. Par ailleurs, à l'exception de l'Inde, les dépenses des échelons inférieurs de l'État sont en moyenne bien moindres en Asie qu'en Amérique latine, ce qui s'explique par le relatif centralisme qui règne dans la première de ces régions. La part des instances infranationales dans les dépenses publiques varie également moins dans le temps dans la plupart des pays d'Asie. En Thaïlande, en particulier, la centralisation budgétaire a conduit, nous l'avons vu, à une baisse notable de la part des dépenses infranationales. Si l'on passe à un autre continent, la baisse de la part des dépenses infranationales en Afrique du Sud est en fait due à une augmentation des dépenses du centre. Dans les pays de l'OCDE, la part des dépenses infranationales est en moyenne plus élevée que dans les autres régions examinées, et varie de manière significative selon les pays⁷. Elle va ainsi de plus de 60 pour cent du total des dépenses publiques au Canada à seulement 12 pour cent en Belgique. C'est au Canada et en Espagne que l'on note les variations les plus importantes de la part moyenne des dépenses infranationales sur la durée. Au Canada, l'écart type par rapport au pourcentage moyen des dépenses décrit une plage comprise entre 49 et 73 pour cent. Dans les grandes fédérations (Allemagne, Australie, Brésil, États-Unis, Inde), la part moyenne des dépenses infranationales est de l'ordre de 40 pour cent du total des dépenses publiques.

Cependant, les mesures directes de la décentralisation budgétaire, telles que le pourcentage infranational des dépenses publiques, ne renseignent qu'imparfaitement sur l'autonomie des échelons inférieurs de gouvernement. En effet, ces proportions sont davantage révélatrices de la composition des dépenses totales que de l'autonomie des échelons inférieurs, d'une part, dans la politique budgétaire proprement dite et, d'autre part, en termes d'impact de ces échelons inférieurs sur la gestion macro-économique des affaires publiques. Ainsi, si une augmentation des dépenses infranationales est financée par un appel à des ressources locales (accroissement de la fiscalité locale, par exemple) ou par des coupes dans les dépenses du gouvernement central, cela ne devrait pas entraîner de graves déséquilibres budgétaires entre le centre et la périphérie. De tels déséquilibres ont tendance à détourner du centre des ressources qui pourraient financer la fourniture de biens et services. Ils risquent également de peser sur les relations budgétaires entre les échelons de l'État, sur les finances publiques au sens large et sur la gestion macro-économique des affaires publiques dans son ensemble.

Plus gravement, une augmentation des dépenses infranationales se traduit logiquement par une plus grande dépendance de la périphérie envers le centre et fait peser un poids supplémentaire sur les finances des échelons supérieurs de l'État lorsqu'elle introduit un décalage entre les ressources mobilisées localement et celles provenant d'autres échelons de l'État. La décentralisation budgétaire a tendance à être contre-productive lorsque l'augmentation des dépenses infranationales est financée

par des transferts entre le centre et la périphérie. En introduisant un décalage entre dépenses locales et ressources locales, ainsi qu'entre les coûts et les avantages de la fourniture locale de biens et services publics, cette dépendance excessive envers les transferts financiers décourage la mobilisation des ressources à la périphérie et réduit la transparence dans l'établissement du budget et la responsabilité en matière de gestion des dépenses au niveau local. On considère souvent qu'il s'agit là d'un problème de « ressources communes »⁸ : les collectivités locales peuvent être incitées à dépenser plus que de raison sur leur circonscription car elles profitent des avantages des dépenses du secteur public tandis que les ressources nécessaires sont collectées ailleurs.

Faire appel à une mobilisation des ressources au niveau local tend naturellement à réduire ce problème, mais cela crée, ou aggrave, un problème d'agence⁹. Dans ce cas, les collectivités locales peuvent se voir attribuer de larges assiettes fiscales, sans que le gouvernement central soit en mesure de contrôler l'usage qu'elles en font. Par exemple, les autorités locales peuvent être tentées de sous-utiliser leur base d'imposition si elles pensent pouvoir obtenir des ressources par d'autres moyens, comme les transferts inter-gouvernementaux. En effet, toute augmentation des impôts locaux a un coût politique, lequel peut être minimisé si les dépenses locales sont financées par un pot commun de ressources mobilisées en d'autres points de l'économie. Dans ce cas, loin de s'exclure mutuellement, les deux problèmes de ressources communes et d'agence risquent de se renforcer l'un l'autre¹⁰.

Outre ces deux problèmes, Inman et Rubinfeld (1996) soulignent l'ampleur des inefficacités fiscales dans les économies publiques décentralisées, par rapport aux systèmes centralisés. De telles lacunes dans l'imposition tiennent principalement à la mobilité des facteurs dans la production et les échanges entre circonscriptions. Ainsi, en taxant localement un facteur mobile ou un bien destiné à l'exportation vers une autre circonscription du pays, la collectivité locale peut « transférer » le poids de l'impôt sur les circonscriptions voisines et profiter d'une subvention implicite des non-résidents (Gordon, 1998). Les fédérations décentralisées ont donc tendance à sous-utiliser les assiettes fiscales étendues lorsque les collectivités locales se voient confier un large pouvoir d'imposition, car ces dernières tendent à utiliser de manière excessive les assiettes locales de manière à profiter d'une telle exportation de l'impôt.

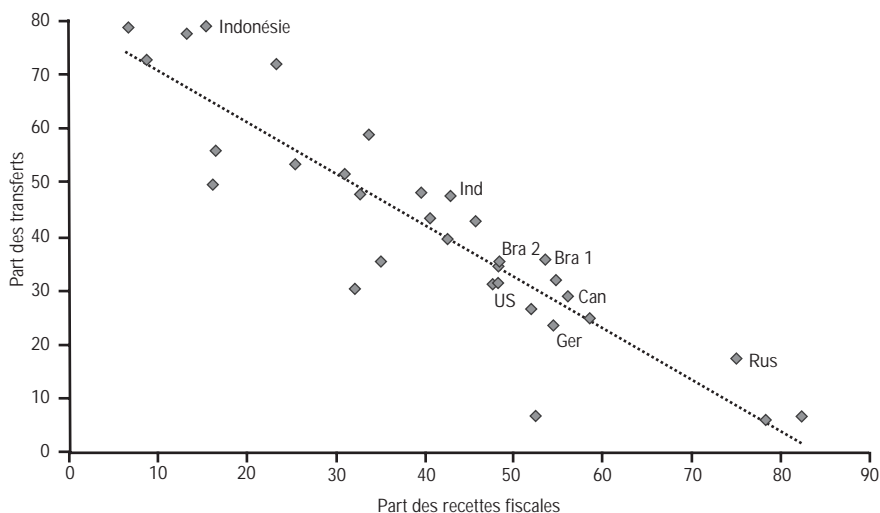
Le centralisme budgétaire peut donc *a priori* être caractérisé par la combinaison d'une faible autonomie budgétaire infranationale et d'une forte dépendance de la périphérie envers les transferts provenant du centre. Rares sont alors les sources de revenus locales entre les mains des instances infranationales, tandis que les ressources transférées du centre vers la périphérie sont considérables. C'est le centre qui se charge de la mobilisation des recettes, à l'échelle locale et nationale, et de la définition des dépenses incombant à la périphérie. En conséquence, le rôle décisionnaire des instances infranationales peut être limité et les États fédérés ou les collectivités locales peuvent devenir de simples exécutants des fonctions de dépense décidées par le centre.

De nouveaux indicateurs, qui se fondent sur une telle argumentation, sont présentés au tableau 2. L'autonomie budgétaire des instances infranationales est ici mesurée, d'un côté, en fonction de la part de la fiscalité dans les recettes totales des

instances infranationales (produits de l'impôt, recettes non fiscales et revenus du capital hors subventions) et, de l'autre, en fonction de la part des recettes non fiscales dans les mêmes recettes totales (colonnes 1 et 3 du tableau 2, respectivement). L'autonomie budgétaire infranationale mesure l'aptitude de la périphérie à financer les dépenses relevant de sa responsabilité par une mobilisation des recettes à l'échelon local. Une aptitude limitée de la périphérie à collecter des recettes, fiscales ou non, implique un fort taux de dépendance, exprimé par le pourcentage des transferts entre les échelons de l'État¹¹ dans le total des recettes locales (colonne 5 du tableau 2).

La figure 1 laisse à penser qu'il existe une relation stable entre l'autonomie et la dépendance budgétaires des instances infranationales. La grande majorité des pays considérés est en effet groupée autour de la courbe descendante du nuage de points. Comme nous l'avons suggéré plus haut, un mouvement descendant le long de cette diagonale indique une progression de la décentralisation budgétaire. Pour les pays qui apparaissent dans la moitié supérieure de la figure 1, le centralisme peut toutefois être principalement administratif ou, et c'est plus important, prendre la forme d'une autonomie de décision limitée à la périphérie.

Figure 1. Décentralisation budgétaire - Échantillon complet



Si l'on passe à une analyse pays par pays, en Amérique latine¹², le degré d'autonomie budgétaire infranationale, exprimé par le pourcentage de la fiscalité dans le total des recettes locales, est particulièrement faible au Pérou. Au Chili, il a baissé de façon spectaculaire depuis 1981, malgré une décentralisation budgétaire significative au cours de cette période, avec augmentation de la part de la périphérie dans les dépenses totales de l'État (tableau 2) et de la taille des instances infranationales (tableau 1). Sachant que la décentralisation au Chili n'a pas produit de déséquilibres infranationaux, l'augmentation des dépenses infranationales a été rendue possible par un gonflement des recettes non fiscales à cet échelon (droits d'utilisation, cessions, amendes, etc.) et non par des transferts provenant du centre ou des recettes fiscales

locales. Au Brésil, en revanche, la chute de la part moyenne des recettes fiscales infranationales à partir de 1989 a été en partie compensée par une augmentation des transferts du centre vers la périphérie. Dans ce cas, la mobilisation des recettes à l'échelon local n'a guère été encouragée par le dispositif de transfert mis en place, comme en atteste la progression modeste de la part des recettes non fiscales. En outre, dans ce pays, le volume accru des transferts réservés à un usage déterminé a rendu le système de transfert extrêmement rigide, suscitant des pressions budgétaires considérables au centre. A l'exception de la Colombie, les autres pays de l'échantillon (Pérou, Bolivie et Mexique) sont certes comparables dans la part infranationale des dépenses publiques, mais diffèrent considérablement dans la manière dont ces dépenses sont financées. Le Pérou met l'accent sur les transferts entre le centre et la périphérie et sur les recettes non fiscales, alors que c'est la mobilisation des recettes fiscales locales qui prévaut en Bolivie et au Mexique. En revanche, la part des dépenses infranationales en Colombie est plus importante que dans les trois autres pays et son financement est réparti plus également entre les transferts provenant du centre et la mobilisation des recettes locales.

En Asie, la dépendance budgétaire et les degrés d'autonomie diffèrent fortement d'un pays à l'autre, ce qui reflète des différences significatives dans l'importance relative des transferts entre les échelons de l'État pour financer les revenus des instances infranationales. L'Indonésie constitue un cas extrême. Dans un système budgétaire centralisé, la dépendance est extrêmement importante : les transferts du centre vers les provinces sont ici environ cinq fois supérieurs aux recettes fiscales locales de ces provinces. Celles-ci n'ont que de faibles pouvoirs administratifs et judiciaires, et s'appuient donc fortement sur les transferts financiers provenant du centre (Hill, 1996). La Malaisie se situe à l'autre extrême : les transferts financiers provenant du centre y représentent *grosso modo* 22 pour cent des recettes totales des États fédérés. L'État fédéral de Malaisie assume une part beaucoup plus importante de la fourniture de services publics, tels que l'enseignement primaire et la santé, que le gouvernement central des trois autres pays de l'ANSEA considérés : Indonésie, Philippines et Thaïlande. Enfin, dans le cas de la Thaïlande, les efforts d'assainissement budgétaire entrepris dans les années 80 ont, nous l'avons vu, entraîné une réduction significative de la part des dépenses infranationales en faveur du centre. Ce processus de centralisation budgétaire a aussi conduit à une modification radicale de la composition des recettes de la périphérie, avec une baisse des transferts provenant du centre et un accroissement de la fiscalité locale, signe d'une évolution vers la mobilisation des recettes à l'échelon local.

Dans la zone de l'OCDE, on peut distinguer deux grands groupes. Dans le premier, les instances infranationales dépendent plus fortement des recettes fiscales pour leurs revenus, tandis que les pays du second groupe font avant tout appel aux transferts entre centre et périphérie. Le premier groupe rassemble la plupart des fédérations de la zone (Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, Suisse), alors que le second, où prédominent les transferts, compte principalement des pays européens, auxquels vient s'ajouter l'Australie¹³. La fiscalité locale avoisine 50 pour cent des recettes totales dans le premier groupe.

Décentralisation budgétaire et performances macro-économiques

Décentralisation et orientation de la politique budgétaire

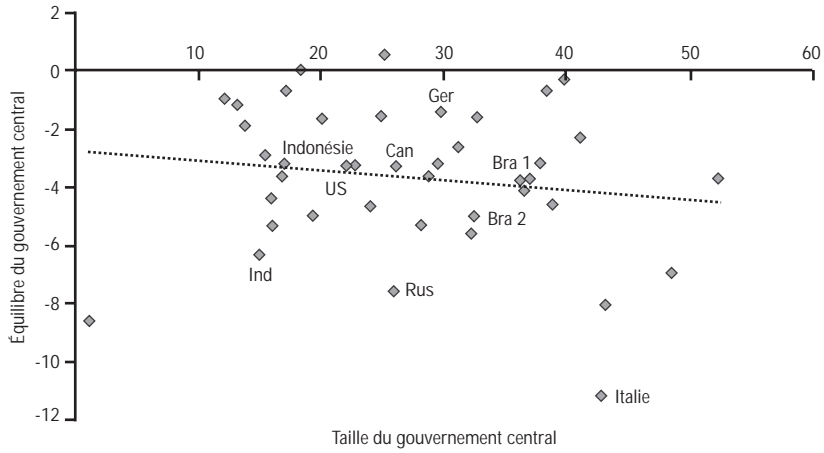
Une question importante se pose : la décentralisation budgétaire conduit-elle à une détérioration des finances des échelons infranationaux, et cette détérioration nuit-elle à la situation budgétaire du gouvernement central ? La figure 2 montre qu'il existe une relation négative entre la taille des administrations publiques et l'orientation de la politique budgétaire, au centre comme à la périphérie. Cette figure étaye l'intuition selon laquelle plus les administrations publiques sont lourdes moins elles sont efficaces, et donc plus enclines aux déséquilibres budgétaires. En revanche, comme l'indique l'échantillon A de la figure 3, la taille des administrations publiques infranationales ne semble pas contribuer à l'aggravation des déséquilibres budgétaires au centre. Cependant, on ne peut parvenir à cette conclusion en examinant seulement les pays en développement, qui montrent une corrélation fortement négative entre les dépenses publiques infranationales en pourcentage du PIB et la situation budgétaire du gouvernement central (tableau 2)¹⁴.

Pourquoi cette corrélation négative ? Peut-être parce que le transfert des responsabilités de dépense aux instances infranationales n'a pas été compensé par une réduction proportionnelle des dépenses assurées par le centre dans la plupart des pays de l'échantillon. Autre explication, le transfert de sources de revenus à la périphérie, consécutif au transfert de fonctions de dépense, peut avoir privé le centre d'une part importante de l'assiette fiscale, et donc de revenus importants. Les sources de revenus dont le centre fait l'utilisation la plus efficace peuvent ainsi avoir été transférées à la périphérie (Tanzi, 1995), suscitant des déséquilibres au centre¹⁵. Le transfert de responsabilités budgétaires ayant été quelque peu hâtif dans un certain nombre de pays d'Amérique latine¹⁶, les déséquilibres budgétaires infranationaux peuvent également être attribués à une certaine « impréparation » des autorités provinciales et locales quant à la gestion de ressources accrues et au traitement efficace des dépenses. Les pays de l'OCDE, quant à eux, présentent en général une part relative plus importante des dépenses publiques infranationales et des déséquilibres budgétaires plus faibles que la plupart des pays en développement de l'échantillon. Cela peut résulter d'un contrôle plus rigoureux des finances des échelons infranationaux ou d'un partage plus efficace des sources de revenus et des responsabilités en termes de dépenses.

Le tableau 3 fournit des preuves supplémentaires d'une relation négative entre décentralisation budgétaire et situation budgétaire du secteur public. En dépit des limites évidentes de la méthode, les corrélations simples présentées dans ce tableau viennent confirmer les arguments énoncés plus haut. On observe en particulier dans l'échantillon des pays de l'OCDE une corrélation négative entre le solde budgétaire du gouvernement central et la part des transferts provenant du centre dans le total des recettes locales. Pour la relation entre la part infranationale des dépenses publiques et le solde budgétaire du gouvernement central, on constate une corrélation négative pour l'échantillon OCDE et une corrélation positive pour celui des pays en

Figure 2.

Panel A. Taille du gouvernement central et situation budgétaire - Échantillon complet



Panel B. Taille des gouvernements infranationaux et situation budgétaire - Échantillon complet

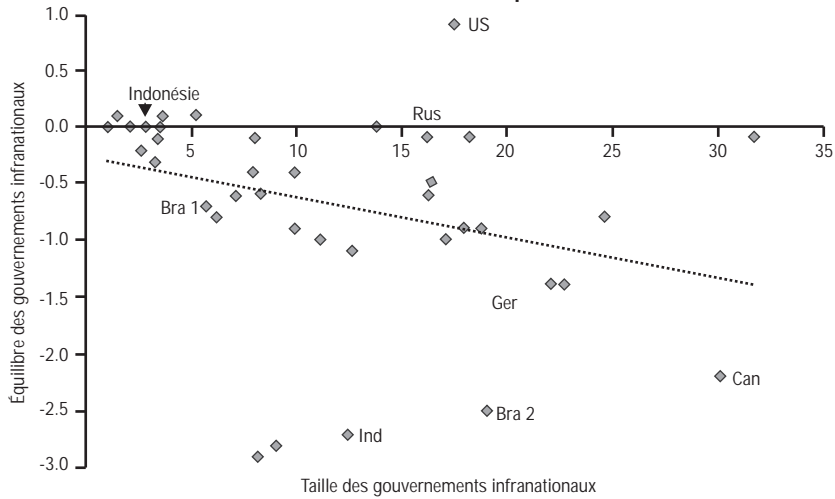


Figure 3.

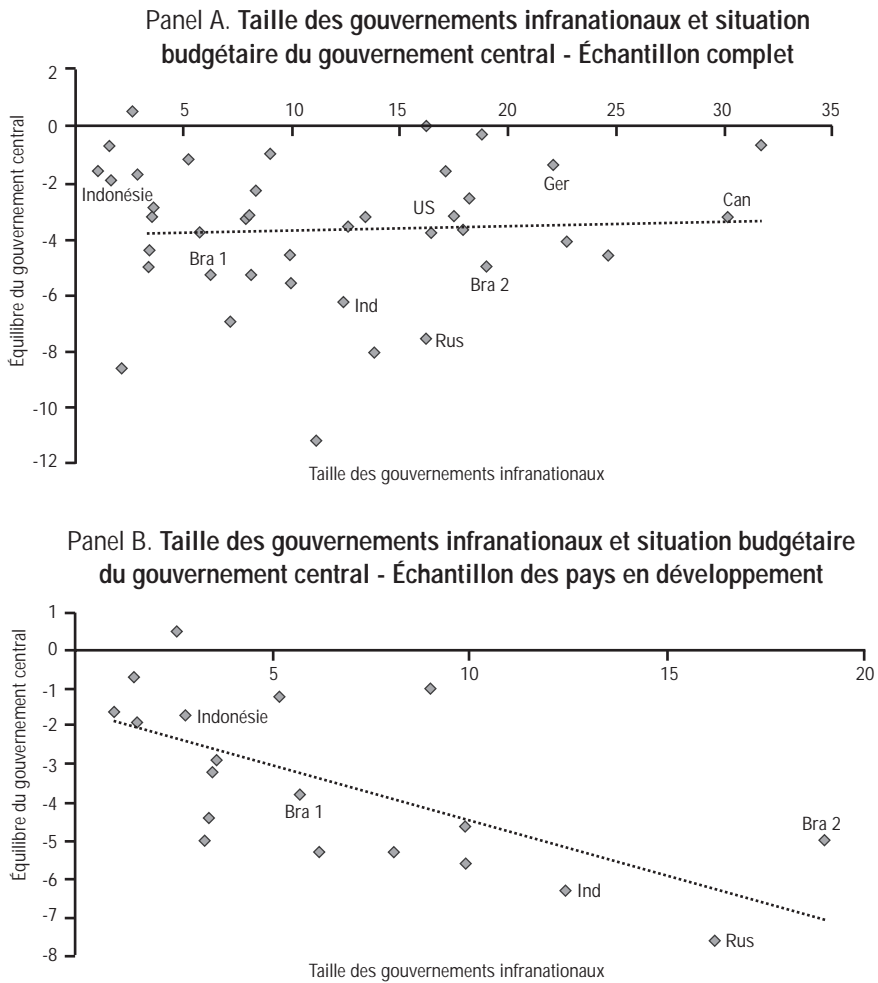


Tableau 3. **Indicateurs macro-économiques et budgétaires : corrélations simples**

	Solde budgétaire du gouv. central	Inflation	Croissance de M2	Croissance du PIB
Ratio d'autonomie fiscale infranationale				
Tous pays	0.05 (0.28)	0.15 (0.93)	0.16 (0.98)	-0.13 (-0.78)
OCDE	-0.02 (-0.10)	-0.48 (-2.25)+	-0.30 (-1.30)+	0.17 (0.69)
Tous pays en dév.	-0.28 (-1.21)	0.22 (0.95)	0.24 (1.01)	-0.23 (-0.99)
Amér. latine	-0.56 (-1.91)+	-0.03 (-0.10)	-0.02 (-0.15)	-0.21 (-0.60)
Asie	-0.24 (-1.51)	-0.61 (-4.76)**	-0.76 (-3.35)+	-0.13 (-0.81)
Ratio de dépendance infranationale				
Tous pays	0.17 (1.03)	-0.23 (-1.42)	0.36 (2.33)**	-0.16 (-0.96)
OCDE	-0.33 (-1.42)+	-0.56 (-2.79)**	-0.28 (-1.18)	-0.23 (-0.96)
Tous pays en dév.	0.09 (0.38)	-0.26 (-1.09)	0.30 (1.28)	-0.29 (-1.23)
Amér. latine	-0.03 (-0.08)	-0.50 (-1.63)+	0.13 (0.81)	-0.48 (-1.55)+
Asie	0.47 (3.29)**	0.33 (2.19)	0.78 (3.53)**	0.21 (1.31)
Part des dépenses infranationales				
Tous pays	0.02 (0.15)	-0.42 (-2.75)*	-0.19 (-1.14)	-0.16 (-0.98)
OCDE	-0.39 (-1.75)+	-0.25 (-1.07)	-0.38 (-1.70)+	0.33 (1.46)+
Tous pays en dév.	0.40 (1.82)+	-0.35 (-1.56)+	0.14 (0.60)	-0.80 (-5.48)*
Amér. latine	0.54 (1.80)+	-0.32 (-0.96)	0.33 (2.14)+	-0.77 (-3.46)*
Asie	-0.10 (-0.64)	-0.40 (-2.66)+	-0.28 (-0.81)	-0.91 (-13.45)*

Note : Ces corrélations simples sont établies à partir de moyennes temporelles utilisant les indicateurs du tableau 2. Les taux de croissance de M2 et du PIB, ainsi que l'inflation, proviennent des Statistiques financières internationales publiées par le FMI. Les chiffres entre parenthèses sont le résultats de tests bilatéraux utilisant le *t* de Student pour vérifier l'hypothèse nulle de corrélation d'ordre zéro. (*), (**) et (+) indiquent un résultat statistiquement significatif à 1, 5 et 10 pour cent, respectivement.

développement. Dans le premier groupe, une augmentation des dépenses infranationales est donc liée à un allègement des pressions budgétaires pesant sur le gouvernement central et à une amélioration du solde budgétaire du gouvernement central. Dans le groupe des pays en développement, cela semble être l'inverse.

Si l'on scinde l'échantillon des pays en développement entre pays asiatiques et latino-américains, on constate une corrélation négative forte et statistiquement significative entre l'autonomie budgétaire infranationale, exprimée par le pourcentage des recettes fiscales infranationales, et le solde budgétaire dans l'échantillon latino-américain (-0.56). La corrélation est ici nettement plus forte que pour l'échantillon total des pays en développement (-0.28). Pour ce qui est du taux de dépendance des instances infranationales, on constate par ailleurs une corrélation positive et statistiquement significative entre la part des transferts entre échelons de l'État et le solde budgétaire dans l'échantillon des pays asiatiques (0.47). La corrélation entre orientation de la politique budgétaire et part des dépenses infranationales est également positive et statistiquement différente de zéro en Amérique latine (0.54). Ces observations pourraient indiquer que, dans les pays en développement, les déséquilibres budgétaires au centre sont d'autant plus graves que le poids des instances infranationales est important, comme il est suggéré plus haut, et cela, sauf si les dépenses infranationales sont financées par une mobilisation des recettes à l'échelon local. Dans le cas de la Thaïlande, le train de mesures qui a permis de résorber le déficit budgétaire dans les années 80 a consisté à alléger les pressions budgétaires pesant sur le centre du fait du système de transferts, à encourager la mobilisation des recettes à l'échelon local et à réduire l'importance relative des dépenses infranationales.

Décentralisation et politique monétaire

Puisque la décentralisation budgétaire risque fort d'entraîner une détérioration de la situation budgétaire de l'État dans les pays en développement, elle a également de fortes chances d'influer sur la politique monétaire, selon le mode de financement des déséquilibres budgétaires choisis. Un contrôle lâche du marché ou des autorités sur les finances publiques locales peut conduire à des problèmes de cessation de paiement à l'échelon infranational, et ces problèmes sont fréquemment répercutés sur la Banque centrale, en tant que prêteur en dernier ressort. Dans le cas de banques et établissements financiers publics, par exemple, des pratiques de gestion douteuses¹⁷ peuvent conduire à des difficultés financières et, *in fine*, à des crises du système bancaire, dont les coûts financiers — notamment sous la forme d'opérations de renflouement — ont eux aussi tendance à remonter vers la Banque centrale. Le même phénomène peut s'observer aux échelons inférieurs de gouvernement, en fonction du degré d'autonomie financière des instances infranationales. Cependant, Huther et Shah (1996) affirment que la décentralisation peut favoriser l'indépendance de la Banque centrale et garantir des relations équilibrées entre les autorités publiques et le secteur bancaire, car elle rend plus transparente la répartition des rôles, y compris celui de la Banque centrale, dans le secteur public. Dans ce cas, la décentralisation budgétaire peut être porteuse de discipline monétaire.

Pour ce qui est des différentes options possibles pour financer les déficits, la corrélation entre inflation et déséquilibres budgétaires est forte si ce financement passe par la création monétaire. Dans les pays de l'OCDE, la dépendance infranationale, exprimée par le pourcentage des transferts provenant du centre dans les recettes totales des instances infranationales, présente une corrélation négative avec l'inflation et statistiquement différente de zéro à 95 pour cent (tableau 3). La dépendance des instances infranationales peut donc agir comme une contrainte sur les dépenses de ces instances et, par là, sur les déséquilibres budgétaires. En outre, la part des dépenses infranationales présente une corrélation négative avec la création monétaire dans l'échantillon des pays de l'OCDE. En allégeant les pressions budgétaires au centre, un accroissement relatif des dépenses infranationales réduit également le besoin de création monétaire pour financer les déficits du budget du gouvernement central.

En décomposant l'échantillon des pays en développement, on constate qu'une augmentation de la part des dépenses infranationales risque d'aggraver les déséquilibres budgétaires et de déboucher sur de la création monétaire en Amérique latine. Le manque de discipline monétaire dans cette région découle donc souvent des déficits du budget central, qui sont eux-mêmes dus à des déséquilibres infranationaux. C'était en particulier le cas au Brésil avant la mise en œuvre du plan de stabilisation de juin 1994. Pour l'échantillon asiatique, le tableau 3 montre une corrélation positive entre la dépendance des instances infranationales, d'une part, et le solde budgétaire et l'expansion monétaire (croissance de l'agrégat M2), d'autre part. L'autonomie des instances infranationales (exprimée par le pourcentage des recettes fiscales dans le total des recettes de ces instances) présente une corrélation fortement négative avec la création monétaire et l'inflation en Asie. Dans cette région, la mobilisation des recettes à l'échelon local pourrait faire disparaître les pressions budgétaires, et donc monétaires, exercées sur le centre par le système de transferts entre les échelons de gouvernement. En Amérique latine, en revanche, un gonflement de la part des dépenses infranationales risque fort de conduire à des déséquilibres budgétaires et monétaires au centre. Dans l'ensemble, les déséquilibres monétaires ont tendance à provenir du besoin de financer des transferts sans contrepartie dans le système centralisé de relations budgétaires entre les échelons de l'État en Asie de l'Est et d'un contrôle insuffisant des dépenses infranationales dans le système budgétaire relativement décentralisé de l'Amérique latine. Ces deux régions illustrent deux grandes voies par lesquelles la décentralisation budgétaire peut déboucher sur des déséquilibres budgétaires et monétaires dans les pays en développement.

Décentralisation et croissance

L'existence d'une relation positive entre investissements publics et croissance est devenue un lieu commun des publications sur la croissance (Ram, 1986 ; Aschauer, 1989 ; Barro, 1990 ; Easterly et Rebelo, 1993)¹⁸. Cependant, en général, très peu de recherches empiriques ont été consacrées à l'interdépendance entre finances publiques,

décentralisation budgétaire et croissance économique (voir Banque mondiale, 1997, pour plus de détails). La décentralisation budgétaire est censée avoir un effet positif sur la croissance grâce à un transfert des responsabilités de dépenses aux échelons de l'État les mieux à même de satisfaire aux exigences locales, à une fourniture de services plus efficiente et par une réduction des coûts de fonctionnement. Un rapprochement des responsabilités de dépense et des sources de revenus — et donc de l'électeur médian — peut accroître transparence, responsabilité et efficience dans la répartition des ressources. Une augmentation globale dans l'efficience des dépenses du secteur public devrait donc favoriser la croissance.

Mais à l'inverse, la décentralisation budgétaire peut nuire à la croissance, comme le suggèrent les corrélations présentées au tableau 3. Une corrélation négative forte et statistiquement significative entre la part infranationale des dépenses publiques et la croissance du PIB a été observée pour les pays en développement étudiés (-0.80 au total et -0.77 et -0.91 pour l'Amérique latine et l'Asie, si l'on décompose l'échantillon des pays en développement), lorsque la décentralisation budgétaire est définie comme le pourcentage moyen des dépenses infranationales dans le total des dépenses publiques, alors que cette corrélation est positive pour l'échantillon des pays de l'OCDE (0.33).

La corrélation négative dans l'échantillon des pays en développement peut être attribuée à différents facteurs. Tout d'abord, comme nous l'avons vu, des instruments fiscaux qui conviennent davantage au gouvernement central peuvent être affectés à des instances infranationales, ce qui réduit l'efficience de ces instruments. Ensuite, la décentralisation budgétaire risque de freiner la croissance parce que les instances infranationales peuvent consacrer des ressources à des dépenses qui ne produisent pas d'externalités génératrices de croissance à l'échelle du pays. C'est le cas, par exemple, lorsque l'accent est mis sur les dépenses courantes plutôt que sur les investissements et lorsque le transfert de responsabilités budgétaires s'accompagne d'un gonflement de l'appareil administratif et de la masse salariale des administrations locales (Devarajan *et al.*, 1996). Même si l'accent est mis sur les dépenses d'équipement, la composante investissement des dépenses publiques peut se révéler improductive si elle est financée par des instruments induisant une mauvaise allocation des dépenses publiques. Enfin, la croissance peut être également freinée par la décentralisation budgétaire si celle-ci accroît l'incertitude sur la politique fiscale¹⁹ et entraîne une dichotomie entre les objectifs des politiques nationales et infranationales.

A la recherche de nouveaux éléments de preuve empiriques d'une relation négative entre décentralisation budgétaire et croissance, Davoodi et Zou (1997) analysent un échantillon de 46 pays sur la période 1970-89, pour conclure que la décentralisation budgétaire freine la croissance dans les pays en développement, mais qu'aucune relation causale n'apparaît dans le cas des pays développés. Dans leur étude consacrée à la Chine, Zhang et Zou (1997) trouvent une relation négative entre la décentralisation consécutive aux réformes et la croissance économique dans un échantillon de provinces chinoises. Le cas particulier de la Chine sera analysé plus en détail dans la suite de ce document. Dans le cas du Brésil, de Mello (1997b) met en

relation, d'une part, l'évolution des taux de croissance par habitant dans les États formant ce pays et, d'autre part, les changements dans leur degré de dépendance budgétaire, après neutralisation des autres déterminants de la croissance et des conditions initiales. Ses observations suggèrent l'existence d'un impact négatif de la décentralisation budgétaire sur la croissance dans le cas des échelons intermédiaires de l'administration publique brésilienne et montrent que, d'un côté, les investissements publics au niveau des États fédérés constituent un déterminant puissant de la croissance et, de l'autre, la dépendance des instances infranationales envers les échelons supérieurs de l'État, *via* les transferts provenant du centre, a manifestement des effets délétères sur la croissance.

Pour les autres grands pays en développement, il n'y a pas d'analyse directe de la manière dont la décentralisation budgétaire affecte la croissance. Cependant, une observation succincte de l'Indonésie et de l'Inde laisse à penser que la différence dans l'appareil budgétaire d'un pays peut avoir une incidence importante sur la croissance à moyen terme. En Indonésie, depuis 1966, le gouvernement a fait de « l'équilibre budgétaire » une règle d'or de sa politique macro-économique. Le gouvernement central enregistre certes des déficits budgétaires au sens économique classique, mais parvient à les maintenir dans une plage étroite. Certes, cette règle de l'équilibre budgétaire ne peut être respectée que parce que les éléments finançant les déficits, tels que l'aide et les emprunts à l'extérieur, sont comptabilisés comme des recettes. Cette règle a néanmoins permis de réfréner efficacement les pressions politiques appelant à une expansion extravagante des dépenses publiques (Hill, 1996).

En revanche, l'ajustement budgétaire de l'Inde a été insuffisant au centre comme au niveau des États de l'Union indienne. Même si le gouvernement central est parvenu à faire passer son déficit de 8.4 pour cent entre 1985 et 1989 à 6.7 pour cent entre 1990 et 1994, celui des États de l'Union n'a reculé que très faiblement, bien que le premier puisse contrôler les emprunts des seconds. Au sujet des difficultés rencontrées sur le plan de l'ajustement budgétaire en Inde, Joshi et Little (1994) indiquent :

... Le problème budgétaire de l'Inde n'est pas insoluble. Le laxisme budgétaire et les subventions occultes prennent une telle ampleur que l'ajustement nécessaire pourrait être réalisé assez rapidement *sans compromettre l'efficacité ni l'équité*. Bien sûr, les obstacles politiques sont considérables, mais s'ils ne sont pas surmontés, le processus de réforme pourrait finir par s'enrayer. (*C'est nous qui soulignons.*)

Compte tenu des arguments énoncés plus haut, il importe de noter que la relation entre indicateurs des finances publiques et performances macro-économiques en termes de politique budgétaire et monétaire, d'une part, et de croissance du PIB, d'autre part, est plus complexe qu'on ne l'imagine souvent. Néanmoins, malgré les limitations de la méthodologie et des données utilisées, les résultats obtenus laissent à penser que la décentralisation budgétaire est de nature à susciter des déséquilibres budgétaires et monétaires nuisibles à la croissance de l'économie dans l'échantillon des pays en développement. En revanche, les pays de l'OCDE sont mieux équipés pour recueillir

les fruits de la décentralisation budgétaire tout en maintenant la discipline budgétaire et monétaire, ce qui semble porteur d'une croissance supérieure. Nos résultats impliquent également que les bénéfices de la décentralisation budgétaire peuvent être grossièrement exagérés dans le cas des pays en développement, compte tenu des coûts du processus de décentralisation.

Décentralisation et gestion macro-économique des affaires publiques : Chine et Russie

Les expériences chinoise et russe sont analysées séparément, compte tenu des spécificités des réformes entreprises dans les économies à planification centralisée et du manque de séries temporelles suffisamment étendues concernant la plupart des variables auxquelles nous nous sommes intéressés. La transition économique entreprise par la Chine depuis la fin des années 70 constitue un cas *unique* de décentralisation, qui a vu l'appareil budgétaire évoluer par à-coups d'un extrême — centralisation totale des pouvoirs budgétaires dans les années 50 — à l'autre, avec une décentralisation budgétaire très poussée jusqu'à récemment. Dans le cas de la Russie, la décentralisation budgétaire a été encouragée en vue d'améliorer l'efficacité globale de l'affectation des ressources dans l'économie. Cette réforme a été lancée dans l'espoir que les instances infranationales seraient capables d'élaguer leurs coûts de fonctionnement et, partant, de produire des ressources pour compenser les fonctions de dépense dont le gouvernement central se déchargeait sur elles sans leur fournir de financement supplémentaire (Wallich, 1996). De fait, les déséquilibres infranationaux sont moindres en Russie que dans la plupart des autres pays à instances infranationales de taille comparable. On observe néanmoins des déséquilibres considérables au niveau du gouvernement central (tableau 1).

Dans le cas de la Chine, ouverture et décentralisation sont les deux piliers de la réforme économique engagée fin 1978²⁰. Dans le contexte chinois, le terme « décentralisation » renvoie à la délégation de pouvoirs de décision du gouvernement central aux administrations locales, d'une part, et des autorités de planification aux entreprises publiques, de l'autre. En Russie, en revanche, la décentralisation s'est également accompagnée d'un amaigrissement considérable du secteur public, *via* la privatisation d'entreprises publiques et le transfert de pouvoirs de décision au secteur privé. En ce sens, la « décentralisation » en Chine relève d'un concept différent de la politique de « libéralisation » menée en Russie, puisque cette dernière suppose la suppression de l'intervention de l'État dans l'activité économique *à tous les échelons*, même si dans les faits, il existe souvent des interrelations entre ces deux initiatives. Ce que nous avons vu naître en Chine depuis le milieu des années 80, c'est une « économie décentralisée à propriété publique », selon la terminologie utilisée par Fan (1996).

S'il est vrai que la décentralisation est une des clés du dynamisme économique chinois consécutif aux réformes, elle n'en a pas moins eu de sérieux effets secondaires, en rendant le pays vulnérable à l'inflation, sous l'effet de déficits budgétaires persistants et d'une croissance monétaire excessive sur le plan local²¹. Pékin a progressivement perdu le contrôle des finances publiques du pays, à mesure que les recettes collectées

à l'échelon national sont passées de plus de 60 pour cent des recettes fiscales totales dans les années 70 à 37 pour cent en 1993. Parallèlement, le total des recettes inscrites au budget est également passé de 31 pour cent du PIB en 1978 à environ 12 pour cent en 1994 (Fan, 1996). En Russie, les accords de partage des revenus consécutifs à la décentralisation ont également entraîné une chute des revenus du centre. Des sources de revenus, ainsi que des fonctions de collecte des impôts ont été transférées aux échelons inférieurs de l'État, tandis que les fonds à transférer vers le centre étaient tributaires de la bonne volonté des échelons inférieurs (c'est la notion de « *upward sharing* », partage de bas en haut). Le manque de transparence dans le partage des revenus encourage les comportements de « passagers clandestins » de la part des instances infranationales : celles-ci tirent parti des pouvoirs budgétaires qui leur sont conférés sans chercher outre mesure à aider au financement du budget central. Comme le montre clairement le tableau 2, la principale source de revenus des instances infranationales en Russie est constituée par les impôts locaux, ce qui contraste fortement avec la situation des pays en développement de l'échantillon et, en particulier, des grandes fédérations décentralisées, où les transferts entre les échelons de l'État constituent une source importante de revenus des instances infranationales.

On rencontre également des encouragements institutionnels aux comportements de passer clandestin dans le cas des autorités provinciales et locales en Chine (Laffont et Senik-Leygonie, 1997)²². L'accès insuffisant du gouvernement central aux informations sur les entreprises publiques locales constitue un facteur de complication supplémentaire dans la politique de décentralisation budgétaire du pays. Ainsi, la décentralisation budgétaire, en Chine comme en Russie, a conduit à une forte baisse des ressources financières que le gouvernement central est à même de contrôler et de gérer. En Chine, certains observateurs affirment que la perte de vitesse du gouvernement central dans la collecte des impôts et la répartition des ressources financières nuit gravement à son aptitude à remédier aux disparités régionales entre les riches provinces côtières et celles, plus pauvres, situées à l'intérieur des terres²³. En conséquence, le gouvernement central a changé son fusil d'épaule pour augmenter sa part des recettes budgétaires en *recentralisant* certaines ressources²⁴. Des doutes ont toutefois été émis quant à l'efficacité de cette recentralisation budgétaire, du fait de la lutte de pouvoir entre les différents échelons de l'État (Laffont et Senik-Leygonie, 1997).

Enfin, la tendance à la recentralisation budgétaire revient également à ignorer l'évolution des économies locales et la responsabilité des instances locales dans la fourniture de biens et services publics à leur population. Fan (1996) renvoie ainsi à l'importance croissante des recettes « atypiques » dans les économies locales. Cet auteur qualifie également ces recettes « d'extra-extra-budgétaires » dans la mesure où elles ne figurent pas dans la comptabilité officielle. Il s'agit de « fonds collectés auprès de sources locales par les autorités locales, et consacrés soit à des projets locaux soit à la couverture des dépenses courantes du gouvernement local ». Même si l'on n'a pas encore pris l'exacte mesure de ces recettes « atypiques », certaines enquêtes par sondage montrent qu'elles représentent une part importante des recettes des

collectivités locales²⁵. Certains auteurs affirment que la demande croissante d'autonomie budgétaire de la part des provinces et des municipalités est fortement liée à la question de la démocratie locale ainsi qu'au problème de la corruption (Fan, 1996).

En bref, les récents développements budgétaires à l'échelon local soulèvent une question fondamentale quant à la gestion macro-économique des affaires publiques en Chine. Cette question est celle du conflit d'intérêts apparent entre différents échelons de l'État sur le contrôle des ressources financières dans une économie extrêmement décentralisée. Quelle forme donner aux transferts budgétaires entre échelons de l'administration publique ? La question reste ouverte en Chine. Quant à la Russie, les changements radicaux qui affectent les relations budgétaires entre les échelons de gouvernement s'y inscrivent dans une réforme plus vaste, qui implique notamment une évolution significative du rôle de l'État dans l'économie, la cession d'entreprises publiques, une déréglementation approfondie et une libéralisation des échanges et de l'investissement. Dans ces conditions, le renforcement des récents progrès macro-économiques du pays dépend dans une large mesure de la suppression des pressions budgétaires infranationales, compte tenu de leur incidence négative sur les finances publiques au niveau du gouvernement central. Plus encore, l'ajustement du budget et l'allègement des pressions budgétaires subies par le centre ne pourront pas procéder d'un simple transfert de responsabilités de dépenses non financées aux instances infranationales, avec pour effet de modifier la composition des déséquilibres budgétaires au bénéfice du gouvernement central.

Conclusions et implications politiques

Beaucoup de pays différents, développés ou en développement, mettent en place des programmes de réforme du secteur public, avec un succès variable. La décentralisation de certains aspects de la politique budgétaire au profit des échelons inférieurs de gouvernement constitue un aspect important de ces programmes. La décentralisation budgétaire consiste à transférer des fonctions de dépense et des sources de revenus aux collectivités locales dans l'optique d'une décentralisation des décisions et de la mise en œuvre des politiques aux différents niveaux de gouvernement. Efficience accrue, réduction des coûts de fonctionnement, services publics plus performants et croissance plus rapide : tels sont les avantages attendus de la décentralisation budgétaire. Mais celle-ci comporte également des pièges : perte de contrôle sur les finances des échelons infranationaux, avec risque de désordre budgétaire et monétaire au centre.

Parce qu'il se concentre sur les trois grands groupes de pays examinés plus haut, ce document met en lumière quelques contrastes saisissants. Tout d'abord, dans les pays en développement, la décentralisation budgétaire risque fort de produire des déséquilibres à l'échelon infranational, ce qui peut conduire à détériorer la situation budgétaire du gouvernement central, avec des conséquences négatives pour la croissance économique. Ensuite, les pays de l'OCDE sont caractérisés par une part infranationale des dépenses publiques plus importante, sur une durée nettement plus

longue, que la plupart des pays en développement envisagés, sans pour autant enregistrer de déséquilibres budgétaires significatifs au centre. Dans ces pays, on considère qu'un contrôle plus rigoureux des finances des échelons infranationaux empêche la détérioration (imputable à la décentralisation) de la situation budgétaire nationale et infranationale. On peut donc estimer que les pays de l'OCDE sont mieux armés pour engranger les bénéfices de la décentralisation budgétaire en termes de croissance, tout en maintenant leur discipline budgétaire et monétaire.

Enfin, dans le cas particulier des grands pays en développement ou en transition, le Brésil est allé très loin dans la décentralisation budgétaire, en accroissant considérablement ses pourcentages de dépenses infranationales, en abandonnant des sources de revenus et des fonctions de dépense aux échelons inférieurs et en accordant une autonomie de décision significative à ces échelons. En revanche, la mobilisation des recettes à l'échelon local n'a guère été encouragée par le système de transferts du centre vers la périphérie en vigueur dans ce pays. L'Inde possède une longue tradition de décentralisation budgétaire, à la différence de la plupart des autres pays asiatiques, qui sont en général plus centralistes dans la définition et l'application de la politique budgétaire. En Indonésie, le centralisme budgétaire prend la forme, d'une part, d'une concentration des fonctions de mobilisation des recettes entre les mains du gouvernement central et, d'autre part, d'un financement des fonctions de dépense infranationales par des transferts. Les récentes tentatives de décentralisation en Chine et en Russie laissent à penser qu'une politique monétaire laxiste consistant à financer les déséquilibres budgétaires par la création monétaire est porteuse d'inflation.

Globalement, les éléments rappelés ici confirment de façon empirique les prévisions théoriques de base formulées par les travaux de recherche sur le fédéralisme budgétaire, et montrent que les avantages de la décentralisation budgétaire doivent être mesurés à l'aune des risques liés à l'accroissement des pouvoirs de dépense des instances infranationales au détriment des échelons supérieurs de l'État. Une telle évolution a des chances d'accroître la dépendance des instances infranationales, de réduire leur autonomie budgétaire, d'augmenter leur endettement et de faire pression sur les finances des échelons infranationaux ainsi que, *in fine*, sur la bonne gestion des affaires publiques à l'échelon national. En corollaire, nos résultats indiquent également que l'imposition d'une discipline budgétaire sur les échelons inférieurs de l'État — que ce soit *via* les forces du marché ou *via* des mécanismes institutionnels — est une condition *sine qua non* du succès de la décentralisation.

Les implications politiques peuvent être résumées de la manière suivante. Tout d'abord, il convient que le transfert des fonctions de dépense soit contrebalancé par un rééquilibrage raisonné des sources de revenus entre les différents échelons de gouvernement, sans priver le centre des sources de revenus et des instruments fiscaux qu'il est le mieux à même d'utiliser de façon efficiente. Le transfert aux instances infranationales d'impôts assortis d'une assiette très étendue réduit fortement leur efficience et prive le centre d'instruments utiles de gestion de la demande à court terme. Ensuite, il convient de concevoir les systèmes de transfert entre les échelons de l'État de manière à imposer un certain contrôle du centre sur les dépenses de la périphérie et à encourager la mobilisation des recettes à l'échelon local, sans susciter

de pressions budgétaires supplémentaires au centre. Si la décentralisation budgétaire ôte au centre ses sources de revenus et impose un système rigide de transferts, il faut s'attendre à des déséquilibres monétaires et à des problèmes de gestion macro-économique des affaires publiques. Enfin, éviter le laxisme monétaire en présence de déséquilibres budgétaires infranationaux contribue à isoler le gouvernement central des désordres financiers régnant aux échelons inférieurs, ce qui permet globalement de préserver la stabilité macro-économique.

Notes

1. Voir, par exemple, Wildasin (1996) pour un aperçu concis des problèmes de décentralisation budgétaire et de gestion macro-économique des affaires publiques dans un contexte plus large.
2. Il existe un large corpus bibliographique sur ce sujet dans le contexte des pays en développement. Pour ceux d'Asie, voir, notamment, Agarwala (1992), Asher (1989, 1992), Boadway, Roberts et Shah (1994), Crane (1995), ESCAP (1991), Kohli (1991), Laffont et Senik-Leygonie (1997), Ma (1995), Manasan (1990), Roy (1995), Shah et Qureshi (1994), Tanzi (1987, 1995), Tanzi et Shome (1992) et Xavier (1996). Dans le cas de l'Amérique latine, on peut notamment se référer à Afonso (1996), de Mello (1997), Rezk (1997) et Shah (1990, 1994).
3. Voir Boadway, Roberts et Shah (1994) et Tanzi (1995).
4. L'État peut aussi influencer sur les activités économiques privées par l'intermédiaire de mesures nonfinancières, telles que des réglementations officielles et officieuses : le « dirigisme administratif », notamment. Cela rend les comparaisons internationales encore plus difficiles.
5. Ce chiffre correspond à la taille de l'ensemble du secteur public.
6. Plus récemment, l'assainissement de la situation budgétaire au centre a certainement été facilité par le boom des recettes fiscales associé à la forte croissance économique enregistrée depuis le milieu des années 80, mais reflète également les efforts du gouvernement pour maîtriser à la fois les dépenses de fonctionnement et de développement (Robinson *et al.*, 1991).
7. L'augmentation de la part des dépenses infranationales est particulièrement flagrante en Espagne.
8. Pour plus de détails, voir Weingast *et al.* (1981) et von Hagen et Harden (1995).
9. Pour plus de détails, voir Hart et Holmstrom (1987).
10. Le cas des finances municipales brésiliennes en est une illustration. La théorie des finances publiques dit que les taxes foncières doivent être collectées au niveau local. Mais au Brésil, elles sont largement sous-utilisées par les municipalités qui préfèrent dépendre d'une manière excessive des transferts des États fédérés et du gouvernement central plutôt que de lever des fonds dans leur propre circonscription.
11. Il existe différents types de transferts (subventions liées, négociées, proportionnelles, etc.) et il serait important de les distinguer pour mieux comprendre les divers canaux par lesquels la dépendance infranationale influe sur la gestion macro-économique des affaires publiques et sur les relations entre niveaux de gouvernement en général. Malheureusement, il n'est pas possible de réaliser cette désagrégation du fait de l'imprécision des données.

12. Dans le cas de l'Argentine, on ne peut faire la distinction entre impôts locaux et transferts entre niveaux de gouvernement.
13. Bien qu'elles fassent partie d'une fédération, les instances infranationales australiennes n'ont que de faibles pouvoirs budgétaires et la majeure partie de leurs revenus provient de transferts entre les échelons de l'État.
14. Cette relation négative subsiste même une fois que l'on a retiré les éléments atypiques de l'échantillon.
15. C'est précisément le cas au Brésil, où les taxes à la valeur ajoutée ont été confiées aux collectivités locales de niveau médian à la fin des années 80 (Afonso, 1996 ; McLure, 1997 ; de Mello, 1997b).
16. La décentralisation budgétaire dans un certain nombre de pays d'Amérique latine découle dans une large mesure du retour à la démocratie. En effet, les gouvernements autoritaires avaient encouragé la centralisation budgétaire et concentré l'ensemble des pouvoirs de décision économiques entre les mains du gouvernement central. L'accroissement du pouvoir politique des instances infranationales représentées dans un corps législatif plus libre a ensuite induit un processus de transfert de responsabilités budgétaires au profit des niveaux de gouvernement inférieurs.
17. Cette imprudence financière peut être attribuée à des facteurs allant d'une gestion laxiste et de pratiques de prêt négligentes (accumulation d'importants portefeuilles de prêts non productifs, garanties inadéquates, difficultés à se faire rembourser, mauvaise évaluation de la solvabilité des emprunteurs, etc.) à l'utilisation de ces institutions en tant qu'agents de la politique budgétaire et aux interférences pernicieuses de la sphère politique avec les critères de prêt.
18. Voir également Nagaraj, Varoudakis et Véganzonès (1998) pour une étude de cas intéressante sur l'Inde. Leur analyse en données de panel laisse à penser que le ciblage des investissements publics sur des infrastructures spécifiques — physiques, économiques et sociales — pourrait améliorer les perspectives de croissance à l'échelon régional, mais aussi national en Inde.
19. Voir Aizenman et Marion (1993) pour plus de détails. L'incertitude affecte également la taille des administrations publiques. Rodrik (1996) suggère que celle-ci augmente en fonction de l'exposition aux risques externes, compte tenu de la nécessité de stabiliser les fluctuations de revenu découlant de l'ouverture du pays à l'étranger.
20. Voir Fukasaku et Wall (1994) pour un compte rendu détaillé de l'ouverture de l'économie chinoise.
21. Les deux dernières années ont vu la réussite d'un « atterrissage en douceur » de l'économie chinoise, avec une réduction forte de l'inflation qui n'a pas pour autant freiné la croissance. On peut toutefois se demander si la Chine peut supporter durablement des taux de croissance stables — quoique considérables — sans remontée de l'inflation. La réponse à cette question dépend avant tout des réformes à venir des entreprises publiques et du secteur bancaire.

22. Ce comportement des autorités provinciales et locales est encouragé par une pratique que les Chinois ont pris l'habitude d'appeler « fouetter les buffles rapides » : ces buffles rapides, qui ont tendance à être fouettés (taxés) davantage, correspondent aux provinces à forte croissance. En d'autres termes, plus leurs performances économiques sont bonnes, plus elles sont mal traitées (Laffont et Senik-Leygonie, 1997).
23. Ainsi, un document récent signé par Jian, Sachs et Warner (1996) montre que les revenus régionaux en Chine ont commencé de diverger en 1990, après une évolution convergente entre 1978 et 1989. Selon ces auteurs, le mouvement de convergence entre les régions au cours des années 80 est lié aux réformes agraires et a été particulièrement fort dans les régions côtières, du fait des échanges extérieurs et de la libéralisation des investissements. Ils affirment toutefois que la tendance à la divergence constatée depuis 1990 se poursuivra probablement entre les provinces côtières à croissance rapide et celles, plus pauvres, de l'intérieur si les politiques actuelles restent inchangées.
24. Selon le nouveau système de partage des recettes dont la mise en place a été annoncée en 1994, le gouvernement central prend en charge sur le plan administratif la collecte des impôts partagés et a droit à une part plus importante des recettes fiscales. Ainsi, 75 pour cent de la taxe à la valeur ajoutée vont désormais au gouvernement central, qui peut décider du montant qui sera transféré aux échelons locaux. Ma (1995) indique également que ce système de partage du revenu datant de 1994 souffre encore de faiblesses institutionnelles concernant la division de la matière imposable entre gouvernement central et instances locales, cette division étant fondée sur la propriété des entreprises publiques.
25. Selon Fan (1995), l'importance relative des recettes « atypiques » varie fortement entre les provinces et les municipalités. Elles dépassent ainsi 90 pour cent du total des recettes dans certaines municipalités dépendant de la ville de Guangdong, mais n'atteignent que 40 pour cent de celles de la province du Hunan.

Annexe. Séries temporelles des données de l'échantillon

	Taille du gouv. central	Solde budgét. du gouv. central	Taille des instances infra-nat.	Solde budgét. des inst. infra-nat.	Autonomie budgétaire des instances infra-nat.		Dépend. budgét. instances infra-nat.	Part des dép. ifra-nat.
					Autonomie fiscale	Autonomie extra fiscale		
Argentine	1974-92	1974-92	1974-92	1974-92	1976-92	1975-92	n.d.	1974-92
Bolivie	1973-84	1973-84	1984-95	1985-95	1985-95	1985-95	1985-96	1984-95
	et	et						
	1986-95	1986-95						
Brésil	1980-93	1975-93	1983-93	1983-93	1983-93	1983-93	1983-93	1983-93
Chili	1971-88	1972-95	1974-88	1975-88	1974-88	1974-88	1974-88	1974-88
Colombie	1971-93	1971-93	1974-86	1974-86	1975-86	1974-86	1974-86	1974-86
Mexique	1972-94	1972-94	1970-94	1971-94	1972-93	1972-93	1973-93	1972-94
Pérou	1973-95	1973-95	1990-95	1990-95	1990-95	1990-95	1990-95	1990-95
Inde	1974-95	1974-95	1974-93	1974-93	1974-93	1974-93	1974-93	1974-93
Indonésie	1972-94	1972-94	1975-93	1975-93	1975-93	1975-93	1975-93	1975-93
Malaisie	1972-94	1972-94	1972-94	1972-94	n.d.	n.d.	1972-96	1972-96
Philippines	1972-93	1972-94	1978-92	1978-92	1978-92	1978-92	1978-92	1978-92
Thaïlande	1972-94	1972-95	1971-95	1972-95	1972-95	1972-95	1972-96	1972-95
Afrique du Sud	1972-95	1972-95	1977-95	1977-95	1977-95	1977-95	1977-95	1977-94
Russie	1994-95	1994-95	1994-95	1994-95	1994-95	1994-95	1994-95	1994-95
Australie	1970-95	1970-95	1970-95	1970-95	1970-95	1970-95	1970-95	1970-95
Autriche	1970-94	1970-94	1970-94	1970-94	1970-94	1970-94	1970-94	1970-94
Belgique	1970-94	1970-94	1978-94	1978-94	1978-94	1978-94	1978-94	1978-94
Canada	1974-94	1974-95	1971-94	1971-83	1971-94	1979-94	1971-94	1971-94
Danemark	1970-95	1970-95	1970-95	1977-95	1970-95	1970-95	1970-95	1970-95
Finlande	1972-94	1972-94	1970-90	1970-90	1970-90	1970-90	1970-90	1972-90
France	1972-95	1972-95	1972-95	1972-95	1972-95	1978-95	1972-96	1972-96
Allemagne	1970-95	1970-95	1970-95	1970-95	1970-95	1974-95	1970-95	1970-95
Islande	1972-95	1972-95	1972-93	1972-85	1972-85	1972-85	1983-85	1972-93
Italie	1973-94	1973-94	1973-85	1973-85	1973-75	1985-89	1973-75	1973-75
			et	et	et		et	et
			1985-89	1985-89	1985-89		1985-89	1985-89
Pays-Bas	1975-95	1975-95	1975-95	1975-95	1975-95	1975-95	1975-95	1975-95
Norvège	1972-94	1972-94	1970-94	1970-94	1970-77	1980-94	1970-94	1972-94
					et			
					1980-94			
Espagne	1970-93	1970-94	1980-94	1980-94	1980-93	1980-93	1980-94	1980-94
Suède	1970-95	1970-95	1970-94	1970-95	1970-94	1970-94	1970-94	1970-94
Suisse	1970-84	1970-84	1970-94	1970-84	1970-84	1970-84	1970-84	1970-84
Royaume-Uni	1970-95	1970-95	1973-95	1970-96	1970-95	1973-95	1970-95	1970-95
États-Unis	1972-96	1972-96	1972-94	1972-95	1972-94	1980-94	1972-94	1972-94

Note : Ces informations proviennent des Statistiques financières internationales publiées par le FMI.

Bibliographie

- AFONSO, J.R.R. (1996), "Descentralização Fiscal, Efeitos Macroeconômicos e Função de Estabilização: o Caso (Peculiar) do Brasil", Document présenté lors du VIIe Séminaire régional sur la politique budgétaire de la CEPALC, Santiago, Chili.
- AGARWALA, R. (1992), "China, Reforming Intergovernmental Fiscal Relations", *World Bank Discussion Papers No. 178*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- AIZENMAN, J. ET N.P. MARION (1993), "Policy Uncertainty, Persistence and Growth", *Review of International Economics*, 1.
- ASCHAUER, D. (1989), "Is Government Spending Productive?", *Journal of Monetary Economics*, 23.
- ASHER, M.G. (1989), "A Comparative Overview of ASEAN Fiscal Systems and Practices", in M.G. ASHER (dir. pub.), *Fiscal Systems and Practices in ASEAN: Trends, Impact and Evaluation*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapour.
- ASHER, M.G. (1992), "Lessons from Tax Reforms in the Asia-Pacific Region", *Asian Development Review*, 10.
- BANQUE MONDIALE (1997), *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, D.C.
- BARRO, R.J. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98.
- BLONDAL, J. (1997), « Le Fédéralisme budgétaire dans les pays de l'OCDE », présenté lors du séminaire OCDE-FASR sur la décentralisation, les relations budgétaires entre différents niveaux de gouvernement et la gestion macro-économique des affaires publiques, Brasília, Brésil.
- BOADWAY, R., S. ROBERTS ET A. SHAH (1994), "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective", *Policy Research Working Paper No. 1259*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- CRANE, R. (1995), "The Practice of Regional Development in Indonesia: Resolving Central-Local Co-ordination Issues in Planning and Finance", *Public Administration and Development*, 15.

- DAVOODI, H. ET H.-F. ZOU (1997), "Fiscal Decentralisation and Economic Growth: A Cross-Country Study", *Journal of Urban Economics*.
- DEVARAJAN, S., V. SWAROOP, ET H.-F. ZOU (1996), "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth", *Journal of Monetary Economics*, 37.
- DORNBUSCH, R. ET S. FISCHER (1993), "Moderate Inflation", *World Bank Economic Review*, 7.
- EASTERLY, W.R. ET S. REBELO (1993), "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", *NBER Working Paper No. 4499*.
- ESCAP (1991), "Fiscal Decentralisation and the Mobilization and Use of National Resources for Development: Issues, Experience and Policies in the ESCAP Region", *Development Papers No. 11*, Bangkok.
- FAN, G. (1995), "Des Nouvelles règles des finances publiques", (en chinois), ronéotypé.
- FAN, G. (1996), "Growth of 'Off-budget Revenue' and Evolution of Local Governance in China", China Reform Foundation, National Economic Research Institute, Pékin, ronéotypé.
- FUKASAKU, K. (1997), "Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Governance: Asian Perspectives", présenté lors du séminaire OCDE-FASR sur la décentralisation, les relations budgétaires entre différents niveaux de gouvernement et la gestion macro-économique des affaires publiques, Brasilia, Brésil.
- FUKASAKU, K. ET D. WALL (1994), *La « Longue marche » de la Chine vers une économie ouverte*, Études du Centre de Développement, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- GORDON, R. (1983), "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, 95.
- VON HAGEN, J. ET I. HARDEN (1995), "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, 39.
- HART, O. ET B. HOLMSTROM (1987), "The Theory of Contracts", in T. BEWLEY (dir. pub.), *Advances in Economic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- HILL, H. (1996), *The Indonesian Economy since 1966*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- HUTHER, J. ET A. SHAH (1996), "A Simple Measure of Good Governance and its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralisation", ronéotypé, Banque mondiale, Washington, D.C.
- INMAN, R.P. ET D.L. RUBINFELD (1996), "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview", *Journal of Public Economics*, 60.
- JIAN, T., J. SACHS ET A. WARNER (1996), "Trends in Regional Inequality in China", *China Economic Review*, 7.
- JOSHI, V. ET I.M.D. LITTLE (1994), *India, Macroeconomics and Political Economy, 1964-1991*, Oxford University Press, Oxford, Royaume Uni.
- KOHLI, K.N. (1991), "The Role of Fiscal Policy in Asian Economic Development", *Asian Development Review*, 9.

- LAFFONT, J.-J. ET C. SENIK-LEYGONIE (1997), *Contrôle des prix et économie des institutions en Chine*, Études du Centre de Développement, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- MA, J. (1995), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in China", *Asian Economic Journal*, 9.
- MANASAN, R.G. (1990), "A Review of Fiscal Policy Reforms in the ASEAN Countries in the 1980s", *Philippine Institute for Development Studies Working Paper No. 90-14*, Manille.
- McLURE, C.E., JR. (1997), "Topics in the Theory of Revenue Assignment" in M.I. BLEJER et T. TER-MINASSIAN, *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi*, Routledge, Londres.
- MELLO, L.R., DE, JR. (1997a), "Fiscal Federalism and Macroeconomic Stability in Brazil: Background and Perspectives", présenté lors du séminaire OCDE-FASR sur la décentralisation, les relations budgétaires entre différents niveaux de gouvernement et la gestion macro-économique des affaires publiques, Brasília, Brésil.
- MELLO, L.R., DE, JR. (1997b), "Fiscal Federalism, Sub-national Finances, and Economic Growth: The Case of Brazil", University of Kent, Royaume-Uni, ronéotypé.
- NAGARAJ, R., A. VAROUDAKIS ET M.-A. VÉGANZONÈS (1998), "Long-run Growth Trends and Convergence Across Indian States", Document technique du Centre de Développement de l'OCDE, No. 131, Paris.
- PRUD'HOMME, R. (1995), "On the Dangers of Decentralisation", *World Bank Research Observer*, août 1995.
- RAM, R. (1986), "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-section and Time Series Data", *American Economic Review*, 76.
- REZK, E. (1997), "Experiences of Decentralisation and Inter-Governmental Fiscal Relations in Latin America", présenté lors du séminaire OCDE-FASR sur la décentralisation, les relations budgétaires entre différents niveaux de gouvernement et la gestion macro-économique des affaires publiques, Brasilia, Brésil.
- ROBINSON, D. *et al.* (1991), "Thailand: Adjusting to Success – Current Policy Issues", *IMF Occasional Paper No. 85*, Fonds monétaire international, Washington, D.C.
- RODRIK, D. (1996), "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments", *NBER Discussion Paper No. 5537*, avril.
- ROY, J. (1995), "Macroeconomic Management and Fiscal Decentralisation", *EDI Seminar Series*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- SALLEH, I.M. ET S.D. MEYANATHAN (1993), *The Lessons of East Asia: Malaysia – Growth, Equity and Structural Transformation*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- SHAH, A. (1990), "The New Fiscal Federalism in Brazil", *World Bank Discussion Papers No. 124*.
- SHAH, A. (1994), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", *World Bank Policy and Research Series Paper No. 23*, Banque mondiale, Washington, D.C.

- SHAH, A. ET Z. QURESHI (1994), "Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia, Issues and Reform, Options", *World Bank Discussion Papers n° 239*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- TANZI, V. (1987), "The Public Sector in the Market Economies of Developing Asia", *Asian Development Review*, 5.
- TANZI, V. (1995), "Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", Conférence annuelle de la Banque sur l'économie du développement, Banque mondiale, Washington, D.C.
- TANZI, V. (1997), "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective", présenté lors du séminaire OCDE-FASR sur la décentralisation, les relations budgétaires entre différents niveaux de gouvernement et la gestion macro-économique des affaires publiques, Brasilia, Brésil.
- TANZI, V. ET P. SHOME (1992), "The Role of Taxation in the Development of East Asian Economies", in T. ITO ET A.O. KRUEGER (dir. pub.), (1992), *The Political Economy of Tax Reform*, The University of Chicago Press, Chicago.
- TANZI, V. ET L. SCHUKNECHT (1997), "Reconsidering the Fiscal Role of Government: the International Perspective", Rapport présenté lors du séminaire de l'AEA intitulé *Reconsidering the Fiscal Role of Government*.
- TER-MINASSIAN, T. (1997), "Decentralisation and Macroeconomic Management", présenté lors du séminaire OCDE-FASR sur la décentralisation, les relations budgétaires entre différents niveaux de gouvernement et la gestion macro-économique des affaires publiques, Brasilia, Brésil.
- XAVIER, J.A. (1996), "Budget Reform – the Malaysian Experience", *Public Administration and Development*, 16.
- WALLICH, C.I. (1996), "Russia's Dilemma", in C.I. WALLICH (dir. pub.), *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- WEINGAST, B.R., K.A. SHEPSLE ET C. JOHNSEN (1981), "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy* 89, No. 41
- WILDASIN, D. (1996), "Introduction: Fiscal Aspects of Evolving Federations", *International Tax and Public Finance*, 3.
- WORLD BANK (1992), *Malaysia: Fiscal Reform for Stable Growth*, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, Royaume Uni.
- ZHANG, T. ET H.-F. ZOU (1997), "Fiscal Decentralisation, Public Spending, and Economic Growth in China", *Journal of Public Economics*.

Le fédéralisme budgétaire dans les pays de l'OCDE

Jon Blondal

Introduction

Le fédéralisme budgétaire dans les pays Membres de l'OCDE est l'une des questions de gestion des affaires publiques les plus complexes qui se posent aux pays de l'OCDE. Précisons d'emblée que le terme de « fédéralisme budgétaire » est utilisé pour des raisons de commodité, et non parce que nous limitons aux pays fédéraux notre étude des relations budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement. A cet égard, les problèmes rencontrés par les pays centralisés et les pays fédéraux sont dans une large mesure analogues.

Vue d'ensemble

Les dispositifs de fédéralisme budgétaire en place dans les pays de l'OCDE reflètent la grande variété des possibilités dans ce domaine. Certains pays se caractérisent par des gouvernements infranationaux investis de pouvoirs considérables ; dans d'autres, ces derniers n'ont que très peu de pouvoirs, et il existe toutes les variantes possibles entre ces deux extrêmes. Il n'y a donc pas de « modèle OCDE » unique.

La méthode utilisée pour comparer les dispositifs de fédéralisme budgétaire entre pays Membres consiste à étudier la part qui revient aux gouvernements infranationaux dans les recettes publiques totales, en particulier fiscales. Dans la mesure où les impôts et taxes collectés constituent une contrainte financière importante, ils peuvent servir d'indicateurs du degré d'autonomie d'un gouvernement infranational dans chaque pays Membre.

Tous les détails sont mentionnés dans le tableau 1, mais si l'on veut généraliser les conclusions, on peut dire que c'est dans les pays fédéraux que les gouvernements infranationaux sont les plus puissants. Cette conclusion n'est pas surprenante et se vérifie sur le plan historique. Les pays fédéraux sont suivis par les pays nordiques et

les Pays-Bas, qui sont tous des pays centralisés présentant d'une certaine manière une tradition de gestion des affaires publiques analogue. Autre point notable, dans ces pays, les gouvernements infranationaux acquièrent des pouvoirs de plus en plus étendus depuis quelques années. C'est dans les pays centralisés de tradition napoléonienne ou westministérienne (France, Grèce, Italie, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) que l'on trouve les gouvernements infranationaux les moins puissants.

Les recettes perçues par les collectivités locales ne constituent que l'un des aspects de la question. Il convient également de considérer la part des dépenses totales mises en œuvre par ces niveaux de gouvernement.

Tableau 1. Part des collectivités locales dans l'ensemble des dépenses publiques
(les chiffres se rapportent à 1994 – en pourcentage)

Allemagne	32.0
Australie	45.4
Autriche	25.2
Belgique	11.3
Canada	55.3
Danemark	51.7
Espagne	20.4
États-Unis	38.7
Finlande	28.2
France	14.2
Grèce	7.9
Irlande	26.4
Islande	19.4
Italie	23.1
Japon	36.6
Pays-Bas	25.7
Portugal	8.3
Royaume-Uni	25.3
Suède	34.5
Suisse	43.6

Source: OECD

Les chiffres sont donnés dans le tableau 2. En règle générale, la part des dépenses totales des gouvernements infranationaux est supérieure à leur part des recettes totales. Cet écart est dû en grande partie aux transferts de ressources émanant du gouvernement central en direction des niveaux de gouvernement infranationaux. Cependant, ces chiffres ne permettent pas de classer les pays dans des catégories bien distinctes. Certains pays fédéraux, dont l'Australie, se caractérisent par des transferts de ressources très importants en direction des gouvernements infranationaux, alors que ces transferts sont relativement faibles dans d'autres pays fédéraux, par exemple les États-Unis. De même, certains pays nordiques, tels que le Danemark, se caractérisent par des transferts importants et d'autres, comme l'Islande, par des transferts assez

Tableau 2. Part des collectivités locales dans l'ensemble des recettes publiques
(les chiffres se rapportent à 1994 – en pourcentage)

Allemagne	29.4
Australie	22.9
Autriche	7.0
Belgique	50.0
Canada	29.1
Danemark	21.9
Espagne	10.7
États-Unis	29.0
Finlande	3.6
France	19.1
Grèce	5.4
Irlande	9.9
Islande	22.9
Italie	7.0
Japon	7.1
Pays-Bas	12.6
Portugal	31.3
Royaume-Uni	39.5
Suède	6.0
Suisse	34.3

Source: OECD.

limités. D'une manière générale, les pays centralisés ont tendance à transférer davantage de ressources vers les niveaux de gouvernement infranationaux. La question de ces transferts de fonds publics est détaillée plus loin.

Ces conclusions appellent néanmoins quelques réserves. Premièrement, la différence dans les régimes de comptabilisation des recettes et des dépenses publiques et de traitement des ressources destinées à la protection sociale peut influencer considérablement sur les flux financiers dont les pays font état. Deuxièmement, par définition, les chiffres ne reflètent que les flux financiers et n'intègrent pas les missions conférées par le gouvernement central aux niveaux de gouvernement inférieurs. Néanmoins, les observations empiriques tendent à confirmer les conclusions générales.

Enfin, les dispositifs de fédéralisme budgétaire actuellement en vigueur dans les pays Membres dépendent largement des traditions et de l'histoire de chaque pays. Si les pays Membres devaient mettre leur système en place aujourd'hui en partant de zéro, il ne fait aucun doute qu'ils aboutiraient à des résultats différents. Les pays de l'OCDE ont actuellement tendance à renforcer leurs gouvernements infranationaux et à leur donner davantage de responsabilités en termes de recettes et de dépenses. Mais l'histoire et les traditions mêmes de ces pays, qui ont façonné les dispositifs actuels, ralentissent le rythme des réformes dans ce domaine. Le gouvernement central

restera toujours le niveau de gouvernement dominant. Dans les pays disposant de gouvernements infranationaux forts, comme les États-Unis, le gouvernement fédéral conserve tout de même les deux tiers de toute l'activité gouvernementale.

Problèmes

Les pays Membres de l'OCDE sont confrontés à certains problèmes liés au fédéralisme budgétaire, notamment :

- la discipline budgétaire d'ensemble,
- les mesures de stabilisation économique,
- l'efficacité de la répartition des ressources,
- les considérations d'équité entre les régions,
- l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre.

Il s'agit de problèmes d'une grande ampleur, mais qui sont liés à plus d'un égard, et essentiels au succès du fédéralisme budgétaire.

La discipline budgétaire d'ensemble

L'objectif premier de tout système budgétaire est, ou devrait être, de maintenir une discipline budgétaire d'ensemble, c'est-à-dire de faire en sorte que les dépenses ne soient pas supérieures aux recettes. Les gouvernements centraux craignent habituellement que certains gouvernements infranationaux ne se montrent pas très responsables sur ce point et accumulent un endettement excessif et non viable.

Les pays Membres ont adopté trois approches différentes pour imposer la discipline budgétaire aux niveaux de gouvernements inférieurs. Dans la première, le gouvernement central n'applique aucune restriction aux emprunts des collectivités locales et laisse au marché le soin d'imposer la discipline nécessaire. C'est ce qui est pratiqué aux États-Unis et au Canada.

La deuxième approche peut être appelée la méthode des « contrôles administratifs ». Les collectivités locales doivent consulter le gouvernement central sur leurs projets d'emprunt, pour l'ensemble des projets ou au cas par cas. (Ces consultations comportent habituellement une discussion sur les autres aspects des finances locales, c'est-à-dire le niveau global des recettes et des dépenses.) On parle de « consultations », mais en cas de désaccord entre le gouvernement central et les collectivités locales, c'est généralement le point de vue du gouvernement central qui l'emporte. C'est l'approche la plus fréquente dans les pays de l'OCDE, illustrée surtout par les pays nordiques, l'Allemagne (avec le Conseil de planification financière), et l'Australie (avec son *National Loans Council*—conseil des emprunts nationaux).

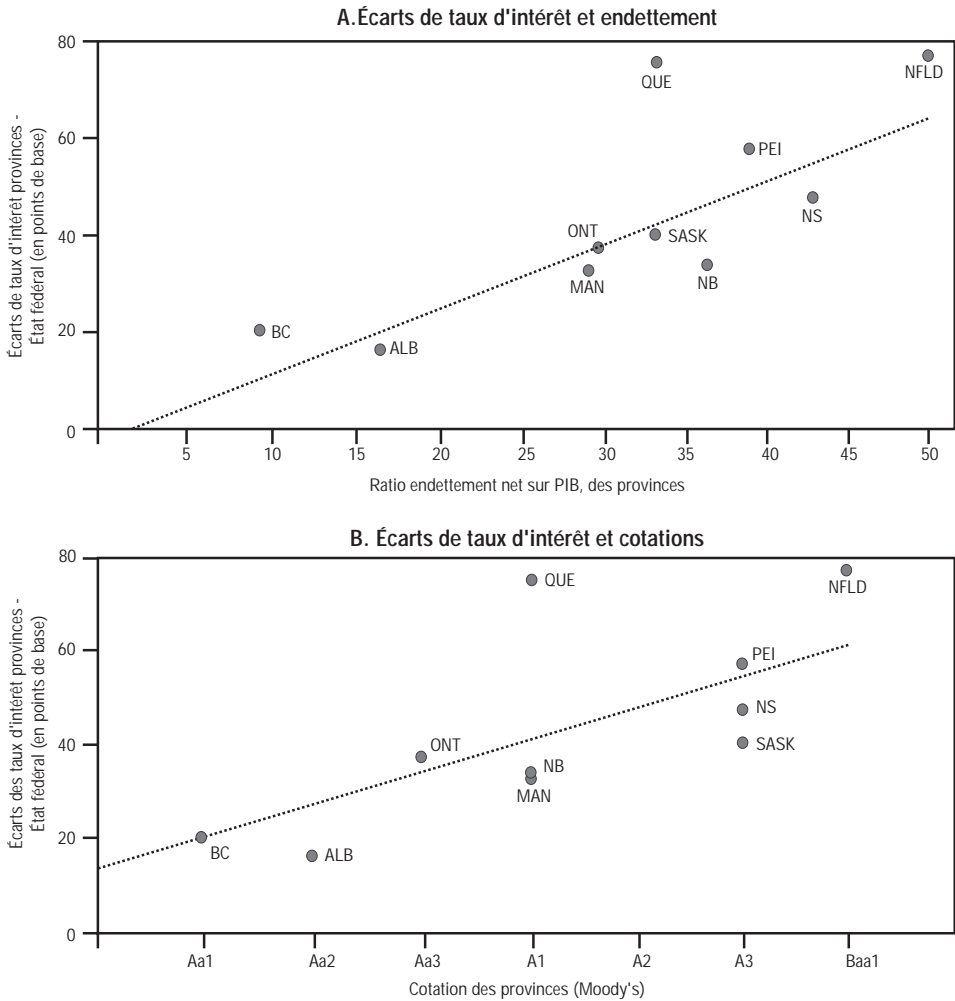
Dans la troisième approche, le gouvernement central définit des règles générales régissant le niveau d'emprunt autorisé pour les gouvernements infranationaux. Ces systèmes opèrent une distinction entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement, et n'autorisent que les emprunts destinés à financer des dépenses d'investissement. Ils s'accompagnent souvent de contrôles administratifs. Bien que de nature un peu différente, les critères de Maastricht, en vue de l'Union monétaire, plafonnant les déficits budgétaires et la dette publique à respectivement 3 pour cent et 60 pour cent du PIB, fournissent une illustration de ce type d'approche.

Lorsque l'on étudie ces trois approches, on observe que deux pays Membres seulement, les États-Unis et le Canada, laissent au marché le soin d'imposer une discipline budgétaire aux niveaux de gouvernement infranationaux. Les pays Membres de l'OCDE disposent de marchés financiers évolués et d'un système d'information financière de grande qualité. Il semble donc que l'approche de la discipline par le marché devrait porter ses fruits. D'ailleurs, cette approche fonctionne très bien aux États-Unis et au Canada. Aux États-Unis, les gouvernements infranationaux affichent des niveaux d'endettement relativement modestes. Au Canada, les gouvernements infranationaux avaient accumulé un fort taux d'endettement au début des années 90. Mais suite au recul des cotes de crédit attribuées par les organismes de notation et à la hausse des différentiels de taux d'intérêt, les gouvernements des provinces canadiennes ont adopté de rigoureux programmes d'assainissement budgétaire (voir figure 1).

Dans ce cas, pourquoi les pays Membres ne sont-ils pas plus nombreux à adopter cette approche si elle fonctionne si bien aux États-Unis et au Canada ? La raison tient au fait que dans ces deux pays, il n'est pas prévu que le gouvernement central renfloue les niveaux de gouvernements inférieurs si ces derniers ont des problèmes financiers. Dans d'autres pays Membres, on estime généralement que le gouvernement central leur prêterait assistance. Les gouvernements centraux pourraient bien sûr s'efforcer de modifier cette opinion au fil du temps, essentiellement en s'abstenant de venir en aide aux collectivités locales en difficulté. À défaut, les gouvernements centraux doivent influencer plus directement sur les opérations d'emprunt des niveaux de gouvernement inférieurs, que ce soit par la définition de règles ou par des contrôles administratifs.

Les systèmes fondés sur des règles contraignantes ont l'avantage d'être transparents et expéditifs. Cependant, d'une manière générale, ils n'ont pas très bonne presse. On dit qu'ils sont rigides et qu'ils perdent toute crédibilité si les règles ne sont pas respectées. On dit aussi qu'ils se prêtent à toutes sortes d'incitations à contourner les règles. Il y a bien sûr du vrai dans ces affirmations. Mais les critères de Maastricht pour l'Union monétaire européenne et leur impact sur les efforts d'assainissement budgétaire en Europe mettent en lumière le rôle important que peuvent jouer ces règles. Les pays Membres vont sans doute s'orienter de plus en plus vers ces systèmes et se détourner des contrôles administratifs qui, bien que flexibles, sont souvent lourds et fastidieux.

Figure 1. Taux d'intérêt, endettement et cotation des provinces



Notes : ALB : Alberta ; BC : Colombie britannique ; MAN : Manitoba ; NB : Nouveau Brunswick ; ONT : Ontario ; SASK : Saskatchewan ; NS : Nouvelle Écosse ; PEI : Île du Prince-Édouard ; QUE : Québec ; NFLD : Terre-Neuve et Labrador.

L'écart des taux d'intérêt (variable SPREAD) mesure la différence, en points de base, entre les taux d'intérêts sur les titres d'emprunt des provinces et ceux de l'État fédéral en avril 1995. Le ratio endettement net sur PIB (variable DEBT) correspond à l'année financière 1994/95. La variable CREDIT a été créée pour quantifier leur relation : la cotation la plus élevée pour une province (Aa 1) vaut 1 et chaque cotation inférieure est diminuée de 1. Les meilleures estimations (t de Student entre parenthèses) pour toutes les provinces sauf Québec sont données par :

(1) $SPREAD = 2.2 + 1.32 DEBT$, $R^2 = 0.792$;

(-0.2) (5.2)

(2) $SPREAD = 5.4 + 7.95 CREDIT$, $R^2 = 0.766$;

(0.6) (4.8)

Source : Calculs du Département des Affaires financières et du Secrétariat de l'OCDE.

Mesures de stabilisation économique

Dans les pays Membres, la politique budgétaire constitue un outil important pour les mesures de stabilisation économique, et seuls les gouvernements centraux sont dans une position qui leur permet de gérer effectivement les stabilisateurs automatiques. Cette situation est manifeste dans tous les pays Membres.

Les critères de Maastricht pour l'Union monétaire européenne font de cet aspect une question émergente pour les membres de l'Union européenne, que l'on peut assimiler à des gouvernements infranationaux dans ce contexte. En effet, ces pays se contraignent eux-mêmes à ne pas dépasser un plafond de déficit budgétaire donné. Ce plafond n'est pas différent pour les pays qui bénéficient d'une croissance solide et pour ceux qui traversent une récession. Dans la mesure où chaque pays fait fonctionner ses propres stabilisateurs automatiques et où il n'y a pas de ressources communautaires centrales, il est possible que ces pays rencontrent au niveau individuel certains problèmes d'ajustement. Ce point a été pris en compte dans le Pacte de stabilité et de croissance, qui offre une certaine flexibilité aux États membres et leur autorise des déficits plus importants en période de récession économique. On peut, en revanche, se demander si cette flexibilité sera suffisante.

Cette situation diffère grandement de celle des États-Unis, où le gouvernement fédéral est en grande partie responsable de l'utilisation des stabilisateurs automatiques. Ainsi, lorsqu'une grave récession a frappé la Californie, les flux financiers du gouvernement fédéral en direction de cet État ont considérablement augmenté (allocations chômage et autres prestations sociales) et les flux financiers de l'État de Californie en direction du gouvernement fédéral ont fortement baissé (baisse de l'activité économique entraînant une baisse de l'impôt). Cette situation a facilité le processus d'ajustement en Californie.

Cet exemple souligne le fait que les stabilisateurs automatiques doivent se situer au niveau de gouvernement central et non infranational. Il sera intéressant de voir si les stabilisateurs économiques dans les pays membres de l'Union européenne n'évolueront pas vers davantage de centralisation.

Efficacité de la répartition et équité entre les régions

L'efficacité de la répartition et l'équité entre les régions sont étroitement liées. L'efficacité de la répartition renvoie à la façon optimale de distribuer les ressources, c'est-à-dire de dépenser les deniers publics là où ils sont les plus nécessaires. À cet égard, le principal avantage qu'il y a à renforcer les collectivités locales est qu'elles sont plus proches de la population et donc mieux à même de répondre aux souhaits et aux besoins spécifiques de chaque communauté. Elles possèdent une marge de manœuvre plus importante en termes d'innovation et de souplesse pour répondre à ces souhaits et besoins. Il n'existe plus de norme unique. En conséquence, quasiment par définition, renforcer les gouvernements infranationaux signifie accroître l'efficacité de la répartition.

Cependant, il faut également tenir compte des considérations d'équité entre les régions. Cette notion fait référence aux disparités entre les différents gouvernements infranationaux, que ce soit au niveau des ressources financières dont ils disposent, ou des coûts de fourniture des services. Ainsi, est-il normal que les personnes vivant dans des zones riches bénéficient de services sophistiqués alors que les personnes vivant dans des zones pauvres doivent se battre pour obtenir des services élémentaires ? De même, est-il normal que les personnes habitant en zone urbaine bénéficient de services de meilleure qualité que les personnes habitant dans des zones moins densément peuplées ? La reconnaissance de l'existence de ces disparités militerait en faveur d'un gouvernement central fort afin d'assurer l'équité.

Le fédéralisme budgétaire doit donc rechercher un équilibre entre ces deux pôles : des collectivités locales puissantes pour parvenir à l'efficacité de la répartition, contre un gouvernement central puissant pour promouvoir l'équité. Pour certains, les disparités entre les régions sont le prix à payer en échange de collectivités locales puissantes. Pour d'autres, ces disparités devraient exclure l'existence des collectivités locales puissantes. Aucun pays Membre n'illustre ces situations extrêmes. Cependant, on pourrait dire que les États-Unis se rapprochent du premier cas et des pays tels que le Royaume-Uni du deuxième. Dans une situation de moyen terme, le gouvernement central comble généralement le fossé entre la capacité de prélèvement fiscal et les besoins de ressources des différentes collectivités locales *via* les transferts.

Il existe de nombreux types de dispositifs de transfert. Ils forment un continuum en termes de degré de liberté laissé aux collectivités locales. Certains sont relativement simples alors que d'autres mettent en jeu des formules complexes et nombre d'entre eux incluent des conditions détaillées concernant l'utilisation des transferts.

Du point de vue du gouvernement central, ces conditions sont nécessaires pour garantir que l'argent est consacré à l'amélioration des services qui constituent le fondement de l'existence des transferts. Ainsi, si le gouvernement central décide d'améliorer la qualité de l'enseignement et soutient cette politique en opérant des transferts en direction des collectivités locales qui sont chargées des écoles, il voudra s'assurer que l'argent est effectivement utilisé dans ce but. Il peut aller plus loin et insister pour que l'argent soit consacré à l'amélioration d'un aspect spécifique des établissements scolaires, par exemple l'enseignement des sciences. Il peut aussi insister pour que l'argent soit consacré à des achats d'équipement de laboratoire. Et il faut multiplier cela par les centaines, ou les milliers, de programmes de transfert en cours. Du point de vue du gouvernement central, ces conditions relatives aux programmes de transfert sont nécessaires pour assurer que les initiatives nationales sont mises en place de façon uniforme sur l'ensemble du pays.

Cependant, les pays Membres mettent en œuvre des réformes en profondeur dans ce domaine. Les grandes lignes de ces réformes sont les mêmes dans la plupart des pays : le pendule oscille dans l'autre sens. Les différents programmes de transfert sont stabilisés et les conditions liées à ces transferts s'assouplissent considérablement. La motivation première est généralement de réduire les dépenses du gouvernement

central car ces réformes s'accompagnent habituellement de coupes dans le montant total des transferts, ce qui se justifie au niveau de l'efficacité de la répartition : les collectivités locales pourront faire un meilleur usage de ces fonds si elles disposent de davantage de liberté d'utilisation. En outre, elles demanderont en conséquence moins de ressources.

Il est trop tôt pour estimer l'impact de ces réformes. Cependant, l'expérience des pays Membres semble indiquer qu'il peut s'agir là d'une situation favorable aux deux parties. Le gouvernement central y gagne car il réduit ses dépenses et les collectivités locales y gagnent car elles peuvent faire meilleur usage des ressources émanant du gouvernement central.

Les autres réformes entreprises dans les pays Membres afin d'accroître l'efficacité de la répartition incluent des mesures visant à clarifier le rôle de chaque niveau de gouvernement dans des secteurs particuliers pour éviter la duplication des efforts. De même, des efforts sont entrepris pour clarifier les responsabilités en matière de financement des programmes de dépenses pour éviter que le gouvernement central soit responsable, entièrement ou sur une base de partage des coûts, du financement des programmes de dépenses administrés par les collectivités locales. Ces dernières devraient être davantage incitées à limiter leurs dépenses.

Le Canada s'est, par exemple, lancé dans un vaste programme de réforme du système de transferts fédéraux en direction des provinces. Le système complexe de transferts distincts pour la protection sociale, l'enseignement post-secondaire et la santé, en partie sur une base de partage des coûts, est en train d'être unifié pour aboutir à un transfert canadien unique en matière de santé et de programmes sociaux (Canada Health and Social Transfer). Ce transfert revêtira la forme d'une subvention globale, et non pas d'un transfert de ressources illimitées sur une base de partage des coûts. Cette réforme s'accompagne d'une baisse du montant total des transferts en direction des provinces, en pourcentage du PIB, égale à un cinquième sur trois ans.

Efficacité et efficience de la mise en œuvre

La dernière question est celle de l'efficacité et de l'efficience de l'activité. Cette question comporte deux facettes. La première est de savoir si les gouvernements infranationaux possèdent la capacité administrative et technique de mener à bien les fonctions qui leur sont confiées. La deuxième se rattache à l'efficience « d'optimisation des ressources » : les collectivités locales exécutent-elles leurs missions au moindre coût ?

La question de la capacité administrative et technique est généralement liée à la taille des collectivités locales. Il existe un seuil au-dessous duquel les économies d'échelle nécessaires ne peuvent pas être atteintes. La taille insuffisante des collectivités locales constitue un problème dans la majorité des pays Membres. Ces derniers ont tendance à résoudre ce problème de l'une des deux façons suivantes : soit en fusionnant ces collectivités pour qu'elles constituent des unités plus importantes, soit en créant

des organismes spécialisés administrés par plusieurs collectivités locales. Ainsi, un établissement d'enseignement secondaire peut être administré conjointement par plusieurs collectivités de petite taille. L'expérience des pays Membres indique que, même si la seconde solution est plus simple d'un point de vue politique, c'est la première qui devrait être choisie pour des raisons d'efficacité et d'efficience. En effet, une pléthore d'organismes spécialisés peut brouiller les responsabilités et, par conséquent, l'efficacité et l'efficience peuvent en pâtir.

En outre, les pays Membres s'efforcent de garantir que les services publics sont gérés à moindre coût par les collectivités locales. Dans la plupart des cas, il s'agit d'un problème pour l'électorat de chaque collectivité. Cela souligne l'importance de l'existence de principes clairs en matière de responsabilité. Il existe toutefois une exception notable à cette approche non interventionniste : le Royaume-Uni. Ce pays a mis en place une Commission de vérification pour les collectivités locales (*Audit Commission for Local Governments*), rédigé une Charte des citoyens (*Citizens' Charter*) qui fixe des niveaux de rendement pour les différents services publics et instauré un programme d'appel d'offres obligatoire (*Compulsory Competitive Tendering*) pour les collectivités locales.

La Commission de vérification est chargée de vérifier les finances et les performances de chaque collectivité locale. Elle doit son influence principale au respect dont elle bénéficie et au fait qu'elle fournit à l'électorat des informations qui lui permettent de demander des comptes aux collectivités locales. Elle a, par exemple, fixé des tableaux de classement pour comparer l'efficience et l'efficacité de chaque collectivité concernant la fourniture d'un même service. Pourquoi la collectivité locale « A » dépense-t-elle davantage d'argent que la collectivité locale « B » pour fournir un service donné ?

La Charte des citoyens a mis en place un cadre permettant « de fixer, de contrôler et de publier des normes claires concernant les services que chaque utilisateur peut raisonnablement attendre (et) de rendre publics les résultats obtenus par rapport à ces normes ». Des chartes de ce type ont été rédigées pour tout un éventail de services fournis par les collectivités locales, dont l'enseignement et le logement social. L'un des principaux avantages de ces chartes est qu'elles se situent au niveau de chaque utilisateur et qu'elles constituent une référence permettant à ce dernier de juger les performances des services publics.

Le programme d'appel d'offres obligatoire demande aux collectivités locales de confronter à l'offre du marché certaines activités spécifiques. Dans le principe, cette procédure consiste essentiellement à sous-traiter au secteur privé mais le personnel interne peut être en concurrence avec un sous-traitant externe dans le processus d'appel d'offres. Les activités qui en font l'objet ne seront donc pas forcément sous-traitées à des fournisseurs privés. L'objectif est de confronter le personnel interne à la discipline du marché et de stimuler ainsi l'efficience. A l'origine, ce programme a été mis en place pour les tâches manuelles, telles que l'enlèvement des ordures et les services de nettoyage, mais il est progressivement étendu aux activités de bureau, telles que les services juridiques et financiers.

Toutes ces initiatives britanniques (Commission de vérification, Charte des citoyens et programme d'appel d'offres obligatoire) semblent effectivement fortement accroître l'efficacité et l'efficacité dans la fourniture des services par les collectivités locales.

Conclusion

Cet aperçu des dispositifs de fédéralisme budgétaire dans les pays Membres révèle qu'il n'existe pas un « modèle OCDE » unique. Les dispositifs sont très divers d'un pays Membre à l'autre. Le débat sur les principales questions relatives au fédéralisme budgétaire qui se posent aux pays Membres a révélé l'étendue des considérations qui doivent être prises en compte lors de la conception de dispositifs de fédéralisme budgétaire.

En conclusion, rappelons que les dispositifs institutionnels sont bien sûr très importants, mais qu'ils ne garantissent pas en eux-mêmes la réussite ou l'échec. Au bout du compte, c'est la volonté politique qui détermine la réussite ou l'échec. Les dispositifs institutionnels peuvent faciliter l'obtention de bons résultats en termes de fédéralisme budgétaire si la volonté politique est présente, mais ils ne pourront jamais compenser une absence de volonté politique.

DEUXIÈME PARTIE

LE POINT DE VUE DES DÉCIDEURS

Argentine

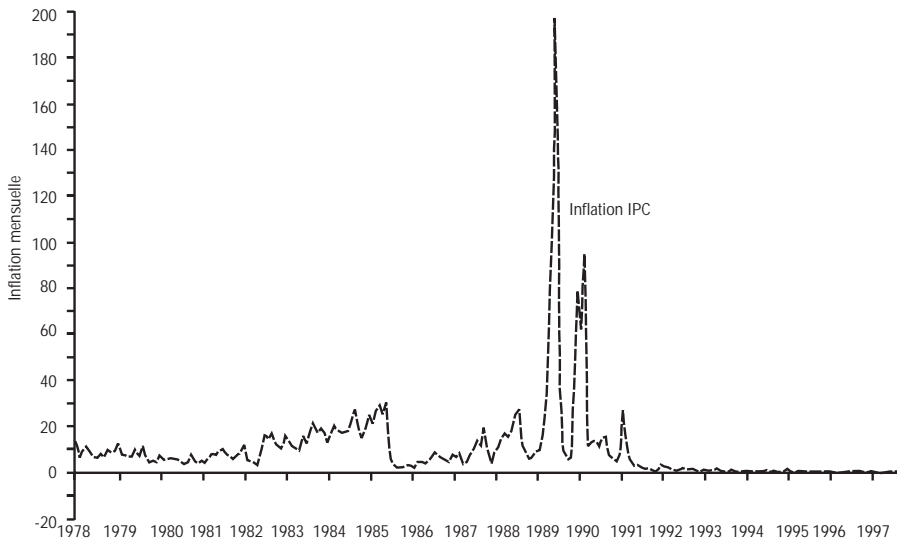
Andrew Powell¹

Cette brève contribution vise à exposer les effets de la « *loi de convertibilité* » de 1991 sur l'économie de l'Argentine, et plus particulièrement sur les finances publiques. Avant d'expliquer le contenu de la loi de convertibilité et de traiter de l'impact potentiel de la convertibilité de la monnaie nationale sur la discipline budgétaire, commençons par dresser un panorama des effets induits par l'adoption d'un plan de convertibilité. Ce dernier a d'ores et déjà été soumis à diverses épreuves dont il faut exposer la nature fluctuante pour mieux souligner la forte crédibilité actuelle de ce plan. Nous aborderons ensuite la politique de convertibilité en cours et, en guise de conclusion, une épreuve à laquelle le plan va devoir prochainement faire face et dont l'issue sera révélatrice : le scrutin présidentiel de 1999.

Les effets de la convertibilité en Argentine

La convertibilité de la monnaie nationale a eu en Argentine des répercussions notables et très différentes de celles induites par les précédentes tentatives de stabilisation. La figure 1 illustre l'évolution récente de l'inflation en Argentine qui doit être mise en parallèle avec les plans alors en vigueur. La figure met clairement en évidence la remarquable stabilisation apparue après 1991. La convertibilité a permis de réduire l'inflation plus rapidement qu'elle avait pu l'être précédemment et, plus important encore, de la juguler. L'Argentine peut à l'heure actuelle se targuer du taux d'inflation le plus bas du monde (taux prévisionnel de 0.7 pour cent pour 1997).

Figure 1. Plans de stabilisation en Argentine



La convertibilité et son corollaire, la stabilité économique, ont occasionné de nombreux autres bouleversements dans le pays et ont notamment eu une incidence marquée sur les taux d'intérêt réels et le système financier du pays. Si l'on se réfère à la figure 2, on peut suivre l'évolution d'un placement de cent pesos effectué en 1940 dans une banque argentine. En termes réels, 90 pour cent environ de cet investissement aurait été perdu dès 1955, 90 autres pour cent l'auraient été en 1975 et de nouveau 90 pour cent en 1982, alors même que le pays n'était pas encore confronté au problème de l'hyperinflation. En 1990 au plus tard, 99.98 pour cent environ du placement d'origine, en termes réels, auraient été perdu. Cet exemple permet d'expliquer les piètres résultats économiques de l'Argentine depuis la guerre et l'absence quasi-totale de base financière dans le pays sur cette période.

La figure montre aussi que les taux d'intérêt réels sont devenus positifs après 1991. Si, en 1991, un investisseur avait retiré 2 centavos d'intérêt seulement sur les 100 pesos placés à l'origine, en 1997 il aurait obtenu plus de 3 centavos, tous ces chiffres s'entendant en prix de 1940. Cette évolution reflète un profond changement de l'attitude adoptée face à l'épargne et à la structure de la dette en Argentine, qui influe à son tour sur l'engagement des Argentins à l'égard de la convertibilité et, par conséquent, sur la crédibilité du régime.

Par le passé, le secteur privé comme le secteur public affichaient une dette libellée en pesos élevée. La dévaluation du peso, régulièrement prônée et généralement présentée comme un moyen d'accroître la compétitivité, permettait en fait de limiter le poids de la dette en pesos. Ces dévaluations fréquentes ont alimenté l'inflation et l'indexation des prix a dû être généralisée. A mesure, toutefois, que l'inflation augmentait, le système d'indexation des prix a perdu de son efficacité et le dollar a de plus en plus fréquemment été utilisé comme monnaie d'échange. Avec l'hyperinflation,

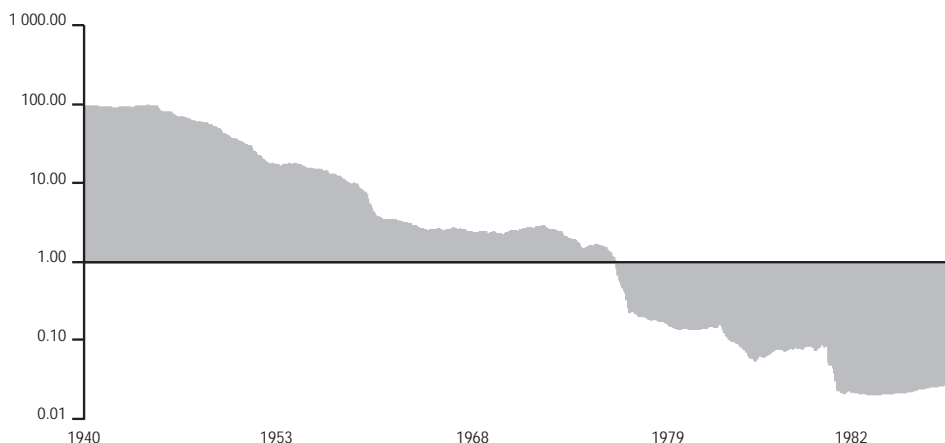
la plupart des grandes transactions ont commencé à être libellées en dollars et l'Argentine a plongé dans un marasme financier tel que le rapport M3/PIB est tombé à 5 pour cent à peine en 1989.

L'hyperinflation a été extrêmement salubre à l'Argentine et l'on pourrait aller jusqu'à affirmer qu'elle a radicalement changé les priorités du pays. La stabilité des prix est devenue l'objectif premier de toute politique et c'est dans ce contexte qu'a été votée la loi de convertibilité de 1991.

Stabilité des prix et convertibilité aidant, le ciel financier argentin s'est à présent considérablement éclairci, à tel point que le rapport M3/PIB a atteint 23 pour cent en octobre 1997. Étant donné que ce ratio se situait à quelque 40-45 pour cent dans les années 1940-50, on peut estimer que 50 pour cent environ des capitaux argentins qui ont été investis à l'étranger dans la période d'après-guerre à l'étranger ont à présent réintégré le pays. Les dépôts bancaires sont aujourd'hui libellés à quelque 55 pour cent en dollars et les prêts consentis par les banques le sont à 62 pour cent.

Le poids de la dette en dollars, tant du secteur privé que du secteur public, a érodé « l'intérêt économique » que présentait la dévaluation en Argentine. Les grandes entreprises, les banques et le secteur public auraient aujourd'hui beaucoup à perdre d'une dévaluation compte tenu de la structure actuelle des contrats de prêt. Cela ne fait qu'intensifier l'engagement du pays dans le plan de convertibilité actuellement en place et renforcer ainsi sa crédibilité.

Figure 2. Rendement cumulé de l'épargne bancaire



Le tableau 1 illustre l'impact extraordinairement positif qu'a eu le plan de convertibilité sur l'économie argentine. Depuis son lancement, la croissance, l'investissement, la productivité et les échanges se sont tous envolés. Il convient de remarquer que la baisse de 4.6 pour cent du PIB intervenue en 1995 est intégrée aux moyennes relatives à la période 1991-97. L'assainissement notable des finances

publiques doit également être souligné. Le déficit budgétaire qui représentait en moyenne près de 6 pour cent du PIB sur la période 1984-90 est en effet tombé à 0.7 pour cent à peine durant la période de convertibilité (1991-97). Ces résultats ont été obtenus sur fond de réforme du régime de pension qui a alourdi d'un point environ par an la part du déficit budgétaire dans le PIB entre 1995 et 1997 inclus.

Tableau 1. **Résultats du Programme**

	1984-90 (pourcentage)	1991-97* (pourcentage)
PIB	-1.4	6.0
Investissement	-6.0	15.9
Productivité du travail	-2.9	4.4
Échanges	4.2	18.4
Équilibre budgétaire/PIB	-5.7	-0.7
M3/PIB	11.8	17.1

Notes: Taux de croissance annuelle moyens, sauf indications contraires.

* Estimations.

Cela ne veut toutefois pas dire que la convertibilité seule soit à l'origine des grandes réformes budgétaires menées en Argentine. L'introduction de ces réformes est le résultat d'une volonté politique ancrée sur les nouvelles exigences d'une population désireuse de voir s'instaurer dans le pays une plus grande stabilité économique. Un train de réformes budgétaires de fond a été engagé dès 1989, avant même le lancement du plan de convertibilité. Celui-ci a toutefois joué un rôle important dans le maintien de la discipline budgétaire.

Cela dit, il semble peu probable qu'un institut d'émission puisse imposer la mise en œuvre de réformes budgétaires à long terme. Il pourrait assurer l'« ancrage » d'une réforme déjà en cours ou pour laquelle il existe déjà une volonté politique de lancement, mais il serait plutôt hasardeux de croire qu'un tel institut puisse faire pencher la balance en faveur d'un programme de réformes budgétaires à longue échéance si la volonté politique de l'engager fait défaut.

Le plan de convertibilité²

Il pourrait être utile à ce stade d'expliquer en quoi consiste le plan de convertibilité, dont trois aspects sont fondamentaux. La banque centrale ou l'institut d'émission est l'un des piliers du programme. Elle doit en effet garantir la totalité de la base monétaire par des réserves internationales. Ce système autorise en fait une certaine souplesse dans la mesure où un tiers de ces réserves peuvent être constituées par des bons du Trésor argentins libellés en dollars dont la valeur varie avec les cours du marché. En d'autres termes, bien qu'aucune politique monétaire active n'ait été

engagée en Argentine, la banque centrale peut, grâce au système de convertibilité en place, aider le système bancaire à faire face à ses engagements financiers sous certaines conditions. Ce système de gage sur des réserves internationales, à l'exclusion des avoirs détenus sous forme de bons du Trésor, permettait à la fin du mois de novembre 1997 de couvrir 99 pour cent des « engagements financiers » de la banque centrale³.

Deuxième point : le système de convertibilité adopté interdit à la banque centrale d'apporter son soutien financier au gouvernement (si ce n'est par la détention de bons du Trésor) et d'accorder des prêts aux autorités provinciales, entreprises publiques ou établissements non financiers du secteur privé. Les institutions financières peuvent bénéficier de l'aide de la banque centrale mais des règles strictes couvrant ses activités de prêteur en dernier ressort (opérations de réescompte et de mise en pension) s'appliquent alors. Ces restrictions et interdictions sont primordiales et excluent toute possibilité pour le gouvernement de recourir à la taxe inflation mixte ou d'obtenir de la banque centrale des sources de financement « subventionnées ».

La transparence du système, qui a joué un rôle prépondérant, constitue le troisième pilier de l'édifice. La banque centrale s'est employée à assurer la plus grande transparence possible du système monétaire, à tel point que la transparence a pour l'heure atteint un niveau qu'aucun autre pays ne peut égaler. Les réserves et les engagements financiers de la banque centrale sont publiés quotidiennement avec un retard de deux jours seulement. Des agences de presse, notamment Reuters, établissent régulièrement des statistiques. Le montant total des dépôts de l'ensemble des banques est également publié chaque jour, à l'instar du montant global des crédits accordés par les institutions financières. La banque centrale publie en outre chaque mois un bilan simplifié des banques du pays ainsi que des informations sur la manière dont ces banques observent les exigences réglementaires. Elle diffuse également des données sur les créances irrécouvrables des institutions financières. Toutes ces informations sont désormais disponibles sur le site de la banque centrale sur Internet⁴. Cette transparence a permis d'instaurer un climat de confiance dans les milieux financiers qui a dépassé la sphère monétaire au point que d'aucuns exigent à présent la mise en place d'un « plan de convertibilité » dans d'autres domaines de l'économie⁵.

Il est par ailleurs important de souligner que la réforme monétaire a été assortie d'autres mesures de fond, notamment une réforme budgétaire, un vaste programme de privatisations et une ouverture sur l'extérieur des opérations courantes et financières. Les réglementations commerciales adoptées par l'Argentine comptent en effet parmi les plus libérales de la région, mettant en concurrence directe producteurs nationaux et étrangers dans le domaine des biens et services non financiers et des services financiers bancaires.

Convertibilité et discipline budgétaire

Revenons sur les effets du programme monétaire sur les finances publiques en nous référant à Aizenman et Powell (à paraître). Pour illustrer l'impact potentiel de la convertibilité sur le processus de prise de décisions budgétaires, ces derniers proposent un modèle économique utile de décentralisation des dépenses⁶.

Dans le cadre de ce modèle de décentralisation, il existe plusieurs possibilités d'équilibre. Deux cas extrêmes sont notamment envisagés. Le premier est un équilibre reposant sur l'absence de coopération dans lequel des agents financiers individuels, qu'il s'agisse de ministères ou d'entités provinciales dans le cadre d'un système fédératif, font des choix de dépenses de manière autonome. A l'extrême, les dépenses publiques dépendent essentiellement de contraintes de financement externes, chaque agent s'employant à dépenser chaque jour autant d'argent que possible puisque rien ne lui permet de garantir que les fonds « épargnés » pour parer à des dépenses à venir ne seront pas utilisés demain par d'autres agents⁷.

L'équilibre, dit de coopération totale entre les agents du service public, constitue un autre extrême. Dans cette hypothèse, chaque agent agit de manière concertée et le niveau de l'épargne publique est fixé à un taux optimal (beaucoup plus élevé) déterminé par la « règle de Barro », fonction essentiellement des taux d'intérêt et de la préférence pour le présent. L'objectif de notre modèle était de montrer que l'existence d'un équilibre coopératif est improbable en l'absence d'un système de contrôle (*via* la tenue, par exemple, d'élections permettant de changer de gouvernement lorsque celui au pouvoir a dérogé à certaines règles). Dans le cadre de ce modèle, il était possible de passer d'une attitude de coopération à son contraire en fonction du niveau de revenu de l'État, du degré d'aversion pour le risque, etc. (c'est ce qui se passe à titre de rapprochement avec les modèles relatifs aux pratiques collusives dans les entreprises qui prévoient, par exemple, que la collusion peut disparaître lorsque l'accroissement de la demande se traduit par une guerre des prix). Dans notre contexte, des politiques budgétaires conjoncturelles ou structurelles sont par conséquent théoriquement envisageables selon la valeur des paramètres considérés.

Bien que, dans le cadre de ce modèle, la contrainte en termes de crédit soit essentiellement exogène, nous estimons qu'elle peut être fonction du revenu de l'État. Prenons l'exemple d'un gouvernement qui recourt à une taxe inflationniste et d'un autre gouvernement qui n'a pas la possibilité de faire appel à ce mode de financement parce qu'un plan de convertibilité est appliqué dans son pays. Dans ce contexte, il ne faut pas négliger que les dépenses publiques dépendent toujours du coût induit par leur mode de financement. Une taxe inflationniste est source de financement non transparente dont le « coût politique » est par conséquent faible. La légère atténuation de la contrainte en termes de crédit qui en découle, si l'on s'inscrit dans un équilibre non coopératif, aboutit à un accroissement des dépenses. Le fait d'interdire à un gouvernement de faire appel à la taxe inflationniste tend en revanche à alourdir le « coût politique » du financement des dépenses publiques. La hausse des déficits doit dans ce cas être en effet financée par l'emprunt, ce qui entraîne un renforcement du

contrôle exercé par les marchés financiers. Cela a des répercussions directes sur l'équilibre non coopératif dans la mesure où le nombre des « acquéreurs de déficit » (*deficit buyers*), pour reprendre l'expression de Ricardo Hausmann, diminue. L'attrait de l'équilibre non coopératif peut même s'en trouver terni au point que l'équilibre coopératif soit privilégié. Cela peut, en d'autres termes, faire pencher la balance en faveur de la solution de concertation.

La banque centrale ou, dans le cas de l'Argentine, l'institut d'émission joue, par sa capacité à interdire tout recours à la taxe inflationniste et par l'action combinée des décisions de choix de financement et de dépenses publiques, un rôle prépondérant dans la détermination des conditions dans lesquelles les décisions budgétaires doivent intervenir. Autrement dit, lorsque le gouvernement ne peut recourir à une taxe inflationniste et que les déficits doivent manifestement être financés par l'emprunt, l'équilibre non coopératif peut perdre suffisamment de son attrait pour qu'une solution de concertation soit adoptée, ce qui contribuerait à maintenir la discipline budgétaire nécessaire au soutien de l'institut d'émission.

La convertibilité mise à l'épreuve

Le système de convertibilité a été éprouvé et nous aimerions à présent dresser un panorama des épreuves que nous avons pu observer. Les premières sont intervenues au début de l'année 1992, neuf mois seulement après l'instauration du plan de convertibilité, puis de nouveau en novembre de la même année. La banque centrale a alors vu ses réserves internationales diminuer de quelque 500 millions de dollars, soit 5 pour cent de ses avoirs. Ces épreuves ont été pour l'essentiel internes, et non occasionnées par des événements extérieurs.

L'épreuve la plus dure qu'a dû affronter le système, à ce jour, est peut-être l'effet « Tequila » qui a suivi la dévaluation du peso mexicain à la fin de l'année 1994. Elle est le résultat de facteurs tant externes (la débâcle qu'a entraînée la dévaluation du peso mexicain sur les marchés émergents) qu'internes, au nombre desquels figurent les préoccupations suscitées par le déficit de la balance des paiements courants et du budget, l'absence de plan de soutien du FMI et, plus important encore peut-être, l'échéance des élections présidentielles du 14 mai 1995 qui devaient se dérouler pour la première fois en Argentine dans le cadre d'un scrutin à deux tours.

Entre décembre 1994 et mai 1995, l'Argentine a vu ses liquidités internationales chuter de 27 pour cent (soit une perte d'environ 5 milliards de dollars) et ses dépôts bancaires diminuer de pas moins de 18 pour cent. Ces agrégats masquent, toutefois, l'impact profond qu'a eu la crise sur certaines institutions. A titre d'exemple, les banques de gros, prises dans leur ensemble, ont perdu quelque 67 pour cent de leurs dépôts, suscitant une débandade qui s'est propagée sur l'ensemble du système financier⁸. La banque centrale est parvenue à enrayer certains des effets de la crise en puisant dans ses réserves supplémentaires pour injecter des liquidités dans les circuits financiers, comme prévu par la loi de convertibilité, ainsi que dans ses importantes réserves obligatoires de l'époque⁹.

On pense à l'heure actuelle que cette crise monétaire n'a fait que révéler la faiblesse d'un système financier qui battait déjà de l'aile et qu'elle a été à l'origine d'un vaste mouvement de restructuration du système bancaire qui a permis de le renforcer. Cette vision des choses ne cadre toutefois pas avec la réalité. Si le système financier argentin a survécu à la débâcle, c'est parce que, pour l'essentiel, il avait de solides fondements. En témoignent le nombre très restreint des banques qui ont fait faillite et la hausse extrêmement rapide du volume des dépôts intervenue dès la conclusion en mars d'un accord avec le FMI et la publication le 15 mai des résultats des élections¹⁰. La vague de restructuration, qui a permis de renforcer davantage encore la cohésion du système financier, n'a toutefois débuté que plus tard en 1995 pour se développer les années suivantes avec l'afflux massif de capitaux étrangers¹¹. Le système financier, qui a connu un essor rapide à partir de mai 1995, est à la base le même que celui que la crise de la fin de l'année 1994 avait ébranlé.

Le système financier a également été consolidé depuis la période Tequila par certains changements réglementaires. La banque centrale a notamment élaboré une politique de « liquidité systémique » qui s'appuie sur deux piliers¹². La nature des réserves obligatoires a tout d'abord été modifiée et l'Argentine dispose désormais de réserves légales rémunérées couvrant quelque 20 pour cent de ses dépôts. La banque centrale s'est par ailleurs accordée avec treize banques internationales pour pouvoir disposer, le cas échéant, d'une ligne de crédit équivalant à 10 pour cent environ de ses dépôts. En d'autres termes, pour parer à d'éventuels problèmes, de quelque nature qu'ils soient, 30 pour cent environ des dépôts bancaires argentins sont constitués par des actifs « systématiquement liquides » (autrement dit, par des avoirs immédiatement convertibles en espèces même en cas de crise systémique). D'autres carences du système bancaire ont par ailleurs été comblées par l'adoption d'une série de mesures traditionnelles de réglementation et de contrôle du système bancaire et par l'application de règles visant à renforcer la discipline financière. Au nombre de ces initiatives figurent l'amélioration des règles d'information, l'obligation pour les banques d'émettre des titres de créance de second rang et d'obtenir des agences de notation agréées deux cotes de crédit distinctes¹³.

Qu'en est-il des réactions de l'économie nationale à l'effet Tequila ? Comme expliqué auparavant, le déficit de la balance des paiements courants suscitait quelques inquiétudes car il avait atteint plus de 3 pour cent du PIB en 1994, au moment où la croissance économique s'élevait à 8,5 pour cent. Lorsque la récession a frappé le pays, nombre d'observateurs ont été surpris par le rapide revirement qui a touché les opérations courantes. Les exportations ont atteint le chiffre incroyable de 32,4 pour cent entre 1994 et 1995, tandis que les importations baissaient de 6,8 pour cent sur la même période. L'importance de ces chiffres ne tient pas seulement à ce qu'ils traduisent un revirement rapide de la balance des paiements courants mais surtout parce qu'ils reflètent le net fort renforcement de la compétitivité et de la flexibilité de l'économie argentine.

L'« épreuve » suivante à laquelle le plan de convertibilité a été confronté a trait à la nomination, en juillet 1997, d'un nouveau ministre de l'Économie. Ce changement est important dans la mesure où Domingo Cavallo n'était pas un ministre de l'Économie

comme les autres. Il a été l'artisan du plan de convertibilité et était considéré par de nombreux investisseurs, à l'étranger notamment, comme l'un des grands prêtres de la reprise de l'Économie argentine. Bien que cette « épreuve » ait été occasionnée par un événement intérieur, nous l'apparenterions néanmoins plutôt à une épreuve d'origine extérieure dans la mesure où les inquiétudes étaient principalement le fait des investisseurs étrangers. Rares sont en effet les Argentins qui pensaient que le nouveau ministre devant être choisi, quel qu'il soit, puisse mettre à mal le plan de convertibilité. La nomination de Roque Fernandez au poste de ministre de l'Économie a rapidement apaisé les craintes des investisseurs étrangers et, comme prévu, le plan de convertibilité n'a pas failli.

En octobre 1997, l'Argentine a été de nouveau mise à l'épreuve lorsque la crise de change qui a frappé l'Asie du Sud-Est a gagné d'autres pays émergents. Il s'agit peut-être là à ce jour de la « crise provoquée par un événement purement extérieur » la plus significative. Elle a dans tous les cas de nouveau souligné la crédibilité accrue dont bénéficie le plan de convertibilité en Argentine, et bien que les cours sur les marchés des actions et des obligations aient chuté dans le pays, les dépôts bancaires et les réserves ont bien résisté¹⁴. Aucune fuite des capitaux, tant argentins qu'étrangers, n'a par conséquent été observée.

Les premières épreuves auxquelles le plan de convertibilité a dû faire face avaient manifestement des racines nationales. Les dernières ont eu en revanche des origines de plus en plus externes, la crise mexicaine ayant constitué le point charnière. Cette évolution traduit la crédibilité croissante dont jouit avec le temps le régime de convertibilité. Cette crédibilité semble à présent très grande tant aux yeux des investisseurs étrangers que nationaux.

La prochaine épreuve et l'actuelle politique économique de convertibilité

La prochaine épreuve à venir est celle des présidentielles de 1999. Sans faire de pronostic quant à l'issue de ces élections, il semble que, quel que soit le candidat élu, il apportera son soutien au plan de convertibilité. En effet, si ce n'était pas le cas, il n'aurait aucune chance !

La décision d'assurer la convertibilité de la monnaie nationale a donc eu une profonde incidence sur l'économie de l'Argentine que l'on peut décrire en parlant de « recentrage du débat ». La convertibilité est une règle transparente, à tel point que les hommes politiques doivent prendre position à son sujet très rapidement. En effet, la première des questions qu'un journaliste ou un analyste est susceptible de poser à un homme politique portera sans nul doute sur la convertibilité. Si la personne interrogée n'est pas favorable à cette initiative, elle devra proposer une alternative sous peine de mettre un terme à sa carrière politique. Si trouver un chemin de traverse peut ne pas sembler véritablement difficile, le rendre crédible est une affaire extrêmement délicate, pour ne pas dire impossible. Proposer aujourd'hui en Argentine une politique économique crédible revient donc pour un homme politique à se montrer favorable à la convertibilité de la monnaie.

Ces remarques ne signifient pas que l'Argentine a mis le doigt sur un système parfait et ne rencontre aucun problème. Nous savons tous en effet qu'il reste en Argentine de nombreux écueils et non des moindres, pour ne citer que le taux de chômage record que connaît actuellement le pays. Des sondages sont fréquemment réalisés pour savoir ce que pense l'opinion publique de la politique économique menée. Le nombre des personnes satisfaites diminue avec le temps. En octobre 1997, ils n'étaient plus que 15.7 pour cent à être positifs à ce sujet. Le chômage reste l'une des préoccupations principales de la population. A la question « l'Argentine devrait-elle abandonner son plan de convertibilité ? », 60 pour cent des personnes interrogées ont toutefois répondu par la négative¹⁵.

On pourrait interpréter ces résultats en arguant que si l'Argentine dispose désormais d'institutions adaptées pour mener une politique monétaire digne de ce nom, il lui reste encore à créer des institutions à même de résoudre les problèmes d'emploi. Dans ce domaine, l'Argentine accuse un long retard en matière de choix, de transparence et de flexibilité du marché du travail.

Conclusion

Nous aurions en définitive tort d'avancer que la convertibilité a bouleversé l'Argentine. Le changement vient des nouvelles priorités de la population qui, après avoir notamment souffert de l'hyperinflation, place désormais la stabilité économique, une gestion budgétaire saine et une conduite appropriée de l'économie au centre de ses préoccupations. Disposer d'une banque centrale indépendante ou d'une loi pertinente en matière de convertibilité peut toutefois aider à donner une réalité à ces priorités et à assurer sur le long terme une gestion saine de l'économie. Il est peu probable qu'une politique monétaire puisse à elle seule favoriser l'avènement des réformes budgétaires nécessaires au rétablissement d'une stabilité macro-économique qui permettrait à cette politique d'être poursuivie sur le long terme. Lorsque les réformes auront été menées à bien, il sera toutefois certainement utile de maintenir la discipline financière.

Cela vaut tout particulièrement pour un pays comme l'Argentine, caractérisé par un système électoral de représentation proportionnelle et de grandes circonscriptions électorales. L'économie de l'Argentine est par ailleurs l'une des plus décentralisées de la région et se trouve par conséquent confrontée à nombre des problèmes de coordination exposés dans le détail par d'autres contributions. Le système de convertibilité adopté permet de répondre à un grand nombre des problèmes de coordination et des difficultés connexes qui ont été soulevés. L'interdiction de recourir à la taxe inflationniste et la transparence accrue qui en résulte contribuent à créer en Argentine un cadre pour la prise de décisions en matière de politique budgétaire très différent de celui qui prévalait par le passé.

Notes

1. L'auteur est économiste en chef à la banque centrale d'Argentine. Il tient à remercier M. Pedro Pou, président de la banque centrale, dont les déclarations ont en partie inspiré le présent rapport ; les membres du département de recherche de la banque centrale, où sont nées nombre des idées exposées ici, et en particulier Andrea Molinari pour son excellent travail de recherche et son appui.
2. Par « plan de convertibilité » nous entendons la loi de convertibilité de 1991 et la charte signée en 1992 par la banque centrale.
3. Les engagements financiers englobent les billets et pièces de monnaie en circulation ainsi que les réserves de liquidités obligatoires détenues par les banques à la banque centrale (sous la forme d'opérations de mises en pension inverses).
4. L'adresse de la banque centrale sur Internet est la suivante : www.bcra.gov.ar. Les informations relatives au système bancaire et aux créances irrécouvrables émanent de l'Organe de surveillance des banques, branche semi-autonome de la banque centrale.
5. Cet argument a été avancé par Mariano Tommasi au cours des débats qui ont suivi la conférence.
6. Cf. Aizenman et Powell (à paraître).
7. Il semblerait que pour désigner cette attitude on parle à présent de « dynamique du problème des ressources communes » bien que l'on utilise également parfois une expression plus imagée : « effet de voracité ».
8. Pour une description plus détaillée et une analyse économétrique de ces effets de contagion se reporter à l'article de d'Amato, Grubisic et Powell (1997).
9. Selon les estimations figurant sur la note rédigée par Powell (1996), les 7.9 milliards de dollars qui ont été retirés des dépôts ont été financés par les réserves obligatoires (à hauteur de 3.2 milliards de dollars), des opérations de réescompte et de mises en pension (2.2 milliards de dollars), des lignes de crédit extérieur (2.1 milliards de dollars) et d'autres crédits (400 millions de dollars).
10. Au cours de cette période, dix institutions financières, dont huit banques, ont été fermées.

11. En 1997, les participations majoritaires détenues dans les banques Banco Rio, Banco Frances (et par conséquent Banco Credito Argentino) et Banco Roberts ont été respectivement cédées aux banques Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya ainsi qu'à la banque de Hong-Kong et Shanghai.
12. La nécessité de mettre en place une politique de « liquidité systémique » apparaît lorsqu'un pays n'a plus accès temporairement aux marchés internationaux du crédit et souhaite jouer un rôle de prêteur en dernier ressort auprès de ses banques. Tout objectif de stabilité des taux de change, des prix ou de stabilité monétaire est alors extrêmement difficile à atteindre si le pays ne dispose pas d'une marge conséquente de « liquidité systémique ». Cf. Pou (1997) et BCRA (1997) pour plus d'informations.
13. On parle en Argentine de la stratégie de résolution des difficultés bancaires BASIC, acronyme dont l'initiale B signifie obligations (*bonds* en anglais) ; A, audit ; S, contrôle (*supervision*) ; I, information et C, cote de crédit. Pour plus de détails, cf. BCRA (1997) et Powell (1997).
14. Selon les informations disponibles lors de la rédaction de la présente, les réserves internationales des institutions financières argentines ont augmenté de 3 pour cent entre le 23 octobre et le 8 décembre 1997 et les dépôts de 3 pour cent également entre le 23 octobre et le 2 décembre 1997.
15. Le sondage d'opinion dont il est question a été réalisé par le Centro de Estudios Unión Para la Nueva Mayoría. Concernant la convertibilité, 27 pour cent des personnes interrogées ne savaient apparemment pas si l'Argentine devait maintenir son plan de convertibilité et 13 pour cent seulement ont estimé que l'Argentine devrait changer de stratégie sur le plan monétaire.

Bibliographie

- AIZENMAN, J. ET A. POWELL (à paraître), “The Political Economy of Saving Behaviour and the Role of Capital Mobility”, *Journal of Development Economics*.
- BCRA (1997), “Main Features of the Regulatory Framework of the Argentine Financial System”, Buenos Aires.
- D’AMATO, L., E.GRUBISIC, ET A.POWELL (1997), “Contagion, Bank Fundamentals or Macroeconomic Panic? An Econometric Analysis of the 1995 Argentine Banking Problems”, *BCRA Working Paper*, No. 2, Buenos Aires.
- POU, P. (1997), “Maintaining Financial Stability in the Global Economy”, déclaration faite à la Federal Reserve Bank du Kansas lors de la conférence annuelle Jackson Hole sur le thème des “Leçons à tirer des crises financières”, à paraître dans le cadre des travaux de la conférence.
- POWELL, A. (1996), “On Central Banks and their Lender of Last Resort Function: ‘Constructive Ambiguity’ and ‘Cheap Talk’”, mimeo, BCRA, Buenos Aires.
- POWELL, A. (1997), “Using the Market as Regulator: Developing BASIC Banking Oversight in Argentina”, mimeo, BCRA, Buenos Aires.

Brésil

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Cette note est consacrée à l'expérience récente du Brésil en matière de fédéralisme budgétaire. Elle présente en particulier le point de vue de l'administration du Trésor, au sein de laquelle l'auteur coordonne les politiques budgétaires menées au niveau des États fédérés, et porte également sur la relation entre cette administration et les gouvernements infranationaux. Pour commencer, il importe de décrire et de commenter brièvement l'importance relative des composantes de la Fédération brésilienne. Nous présenterons ensuite la manière dont le Trésor gère le problème de la dette auquel sont confrontés certains États formant le Brésil avant d'aborder un certain nombre d'initiatives politiques lancées pour réformer la Fédération.

La Fédération brésilienne se compose de 27 États, y compris le District fédéral. Ces États jouissent de pouvoirs considérables — non seulement économiques, mais aussi politiques — par rapport au gouvernement central. L'État de São Paulo constitue ainsi la quatrième puissance économique d'Amérique latine, avec un PIB équivalant globalement à 280 milliards de dollars, soit un tiers du PIB total du Brésil. Sur le front budgétaire, l'ensemble des dépenses cumulées des États fédérés représente 73 pour cent des dépenses totales du gouvernement central. Chaque État possède son propre gouverneur, sa propre assemblée législative et son propre budget, qui sont totalement indépendants du gouvernement fédéral, et jouit donc d'une large autonomie politique et économique. La question de la représentation politique à l'échelon national est ainsi aussi importante que sensible. En effet, même si chaque État envoie le même nombre de représentants au Sénat — trois sénateurs — les riches États du sud du pays ont tendance à considérer qu'ils sont sous-représentés à la Chambre des députés (chambre basse) par rapport aux États pauvres du nord et du nord-est.

D'autres aspects du fédéralisme budgétaire au Brésil doivent également être mentionnés. Tout d'abord, personne n'avait imaginé que la baisse spectaculaire de l'inflation qui suivrait la mise en œuvre du Plan Real, en 1994, entraînerait un tel bouleversement dans le fonctionnement de la fédération et des finances publiques brésiennes. Début 1995, les gouvernements des États fédérés se sont retrouvés dans une mauvaise passe financière du fait de leur habitude passée consistant à s'en remettre, mois après mois, aux plus-values générées par l'inflation dans la gestion de leurs

dépenses. Par ailleurs, le problème d'endettement découlant de l'émission de titres de la dette publique par certains grands États s'est très fortement alourdi sous l'effet d'une montée en flèche des taux d'intérêt réels. Le gouvernement fédéral a donc dû lancer un plan de restructuration afin de discipliner et de coordonner les politiques des États dans ce domaine. A ce jour, 22 États fédérés ont déjà signé un accord en ce sens avec le gouvernement fédéral. C'est au Sénat que revient la mission de surveiller les politiques budgétaires des États et de s'assurer du respect des clauses figurant dans ces accords.

En 1995, la plupart des États enregistraient des déficits budgétaires et exhibaient des soldes primaires peu enviables. Cependant, dès 1997, 14 d'entre eux avaient retrouvé un solde primaire positif, contre seulement 5 deux ans plus tôt. Il semble ainsi que la politique mise en œuvre ait été couronnée de succès. Près de la moitié des États de la fédération ont en effet déjà réorganisé leurs finances. L'État de São Paulo, par exemple, qui est l'un des poids lourds de l'économie brésilienne, a enregistré en 1997 un excédent d'un milliard de dollars. D'autres — comme ceux de Rio Grande do Sul, Minas Gerais et Rio de Janeiro — sont toujours confrontés à des difficultés financières du fait d'une masse salariale importante.

Un deuxième aspect a trait aux clauses de l'accord conclu avec le Trésor. La règle d'or de cet accord interdit aux États de contracter de nouveaux crédits tant que le rapport entre leur endettement net et leurs recettes nettes n'atteint pas 1 pour 1. Cette règle s'applique en particulier aux crédits accordés par les institutions multilatérales, telles que la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement et cela, sauf si le prêt proposé coïncide avec la politique macro-économique du gouvernement central. Au Brésil, les États ont certes la possibilité d'emprunter directement auprès d'établissements financiers internationaux, mais dans la plupart des cas, ces opérations requièrent une garantie du Trésor. Et celle-ci n'est désormais accordée que si l'État emprunteur est considéré comme solvable à la lumière d'un système de notation financière mis en place en 1997. En outre, les États n'ont plus le droit d'émettre des titres de la dette publique sur le marché national, ni d'entreprendre des opérations anticipant des recettes budgétaires supérieures aux plafonds des années précédentes.

En troisième lieu, l'accord conclu entre la fédération et les États comporte des projections en matière de gonflement et de remboursement de la dette. Dans l'ensemble, ces projections indiquent que les quatre principaux États du Brésil auront intégralement remboursé leur dette entre 2000 et 2017. Néanmoins, ces États auront atteint dès 2004-2005 le ratio d'endettement de 1 pour 1 qui leur ouvrira de nouveau les portes des marchés de capitaux. Ce programme de restructuration financière comporte de toute évidence une forme implicite de subvention. Cependant, il n'autorise pas les États à émettre des titres nouveaux. Quant aux banques publiques des États, le gouvernement fédéral est disposé à aider financièrement celles qui se trouvent en difficulté, à condition qu'elles soient ensuite liquidées ou privatisées. Dans le cas contraire, le fardeau financier de ces banques devra être supporté par les États eux-mêmes.

La quatrième grande initiative a trait aux coûts de personnel. Les gouvernements des États qui ont mal évalué le comportement de l'inflation en 1995 ont, de par le fait, sous-estimé leurs dépenses de fonctionnement. Aujourd'hui, un certain nombre de ces États doivent encore réduire de plus de 30 pour cent leur masse salariale pour se mettre en conformité avec les dispositions constitutionnelles qui leur interdisent de consacrer plus de 60 pour cent de leurs recettes nettes aux traitements et salaires. Ces États ont lancé des programmes de privatisation et sont fortement incités à consacrer les produits de ces opérations à des caisses de retraites d'État. Ces privatisations — qui portent en particulier sur les secteurs de l'électricité et des transports — ont déjà rapporté plus de 13 milliards de dollars pour les seuls gouvernements infranationaux.

Le dernier aspect de l'expérience brésilienne que nous aimerions mentionner succinctement a été qualifié de « programme radical de démocratisation » inhérent aux transferts budgétaires entre les échelons de l'administration publique. Un fonds éducatif a ainsi été créé pour financer les dépenses d'éducation de base. Ce fonds a pour mission de verser tous les dix jours 15 pour cent des recettes de la TVA directement aux municipalités de chaque État, et d'assurer tous les transferts entre gouvernement central et États prévus à cet effet par la Constitution. En 1998, par exemple, 13 milliards de dollars seront versés à ce fonds les 10, 20 et 30 de chaque mois. Quelque 60 pour cent de ce total doivent être consacrés à améliorer la qualité de l'éducation et des conditions d'enseignement. Nombreux sont les États qui ont déjà accepté les dispositions relatives à ce fonds qui doit commencer de fonctionner le 1er janvier 1998.

Chili

Carlos Ominami

Ricardo Hausmann a raison de présenter la démocratie et la décentralisation comme de nouvelles tendances lourdes qui, par ailleurs, s'accompagnent d'une amélioration très nette de la discipline fiscale. Cette discipline fiscale est-elle une conséquence directe de la démocratie ou une conséquence des nouvelles règles du jeu s'imposant au système économique ? Il est difficile de le dire. Le Chili a enregistré en démocratie des résultats très satisfaisants, avec un taux de croissance d'environ 7 pour cent en moyenne à partir de 1990 et une inflation décroissante qui est passée d'environ 28 pour cent à la fin des années 80 à environ 5.5 en 1997. Or, un point clé de cette évolution a été justement une gestion des finances publiques qui a permis de maintenir un excédent fiscal d'environ 3.5 pour cent du PIB pendant ces dernières années.

Les sept points qui suivent répondent aux problèmes posés par Ricardo Hausmann en faisant aussi référence aux solutions qu'il propose.

Premier point. Un gouvernement fort est absolument nécessaire. Cela ne signifie pas un gouvernement autoritaire, mais un gouvernement qui soit appuyé par une coalition majoritaire. Un gouvernement fort est aussi un gouvernement qui a des priorités claires. Lorsque l'on a des priorités claires, on peut dire non à un tas de choses, tandis que si l'on ne sait pas très bien quoi faire, il est très difficile de refuser quoi que ce soit. Un gouvernement fort fixe les limites budgétaires et les maintient coûte que coûte. Dans un gouvernement fort, le ministre des Finances et le responsable du Budget font preuve de fermeté. Un gouvernement fort a également, et c'est fondamental, la faculté de l'approbation constitutionnelle du budget : le gouvernement envoie son budget au Parlement qui a un certain délai (au Chili, 60 jours) pour l'approuver ou le refuser. Si après 60 jours, le budget n'est pas approuvé par le Parlement, il entre en vigueur par le fait de la faculté constitutionnelle.

Deuxième point. Une banque centrale autonome aide à maintenir la discipline fiscale. Une banque centrale autonome a notamment en charge la responsabilité de contrôler l'inflation et peut signaler au gouvernement la non-compatibilité du budget avec les objectifs nationaux en matière de contrôle de l'inflation.

Troisième point. Ce point est aussi développé par Hausmann : il s'agit de l'existence d'un système politique constitué par de larges forces politiques. Un système très atomisé du point de vue politique rend extrêmement difficile l'agrégation de préférence de la société. Ricardo Hausmann a donc raison lorsqu'il dit que les systèmes proportionnels ont tendance à augmenter le déficit. Il faut des systèmes électoraux de type majoritaire ou en tout cas des systèmes électoraux qui puissent encourager la constitution de blocs majoritaires ; mais il faut tout de même faire attention au fait que les systèmes qui éliminent toute proportionnalité ont aussi le risque de l'exclusion. C'est le cas au Chili où une force politique représentant un quart de la population peut être exclue du Parlement, ce qui est grave.

Quatrième point. Il faut avoir un Parlement fort ayant les capacités d'évaluation des programmes publics et de leur mise en œuvre budgétaire. Mais ce Congrès doit être dépourvu de toute capacité d'augmentation du budget et de toute capacité de réallocation des dépenses, ce qui diverge du point de vue de Hausmann. C'est là une condition essentielle de la stabilité. En effet, il serait tout à fait impossible, même aux plus responsables, aux plus modérés des parlementaires, de s'opposer, par exemple, à des propositions d'augmentation théoriquement raisonnables, des retraites, des salaires des travailleurs de l'administration publique, etc. Il faut donc très bien délimiter les responsabilités. Celui qui gère et qui propose le budget, c'est le gouvernement ; celui qui contrôle sa mise en œuvre, c'est le Parlement.

Cinquième point. Au Chili, une définition centralisée du budget et une collecte aussi centralisée des impôts ont été fondamentales pour assurer une bonne gestion des finances publiques. Les limites budgétaires doivent être définies *ex ante* à partir de considérations macro-économiques et non pas *ex post* à partir des besoins exprimés par les régions ou les collectivités locales. En revanche, la voie la plus féconde, la plus intéressante pour la décentralisation est celle d'une allocation progressivement décentralisée des ressources sectorielles définies par le budget. En effet, cela n'a pas de sens que les ministères au niveau central décident de tout ce que l'on va faire dans les régions, mais l'enveloppe budgétaire doit être définie d'une façon tout à fait centralisée.

Sixième point. Une opinion publique informée, une presse libre et une certaine culture économique de la part de la société civile constituent aussi des mécanismes de contrôle essentiels. Dans ce domaine entre aussi la possibilité de disposer d'espaces de participation sociale permettant d'associer les gens à la gestion des ressources qui sont par définition rares. Lorsque les gens sont intégrés et ont la possibilité de participer, ils s'associent d'une façon beaucoup plus directe et beaucoup plus positive à la gestion des ressources publiques.

Septième point. Peut-être plus fondamentale encore est la valorisation politique de la stabilité. On ne peut pas considérer l'austérité fiscale seulement comme une contrainte, elle est aussi la base à partir de laquelle on peut construire une stabilité, qui à son tour permet la défense du pouvoir d'achat des plus démunis. Au Chili, cela a permis, par exemple, de discipliner les partis politiques et les militants. Cette valorisation de la stabilité est particulièrement développée dans tous les pays qui ont

connu une inflation élevée. En témoigne la grande signification politique de la stabilité au Chili, en Argentine et dans tous les pays ayant connu des problèmes de stabilisation aigus.

Ces recettes, présentées d'une façon très schématique, ont permis au Chili d'assurer une discipline fiscale qui a été à la base de bons résultats économiques obtenus en démocratie.

Colombie

Rudolf Hommes

La question de l'efficacité économique des règles inflexibles demeure ouverte. Par exemple, lorsque Ricardo Hausmann dans cet ouvrage propose qu'une autorité budgétaire indépendante du processus politique soit nommée sur le modèle de la banque centrale autonome, sa suggestion est vivement critiquée. L'idée d'une dépolitisation du processus budgétaire suscite des réticences bien compréhensibles, sachant que l'approbation du budget est au cœur de l'activité parlementaire d'une démocratie. Il n'en reste pas moins que l'autorité budgétaire devrait bénéficier d'une certaine indépendance à l'égard des politiques, que le ministre des Finances devrait pouvoir réduire les dépenses de façon unilatérale, et qu'une certaine dose d'inflexibilité n'est pas nuisible.

Lors d'une discussion sur le rôle de la banque centrale en Colombie avec le Professeur Dornbusch du MIT, celui-ci s'est montré critique à l'égard d'une loi qui assigne à la banque centrale un seul et unique objectif (réduire l'inflation année après année sans se soucier d'autre chose), estimant qu'il s'agissait là d'une règle inepte. Toutefois, puisque le reste du gouvernement est incliné à l'inflation et aux dépenses, il est bon qu'au moins une institution poursuive l'objectif unique de réduire l'inflation afin de servir de contrepoids. L'interaction entre cette institution et le reste du gouvernement devrait permettre d'aboutir à un équilibre entre les objectifs de développement et de croissance d'une part, et la prudence budgétaire et monétaire d'autre part. De même, un ministre des Finances déterminé et relativement inflexible est une condition préalable au maintien de finances publiques stables et d'une croissance durable à long terme dans les économies en développement. L'orientation générale du gouvernement étant fortement axée vers les dépenses, le déséquilibre budgétaire serait encore plus marqué si le ministre des Finances ne venait le contrebalancer.

Intéressons-nous maintenant aux règles proposées par Hausmann. Le système politique ne peut être considéré comme une donnée intangible. Si les économistes se doivent en effet de considérer les constitutions comme des données fixes, il n'en va pas de même de toutes les pratiques politiques. Par exemple, le clientélisme et le népotisme, qui ont un effet particulièrement pervers sur la politique budgétaire,

devraient être éradiqués de nos systèmes politiques, ou à défaut être réprimés par des institutions capables de réduire de façon significative leur étendue et leur impact budgétaire.

Une fois établie la nécessité de disposer d'un arbitre indépendant, reste le problème de la façon dont il doit être nommé. À qui revient la responsabilité de le désigner ? On connaît en Amérique latine des exemples d'arbitres nommés par le congrès, qui se retrouvent à la solde du parlement. Ce n'est pas le but recherché par Hausmann. On a également connu des expériences négatives avec des arbitres investis par le pouvoir exécutif. À n'en pas douter, les arbitres doivent, pour garantir leur neutralité, être nommés par le secteur privé — ce que l'on appelle aujourd'hui la société civile — mais cela soulève la question du système politique, du corporatisme et de la nature de l'organisation démocratique. On peut également se demander si un arbitre peut réellement faire preuve d'indépendance et de neutralité. Personne ne peut être totalement objectif, et cette question ne doit pas être éludée, car il n'est pas aisé de trouver une institution capable de comptabiliser les points en toute indépendance. Ce qu'il faut donc, c'est assigner à l'arbitre un objectif et un ensemble de règles fixes, et le laisser exercer son indépendance dans la poursuite de cet objectif.

Autre problème : l'arbitre en tant qu'institution ne serait pas seulement chargé de calculer les déficits structurels, mais également de les surveiller. Curieusement, Hausmann ne prend pas en compte le rôle de la banque centrale, à qui revient pourtant cette mission de contrôle et de surveillance. Si la banque centrale s'acquittait convenablement de cette mission, selon des règles respectant les objectifs d'une bonne politique macro-économique, il ne serait pas nécessaire de faire appel à un arbitre supplémentaire.

Cela nous conduit à la question du comportement de la banque centrale. À moins de disposer d'un ministre des Finances extrêmement puissant, le pouvoir exécutif est généralement incapable de maintenir les dépenses à un niveau raisonnable. Les « ministres dépensiers », et même le Président ou le Premier ministre, désirent et obtiennent généralement un accroissement des dépenses qui dépasse de loin les attentes et les souhaits du ministre des Finances. Lorsqu'une banque centrale indépendante s'acquitte correctement de sa mission et que le gouvernement est contraint par la loi ou la constitution de coordonner sa politique macro-économique avec la banque centrale, la stabilité est bien mieux servie que lorsqu'un membre du pouvoir exécutif est le seul défenseur de la prudence budgétaire.

Soulignons également que les institutions multilatérales pourraient influencer sur le comportement procyclique des gouvernements. Dans l'idéal, la dette devrait être payée d'avance durant les vagues de prospérité, et les ressources devraient être obtenues auprès de la communauté financière durant les périodes de récession. Naturellement, le monde de la finance privée poursuit des objectifs diamétralement opposés. C'est là que pourraient intervenir les institutions multilatérales. Lorsqu'en Colombie, nous avons enregistré un surplus au compte de capital au début des années 90, nous avons voulu payer d'avance la dette multilatérale, mais nous nous sommes heurtés à

d'insurmontables obstacles bureaucratiques. Même si cela est bien compréhensible, les institutions multilatérales en tant qu'organismes publics devraient disposer de la souplesse nécessaire pour permettre le remboursement anticipé des emprunts en cours, ce qui faciliterait la gestion cyclique. Si les institutions multilatérales sont prêtes à venir au secours des pays lorsqu'aucune autre institution n'est disposée à les aider, elles devraient se montrer tout aussi souples durant les périodes de prospérité et les aider à gérer l'impact financier négatif des booms économiques.

Il est nécessaire de développer une culture de prudence économique au sein de la société. Parallèlement aux institutions régulées par la législation, la réglementation, etc., il est nécessaire de favoriser une culture qui récompense les administrations disciplinées et punisse le populisme et les dépenses somptuaires. C'est un point à ne pas négliger. Par exemple, la Colombie a longtemps appliqué une politique raisonnable en matière budgétaire. Si cela a été possible, c'est parce que pendant de longues années, l'opinion publique a vu d'un bon oeil la prudence en matière de politique macro-économique.

Pour ce qui est de discipliner les autorités locales, certains prétendent à juste titre qu'il est bon de juguler leur endettement. Cependant, les choses ne sont pas si simples. En effet, le gouvernement central peut être tenté d'interdire l'accès des marchés financiers aux autorités locales dans le seul but de financer ses propres déficits. Prenons l'exemple de Bogotá, la capitale colombienne, qui a su acquérir une excellente réputation auprès des marchés par une admirable gestion de ses propres finances. C'est la seule ville d'Amérique latine à avoir obtenu une cote de crédit auprès des principales agences de notation. Malgré cela, le gouvernement central interdit à Bogotá de puiser dans les marchés financiers internationaux afin de ne pas être concurrencé par la capitale. Dans le cas présent, un administrateur efficace doté de bons projets d'investissement (la ville de Bogotá) se voit officiellement interdire l'accès au crédit à bon marché et se trouve confiné dans le marché financier local, beaucoup plus coûteux, par un administrateur médiocre soucieux de financer son déficit courant. Cet arbitrage, qui conduit à des inefficacités et à des distorsions, doit être pris en considération. Lorsqu'un contrôle sévère est exercé sur l'endettement des autorités locales, une institution quelconque doit donc être mise en place afin d'assurer leur financement, qu'il s'agisse d'une banque ou d'une agence municipale indépendante. Si les administrations locales bien gérées sont exclues des sources de financement, elles ne sont pas en mesure de fonctionner correctement, surtout si le gouvernement est lui-même un médiocre gestionnaire. Bref, lorsque le gouvernement central monopolise le crédit, comme c'est le cas dans certains pays, il devrait exister une institution publique, privée ou d'économie mixte chargée de fournir efficacement des fonds aux administrations locales.

Pour conclure, il semble qu'une importance excessive soit accordée à la question de savoir si les transferts sont discrétionnaires ou non, sachant que le reste du budget est de toutes façons discrétionnaire. En termes de comportement politique, il serait certes préférable que les transferts soient automatiques et non discrétionnaires, mais la nature discrétionnaire du budget dans son ensemble ne doit pas être négligée. En

effet, tous les problèmes que les transferts non discrétionnaires sont censés éviter réapparaissent dans le reste du budget. En Colombie, où les transferts non discrétionnaires sont clairement stipulés dans la constitution, le reste du budget est utilisé à des fins que les règles fixes et les transferts non discrétionnaires sont censés éviter. Le résultat est que le budget a considérablement augmenté après la mise en place de transferts non discrétionnaires. Cela s'explique par le fait que le gouvernement tente « d'acheter » la loyauté des autorités locales et des hommes politiques locaux avec le reste du budget, sachant que les transferts confèrent aux administrateurs locaux un haut degré d'indépendance à l'égard du gouvernement central. En conférant aux autorités locales une certaine autonomie en termes de dépenses et en renforçant ainsi leur indépendance politique, le mécanisme de transfert non discrétionnaire a poussé le gouvernement colombien à payer en fin de compte le double de ce qu'il aurait normalement consacré à l'éducation et aux prestations sociales, parce qu'il a employé les fonds de l'État pour s'assurer la loyauté des dirigeants locaux.

Allemagne

Harald Rehm

Il est un problème qui mérite plus d'attention dans le cadre de la discussion sur la décentralisation budgétaire. Il s'agit de la question de la distribution horizontale des recettes fiscales, c'est-à-dire de la façon dont les impôts doivent être répartis au sein d'un même niveau de gouvernement, et en particulier entre les régions. Du point de vue politique, cela constitue une véritable pomme de discorde.

L'Allemagne est composée de 15 Länder. La règle générale veut que les recettes fiscales reviennent au Land où elles ont été collectées. Cette règle cède cependant le pas à une disposition de la constitution, qui veut que l'on procède à une certaine péréquation entre les régions les plus et les moins fortunées (chacune englobant ses municipalités respectives). Cela nécessite donc des transferts entre les Länder, transferts qui ont conduit au fil des ans à l'élaboration d'un ensemble de règles, de régulations et de formules mathématiques toujours plus complexes.

En conséquence du processus de péréquation, la distribution finale des recettes fiscales entre les Länder est radicalement différente de ce qu'elle était au départ. De fait, les recettes fiscales sont aujourd'hui fortement nivelées, et l'on observe même des effets pervers, puisqu'après péréquation, certains Länder bénéficiaires se retrouvent avec des recettes fiscales par habitant plus élevées que les Länder donateurs.

En dépit de tout cela, l'objectif, qui était d'harmoniser le niveau de vie de la population, n'a pas été atteint. Au contraire, les Länder bénéficiaires accumulent des dettes plus élevées que les Länder donateurs. Il apparaît donc que le système actuel de péréquation conduise à un certain laxisme financier, en l'absence de réelles incitations à utiliser efficacement les ressources. Dans ces circonstances, le mécontentement grandit et deux Länder donateurs ont annoncé leur intention de saisir le tribunal constitutionnel si aucun accord n'était conclu en vue d'un changement.

Un nivellement excessif des recettes et des dépenses des régions risque d'éroder leur sens des responsabilités, leur individualité et donc leur essence même en tant que Länder. Il importe donc de faire preuve d'une certaine retenue en matière de péréquation fiscale, les inégalités flagrantes devant être atténuées mais non éliminées.

Les dix commandements de Ricardo Hausmann appellent quelques commentaires. *Premièrement*, il est manifestement souhaitable de disposer d'un arbitre indépendant, mais il est extrêmement difficile d'en trouver un, ou plus exactement d'en sélectionner un qui soit acceptable par toutes les parties concernées. Cependant, la tâche n'est pas impossible comme l'illustre l'exemple du système appliqué en Allemagne pour l'estimation de l'impôt.

En Allemagne, des instituts de recherche économique indépendants, la Bundesbank ainsi que des représentants des Länder, des collectivités locales et du gouvernement fédéral se rencontrent à l'automne et au printemps de chaque année pour procéder à l'estimation de l'impôt. Ce système permet de garantir une certaine impartialité de l'estimation, dont les résultats sont généralement acceptés sans discussion. Voilà un exemple de la façon dont doit fonctionner un arbitre indépendant.

Deuxièmement, les déficits corrigés des variations cycliques fournissent certes un instrument d'analyse fort utile, mais dans la pratique, cet instrument doit être employé avec prudence en matière de politique budgétaire. En effet, sachant qu'il existe également d'autres ajustements, relatifs par exemple aux intérêts, nous avons effectué il y a quelques temps une série de calculs en appliquant l'un après l'autre les différents ajustements. Il en est ressorti qu'il est tout à fait possible de préciser un déficit jusqu'à le faire disparaître, et qu'il peut même être transformé en surplus apparent. Même si les corrections en fonction des variations cycliques sont utiles du point de vue de l'analyse, le problème auquel se heurte le ministre des Finances est que le service de la dette doit être acquitté sur la base de déficits nominaux bien réels. De même, la confiance des investisseurs repose sur les données réelles, et non sur les données corrigées. Il importe donc de garder ces faits à l'esprit lorsque l'on évoque les déficits corrigés des variations cycliques.

Troisièmement, un fonctionnaire ne peut que saluer l'idée de déléguer un niveau de dépenses à l'exécutif. L'exécutif est généralement mieux placé que le Parlement pour traiter un problème relevant des ressources communes. D'un autre côté, cette question touche au cœur même du parlementarisme. Après tout, les Parlements ont été créés en premier lieu pour restreindre le pouvoir jadis absolu des souverains en matière d'impôt et de dépenses. Prenons garde à ne pas trop exclure les Parlements du processus budgétaire.

Quatrièmement, des règles de transferts non discrétionnaires sont souhaitables, mais l'on peut se demander s'il faut rejeter l'idée de la répartition au profit d'un pourcentage global fixe du PIB. Cela pourrait déboucher sur une distribution inéquitable des recettes fiscales au cas où leur évolution ne serait pas proportionnelle à celle du PIB. Une répartition claire des recettes fournirait peut-être une meilleure base de calcul aux différents niveaux de gouvernement, afin qu'ils ressentent les fluctuations de l'économie et qu'un niveau de gouvernement ne soit pas dispensé de réagir à ces fluctuations au détriment d'un autre.

Pour terminer, nous pourrions ajouter un « onzième commandement » à la liste dressée par Hausmann, à savoir, que les gouvernements locaux aient la capacité institutionnelle de mettre la politique financière en œuvre de manière effective et efficace. Cela rejoint le point de vue exprimé par Kiichiro Fukasaku et par d'autres dans cet ouvrage. C'est également l'un des messages forts du *Rapport sur le développement dans le monde 1997* de la Banque mondiale. En effet, des institutions qui manquent de puissance peuvent largement neutraliser les gains théoriques de la décentralisation.

Mexique

Ariel Buira

Nos brèves remarques vont porter dans un premier temps sur le budget du Mexique pour 1998 dans le nouveau cadre politique du pays, puis sur le texte de Ricardo Hausmann dont nous allons essayer de confronter le contenu avec la situation mexicaine. Il va sans dire que nous n'exposons ici que des points de vue personnels.

Au cours de ces deux dernières décennies, le Mexique a connu de profonds bouleversements sur le plan politique, passant d'une structure gouvernementale à parti unique à une structure plus complexe, à l'intérieur de laquelle s'affrontent plusieurs partis politiques. Les élections, qui étaient jusque-là généralement remportées sans controverse, font depuis lors de plus en plus l'objet d'une compétition.

Tout récemment encore, les souhaits des différents groupes d'intérêts, les projets et les alliances étaient négociés au sein d'un parti unique et les élections n'étaient qu'une formalité, l'aboutissement d'un marchandage politique mené au préalable. Depuis les élections de juillet dernier, le paysage politique mexicain a profondément changé. A titre d'exemple, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) a obtenu 70 pour cent des suffrages aux élections législatives de 1979 contre moins de 11 pour cent pour le Parti d'action nationale (PAN) et 5 pour cent pour le Parti communiste. L'issue des élections de juillet dernier est tout autre. Le PRI a obtenu 38.5 pour cent des voix et a perdu le contrôle de la chambre basse. Le PAN et le Parti de la révolution démocratique (PRD) ont respectivement obtenu 27 et 26 pour cent des voix.

Ces élections ont vu le renouvellement d'un quart des sièges du Sénat, de l'assemblée du district fédéral, de six gouverneurs et des assemblées locales. Au niveau national et local, le PRI représente ainsi désormais 53 des 94 millions de Mexicains. Le gouvernement doit répondre désormais à de nouveaux défis, notamment du fait que le résultat des élections a été interprété comme un mouvement de rejet des nouvelles stratégies économiques libérales.

Pour ce qui est du budget prévu pour 1998, l'opposition exige une décentralisation marquée des dépenses publiques. A l'heure actuelle, quelque 80 pour cent des recettes fiscales vont au gouvernement fédéral, 16 pour cent aux États et environ 4 pour cent

aux 2 400 municipalités du pays. Elle a également demandé un doublement des ressources allouées aux municipalités afin de lutter contre la pauvreté et une forte majoration des dépenses sociales et d'éducation.

Sur le plan des recettes fiscales, les propositions ne manquent pas mais l'opposition prône avant tout une diminution de la taxe sur la valeur ajoutée (actuellement de 15 pour cent) et la suppression de l'impôt sur les avoirs des sociétés. Un parti réclame une réduction du taux de l'impôt sur le revenu qui atteint aujourd'hui 35 pour cent et un autre suggère de relever ce taux pour les catégories de revenus les plus élevées. Les deux partis s'accordent toutefois sur la nécessité d'exonérer d'impôt les personnes dont les revenus sont inférieurs ou égaux à quatre fois le salaire minimum.

Les partis d'opposition affirment que la diminution des recettes fiscales et la hausse des dépenses induites par leurs propositions pourraient être compensées par une réduction des dépenses de l'État passant par l'élimination des gaspillages, de la corruption et des fonds discrétionnaires. Au terme d'un long et intense processus de consultation avec l'opposition, à l'automne 1997, un projet de budget essayant de répondre à nombre des exigences de l'opposition a été présenté.

Ce budget vise à élargir l'assiette de l'impôt, simplifier l'administration de l'impôt, favoriser les économies et améliorer l'équité en limitant la fraude fiscale. Il s'articule autour de cinq grandes mesures : une augmentation des dépenses sociales de 10 pour cent en valeur constante impliquant une hausse de 10 pour cent des fonds dévolus à l'éducation et aux services de santé en général (20 pour cent pour les services de santé s'adressant aux personnes privées de couverture sociale). Vingt-cinq pour cent des ressources réelles seront alloués à la lutte contre la pauvreté et à l'accès accru de la population à l'enseignement, à la retraite, etc.

Une troisième initiative vise à renforcer sensiblement le fédéralisme et la décentralisation. Un amendement à la loi sur la coordination budgétaire a été voté afin de garantir l'attribution de fonds fédéraux aux États et municipalités par la création de trois réserves de capitaux, l'une pour l'enseignement primaire, la seconde pour la santé et la dernière pour les équipements collectifs des municipalités. Ces fonds permettront la mise à disposition de ressources supplémentaires ainsi qu'une plus grande transparence et une responsabilisation accrue des intéressés par rapport à leur utilisation. Les fonds seront ainsi alloués directement et en toute transparence aux autorités régionales qui devront pour leur part proposer une règle de répartition de ces fonds entre les municipalités. La population saura ainsi exactement quelles sommes ont été affectées à quels États et à quelles villes et pourra pour la première fois tenir États et municipalités pour responsables de l'emploi réservé à ces fonds.

Les dépenses globales de l'État devraient progresser moins rapidement que le PNB afin de compenser l'accroissement du coût des réformes sociales. Les investissements publics, notamment dans les domaines de l'énergie, des transports, des infrastructures hydrauliques et des ressources agricoles, seraient peut-être même susceptibles d'augmenter. Le budget proposé répond à mon avis aux exigences formulées par l'opposition dans la mesure où il accentue la décentralisation, prévoit

une augmentation des dépenses sociales et d'éducation, une réduction de la pauvreté, une plus grande transparence et une responsabilisation accrue des autorités. Il s'agit d'un compromis intéressant qui permet à chaque parti de voir une partie de ses exigences satisfaite.

L'une des mesures préconisées par le gouvernement vise à limiter le déficit public à 1.25 pour cent du PNB. Les partis d'opposition ont exigé une stabilisation des déficits à environ 1-1.5 pour cent du PNB. Certains membres de l'opposition avaient même fixé la barre à 3 pour cent. Il s'agit de niveaux relativement modestes par rapport aux déficits précédents mais il ne fait aucun doute qu'ils cadrent avec les critères imposés par le traité de Maastricht. Il est probable que les déficits enregistrés dans les années à venir seront en fin de compte inférieurs à ceux affichés sous la présidence de Salinas.

Pour l'heure, l'ampleur du déficit est moins problématique que les conséquences de ce déficit, même modeste, sur la dette de l'État, l'inflation et les effets d'éviction. Les partis de gauche sont eux aussi parfaitement conscients des risques d'instabilité liés à un important déficit public. Bien que nous nous attendions à des tensions et à d'âpres négociations lors de la discussion des dépenses et recettes des différents postes du budget, l'issue n'est guère préoccupante. Le fait est que le Congrès ne peut pas changer complètement de politique économique dans la mesure où les trois-quarts des dépenses prévues sont destinées au service de la dette et à d'autres dépenses courantes comme la rémunération des fonctionnaires et des professeurs. La marge de manœuvre est par conséquent plus restreinte qu'il n'y paraît à première vue. La légère turbulence qui agite en outre actuellement les marchés financiers a rappelé à tous les partis les risques qu'un déséquilibre budgétaire pouvait faire peser sur la stabilité. Il est probable enfin que l'opposition se prépare d'ores et déjà aux prochaines élections et est désireuse de gagner la confiance de l'électorat et des marchés pour optimiser ses chances de réussite.

Abordons maintenant la manière dont on peut assurer la stabilité des opérations financières dans les pays décentralisés et démocratiques. A cet égard, l'excellente contribution de Ricardo Hausmann et de la BID analyse de façon extrêmement lucide les avantages et les inconvénients de différentes structures institutionnelles.

L'analyse des institutions et de leurs stratégies est un exercice intéressant, peut-être trop rarement utilisé dans notre région, qui renforce la compréhension. Comme l'on ne manquera toutefois pas de s'en apercevoir, les facteurs à prendre en compte sont parfois trop nombreux et leurs effets parfois contradictoires. C'est ce qui ressort très nettement des tableaux 2 et 4 du rapport de Hausmann (dans cet ouvrage) qui soulignent que la solution apportée à un problème est généralement source d'autres difficultés. Ainsi, la délégation des pouvoirs qui facilite la coordination des activités n'en risque pas moins d'aggraver les problèmes de relations agent-principal. Les problèmes d'engagement peuvent être résolus par l'application de règles spécifiques mais au prix d'une réduction de la flexibilité nécessaire à toute activité menée dans un environnement erratique.

Compte tenu des innombrables arbitrages possibles, toute solution dépend essentiellement de la capacité de l'analyste à pondérer le poids d'éléments opposés et à les intégrer à son étude. La théorie, si elle se révèle utile, ne permet certainement pas de dégager une vision d'ensemble de la situation et de la manière dont ses éléments constitutifs sont agencés.

Les dix assertions ou commandements définis par Hausmann dans l'optique d'organiser une institution budgétaire devraient tenir lieu d'aide-mémoire aux autorités publiques. Elles ont été définies à un moment opportun pour le Mexique dans la mesure où le pays se trouve actuellement dans une phase de transition qui le place dans une situation nouvelle de concurrence entre les partis politiques, dont de nombreux militants manquent d'expérience dans le domaine économique. Les modalités de débat des questions relatives au budget ne sont pas totalement arrêtées et les consignes d'Hausmann pourraient dans ce contexte tenir lieu de points de référence à considérer pour l'élaboration de nouvelles règles et politiques. Cela permettrait de garantir que le processus de démocratisation et de décentralisation mis en place dans le pays ne mettra pas en péril la discipline budgétaire.

Certaines de ces recommandations peuvent paraître évidentes mais n'en demeurent pas moins précieuses et judicieuses. Lorsque nous déciderons des institutions budgétaires à créer pour parvenir aux résultats visés, il conviendra également de tenir compte du régime politique et électoral du pays. La proposition de création d'un poste de rapporteur autonome, sorte d'arbitre objectif, de groupe impartial d'économistes, voire de comptables, indépendants chargés d'assurer la transparence budgétaire, me semble particulièrement intéressante. Cet office aurait également pour mission d'examiner les prévisions et éventuellement de déterminer la situation cyclique dans laquelle elles s'inscrivent. Cela permettrait aux marchés de disposer d'indicateurs utiles, de voir leur crédibilité s'améliorer et faciliterait la discussion du budget.

Le Mexique a dans ce domaine et depuis peu une expérience positive à son actif en la personne d'un rapporteur électoral. L'Institut électoral fédéral, composé de représentants de différentes sociétés, a défini avec succès des règles d'inscription des électeurs et de conduite des campagnes électorales. Les résultats des élections n'ont pas été contestés pour la première fois depuis de nombreuses années. Une stratégie analogue pourrait être appliquée dans le domaine de l'économie.

Définir des modalités qui permettront d'accroître la transparence de la comptabilité publique contribuera à faire disparaître de la scène politique une controverse inutile et à renforcer la légitimité et la crédibilité du gouvernement.

Les incertitudes quant au montant des impôts recouvrés et à leur utilisation constituent probablement le principal motif de grief et de réserve, justifiée ou non, à l'égard de l'administration publique. Le manque de transparence a souvent été invoqué par les fraudeurs fiscaux pour justifier leurs actes. Ils affirment en effet que « puisque l'on sait qu'il y a des gens qui empochent une partie des recettes, pourquoi payer des impôts ? ».

Une plus grande transparence permettra de renforcer la responsabilité des fonctionnaires et de rehausser la crédibilité du gouvernement, contribuant ainsi à la création d'une société plus démocratique et plus ouverte, et de garantir l'adéquation des décisions prises aux préférences de la société.

Certaines des autres assertions de Ricardo Hausmann prêtent davantage à controverse. Pourquoi le Congrès ne pourrait-il pas prélever des impôts ou augmenter les dépenses s'il estime que certains programmes ne sont pas dotés de fonds suffisants ou que certains besoins ne sont pas satisfaits ? Pourquoi devrait-on restreindre la capacité du pouvoir exécutif à afficher un déficit conforme au solde budgétaire corrigé des variations cycliques ? Bien que cette solution pourrait être parfois bien accueillie par les marchés financiers, elle n'en demeure pas moins cyclique et comme le souligne Hausmann lui-même dans un autre ouvrage, il s'agirait d'une orientation économique discutable.

Étant donné que nombre des problèmes soulevés sont délicats d'un point de vue politique, il est nécessaire de parvenir à un consensus sur les modalités comme sur les objectifs visés. Ces propositions devraient être longuement débattues par le public et examinées de manière appropriée par le Congrès. Il est probablement possible d'apporter différentes solutions valables à certaines questions selon les circonstances et les priorités du moment. Nous nous permettrons à cet égard de rappeler une observation selon laquelle la suspicion des intellectuels à l'égard de la politique provient essentiellement d'un désir de voir la vie de manière plus simple et symétrique et de trop croire en l'application de mesures définies sur la base de considérations purement théoriques.

Répondre à ces questions implique de recourir à une approche pragmatique, au cas par cas, et de faire preuve de bon sens. Pour ce qui est, enfin, de la culture politique, la mise en œuvre de réformes analogues à celles évoquées précédemment devrait permettre d'accroître la responsabilisation et d'élargir les connaissances économiques des personnes impliquées dans le processus politique. L'avis des intéressés pourrait faire affleurer de nouvelles réponses au problème de la garantie de résultats financiers solides.

Suite aux crises dont ont été victimes de nombreux pays d'Amérique latine dans les années 80 et 90, l'opinion publique est de plus en plus informée et prudente sur les questions fiscales et monétaires. Une culture de la stabilité et une plus grande vigilance de l'opinion publique semblent émerger, évolution apparemment comparable à celle que l'on a pu observer dans certains autres pays. On peut penser, par exemple, à l'Allemagne après la Première Guerre mondiale et à l'hyperinflation qui a caractérisé cette période. La vigilance de l'opinion publique a bien servi ce pays et nous servira également dans le cadre de la démocratisation dans la mesure où démocratie et responsabilité accrue en matière de décisions politiques vont de pair.

Portugal

Jorge Braga de Macedo¹

Citons en guise de préambule un court extrait d'un article du *Financial Times* intitulé « Schadenfreude » :

A l'heure où les ténors de l'Union européenne se débattent pour participer au coup d'envoi de la monnaie unique, les Portugais semblent prendre un malin plaisir à rendre au cœur prospère de l'Europe une partie de la condescendance dont celui-ci les a généreusement abreuvés.

L'analyse inédite du quotidien britannique à l'égard du Portugal se poursuit en ces termes :

S'habituant peu à peu à l'idée qu'ils ont d'ores et déjà leur passeport pour la monnaie unique si celle-ci se met en place en 1999, les habitants de l'un des deux pays les plus pauvres d'Europe commencent à exprimer sans sourire leur compassion pour ceux qui, il y a deux ans seulement, n'accordaient pas plus au Portugal qu'un rôle de figurant sur la scène européenne.

En d'autres termes, on entend les représentants du gouvernement portugais affirmer dans les rencontres internationales à leurs homologues sceptiques : « Mais si, comprenez bien, l'Allemagne va mettre ses comptes en ordre et la France aussi, nous en sommes convaincus... », et ainsi de suite. L'article du *Financial Times* s'achève sur un proverbe : « Comme on dit à Lisbonne, rira bien qui rira le dernier ». Pour le sujet qui nous occupe, nous pouvons remplacer Lisbonne par l'Amérique latine.

Quelques considérations théoriques rapides peuvent nous aider à comprendre comment le Portugal a retrouvé le chemin de la stabilité, et de façon rapide si on le compare à d'autres pays. Si l'on en croit l'article du *Financial Times*, les perceptions des deux principaux témoins des changements de régime économique, à savoir les électeurs et la Bourse, auraient été affectées par ce que l'on appelle des « fondements géographiques ».

Un « fondement géographique », c'est par exemple le principe qui veut que « Au sud des Pyrénées, l'inflation est une fatalité » ou que « A l'ouest du Royaume-Uni, il est vain d'espérer entrer dans la monnaie unique ». Autre exemple : « Comment une ancienne colonie suédoise (la Finlande) aurait-elle l'audace de se joindre à l'euro alors que la Suède affirme bénéficier d'une dérogation ? » Les fondements géographiques de ce type ne manquent pas de part et d'autre de la planète.

Il existe également des mythes historiques. Par exemple, puisque la stabilité observée au Portugal entre les années 30 et 60 n'était pas fondée sur un régime démocratique, on partit du principe que les Portugais étaient incapables de concilier démocratie et stabilité économique. Principe démenti par la stabilité démocratique et financière qui régna au Portugal pendant près de la moitié du XIX^e siècle, à une époque où la devise portugaise de l'époque, le *real*, était fondée sur l'étalon-or. Mais puisque cette période se déroula sous une monarchie, elle n'a pas été prise en considération en vertu des « mythes républicains ». Là encore, les perceptions fondées sur un passé récent oblitèrent des phases de convertibilité antérieures².

Il est donc important d'être conscient des mythes historiques et géographiques. Si un régime économique fait l'objet d'une transformation réussie (et c'est la principale leçon à retenir de l'exemple portugais), il est clair que la culture de stabilité profite plus à la périphérie qu'au centre. Cela est dû au fait qu'un changement est survenu et que l'amélioration est manifeste. En d'autres termes, une cote de crédit est plus transparente et à n'en pas douter plus sujette à amélioration qu'un emplacement géographique. C'est là notre thèse principale, que l'on peut illustrer avec l'entrée du Portugal dans le MCE, le mécanisme de change du Système monétaire européen.

C'est le 4 avril 1992, c'est-à-dire le week-end suivant l'approbation du budget 1992 par le parlement, que le gouvernement portugais a demandé son entrée dans le mécanisme de change au taux de 180 escudos, parité calculée par rapport à l'ECU et non au mark. Craignant qu'un escudo affaibli provoque un effet de contagion sur la livre sterling à la veille des élections législatives britanniques, le comité monétaire (dont les membres agissent comme représentants du Conseil des ministres de l'Économie et des Finances — ECOFIN — et des gouverneurs des banques centrales), se mirent finalement d'accord sur le taux central théorique de 178.735, c'est-à-dire le taux en vigueur depuis l'entrée de la livre sterling en octobre 1990.

Au Portugal, les partenaires sociaux avaient été avertis dès le vendredi après-midi, et le gouvernement demanda qu'un débat parlementaire ait lieu la semaine suivante. Les députés de l'opposition critiquèrent la décision du gouvernement, affirmant que le Royaume-Uni avait une fois encore posé un « ultimatum » (comme en 1890 !). Au sein de l'opinion publique, la surprise fut grande. Un ancien collègue de la Nova Universidade qualifia la décision du Premier ministre de « geste vaniteux », laissant entendre que le gouvernement était incapable d'expliquer ce changement de régime économique aux yeux des Portugais, même si le résultat du référendum danois et une grave récession avaient rendu impossible l'entrée de l'escudo dans le premier MCE. Ce qui signifiait que l'escudo était dans le même bateau que la drachme, et non

avec la peseta. La drachme, l'escudo et la peseta sont les devises des trois pays bénéficiaires du Fonds de cohésion, autrement dit des trois pays dont les problèmes budgétaires ont rendu improbable la participation au premier train de l'union monétaire.

Peu habitués à voir cohabiter discipline financière et stabilité politique au sein d'un régime démocratique, les Portugais furent sans doute moins sensibles à l'à-propos de la décision gouvernementale que les observateurs étrangers. Quoi qu'il en soit, l'escudo a conservé un taux pivot d'environ 196 depuis le réalignement de la peseta en mars 1995, et a plus de chances de passer à l'euro le 1er janvier 1999 qu'aucune autre monnaie extérieure à la sphère d'influence traditionnelle du mark (France, Bénélux et Autriche).

Du côté de la presse portugaise, l'entrée dans le MCE se déroula dans l'indifférence quasi générale. Aujourd'hui encore, rares sont les journalistes ou les chercheurs qui évoquent les effets de cette décision, pourtant considérée par le Premier ministre d'alors comme l'une des réformes les plus importantes mises en œuvre durant ses dix années au pouvoir. Une telle négligence s'explique peut-être par le fait que la culture de stabilité a paradoxalement fait son retour au Portugal durant une période d'instabilité structurelle. Elle peut également être attribuée à l'espoir des forces protectionnistes de voir l'escudo se retirer du MCE à l'instar de la livre sterling et de la lire, expulsées de force en septembre 1992.

Dans un système financier hautement protégé de la concurrence et soumis à un contrôle insuffisant, la politique de la banque centrale reposa de plus en plus sur l'émission d'emprunts nationaux à court terme destinés à éponger l'entrée croissante de capitaux attirés par un climat d'investissement favorable et par les taux d'intérêt réels extrêmement rémunérateurs obtenus grâce à de simples opérations d'arbitrage.

La crainte de voir la liberté financière menacer le contrôle monétaire et la stabilité du système bancaire était fermement ancrée au sein de la banque centrale, qui avait toujours exercé le contrôle des changes sur l'escudo. En 1992, l'emprise virtuelle sur les décisions politiques dont avait joui le conseil d'administration de la banque en 1990-91 le portait à douter que la convertibilité totale de la devise pourrait être rétablie avant l'expiration en 1995 de la dispense spéciale négociée avec Bruxelles. Des équipes du ministère des Finances et de la banque centrale se rencontrèrent régulièrement afin d'établir le dialogue. L'équipe ministérielle organisa également des réunions avec tous les anciens ministres des Finances, au cours desquelles le gouverneur en poste et plusieurs anciens gouverneurs de la banque centrale purent débattre de la situation économique et des progrès de la convergence.

Début 1993, il fut publiquement exigé de la banque centrale qu'elle se mette à l'heure de la convertibilité totale. Cette demande comportait deux corrolaires qui ne furent pas ouvertement exprimés, car ils avaient déjà été évoqués durant les réunions avec le conseil d'administration : la banque centrale était priée de permettre une plus grande ouverture du secteur bancaire à la concurrence et, si nécessaire, de laisser l'escudo quitter le haut de la bande de variation de 6 pour cent du SME. La démission d'un membre du conseil d'administration devenu le plus ardent défenseur de la

politique de fermeté monétaire en vigueur en 1990-91 donna des relents de crise à ce qui n'aurait pu être qu'un ajustement naturel à une meilleure réputation financière. L'opposition socialiste, ouvertement favorable à une désinflation plus lente et à une dépréciation autonome de la monnaie, put ainsi prendre le parti de l'indépendance de la banque centrale. L'élite des milieux d'affaires sociaux-démocrates, surprise par l'entrée dans le MCE, suggéra un renversement dans l'orientation de la politique macro-économique et une pression sur l'autorité monétaire. Aucun effet négatif ne se fit ressentir sur le plan international, et les partenaires au sein du MCE surent que le code de conduite serait respecté³.

Puisque l'escudo n'a été victime d'aucune attaque spéculative sérieuse depuis le début des années 1920, les turbulences internes survenues en mars 1993 ne sont peut-être qu'une nouvelle preuve du fait que les mythes monétaires ont la vie dure. D'ailleurs, l'idée que le ministère des Finances et la banque centrale ne poursuivaient plus les mêmes objectifs constituait une réaction à retardement à la libéralisation des mouvements de capitaux, à laquelle certains membres du conseil d'administration de la banque centrale s'étaient farouchement opposés en août 1992. D'un autre côté, la politique plus souple consistant à s'aligner sur la peseta, instaurée en septembre 1992, n'aurait probablement pas pu être maintenue sans certaines évolutions au sein du conseil d'administration.

Le tableau 1 illustre la décomposition des différentiels de taux d'intérêt réels par rapport au dollar et au mark. Les difficultés de la peseta permirent à l'escudo de se réaligner plusieurs fois durant les crises survenues en 1992-93 au sein du SME, sans pour autant nuire à sa réputation financière. Cette interprétation est corroborée, comme le montre le tableau 2, par le déclin du différentiel d'intérêt couvert en change face au dollar et au mark ainsi que par les oscillations des autres composants des différentiels de taux d'intérêt réels, de la prime d'assurance contre les risques de change et du cours réel sous les différents ministres des Finances et gouverneurs de la banque centrale.

Le chemin de convergence graduel fut retenu dans le programme de convergence révisé (PCR) approuvé avec le budget 1994, mais un remaniement ministériel fut annoncé peu avant les élections locales. Le nouveau cabinet conserva la même orientation générale, mais accompagnée d'un style nouveau et d'une politique économique axée sur le retour graduel à la croissance et à la convergence. Le PCR obtint sans trop de difficultés la bénédiction de l'ECOFIN, tandis qu'une émission d'obligations internationales en ECU remportait le même succès que la précédente.

Le plaidoyer du ministre des Finances en faveur d'un abaissement des taux d'intérêt, destiné aux milieux d'affaires portugais, eut des répercussions internationales, surtout lorsque le Premier ministre s'en fit l'écho. Des fuites parvenues jusqu'à la presse financière concernant un différend entre le ministre et le gouverneur sur la question du contrôle bancaire aboutirent au remplacement de la majorité du conseil d'administration au printemps 1994. Depuis lors, les statuts de la banque centrale ont été modifiés afin de la rendre plus indépendante du gouvernement, d'introduire une certaine obligation de rendre compte devant le parlement et d'améliorer les procédures de régulation et de contrôle.

Tableau 1. Moyenne des variations des taux d'intérêt réels
(moyenne annuelle des données mensuelles – pourcentage)

	RIRD r-r*	CIRP i-i*-fd	REX e+p*-p	ERP fd-e
A: PTE/USD				
1984	-1.1	-2.9	11.9	-10.1
1985	8.8	-6.8	-25.2	40.8
1986	4.4	-4.8	-15.2	24.4
1987	3.1	-0.1	-8.2	11.8
1988	-1.5	0.0	4.0	-5.5
1989	-2.8	-0.8	1.7	-3.7
1990	1.0	1.8	-17.3	16.5
1991	6.0	4.6	-5.1	6.5
1992	7.3	0.4	-12.1	19.0
1993	6.7	0.6	15.9	-9.8
1994	4.3	0.6	1.4	2.3
1995	2.6	0.1	-10.8	13.4
1996	1.9	-0.1	3.5	-0.7
1997	0.9	-0.3	8.0	-6.9
B: PTE/DM				
1989	-2.0	-0.1	-7.5	5.5
1990	-1.5	1.7	-5.3	2.1
1991	2.0	5.0	-8.7	5.8
1992	2.3	0.3	-5.7	7.8
1993	3.3	2.1	9.9	-8.7
1994	3.6	-0.5	3.3	0.8
1995	3.1	-0.1	0.2	3.1
1996	2.2	0.5	-3.5	5.2

Source : Rocha de Sousa (1997).

Une autre indication de la continuité de la stratégie multi-annuelle d'ajustement budgétaire (MAFAS) associée à l'ECU en 1992 est qu'en 1993, le PCR proposa le prolongement des plafonds des dépenses jusqu'en 1997, et que cela demeura la base de procédures de déficit excessif jusqu'à l'approbation par l'ECOFIN en mai 1997 d'un programme de convergence, de stabilité et de croissance (PCEC) pour la période 1998-2000.

Le Portugal était peu familier des marchés financiers internationaux, ce qui aurait déjà constitué un sérieux handicap pour les entreprises nationales et les particuliers en période de calme. Mais dans la tempête qui suivit l'entrée de l'escudo au sein du SME, les choses prirent naturellement une tournure plus grave et contribuèrent sans doute au ralentissement du processus d'apprentissage, en particulier dans le climat de récession et d'instabilité politique qui précéda les élections de 1995.

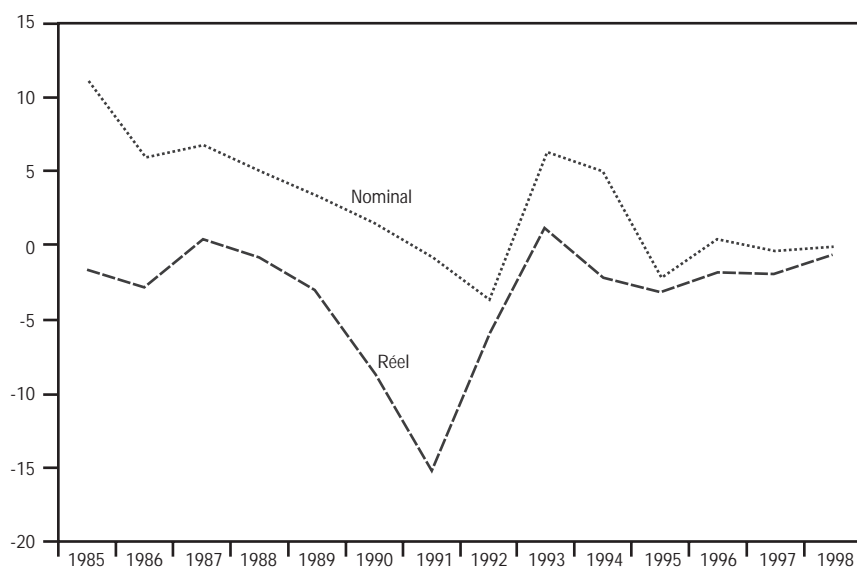
Tableau 2. **Variations moyennes du taux d'intérêt réel**
(pourcentage)

		RIRD	CIRP	REX	ERP	
		r-r*	i-i*-fd	e+p*-p	fd-e	
A: PTE/USD						
Ministres des Finances						
Miguel Cadhile	m	-2.8	-0.8	1.7	-3.7	
Jan-Déc 89	c.v.	-0.6	-2.4	2.4	-1.5	
Miguel Belezza	m	3.1	3.0	-12.3	12.4	
Jan 90-Oct 91	c.v.	0.9	0.8	-0.7	0.6	
Braga de Macedo	m	7.1	0.9	1.1	5.1	cor 12 Déc
Nov 91-Déc 93	c.v.	0.2	3.8	14.8	3.6	
Eduardo Catroga	m	3.7	0.4	-3.4	6.6	
Déc 93-Oct 95	c.v.	0.3	1.1	-3.5	1.8	
Sousa Franco	m	1.8	-0.2	1.7	0.3	
Oct 95-Fév 97	c.v.	0.4	-1.7	3.0	20.2	
Gouverneurs de la banque centrale						
Tavares Moreira	m	2.2	2.1	-6.9	6.9	
Jan 89-Mai 92	c.v.	2.0	1.4	-1.4	1.4	
Miguel Belezza	m	6.1	-0.2	5.9	0.4	
Juin 92-Juin 94	c.v.	0.3	-16.6	2.9	48.4	
António De Sousa	m	2.6	0.1	-4.2	6.7	
Juillet 94-Sep 96	c.v.	0.5	5.7	-1.9	1.3	
B: PTE/DM						
Ministres des Finances						
Miguel Cadilhe	m	-2.0	-0.1	-7.5	5.5	
Jan-Déc 89	c.v.	-0.5	-16.6	-0.3	0.2	
Miguel Belezza	m	-0.1	3.1	-7.2	4.0	cor 12 Déc
Jan 90-Oct 91	c.v.	-14.9	1.0	-0.4	0.7	
Braga de Macedo	m	3.0	1.6	1.2	0.2	
Nov 91-Déc 93	c.v.	0.6	2.5	7.5	54.7	
Eduardo Catroga	m	3.4	-0.3	2.4	1.3	
Déc 93-Oct 95	c.v.	0.4	-4.7	1.8	3.9	
Sousa Franco	m	2.3	0.3	-2.5	4.6	
Oct 95-Sep 96	c.v.	0.4	4.3	-0.9	0.4	
Gouverneurs de la banque centrale						
Tavares Moreira	m	0.0	2.4	-7.1	4.7	
Jan 89-Mai 92	c.v.	-395.8	1.3	-0.3	0.5	
Miguel Belezza	m	2.7	0.3	5.2	-2.9	
Juin 92-Juin 94	c.v.	0.7	10.5	1.5	-3.0	
António De Sousa	m	3.1	-0.1	-1.3	4.5	
Juillet 94-Sep 96	c.v.	0.3	-18.3	-1.6	0.4	

A partir de Rocha de Sousa (1997) et de calculs ultérieurs.

La figure 1 présente les taux de change nominaux et réels du Portugal par rapport à la moyenne de l'OCDE. Elle fait ressortir une appréciation nominale et réelle assez prononcée jusqu'en 1992, date de l'entrée du Portugal dans le mécanisme de change. Cette entrée dans le premier SME intervint *in extremis*, puisque la crise éclata quelques mois plus tard⁴. Avant le début de l'agitation, mais également par la suite, le Portugal parvint à éviter cette appréciation nominale et réelle en se pliant à une règle transparente, à savoir le code de conduite du SME. Cela fut l'un des éléments cruciaux du changement de régime économique. L'escudo put enfin, sans nuire à la réputation du pays, suivre (entièrement, partiellement ou pas du tout selon les cas) les réalignements de la peseta. Le Portugal fut en mesure d'utiliser les « fondements géographiques » à son avantage, chose impensable en dehors du SME. Depuis lors, comme chacun peut le constater, la stabilité a régné. L'atténuation des taux nominaux et réels et la façon dont elle a été obtenue sont le résultat de la règle du taux de change stable, qui a permis de corriger la surévaluation.

Figure 1. Taux de change effectifs nominaux et réels de la monnaie portugaise (par rapport à la moyenne de l'OCDE ; pourcentage)

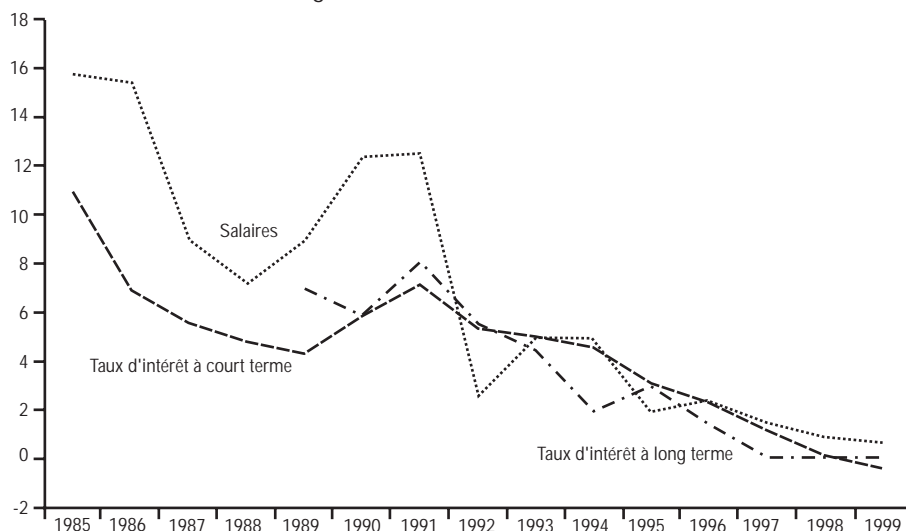


Pour une petite économie ouverte, il s'agit là du coût relatif le plus important. On retrouve le même schéma dans la figure 2, qui indique les coûts des facteurs, tels que le travail et le capital, par rapport à la moyenne de l'Union européenne. Avant le déclin, on y observe une augmentation des salaires et des taux d'intérêt.

Mais revenons aux tableaux 1 et 2 et à la façon dont la prime de risque de change a disparu. En 1993, lorsque le Portugal emboîta réellement le pas aux réalignements lancés par l'Espagne, notre prime de risque chuta brutalement. On peut

en déduire que le marché s'attendait à ce que nous procédions à une nouvelle dévaluation à la première occasion qui nous serait donnée de le faire. Cette année-là, le Portugal fut le seul pays à voir sa cote de crédit passer à AA-, promotion qui coïncida avec la chute de sa prime de risque. Une certaine instabilité régna en 1995 lorsque le Premier ministre en poste annonça qu'il ne se représenterait pas et que son remplaçant se montra très ambigu concernant la poursuite de la politique de stabilité — politique à laquelle il finit par adhérer, non sans avoir suscité quelques incertitudes. La réputation du Portugal n'eut pourtant pas à en pâtir, car le pays se plia aux règles du jeu et parvint à éviter une réelle appréciation.

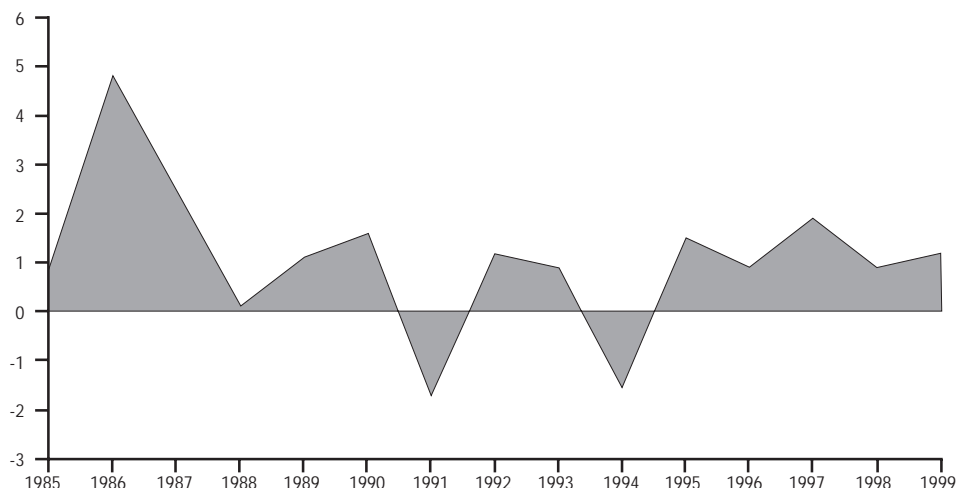
Figure 2. Salaires et taux d'intérêt



La figure 3 illustre le déficit budgétaire, la ligne droite représentant les 3 pour cent définis par le traité de l'UE. Le déficit enregistra une baisse importante au début des années 80, lorsque le Portugal amorça son processus de réforme. En 1989, il descendit légèrement en dessous des 3 pour cent du fait du chevauchement des anciens et des nouveaux impôts durant la période de transition qui fit suite à la réforme fiscale. Le déséquilibre budgétaire se creusa à nouveau en 1990, atteignant son paroxysme durant l'année de l'élection. Il recommença à se combler en 1992, année de notre premier budget. Notre gouvernement venait de présenter à Bruxelles un programme de convergence établissant nos dépenses, en dehors des intérêts, jusqu'en 1995. Il s'agissait là d'un signe très clair montrant notre détermination à poursuivre la stabilité ainsi qu'une politique budgétaire axée sur le moyen terme. Nos collaborateurs nous mirent en garde contre le travers qui affecte fréquemment les ministres des Finances et qui consiste à sous-estimer les recettes. Du fait de l'entrée en vigueur du marché unique, l'heure se prêtait mal aux innovations en la matière. Les douanes ne pouvaient plus collecter de TVA, et les recettes fiscales étaient en chute libre du fait de la forte récession de 1993. Pour reprendre la terminologie de Haussmann, le budget était anticyclique tandis que la culture économique demeurait procyclique. Comme on

pouvait s’y attendre, la presse nationale se montra extrêmement critique. En revanche, le marché international accepta sans broncher la détérioration du budget, comme le prouve le succès des obligations émises par l’État portugais durant l’automne et l’hiver 1993.

Figure 3. Récession en deux temps

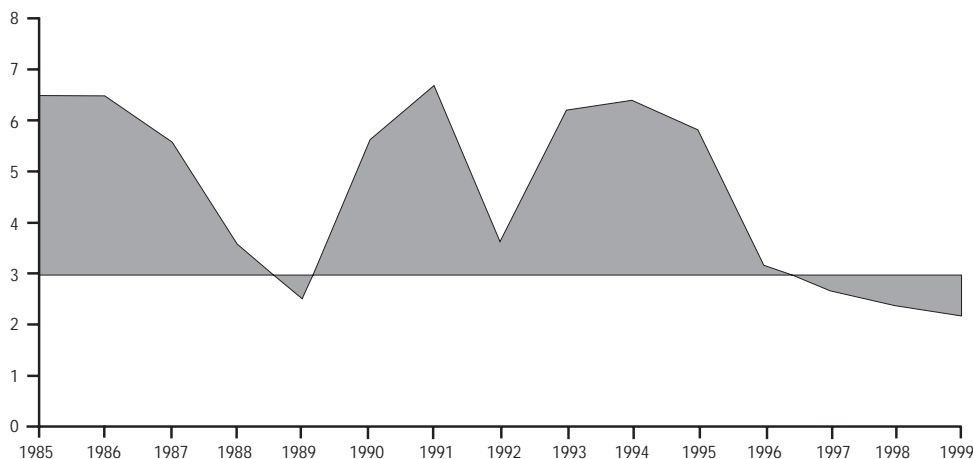


Si les marchés accueillirent fort bien la politique menée en 1993, on ne peut pas en dire autant de l’opinion publique, des partis politiques ni peut-être même des électeurs. Ces derniers ne se convertirent à la culture de stabilité qu’après que le Parti socialiste, aujourd’hui au pouvoir, eut appliqué exactement la même politique. Ce n’est qu’alors qu’ils semblèrent réaliser, comme le dit Ricardo Hausmann, que cette idée n’était pas le fait d’une poignée d’économistes illuminés mais un phénomène bien concret destiné à durer.

La figure 4 illustre un indicateur extrêmement courant, à savoir l’augmentation de la productivité au Portugal par rapport à la moyenne des 15 États de l’Union européenne. Au début de 1985, le Portugal présentait une augmentation de productivité « de type asiatique », avec un accroissement supérieur de 5 pour cent à la moyenne européenne. Par la suite, la productivité amorça un déclin, mais demeura cependant honorable. Puis, à la veille de la récession, en raison principalement de l’augmentation des salaires du secteur public, l’augmentation relative de la productivité marqua un net ralentissement. L’économie se redressa en 1992, en partie grâce à l’accord salarial à un chiffre qui consolida le changement de régime économique. En 1993-94, cependant, le pays connut un second ralentissement, coup particulièrement dur pour les employeurs, les entreprises et les syndicats. Il fallut ensuite longtemps à l’économie pour se redresser, ce qui explique pourquoi l’électorat et les entreprises mirent

beaucoup plus longtemps que les marchés à accepter le changement de régime économique. Il leur fallait de nouvelles assurances de la stabilité de l'environnement économique, assurances qu'ils ne reçurent qu'en 1996, première année du gouvernement socialiste, notamment du fait de la relative continuité de la politique appliquée.

Figure 4. Cycles de déficit (en pourcentage du PIB)



Même si le Portugal parvient à passer à l'euro en 1999, il lui faudra encore relever des défis de taille pour défendre la réputation financière qu'il a acquise ce jour. Ces défis concernent principalement les réformes du secteur public, suspendues depuis les élections locales de 1993.

Il n'est pas inutile de rappeler le rôle que les élections locales ont joué dans la mise en œuvre du changement de régime économique entre 1989 et 1992. Si le Premier ministre en est venu à incarner ce processus graduel aux yeux de l'opinion, différentes personnes ont œuvré tour à tour en faveur des objectifs nationaux et internationaux du gouvernement. Cela clarifie le rôle des quatre ministres des Finances, qui durent soit mettre en œuvre des réformes structurelles assorties d'une forte visibilité à l'étranger, soit tenir le fort à l'intérieur. Cette conséquence, qui n'avait sans doute pas été anticipée par chacun des individus concernés, découlait pourtant du schéma même du changement de régime économique.

La reconquête de la stabilité supposait que l'on change l'équipe chargée de mener à bien les réformes avant les élections locales afin de souligner la prédominance des échéances internes. Cependant, les deux remaniements ministériels intervenus en milieu de mandat furent loin de provoquer les mêmes effets. Le remaniement de 1990 donna un second souffle au Parti social-démocrate et lui permit de remporter les élections de 1991, ce qui ne fut pas le cas de celui de 1993. La résistance à l'extension graduelle de la culture de stabilité n'est sans doute pas la seule explication à cette

différence, mais le fait que le nouveau régime économique était déjà en place en 1993 permit au Premier ministre de donner à moindres frais un coup d'arrêt aux réformes et de se contenter de tenir jusqu'au terme de son mandat. D'un autre côté, la récession économique et les remous financiers qui suivirent immédiatement l'entrée du Portugal au sein du SME furent attribués à la prééminence accordée par le gouvernement à la stabilité au détriment des libertés politiques défendues par le Président socialiste et par le nouveau chef de l'opposition devenu Premier ministre.

Le défi fut relevé avec succès : le gouvernement socialiste a totalement fait sien le nouveau régime économique, et brandit aujourd'hui l'euro comme l'une de ses grandes réussites ! De plus, le Premier ministre socialiste a effectué fin novembre, à l'approche des élections locales, un remaniement de milieu de mandat. Mais, contrairement aux remaniements de son prédécesseur, celui-ci ne provoqua pas le départ du ministre des Finances. Les résultats des élections locales de 1997 étant défavorables aux partis extrémistes de gauche comme de droite, hostiles à l'euro et à la culture de stabilité, la pression en faveur d'une accélération des réformes structurelles devra être principalement exercée par le Parti social-démocrate.

Un pays peut surmonter les « fondements géographiques » et les mythes historiques à l'aide d'une réforme durable, ce qui est peut-être le dernier point et le plus inquiétant. La réforme permanente est en effet le maître-mot. Bien entendu, l'appartenance ou non à l'Union européenne est un élément déterminant. Mais les observateurs ont identifié le « problème de l'attentisme de l'euro », qui survient lorsque l'on se dirige vers une monnaie unique ou que l'on applique une politique de stabilité sans réformes. Les gouvernants se contentent alors de préserver les acquis tout en évitant les réformes impopulaires, un peu comme s'ils s'étaient mis sur leur 31 sans être invités nulle part. Car la grande question, qui n'est pas un problème spécifique au Portugal, est de savoir que faire, une fois que l'on a rejoint le club. Cette question concerne de nombreux pays européens. Certes, l'entrée dans l'UME constitue une réforme importante, mais elle doit ouvrir la voie à d'autres réformes portant sur la sécurité sociale, l'éducation, la justice, la santé, l'emploi, etc.

Notes

1. Cet article s'appuie largement sur « Crises? What Crises? Escudo from ECU to EMU », *Nova Economics Working Paper*, No. 313, décembre 1997, dont des extraits seront également publiés dans un volume WIDER intitulé « Short-Term Capital Flows and Balance of Payments Crises ». Ce document de travail est disponible par e-mail à l'adresse : <http://www.fe.unl.pt/~jbmacedo/papers/wider.htm>.
2. L'effet des institutions financières et monétaires sur les Amériques fera l'objet d'une séance lors du XIIe Congrès international d'histoire économique qui se tiendra à Séville en août 1998, et pour lequel une séance préparatoire s'est tenue à l'Université de San Andres à Buenos Aires en avril 1997. A cette occasion, nous avons fait une communication intitulée « War, Taxes and Gold: The Inheritance of the Real », co-signée par Alvaro Ferreira da Silva et Rita Martins de Sousa.
3. Nous avons employé pour la première fois cette expression dans une communication rédigée avec Hervé Carré pour le Comité « Reinventing Bretton Woods » en septembre 1994.
4. Ce phénomène est expliqué dans l'article cité à la note 1, qui s'appuie sur les variations de la volatilité quotidienne du taux de change entre l'escudo et le mark pour démontrer que le succès de l'entrée dans le SME constitue un signe crédible de changement de régime. Cette formule est utile pour les « tests de crédibilité » suggérés par le cas de l'Argentine. Elle cadre également avec le « critère de simplicité » mentionné par Mariano Tommasi.

Bolivie

Gonzalo Sanchez de Losada

La Bolivie est un grand pays de 1 million de km², mais une petite économie de 8 millions d'habitants dont le produit national brut atteint 7 milliards de dollars. Les politiques économiques mises en place dans le pays sont toutefois novatrices à bien des égards. La Bolivie a mené des expériences que l'on pourrait qualifier de projets « pilotes » souvent méconnus.

En Bolivie comme dans nombre de pays d'Amérique latine, la centralisation régnait depuis la période des colonies. Lorsque j'ai été élu à la présidence, mon gouvernement a engagé des réformes visant à favoriser la décentralisation et, parallèlement, l'avènement d'une économie fondée sur la distribution des richesses. Notre principal problème a alors été de définir des règles claires. Il nous a fallu, par exemple, faire comprendre à tous que les problèmes économiques du pays avaient des racines politiques et ne pourraient être résolus que si une solution politique était trouvée. Cet objectif atteint, la Bolivie a été le premier pays à enrayer l'hyperinflation sous la houlette d'un gouvernement démocratique à une époque où dans la plupart des pays d'Amérique latine, on estimait que seul un régime autoritaire pourrait y parvenir.

La Bolivie est parvenue à ce résultat grâce au système de représentation proportionnelle en vigueur dans le pays, dans la mesure où il exclut pour ainsi dire toute possibilité pour un parti politique d'obtenir la majorité simple au Congrès au premier tour des élections. Au second tour, le Président est élu par le Congrès où les partis politiques sont obligés de former une coalition. Dans ce contexte, le principal danger tient au fédéralisme que nous combattons ardemment depuis l'indépendance.

La Bolivie est divisée en neuf régions et je n'ai cessé de demander aux Boliviens en quoi neuf États mal gouvernés pourraient leur être utiles alors même que le gouvernement central de La Paz présente des dysfonctionnements. Les chefs-lieux de ces régions sont détestés par les collectivités locales rurales au même titre que le gouvernement central, dans la mesure où depuis les temps coloniaux une minuscule élite urbaine locale s'emploie à y asseoir son pouvoir. L'expérience d'autres pays d'Amérique latine a montré qu'un régime fédéral est coûteux, inefficace et au-dessus de nos moyens.

Notre pays connaît de nombreux bouleversements. Le premier a trait à la « participation populaire ». Il existe deux niveaux de gouvernement en Bolivie : municipal et national. Les entités municipales sont issues d'anciennes divisions urbaines coloniales qui s'apparentaient à un système médiéval dans lequel les propriétaires terriens, les percepteurs d'impôts et les *corregidores* (juges) exploitaient et opprimaient généralement la population rurale avec l'appui du clergé et l'Église.

Ces entités municipales sont désormais élues démocratiquement ; elles sont responsables et disposent de l'autorité. Leur compétence territoriale a par ailleurs été élargie. Il existe à ce jour 311 gouvernements municipaux (ou territoriaux) qui reçoivent globalement 20 pour cent du montant total des recettes fiscales du pays. Nous avons à cet égard changé la donne en instaurant une règle en vertu de laquelle ces 20 pour cent sont désormais répartis entre les municipalités en fonction de leur population. Dans l'ancien système, trois régions disposaient de 92 pour cent des recettes fiscales distribuées en fonction de l'assiette fiscale tandis que les six autres, plus pauvres et plus peuplées, se partageaient le reliquat. Cette règle simple a permis à la population de mieux appréhender l'ampleur de la réforme budgétaire mise en place. Fondé sur le principe « un citoyen, un vote », le partage des recettes fiscales s'opère aujourd'hui de manière équitable et automatique au moment du recouvrement des impôts.

Des craintes se sont toutefois exprimées sur la capacité des collectivités locales à dépenser l'argent mis à leur disposition de manière efficace. Ce qui nous amène à un second point. La véritable raison à l'origine de la décentralisation du processus de prise de décisions budgétaires est la volonté de permettre aux représentants locaux de définir leurs propres priorités en matière de dépenses. Les collectivités locales ont ainsi dans un premier temps consacré les fonds disponibles à la réhabilitation de la place principale, lieu symbolique de la ville, puis dans un second temps aux services publics locaux comme l'enseignement primaire, la santé, l'accès à l'eau potable et les routes rurales. Ce changement a pu intervenir dans la mesure où le gouvernement central a conféré aux entités locales des responsabilités dans le domaine de l'enseignement primaire, de la santé, de la culture, des sports, des infrastructures routières locales et des activités productives (petits travaux d'irrigation et autres projets d'intérêt collectif de petite envergure). Il est très intéressant de noter que les municipalités ont investi en priorité dans l'éducation et les services de santé. Le gouvernement central avait laissé les édifices se détériorer et les autorités locales ont commencé à réparer leurs écoles et leurs centres de santé.

L'un de nos problèmes sur le front local, et cela nous mène au troisième point, est la difficulté d'enrayer la corruption dans le cadre d'un régime politique démocratique de plus en plus décentralisé. La corruption est solidement ancrée dans notre société. Avant la décentralisation, elle concernait presque exclusivement le gouvernement central, alors qu'aujourd'hui elle investit également parfois les municipalités. Nous avons essayé d'exercer un contrôle sur le budget des collectivités locales en mettant en place des organes de surveillance constitués de représentants des communautés villageoises et des quartiers urbains. Le gouvernement central ne peut en effet en aucun cas exercer directement une telle surveillance. Le problème

n'est pour l'heure pas résolu puisque les commissions de contrôle, qui ont été créées par la société civile, ne disposent pas de pouvoir légal pour empêcher les détournements de fonds.

Le quatrième et dernier point a trait aux recettes fiscales. Nous estimons que les seuls impôts qui puissent être prélevés au plan local sont les impôts fonciers, les taxes sur les véhicules et sur la cession de ces biens. En vertu de notre nouvelle constitution, les autorités locales ne sont pas autorisées à prélever des impôts dont l'assiette est plus large ; seul le gouvernement central est habilité à le faire et à répartir ensuite les recettes collectées aux entités locales.

Outre la « participation populaire », nous avons mis en place une « déconcentration administrative » sous l'égide des préfets nommés par le Président. Ceux-ci président un conseil de représentants nommés par les conseillers municipaux. Cette initiative va dans le sens d'une déconcentration administrative du gouvernement central sous le contrôle social des collectivités locales.

Au début de mon mandat, 75 pour cent des décisions d'investissement étaient prises au niveau central. Aujourd'hui, elles ne sont plus que 25 pour cent. De plus, la répartition des recettes selon les régions est réalisée pour moitié de manière égale entre les neuf régions et pour moitié en proportion de leur population.

Il est important de souligner que la décentralisation fonctionne mieux lorsqu'elle s'accompagne d'un transfert des responsabilités et de l'autorité, mais aussi des ressources. Les administrations déconcentrées et les collectivités locales peuvent ainsi décider de leurs priorités et être plus efficaces pour satisfaire les besoins, au plus près des problèmes quotidiens des habitants et dans la limite de contraintes budgétaires fixées au préalable.

Huitième Forum international sur les perspectives latino-américaines

PROGRAMME

Huitième Forum international sur les perspectives latino-américaines

Jeudi 20 novembre 1997

Allocutions d'ouverture
Coprésidents du Forum

Jean Bonvin, Président, Centre de Développement
de l'OCDE
Ricardo Hausmann, Économiste principal, Banque
interaméricaine de développement

Session I. Résultats budgétaires en Amérique latine : quelques explications

Président : Jean Bonvin, Président, Centre de Développement
de l'OCDE

Intervenants : Michael Gavin et Ricardo Hausmann,
Banque interaméricaine de développement

Commentateurs : Alfred Stepan, Université d'Oxford, Royaume-Uni
Ricardo Lago, Banque européenne de reconstruction
et de développement (BERD)

Session II. Décentralisation budgétaire et taille des gouvernements en Amérique latine

Président : Helmut Reisen, Centre de Développement de l'OCDE

Intervenant : Ernesto Stein, Banque interaméricaine
de développement

Commentateur : Bruno Frey, Université de Zurich, Suisse

Session III. Décentralisation budgétaire et stabilité macro-économique : l'expérience des grands pays en développement et des économies en transition

Président : Ricardo Hausmann, Banque interaméricaine
de développement

Intervenants : Kiichiro Fukasaku, Centre de Développement
de l'OCDE
Luiz R. de Mello Jr., Université de Kent, Royaume-Uni

Commentateur : Mariano Tommasi, Université de San Andrés, Argentine

Session IV. Le fédéralisme budgétaire dans les pays Membres de l'OCDE

Président : Kumiharu Shigehara, Secrétaire général adjoint, OCDE
Intervenant : Jon Blondal, Service de la Gestion publique de l'OCDE
Commentateur : Rudolph Hommes, Université de Los Andes, Colombie

Session V. Systèmes électoraux et cycle budgétaire

Président : Ricardo Hausmann, Banque interaméricaine de développement
Intervenants : Jürgen von Hagen, Université de Bonn, Allemagne
Mark Hallerberg, Georgia Technological Institute, États-Unis
Commentateur : Rémy Prud'homme, Université de Paris XII, France

Vendredi 21 novembre 1997

Table ronde. Quelles institutions budgétaires pour des démocraties en phase de décentralisation ?

Président : Gonzalo Sanchez de Losada, ancien Président, Bolivie
Intervenant : Ricardo Hausmann, Économiste principal, Banque interaméricaine de développement
Orateurs de la Table ronde : Carlos Ominami (Sénateur et ancien ministre de l'Économie, Chili)
Jorge Braga de Macedo (ancien ministre des Finances, Portugal)
Rudolph Hommes (ancien ministre des Finances, Colombie)
Ariel Buira (ancien Gouverneur adjoint de la Banque centrale, Mexique)
Marcelo Piancastelli de Siqueira (ministère des Finances, Brésil)
Andrew Powell (Banque centrale, Argentine)
Harald Rehm (ministère fédéral des Finances, Allemagne)

LISTE DES AUTEURS ET DES PARTICIPANTS

Coprésidents

Jean Bonvin	Président, Centre de Développement de l'OCDE
Ricardo Hausmann	Économiste principal, Banque interaméricaine de développement

Auteurs

Jon Blondal	Service de la Gestion publique de l'OCDE
Luiz R. de Mello, Jr.	Université de Kent, Royaume-Uni
Kiichiro Fukasaku	Centre de Développement de l'OCDE
Michael Gavin	Banque interaméricaine de développement
Mark Hallerberg	Georgia Technological Institute, États-Unis
Ricardo Hausmann	Économiste principal, Banque interaméricaine de développement
Ernesto Stein	Banque interaméricaine de développement
Jürgen von Hagen	Université de Bonn, Allemagne

Commentateurs

Bruno Frey	Université de Zurich, Suisse
Rudolph Hommes	Recteur, Université de Los Andes, ancien ministre des Finances, Colombie
Ricardo Lago	Économiste principal adjoint, Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD)
Rémy Prud'homme	Université de Paris XII, France
Alfred Stepan	Université d'Oxford, Royaume-Uni
Mariano Tommasi	Université de San Andrés, Argentine

Orateurs

Jorge Braga de Macedo	Ancien ministre des Finances, Portugal
Ariel Buira	Ancien Gouverneur adjoint de la Banque centrale, Mexique
Carlos Ominami	Sénateur et ancien ministre de l'Économie, Chili
Marcelo Píancastelli de Siqueira	Ministère des Finances, Brésil
Andrew Powell	Banque centrale, Argentine
Harald Rehm	Ministère fédéral des Finances, Allemagne
Gonzalo Sanchez de Losada	Ancien Président, Bolivie

Autres participants

Stephen Fidler	The <i>Financial Times</i> , Royaume-Uni
Ingrid Haar-Stöhr	Austrian National Bank, Autriche
Olivier Lemaigre	Citibank, New York, États-Unis
Alessandro Merli	<i>Il Sole - 24 Ore</i> , Londres, Royaume-Uni
Giuseppe Mureddu	Università degli Studi “La Sapienza”, Rome, Italie
Françoise Nicolas	Institut français des relations internationales, Paris, France
Jozef Van’t Dack	Banque des règlements internationaux, Bâle, Suisse

Représentants diplomatiques

Allemagne

Horst Wetzel	Conseiller, Délégation de l’Allemagne auprès de l’OCDE
--------------	---

Argentine

Archibald Lanus	Ambassadeur, Ambassade d’Argentine, Paris
Felipe Gardella	Conseiller, Ambassade d’Argentine, Paris

Autriche

Doris Bertrand	Ministre plénipotentiaire, Délégation de l’Autriche auprès de l’OCDE
----------------	---

Belgique

Adelin Hudsyn	Conseiller d’Ambassade, Délégation de la Belgique auprès de l’OCDE
---------------	---

Brésil

Denis Fontes De Souza Pinto	Premier Secrétaire, Ambassade du Brésil, Paris
-----------------------------	--

Chili

Alexis Guardia	Conseiller économique, Ambassade du Chili, Paris
----------------	--

Colombie

Rodrigo Pardo Garcia-Pena	Ambassadeur, Ambassade de Colombie, Paris
Olga Bula	Ministre-conseiller, Ambassade de Colombie, Paris
Fernando Pabon Santander	Premier Secrétaire, Ambassade de Colombie, Paris
Jimena Garzon	Deuxième Secrétaire, Ambassade de Colombie, Paris

Équateur

Juan Cuedva

Ambassadeur, Ambassade de l'Équateur, Paris

États-Unis

Lee Roussel

Ministre-conseiller, Délégation des États-Unis auprès
de l'OCDE

Finlande

Kirsti Aarnio

Conseiller, Délégation de la Finlande auprès
de l'OCDE

France

Patrick Boursin

Sous-directeur Amérique du Sud, ministère
des Affaires étrangères, Paris

Guatemala

Patricia Mendoza

Premier Secrétaire, Ambassade du Guatemala, Paris

Honduras

Adriana Ariza

Ministre-conseiller, Ambassade du Honduras, Paris

Irlande

Patricia Cullen

Premier Secrétaire, Délégation de l'Irlande
auprès de l'OCDE

Italie

Alessandro Vattani

Ambassadeur, Délégation de l'Italie
auprès de l'OCDE

Guido Latella

Premier Conseiller, Délégation de l'Italie
auprès de l'OCDE

Japon

Miho Kawahatsu

Assistante technique, Délégation du Japon
auprès de l'OCDE

Mexique

Francisco Suarez Davila

Ambassadeur, Délégation du Mexique
auprès de l'OCDE, Paris

Héctor Manuel Rodríguez

Deuxième Secrétaire, Délégation du Mexique
auprès de l'OCDE, Paris

Alfredo Genel

Affaires économiques et financières, Délégation
du Mexique auprès de l'OCDE

Rogelio Arellano

Échanges, Investissement et Industrie, Délégation
du Mexique auprès de l'OCDE

Nicaragua

Virginia Delgadillo Cuadra Chargé d'affaires, Ambassade du Nicaragua, Paris

Panama

Aristides Royo Ambassadeur, Ambassade du Panama, Paris

Pays-Bas

Paul Sciarone Conseiller, Délégation des Pays-Bas auprès de l'OCDE

Pérou

María Luisa Federici Soto Ambassadeur, Ambassade du Pérou, Paris

Aelin Perez Ministre-conseiller, Ambassade du Pérou, Paris

Turquie

Akin Altuna Ambassadeur, Délégation de la Turquie auprès de l'OCDE

Ali Koprulu Ministre-conseiller, Délégation de la Turquie auprès de l'OCDE

Osman Emed Conseiller, Délégation de la Turquie auprès de l'OCDE

Uruguay

Miguel Angel Semino Ambassadeur, Ambassade de l'Uruguay, Paris

Venezuela

Francisco Kerdel-Vegas Ambassadeur, Ambassade du Venezuela, Paris

Martha Ramos de Kerdel-Vegas Économiste, Ambassade du Venezuela, Paris

Commission européenne

Ulrike Hauer Administrateur, Bruxelles

Fonds Monétaire International

Julius Rosenblatt Conseiller, Paris

Banque mondiale

Michèle Bailly Conseiller principal, Relations avec l'OCDE, Bureau européen, Paris

Secrétariat de l'OCDE*

Kumiharu Shigehara Secrétaire général adjoint de l'OCDE

John West	Administrateur principal, Bureau privé du Secrétaire général
William Nicol	Chef de Division, Direction de la Coopération pour le développement
Sara Johansson	Direction de la Coopération pour le développement
Katia Michaelowa	Direction de la Coopération pour le développement
Michael Engelschalk	Direction des Affaires financières, fiscales et des Entreprises
H. Peter Sturm	Chef de Division, Département des Affaires économiques
Kathryn Gordon	Département des Affaires économiques
Andrea-Enrico Goldstein	Département des Affaires économiques
Bernard Wacquez	Département des Affaires économiques

Comité d'aide au développement

James H. Michel	Ambassadeur, Président du Comité d'aide au développement
-----------------	--

Banque interaméricaine de développement*

Rod Chapman	Conseiller de presse et d'information Bureau européen de la BID
Ziga Vodusek	Économiste principal, Bureau européen de la BID

Centre de Développement de l'OCDE*

Giulio Fossi	Chef de Division, Division Coopération extérieure
Helmut Reisen	Chef de Division, Recherche
Colm Foy	Chef de l'Unité Publications/communication
Charles Oman	Administrateur principal, Recherche
Catherine Duport	Administrateur principal, Chef des services du support
Henny Helmich	Administrateur, Division coopération extérieure
Monika Queisser	Administrateur, Recherche
Olga Salgado	Consultant, Recherche
Akiko Suwa-Eisenmann	Consultant, Recherche
Adèle Woods	Consultant, Division Coopération extérieure

* À l'exception des personnes déjà citées comme auteurs ou commentateurs.

MAIN SALES OUTLETS OF OECD PUBLICATIONS **PRINCIPAUX POINTS DE VENTE DES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

AUSTRALIA – AUSTRALIE

D.A. Information Services
 648 Whitehorse Road, P.O.B 163
 Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03) 9210.7777
 Fax: (03) 9210.7788

AUSTRIA – AUTRICHE

Gerold & Co.
 Graben 31
 Wien I Tel. (0222) 533.50.14
 Fax: (0222) 512.47.31.29

BELGIUM – BELGIQUE

Jean De Lannoy
 Avenue du Roi, Koningslaan 202
 B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69/538.08.41
 Fax: (02) 538.08.41

CANADA

Renouf Publishing Company Ltd.
 5369 Canotek Road
 Unit 1
 Ottawa, Ont. K1J 9J3 Tel. (613) 745.2665
 Fax: (613) 745.7660

Stores:
 71 1/2 Sparks Street
 Ottawa, Ont. K1P 5R1 Tel. (613) 238.9885
 Fax: (613) 238.6041

12 Adelaide Street West
 Toronto, QN M5H 1L6 Tel. (416) 363.3171
 Fax: (416) 363.5963

Les Éditions La Liberté Inc.
 3020 Chemin Sainte-Foy
 Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418) 658.3763
 Fax: (418) 658.3763

Federal Publications Inc.
 165 University Avenue, Suite 701
 Toronto, ON M5H 3B8 Tel. (416) 860.1611
 Fax: (416) 860.1608

Les Publications Fédérales
 1185 Université
 Montréal, QC H3B 3A7 Tel. (514) 954.1633
 Fax: (514) 954.1635

CHINA – CHINE

Book Dept., China National Publications
 Import and Export Corporation (CNPIEC)
 16 Gongti E. Road, Chaoyang District
 Beijing 100020 Tel. (10) 6506-6688 Ext. 8402
 (10) 6506-3101

CHINESE TAIPEI – TAIPEI CHINOIS

Good Faith Worldwide Int'l. Co. Ltd.
 9th Floor, No. 118, Sec. 2
 Chung Hsiao E. Road
 Taipei Tel. (02) 391.7396/391.7397
 Fax: (02) 394.9176

CZECH REPUBLIC – RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

National Information Centre
 NIS – prodejna
 Konviktská 5
 Praha 1 – 113 57 Tel. (02) 24.23.09.07
 Fax: (02) 24.22.94.33
 E-mail: nkposp@dec.niz.cz
 Internet: http://www.nis.cz

DENMARK – DANEMARK

Munksgaard Book and Subscription Service
 35, Nørre Søgade, P.O. Box 2148
 DK-1016 København K Tel. (33) 12.85.70
 Fax: (33) 12.93.87

J. H. Schultz Information A/S,
 Herstedvang 12,
 DK – 2620 Albertslung Tel. 43 63 23 00
 Fax: 43 63 19 69
 Internet: s-info@inet.uni-c.dk

EGYPT – ÉGYPTÉ

The Middle East Observer
 41 Sherif Street
 Cairo Tel. (2) 392.6919
 Fax: (2) 360.6804

FINLAND – FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
 Keskuskatu 1, P.O. Box 128
 00100 Helsinki
 Subscription Services/Agence d'abonnements :
 P.O. Box 23
 00100 Helsinki Tel. (358) 9.121.4403
 Fax: (358) 9.121.4450

***FRANCE**

OECD/OCDE
 Mail Orders/Commandes par correspondance :
 2, rue André-Pascal
 75775 Paris Cedex 16 Tel. 33 (0)1.45.24.82.00
 Fax: 33 (0)1.49.10.42.76
 Telex: 640048 OCDE
 Internet: Compte.PUBSINQ@oecd.org

Orders via Minitel, France only/
 Commandes par Minitel, France
 exclusivement : 36 15 OCDE

OECD Bookshop/Librairie de l'OCDE :
 33, rue Octave-Feuillet
 75016 Paris Tel. 33 (0)1.45.24.81.81
 33 (0)1.45.24.81.67

Dawson
 B.P. 40
 91121 Palaiseau Cedex Tel. 01.89.10.47.00
 Fax: 01.64.54.83.26

Documentation Française
 29, quai Voltaire
 75007 Paris Tel. 01.40.15.70.00

Economica
 49, rue Héricart
 75015 Paris Tel. 01.45.78.12.92
 Fax: 01.45.75.05.67

Gibert Jeune (Droit-Économie)
 6, place Saint-Michel
 75006 Paris Tel. 01.43.25.91.19

Librairie du Commerce International
 10, avenue d'Iéna
 75016 Paris Tel. 01.40.73.34.60

Librairie Dunod
 Université Paris-Dauphine
 Place du Maréchal-de-Lattre-de-Tassigny
 75016 Paris Tel. 01.44.05.40.13

Librairie Lavoisier
 11, rue Lavoisier
 75008 Paris Tel. 01.42.65.39.95

Librairie des Sciences Politiques
 30, rue Saint-Guillaume
 75007 Paris Tel. 01.45.48.36.02

P.U.F.
 49, boulevard Saint-Michel
 75005 Paris Tel. 01.43.25.83.40

Librairie de l'Université
 12a, rue Nazareth
 13100 Aix-en-Provence Tel. 04.42.26.18.08

Documentation Française
 165, rue Garibaldi
 69003 Lyon Tel. 04.78.63.32.23

Librairie Decitre
 29, place Bellecour
 69002 Lyon Tel. 04.72.40.54.54

Librairie Sauramps
 Le Triangle
 34967 Montpellier Cedex 2 Tel. 04.67.58.85.15
 Fax: 04.67.58.27.36

A la Sorbonne Actual
 23, rue de l'Hôtel-des-Postes
 06000 Nice Tel. 04.93.13.77.75
 Fax: 04.93.80.75.69

GERMANY – ALLEMAGNE

OECD Bonn Centre
 August-Bebel-Allee 6
 D-53175 Bonn Tel. (0228) 959.120
 Fax: (0228) 959.12.17

GREECE – GRÈCE

Librairie Kauffmann
 Stadiou 28
 10564 Athens Tel. (01) 32.55.321
 Fax: (01) 32.30.320

HONG-KONG

Swindon Book Co. Ltd.
 Astoria Bldg. 3F
 34 Ashley Road, Tsimshatsui
 Kowloon, Hong Kong Tel. 2376.2062
 Fax: 2376.0685

HUNGARY – HONGRIE

Euro Info Service
 Margitsziget, Európa Ház
 1138 Budapest Tel. (1) 111.60.61
 Fax: (1) 302.50.35

E-mail: euroinfo@mail.matav.hu
 Internet: http://www.euroinfo.hu/index.html

ICELAND – ISLANDE

Mál og Menning
 Laugavegi 18, Pósthólf 392
 121 Reykjavík Tel. (1) 552.4240
 Fax: (1) 562.3523

INDIA – INDE

Oxford Book and Stationery Co.
 Scindia House
 New Delhi 110001 Tel. (11) 331.5896/5308
 Fax: (11) 332.2639
 E-mail: oxford.publ@access.net.in

17 Park Street
 Calcutta 700016 Tel. 240832

INDONESIA – INDONÉSIE

Pdii-Lipi
 P.O. Box 4298
 Jakarta 12042 Tel. (21) 573.34.67
 Fax: (21) 573.34.67

IRELAND – IRLANDE

Government Supplies Agency
 Publications Section
 4/5 Harcourt Road
 Dublin 2 Tel. 661.31.11
 Fax: 475.27.60

ISRAEL – ISRAËL

Praedicta
 5 Shatner Street
 P.O. Box 34030
 Jerusalem 91430 Tel. (2) 652.84.90/1/2
 Fax: (2) 652.84.93

R.O.Y. International

P.O. Box 13056
 P.O. Box 61130 Tel. (3) 546 1423
 Tel Aviv 61130 Fax: (3) 546 1442

E-mail: royil@netvision.net.il

Palestinian Authority/Middle East:
 INDEX Information Services
 P.O.B. 19502
 Jerusalem Tel. (2) 627.16.34
 Fax: (2) 627.12.19

ITALY – ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
 Via Duca di Calabria, 1/1
 50125 Firenze Tel. (055) 64.54.15
 Fax: (055) 64.12.57

E-mail: licosa@ftbcc.it
 Via Bartolini 29
 20155 Milano Tel. (02) 36.50.83

Editrice e Libreria Herder
 Piazza Montecitorio 120
 00186 Roma Tel. 679.46.28
 Fax: 678.47.51

Libreria Hoepli
Via Hoepli 5
20121 Milano
Tel. (02) 86.54.46
Fax: (02) 805.28.86

Libreria Scientifica
Dott. Lucio de Biasio 'Aeiu'
Via Coronelli, 6
20146 Milano
Tel. (02) 48.95.45.52
Fax: (02) 48.95.45.48

JAPAN – JAPON
OECD Tokyo Centre
Landic Akasaka Building
2-3-4 Akasaka, Minato-ku
Tokyo 107
Tel. (81.3) 3586.2016
Fax: (81.3) 3584.7929

KOREA – CORÉE
Kyobo Book Centre Co. Ltd.
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon
Seoul
Tel. 730.78.91
Fax: 735.00.30

MALAYSIA – MALAISE
University of Malaya Bookshop
University of Malaya
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru
59700 Kuala Lumpur
Malaysia
Tel. 756.5000/756.5425
Fax: 756.3246

MEXICO – MEXIQUE
OECD Mexico Centre
Edificio INFOTEC
Av. San Fernando no. 37
Col. Toriello Guerra
Tlalpan C.P. 14050
Mexico D.F.
Tel. (525) 528.10.38
Fax: (525) 606.13.07
E-mail: ocde@rtn.net.mx

NETHERLANDS – PAYS-BAS
SDU Uitgeverij Plantijnstraat
Externe Fondsen
Postbus 20014
2500 EA's-Gravenhage
Voor bestellingen:
Tel. (070) 37.89.880
Fax: (070) 34.75.778

Subscription Agency/Agence d'abonnements :
SWETS & ZEITLINGER BV
Heereweg 347B
P.O. Box 830
2160 SZ Lisse
Tel. 252.435.111
Fax: 252.415.888

NEW ZEALAND – NOUVELLE-ZÉLANDE
GPLegislation Services
P.O. Box 12418
Thorndon, Wellington
Tel. (04) 496.5655
Fax: (04) 496.5698

NORWAY – NORVÈGE
NIC INFO A/S
Ostensjoveien 18
P.O. Box 6512 Etterstad
0606 Oslo
Tel. (22) 97.45.00
Fax: (22) 97.45.45

PAKISTAN
Mirza Book Agency
65 Shahrah Quaid-E-Azam
Lahore 54000
Tel. (42) 735.36.01
Fax: (42) 576.37.14

PHILIPPINE – PHILIPPINES
International Booksource Center Inc.
Rm 179/920 Cityland 10 Condo Tower 2
HV dela Costa Ext cor Valero St.
Makati Metro Manila
Tel. (632) 817 9676
Fax: (632) 817 1741

POLAND – POLOGNE
Ars Polona
00-950 Warszawa
Krakowskie Przedmiescie 7
Tel. (22) 264760
Fax: (22) 265334

PORTUGAL
Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1200 Lisboa
Tel. (01) 347.49.82/5
Fax: (01) 347.02.64

SINGAPORE – SINGAPOUR
Ashgate Publishing
Asia Pacific Pte. Ltd
Golden Wheel Building, 04-03
41, Kallang Pudding Road
Singapore 349316
Tel. 741.5166
Fax: 742.9356

SPAIN – ESPAGNE
Mundi-Prensa Libros S.A.
Castelló 37, Apartado 1223
Madrid 28001
Tel. (91) 431.33.99
Fax: (91) 575.39.98
E-mail: mundiprensa@tsai.es
Internet: http://www.mundiprensa.es

Mundi-Prensa Barcelona
Consell de Cent No. 391
08009 – Barcelona
Tel. (93) 488.34.92
Fax: (93) 487.76.59

Libreria de la Generalitat
Palau Moja
Rambla dels Estudis, 118
08002 – Barcelona
(Suscripciones) Tel. (93) 318.80.12
(Publicaciones) Tel. (93) 302.67.23
Fax: (93) 412.18.54

SRI LANKA
Centre for Policy Research
c/o Colombo Agencies Ltd.
No. 300-304, Galle Road
Colombo 3
Tel. (1) 574240, 573551-2
Fax: (1) 575394, 510711

SWEDEN – SUÈDE
CE Fritzes AB
S-106 47 Stockholm
Tel. (08) 690.90.90
Fax: (08) 20.50.21

For electronic publications only/
Publications électroniques seulement
STATISTICS SWEDEN
Informationsservice
S-115 81 Stockholm
Tel. 8 783 5066
Fax: 8 783 4045

Subscription Agency/Agence d'abonnements :
Wennergren-Williams Info AB
P.O. Box 1305
171 25 Solna
Tel. (08) 705.97.50
Fax: (08) 27.00.71

Liber distribution
International organizations
Fagerstagatan 21
S-163 52 Spanga

SWITZERLAND – SUISSE
Maditec S.A. (Books and Periodicals/Livres
et périodiques)
Chemin des Palettes 4
Case postale 266
1020 Renens VD 1
Tel. (021) 635.08.65
Fax: (021) 635.07.80

Librairie Payot S.A.
4, place Pépinet
CP 3212
1002 Lausanne
Tel. (021) 320.25.11
Fax: (021) 320.25.14

Librairie Unilivres
6, rue de Candolle
1205 Genève
Tel. (022) 320.26.23
Fax: (022) 329.73.18

Subscription Agency/Agence d'abonnements :
Dynamap Marketing S.A.
38, avenue Vibert
1227 Carouge
Tel. (022) 308.08.70
Fax: (022) 308.07.99

See also – Voir aussi :
OECD Bonn Centre
August-Bebel-Allee 6
D-53175 Bonn (Germany) Tel. (0228) 959.120
Fax: (0228) 959.12.17

THAILAND – THAÏLANDE
Suksit Siam Co. Ltd.
113, 115 Fuang Nakhon Rd.
Opp. Wat Rajbopith
Bangkok 10200
Tel. (662) 225.9531/2
Fax: (662) 222.5188

TRINIDAD & TOBAGO, CARIBBEAN TRINITE-ET-TOBAGO, CARAÏBES
Systematics Studies Limited
9 Watts Street
Curepe
Trinidad & Tobago, W.I. Tel. (1809) 645.3475
Fax: (1809) 662.5654
E-mail: tobe@trinidad.net

TUNISIA – TUNISIE
Grande Librairie Spécialisée
Fendri Ali
Avenue Haffouz Imm El-Intilaka
Bloc B 1 Sfax 3000
Tel. (216-4) 296 855
Fax: (216-4) 298.270

TURKEY – TURQUIE
Kültür Yayinlari Is-Türk Ltd.
Atatürk Bulvari No. 191/Kat 13
06684 Kavaklıdere/Ankara
Tel. (312) 428.11.40 Ext. 2458
Fax: (312) 417.24.90

Dolmabahce Cad. No. 29
Besiktas/Istanbul
Tel. (212) 260 7188

UNITED KINGDOM – ROYAUME-UNI
The Stationery Office Ltd.
Postal orders only:
P.O. Box 276, London SW8 5DT
Gen. enquiries
Tel. (171) 873 0011
Fax: (171) 873 8463

The Stationery Office Ltd.
Postal orders only:
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol,
Edinburgh, Manchester

UNITED STATES – ÉTATS-UNIS
OECD Washington Center
2001 L Street N.W., Suite 650
Washington, D.C. 20036-4922
Tel. (202) 785.6323
Fax: (202) 785.0350
Internet: washcont@oecd.org

Subscriptions to OECD periodicals may also
be placed through main subscription agencies.

Les abonnements aux publications périodiques
de l'OCDE peuvent être souscrits auprès des
principales agences d'abonnement.

Orders and inquiries from countries where Dis-
tributors have not yet been appointed should be
sent to: OECD Publications, 2, rue André-Pas-
cal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE
n'a pas encore désigné de distributeur peuvent
être adressées aux Éditions de l'OCDE, 2, rue
André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

12-1996

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE

(41 98 05 2 P) ISBN 92-64-26060-9 – n° 50032 1998