

Chapitre 6 / L'INCRÉMENTALISME ET LES PONCTUATIONS BUDGÉTAIRES EN FRANCE

*Frank R. Baumgartner, Martial Foucault
et Abel François*

Ce chapitre applique la théorie des ponctuations budgétaires aux finances publiques françaises, en comparant les évolutions des dépenses publiques de l'administration centrale et des collectivités territoriales. Après un rappel des principaux tenants et aboutissants de cette théorie, on verra que les évolutions budgétaires françaises sont marquées par de l'incrémentalisme, mais surtout par des évolutions importantes à la hausse ou à la baisse, mettant ainsi en évidence des sur-réactions et des sous-réactions des décideurs publics par rapport à leur environnement, et ce quel que soit l'échelon administratif. On observera également que ces phénomènes varient selon la taille de la collectivité, indépendamment du cadre institutionnel. Ces résultats tendent à valider l'idée selon laquelle plus la distance entre le décideur public et l'administré est grande, plus les décisions sont susceptibles de sur- ou de sous-réactions aux exigences conjoncturelles, et donc plus les distributions budgétaires sont entachées de frictions.

Mots clés : *Frictions institutionnelles et cognitive – finances publiques centrales et locales – incrémentalisme – procédure budgétaire – ponctuations budgétaires.*

La structure étatique et administrative française se caractérise par un empilement des échelons de décision et de mise en œuvre des politiques publiques. En excluant les administrations de Sécurité sociale et hospitalières, il existe au moins six niveaux de gouvernement intervenant dans la politique publique française : l'Union Européenne, l'État, qu'il s'agisse des administrations centrales ou déconcentrées, les régions, les départements, les regroupements de communes et enfin les municipalités. Chacun de ces niveaux bénéficie d'une autonomie, plus ou moins grande et plus ou moins réelle, à la fois dans la détermination des recettes fiscales et dans l'emploi des dépenses publiques¹.

1. Les auteurs tiennent à remercier Clothilde Haritchabalet et Claire Trouiloud pour leur important travail de collecte et de mise en forme des données. Ils remercient également David Bounie pour ses conseils avisés. Martial Foucault remercie le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada pour son soutien financier.

Cette complexité dans la structure étatique offre des possibilités d'observation importantes sur les évolutions budgétaires. De la lecture des analyses des évolutions budgétaires françaises, deux constats peuvent être proposés. Tout d'abord et d'une manière globale, il y a peu de travaux substantiels en la matière. En second lieu, les analyses menées se concentrent sur un niveau de gouvernement particulier sans comparer les activités budgétaires des différents niveaux formant la politique budgétaire d'ensemble. Ces études se focalisent principalement sur l'État central (Delorme et André, 1983, Baumgartner *et al.* 2006 et 2009, Siné, 2006), sur les intercommunalités (Leprince et Guengant, 2001) ou sur les municipalités (Foucault et François, 2005 ; Foucault *et al.*, 2008). À l'inverse, aucun travail ne s'est intéressé aux logiques et à la dynamique des choix budgétaires des régions et des départements français.

Différentes perspectives théoriques ont été mobilisées pour saisir les évolutions budgétaires en France. Parmi elles, la théorie de l'incrémentalisme budgétaire, telle que définie par Wildavsky, a été réellement prise en considération en 2006 par Siné pour les dépenses publiques centrales sur une période récente (1975-2000). Notre contribution s'inscrit dans cette tradition éprouvée et renouvelée par l'approche de l'équilibre ponctué (*punctuated equilibrium*) (Jones et Baumgartner, 2005). L'objectif de ce chapitre est de mener pour la première fois une analyse comparée des budgets de quatre niveaux de gouvernement (État central, régions, départements et villes) à l'intérieur d'un même pays, la France. Nous souhaitons vérifier si les évolutions budgétaires des différents niveaux de décision sont caractérisées par une distribution normale ou bien par une distribution plus « pointue », signe d'équilibre ponctué. Plutôt que de chercher un ensemble de facteurs explicatifs de l'évolution des dépenses publiques locales et nationales, ce chapitre propose de décrire de façon détaillée les choix budgétaires des décideurs publics en comparant la dynamique propre de ces choix pour chaque niveau administratif.

Théorie de l'équilibre ponctué

Jusqu'au début des années 1990, la théorie de l'incrémentalisme budgétaire recueillait un consensus chez les politologues. Défini par

Davis, Dempster et Wildavsky (1966), l'incrémentalisme budgétaire se caractérise par des « régularités dans le taux de variation annuel pour une catégorie budgétaire et proche des niveaux existants ». Toutefois, le concept peut prendre plusieurs significations, chacune étant le plus souvent reliée à un enjeu de recherche différent. Berry (1990) identifie par exemple douze définitions distinctes pour l'incrémentalisme, certaines descriptives et d'autres explicatives. Toutes ont en commun les traits caractéristiques du processus budgétaire suivants : « un manque d'attention à la base budgétaire, la faiblesse des modifications réalisées et des règles de décision simples » (Dezhbakhsh, Tohamy et Aranson, 2003).

D'un point de vue méthodologique, les théories de l'incrémentalisme budgétaire tendent à supposer une distribution normale, ou gaussienne, étant donné le nombre élevé d'ajustements et de réactions administratives face aux très nombreux changements sociaux dans une période budgétaire. En suivant étroitement la définition de Wildavsky, un processus incrémental doit se traduire par un très grand nombre de faibles changements d'une année sur l'autre et, lorsque changements il y a, ils sont d'une ampleur très limitée. Mais cette démonstration méthodologique souffre de deux insuffisances majeures. La première concerne l'absence de lien entre processus budgétaire et processus politique, c'est-à-dire que les auteurs ont raisonné en considérant les choix budgétaires comme étant exogènes ou quasiment exogènes au processus politique. La seconde renvoie à la thèse défendue par Jones et Baumgartner (2005), selon laquelle le processus budgétaire est étroitement imbriqué dans un processus beaucoup plus large de mise à l'agenda politique ayant pour conséquence la dépendance des choix budgétaires (*output*) vis-à-vis des processus de production d'information (*input*) à partir desquels les gouvernants prennent leur décision.

Il n'est donc pas étonnant que, si l'on admet sous forme de postulat que les décideurs publics sont totalement rationnels, leur réponse à un problème particulier ou plus généralement à une somme de problèmes, plus complexes les uns que les autres, soit proportionnelle à l'intensité ou à l'ampleur desdits problèmes. Une telle conjecture débouche statistiquement sur une loi normale (cf. graphique 1) dans

la distribution des changements budgétaires puisque plus de 99,99 % des évolutions des difficultés auxquelles font face les décideurs publics suivent elles-mêmes une loi normale. À l'inverse, si nous formulons une hypothèse de rationalité limitée comme Simon (1985), on observe un petit nombre de grands ajustements budgétaires correspondants aux programmes prioritaires du décideur public, et forcément une tendance lourde à accepter le *statu quo*. D'un point de vue statistique, nous remarquons une distribution de changements annuels dans les budgets caractérisée par une proportion élevée de petits changements (par exemple dans un intervalle de -5 à +5 %), relativement peu de changements moyens, mais un nombre important de changements extrêmes. Le test statistique qui différencie une distribution normale de ce type de distribution relativement pointue est le *kurtosis*. Une distribution normale a par définition une valeur de *kurtosis* égale à 3, avec des valeurs en dessous de ce chiffre correspondant à des distributions « aplaties » et des valeurs plus élevées indiquant des distributions pointues (cf. encadré 1). Plutôt que de remettre en cause la totalité de la théorie de l'incrémentalisme budgétaire, la théorie de l'équilibre ponctué suggère que les évolutions budgétaires sont marquées à la fois par des périodes de *statu quo* et par des mouvements de grande ampleur à la hausse ou à la baisse. Plus généralement, une distribution dite « leptokurtique » (équilibre ponctué) devrait se substituer à une distribution normale (incrémentalisme budgétaire).

Encadré 1 :
Présentation des distributions normales
et des distributions leptokurtiques

La distribution d'une variable (par exemple le niveau de dépenses publiques) correspond à la répartition des observations à partir des valeurs prises par celle-ci. La distribution se caractérise par quatre moments : sa moyenne, sa variance, sa symétrie (*skewness*) et son aplatissement (*kurtosis*). Il est possible de relier la distribution de n'importe quelle grandeur, de n'importe quelle mesure, avec une distribution théorique qui correspond à des valeurs attendues des quatre moments (et à des relations attendues entre eux).

La distribution la plus commune est celle de la loi normale (ou loi gaussienne) qui a une forme en cloche. On la retrouve parmi les éléments naturels, mais

également parmi les éléments découlant de l'activité humaine. Par exemple, la distribution des variations des températures mensuelles relevées dans quarante-cinq villes durant cent trente ans suit une distribution normale. De la même manière, la distribution des évolutions quotidiennes du taux de change dollar-euro correspond à une distribution normale.

Les distributions réelles s'écartent plus ou moins de leur distribution théorique normale. L'une des déviations réside dans l'aplatissement de la distribution (*kurtosis*). Par rapport à ce que devrait être l'aplatissement correspondant à la distribution théorique normale, la distribution empirique peut être plus pointue, ce qui se caractérise par un *kurtosis* plus élevée, et on parle alors de distribution leptokurtique. Inversement, une distribution plus aplatie se caractérise par un *kurtosis* plus faible ce qui forme une distribution « platikurtique ».

Nous allons montrer dans la suite de la contribution que les évolutions annuelles budgétaires françaises ne suivent pas une distribution normale.

Si l'on trouve une distribution leptokurtique, cela peut s'expliquer par deux éléments : les modalités du processus politico-administratif de prise de décision budgétaire (influences institutionnelles) et/ou le manque d'information des différents acteurs de la décision (rationalité limitée), ce qui les conduirait à ne pas connaître et donc à ne pas répondre « proportionnellement » aux évolutions des problèmes auxquels ils font face, c'est-à-dire à sur- ou à sous-réagir. Un exemple pouvant illustrer cette idée de réaction excessive est la gestion de la crise de la grippe H1N1 durant l'hiver 2010. Un grand nombre de ministres de la santé ont déployé des moyens considérables en termes de campagne de vaccination pour lutter contre un fléau dont l'ampleur (en termes de prévalence) fut moindre qu'une grippe saisonnière. Le comportement des autorités publiques décrit ici un processus révélateur d'informations asymétriques entre décideurs et experts de santé, révèle surtout l'impossibilité de traiter rationnellement de tels phénomènes exceptionnels. Il n'est toutefois pas possible *a priori* de séparer les effets des deux déterminants (institution et information) sur le résultat final de la décision publique.

En comparant les évolutions budgétaires des quatre principaux échelons administratifs français, nous pouvons mettre en évidence les

effets de l'information et les effets institutionnels sur ces évolutions au-delà des différences dans les modalités de la décision. Les théories du fédéralisme budgétaire (*fiscal federalism*) concluent de manière plutôt consensuelle que le rapprochement entre le lieu de la décision budgétaire et son lieu d'application accroît l'efficacité du choix budgétaire du fait d'un gain informationnel². La friction budgétaire des différents niveaux administratifs est alors plus forte au fur et à mesure que la proximité de l'échelon avec les administrés augmente. En d'autres termes, la surréaction ainsi que la sous-réaction doivent être moins présentes dans les communes que dans les départements, les régions et au niveau de l'État central. L'extension de l'analyse, consistant à distinguer les communes selon leur taille budgétaire, permet, d'une part, de limiter les effets institutionnels et, d'autre part, de mettre davantage en exergue les effets de l'information.

Ce chapitre est organisé de la manière suivante. Avec le rappel des théories explicatives des évolutions budgétaires, nous montrerons que les théories du cycle politico-économique et de l'incrémentalisme n'offrent pas une explication de l'ensemble des évolutions budgétaires, mais d'une partie seulement, et ce, à l'inverse de la théorie des équilibres ponctués qui fournit la clé pour toutes les évolutions. Nous appliquerons ensuite cette théorie aux évolutions budgétaires de l'État central, des régions, des départements, et des municipalités françaises. Nos résultats dévoileront que toutes les distributions des évolutions budgétaires sont marquées par un type de distribution pointue qui correspond à la théorie de l'équilibre ponctué. De plus, la ponctuation diminue avec la taille de la structure administrative tant entre les quatre niveaux administratifs que parmi l'ensemble des communes (c'est-à-dire que plus la taille de la collectivité politique est faible, plus l'évolution de ses dépenses suit une loi normale). Ce résultat semble confirmer l'influence du manque d'information et de rationalité sur l'émergence de changements brusques dans les évolutions budgétaires, même si d'autres déterminants peuvent coexister.

2. Ce gain informationnel est bien sûr contrebalancé par les économies d'échelle qui poussent à un niveau de décision publique plus élevé, ainsi que les problèmes d'implémentation locale liés à des phénomènes de clientélisme notamment.

Théories explicatives des évolutions budgétaires

Trois principaux ensembles théoriques s'attachent à expliquer les évolutions budgétaires des administrations en charge du financement des politiques publiques : les théories politico-économiques, les théories de l'incrémentalisme et les théories des équilibres ponctuels.

Les théories politico-économiques ou empruntées à la nouvelle économie politique insistent, d'une part, sur les relations entre les évolutions budgétaires et le calendrier électoral³ et, d'autre part, sur les effets redistributifs des politiques sectorielles (littérature communément rassemblée sous le terme de *redistributive politics*). Le calendrier des élections est susceptible d'influencer les choix budgétaires de deux manières. Dans une optique opportuniste (Nordhaus, 1975), plusieurs travaux réunis par Schultz (1995) font l'hypothèse que les budgets sont manipulés à l'approche des élections dans un objectif de réélection (cycles politico-économiques opportunistes). Dans une optique partisane (Hibbs, 1977 ; Franzese, 2002), les budgets obéissent à une orientation idéologique avec une augmentation des dépenses publiques pour les gouvernements de gauche (ou démocrates) et une réduction de la fiscalité éventuellement accompagnée par une baisse des dépenses publiques pour les gouvernements de droite ou conservateurs (cycles politico-économiques partisans). Partant de ces deux éléments explicatifs des fluctuations budgétaires et macroéconomiques, les modèles se sont progressivement enrichis et ont pris en compte d'autres éléments politiques ou électoraux influençant soit directement les évolutions budgétaires, soit les effets du calendrier sur les évolutions. Il s'agit notamment des systèmes électoraux (Persson *et al.*, 2007), de la force des coalitions au pouvoir (Blais, Kim et Foucault, 2010), du mimétisme budgétaire dans un modèle de concurrence horizontale (Foucault *et al.*, 2008), de la fragmentation politique (Newton et Sharpe 1984), etc. Pour autant, si ce corpus théorique explique bien les évolutions au cours d'un cycle électoral ou autour des dates d'élections, il retrace mal les évolutions annuelles hors élections qui sont

3. Pour une présentation générale de ces théories politico-économiques, le lecteur pourra se reporter notamment à Mueller (2003) et à Persson et Tabellini (2000).

les plus fréquentes. Par ailleurs, le modèle du cycle partisan se révèle être davantage un modèle explicatif de la croissance de l'État providence dans l'après seconde guerre mondiale qu'une loi générale des choix budgétaires dans l'ensemble des pays.

Les théories rendant mieux compte des évolutions habituelles des finances publiques se rattachent à l'idée d'incrémentalisme budgétaire (Wildavsky, 1964, pour le texte fondateur), c'est-à-dire à l'idée que les budgets, et plus globalement les administrations, sont des structures tellement complexes et lourdes à gérer qu'au final, les décideurs publics adoptent des budgets dominés par de petites variations marginales d'une année sur l'autre : par conséquent, « le déterminant principal de la taille et du contenu du budget de l'année est le budget de l'année précédente » (Wildavsky, 1964, p. 13). Deux raisons peuvent expliquer l'incrémentalisme des budgets publics : l'organisation institutionnelle de la décision budgétaire, d'une part, et l'information limitée détenue par les acteurs publics, d'autre part, faisant ici référence à la rationalité limitée définie par Herbert Simon. La principale implication de cette approche est que la part discrétionnaire associée à la décision politique est très faible. Il en résulte que les évolutions budgétaires annuelles sont contenues et modestes. À partir des premiers travaux de Wildavsky, la théorie de l'incrémentalisme budgétaire a buté sur un problème empirique important. Si elle permet de bien expliquer le cœur de la distribution des évolutions budgétaires, c'est-à-dire le fait qu'une grande partie des variations budgétaires annuelles se concentre autour d'un changement faible (entre - 3 % et + 3 % par exemple), elle n'explique pas la présence d'augmentations ou de diminutions brutales parmi ces variations. En d'autres termes, la théorie de l'incrémentalisme prédit une distribution des évolutions budgétaires qui suit une loi normale ou gaussienne. Or, la plupart des études empiriques trouvent simultanément un fort incrémentalisme et des modifications brutales des évolutions budgétaires, donc une valeur *kurtosis* élevée (voir notamment Boyne *et al.*, 2000, et encadré 1)⁴.

4. Un débat statistique a toujours lieu autour de la méthode efficace pour tester l'incrémentalisme budgétaire (Dezhbakhsh *et al.*, 2003).

La théorie des équilibres ponctués⁵ appliquée aux évolutions budgétaires a pour objectif de répondre à cette limite de la théorie de l'incrémentalisme. Elle propose une théorie générale des décisions budgétaires dans laquelle l'incrémentalisme est une situation possible parmi d'autres. Elle a été développée initialement par Baumgartner et Jones (1993). Le point de départ de cette théorie admet que les décideurs publics, quel que soit leur niveau hiérarchique, font face à une multitude de demandes en termes d'intervention publique. Ils doivent donc arbitrer entre elles (santé, environnement, travail, affaires étrangères, éducation, etc.). L'attention portée – donc la hiérarchisation des problèmes et par là même leurs implications en termes budgétaires – va dès lors dépendre à la fois des modalités de la décision publique et de l'information collectée et traitée par le processus politique. Ce cadre d'analyse permet d'expliquer simultanément l'incrémentalisme et les changements d'envergure. L'absence d'information et la mise en œuvre de routines décisionnelles expliquent l'incrémentalisme. Les variations de l'attention (notamment médiatique ou de l'opinion publique) vers certains enjeux contribuent à leur mise à l'agenda politique et en retour provoquent des modifications importantes des décisions publiques, ce qui peut se traduire par des variations brutales à la hausse ou à la baisse des budgets publics.

La théorie des équilibres ponctués appliquée aux évolutions budgétaires a donné lieu à un nombre croissant d'études empiriques. Initialement appliquée aux États-Unis (Jones et Baumgartner, 2005 ; McAtee et Lowery, 2005 ; Breunig et Koski, 2006), elle a été validée à l'échelle des États européens (Breunig, 2006 ; Baumgartner, Foucault et François, 2006) et plus récemment dans une perspective comparée (Jones *et al.*, 2009). Plus précisément, dans le chapitre traitant des résultats de l'action publique de l'ouvrage de Jones et Baumgartner (2005), les évolutions budgétaires aux États-Unis sont marquées par un *kurtosis* et une friction relativement élevée. De même, Baumgartner *et al.* (2006)

5. Il est à noter que la théorie des équilibres ponctués est un modèle général décrivant l'évolution des politiques publiques, quelle que soit la mesure utilisée pour quantifier les politiques publiques reconnaissant les évolutions budgétaires comme une des composantes de l'action publique. Dans la présentation qui suit, nous nous concentrerons sur son application aux seuls budgets publics.

montrent que la distribution est également fortement leptokurtique dans le cas des décisions budgétaires de l'État central français pour la Cinquième République, confirmant ainsi, malgré un environnement institutionnel très différent, les résultats obtenus pour les États-Unis entre 1947 et 2004. La même analyse a été menée au niveau des budgets locaux danois (Mortensen, 2005) et des budgets locaux américains (Jordan, 2003 ; Robinson, 2004) attestant la présence d'incrémentalisme et de ponctuations sur plusieurs catégories budgétaires relevant de compétences municipales. La prise en compte de plusieurs pays offre un terrain d'analyse intéressant, car la dimension institutionnelle s'enrichit d'une tendance plus lourde de l'action publique que l'on pourrait résumer par le triptyque rationalité limitée - friction cognitive - friction institutionnelle. En effet, si l'on a trouvé que les différents États ont des niveaux de friction plus ou moins élevés en fonction de l'efficacité ou de la légèreté de leurs structures institutionnelles, la friction cognitive et une certaine friction institutionnelle apparaissent dans toutes les études. Les limites cognitives de l'homme sont vite dépassées par la complexité des problèmes économiques, politiques et sociaux : c'est pourquoi l'on parle de rationalité limitée et de ses deux effets (friction cognitive et friction institutionnelle).

Les études empiriques peuvent également s'inscrire dans une perspective comparative. Ainsi Jones *et al.* (2009) étudient les évolutions budgétaires dans plusieurs cadres institutionnels différents. Il en ressort que tous les processus budgétaires sont marqués simultanément par de l'incrémentalisme et par des changements annuels importants. Il est également montré que les distributions sont moins ponctuées pour les gouvernements locaux (cf. tableau 1). Breunig, Koski et Mortensen (2010) offrent une autre perspective en proposant d'étudier les facteurs explicatifs des différences de ponctuations budgétaires entre quatre pays (Danemark, Allemagne, Royaume-Uni et États-Unis). Une plus grande ponctuation des budgets s'explique par la distance idéologique et par les écarts de base électorale entre les partis politiques en Allemagne et au Royaume-Uni, alors qu'aux États-Unis, ce sont les différences de préférence économique entre les partis qui expliquent la ponctuation et qu'au contraire, les différences partisans la réduisent dans le cas danois.

Au final, toutes ces études concluent à l'influence des défauts d'information, d'une part, et, d'autre part, du cadre institutionnel des décisions budgétaires sur les évolutions budgétaires. C'est donc dans cette perspective comparative que nous proposons d'étudier les évolutions budgétaires françaises au niveau central et local.

Présentation des données et des hypothèses testées

Notre analyse empirique s'appuie sur un ensemble d'informations budgétaires concernant quatre niveaux administratifs français : l'État central, les régions, les départements et les villes. Pour chacun de ces niveaux de gouvernement, nous disposons de données comptables qui couvrent une longue période historique pour l'État et une période plus récente pour les trois collectivités locales (cf. la présentation des sources des données à la fin du chapitre). Au total, nous disposons d'un nombre d'observations important allant de 180 variations budgétaires annuelles pour l'État central entre 1820 et 2002 à 252 672 observations pour les communes entre 2000 et 2007 (cf. tableau 1).

Le tableau 1 résume la distribution de nos données statistiques en distinguant chaque niveau de gouvernement. Les régions et les municipalités présentent les variations moyennes les plus élevées des taux de croissance annuels de 16 % et 18 % respectivement pour la période 1999-2007 et 2000-2007. Il est important de préciser que ces chiffres diffèrent de l'évolution globale des dépenses des communes ou des régions, car nous nous intéressons en priorité à la moyenne des variations de chaque collectivité locale et non de l'ensemble des collectivités territoriales. L'ampleur de l'accroissement des dépenses des administrations publiques locales durant cette période suit une période de ralentissement des dépenses (1990-1999) qui elle-même succédait à une période d'augmentation des dépenses (1980-1990). Il existerait des cycles de dépenses liés principalement aux transferts de compétences du centre vers le local, au calendrier électoral pour les dépenses d'investissement et au contexte macroéconomique (en particulier celui des conditions d'emprunt des collectivités locales).

Les évolutions budgétaires des différents niveaux administratifs dépendent évidemment des différences réglementaires, institutionnelles et politiques qui encadrent les décisions en matière de dépenses publiques. Par exemple, la gestion des déficits diffère entre l'État central, qui est essentiellement contraint par les engagements européens, et la pratique des déficits des collectivités locales qui est *a priori* impossible. De même, les modes de scrutin ou le fonctionnement des différentes assemblées délibérantes influencent les décisions. Si ces différences institutionnelles pèsent sur la décision, elles influencent également les résultats budgétaires au travers de ces évolutions.

Tableau 1 : Dépenses publiques totales selon le niveau de gouvernement

Niveau de gouvernement	Période	Nombre d'unités	Nombre d'observations	Variation annuelle moyenne (en pourcentage)	Écart-type des variations
État central	1820-2002	1	180	3,82	16,04
Régions	1999-2007	26	208	15,86	48,01
Départements	2001-2007	98*	594	10,66	7,44
Communes	2000-2007	36 096	252 672	18,03	75,78

* Voir les explications concernant les sources données à la fin de ce chapitre.

Pour illustrer l'accélération des dépenses publiques locales⁶, il faut garder à l'esprit quelques événements marquants comme la tempête de 1999 (dont l'impact se traduit dans les budgets de nombreuses communes et régions en 2000 et 2001), mais aussi un accroissement important des frais de fonctionnement (masse salariale, consommations intermédiaires) dû par exemple à l'application du programme des emplois jeunes à partir de 1999. Enfin, durant cette période, le Parlement a transféré de nombreuses compétences au bénéfice des collectivités territoriales, que ce soit en matière sociale (allocation pour personnes âgées - APA, revenu minimum d'insertion - RMI), de

6. Un bilan détaillé de l'évolution des budgets des administrations publiques locales lors des dernières années est présenté dans le rapport sur la dépense publique et son évolution dans le cadre du débat préparatoire à la loi de finances pour 2009 (ministère des Finances, 2009).

transports (trains express régionaux - TER) ou de gestion des collèges et des lycées (personnels administratifs, techniciens et ouvriers de service).

Le degré de variabilité des budgets locaux, mesuré par l'écart-type (dernière colonne), indique que les municipalités et les régions connaissent des différences importantes au cours de cette période, renforçant l'idée d'hétérogénéité entre ces collectivités locales. À l'inverse, les budgets des départements suivent une tendance beaucoup plus homogène, laissant penser que le financement des politiques publiques conduites à l'échelle du département est moins influencé par les changements extérieurs. Enfin, la comparaison avec les finances publiques de l'État central suggère une plus grande linéarité des variations annuelles budgétaires, illustrant au fond le caractère monolithique de l'État central.

Afin de confirmer la robustesse de ces premières tendances, nous proposons d'affiner notre approche en analysant les caractéristiques statistiques des distributions des quatre niveaux d'administration pour mieux saisir les variances « inter » (entre les quatre niveaux de gouvernement) et « intra » (à l'intérieur de chaque niveau de gouvernement). Dans cette perspective, nous mettons en avant deux hypothèses explicatives sur les différences de niveau de *kurtosis* des variations budgétaires, c'est-à-dire le degré d'aplatissement ou de convexité de la distribution. Ces deux hypothèses sont en partie contradictoires, mais l'analyse comparative des budgets doit nous permettre de les tester et de mesurer leur effet final.

La première hypothèse concerne le lien entre la taille du budget public et l'ampleur de ses variations. Elle repose sur l'idée que l'inertie budgétaire, et par conséquent l'incrémentalisme, est d'autant plus importante que la taille de l'administration est grande et le nombre de compétences élargies. Un budget important est plus difficile à manipuler et à modifier de manière brutale. Au final, cette hypothèse dite du corps monolithique peut être formulée de la manière suivante : plus le budget est important, plus la ponctuation doit diminuer et plus le *kurtosis* de la distribution doit être réduit. Il en résulte que le *kurtosis* doit être moins important pour l'État que pour les collectivités territoriales et que, parmi les collectivités territoriales, il doit être plus élevé pour les collectivités de petite taille budgétaire.

La seconde hypothèse porte sur la corrélation entre l'information et l'ampleur des variations budgétaires. Elle s'appuie sur deux éléments. Tout d'abord, à la suite des travaux sur les équilibres ponctuels, nous pouvons établir que l'absence d'information ou le degré imparfait et incomplet de l'information détenue joue un rôle prépondérant dans les évolutions budgétaires. Comme le processus de décision est plus court et la procédure moins complexe lorsqu'il s'agit de plus petites structures administratives, nous pouvons supposer que la ponctuation est plus faible au fur et à mesure que la taille du gouvernement se réduit. En second lieu, les théories du fédéralisme budgétaire ont montré que, plus le niveau de décision budgétaire se rapproche du niveau d'application, plus la dépense est allouée de manière optimale, notamment du fait d'un avantage informationnel comparativement aux structures centralisées (Oates, 1999). Autrement dit, plus le besoin est exprimé localement, plus le niveau d'allocation budgétaire pertinent doit se situer au niveau local. L'hypothèse, qui suppose donc un effet inverse à celui de l'hypothèse précédente, peut se résumer ainsi : plus le niveau de gouvernement est éloigné du niveau d'application de la décision, plus l'information est faible, plus la ponctuation doit augmenter et plus le *kurtosis* de la distribution doit être élevé. Bien que cette hypothèse ait déjà été en partie testée dans Jones *et al.* (2009), où il est démontré que les évolutions budgétaires des gouvernements locaux sont moins sujettes à des phénomènes de ponctuation, nous avons la possibilité de vérifier la stabilité de ce résultat à l'échelle d'un même pays mais à des niveaux administratifs différents.

L'objectif de notre étude empirique est dès lors de tester ces deux hypothèses : l'existence ou non d'un effet taille et/ou d'information et l'ampleur de chacun des deux effets pris isolément puis simultanément.

Comparaisons des évolutions des dépenses budgétaires de l'État central, des régions, des départements et des communes

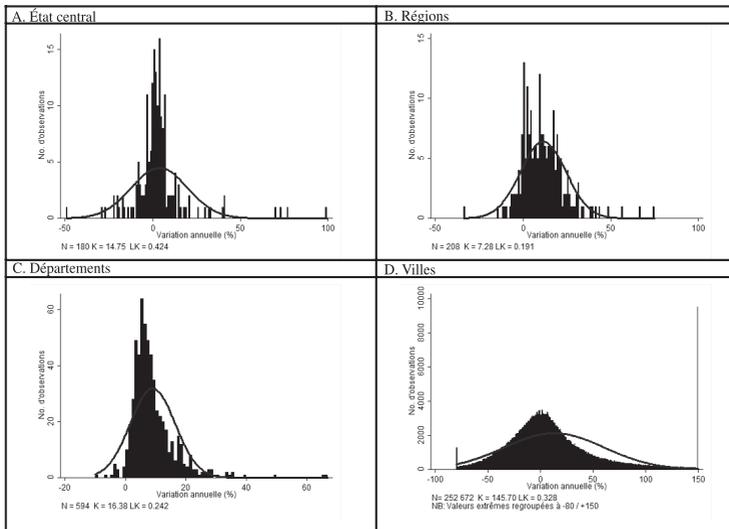
Notre analyse empirique s'organise en deux étapes. Dans un premier temps, nous analyserons les évolutions pour les quatre niveaux, dans un second temps, nous comparerons les évolutions pour les communes selon la taille de leurs budgets.

Globalement, l'analyse des distributions (cf. graphique 1) montre la présence à la fois d'une concentration des évolutions autour de quelques valeurs (incrémentalisme) et la présence de changements brusques (ponctuations). En cela, les distributions ne se distinguent pas des constats faits dans d'autres études. Toutes les distributions sont donc leptokurtiques ; les coefficients d'aplatissement, tous supérieurs à 3, indiquent qu'elles ne suivent pas une distribution normale.

Si nous comparons les formes des distributions entre les différents niveaux de gouvernement à l'aide des *L-kurtosis*⁷, plusieurs résultats émergent. Le premier est l'existence d'une ponctuation très élevée pour les évolutions budgétaires au niveau de l'État central par rapport aux collectivités territoriales. Cela va dans le sens de la seconde hypothèse formulée précédemment. Au sein des collectivités territoriales, les variations budgétaires observées pour les régions admettent un niveau de *kurtosis* plus important, suivi par les communes et enfin les départements. Le fait que les communes admettent un score de *kurtosis* supérieur à celui des départements est toutefois en contradiction avec les autres résultats et avec l'hypothèse d'information. La valeur plus élevée du *kurtosis* de l'ensemble des communes peut s'expliquer par l'hétérogénéité, notamment en termes de taille, entre les communes. Donc postuler *a priori* que les villes sont des structures où l'information circule mieux que dans les départements n'est peut-être pas acceptable.

7. La valeur statistique du *L-kurtosis* correspond à la valeur normalisée du *kurtosis* classique afin de prendre en compte l'influence des points extrêmes (outliers). Par conséquent, la valeur du *L-kurtosis* varie entre 0 et 1, avec une valeur de 0,123 pour une distribution normale : des valeurs au dessus indiquent une distribution leptokurtique soulignant une tendance ponctué ; à l'inverse, une valeur proche de zéro indique une distribution platikurtique.

Graphique 1 : Distributions des variations annuelles des dépenses publiques



N = nombre de variations ; K = kurtosis ; LK = L-kurtosis

Tableau 2 : Ponctuation des évolutions budgétaires des différents niveaux d'administration

Type de gouvernement	Nombre d'unités	Nombre d'observations	K	LK
État central	1	180	14,75	0,424
Régions	26	208	7,28	0,191
Départements	98*	594	16,38	0,242
Communes	36 096	252 672	145,7	0,328

* Voir les explications concernant les sources données à la fin de ce chapitre.

Note : K (kurtosis) et LK (L-kurtosis).

Au-delà de ce résultat incohérent par rapport à ceux attendus, notre comparaison soulève un autre problème. En rapprochant simplement les niveaux de gouvernement, nous ne contrôlons pas les effets qui sont liés aux différences institutionnelles ou aux structures des dépenses engagées par les différents niveaux. Pour remédier à cette limite et pour approfondir le résultat portant sur les communes, nous

allons procéder avec une analyse plus approfondie d'un cadre institutionnel unique, celui des municipalités.

Nous avons distingué trois groupes de communes selon la taille de leur budget (les seuils pour définir les catégories de commune sont les suivants : les grandes communes ont un budget supérieur à 900 000 euros, les communes moyennes, entre 150 000 et 900 000 euros et les petites communes, de moins de 150 000 euros). La comparaison des distributions à l'intérieur des villes et selon la taille présente deux avantages : d'une part, nous raisonnons à schéma institutionnel constant⁸, ce qui permet d'en limiter les effets et, d'autre part, nous pouvons prendre en compte l'hétérogénéité de la taille des communes. En ce qui concerne l'allure générale des distributions, nous retrouvons bien les formes caractéristiques d'une présence simultanée d'incrémentalisme et de ponctuations. Les trois distributions ne suivent donc pas une loi normale.

La comparaison des coefficients d'aplatissement donne des résultats extrêmement cohérents. Plus la taille du budget de la ville se réduit et plus le *kurtosis* est faible, traduisant une ponctuation plus faible au fur et à mesure que la taille du budget de la ville diminue. À l'intérieur du cadre institutionnel des municipalités françaises, il apparaît donc que l'hypothèse des effets d'information liés à la taille des structures administratives se confirme.

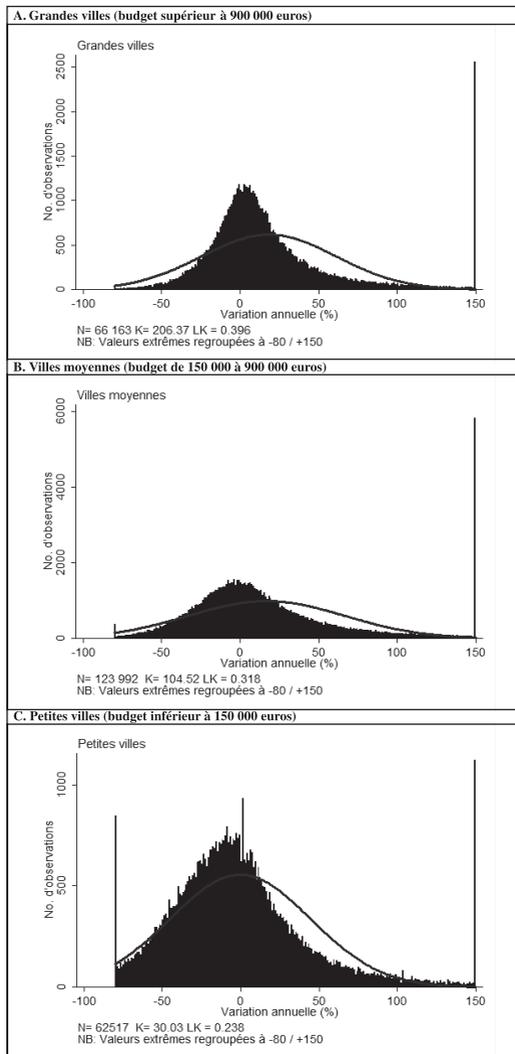
Tableau 3 : Ponctuations des évolutions budgétaires selon la taille budgétaire de la commune

Taille des communes	Nombre d'unités	Nombre d'observations	K	LK
Grandes communes	≈ 10 000	66 163	206,3	0,39
Communes moyennes	≈ 17 000	123 992	104,5	0,32
Petites communes	≈ 8 000	62 517	30	0,24
Total des communes	36 096	252 672	145,7	0,33

Note : La taille des communes est ici définie par l'importance de son budget (seuils de 150 000 et de 900 000 euros).

8. À une nuance près, puisque le mode de scrutin est différent pour les communes de plus et de moins de 3 500 habitants.

Graphique 2 : Distributions des variations annuelles des dépenses publiques totales selon la taille de la commune



En revanche, quelle que soit la taille du budget de la ville, la ponctuation est plus marquée que pour les départements. Même les plus petites villes ont une ponctuation équivalente à celle des départements.

Ce dernier résultat traduit les limites des gains en information liés à la décentralisation de la décision, même si ces derniers sont présents parmi les communes lorsqu'on fait varier leur taille. L'explication du cas particulier des départements doit être cherchée ailleurs. On peut déjà dire que les départements ont assuré, pendant la période de notre étude, des dépenses imposées par des transferts de compétences : RMI, APA. Ils ont engagé des dépenses publiques sans avoir la possibilité de modifier leurs conditions d'allocation. En effet, les critères d'éligibilité d'accès au RMI ou à l'APA restent définis par le gouvernement. Par ailleurs, il est important de garder à l'esprit que certaines politiques publiques sont financées de manière croisée entre différents niveaux de décision publique. Par exemple, la politique du logement implique à la fois des dépenses publiques de l'État central en matière d'aides sociales au logement (redistribution) et des collectivités locales (départements et communes) pour gérer la maîtrise du foncier et financer des programmes de rénovation immobilière pour élargir l'offre (soutien aux organismes parapublics). Enfin, le mode de scrutin (renouvellement par moitié des conseillers) et le fonctionnement des conseils généraux peuvent également influencer les décisions budgétaires. Il reste donc des analyses à mener pour mieux comprendre les processus budgétaires dans les différents échelons administratifs en France et affiner les différents éléments explicatifs.

* * *

Nous avons présenté des informations nouvelles comparant les évolutions budgétaires au sein de quatre niveaux administratifs français, montrés la présence d'équilibres ponctués à tous les niveaux et avancé des débuts d'explication du degré de ponctuation dans les budgets publics. En effet, même imparfaitement expliquées, les grandes tendances sont claires : plus la distance entre le décideur public et l'administré est grande, plus les décisions sont susceptibles de sur- ou de sous-réagir aux exigences conjoncturelles et donc plus les distributions budgétaires sont entachées de frictions. Ainsi, l'État central se caractérise par un niveau très élevé de ponctuations vis-à-vis des administrations locales suivi des régions, des municipalités et des départements. Parmi les villes, les plus grandes communes sont naturellement plus

difficiles à gérer efficacement que celles dont la taille est moins grande et où les répartitions budgétaires sont plus facilement ajustées aux besoins exprimés localement. Ces résultats confirment les deux sources possibles de la sur- ou de la sous-réaction des décisions budgétaires. L'effet institutionnel joue pour l'ensemble des niveaux administratifs. L'effet informationnel explique en partie les différentiels de punctuations selon la taille des collectivités.

Par ailleurs, aucun niveau de l'administration française ne montre une distribution purement incrémentale dans ses évolutions budgétaires, démontrant donc l'intérêt de la théorie des équilibres ponctués et de l'importance des frictions cognitives et institutionnelles pour comprendre les actions de l'administration publique. Dès lors, ce travail tend à montrer l'importance du contexte institutionnel ainsi que du niveau d'information pour la décision budgétaire et plus globalement pour la décision publique.

— Sources des données utilisées

Toutes les données utilisées sont déflatées à l'aide de l'indice des prix à la consommation de l'OCDE, base 100 pour la première année de la série. Les données sont en euros à l'exception de celles portant sur les dépenses de l'État central, qui sont en francs.

– Données nationales

Les données proviennent de différentes publications de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), notamment les annuaires statistiques annuels. Il s'agit des dépenses publiques centrales (hors association de financement des administrations de Sécurité sociale) pour la période 1820-2002.

– Données régionales

Les données détaillées des comptes des 26 régions françaises proviennent des différentes publications de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Elles portent sur les années budgétaires de 1999 à 2007.

– Données départementales

Les données détaillées des comptes des 98 départements français (Paris, du fait de sa spécificité institutionnelle à la fois commune et

département, est exclu de la base d'étude) proviennent des différentes publications de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur. Elles portent sur les années budgétaires de 2001 à 2007.

– Données municipales

Les données détaillées des comptes des 36 096 communes françaises présentent pour l'ensemble des années étudiées proviennent du site du ministère du Budget (<http://www.colloc.bercy.gouv.fr/>). Elles portent sur les années budgétaires de 2000 à 2007.

Bibliographie

- BAUMGARTNER (Frank R.), BREUNIG (Christian), GREEN-PEDERSEN (Christoffer), JONES (Bryan D.), MORTENSEN (Peter B.), NEYTEMANS (Michiel) et WALGRAVE (Stefaan), « Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective », *American Journal of Political Science*, 53 (3), 2009, p. 602-619.
- BAUMGARTNER (Frank R.), FOUCAULT (Martial) et FRANÇOIS (Abel), « Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes », *Journal of European Public Policy*, 13 (7), 2006, p. 1086-1103.
- BAUMGARTNER (Frank R.), FOUCAULT (Martial) et FRANÇOIS (Abel), « Public Budgeting in the French Fifth Republic : The End of *la République des partis* ? », *West European Politics*, 32 (2), 2009, p. 404-422.
- BAUMGARTNER (Frank R.) et JONES (Bryan D.), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 1993.
- BERRY (William D.), « The Confusing Case of Budgetary Incrementalism : Too Many Meanings for a Single Concept », *Journal of Politics*, 52 (1), 1990, p. 167-196.
- BLAIS (André), BLAKE (David) et DION (Stéphane), « Do Parties Make a Difference ? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies », *American Journal of Political Science*, 37, 1993, p. 40-62.
- BLAIS (André), KIM (Jiyeon) et FOUCAULT (Martial), « Public Spending, Public Deficit and Government Coalitions », *Political Studies*, 58 (5), 2010, p. 829-846.
- BOYNE (George), ASHWORTH (Rachel) et POWELL (Martin), « Testing the Limits of Incrementalism : an Empirical Analysis of Expenditure Decisions by English Local Authorities, 1981-1996 », *Public Administration*, 78, 2000, p. 51-73.

- BREUNIG (Christian) et KOSKI (Chris), « Punctuated Equilibria and Budgets in the American States », *Policy Studies Journal*, 34 (3), 2006, p. 363-379.
- BREUNIG (Christian), KOSKI (Chris) et MORTENSEN (Peter B.), « Les dynamiques budgétaires dans une perspective comparée », *Revue internationale de politique comparée*, 16 (3), 2010, p. 441-464.
- DAVIS (Otto A.), DEMPSTER (Martin) et WILDAVSKY (Aaron), « A Theory of the Budgetary Process », *American Political Science Review*, 60 (3), 1966, p. 529-547.
- DELORME (Robert) et ANDRÉ (Christine), *L'État et l'Économie. Essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France*, Paris, Seuil, 1983.
- DEZHBAKSH (Hashem), TOHAMY (Soumaya M.) et ARANSON (Peter H.), « A new Approach for Testing Budgetary Incrementalism », *Journal of Politics*, 65 (2), 2003, p. 532-558.
- FOUCAULT (Martial) et FRANÇOIS (Abel), « La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001 », *Politiques et Management public*, 23 (3), 2005, p. 79-100.
- FOUCAULT (Martial), MADIÈS (Thierry) et PATY (Sonia), « Public Spending Interactions and Local Politics. Empirical Evidence from French Municipalities », *Public Choice*, 137 (1), 2008, p. 57-80.
- FRANZESE (Robert J.), « Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes », *Annual Review of Political Science*, 5, 2002, p. 369-421.
- HIBBS (Douglas A.), « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, 71, 1977, p. 1467-1487.
- JACOBY (William G.) et SCHNEIDER (Saundra K.), « A new Measure of Policy Priorities in the American States », *Political Analysis*, 17, 2008, p. 1-24.
- JONES (Bryan D.) et BAUMGARTNER (Frank R.), *The Politics of Attention*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press, 2005.
- JONES (Bryan D.) BAUMGARTNER (Frank R.), BREUNIG (Christian), WLEZIEN (Chris), SOROKA (Stuart), FOUCAULT (Martial), FRANÇOIS (Abel), GREEN-PEDERSEN (Christoffer), KOSKE (Chris), JOHN (Peter), MORTENSEN (Peter B.), VARONE (Frédéric) et WALGRAVE (Stefaan), « A General Empirical Law of Public Budgets : a Comparative Analysis », *American Journal of Political Science*, 54 (3), 2009, p. 855-873.
- JORDAN (Meagan), « Punctuations and Agendas », *Journal of Policy Analysis and Management*, 22, 2003, p. 345-360.

- LEPRINCE (Matthieu) et GUENGANT (Alain), « Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale », *Revue économique*, 53 (3), 2001, p. 225-235.
- MCATEE (Andrea) et LOWERY (David), « Punctuated Equilibria and State Fiscal Policy », communication, *State Politics and Policy Conference*, Michigan State University, 2005.
- MORTENSEN (Peter). « Policy Punctuations in Danish Local Budgeting », *Public Administration*, 83 (4), 2005, p. 931-950.
- MUELLER (Dennis C.), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- NEWTON (Kevin) et SHARPE (Lawrence), *Does Politics Matter ? The Determinants of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1984.
- NORDHAUS (William D.), « The Political Business Cycle », *Review of Economic Studies*, 42, 1975, p. 169-190.
- OATES (Wallace E.), « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1999, p. 1120-1149.
- PERSSON (Thorsten) et TABELLINI (Guido), *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Chur, Harwood, 1990.
- PERSSON (Thorsten) et TABELLINI (Guido), *Political Economy. Explaining Economic Policy*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2000.
- PERSSON (Torsten), ROLAND (Gérard) et TABELLINI (Guido), « Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies », *Quarterly Journal of Political Science*, 2, 2007, p. 155-188.
- ROBINSON (Scott E), « Punctuated Equilibrium, Bureaucratization, and Budgetary Changes in Schools », *Policy Studies Journal*, 32 (1), 2004, p. 25-39.
- ROGOFF (Kenneth), « Equilibrium Political Budget Cycles », *American Economic Review*, 80, 1990, p. 21-36.
- SCHULTZ (Kevin A.), « The Politics of the Political Business Cycle », *British Journal of Political Science*, 25, 1995, p. 79-99.
- SIMON (Herbert), « Human Nature in Politics : the Dialogue of Psychology with Political Science », *American Political Science Review*, 79 (2), 1985, p. 293-304.
- SINE (Alexandre), *L'Ordre budgétaire*, Paris, Economica, 2006.
- WILDAVSKY (Aaron), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston (Mass.), Little Brown, 1964.