UNIVERSITE DE NEUCHATEL
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

Les principes budgétaires classiques sont-ils compatibles avec une politique financière moderne?

THESE

présentée à la Section des sciences économiques, politiques et sociales
de la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur ès sciences économiques

par
FABRIZIO COLOMBO

OFDAG OFFSET- UND FORMULARDRUCK AG BERN

I. INTRODUCTION

La théorie et la pratique des finances publiques ont connu de très importants changements au cours de ces dernières années. Selon la conception traditionnelle, la tâche de l'Etat se limitait à la gestion administrative; le développement des finances publiques modernes coïncida avec l'abandon de cette conception de l'Etat et entraîna un changement des fondements matériels et théoriques de son activité économique qui aboutit à l'Etat interventioniste moderne.

Sous l'influence des idées nouvelles dans le domaine social et économique, l'Etat s'est vu attribuer une quantité des tâches qui relevaient précédemment de l'économie privée. C'est ainsi que les finances publiques ont gagné en importance jusqu'à devenir l'un des pôles principaux de l'économie nationale[1)].

L'intégration de l'économie publique dans le cadre de la théorie macro-économique de la circulation et la découverte des nouvelles possibilités d'action en matière de politique économique qui en résultent permirent de s'apercevoir rapidement que la politique financière était devenue l'un des instruments les plus efficaces de toute politique économique. Son rôle est dès lors, outre de procurer les moyens financiers nécessaires à la réalisation des tâches traditionnelles de l'Etat, de permettre d'atteindre les plus importants objectifs de la politique économique.

Il est évident qu'une telle intégration de la politique financière dans la politique économique (on parla à ce propos d'une "économisation" de la politique financière) eut des incidences sur la

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Tübingen 1961, p.3

méthode d'analyse, en ce sens que l'on accentua l'importance de la méthode fonctionnelle et analytique au détriment de la méthode descriptive.

En raison même de cette évolution, la question de savoir si les principes budgétaires traditionnels, qui sont encore de nos jours l'assise matérielle et formelle de la vie financière de l'Etat, sont à même de garantir l'accomplissement de ce nouveau complexe de devoirs nous a paru digne d'être posée. En effet, il ne faut pas perdre de vue, comme nous aurons l'occasion de le voir plus en détail par la suite, que ces principes budgétaires ont été forgés à une époque où les finances publiques étaient avant tout prévues pour couvrir les frais entraînés par l'accomplissement des tâches administratives d'un Etat qui, conformément à la doctrine libérale, cherchait à rester le plus neutre possible dans le domaine économique.

Il y aurait donc une grande part de hasard à voir les principes budgétaires classiques s'harmoniser parfaitement avec les nouvelles tendances en matière de finances publiques.

II. CADRE DE L'ETUDE

Le premier but que nous nous sommes assigné a été de confronter les principes budgétaires classiques avec les objectifs d'une politique financière moderne. Il nous incombera donc de juger si ces principes traditionnels sont toujours valables, s'ils peuvent servir de cadre à une politique financière moderne, ou s'ils sont, au contraire, dépassés ou inadéquats à la réalisation des nouveaux objectifs financiers. Il va sans dire que nous n'avons pu rechercher une solution de compromis aux divergences apparues qu'en nous fondant sur les jugements de valeur qui peuvent être exclus d'une pareille synthèse.

Guidé par le souci de sauvegarder un minimum de systématique dans l'exposition de notre étude, et de ne pas sortir du cadre que nous nous sommes fixé, nous avons voulu nous limiter, dans l'analyse de la compatibilité de ces principes budgétaires avec les impératifs d'une politique financière moderne, à ne considérer que les facteurs pouvant être définis comme objectifs au sens strict d'une telle politique financière et ceux pouvant être déduits directement de ces objectifs mêmes. Nous sommes conscients toutefois que certains faits de la réalité financière actuelle, dus en partie au hasard et qui seraient à eux seuls de nature à mettre en question un ou plusieurs des principes budgétaires, ne se laissent pas sans autre subordonner à tel ou tel postulat financier, si bien que nous les avons délibérément écartés de notre étude. Nous signalons en outre que la complexité des relations entre fins et moyens n'a pas manqué de faire surgir des césures dans notre essai. Nous avons préféré attribuer à un seul des objectifs financiers un fait qui, en soi, aurait dû être considéré comme conditionné par plusieurs de ces objectifs, toujours guidé en cela par le souci de maintenir une certaine systématique dans notre exposé.

III. LES PRINCIPES BUDGETAIRES CLASSIQUES

1. Généralités

Pour faciliter notre analyse de la compatibilité des principes budgétaires avec une politique financière moderne, nous allons maintenant examiner le contenu, la fonction et le sens des principes budgétaires en relation avec la politique financière. Ces principes sont des maximes tirées des fonctions du budget, et qui doivent en permettre la réalisation.[1] Ils ne constituent pas des postulats arbitraires, mais sont le résultat d'une large évolution qui n'est propre ni à une nation, ni à une école économique déterminée, mais au contraire, de portée universelle et générale.

Ces principes ont trait à la présentation formelle du budget, à son élaboration et à son application. Une fois acceptés comme cadre juridique, donc appliqués, ces principes dominent la pensée et la réalisation du processus de la formation d'une volonté en matière de politique financière.

Etant donné le caractère universel de ces principes budgétaires - en ce qui concerne les démocraties occidentales tout au moins - nous avons renoncé dans notre analyse à une étude de leur application dans les législations nationales.

Nous n'ignorons pas que, selon les Etats, les différents principes sont interprétés et appliqués de façon assez inégale. Nous avons toutefois préféré schématiser ce problème et le porter autant que possible sur un plan général. Il nous a cependant

---

1) P. Senf, "Budget (1)" HdSW Tome 2, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1959, p. 433

semblé opportun d'analyser brièvement les bases matérielles et théoriques d'où les principes budgétaires sont issus.

2. Bases matérielles et théoriques du développement des principes budgétaires.

Lorsqu'on analyse le climat et la théorie qui ont présidé à la naissance des principes budgétaires classiques, on ne doit pas perdre de vue le lien très étroit qui existe entre le développement de ces principes et celui de l'Etat démocratique et parlementaire.[1)]

Le développement du système budgétaire a certainement contribué à la réussite de cette forme de gouvernement. Le point de départ de cette évolution fut que ceux qui devaient payer les dîmes, des impôts, ou des redevences de tout ordre au pouvoir, au roi, à l'Etat, ou à ceux qui étaient les responsables de l'encaissement de ces tributs, voulaient d'abord avoir leur mot à dire.[2)]

C'est donc en matière d'impôts et de budget que s'affrontèrent couronne et parlement. L'Angleterre nous offre le meilleur exemple de cette évolution. Lorsque le parlement britannique réussit à prendre en main le droit de voter les impôts grâce à la "Petition of Rights" de 1628, il atteignit en deux étapes successives le plein contrôle des activités financières de l'Etat: par les droits du parlement en matières de dépenses publiques ("The power over the purse" ou clause de l'appropriation, en 1665) d'une part, et par la réunion de ces deux droits en procédure de fixation, généralement annuelle, de toutes les

---

1) G. Schmölders, "Finanzpolitik", Berlin-Göttingen-Heidelberg, 1955, p.51

2) K. Heinig, "Das Budget", Tome 1, Tübingen 1948, p.38

recettes et dépenses de l'Etat d'autre part[1].

Ce nouveau droit assurait ainsi au parlement la haute main sur les finances publiques et sur le gouvernement. Comme Heinig le fait remarquer "wird das Budgetrecht zur tragenden Säule der Grundgesetze, der Verfassung.."[2] tant il est vrai que celui qui tient les cordons de la bourse gouverne.

Il n'est pas étonnant que les principes budgétaires aient été marqués par cet affrontement séculaire entre la couronne et le parlement. Le budget était considéré uniquement comme un moyen permettant de restreindre l'activité de l'Etat et d'en contrôler la légalité. C'était donc la fonction politique du budget qui était la plus importante. Théoriciens et politiciens avaient dès lors à proposer de légiférer en matière de contrôle afin que les principes formulés trouvent une application offrant toute garantie.[3] On précisa les principes budgétaires de manière à laisser le minimum de liberté d'action au gouvernement et à éliminer toutes les possibilités qui lui auraient permis d'utiliser les ressources mises à sa disposition à d'autres fins que celles décidées par le parlement. Cela nécessitait un système de contrôle sans lacune.[4] La conception politique du libéralisme classique, caractérisée par la formule "l'Etat limite la liberté le moins possible", avait donc triomphé.

Parallèlement, les principes budgétaires furent mis en éviden-

---

1) G. Schmölders, "Finanzpolitik", 1955, p.51

2) K. Heinig, "Das Budget", p.32

3) C'est l'exploit des économistes financiers français et allemands d'avoir formulé systématiquement ces principes les premiers, bien que l'évolution pratique ait eu lieu tout d'abord en Angleterre.

4) G. Colm, "Haushaltsplanung" HdFW, Tome 1, Tübingen 1952, p.521

ce par les représentants de l'école économique classique, elle-même intimement liée au libéralisme.

Pour les adeptes de cette école, l'activité économique de l'Etat était considérée comme improductive et elle devait être, par conséquent, limitée au strict minimum. L'Etat devait éviter toute immixtion dans le libre jeu des forces s'affrontant sur le marché, celles-ci étant aptes à assurer l'équilibre optimum du système. C'est ainsi qu'au souci politique de contrôle vinrent encore s'ajouter des motifs d'ordre économique.

Nous sommes donc en mesure d'affirmer que la raison d'être des principes budgétaires était de garantir une politique financière conforme aux conceptions libérales en matière politique et économique.

3. Signification et buts des principes budgétaires classiques.

Après avoir brièvement rappelé l'évolution historique des principes budgétaires classiques, nous allons les examiner les uns après les autres en essayant en particulier de déceler leur but et de dégager leur importance dans la formation d'une volonté politique en matière financière.

Avec Haller, nous distinguerons les principes suivants[1]:

- le principe de l'universalité
- le principe de l'unité
- le principe de la précision
- le principe de la clarté
- le principe de la spécificité
- le principe de la non-affectation

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Tübingen 1961, p.3

- le principe de l'antériorité
- le principe de la publicité
- le principe de l'annualité

Nous n'avons pas l'intention de proposer une systématique particulière pour le classement de ces principes, comme cela a été souvent fait dans la littérature.[1] Une telle subdivision n'aurait guère d'utilité et nous semble inopportune dans le cadre de notre travail, notre intention étant de considérer et de traiter les principes budgétaires comme un tout organique.

a) Le principe de l'universalité

Le principe de l'universalité se définit par la nécessité "den Haushaltsplan derart aufzustellen, dass er die voneinander gesonderten Voranschläge sämtlicher Einnahmen und Ausgaben enthält".[2] Le problème consiste donc à présenter dans les prévisions budgétaires toutes les recettes et dépenses pouvant être envisagées au moment de la préparation du budget. Selon ce principe, les recettes et les dépenses doivent être présentées séparément, donc non-soldées. Il implique l'emploi des valeurs brutes et non des valeurs nettes. Dans ce sens, Laufenburger nous parle d'une universalité "stricto sensu".[3] Ce principe s'oppose à tout "oubli" délibéré de certaines recettes

---

1) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.574. Neumark classifie les principes budgétaires en statiques ou dynamiques. Statiques lorsqu'ils ont trait à la forme ou au contenu, dynamiques s'ils concernent la préparation ou exécution du budget.

2) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.574

3) H. Laufenburger, Théorie économique et psychologique des finances publiques, Paris 1956, p.50

ou de certaines dépenses et oblige les régies publiques à verser leurs recettes à la caisse de l'Etat, sans en avoir préalablement déduit leurs propres dépenses. Il est aisé de se rendre compte du nombre d'exceptions qui ont été faites à ce principe, entorses rendues possibles soit par des textes législatifs soit, tout simplement, par une pratique longuement appliquée. [1)]

Le but de ce principe, est de permettre aux parlementaires ou à toute autre personne qui s'y intéresserait de se faire une idée globale de toutes les recettes et dépenses prévues. Les représentants du peuple pourront réaliser "einen, die richtigen Kräfteverhältnisse und Intentionen wiederspiegelnden politischen Kompromiss" [2)] et assumer pleinement grâce à une connaissance exhaustive des recettes et des dépenses envisagées par l'exécutif, leur rôle de contrôle sur les activités politiques et financières de l'Etat.

L'application de ce principe garantira donc un contrôle général et sans lacune, exercé par le parlement, sur la gestion du gouvernement.

b) Le principe de l'unité

Le principe de l'unité postule qu'on devra "alle budgetmässig veranschlagten Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft innerhalb eines einzigen Haushaltsplans aufzuführen". [3)] Il est aisé de se rendre compte que ce principe est intimement lié à celui de l'universalité. Ce principe s'oppose à toutes les

---

1) F.K. Vialon, Haushaltsrecht, 2ème éd., Berlin-Frankfurt 1959, p.73

2) F. Neumark, Grundsätze u. Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.574

3) F. Neumark, Grundsätze u. Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.574

pratiques de budgets extraordinaires, indépendants les uns des autres, et qui sèment la confusion par la multiplicité des postes budgétaires.

Ce principe a été introduit pour donner au parlement le moyen de se faire une idée claire et générale de toutes les opérations prévues au budget en lui fournissant, dans un seul document budgétaire, l'état de toutes les recettes et de toutes les dépenses. Pour atteindre ce but, il convient donc d'écarter résolument toute fragmentation du budget qui tend à cacher la situation financière réelle de l'Etat et empêche le lecteur de se rendre compte de l'importance des différents postes du budget.

Les élus du peuple ne peuvent examiner consciencieusement les divers besoins du ménage étatique que si un tableau d'ensemble clair leur est fourni. Or, cet examen est nécessaire pour leur permettre de prendre des décisions rationnelles.[1] On peut donc y voir un facteur favorisant le contrôle du parlement sur l'activité du gouvernement. "Cette présentation du budget en un seul document facilite enfin le contrôle parlementaire"[2].

c) Le principe de la précision

Le principe de la précision exige que "alle Einnahmen und Ausgaben sind in der Höhe zu veranschlagen, in der sie aller Voraussicht nach in der kommenden Haushaltsperiode eingehen, bezw. zu leisten sein werden"[3]. Il est aussi très intimement lié au principe de l'universalité, car toute atteinte à ce dernier constitue gé-

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.302

2) H. Laufenburger, Finances Comparées, Paris 1950, p.138

3) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen, p.582

néralement aussi une entorse au principe de la précision. Il est donc nécessaire d'atteindre "eine möglichst genaue Ermittlung der für die Durchführung der vorgesehenen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben notwendig erscheinenden Ausgaben"[1], comme aussi d'établir l'estimation la plus exacte possible des recettes, donc du montant des impôts, en ayant recours aux moyens les plus appropriés, notamment à la comptabilité nationale. On comprendra aisément que l'importance de ces prévisions exige qu'elles soient établies de la façon la plus exacte possible et en toute bonne foi: surestimées, les dépenses conféreront à un ministère ou un service de l'administration une trop grande liberté d'activité. Une estimation trop élevée des dépenses ou des recettes pourrait entraîner les parlementaires à accepter des budgets dépassant les vraies ressources de l'Etat, devant par la suite être couverts par des moyens financiers extraordinaires.

Pour certains auteurs[2], le principe de la précision implique ceux de la vérité, de la sincérité et de l'honnêteté, principes dont l'observation est la "conditio sine qua non" d'une budgétisation précise. Pour satisfaire à l'exigence de la précision, il faudra renoncer au système consistant à grouper des recettes et des dépenses, mais lui préférer une exposition plus détaillée. Nous touchons donc ici du doigt le rapport étroit qui existe entre le principe de la précision et celui de la clarté. En outre, le principe de la précision vise à empêcher l'emploi délibéré de chiffres fictifs.

L'observation du principe de la précision garantit donc au par-

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.304

2) O. Helmert, Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesen, Berlin 1961, p.70

lement et au grand public une vue d'ensemble claire des recettes et des dépenses envisagées, propre à éviter aux parlementaires le risque de prendre des décisions sur des bases fausses. Il constitue pour le public et pour les élus du peuple un instrument efficace de contrôle des finances publiques.

d) Le principe de la clarté

Ce principe "postuliert eine übersichtliche, nach einheitlichen Gesichtspunkten vorgenommene Gliederung der Haushaltseinnahmen und -ausgaben, sowie eine solche Bezeichnung der Budgetansätze, dass deren Herkunft bezw. Zweckbestimmung eindeutig zu erkennen ist". [1] Les montants portés au budget doivent donc être disposés et présentés de manière aisément compréhensible; on aura le souci de fournir, plus particulièrement aux députés, une idée précise aussi bien des éléments de détail que des montants globaux. Les indications volontairement équivoques seront bannies. "Es dürfen weder Tarnbezeichnungen auftreten, noch dürfen Einzelposten in Globalziffern untergehen, noch dürfen Zusammenfassungen der Einzelziffern fehlen". [2]

Le principe de la clarté est étroitement lié à celui de la spécialité qualitative, à un tel point d'ailleurs que de nombreux auteurs font du principe de la spécialité qualitative un sous-principe de celui de la clarté. [3] Nous entendons en réalité par spécialité qualitative non pas l'exigence d'une classification qualitative

---

1) F. Neumark, Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.580

2) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.301

3) F. K. Vialon, Haushaltsrecht, 2ème éd., Berlin-Frankfurt 1959, p.72

des dépenses, mais bien l'interdiction de passer des recettes afférant à un chapitre déterminé dans un ou plusieurs autres chapitres.

L'ampleur et la diversité des tâches auxquelles un Etat moderne est confronté imposent certaines limites à ce principe. Il doit néanmoins faire apparaître clairement à quel ministère ou régie incombent les tâches inscrites au budget. Ce but peut être atteint grâce à une désignation exacte des postes de dépenses et une indication facilement compréhensible des recettes à percevoir. Seul un tel procédé peut éliminer le danger que le parlement prenne ou soit porté à prendre des décisions mal fondées. Ce principe exige aussi que des explications soient fournies là où la nature d'un poste ne ressortirait pas clairement de sa dénomination, car le plan budgétaire ne doit pas être compréhensible seulement pour les politiciens, mais aussi pour tout contribuable.

e) Le principe de la spécificité

Bien que le mot spécialité soit admis et consacré par la pratique, il nous semble que le mot "spécificité" définisse mieux ce principe.

Le principe de la spécificité dit que: "Die Ausgabenermächtigungen gelten nur für die im Haushaltsplan genannten Zwecke, nur in der bewilligten Höhe und nur für die Haushaltsperiode".[1)]

Il exige donc la restriction des moyens accordés sous trois aspects différents:

1. l'usage (spécificité qualitative)

---

1) G. Schmölders, Finanzpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955, p.58

2. le montant (spécificité quantitative)
3. la période (spécificité de la période budgétaire).

La spécificité des dépenses est un élément indispensable de tout contrôle efficace de l'activité gouvernementale par le pouvoir législatif. A propos de l'aspect "matériel" de la spécificité (qualitative et quantitative), Laufenburger dit que ce principe "limite ainsi à l'extrême la liberté de mouvement du pouvoir exécutif"[1] et Duverger remarque: "en effet l'étendue de la spécialité défini l'étendue de la liberté laissée au gouvernement dans le domaine des dépenses".[2] Examinons maintenant en détail les trois aspects de ce principe.

1. Le principe de la spécificité qualitative.

Ce principe relatif à l'utilisation matérielle d'une dépense donnée, dit que "haushaltsplanmässig einem bestimmten Zweck zugewiesene Mittel ausschliesslich für diesen zu verwenden sind"[3]. Le but de cette règle est de limiter la liberté d'action du gouvernement. Ce dernier doit s'en tenir aux programmes économique et politique, votés par le parlement et qui sont concrétisés dans le budget. En effet, chaque déplacement de moyens vers des buts autres que ceux approuvés par le parlement équivaut, même si la dépense globale est restée la même, à un changement fondamental de la structure des dépenses, ce qui entraîne une modification du programme économique et politique. C'est la raison pour laquelle un contrôle efficient du gou-

---

1) H. Laufenburger, Théorie économique et psychologique des finances publiques, Paris 1956, p. 50

2) M. Duverger, Institutions financières, 3ème éd., Paris 1960, p. 337

3) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p. 587

vernement par le parlement est absolument impensable sans le principe de la spécificité qualitative; aussi Duverger définit-il ce principe comme le plus important de tous les principes budgétaires.[1)]

2. Le principe de la spécificité quantitative.

Ce principe postule que: "Ausgaben nur insofern und insoweit eingegangen, angewiesen und geleistet werden, als Mittel für sie im Haushaltsplan vorgesehen sind. Es sind demnach einerseits überplanmässige, anderseits ausserplanmässige Ausgaben unzulässig".[2)] La pratique de la limitation des dépenses à un plafond déterminé à l'avance provient du fait que le budget est un programme politique et économique. En effet la non-observation de ce principe, sauf dans le cas où il s'agit de transfers de moyens (principe de la spécificité qualitative), conduit, la plupart du temps, à une augmentation des dépenses et par là porterait atteinte au budget qui constitue un programme économique et politique. "Ohne strengste Beobachtung des hier zur Erörterung stehenden Grundsatzes ist daher planmässige Haushaltswirtschaft schlechterdings unmöglich".[3)]

Ce principe apporte donc une limite aux dépenses du gouvernement, le contraignant à une utilisation parcimonieuse des montants mis à sa disposition.

---

1) M. Duverger, Institutions financières, 3ème éd., Paris 1960, p.337

2) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.588

3) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.588

3. Le principe de la spécificité de la période budgétaire

"Entsprechend dem Prinzip der zeitlichen Budgetspezialität dürfen Ausgaben nur innerhalb des Zeitraums, für den sie budgetmässig bewilligt sind, eingegangen, angewiesen und geleistet werden". [1] Ce postulat limite à une période donnée la disponibilité des moyens et met un nouveau frein à la liberté d'action du gouvernement. Le gouvernement sera uniquement habilité à décider du rythme de ces dépenses pendant la période pour laquelle elles ont été prévues.

Ce principe ne doit pas être identifié avec celui de l'annualité. En effet, il dit que les montants destinés aux dépenses ne sont valables et ne peuvent être utilisés que pendant une période déterminée; en d'autres termes, il ne peuvent pas être reportés à d'autres périodes que celle pour laquelle ils ont été votés. Ce principe impose au gouvernement un compte-rendu périodique de ses activités afin d'obtenir les moyens de poursuivre sa politique. C'est pourquoi la spécificité temporaire sert également au contrôle parlementaire et à l'exécution du plan budgétaire voté par le parlement.

f. Le principe de la non-affectation.

Ce principe, aussi nommé principe de la centralisation des recettes, exige "dass die Gesamtheit der haushaltsplanmässigen Einnahmen unterschiedslos zur Deckung der gesamten Ausgaben des Budget zu verwenden sind - negativ ausgedrückt, dass die Erträge bestimmter Einnahmen nicht zugunsten bestimmter Ausgaben-

---

1) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.590

zwecke gebunden werden sollen". [1] Il rend donc nécessaire le groupement de la totalité des recettes, afin que toutes les dépenses puissent être financées indistinctement par cette masse unique de moyens. En application de ce principe, le parlement examinera, soit au moment de l'élaboration, soit au moment de la clôture du budget, tous les postes de dépenses pour déterminer leur nécessité et leur ampleur. Cet examen permet l'emploi économique des moyens financiers, et perdrait sa raison d'être si les dépenses pouvaient être financées par des recettes affectées. [2]

Sans le principe de la non-affectation l'administration aurait des difficultés à trouver des recettes pour faire face à de nouvelles dépenses, même ci celles-ci étaient nécessaires. Comme Vialon le remarque très justement[3], cette possibilité avantagerait trop les administrations qui auraient des sources de recettes autonomes. L'affectation de certaines sources de recettes à des dépenses aurait un effet important: celui de diminuer énormément le contrôle du parlement, celui-ci ne pouvant plus modifier les moyens destinés aux différentes administrations que par une modification des sources mêmes de ces recettes.

L'affectation des recettes à certaines dépenses garde son importance et sa validité dans un cas particulier: lorsque le principe de l'équivalence s'impose. Ce principe exige que les individus payent à l'Etat l'équivalent de certaines prestations particulières qu'ils ont reçu de celui-ci. Ces cas particuliers se présentent

---

1) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.574

2) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.305

3) F. K. Vialon, Haushaltsrecht, 2ème éd., Berlin-Frankfurt 1959, p.72

quand certains individus ou troupes d'individus bénéficient de prestations étatiques spéciales, destinées à eux seuls. Cette exception au principe de la non-affectation trouve différentes justifications: tout d'abord elle favorise un meilleur contact entre les citoyens et l'Etat; ensuite elle évite que telle ou telle catégorie de citoyens ne bénéficient de prestations spéciales financées par l'ensemble de la communauté. L'application du principe de l'équivalence est la seule exception acceptable au principe de la non-affectation des recettes aux dépenses.

g) Le principe de l'antériorité

"Das Vorherigkeitsprinzip besagt, dass der Haushaltsplan vor Beginn derjenigen Rechnungsperiode festzustellen ist, auf die er Anwendung finden soll".[1] Selon Heinig[2] il s'agit là du premier principe budgétaire, car un budget est, par définition, un "acte d'antériorité"; il est donc indispensable que le budget soit accepté à temps par le parlement. C'est seulement s'il entre en vigueur avant la période budgétaire envisagée qu'il remplira sa fonction qui est d'ordinner et de fixer les finances étatiques selon un plan[3]. Sans ce principe, aucune discussion publique du plan budgétaire serait possible: il est une condition indispensable de l'application de tous les autres principes budgétaires.

Ce principe garantit donc au parlement le libre choix des dépenses et l'ampleur de celles-ci avant le début de la période d'application du budget. Le parlement ne peut fixer l'activité financière

---

1) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p. 585

2) K. Heinig, Das Budget, 3 tomes, Tübingen 1948-1951, p. 188 (tome 2)

3) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p. 585

du gouvernement que dans le cas où les instructions données au gouvernement ont acquis force légale dès le début de l'exercice. Ainsi seulement sera possible le contrôle de la gestion gouvernementale par le parlement.

h) Le principe de la publicité

Toute la procédure budgétaire doit être publique, de telle façon que chacun soit en principe capable de se faire une idée exacte de l'activité financière de l'Etat.[1] Le budget doit donc être publié dans tous ses détails, chiffré à chaque poste des différents chapitres, parfois assortis de commentaires. Les débats parlementaires sont retenus dans des procès-verbaux qui peuvent être consultés. La raison d'être de ce principe est évidente: c'est tout d'abord une condition indispensable de l'efficacité des autres principes; ensuite, en soumettant l'exécutif et le parlement à la pression de l'opinion publique, ce principe garantit un bon emploi des moyens publics, tout en stimulant le contact entre le citoyen et l'Etat. Neumark précise davantage ce principe: il faut que le projet budgétaire, la loi budgétaire et les documents relatifs à l'exécution et au contrôle soient publiés régulièrement, de telle façon qu'il soit possible d'avoir une idée exacte de la situation réelle; en deuxième lieu, le débat budgétaire doit être public et, en troisième lieu, une critique sur un des points cités ci-dessus doit toujours être possible. Il propose ensuite "un contrôle financier au sens étroit", en donnant à ce principe une grande importance financière et politico-économique qui résulte du fait que la publicité budgétaire constitue une condition nécessaire d'une critique financière efficace.[2]

---

1) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.593

2) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW, 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.593

Schmölders donne à ce principe un sens beaucoup plus large, en disant qu'il ne doit pas être restreint au seul plan budgétaire, mais doit englober la totalité des mesures et procédés financiers.[1] Il encourage une publicité budgétaire active, caractérisée par une recherche intensive, consciente et infatigable de moyens destinés à éclairer l'ensemble des citoyens par une vue précise et complète des problèmes des finances publiques.

Vialon[2] voit en ce principe non seulement la fonction critique et de contrôle, mais aussi celle qu'il remplit en renforçant la confiance de la population dans les finances publiques et en facilitant ainsi les différentes réalisations budgétaires par une stimulation de la vie politique.

Il s'agit donc d'informer le public dans toute la mesure du possible, afin d'encourager le contrôle et la critique. Ainsi, le principe de la publicité a un caractère essentiellement politique.

i) Le principe de l'annualité.

Ce principe exige que le budget soit dressé et soit valable pour la durée d'une année et non pas pour une période plus longue ou plus courte.[3]

Les prévisions budgétaires annuelles résultent d'un compromis entre les exigences de l'efficacité administrative et celle du contrôle parlementaire. En effet, des délais trop longs permettent à l'exécutif de se passer du contrôle parlementaire et amoin-

---

1) G. Schmölders, Der Grundsatz der Budgetpublizität dans: FA.N.F., tome 18, 1957/58, p.115

2) F. K. Vialon, Haushaltsrecht, 2ème éd., Berlin-Frankfurt 1959, p.81

3) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.305

drissent l'efficacité d'une politique conjoncturelle que nous aurons l'occasion d'étudier par la suite. Des délais trop cours sont irréalisables, pour des raisons techniques et administratives.

Une durée plus courte de la période du budget permet une plus grande précision, une meilleure définition des tâches gouvernementales et en facilite le contrôle de l'exécution. [1] D'un autre côté, une réduction de la période budgétaire nécessite que tous les stades du budget, depuis son élaboration jusqu'à son règlement, puissent se dérouler dans des délais très brefs, ce qui de par la lenteur inhérente au système parlementaire, n'est par réalisable. Aussi a-t-on cru voir dans le délai d'une année, la solution optimale de ce problème, qui dépend en grande partie du fait que ce délai annuel "correspond au rythme essentiel de la vie sociale". [2] Duverger poursuit: "C'est seulement si le contenu n'est accordé que pour une période brève, au bout de laquelle il doit être renouvelé, que la puissance du parlement reste grande... L'annualité budgétaire est donc devenue un des principes fondamentaux de la démocratie classique". [3]

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.305

2) M. Duverger, Institutions financières, 3ème éd., Paris 1960, p.278

3) M. Duverger, Institutions financières, 3ème éd., Paris 1960, p.278

IV. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FINANCIERE MODERNE

1. La formation de l'idée de l'interventionisme financier.

Analysons tout d'abord le fondement du neutralisme financier.

Les économistes classiques étaient profondément convaincus que les principaux objectifs économiques étaient atteints par l'action de trois lois propres à notre système économique: celle de la productivité marginale, aussi appelée "loi des débouchés", celle du plein emploi et celle de l'équilibre monétaire.

La "loi des débouchés" de James Mill, attribuée injustement à Jean-Baptiste Say,[1] devait assurer en tout temps l'écoulement de toute la production, ainsi qu'une répartition équitable du revenu. Formulée en terme modernes, elle dit qu'un entrepreneur a atteint son équilibre, lorsque sa recette marginale est égale à sa dépense marginale. En partant de cette égalité, il est facile de démontrer que sur le marché des facteurs de production, un entrepreneur achète ces facteurs aussi longtemps que leur prix est inférieur à leur productivité marginale, multipliée par le prix du produit fini.

Ceci peut être facilement démontré de façon analytique. Admettons qu'un entrepreneur se trouve devant une demande normale, c.à.d. ne permettant une augmentation des ventes que par une baisse des prix. Le produit marginal des ventes (dV) de cet entrepreneur sera (fig. 1) :

---

1) J. Mill, Commerce defended (1808). Chez Say elle n'apparaît qu'en 1814 dans la 2ème édition des "Traités"

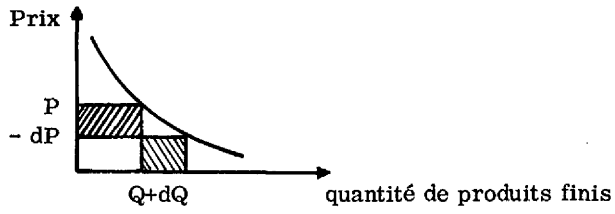

Fig. 1

(1) $dV = dQ\,(P-dp) - dp.Q$

(2) $dV = dQP - dQ.dp - dpQ$, puisque $dQ.dp$ est infiniment petit on peut l'éliminer et (2) devient :

(3) $dV = dQ.P - dp.Q$. Nous divisons le tout par dQ

(4) $\frac{dV}{dQ} = P - \frac{dpQ}{dQ}$ ou bien $P - \frac{Q}{dQ} . dp$

(5) $\frac{dV}{dQ} = P - \frac{Q.P}{dQ.p} - dp$

(6) $\frac{dV}{dQ} = P \left(1 - \frac{Qdp}{dQ.p} \right)$

Or, $\frac{Qdp}{dQ.p}$ représente la valeur inverse de l'élasticité de la demande (η_d). (6) devient donc :

(7a) $\frac{dV}{dQ} = P \left(1 - \frac{1}{\eta_d} \right)$

Etant donné une courbe d'offre normale dans le secteur des biens de production, les dépenses marginales (dD) de cet entrepreneur seront de (fig. 2) :

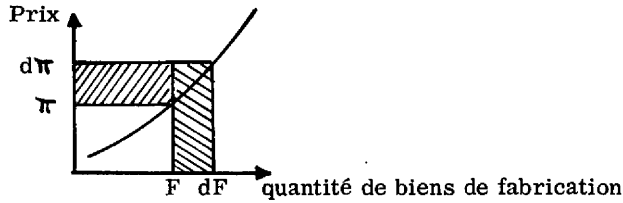

Fig. 2

(1) $dD = Fd\pi + dF\ (\pi + d\pi)$

(2) $dD = Fd\pi + dF\pi + dFd\pi$, puisque $dF.d\pi$ est infiniment petit, on l'élimine

(3) $dD \doteq Fd\pi + dF\pi$ on divise par dF

(4) $\frac{dD}{dF} = \frac{Fd\pi}{dF} + \pi$

(5) $\frac{dD}{dF} = \frac{Fd\pi . \pi}{dF \cdot \pi} + \pi$

(6) $\frac{dD}{dF} = \pi \left(1 + \frac{Fd \cdot \pi}{dF \cdot \pi} \right)$

Or, $\frac{Fd\pi}{dF \cdot}$ n'est rien d'autre que l'élasticité inverse de l'offre (η_o)

(7b) $\frac{dD}{dF} = \left(1 + \frac{1}{\eta_o} \right)$

En état d'équilibre le produit marginal des ventes (dV) devra être égal aux dépenses marginales (dD).

Etant donné que

(7a) $dV = dQ \cdot P \left(1 - \frac{1}{\eta_d}\right)$

(7b) $dD = dF \cdot \pi \left(1 + \frac{1}{\eta_d} \right)$ en état d'équilibre nous aurons (dV = dD) :

(10) $dQ \cdot P \left(1 - \frac{1}{\eta_d} \right) = dF \cdot \pi \left(1 + \frac{1}{\eta_o} \right)$ d'où

(11) $\pi \left(1 + \frac{1}{\eta_o} \right) = \frac{dQ}{dF} P \left(1 - \frac{1}{\eta_d} \right)$

L'expression (11) dans un marché à concurrence parfaite devient

(12) $\pi = \frac{dQ}{dF} P$

Ceci signifie que l'entrepreneur aura atteint son état d'équilibre lorsque le prix du facteur de production est égal à la productivité marginale de ce facteur de production (relation entre l'augmentation des biens de production et l'augmentation de l'output) multiplié par le prix du produit fini.

Dans ce système, il faut d'abord fixer l'un des prix, soit celui des biens de consommation, pour que l'autre prix soit aussitôt déterminé. Ces deux prix étant ainsi déterminés, il s'en suit

que potentiellement tous les biens produits peuvent être écoulés. Cette théorie détermine une répartition fonctionnelle économiquement correcte du revenu. Si le revenu est ainsi réparti entre tous les facteurs de production selon leur apport, il ne peut être question pour autant de parler d'une répartition personnelle équitable de ce revenu car, comme nous le savons, la répartition des facteurs de production entre les différents individus est très inégale.

La loi du plein emploi était fondée sur celle de la productivité marginale. En admettant qu'à un moment donné l'offre de travail soit supérieure à la demande, le prix du facteur de production "travail" doit diminuer. Or, comment se comporte l'entrepreneur dans une telle situation ? S'il diminue le prix des produits finis dans la même proportion que le prix du facteur de production "travail" diminue, en vertu de la loi de la productivité marginale, il garde sa position d'équilibre et n'augmente pas sa production. Cependant, la quantité de monnaie en circulation étant supposée constante, et la même quantité de biens de consommation étant vendue à un prix inférieur, il en résulte une accumulation de moyens monétaires chez des individus qui veulent les dépenser. Cet entrepreneur ne peut pas non plus garder les prix des biens de consommation constants et vendre donc la même quantité de biens de consommation. En effet, en vertu de la loi de la productivité marginale, le prix du facteur de production "travail" ayant diminué, l'entrepreneur ne se trouve pas dans cet état d'équilibre lui garantissant le bénéfice total maximum. Ce dernier est donc obligé de diminuer le prix des biens de consommation dans une proportion moindre que l'aurait permis la diminution du prix du facteur de production "travail", d'augmenter la production de ces biens de consommation et d'augmenter ainsi la demande du facteur de production "travail". On tend ainsi au plein emploi. Cette théorie, à vrai dire génialement conçue, n'est cepen-

dant pas réaliste, car elle suppose une flexibilité des salaires vers le bas qui n'existe pas.

La loi de l'équilibre sur le marché monétaire devait assurer en tout temps une égalité entre la somme épargnée et la somme investie. Elle suppose que les investissements, de même que l'épargne, soient une fonction du taux d'intérêt. Une épargne inférieure à l'investissement provoque une hausse du taux d'intérêt qui, à son tour, provoque une hausse de l'épargne et une diminution des investissements. Il y a donc là aussi une tendance à l'équilibre. La fonction d'investissement a été depuis lors mainte fois réétudiée et, si le taux d'intérêt y joue encore un rôle, il ne s'agit plus que d'un rôle de moindre importance. En effet, d'autres facteurs, comme les estimations futures, l'optimisme ou le pessimisme etc. semblent jouer le rôle décisif, dans la détermination de la propension à investir.

La réalisation des objectifs économiques n'est donc point assurée d'une façon automatique. Les crises d'ordre conjoncturel et social, du XIXème et encore plus du XXème siècle ont démontré clairement que les succès tant attendus par les théoriciens classiques ne se produisaient pas.[1)]

En effet, l'économie laissée à elle-même n'atteint ni une production maximale, ni le plein emploi, ni une répartition du revenu même tendanciellement équitable.

L'idée qu'on ne peut plus atteindre les principaux postulats économiques d'une manière automatique s'imposa de plus en plus. "Pari passu", l'idée classique selon laquelle l'Etat doit s'abste-

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, article dans: HdSW, tome 3, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, p.625

nir de toute intervention dans l'économie devenait insoutenable: on n'avait plus confiance dans les forces régulatrices du marché, et l'on était obligé de prendre des mesures correctives. Ainsi l'Etat s'est vu contraint d'abandonner son rôle passif, et dut intervenir, avec des mesures de politique économique, afin de contenir dans les limites supportables les crises conjoncturelles et sociales, et pouvoir garantir par là un certain degré de bien-être.[1] Les devoirs de l'Etat s'en trouvaient grandement accrus: les pouvoirs publics se trouvaient engagés dans des tâches d'un tout nouvel ordre qui les obligeaient à developper leur activité dans des proportions considérables. En un demi-siècle, la part de l'Etat au revenu national passa de 10% à quelque 30% de nos jours. Cette énorme augmentation ne doit cependant pas être attribuée uniquement à des tentatives de stabilisation conjoncturelle ou de correction du marché. L'immense développement qu'a subi notre vie sociale pendant le dernier siècle, de même que l'énorme poussée démographique en sont aussi des causes. Les statistiques ont en effet démontré que les dépenses collectives augmentent d'une façon plus que proportionnelle à la croissance de la population.

Le développement continuel du secteur public, qu'il soit fonction des tentatives d'instituer une politique financière efficace ou qu'il soit dérivé d'autres causes, rend impossible la neutralité de l'Etat dans les problèmes économiques. Déjà en 1934, Harald Fick écrivait, au sujet des répercussions conjoncturelles des mesures de politique fiscale, qu'une politique financière moderne fait "eo ipso" partie de la politique conjoncturelle.[2]

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, article dans: HdSW, tome 3, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, p. 625

2) H. Fick, Finanzpolitik als Mittel der Konjunkturpolitik, dans Bankarchiv de juillet 1934, année 1933/34, p. 395

Avec le développement de la théorie macro-économique de la détermination du revenu national, on a reconnu toute l'importance des répercussions dues à l'activité économique de l'Etat sur l'ensemble de l'économie nationale. Le rôle joué par le budget, dans le processus économique, s'est donc révélé lors de l'intégration des grandeurs économiques. Pourtant, le changement de la conception des finances publiques qui a abouti à l'interventionnisme ne s'est opéré que dès le moment où l'on a tâché d'influencer consciemment le processus économique par des mesures d'ordre fiscal. Ce n'est donc qu'à partir de cette intervention que l'on peut parler d'une politique financière active.

Examinons maintenant les différants objectifs de cette politique financière moderne.

2. Les objectifs d'une politique financière moderne

2.1. La liberté

La liberté de décision de l'individu dans tous les domaines de la vie doit être respectée le plus possible et ne doit être limitée que dans la mesure où son exercice causerait un dommage à la société. Une restriction de cette liberté est aussi admise lorsque l'Etat, afin de garantir cette liberté même, doit prendre des mesures comportant une certaine diminution des libertés individuelles.[1] Il ne s'agit donc pas d'une extension sans limites de la liberté de décision individuelle: d'une part, cette extension provoquerait sans doute des désavantages sociaux, en rendant impossible une vie ordonnée et sans contrainte, d'autre part, elle ne garantirait en aucune façon la liberté individuelle exigée; en effet,

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Tübingen 1961, p.125

presque certainement, elle limiterait considérablement la liberté des faibles par un accroissement illimité du pouvoir des forts.

Cet objectif rend indispensable une certaine entorse à la liberté économique privée pour l'accomplissement des tâches nécessaires à la société et, entre autres, pour la sauvegarde de cette même liberté. C'est sur ce point qu'il s'éloigne de l'exigence classique de la minimisation des interventions de l'Etat dans le domaine économique.

L'accomplissement de ces tâches nécessite des moyens financiers qui seront perçus sous différentes formes (impôts, douanes etc.) et qui, causant une diminution du revenu, donc de la liberté économique des individus dans la satisfaction de leurs besoins, devront être maintenus dans les limites minimales. L'objectif du rendement fiscal, qui sera traité par la suite, sert donc directement au maintien de la liberté économique.

Cela signifie que sur le plan économique, l'Etat ne doit avoir d'autres exigences envers ses citoyens que celles qui sont indispensables à la sauvegarde des intérêts de la communauté.

La liberté n'a pas toujours fait partie des objectifs financiers. Le maintien de la liberté économique était également défendu par les classiques, qui n'avaient cependant nullement l'intention d'utiliser, à cet effet, la politique financière.

Examinons maintenant quelles autres limites impose cet objectif à la politique financière.

On tient le mieux compte de cet objectif, lorsque les individus participent eux-mêmes à la restriction de leur propre liberté; en matière de finances publiques, il en découle la nécessité d'atteindre les décisions par la plus grande participation possible des ci-

toyens.

Cette participation est plus intense et active si elle s'effectue sur plusieurs échelons, selon le principe de la subsidiarité. Il faut donc répartir l'activité étatique sur plusieurs échelons (communal, régional, national). C'est donc la forme fédérative de l'Etat qui réalise au mieux ce postulat de la liberté. D'une part, les individus auront ainsi la possibilité de s'exprimer plus souvent, d'autre part, leur voix a plus de poids lorsqu'ils ont à se prononcer sur un échelon inférieur. Cette structure accroît la coopération entre citoyens et Etat, en évitant que ce dernier ne se détache de toute influence du peuple.

2.2. L'objectif du bien-être

Une des tâches de l'Etat est d'assurer à l'ensemble de la population le meilleur ravitaillement possible en biens de consommation.[1] Là aussi, il ne s'agit point d'un objectif absolu mais relatif. Il faut, en effet, accroître le revenu national, pour atteindre le bien-être optimum, tout en sauvegardant la liberté de décision individuelle dans le domaine de la production et de la consommation des biens. C'est par une quantité donnée de travail volontaire et par le plein-emploi de tous les biens de production et des connaissances techniques[2] que l'on doit augmenter le rendement de la production et le niveau d'approvisionnement général. On recherche donc la satisfaction optimum des besoins matériels et immatériels.

C'est seulement à partir d'une certaine quantité de biens de con-

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.128

2) H. Haller, Finanzpolitik, article dans HdWS, 3ème tome, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, p.628

sommation et d'un certain degré d'instruction que sont réalisées les conditions d'une participation à des plus hautes valeurs immatérielles et culturelles. En effet, ce n'est qu'après satisfaction de certains besoins vitaux, besoins dont le niveau indispensable semble ne pas être fixe et absolu, mais évoluant avec le standard de vie (le mot indispensable ayant donc une signification très relative et élastique) que l'on remarque un plus grand intérêt pour ces biens supérieurs.[1)]

La raison pour laquelle l'objectif du bien-être doit être inclus parmi les autres objectifs financiers dits "modernes" a déjà été énoncée auparavant: l'économie privée, si elle est laissée à elle-même, n'est pas à même, en dépit des théories classiques, d'atteindre cet objectif. Lors des inévitables fluctuations économiques, ni un niveau optimum d'approvisionnement, ni le plein emploi ne peuvent être garantis. Les forces "purificatrices" et d' "auto-reconstruction" des crises conjoncturelles et des légères déflations, si souvent citées par la littérature classique, n'existent pas et les dangers des mouvements de baisse cumulatifs sont toujours présents.

Après l'évolution précitée, on s'est aperçu que la politique financière dispose à ce sujet de grands moyens d'action: elle peut en particulier influencer la demande globale, et garantir un niveau d'emploi satisfaisant. Rappelons à ce sujet que l'importance de la politique financière s'est considérablement accrue surtout à partir du moment où l'on a vu que les autres moyens de politique économique - politique de crédit et monétaire - n'avaient pas l'importance qu'on leur attribuait.

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.128

Examinons maintenant quelles sont les principales tâches qui incombent aux finances publiques en vue de la réalisation du bien-être. Nous pouvons déduire deux objectifs principaux. Le premier but est donc une politique conjoncturelle efficace visant à maintenir le pouvoir d'achat de la monnaie, à atteindre le plus haut emploi possible des forces productives et à rechercher l'égalisation de la balance des paiements sur la base d'un large et libre échange de prestations internationales. C'est ce qu'on appelle, en politique financière, le "triangle magique". Il s'agit ici, selon G. Colm,[1] du devoir "à court terme", le principal d'une politique financière conjoncturelle; ou encore de la "fiscal policy" comme on a appelé cet enseignement "moderne" issu de la théorie macro-économique et élaboré spécialement par A. Hansen.

A long terme, la fiscal policy vise à une croissance constante et à un maximum du volume des biens de consommation par le plein emploi des facteurs de production librement offerts sur le marché.

Ce deuxième objectif peut être atteint par une structure adéquate aussi bien des dépenses, par les nombreuses dépenses d'infrastructures faites par l'Etat, que des recettes, par l'octroi de certains provilèges fiscaux, pour les dépenses du secteur privé destinées à augmenter la productivité.

Nous avons séparé les objectifs à long terme de ceux à court terme pour une meilleure analyse de la compatibilité des principes budgétaires avec la politique financière moderne. Cependant nous n'ignorons point qu'une pareille distinction ne tient pas

---

1) G. Colm, Essays in Public Finance and Fiscal Policy, New York 1955, p.191

compte des réalités économiques, ces deux aspects s'imbriquant mutuellement.

2.3. L'objectif de la justice

Le revenu réel, qui, selon ce qui a été dit au chapitre précédent, doit être porté au maximum, doit aussi, en raison de l'objectif de la justice, être réparti entre les différents individus d'une façon telle que cette répartition puisse être considérée comme équitable.[1)]

On exige donc une répartition du revenu par laquelle chacun se sente traité en justice. Il s'agit d'un problème "limité", aussi l'avons-nous intentionnellement dissocié de la question du bien-être. Nous ne considérons pas ici cet aspect de la justice jouant un rôle dans la recherche d'une répartition du revenu garantissant un maximum de satisfaction des besoins à l'ensemble de la population. Ce problème, traité dans les théories du "welfare" ne relève pas de la présente analyse, les tentatives d'incorporation des finances publiques dans une théorie générale du "welfare" pouvant être considérés comme ayant échoué.

L'objectif de la justice, telle qu'elle doit être comprise ici, requiert simplement un revenu juste "pour chacun", juste dans le sens que celui qui se donne de la peine, ait au moins d'une façon approximative, la même chance d'obtenir des possibilités d'action économique, c'est-à-dire le revenu nécessaire au plein épanouissement de sa personnalité.[2)] Cet objectif doit tenir compte soit des

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.131

2) H. Haller, Finanzpolitik, article dans: HdSW, tome 3, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, p.628

besoins, soit de l'effort que chacun fournit pour obtenir son revenu.

Pourquoi la justice doit-elle être considérée comme un des objectifs de la politique financière moderne ? Nous avons déjà répondu à cette question: en dépit des théories classiques, le mécanisme concurrentiel du marché ne garantit nullement une répartition équitable du revenu, même pas sous un régime, par ailleurs irréel, de concurrence parfaite et de plein emploi.

La rétribution des facteurs de production et, avec eux, du facteur de production travail, est équitable dans le cas idéal où la théorie de la productivité marginale serait appliquée. Cela est le cas lorsque le prix du facteur de production est égal à sa productivité marginale, s'il n'y en a qu'un seul, ou bien à sa quote-part productive dans le produit fini, s'il y en a plusieurs, multipliée par le prix du produit fini. En d'autres termes, la théorie de la productivité marginale assure une juste répartition fonctionnelle du revenu, mais non pas une répartition personnelle équitable. La répartition personnelle, qui seule nous intéresse ici, est due à la quantité et à la qualité des biens de production que possèdent les individus au début du processus de production. Elle ne peut être qualifiée de juste que dans le cas où chaque individu posséderait la même quantité de biens de production en plus de son travail.

La répartition équitable du revenu n'étant donc pas assurée automatiquement, examinons les moyens dont la politique financière dispose pour atteindre cet objectif. Il s'agit évidemment de prendre des mesures susceptibles de corriger les injustices dérivant d'une répartition inéquitable des biens de production. Ces corrections sont d'autant plus nécessaires qu'il existe des individus qui - sans faute de leur part - sont dans l'impossibilité de co-

opérer au processus économique et par là de s'assurer un revenu suffisant. Une correction par l'Etat du processus de la formation des prix et de la répartition des facteurs de production, ne peut être acceptée, étant incompatible avec le système économique capitaliste. D'autre part, cette solution ne saurait assurer un revenu à ceux qui sont dans l'impossibilité d'apporter des facteurs de production sur le marché. Il ne reste donc qu'une correction indirecte, portant uniquement sur la redistribution des revenus personnels engendrés par le processus économique. La politique financière occupe une place d'importance primordiale dans le changement de la répartition primaire du revenu; la répartition secondaire du revenu devra alors correspondre au moins tendentiellement, au sentiment général d'équité.

Notons cependant qu'une définition exacte de ce qu'il faut entendre par une "juste" répartition du revenu est impossible. Les critères exacts, critères donc de valeur cardinale, nous manquent pour pouvoir définir quantitativement ce terme. A cet égard, la théorie économique est, dans une certaine mesure, impuissante. Dans le cadre des micro-décisions deux théories se sont confrontées. D'un côté, il y a la théorie classique qui prétend pouvoir attribuer aux utilités des valeurs d'ordre cardinal, donc exactement quantifiables. D'autre part, nous avons une théorie plus moderne, qui n'admet pas qu'on puisse quantifier la notion d'utilité mais seulement qu'on puisse établir un ordre de préférence. Cette théorie, fondée sur les courbes d'indifférence de Marshall, c'est-à-dire sur les taux marginaux de substitution, parvient aux mêmes conclusions que la théorie de l'utilité classique. La discussion et les débats à ce sujet ne sont pas encore clos; il reste néanmoins que, jusqu'à nos jours, la quantification de la notion d'utilité n'a pas été possible.

Examinons, à titre d'exemple, devant quelles difficultés se trouve la politique financière quand elle veut poursuivre l'objectif de la justice par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu. La première loi de Gossen dit que l'utilité marginale d'un bien diminue avec la quantité que l'on possède de ce bien. De ce fait, une imposition proportionnelle du revenu est injuste. Si, par exemple, on enlève le 20% de tout revenu, quel qu'il soit, le contribuable ayant un revenu élevé subit une perte réelle bien moindre qu'un contribuable ayant un revenu très modeste. Une imposition de 20% reduirait peut-être ce revenu au-dessous du minimum vital. Si l'objectif de la justice donne la direction dans laquelle il faut opérer, donc dans le sens d'une imposition progressive, il est incapable, par contre, de donner la fonction de cette progression même. Il est encore plus difficile de dire à partir de quelle progression on provoque un changement de relation des utilités individuelles, c'est-à-dire, à partir de quelle progression on peut parler d'une redistribution équitable du revenu. Aussi a-t-on laissé au processus politique le soin de fixer l'ampleur des mesures de redistribution du revenu.

Cependant la politique financière reste dans ce domaine le plus efficace des instruments. Elle peut, en effet, opérer sur les deux faces en même temps: d'une part les recettes et d'autre part les dépenses. Les possibilités de redistribution du côté des dépenses sont très nombreuses: elles vont des subventions et des prestations sociales les plus visibles au favoritisme le plus caché, provoqué par la manipulation des prix. De même, du côté des recettes on a à disposition, soit par les impôts directs soit par les impôts indirects, un très puissant levier pour la réalisation de cet objectif.

2.4. L'objectif du rendement fiscal

L'objectif du rendement fiscal exige l'encaissement des recettes nécessaires à la réalisation des tâches étatiques par le plus petit emploi de moyens possible, ainsi que leur utilisation optimum.[1] Ce postulat, autrefois le seul de la politique financière autonome au sens classique, implique la nécessité d'une rationnalité interne des finances publiques et en exige le comportement le plus économique possible. Ainsi, l'objectif du rendement fiscal n'a rien perdu de son actualité.

Mais puisque la rationnalité ne se justifie pas par elle-même, nous nous trouvons devant un objectif dérivé. En effet, par un comportement économique et rationnel, on réalise mieux le bien-être et on sauvegarde la liberté économique.

Un seul aspect intéresse notre analyse: pour pouvoir tirer le meilleur parti possible d'un certain état de fait, tant du côté des recettes que des dépenses, il faut que le budget puisse être adapté aux différentes situations, donc une certaine flexibilité d'exécution doit être garantie.

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p. 132

V. RAPPORT ET COMPATIBILITE DES PRINCIPES BUDGETAIRES AVEC LES OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE FINANCIERE MODERNE.

Après avoir énuméré et défini les principes budgétaires classiques ainsi que les différents objectifs d'une politique financière moderne, nous pouvons aborder la partie principale de ce travail qui traitera le problème de la compatibilité de ces principes avec la politique financière moderne.

Nous diviserons ce chapitre en deux parties principales: dans la première nous allons examiner s'il existe des incompatibilités fondamentales ou des contradictions d'ordre logique entre les principes budgétaires et les postulats financiers modernes; dans la deuxième partie nous analyserons les possibilités "techniques" de leur maintien.

1. Les principes budgétaires classiques et la politique financière moderne.

Le travail présenté dans les chapitres précédents nous permet désormais d'abréger l'analyse de ce problème. Nous avons, en effet, déjà répondu à la question relative à la raison d'être et aux conditions imposées par les principes budgétaires. L'on a vu que l'essence même des principes budgétaires classiques implique une formation de volonté démocratique en matière de politique financière. Ceci vaut aussi pour la réalisation de ces décisions. Cette réalisation doit aussi être soumise au contrôle parlementaire. Les principes budgétaires classiques déterminent donc les conditions techniques institutionnelles pour la réalisation d'un vrai contrôle parlementaire de l'activité de l'Etat en matière de finances publiques.

La fonction de contrôle, dans le domaine de la politique financière, n'a plus besoin d'être citée à nouveau. Elle n'a pas subi de changements au cours des temps. Aussi longtemps que la forme démocratique sera reconnue comme "la meilleure" pour prendre les décisions dans le domaine de la politique financière et tant qu'on voudra maintenir la souveraineté des représentants du peuple, un tel contrôle demeure indispensable.

Nous avons vu, dans le chapitre précédant, que la forme démocratique est explicitement requise par l'objectif de la liberté. Il ne peut donc y avoir de contradictions fondamentales entre les objectifs financiers et les principes budgétaires classiques garantissant cette forme démocratique même. L'analyse de la compatibilité des principes budgétaires classiques avec une politique financière moderne se résume en définitive à l'analyse d'un aspect partiel de l'objectif de la liberté avec les autres objectifs financiers.

L'évolution des finances publiques, au cours des dernières décennies, n'a pas entamé l'importance des principes budgétaires. Leur fonction de contrôle et de garantie de la liberté s'est au contraire accrue par l'élargissement de la sphère d'activitié de l'Etat en regard de ce qu'elle était sous le régime du libéralisme classique.

D'autre part, selon Schmoelders, il existe une tendance à l'accroissement de la force de l'exécutif au détriment de celle du législatif; cela nous permet d'affirmer que le contrôle parlementaire ainsi que le contrôle public en général - et donc la fonction des principes budgétaires - en doivent être, si possible, encore accrus. Schmoelders, en effet, remarque à maintes reprises qu'il est d'autant plus difficile de renoncer aujourd'hui à ce système de contrôle que l'importance de l'exécutif dans le processus de la

formation d'une décision fiscale ne cesse d'augmenter.[1] Un autre argument en faveur d'une augmentation du contrôle parlementaire est, toujours selon Schmoelders, le fait que la formation d'une volonté générale en passant d'une démocratie représentative à une démocratie de masse, aurait déjà perdu beaucoup trop de sa conception initiale. Cette conception ne doit pas être dénaturée davantage par une technocratie qui impliquerait une délégation de pouvoirs de délibération de plus en plus grande au gouvernement. Dans la formation d'une volonté en matière financière, l'importance de l'exécutif s'impose déjà en raison de la complexité toujours croissante de la législation financière.

C'est pourquoi Schmoelders voit dans les principes budgétaires pris en tant qu'institution politique, un moyen important pour corriger les défauts de la formation des décisions en matière financière qui résultent de la nature même des choses et, par des limitations institutionnelles, la possibilité d'assurer un minimum de rationnalité à ces mêmes décisions.[2]

En conclusion, nous pouvons affirmer que la fonction de contrôle des principes budgétaires classiques n'a point perdu de son importance, celle-ci ayant au contraire augmenté. Les principes budgétaires classiques ne sont pas en contradiction générale et logique avec une politique financière interventionniste.

"Sie sind nicht ad absurdum geführt worden", écrit Heinig[3] qui confirme ainsi la signification des principes budgétaires classiques pour notre époque. Plus catégorique encore, Vialon dit

---

1) G. Schmoelders, Finanzpolitik oder "Fiscal Policy", dans Z.f.g.St.W., p.422

2) G. Schmoelders, Finanzpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955, p.52

3) K. Heinig, Das Budget, 3 tomes, Tübingen 1948-1951, p.18

qu'il n'y en a aucun d'entre eux qui sous une forme ou une autre ne devraient être repris dans une législation budgétaire essentiellement nouvelle. [1)]

Il convient encore de déterminer si la réalisation des objectifs financiers modernes est compatible avec le cadre constitutionnel et parlementaire engendré par ces principes, c'est-à-dire d'analyser s'il existe ou non des conflits entre l'"institutional framework" et les données techniques découlant de ces nouvelles tâches.

2. Compatibilité des principes budgétaires classiques avec les objectifs financiers.

Ce chapitre traite les possibilités de conflits techniques pouvant surgir entre les données institutionnelles représentées par les principes budgétaires et les objectifs financiers modernes.

On touche ici au point principal de cette étude: dans quelle mesure les principes budgétaires classiques sont-ils mis en question par les nouveaux objectifs des finances publiques ou, en d'autres termes, le cadre institutionnel traditionnel permet-il une politique financière interventionniste efficiente ?

Notons tout d'abord que les objectifs primordiaux de la politique financière n'ont été en aucun cas mis en doute par les nouvelles conceptions d'économie politique. "Stabilisation policy is an

---

1) F. K. Vialon, Moderne Entwicklungstendenz des öffentlichen Haushalts in der Bundesrepublik (ausserhalb der Gesetzgebung), dans: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1962, p.36

additional not an alternative consideration". [1)]

Tous les objectifs ont la même importance et les mêmes prérogatives quant à leur réalisation; ils doivent, dans la mesure du possible, être atteints dans le même budget. Encore faut-il en chercher la réalisation simultanée qui présente des difficultés en raison des rapports de concurrence existants entre quelques-uns de ces objectifs.

Pour citer un seul exemple, une des conditions de succès les plus importantes en matière de politique financière conjoncturelle, est une certaine flexibilité, ce qui est directement en opposition avec l'objectif de la liberté qui exige que le pouvoir exécutif soit strictement soumis au législatif.

La nécessité d'une meilleure réalisation des nouveaux objectifs représente pour le budget un aspect nouveau. Colm parle à ce propos du rôle positif de la planification budgétaire. [2)]

L'important, en la matière, est que l'on a reconnu qu'une politique financière et économique adaptée aux conditions et aux nécessités modernes, a besoin d'une planification budgétaire qui tienne compte de ces objectifs. [3)] Sur la base de cette évolution nous pouvons affirmer que ce rôle positif de planification est passé de nos jours au premier rang et occupe la place du rôle "restrictif" que nous avons déjà analiysé précédemment. "The budget should serve as a guide and tool for government operation and not

---

1) R. A. Musgrave, The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, New York-Toronto-London 1959, p.405

2) G. Colm, Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, HdFW., 2ème éd., éd. par W. Gerloff et F. Neumark, tome 1, Tübingen 1952, p.519

3) P. Senf, Das Budget im Lichte der modernen Wirtschaftstheorie, dans: Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie, Festschrift für R. Stucken, éd. par F. Voigt, Göttingen 1953, p.136

as a straight-jacket",[1] dit Colm.

Cependant, les principes budgétaires ont été formulés très unilatéralement pour la garantie d'un contrôle sans faille. Ils ne tiennent compte aucunement ou insuffisamment de la nécessité d'une réalisation des nouveaux objectifs, ainsi que des exigences de l'administration.

Ce problème a été soulevé maintes fois, spécialement par H. E. Smith. En soulignant l'importance de l'administration, il incite à une révision totale des principes budgétaires et cherche un système qui puisse satisfaire à ces deux aspects. Avec la croissance des devoirs et des compétences étatiques, l'insuffisance des principes budgétaires traditionnels apparaît de plus en plus clairement. Il ne s'agit plus, de nos jours, de chercher le contrôle par le parlement d'un souverain récalcitrant. Il est entendu qu'il faut encore un contrôle approprié de la part du parlement, un contrôle cependant qui s'applique à une administration responsable, qui de son côté doit être capable de maîtriser les difficiles problèmes politiques, économiques et sociaux de notre époque.[2] Car, en définitive, l'accord parlementaire n'est pas donné pour lui-même, mais pour la réalisation des tâches assignées au gouvernement. Smith désire donc que le gouvernement dispose d'une certaine liberté de mouvement dans l'exécution administrative et technique du budget, afin d'en assurer une exécution économiquement rationnelle, sans toutefois amputer la fonction du contrôle du parlement.

---

1) C. Colm, Comments on Professor Laufenburger's Article "L'Elargissement du concept du budget" dans: FA.N.F., tome 12, 1950-51, p. 297

2) H. D. Smith, Das Budget als Mittel der legislativen Kontrolle u. der Verwaltungsführung, dans: FA.N.F., tome 12, p. 40

Cette recherche, par Smith, d'une synthèse entre le contrôle parlementaire et une réalisation économique des nouveaux postulats est aussi partagée par Weichmann. [1] Il dit que le budget moderne doit servir de programme économique pour les différentes secteurs; en même temps il doit en assurer l'exécution rationnelle.

Dans l'analyse qui suivra ce chapitre, nous reviendrons sur ce point, soit: le budget doit tout d'abord garantir et conserver les conditions institutionnelles de contrôle dont nous approuvons la nécessité; d'autre part, il doit garantir la réalisation optimale des différentes tâches étatiques. En effet, l'observation de ce point est une des conditions de réussite les plus importantes d'une politique financière interventionniste moderne: "Succes in public finance depends on a judicious balance of stability and flexibility - stability because a necessary change is costly and loosens the established threads of control; flexibility because in a world of change, public finance needs to be kept appropriate to the situation". [2]

2.1. Compatibilité des principes budgétaires classiques avec l'objectif de la liberté.

A maintes reprises nous avons remarqué que les principes budgétaires vont de pair avec l'objectif de la liberté; on pourrait même dire que leur importance pour la politique financière ne s'explique que par cet objectif lui-même.

Les principes budgétaires ont été formulés pour assurer au

---

1) G. Weichmann, Methoden neuzeitlicher Etatgestaltung als Mittel staatswirtschaftlicher Programmplanung, dans: Methoden neuzeitlicher Etatgestaltung, Mannheim 1954, p.45

2) U. Hicks, Public Finance, 2ème éd., London 1955, p.30

parlement, et par cet intermédiaire au peuple, le contrôle des finances; ils permettent donc la réalisation de cet objectif. Pour y parvenir, il importe de respecter les règles du jeu démocratique, c'est-à-dire que les décisions les plus importantes dans le domaine financier représentent la volonté de la majorité du parlement.

Les principes budgétaires ne sont qu'un des moyens permet - tant d'atteindre l'objectif de la liberté, car nous pouvons sans autre les considérer comme le cadre politico-institutionnel qui permet la réalisation même de cette liberté. Il ne peut donc surgir que des incompatibilités secondaires; en effet, l'objectif de la liberté est lui-même un des quatre objectifs principaux des finances publiques.

Par l'importance croissante de ce but, le rôle des principes budgétaires n'a fait qu'augmenter. Notons à ce sujet l'importance du principe de la publicité. Le changement fondamental du rapport entre l'Etat et l'individu, intervenu à la suite de la prise en charge des nouveaux devoirs économiques et sociaux par les pouvoirs publics, rend indispensable une plus grande participation des citoyens dans la formation de la volonté financière.

La publicité budgétaire a pour devoir de réveiller l'intérêt général. Cette publicité active, ainsi que le souligne en particulier Schmoelders, doit, en stimulant l'opinion publique, assurer le bon fonctionnement de son intégration et de sa coopération en matière étatique et politique.

En ce qui concerne l'unité budgétaire, nous devons modifier légèrement notre déclaration de compatibilité des principes budgétaires classiques avec l'objectif de la liberté; en effet, celui-ci

implique que l'Etat soit fédératif. [1] Nous ne voulons citer que quelques-uns des nombreux avantages que présente la forme fédérative pour le maintien de la liberté. Tout d'abord, on offre la possibilité aux citoyens de participer sur plusieurs échelons à la formation d'une volonté générale; l'importance du vote de chacun est plus grande à l'échelon inférieur (p.ex. sur le plan communal); le contact entre citoyens et Etat est réalisé beaucoup plus intensément, etc. Le système fédératif implique une division de l'autorité étatique sur différents plans, division que nous appellerons verticale. Il comporte aussi, au même plan, une division horizontale. Pour que celle-ci soit efficace, les autorités locales ou régionales doivent jouir d'une certaine indépendance et d'une certaine autonomie. Elles ne doivent pas être réduites au rôle de simple exécutant des ordres émanant unilatéralement d'un organe central. Il en résulte nécessairement l'existance de différents budgets, ce qui implique une atteinte au principe de l'unité budgétaire.

Certes, le principe de l'unité budgétaire est réalisé sur le plan de chaque autorité locale, dans le sens que celle-ci doit réunir son budget en un seul document. Mais le principe de l'unité exige aussi la présentation d'un budget de l'activité globale de l'Etat. L'importance de l'unité budgétaire à l'échelon national ne doit pas être sousestimée. En effet, si l'on veut observer les conséquences de l'activité financière de l'Etat, il est nécessaire de faire les recherches relatives aux différents problèmes dans le cadre du système financier dans toute son acception. Il ne faut pas oublier qu'une politique conjoncturelle ne peut, en raison même de la mobilité des facteurs sur le plan communical, voir régional, être me-

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p. 243

née à bien si elle ne s'applique pas à l'ensemble du pays. Les bases et le cadre de cette politique doivent être nationaux, sans quoi il deviendrait impossible de travailler sur des budgets dispersés. Il est donc nécessaire de consolider en un seul documents les budgets des différentes autorités régionales et locales.

Pour la réalisation de cette intégration des budgets aux différents niveaux - intégration aussi bien verticale qu'horizontale - le système de péréquation financière joue un grand rôle. Nous donnons au terme "péréquation financière", le sens très large qu'il possède en allemand (Finanzausgleich). Il s'agit donc de trouver un système de péréquation financière facilitant cette consolidation et qui garantisse en même temps les autres objectifs financiers.

Le rapport d'antinomie existant entre le postulat de la justice et celui de la liberté dans un Etat fédératif joue à cet égard un rôle important. Le postulat de la liberté, comme nous l'avons vu, exige une très grande autonomie des différentes corporations de droit public; celui de la justice exige que les mêmes classes d'individus fournissent un apport fiscal en relation avec leur force économique et aient droit aux mêmes prestations étatiques, indépendamment de leur distribution géographique. Or, la répartition des biens matériels et de la population d'un pays n'étant pas égale dans les différentes régions, il s'avère que, ou bien les pouvoirs publics des différentes régions fournissent les mêmes prestations, mais sont alors obligés d'imposer de façon différente leurs contribuables, ou bien ils imposent de la même façon, mais sont alors dans l'impossibilité de fournir des prestations à peu près égales aux autres corporations de droit public plus avantagées, ou bien encore il cherchent des solutions de compromis. Dans tous les cas, il en résulte une mauvaise réalisation de l'objectif de la justice fiscale.

Dans un système de péréquation financière cependant, on pour-

rait obtenir une solution de compromis optimum en faisant percevoir la totalité des impôts pour tout le pays, même sur le plan régional, par un organe central et ceci d'une façon équitable selon la force économique des citoyens. Pour que le postulat de la liberté ne soit pas atteint, il faut que toutes les corporations de droit public participent aux différents échelons à la formation de la volonté financière avec les mêmes droits.

Cette solution permet aussi une grande rationnalisation du système fiscal: cet organe central peut se concentrer sur les principaux impôts. En outre, ce système rend possible une juste répartition des recettes ainsi obtenues entre les pouvoirs publics, car cette répartition peut se faire selon des barèmes appropriées. Nous ne développerons pas tous les autres avantages de ce système, mais nous nous bornerons à remarquer que cette unification de la perception fiscale a le mérite de faciliter une politique conjoncturelle efficace.

Dans un tel système théorique, l'intégration des recettes se fait d'elle même, donc l'unité budgétaire est automatiquement réalisée du côté des recettes. Du côté des dépenses, les moyens financiers étant disponibles en même temps, l'on parvient à une certaine synchronisation du vote des dépenses des différentes corporations de droit public. On peut alors facilement procéder à une intégration des différents budgets dans un seul document.

Les différents systèmes financiers en vigueur étant issus plutôt d'une évolution historique, celui que nous venons de décrire n'est guère courant. Dans beaucoup de pays, les pouvoirs publics aux différents échelons ont des sources de recettes à leur disposition, ou bien ils participent à certains impôts importants perçus par l'autorité centrale. Dans ce cas, les difficultés de l'intégration des recettes et des dépenses sont plus grandes. Ces difficul-

tés ne nous semblent cependant pas insurmontables car, en définitive, il ne s'agit que d'un problème de synchronisation des budgets, ne portant aucune atteinte directe au postulat de la liberté.

Les difficultés surgissant entre les principes budgétaires classiques et l'objectif de la liberté sont minimes et peuvent être facilement surmontés, car les principes budgétaires classiques représentent une partie des bases matérielles de l'objectif même de la liberté. Nous concluons donc par l'affirmation qu'il ne peut exister d'incompatibilités graves entre les principes budgétaires classiques et cet objectif.

2.2. Compatibilité des principes budgétaires classiques avec l'objectif de la justice fiscale.

Nous avons déjà examiné les conséquences imposées par la garantie de la justice fiscale à la politique financière. A part une petite exception, qui sera analysée par la suite, cet objectif ne peut pas entrer en conflit avec la nécessité d'un contrôle parlementaire. Bien au contraire, les principes budgétaires ont gagné en importance en raison de la grande place qu'occupe la politique de redistribution du revenu national dans les finances publiques. Afin de garantir la justice fiscale, qui peut être envisagée aussi bien du côté des recettes que du côté des dépenses, le budget doit être examiné dans tous ses détails en vue d'une politique de redistribution du revenu. Il doit, par conséquent, être présenté d'une façon claire et complète. Ainsi les principes budgétaires aident à la réalisation de la justice fiscale.

Mais y a-t-il compatibilité entre le principe de la non-affectation et le postulat de la justice ? Il semble, de prime abord, que le principe de la non-affectation donne lieu à un conflit. Nous avons dit, que dans certains cas particuliers, il est indiqué de faire payer

aux bénéficiaires la valeur des prestations qu'ils reçoivent de l'Etat. Pour cela il faut que ces prestations soient exactement quantifiables; de plus il doit s'agir de prestations destinées seulement à quelques individus ou à un groupe d'individus, et dont ceux-ci tirent des avantages que d'autres n'obtiennent pas. Dans ces considérations, il ne faut pas oublier le principe de la justice, selon lequel chaque individu doit payer selon ses possibilités. Ce serait en effet un non-sens, de prétendre appliquer le principe de l'équivalence à certaines prestations sociales, faites elles-mêmes en fonction de la justice, comme par exemple celles qui assurent un revenu minimum aux personnes qui sont dans l'incapacité de se le procurer. Cependant, lorsque les conditions ci-dessus sont réalisées, il faut appliquer ce principe afin de freiner les prétentions de certains individus ou groupes d'individus qui sans cela, essaieraient constamment de se procurer des avantages spéciaux aux frais de l'Etat.

On peut supposer que, lorsque les individus paient l'équivalent de ces prestations de l'Etat, l'objectif de la justice met en question le principe budgétaire de la non-affectation. Mais il ne s'agit là que d'une apparence. En effet, rien n'empêche d'intégrer les recettes ainsi obtenues aux autres recettes étatiques, et de financer ces prestations par une partie du montant global des recettes. Le principe de la non-affectation est ainsi respecté de même que le postulat de la justice: d'un côté, les pouvoirs publics sont soumis au contrôle parlementaire pour la totalité de leurs dépenses et, d'autre part, on applique le principe de l'équivalence, là où il s'impose.

En conclusion, nous affirmons qu'il ne peut y avoir d'incompatibilité entre les principes budgétaires classiques et l'objectif de la justice fiscale.

2.3. Compatibilité des principes budgétaires classiques avec l'objectif du rendement fiscal.

L'objectif du rendement fiscal découle de celui de la liberté. Il s'agit d'un problème de compatibilité interne de la liberté fiscale elle-même. La réalisation de cet objectif ne peut donc pas déclencher de graves incompatibilités.

L'objectif du rendement fiscal consiste non seulement dans l'encaissement des moyens nécessaires à la réalisation des tâches publiques, mais aussi dans la façon de se procurer ces ressources et de les dépenser. L'Etat doit assurer la plus grande rationnalité interne possible, c'est-à-dire percevoir les recettes par un emploi minimum de moyens, et atteindre par ces recettes le plus de prestations possibles, ou bien fournir les prestations fixées par un emploi minimum de moyens. C'est le problème de la rationnalité interne des finances publiques.

Côté recettes, ce problème ne se présente pas trop difficilement. Il s'agit en effet d'atteindre la plus grande rationnalité possible et de créer un système fiscal optimum, en tenant compte des différents objectifs des finances publiques. Un tel système est caractérisé par des impôts dont les frais de perception sont minimes. Ces impôts doivent en outre ne pas trop grever le contribuable, ne pas déranger la rationnalité interne et externe de la production, avoir une bonne efficacité conjoncturelle et tenir compte de la condition économique des contribuables tout en rendant possible une juste redistribution du revenu; enfin ce système de perception doit être sans faille, excluant en particulier les doubles impositions. Certes, il est très difficile d'élaborer un système fiscal qui réponde à toutes ces conditions. A partir des systèmes fiscaux actuels, on peut, lors des inévitables adaptations et réformes, tenir compte de cette constellation de conditions et opérer les changements en

vue d'une amélioration du système fiscal existant, car il est utopique de croire qu'on puisse aboutir à un système fiscal optimum par une seule réforme.

Une rationalisation du système d'imposition ne peut pas entrer en conflit avec les principes budgétaires classiques; en d'autres mots, elle est tout à fait compatible avec un contrôle parlementaire démocratique. Cette rationalité concerne plutôt le domaine de la législation financière et ne touche donc pas directement au budget. Bien au contraire, certains principes budgétaires donnent la possibilité de contrôler cette rationalité en exigeant une présentation détaillée, claire, complète, totale, nette et annuelle des différentes recettes.

Le problème de la compatibilité se pose au contraire en ce qui concerne les dépenses étatiques. La rationalité des dépenses consiste à atteindre le but fixé avec le moins de moyens possible ou bien à atteindre par les moyens existant les meilleurs résultats possibles. Or, ce principe, qui domine toute vie économique privée, devient extrêmement complexe quand on veut l'adapter à l'Etat. Si l'on exclut le cas, d'ailleurs très rare, où le principe de l'équivalence peut et doit être appliqué, on constate qu'il est assez difficile de déterminer la valeur monétaire des différentes prestations étatiques. Il manque donc souvent un terme de comparaison.

Il n'y a pas lieu d'examiner ce problème en détail, mais seulement en ce qui concerne sa compatibilité avec les principes budgétaires classiques. Dans la plupart des cas, il est impossible de déterminer la valeur et l'utilité des prestations étatiques. On peut s'imaginer quelles difficultés rencontrent les parlementaires quand il veulent se faire une idée de la rationalité des dépenses étatiques. La valeur des prestations étatiques étant rarement mesurable, cha-

que intéressé peut affirmer qu'une réduction de son budget l'empêche d'accomplir les tâches qui lui incombent.

De ce fait, dans les différents secteurs publics, on procède généralement à une extrapolation des dépenses. Il est connu que chaque ministère ou département, jusque dans ses plus petites cellules, se cramponne à la plus haute somme dépensée précédemment; une réduction de ce montant est considérée comme une perte de prestige ou un affaiblissement de sa position. [1] Les différents secteurs pourront donc conserver assez facilement les mêmes disponibilités financières d'un exercice au suivant, en dépit d'éventuelles contractions des besoins.

Cependant il est difficile d'obtenir des moyens financiers pour des nouveaux chapitres de dépenses, même si celles-ci sont nécessaires. Si l'on considère en outre que des erreurs d'estimation sont inévitables lors de l'élaboration du budget, et que pendant la période de son application des variations imprévues de prix, des changements techniques etc. peuvent surgir, on reconnaît que la réalisation du rendement fiscal entre en conflit avec les principes budgétaires de la spécificité qualitative et quantitative. En effet, une diminution de la rigidité du principe budgétaire de la spécificité, rend possible une plus haute rationalité des dépenses étatiques, grâce à des transferts de moyens des secteurs ayant obtenu, par "extrapolation", des disponibilités financières trop élevées, en faveur de ceux qui n'en auraient pas suffisamment.

Nous avons conscience qu'il ne s'agit ici que d'une solution de compromis, n' éliminant en aucun cas le mal. Il faut noter en outre que ces transferts doivent être soumis à un contrôle par-

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p. 299

lementaire. Par ce moyen, les représentants du peuple peuvent se faire une idée beaucoup plus exacte des besoins financiers des différents secteurs pour la période budgétaire suivante. Nous avons donc une très bonne arme pour lutter contre le maintien de certains secteurs ou dépenses inutiles, en augmentant le rendement fiscal et les prestations étatiques, sans trop enfler la dépense globale de l'Etat. En effet, si les transferts peuvent effectivement être réalisés, chaque ministre et responsable veillerait davantage à une utilisation rationnelle des moyens dont il dispose pour les différents secteurs qui lui sont confiés, car il pourrait utiliser les soldes au profit des secteurs les moins bien lotis.

Duverger[1)] appelle le principe de la spécificité le plus important des principes budgétaires. C'est exact si nous considérons que, sans le principe de la spécificité, aucun contrôle parlementaire ne peut se faire sur l'activité financière du gouvernement.

Nous ne croyons cependant pas qu'en poussant ce principe jusque dans l'établissement des dépenses du plus petit secteur public on puisse garantir le postulat de la rationalité interne des finances publiques. La période d'une année pour un budget ne pouvant être modifiée en cour d'éxécution est très longue même pour le secteur privé, où cependant on peut opérer sur la base de valeurs assez facilement déterminables. Cette base n'existant pas pour les finances publiques, une spécificité est nécessaire, car le budget n'est rien d'autre qu'un programme économique et politique approuvé par le parlement, programme qui devra être nécessairement détaillé.

Cependant nous estimons qu'une flexibilité des dépenses dans

---

1) M. Duverger, Institutions financières, 3ème éd., Paris 1960, p.377

le sens d'une possibilité de transferts entre différents secteurs soit souhaitable. Les raisons en sont l'extrême complexité de la structure des dépenses d'un Etat moderne, les difficultés de prévision ainsi que la meilleure utilisation des moyens qui découlerait. Il faut donc bien fixer le montant des dépenses des différents secteurs, mais permettre des transferts qui doivent cependant être portés à la connaissance du parlement. Celui-ci pourra tenir compte de ces transferts dans le budget suivant et se tiendra pour ainsi dire à jour avec l'évolution.

Une diminution de la portée du principe de la spécificité budgétaire, dans ce sens, est souhaitable, puisqu'elle ne comporte pas une restriction du contrôle parlementaire.

Nous pouvons donc affirmer que l'objectif du rendement fiscal est compatible avec les principes budgétaires classiques.

2.4. Les principes budgétaires classiques et l'objectif du bien-être

Contrairement aux objectifs examinés jusqu'à présent, celui du bien-être peut entrer en conflit avec les principes budgétaires classiques. Cet objectif n'existait pas encore à l'époque où les principes budgétaires classiques furent formulés, il constitue la principale différence entre la politique financière "moderne" et la conception classique des finances publiques.

Nous examinerons maintenant les possibilités de conflit des principes budgétaires classiques avec l'objectif du bien-être à court terme, c'est-à-dire avec le côté conjoncturel de la "fiscal policy"; ensuite les rapports des principes budgétaires avec le bien-être à long terme, c'est-à-dire l'aspect de la croissance économique de la "fiscal policy"; enfin, dans un autre chapitre,

nous examinerons les solutions possibles aux différents conflits constatés lors de cette confrontation.

2.4.1. Compatibilité au sens strict des principes budgétaires classiques avec l'objectif à court terme du bien-être

Ce chapitre traite les incompatibilités des principes budgétaires classiques avec les conditions imposées par la politique financière conjoncturelle moderne au sens strict, soit les incompatibilités dérivant des principes budgétaires classiques eux-mêmes; dans le prochain chapitre, au contraire, on traite les éventuelles incompatibilités au sens large: celles-ci ne dérivent pas directement des principes budgétaires classiques, mais apparaissent par le simple intermédiaire de ceux-ci et mettent en question non seulement ces principes mêmes, mais surtout la formation d'une volonté démocratique dans le domaine de la "fiscal policy".

Admettons que par une modification de la situation conjoncturelle, le gouvernement soit obligé de changer sa politique financière, donc le budget. Théoriquement, on pourrait remettre en marche le mécanisme du vote parlementaire et faire sanctionner ainsi les mesures à prendre. Dans ce cas, seul le principe de l'annualité est atteint. Cette atteinte n'est en fait pas très grave. Le principe de l'annualité constitue un compromis entre la nécessité d'un contrôle parlementaire efficient, ne pouvant être réalisé que par un contrôle fréquent du budget voté, et d'autre part des conditions, qu'on pourrait appeler techniques, qui ne permettent pas une votation, un accomplissement et une clôture du budget si la période budgétaire est trop courte. Il définit donc une limite ne devant pas être dépassée, le principe démocratique étant garanti au mieux lorsque cette limite est la moins grande. On peut éviter de porter atteinte au principe de l'unité en soumettant

au parlement non seulement la modification apportée dans certains chapitre du budget, mais en lui demandant de se prononcer sur le budget dans son ensemble, avec les changements apportés. Le principe de la formation d'une volonté financière démocratique serait alors garanti, de même que serait établie la base juridique de la nouvelle politique conjoncturelle.

Or, malheureusement, cette possibilité n'est pas réalisable sans difficulté. Une des conditions principales de l'efficacité d'une politique financière conjoncturelle est le "punch" indispensable pour pouvoir imposer et réaliser les mesures nécessaires. En d'autres mots, il faut que des mesures devenues nécessaires puissent être appliquées avec une grande célérité au moment voulu. Si l'on mettait en marche la lourde machine parlementaire dès que l'évolution conjoncturelle exige des mesures anti-conjoncturelles sortant du cadre normal du programme budgétaire, on respecterait les fonctions de décision et de contrôle du parlement, et de ce fait tous les principes budgétaires; mais le succès de ces mesures demeurerait aléatoire en raison même du retard qui est apporté dans leur application.

N'oublions pas que l'effet multiplicateur d'une augmentation ou diminution des recettes ou des dépenses étatiques, donne lieu à un changement total du revenu de l'ordre de

$\Delta Y = \frac{1}{1-b} \Delta A$ en ce qui concerne les dépenses et

$-\Delta Y = \frac{b}{1-b} \Delta T$ en ce qui concerne les impôts,

où ΔY représente l'accroissement du revenu, b la propension marginale à consommer, A et T représentent les dépenses et les impôts de l'Etat. Cet effet multiplicateur n'est complété qu'après la $n^{ième}$ période. Si l'on admet un taux d'épargne réaliste, l'effet multiplicateur perdra son efficacité au bout d'une demi-douzai-

ne de périodes environ. Ceci signifie que toute mesure étatique anti-conjoncturelle n'atteindra son plein épanouissement qu'après un laps de temps assez long.

A ce laps de temps, il faut encore ajouter celui qui est nécessaire pour pouvoir établir le diagnostic de la situation conjoncturelle. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit là d'une tâche complexe, qui exige un temps de préparation assez long. De nos jours, une comptabilité nationale complète ne peut être présentée qu'avec une demi-année de retard. Dans la plupart des cas, il faut pour établir une prévision relativement rapide de l'état conjoncturel, prendre en considération différents éléments d'appréciation, comme p.ex. le nombre des chômeurs, les investissements etc.; de plus, on ne peut pas se contenter seulement de renseignements globaux, mais on doit les ventiler par secteurs d'industrie, et en écarter les influences saisonnières. Ces prévisions sont donc toujours soumises à des retards dûs aux difficultés d'enregistrement et d'élaboration des données.

En ajoutant à ces retards celui qui résulte de l'approbation parlementaire des mesures anti-conjoncturelles prévues, on parvient à une accumulation de "time-lags" rendant très douteuse l'efficacité de toute mesure anti-conjoncturelle. En effet, le temps de diagnostic et prévision du mouvement conjoncturel à lui seul risque de retarder tellement la décision de mesures correctives, que celles-ci perdraient toute leur raison d'être. D'ailleurs, une réduction du temps à disposition pour établir des prévisions ne peut se faire, par des moyens techniques donnés, qu'au détriment de la précision de ces prévisions mêmes.

Si le retard qui découle d'une approbation démocratique des mesures anti-conjoncturelles n'est pas le seul à jouer un rôle important pour la politique financière, il est tout de même primordial.

L'importance relative du temps dévolu à la machinerie démocratique de la formation d'une volonté financière en matière de politique conjoncturelle, est d'ailleurs destinée à s'accroître avec le temps, par le fait qu'une des autres composantes de ce retard, celle des prévisions conjoncturelles, se réduira considérablement grâce au progrès technique (nous pensons spécialement à l'élaboration électronique des données).

Par conséquent, il existe un conflit entre la politique financière moderne et les principes budgétaires, spécialement ceux de la spécificité et de l'antériorité. Si l'exécutif possédait, en matière de politique conjoncturelle, une grande liberté d'action, cela porterait atteinte à presque tous les principes budgétaires classiques, qui incarnent le contrôle démocratique de l'activité économique gouvernementale.

Il est nécessaire de trouver une solution qui puisse garantir une politique financière souple et qui tienne compte d'autre part des nécessités du contrôle parlementaire, donc des principes budgétaires. La pratique et la science ont cherché depuis longtemps des méthodes qui puissent apporter une solution satisfaisante à ce problème du "timing and administering".

2.4.2. Compatibilité au sens large des principes budgétaires classiques avec l'objectif du bien-être

Dans ce chapitre, il ne s'agit pas d'analyser l'incompatibilité au sens strict des principes budgétaires avec une politique financière moderne, mais plutôt de voir s'il existe une incompatibilité fondamentale entre le principe démocratique même et la politique financière.

Dans une démocratie, la formation d'une volonté générale se

fait selon le principe du vote majoritaire. La décision prise, est soutenue par la majorité des votants. La volonté générale n'est usuellement pas issue directement du peuple mais de ses représentants élus. Ceux-ci sont animés par le principe de "plaire" à la plus grande partie de leurs électeurs, en vue d'assurer leur réélection. C'est le principe appelé de la "maximation des voix".[1)]

Or, certaines mesures de politique conjoncturelle financière sont très impopulaires, surtout celles devant être prises en période de surchauffe. D'après le principe de la "maximisation des voix", il est très improbable et ce n'est qu'avec la plus grande réticence que les partis se trouvant au pouvoir, assument la "paternité" de mesures impopulaires. Par ailleurs ces partis auront tendance, surtout dans la période qui précède immédiatement les élections, à s'attirer les faveurs du public par des mesures populaires, et ceci indépendamment des exigences de la situation conjoncturelle.

Un autre danger est constitué par l'optique de certains membres du parlement qui ne croient pas aux mesures de politique conjoncturelle, et jugent tout éloignement d'un "sain équilibre budgétaire" de la même manière qu'un entrepreneur privé. En effet, nombreux sont encore ceux qui montrent une grande réticence à l'égard des nouvelles théories de la "fiscal policy".

A ce sujet, il faut reconnaître que la politique conjoncturelle a laissé à ses débuts des souvenirs assez fâcheux, alors que l'on essayait, par tâtonnement, des mesures très hasardeuses ! On peut cependant affirmer que l'évolution des connaissances économiques théoriques a fait dans les dernières trente années, de très

---

1) H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen, Wiesbaden 1960, p. 240

grands progrès. De nos jours, même sans nier catégoriquement les crises conjoncturelles de quelque importance, comme le font certains économistes, nous pensons que les chances d'arrêter un mouvement conjoncturel de crise, soient beaucoup plus élevées que dans les années trente, alors que la théorie macro-économique n'en était qu'à ses débuts.

Grâce au mécanisme de formation d'une volonté démocratique en matière de politique financière, et par la nature même de cette dernière (qui certainement pour des "outsiders" ne pèche pas par clarté), de grandes difficultés peuvent donc surgir lors de la présentation de certaines mesures conjoncturelles impopulaires. De même, il peut arriver que des mesures populaires, mais inopportunes du point de vue conjoncturel, soient prises et ceci grâce aux principes budgétaires qui assurent aux parlementaires et aux partis au pouvoir une situation toute puissante en matière de formation de volonté financière.

On peut se demander si, en matière de politique financière conjoncturelle, on ne devrait pas donner toute latitude opérationnelle au gouvernement, en libérant celui-ci de tout groupe d'influence. Ceci l'amènerait à choisir les mesures à prendre d'une façon plus objective. On peut citer en faveur de cette solution le fait que, de nos jours, le gouvernement est issu du parlement, donc du peuple lui-même. Les conditions de contrôle du gouvernement par le parlement ne sont donc plus les mêmes qu'à l'époque où le gouvernement était représenté par un monarque ou émanait d'une minorité de la population. C'est justement à cette époque ou la méfiance parlementaire envers le gouvernement était très grande que les principes budgétaires ont été formulés.

Une pareille solution doit être catégoriquement rejetée. On ne peut juger si un gouvernement est vraiment détaché des intérêts

de groupes de pression et agit essentiellement pour le bien-être commun: encore reste-t-il à définir ce que l'on entend par là. Chaque délégation de pouvoir apporte une diminution de l'efficacité et de la raison d'être du système démocratique. Il faut aussi rejeter l'idée que les parlementaires comme le peuple, ne comprenant rien ou presque aux mesures de politique conjoncturelle et financière et, étant incapables de raisonner à long terme, c'est-à-dire de prendre en charge des mesures peut-être impopulaires mais qui éviteraient de plus grands dégâts, ne sont pas de ce fait à même de participer à l'élaboration d'une politique conjoncturelle, d'où la nécessité de les éliminer de ces activités.

Des arguments pareils sont incompatibles avec le principe démocratique et avec l'efficacité même d'une politique financière conjoncturelle: en effet, aucune mesure ne saurait réussir sans la collaboration et la participation de la majorité des intéressés. C'est ce qui explique la grande importance des réactions psychologiques que certains auteurs ont voulu voir à la base des fluctuations économiques. Pour la même raison, on est obligé - en matière de politique conjoncturelle financière - de présenter un programme clair et convaincant, de telle sorte qu'il soit approuvé par la plus grande partie des intéressés et qu'il ait par là le support psychologique favorable à son succès. Il ne peut donc pas être question d'enlever au parlement le droit d'approuver ou de rejeter des mesures de politique conjoncturelle.

On a longtemps essayé de trouver à la politique économique une base scientifique, permettant de prendre des décisions en se passant de jugement de valeurs. Si ces théories dites du "welfare" avaient abouti, toute politique économique se reduirait à la maximisation d'une fonction du "welfare" et garantirait par là le maximum de bien-être général réalisable par les moyens donnés. Dans ce cas,

le problème présenté ci-dessus perdrait toute son importance, chaque mesure économique amenant une augmentation du bien-être général et étant par là nécessairement approuvée par tout le monde. Or, ces théories n'ont pas abouti. Ce problème et son évolution nous semblent cependant assez intéressants pour en donner un bref aperçu.

C'est Pigou[1] qui a utilisé le premier le terme de "welfare". Dans l'ancienne "welfare-economics" ce terme signifiait satisfaction. Le bien-être de chacun était égal à la somme de ses jouissances, et le bien-être national à la somme de bien-être de chaque individu. Le bien-être maximum qu'on cherchait à atteindre était donc égal au maximum des jouissances de chaque individu. Mais la quantification des utilités est très discutable.

Pareto[2] a substitué le concept cardinal par le concept ordinal de l'utilité; p.ex. il se contente de savoir si une combinaison de biens est préférable à une autre. La grandeur relative de l'utilité est représentée dans l'index de l'ophélisme de Pareto par un ordre scalaire. L'optimum social est atteint lorsque plus personne n'a l'intention d'abandonner l'index atteint par un revenu et un niveau de prix donnés. La satisfaction optimum des individus dépend donc de la répartition des revenus.

Edgeworth a développé sa fameuse "courbe de contrat" qui montre les combinaisons d'échange optimum entre deux individus possédant un bien chacun. Le raisonnement suppose une répartition

---

1) A. C. Pigou, Economics of Welfare, paru pour la première fois en 1920

2) Cité d'après E. Schneider: Einführung in die Wirtschaftstheorie, tome 4, p. 274-283

des biens, donc du revenu, donnée. Edgeworth[1] démontre comment l'un des deux individus peut atteindre un optimum sans que l'autre n'en subisse une perte par rapport à sa situation de départ. Cette théorie a été par ailleurs ultérieurement développée en vue de la solution du problème du monopole bilatéral. D'après Hotelling[2], qui a fait de la pensée de Edgeworth un critère de "welfare", on ne doit prendre que les mesures de politique économique augmentant le bien-être général et par lesquelles un certain nombre de personnes sera mieux loti, mais personne ne le sera moins.

On ne peut cependant guère imaginer de mesures de politique économique ne provoquant pas un changement de la répartition du revenu, donc un certain désavantage à l'égard de certains individus. C'est ce qu'ont reconnu Kaldor et Hicks[3], quand ils parlent de la compensation de ces inconvénients par les avantages revenant à d'autres secteurs de l'économie. Ainsi l'abaissement du tarif douanier sur le blé provoqua en Angleterre une perte pour une catégorie de gens - les grands propriétaires - mais amena par contre un avantage bien plus grand à la majeure partie de la population.

L'objectif de la "welfare economics" est une politique économique pouvant être réalisée sans comparaison inter-personnelle des utilités et appliquant des mesures que tous les intéressés acceptent. Est-ce que les théoriciens des "welfare economics"

---

1) Edgeworth, La teoria pura del monopolio, giornale degli economisti 1897, cité d'après E. Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie, tome 4, p.367

2) Hotelling, Stability in competition, dans The Economic Journal, tome 39, 1939, cité d'après E. Schneider

3) J. R. Hicks, The Foundations of Welfare Economics, cité d'après L. J. Zimmermann, Köln 1954, p.147

peuvent se passer des jugements de valeur ? Non ! Nous le nions catégoriquement. Trois jugements de valeur sont à la base de leur pensée :

1. Chacun connait le mieux ses propres intérêts. Mais seul le consommateur prévoyant et qui pense à long terme sait ce qui est bien pour lui !
2. Il est souhaitable que chacun puisse recevoir ce qu'il désire avoir. On accepte donc l'idée selon laquelle les avantages économiques n'entrainent pas avec eux des désavantages pouvant mettre en danger le bien-être commun.
3. Des désavantages non économiques, susceptibles de mettre en danger les avantages économiques et le bien-être en général ne peuvent pas intervenir. Une pareille supposition est cependant fausse.

Les jugements de valeur sont donc indispensables aux économistes du "welfare".

Bergson[1] et Samuelson[2] sont convaincus de la nécessité de ces jugements de valeur en matière de "welfare economics". Cependant ils ont essayé de considérer les jugements éthiques comme tels et de les séparer des grandeurs économiques. Bergson fait dépendre le bien-être général du bien-être individuel, tout comme Pareto. La fonction de "welfare" se présentera donc, sous sa forme générale: $W = f(U_1, U_2, \ldots U_N)$. U_1, U_2 ... représentent l'utilité totale de chaque individu, W une fonction croissante des U, et non pas la somme des différents U. Toutefois, la motion du bien-être individuel implique aussi un jugement de valeur. Chaque "welfare function" est donc nécessairement basée sur ces jugements. Dans une

---

1) A. Bergson, On the concept of Social Welfare, Quarterly Journal of Economics, 1954

2) Samuelson, Foundation of Economic Analysis, Cambridge, 1955

situation donnée, il n'y a jamais qu'une "welfare function", mais une pluralité, car chaque individu juge ces situations à sa manière. A ce point, Samuelson introduit son "ethical observer", qui prend une décision de valeur et détermine quelle est la meilleure des "welfare functions". Il y aura donc autant de "welfare functions" que de "ethical observers".

C'est ce qu'Arrow a reconnu lorsqu'il a remplacé le "ethical observer" de Samuelson par le vote général. Ce dernier transforme les désirs individuels en un désir collectif. Selon Arrow[1)], la "welfare function" n'est pas le résultat de ce vote, mais bien la règle selon laquelle on vote. En effet, il démontre que lorsque des individus ont à choisir entre plusieurs possibilités, et que l'on applique strictement l'hypothèse de la transitivité, il est possible de déterminer le résultat du vote en changeant l'ordre des alternatives à voter. On peut alors obtenir un résultat qui n'exprime pas la volonté de la majorité des votants. Prenons un exemple pour mieux illustrer cette idée.

On admet tout d'abord l'hypothèse de transitivité. Donc,
si Vi $>$ Vj et Vj $>$ Vk, alors Vi $>$ Vk

Admettons maintenant que trois individus aient à choisir entre trois possibilités, ai, aj et ak, et qu'ils décident :

Individus	Alternatives
1	ai $>$ aj $>$ ak
2	aj $>$ ak $>$ ai
3	ak $>$ ai $>$ aj

Dans ce cas la majorité (1 et 3) décide que ai $>$ aj et de nouveau la

---

1) K. J. Arrow, Social Choice and Individual Values, (1951)

majorité (1 et 2) décide que aj>ak, d'où, par transitivité, on déduit que la majorité se décide pour ai>ak, bien qu'en réalité la majorité (2 et 3) dit le contraire, donc ak>ai.

Pour démontrer le rôle que joue l'ordre dans lequel on vote, on peut construire l'exemple suivant :

On admet que trois individus aient à choisir entre ai, aj et ak et qu'ils décident :

Individus	1	2	3
Alternative	ai>aj	ak>ai	aj>ak
	aj>ak	ai>aj	ak>ai
	ai>ak	ak>aj	aj>ai

Admettons que l'on vote d'abord entre ai/ak et ensuite entre aj/ak. Dans le premier cas, ai/ak, la majorité (2 et 3) décide que ak>ai. Lors du deuxième vote, aj/ak, la majorité (1 et 2) décide que aj>ak.

Par transitivité on obtient les préférences suivantes: aj>ak>ai.

Admettons maintenant que l'on vote d'abord entre aj/ai et ensuite entre ak/ai. Dans le premier cas, aj/ai, la majorité (2 et 3) décide que aj>ai. Dans le deuxième, ak/ai, la majorité (1 et 3) décide que ak>ai.

Ce qui donnera cette fois-ci les préférences: ak>ai>aj.

Le rôle joué par l'ordre dans lequel on présente aux votants les différentes alternatives est donc très important, car il peut déterminer à l'avance le résultat. Si l'on fixe d'emblée un ordre de vote il ne peut s'agir que de celui d'un seul individu, ce qui constitue un ordre dictatorial. Cela est en rapport d'antinomie avec les conditions de vote de Arrow, où l'ordre du vote ne doit pas être identique avec l'échelle de préférence d'un seul individu. Pour Arrow, il

sera dès lors impossible d'obtenir une décision unilatérale sur la base de préférences individuelles.

Nous ne croyons cependant pas que ce paradoxe puisse avoir une importance dans la vie pratique. Il est très rare que l'on ait à voter entre plusieurs solutions, même si nous considérons une longue période.

Nous avons fait cette brève incursion dans le domaine de la "welfare theory" pour bien démontrer qu'il ne peut pas être question de mettre en doute le maintien d'un vote démocratique comme méthode pour l'aboutissement à une volonté générale en matière de politique financière. De telles incompatibilités, au sens large, ne peuvent donc exister. Les principes budgétaires sont un moyen du contrôle parlementaire et celui-ci est indispensable pour le contrôle du gouvernement et la réalisation de la volonté générale. Il n'existe, dans la "welfare economics", aucun critère capable de remplacer le vote majoritaire. En effet, toute "welfare function" ne peut être établie que sur la base de jugements de valeur dont on tient le mieux compte par le système de vote majoritaire des décisions à prendre.

2.4.3. Les principes budgétaires classiques et l'objectif du bien-être à long terme.

L'objectif du bien-être implique une politique conjoncturelle à court terme d'une part et une politique financière à court terme d'autre part. La fonction à long terme des finances publiques est de garantir le taux de croissance économique le plus élevé possible. Ainsi on garantit une augmentation continuelle du bien-être.

Pour atteindre cet objectif, il existe deux courants principaux d'idées: d'une part une tendance libérale qui préconise un large octroi d'investissements primaires ainsi qu'une politique fiscale

tendant à favoriser l'accroissement de la productivité et, d'autre part, une gamme de différentes formes de planification. C'est précisément là qu'une solution moins libérale porte une très grave atteinte à la doctrine classique. Il ne nous parait pas opportun, dans le cadre de ce travail, de juger si une "planification indicative" qui ne veut en aucun cas être appelée "dirigisme", est compatible avec l'idée d'un capitalisme libéral, ou, mieux encore, avec ce qu'il en reste. Nous nous limiterons à l'examen de la compatibilité des principes budgétaires classiques avec ces deux formes de politique financière destinées à la garantie d'une croissance économique régulière.

Examinons tout d'abord si des incompatibilités avec les principes budgétaires peuvent surgir lors de la réalisation d'une politique financière à long terme, de type libéral. Cette politique vise une hausse du niveau de productivité économique par des investissements primaires. Par là, elle espère s'approcher du taux de croissance économique souhaité. Les incompatibilités, dont il a été question au chapitre précédent, ne sauraient intervenir dans le cadre d'une politique financière à long terme, car les mesures nécessaires peuvent être prises avec beaucoup plus de calme.

Certains principes budgétaires ont même gagné en importance par cet objectif à long terme. Nous pensons ici à la nécessité d'une plus grande clarté et d'une plus large publicité. On doit faire une nette distinction entre les dépenses prévues dans ce but à long terme, les instruments que l'on pense utiliser pour leur réalisation et les coûts inscrits au budget.

Quelles difficultés peuvent surgir entre les principes budgétaires classiques et une politique financière à long terme s'éloignant de la conception classique du capitalisme libéral ? Une planification, même si elle n'est qu'indicative et flexible, ne peut pas, pour

des raisons d'ordre technique, englober une période inférieure à quatre ans. Ceci a été prouvé dans plusieurs pays socialistes. Cependant, lors du vote d'un plan portant sur plusieurs années, les parlementaires courent le danger de perdre le contrôle de l'exécution de ce plan, car le principe de l'annualité perd alors beaucoup de sa force.

Laufenburger[1] propose une solution de compromis. Il s'agit d'une formule très souple, qui permet de concilier le principe de l'annualité avec celui du plan portant sur plus d'une année, par l'introduction de crédits de paiement qui règlent annuellement les tranches de travaux en cours et permettent ainsi au parlement de garder ses prérogatives du vote annuel des dépenses. Cette solution présente cependant un danger. Le principe de l'annualité n'est respecté que si le parlement garde réellement la possibilité de contrôler l'évolution du programme en cours d'exécution par un vote annuel des crédits de paiement. Cette possibilité dépend cependant de l'importance relative du programme par rapport aux crédits de paiement. Plus l'importance du programme est grande, plus les dépenses sont engagées d'avance et plus l'accord de crédit de paiement se réduit à une simple formalité.

Examinons un problème commun à ce genre de politique financière à long terme: C'est celui des investissements primaires se répartissant sur plusieurs années. En considérant ce problème sous l'aspect du principe de l'annualité et de la spécificité qualitative et quantitative, on arrive à la conclusion que les investissements doivent être votés par tranches annuelles, mêmes s'ils appartiennent à un projet pluriannuel. De cette façon, on porte

---

1) H. Laufenburger, Théorie économique et psychologique des finances publiques, Paris 1956, p.42

atteinte au principe de la clarté et de la publicité. En effet, les parlementaires doivent voter chaque année une tranche de projet: il est donc pour eux beaucoup plus difficile d'évaluer les coûts effectifs ainsi que la nécessité même de ce projet. D'un côté, les parlementaires se voient en quelque sorte obligés de voter des crédits annuels pour ces projets, ne pouvant pas remettre en question les investissements des budgets précédents pour des réalisations en cours. D'un autre côté, cependant, par ce manque de clarté, il est possible d'obtenir des crédits disproportionnés aux projets initiaux. Le maintien d'une stricte annualité sur ce point met donc en question d'autre principes budgétaires beaucoup plus importants. L'abandon de cette annualité rigide s'impose en ce domaine.

Une solution réside dans le vote du projet global ainsi que du crédit nécessaire à son financement intégral. Ce crédit est versé à un fond spécial. Ce projet est reporté en deux parties distinctes dans chaque nouveau budget: tranches réalisées et montants dépensés jusqu'à ce moment; tranches à réaliser et montants restant à dépenser globalement et pour l'exercice à venir. Le vote de ce dernier montant se réduit à une simple formalité. Toutefois, chaque crédit supplémentaire pour ce projet doit être voté séparément. Ainsi on réalise tout d'abord une certaine rentabilité des dépenses à long terme de l'Etat car, lors du vote global, on a sous les yeux le projet complet et la dépense totale nécessaire. Le principe de la clarté est ainsi respecté, car, à chaque période budgétaire, on connaît exactement le montant des dépenses effectives et l'on se tient automatiquement à jour avec l'avancement du projet. De même, le principe de l'annualité n'est pas entamé.

On peut objecter que lors de l'introduction d'une telle méthode,

les dépenses de l'Etat augmentent du fait que les fonds nécessaires au projet complet, même s'ils se répartissent sur plusieurs années, doivent être versés au fond spécial. Il ne faut cependant pas oublier le caractère continu du processus économique: après quelques années, cette dépense supplémentaire initiale est complètement compensée. D'ailleurs, il n'est pas du tout nécessaire de verser le montant global au fonds en espèces. Cette solution reste tout aussi valable si l'on ne verse que la partie du crédit pour l'année budgétaire à venir, le reste consistant en une promesse de crédit qui cependant a un caractère d'engagement.

En concluant, nous pouvons affirmer qu'il ne peut y avoir d'incompatibilités d'ordre logique entre les principes budgétaires classiques et l'objectif du bien-être à long terme d'une politique financière. Seules des difficultés dues à des incompatibilités d' "exécution" peuvent se présenter; elles seront aisément surmontées par des solutions de compromis efficaces, telles que nous les avons présentées ci-dessus.

Passons maintenant à l'étude des solutions de compromis entre les principes budgétaires classiques et une politique financière conjoncturelle.

VI. SOLUTIONS AUX INCOMPATIBILITES ENTRE LES PRINCIPES BUDGETAIRES CLASSIQUES ET LA POLITIQUE FINANCIERE CONJONCTURELLE

Les incompatibilités exposées au chapitre précédent nécessitent la recherche d'une issue. Les solutions possibles devront à la fois tenir compte de la nécessité de sauvegarder le contrôle parlementaire, et satisfaire aux exigences d'une politique financière moderne.

Nombreuses sont les solutions qui au premier abord sembleraient resoudre ce problème. C'est pourquoi une analyse approfondie de ces solutions s'impose.

Ce chapitre traite la "built-in flexibility", la "formula flexibility" et le "budget éventuel". Chacune de ces solutions est énoncée, examinée en tant qu'instrument de politique financière et comparée aux exigences imposées par les principes budgétaires.

1. Les stabilisateurs automatiques ou la "built-in flexibility".

Par "built-in flexibility", on entend les effets de politique financière qui se déclenchent automatiquement lors d'un changement conjoncturel, tant du côté des recettes que du côté des dépenses étatiques. Ces effets sont pour ainsi dire inhérents aux finances publiques; de ce fait, il n'est pas nécessaire que le parlement approuve des mesures particulières. Toute possibilité de conflit avec les principes budgétaires est donc exclue d'avance.

Il s'agit maintenant de voir si l'influence exercée par la "built-in flexibility" est suffisante pour arrêter automatiquement toute évolution conjoncturelle indésirable.

1.1. Les recettes étatiques comme moyens automatiques de stabilisation conjoncturelle.

En ce qui concerne les recettes publiques, la "built-in flexibility" se fonde sur le principe suivant: les dépenses de l'Etat sont fixées dans le budget par un montant global; ce montant, déterminé au début de la période budgétaire, est indépendant de l'évolution conjoncturelle, exception faite de certaines dépenses de transfert que nous analyserons par la suite. Par contre, les recettes fixées dans le budget n'ont pas un caractère rigide: les impôts directs varient en fonction des revenus, les impôts indirects en fonction de la consommation, cette dernière dépend cependant à son tour du revenu. Or, le montant des recettes de l'Etat figurant dans le budget, est généralement estimé sur la base du revenu national probable de la prochaine période budgétaire. Nous savons que le revenu national est le meilleur baromètre de l'évolution conjoncturelle; il varie selon le "trend" conjoncturel. De ce fait les recettes étatiques subissent aussi des changements. La principale conséquence consiste donc en un déficit ou excédant du budget étatique, n'apparaissant que "ex-post", le budget ayant été voté équilibré. Nous allons développer un modèle conjoncturel, pour montrer les conséquences de ce déséquilibre budgétaire dans un chapitre à part, (chapitre 1.4., page 79).

1.2. Les dépenses étatiques comme moyen automatique de stabilisation conjoncturelle.

Certaines dépenses étatiques peuvent aussi donner lieu à des mesures de politique conjoncturelle automatique. Parmi celles-ci il ne faut cependant pas inclure toutes les dépenses intégrées dans un programme pré-établi de politique conjoncturelle qui interviendraient automatiquement dès qu'une certaine situation économique serait atteinte. Ici réside la différence existant entre la "built-in

flexibility" et la "formula flexibility"[1]. Dans le premier cas, l'effect conjoncturel des dépenses n'est pour ainsi dire qu'un sous-produit de l'activité normale de l'Etat, donc un effet secondaire.

Un exemple typique de ces dépenses est constitué par l'assurance chômage[2]. Dans le cas d'une assurance chômage, les paiements de l'Etat aux chômeurs, en période de baisse conjoncturelle, sont bien plus élevés que les montants des primes encaissées; il se produit l'inverse en période de hausse.

Nous englobons dans les dépenses étatiques jouant un rôle dans la "built-in flexibility", aussi les dépenses qui, en période de baisse conjoncturelle, ne sont plus couvertes par les recettes étatiques pour les motifs cités dans le chapitre précédent.

Il s'agit dans ce cas d'une partie des dépenses étatiques qui, bien que demeurées conformes aux prévisions budgétaires, donc autonomes, ne sont plus couvertes par des recettes ayant diminué à la suite d'une évolution conjoncturelle inattendue. Nous sommes conscients d'amener par là un élargissement de la conception de la "built-in flexibility". Nous pensons cependant que cet élargissement rendra notre analyse plus complète.

Examinons maintenant de façon analytique les conséquences de la "built-in flexibility" sur l'évolution du revenu tout d'abord, et sur celle d'un mouvement conjoncturel par la suite.

---

1) La "formula flexibility" sera analysée par la suite

2) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.153

1.3. Les conséquences de la "built-in flexibility" sur le revenu.

Dans cette analyse on adopte les symboles suivants:

Y = revenu national

T = impôts directs et indirects

A_{aut} = dépenses autonomes de l'Etat

C_{pr} = consommation privée, donnée par $a + bY$, où b est la propension à consommer des particuliers

I_{aut} = investissements autonomes

Dans sa forme la plus simple l'équation du revenu est :

$$Y = C_{pr} (Y - T) + I_{aut} + A_{aut}$$

Si l'on admet que l'évolution conjoncturelle provoque un excédent d'impôts de l'ordre de $+\Delta T$, on obtient:

1) $Y + \Delta Y = a + b (Y + \Delta Y - T - \Delta T) + I_{aut} + A_{aut}$

En soustrayant

$Y = a + b (Y - T) + I_{aut} + A_{aut}$, on obtient

$\Delta Y = b (\Delta Y - \Delta T)$

En divisant par ΔY l'on obtient

$1 = b - b \frac{\Delta T}{\Delta Y}$, d'où

1b) $\Delta Y = - \frac{b}{1-b} \Delta T$

Un excédent d'impôts provoque un changement total et négatif du revenu de l'ordre de $\frac{b}{1-b}$ multiplié par l'excédent des impôts.

Or, on a vu qu'un excédent d'impôts ne peut intervenir que dans le cas où le revenu augmente de façon imprévue en cours d'exercice, généralement en période de surchauffe conjoncturelle. La diminution du revenu causé par le multiplicateur négatif de cet excédent a donc un effet conjoncturel favorable.

Analysons maintenant l'effet d'un excédent de dépenses. On admet que:

$Y = A_{aut} + b\,(Y - T)$ où A_{aut} englobe les dépenses autonomes privées et de l'Etat.

Si l'on admet l'intervention d'un excédent de dépenses de l'ordre de $+\Delta A_{aut}$ on obtient :

2) $Y + \Delta Y = a + b\,(Y + \Delta Y - T) + I_{aut} + A_{aut} + \Delta A_{aut}$

En soustrayant

$Y = a + b\,(Y - T) + I_{aut} + A_{aut}$ on obtient

$\Delta Y = b\,\Delta Y + A_{aut}$

En divisant par ΔY l'on a

$1 = b + \frac{\Delta A_{aut}}{\Delta Y}$ d'où

2b) $\Delta Y = \frac{1}{1-b}\,\Delta A_{aut}$

Un excédent des dépenses étatiques provoque donc une augmentation du revenu de l'ordre de $\frac{1}{1-b}$ multiplié par cet excédent.

On a vu qu'un excédent de dépenses ne peut intervenir que dans le cas d'une évolution négative du revenu, donc en période de baisse conjoncturelle. Le multiplicateur positif déclenché par cet excédent provoquera donc une évolution positive du revenu. Dans ce cas aussi, la "built-in flexibility" des dépenses étatiques agit favorablement sur l'évolution conjoncturelle.

Ces effets, 1b) et 2b), ne peuvent intervenir que séparément: une période de baisse conjoncturelle entraîne un excédent d'une partie des dépenses étatiques causé par la diminution des recettes; une période de hausse provoque un excédent des recettes qui dépassent les montants prévus pour les dépenses autonomes de l'Etat. Le solde de l'excédent de dépenses, en période de baisse conjoncturelle, présente en outre un multiplicateur plus grand d'une unité que l'effet d'un excédent de recettes en période de hausse: la "built-in flexibility" en période de baisse conjoncturelle est

donc plus marquée qu'en période de hausse.

Cela peut être facilement démontré à l'aide d'un exemple: admettons que l'évolution conjoncturelle provoque un excédent d'impôts de l'ordre de $\triangle T$ et admettons un taux d'épargne de 20%, ainsi qu'une vitesse de circulation de la monnaie de deux fois par an, représentant les périodes du multiplicateur. En raison de la propension à consommer l'excédent d'impôts cause une diminution du revenu à la fin de la 1ère période de :

- $Y_1 = 0,8 \cdot \triangle T$, qui à son tour provoque à la fin de la 2ème période :
- $Y_2 = (0,8 \cdot \triangle T) \cdot 0,8 = 0,64\ T$, la diminution totale du revenu à la fin de la 1ère année étant donc de :
- $Y_{1+2} = 0,8\ T + 0,64 \triangle T = 1,44 \triangle T.$

Admettons maintenant une augmentation des dépenses étatiques de l'ordre de $\triangle A$, faite au début de la 1ère période. Dans les mêmes conditions qu'auparavant, nous aurons au début de cette période une augmentation du revenu de l'ordre de :

+ $Y_{1d} = 1 \cdot \triangle A$, qui jusqu'à la fin de la 1ère période entraine
+ $Y_{1f} = 0,8 \cdot (1 \cdot \triangle A)$ qu'à son tour déclenche jusqu'à la fin de la 2ème période
+ $Y_2 = 0,8 \cdot (0,8 + 1 \triangle A) = 0,64 \triangle A$, d'où l'augmentation totale du revenu à la fin de la 2ème période est de :

$Y_{1+2} = (1 + 0,8 + 0,64) \cdot \triangle A = 2,44 \triangle A.$

On voit donc que le multiplicateur en période de hausse conjoncturelle est plus élevé d'une unité qu'en période de baisse.

L'analyse ci-dessus montre l'influence bienfaisante de la "built-in flexibility" sur l'évolution conjoncturelle.

En période de baisse conjoncturelle, une partie des dépenses étatiques étant financée par des déficits, la demande globale augmente, ou bien, sa chute est fortement freinée. En période de hausse, l'excédent de recettes réduit le pouvoir d'achat.

On remarque qu'en période de hausse, la "built-in flexibility" intervient automatiquement et permet l'exécution des dépenses projetées. En outre, le parlement n'a pas à se prononcer à ce sujet. En période de baisse, au contraire, toutes les dépenses ne sauraient être financées par les recettes effectives. Ces dépenses, ayant été cependant votées, sont quand même engagées par des crédits provisoires. Ce fait n'enlève donc rien à l'influence positive de la "built-in flexibility".

Il nous semble maintenant opportun de démontrer l'influence de la "built-in flexibility" en période d'évolution conjoncturelle, à l'aide d'un modèle simplifié.

1.4. L'influence de la "built-in flexibility" démontrée à l'aide d'un modèle conjoncturel

Dans ce chapitre, on démontre l'influence conjoncturelle de la "built-in flexibility" à l'aide d'un modèle très simplifié.

L'on admet les symboles suivants :

I_{aut} = investissements autonomes

I_t, I_{t+1}... = investissements induits de la période t, t+1 ...

C_t, C_{t+1}... = consommation privée de la période t, t+1...

Y_t, Y_{t+1}... = revenu privé

b = propension à consommer

β = propension à investir

C_{st} = consommation autonome étatique

T_t = impôts de la période t

α = taux d'impôts

En ne considérant pas pour l'instant l'activité étatique, l'on admet que :

(1) $C_t = a+b\ Y_{t-1}$, c.à.d. la consommation de la période t est une fonction linéaire du revenu de la période précédente. Par bY_{t-1} nous admettons donc une fonction de consommation présentant le "Robertson-lag".

(2) $I_t = (C_t - C_{t-1})$, c.à.d. les investissements induits de la période t, sont une fonction linéaire du changement de la consommation entre la période t et la période précédente.

(3) $Y_t = C_t + I_t + I_{aut}$, c.à.d. le revenu de la période t est égal à la consommation de la période t augmenté des investissements induits de la période t, auxquels s'ajoutent les investissements autonomes.

En introduisant la fonction de C_t(1) dans celle de I_t(2) on obtient:

$I_t = \beta\ (a+bY_{t-1} - a - bY_{t-2})$

$I_t = \beta\ (bY_{t-1} - bY_{t-2})$

Si l'on admet que $b \cdot \beta = \gamma$ on peut écrire :

(2a) $I_t = \gamma\ (Y_{t-1} - Y_{t-2})$

En combinant l'effet multiplicateur de la fonction de consommation avec l'effet accélérateur des investissements induits, comme le fait Samuelson dans son analyse devenue célèbre[1], on obtient :

(4) $Y_t = C_t + I_t + I_{aut}$

En introduisant les fonctions de (1) et (2a) on a :

(4a) $Y_t = a + bY_{t-1} + b \cdot \beta\ (Y_{t-1} - Y_{t-2}) + I_{aut}$, ou bien

---

1) P.A. Samuelson, Interection between the multipliers analysis and the principle of acceleration, Review of Economics Statistic, Vol. 21, 1939

(4b) $Y_t = a + b\,(1 + \beta)\,Y_{t-1} - b \cdot \beta\, Y_{t-2} + I_{aut}$

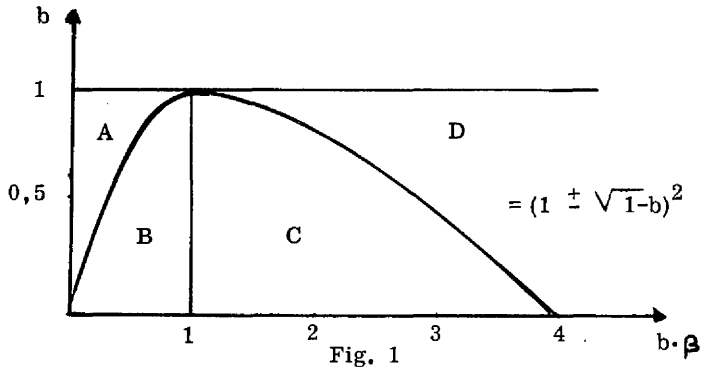

Fig. 1

Suivant les valeurs que l'on admet pour b et β , un changement exogène des investissements autonomes, p. ex. ΔI_{aut} provoquera différentes évolutions du revenu.

La forme de ces évolutions possibles a été reproduite dans la Fig. 2, où les lettres majuscules correspondent aux mêmes lettres qui délimitent les secteurs dans la Fig. 1

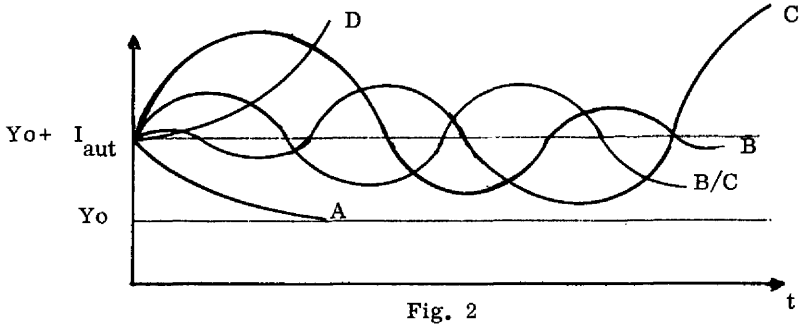

Fig. 2

Pour des valeurs de b et β situées entre le secteur B et C, le revenu oscille en perpetuité avec le même amplitude; dans le secteur A (D) l'évolution du revenu s'approche (s'éloigne) de l'ancien revenu Y_o ; dans les secteurs B (C), on assiste à une évolution du revenu s'approchant (s'éloignant) par des oscillations de

plus en plus petites (de plus en plus grandes) du nouveau revenu ($Y_o + I_{aut}$).

Examinons maintenant les changements intervenant dans ce modèle par l'introduction de l'activité étatique et de la "built-in flexibility". Admettons que les recettes étatiques sont une fonction du revenu et qu'elles revêtent la forme :

(5) $T_t = Y_{t-1}$

Admettons en outre un budget équilibré si le revenu reste constant ($Y_t = Y_{t-1} = Y_{t-2}$, etc.) Dans ce cas (4) devient :

(6) $Y_t + T_t = C_t + I_t + I_{aut} + C_{st}$ où $T_t = C_{st}$ ou bien

(6a) $Y_t + T_t = C_{st} + C_t + I_t + I_{aut}$ où $T_t - C_{st} = 0$

Lorsqu'une modification du revenu intervient ($Y_t \neq Y_{t-1}$ Y_{t-2} etc.), l'équilibre ex-post fait place à un déséquilibre représenté par (C_{st} restant constant et autonome) :

(7) $\Delta T_t = \alpha (Y_{t-1} - Y_{t-2})$

Le déséquilibre est nécessairement compensé par une création de monnaie par l'Etat. En ne considérant que ce déséquilibre (ΔT_t), (6a) devient:

(8) $Y_t = C_t + I_t + I_{aut} - \Delta T_t$ (où T_t peut être positif ou négatif).

En introduisant pour ΔT_t la fonction (7) ainsi que les fonctions (1) pour C_t et (2a) pour I_t, (8) devient :

(8a) $Y_t = a + b Y_{t-1} + (b \cdot \beta - \alpha) (Y_{t-1} - Y_{t-2})$ I aut

On remarque que lorsque $Y_{t-1} > Y_{t-2}$, $b \cdot \beta \cdot \Delta Y_t$ a une valeur positive, tandis que $\alpha \cdot \Delta Y$ est négatif et inversément lorsque $Y_{t-1} < Y_{t-2}$. Dans tous les cas donc, l'apparition de ΔT_{st} diminue l'influence de $b \cdot \beta$, donc l'ampleur de l'évolution conjoncturelle.

On peut s'imaginer cet effet en se déplaçant d'un point donné de notre Fig. 1 (déterminé par des valeurs de b et β), de la droite vers la gauche, horizontalement. L'importance de ce déplacement est proportionnelle aux taux d'impôts. En observant maintenant la Fig. 2, on remarque facilement qu'un pareil déplacement constitue dans tous les cas un affaiblissement du mouvement conjoncturel, quel qu'il soit.

La "built-in flexibility" constitue donc dans tous les cas une mesure de politique financière anti-conjoncturelle.

1.5. Avantages de la "built-in flexibility"

Le plus grand avantage de la "built-in flexibility" est celui de constituer une mesure de politique conjoncturelle automatique, déclenchée par l'évolution conjoncturelle elle-même, au moment le plus opportun. De ce fait, cette mesure de politique conjoncturelle ne peut jamais être fausse, car elle amène dans tous les cas un affaiblissement des fluctuations économiques.

On peut cependant se demander si les excédents d'impôts ou de dépenses étatiques ne pourraient pas influencer négativement les autres facteurs importants de tout mouvement conjoncturel, par exemple la propension à consommer ou à investir. Nous pensons que s'il existe une influence réciproque, elle est certainement favorable à une politique conjoncturelle. L'action de la "built-in flexibility", peut se resumer à des variations de liquidité: en période de hausse, une diminution de la liquidité totale a lieu, une partie des recettes ayant été thésaurisée. Il est donc exclu que par la "built-in flexibility" la propension à consommer ou à investir augmente. Lors d'une baisse c'est le mécanisme inverse qui entre en action.

On pourrait donc croire qu'en équilibrant les recettes et les dé-

penses d'un budget étatique, en période de plein emploi, on a trouvé une panacée universelle à tout trouble conjoncturel, moyen d'autant plus agréable qu'il interviendrait de façon automatique.

Dans le chapitre suivant, nous examinerons jusqu'à quel point la "built-in flexibility" représente un compromis idéal aux incompatibilités des principes budgétaires classiques et l'objectif à court terme du bien-être.

1.6. Critique de la "built-in flexibility"

1.6.1. Simplifications admises dans le modèle conjoncturel

Le modèle conjoncturel à l'aide duquel nous avons démontré les effets de la "built-in flexibility", présente, comme tout modèle économique, des simplifications très grossières. N'oublions pas cependant que, jusqu'à nos jours, aucune explication valable n'à été trouvée en matière de crises conjoncturelles. Toute la gamme des théories, des thèses monocausales (Jevons) aux modèles les plus compliqués, comptant jusqu'à cinquante variables (Klein), met en relief seulement quelques aspects de la réalité économique.

Les plus importantes simplifications introduites dans notre modèle sont les suivantes :

- l'effet des investissements sur la capacité productive n'est pas analysé;
- on admet qu'en aucun moment il y ait des capacités de production excédentaires;
- on admet que la propension à consommer et à investir soient constantes;
- on admet un niveau constant des prix.

L'analyse de quelques uns de ces points va mettre en évidence l'importance réelle de la "built-in flexibility" comme moyen de politique conjoncturelle.

1.6.2. Interdépendance de la propension à consommer et à investir avec l'évolution conjoncturelle elle-même.

Nous avons déjà effleuré le problème d'une interdépendance entre l'excédent ou le déficit des recettes et la propension à consommer, ainsi que les investissements induits. Contrairement à ce qui se passe dans notre modèle, on peut dire à coup sûr que la propension à consommer ainsi que les investissements induits sont à leur tour une fonction du mouvement conjoncturel. Ils sont donc cause et fonction du mouvement en même temps! La constance de b et de β que nous avons admise dans le modèle, est donc irréelle.

Si l'on admet que la situation conjoncturelle exerce une influence sur la propension à consommer ou sur les investissements induits, il est aisé de voir que le rôle de la "built-in flexibility", comme instrument conjoncturel, devient plus faible. En effet, cette influence conjoncturelle sur la propension à consommer et sur les investissements induits ne pourra être que négative, chaque mouvement conjoncturel ayant une tendance à se développer par lui-même par les vagues d'optimisme ou de pessimisme qu'il soulève[1]. Dans la Fig. 1, à page 81, en partant de b et β donnés, cela signifie, lors d'une dépression, un déplacement de droite à gauche et du haut en bas. On remarquera facilement que, si auparavant une tendance à l'expansion existait, celle-ci sera réduite, et s'il existait une tendance à la dépression, celle-ci

1) Plusieurs théories des mouvements conjoncturels ont été développées sur cette base, la plus importante revenant à Jöhr

sera fortifiée.

Il va de soi qu'une partie de cette influence négative est pour ainsi dire neutralisée par cet aspect de l'interdépendance entre la propension à consommer et les investissements induits d'une part, et l'excédent ou le déficit des recettes causé par le changement des revenus d'autre part. Cependant, cette compensation est d'autant plus insuffisante, que le mouvement conjoncturel est fort, c.à.d. que la propension à consommer et à investir sont influencés par ce mouvement même.

Nous voyons donc que l'abandon de l'hypothèse de stabilité des propensions à consommer et investir, porte une grave atteinte au rôle conjoncturel de la "built-in flexibility", celle-ci ne maintenant son efficacité qu'en périodes de variations conjoncturelles de faible importance.

1.6.3. Conséquences des variations des prix lors de mouvements conjoncturels

On a admis jusqu'à présent des stabilisateurs automatiques dûs au fait qu'en période de hausse ou de baisse conjoncturelle les revenus augmentés ou diminués provoquent une augmentation ou une diminution imprévue des recettes étatiques. Les dépenses étatiques, ayant été fixées à l'avance et devant être maintenues indépendamment de l'évolution conjoncturelle donnent donc lieu à des excédents ou des déficits budgétaires qui, voulus ou non, n'en sont pas moins réels.

Or, s'il est exact de dire qu'en période de hausse conjoncturelle les revenus augmentent, il ne faut pas oublier que les prix augmentent généralement aussi. Toute période de "surchauffe", est caractérisée par une tendance plus ou moins forte à l'inflation. Une telle hausse engendre probablement l'évolution suivante:

l'augmentation des revenus fait augmenter les recettes au delà des prévisions; par l'évolution des prix, on atteint bientôt le plafond préalablement fixé des dépenses étatiques, ceci sans avoir réalisé les projets inscrits au budget. Or, selon notre opinion, il est très difficile pour un ministre des finances de résister aux innombrables demandes de moyens financiers venant de tous les secteurs étatiques; sa situation est d'autant plus intenable qu'il a réellement à sa disposition les moyens financiers nécessaires pour financer les projets votés au début de la période budgétaire. On a donc probablement l'évolution suivante : le budget est équilibré lors de son adoption; mais pendant l'exécution budgétaire les recettes et les dépenses étatiques augmentent parallèlement et l'on parvient à un équilibre budgétaire "ex-post", qui se trouve naturellement à un niveau plus élevé qu'il n'avait été prévu. En pratique, évidemment, différents principes budgétaires sont mis en question, entre autre celui de l'antériorité. Si l'évolution des prix est importante, on accorde des crédits anticipés afin de ne pas paralyser l'activité publique. Ces crédits ne seront votés qu'après un certain temps.

Il en va de même pour les périodes de baisse conjoncturelle: la "built-in flexibility" entre en fonction, car les revenus et avec eux les recettes ayant diminué, les dépenses étatiques restent constantes, voir augmentent dans certains secteurs (p. ex. assurance chômage etc.).

En période de baisse conjoncturelle cependant, seule une partie des revenus baisse; ce sont les revenus non-contractuels. Les revenus contractuels, tels les salaires, nous le savons, s'opposent à toute réduction. C'est d'ailleurs ce fait qui provoqua l'écroulement de la théorie classique de l'équilibre automatique sur le marché du travail. Les recettes de l'Etat ne vont

donc pas diminuer proportionnellement au mouvement de baisse conjoncturelle, car elles sont en grande partie une fonction du revenu.

D'autre part le niveau des prix ne reste pas constant. Les périodes de baisse conjoncturelle sont généralement caractérisées par une baisse des prix. Les programmes fixés dans le budget peuvent donc être réalisés avec des moyens moins importants qu'il n'avait été prévu.

Si l'on combine ces deux observations, donc qu'une partie des revenus s'oppose à toute réduction et que les prix ont une tendance à baisser, on remarque que le mécanisme automatique de la "built-in flexibility" n'atteint pas l'effet désiré. Ainsi, lors d'une baisse conjoncturelle, l'action de la "built-in flexibility" est encore plus réduite qu'en période de hausse; cela est dû au fait qu'au fléchissement des prix vient s'ajouter la stabilité des revenus contractuels, qui n'existe généralement pas en période de hausse.

1.6.4. Prévision des mouvements conjoncturels.

Une "built-in flexibility" telle que nous l'avons décrite plus haut, élargit la conception classique des stabilisateurs automatiques et ne peut intervenir que lors d'un renversement de la situation conjoncturelle, donc seulement dans le cas où il serait impossible de prévoir l'évolution économique dès le début de la période budgétaire. Si, cependant, ce renversement de la situation s'était produit déjà dans une période précédente, il est aisé, lors de l'établissement du budget, de prévoir le "trend" probable de l'évolution. On peut donc éviter toute faute de budgétisation qui constitue la partie principale de la "built-in flexibility". En effet, les "vrais" stabilisateurs automatiques (tels que

l'assurance chômage et les autres dépenses étatiques liées à certaines situations conjoncturelles) ont à eux seuls une importance trop petite pour pouvoir rectifier un excès conjoncturel d'une certaine importance. La prévisibilité des mouvements conjoncturels contribue donc à diminuer l'importance des stabilisateurs automatiques en tant que mesure de politique financière.

1.7. Conclusions sur la valeur de la "built-in flexibility" en tant que solution aux incompatibilités des principes budgétaires avec une politique fiscale conjoncturelle

Après avoir examiné les avantages et les inconvénients de la "built-in flexibility", il faut conclure qu'elle ne peut pas constituer à elle seule une solution suffisante. Consistant en un mécanisme déclenché automatiquement par un renversement de la situation conjoncturelle, elle ne peut pas entrer en conflit avec les principes budgétaires classiques formels, car elle n'a pas besoin d'être débattue au parlement et n'est donc pas soumise à ces retards que nous avons reconnus être responsables des principales incompatibilités entre les principes budgétaires classiques et une politique financière conjoncturelle. Cependant, comme unique mesure de politique conjoncturelle, elle est insuffisante, surtout lorsqu'il s'agit de freiner un mouvement conjoncturel de quelque importance.

Les causes principales de cette insuffisance sont: la possibilité de prévoir les mouvements conjoncturels, la flexibilité des prix ainsi que la flexibilité de la propension à consommer et à investir, ces deux dernières étant elles-mêmes fonctions du mouvement conjoncturel; en période de baisse, la rigidité de certains revenus est aussi à considérer.

Il reste toutefois le fait que la "built-in flexibility" n'engendre

jamais de mesures conjoncturellement fausses, ou bien prises à des moment inopportuns. En effet, le mécanisme est mis en marche par l'évolution conjoncturelle elle-même et provoque toujours un affaiblissement automatique plus ou moins important des fluctuations. Bien que ces "automatic devices for determining fiscal policy" soient "a poor substitute for brains"[1], la "built-in flexibility" représente une forme secondaire, mais bienvenue, de politique conjoncturelle automatique, propre à tout budget étatique.

2. La politique conjoncturelle prédéterminée ou la "formula flexibility"

La "formula flexibility" consiste en une loi qu'oblige le gouvernement à prendre, dans des situations conjoncturelles très clairement définies (p.ex. par des indices ou barèmes) certaines mesures ou décisions déterminées d'avance. Celles-ci peuvent revêtir différantes formes. Par exemple, dès que l'évolution conjoncturelle atteint le point préalablement fixé comme "critique":

- le gouvernement a un pouvoir de décision illimité, ou bien
- le gouvernement doit soumettre à l'approbation du parlement un programme d'action, le délai d'approbation étant très limité, ou encore
- le gouvernement doit prendre des mesures de politique financière qui sont une fonction directe de l'évolution de la conjoncture et qui ont été préalablement définies comme telles[2].

Ces trois variantes ont un point commun: toutes les mesures ou décisions ne sont prises qu'au moment où une certaine con-

1) W. S. Woytinsky, cité d'après F. Neumark, Grundsätze und Arten der Haushaltsführung und Finanzbedarfsdeckung, HdFW., 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, dans: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, p.208

2) L. Kullmer, Zeitwahl und administrativer Vollzug als Probleme einer konjunkturorientierten Finanzpolitik, dans FA.N.F., tome 20, 1959/60, p.389

joncture, clairement précisée par des indices, est atteinte. Le diagnostic de la conjoncture joue donc un rôle primordial dans la "formula flexibility". Ce diagnostic doit être d'autant plus exact et complet que la possibilité d'action octroyée au gouvernement par le parlement est grande. En effet, le parlement doit se prémunir contre toute possibilité d'abus de cet instrument.

Le diagnostic de la situation conjoncturelle est le point de départ de toute politique financière conjoncturelle. Cependant, dans toutes les formes précitées de la "formula flexibility" et, en particulier dans la troisième, ce diagnostic doit être d'une précision bien plus grande que celle nécessaire sous d'autres conditions. Nous estimons en effet qu'on peut mener une politique conjoncturelle d'une façon très efficace même sur la base de barèmes approximatifs. Puisque le degré d'exactitude d'un diagnostic est en corrélation avec le temps nécessaire à son établissement, on remarque facilement que la vitesse de réaction de la "formula flexibility" peut être sérieusement retardée selon la variante choisie. Le risque que la "formula flexibility" devienne incompatible avec une politique financière efficace est donc latent.

Cela nous oblige à examiner en détail les différentes possibilités précitées et de les confronter sur le plan de leur utilité conjoncturelle, ainsi que sur celui de leur compatibilité avec les principes budgétaires classiques.

2.1. Première forme de la "formula flexibility": possibilité d'action illimitée du gouvernement

Mis à part le retard causé par le diagnostic de la situation conjoncturelle, cette variante de la "formula flexibility" offre des conditions idéales pour la réalisation d'une politique conjoncturelle efficace.

Le gouvernement peut prendre les mesures conjoncturelles qu'il estime nécessaires en un temps très bref, dès que la conjoncture a atteint le point "critique" pré-établi. Le consentement du parlement à la réalisation de ces décisions n'est en effet pas nécessaire. Malheureusement, cette solution s'oppose radicalement à tous les principes budgétaires. Dans une telle situation, le parlement n'a plus qu'un pouvoir de contrôle "à posteriori", ce contrôle se réduisant à une simple constatation du travail de l'exécutif. Il y a donc un danger évident que le gouvernement, grâce à la liberté d'action qui lui est ainsi octroyée, dégénère en un gouvernement autoritaire et dictatorial[1].

Cette première possibilité doit être écartée sans autre car elle ne peut représenter un compromis idéal entre les nécessités d'un contrôle parlementaire et celles d'une politique financière moderne.

2.2. Deuxième forme de la "formula flexibility": le gouvernement présente un programme d'action

La deuxième variante de la "formula flexibility" consiste à présenter un programme d'action au parlement lorsque certains indices ou barèmes réfléchissant la situation conjoncturelle ont été atteints. Elle présente un plus grand intérêt que la forme que nous venons de voir, car ce programme d'action du gouvernement aurait force légale très rapidement, à condition que le parlement n'oppose pas son veto dans un délai très bref.

Cette variante de la "formula flexibility" garantit la plupart des principes budgétaires. En effet, le programme d'action du gouver-

1) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, HdFW., 2ème éd., tome 1, Tübingen 1952, p.60

nement est voté avant d'entrer en vigueur. Il doit répondre, ainsi que le nouveau budget, aux différentes conditions de clarté, précision, spécificité et universalité.

Certes, le principe de l'unité budgétaire ne peut pas être respecté. Le programme d'action n'est pas connu au début de la période budgétaire et n'est pas certain, mais dépend de l'évolution conjoncturelle lors de l'application du budget. Il est donc difficile d'intégrer ce changement de programme dans le budget initial, étant donné le peu de temps à disposition.

Par contre, le principe de la spécificité de la période budgétaire est respecté, étant donné qu'il s'agit de mesures à prendre immédiatement, les mesures de politique conjoncturelle s'étalant sur une période très longue, pouvant être plus facilement intégrée dans le budget suivant.

L'atteinte au principe de l'annualité n'est pas grave. Ce principe fixe une période maximum d'un an. La durée d'application du programme d'action du gouvernement peut être sans autre plus brève.

Cette solution permet-elle aussi une politique conjoncturelle efficace? Le fait que le gouvernement présente un programme d'action à un moment donné ne semble pas offrir d'inconvénients. Le problème se pose autrement si, après le premier programme d'action que le gouvernement aurait adopté, sur la base d'une situation donnée, le développement conjoncturel rendait nécessaire un changement ou un élargissement de ce programme. Dans ce cas il faut, lors du vote du premier programme d'action gouvernementale, fixer à nouveau les indices et barèmes qui permettront au gouvernement de présenter éventuellement un deuxième programme d'action. Cependant, en tenant compte du temps nécessaire au diagnostic de la conjoncture et à la préparation du

programme d'action (l'approbation du parlement devant être donnée dans un délai très court), la présentation par le gouvernement d'un deuxième programme d'action coïncidera probablement avec la fin de la période budgétaire en question.

On ne peut rien objecter au fait que la majorité du parlement pourrait, par son veto, rejeter le programme proposé. Seul le vote majoritaire, décide en matière de politique financière. Or, il peut arriver qu'un parlement soit plutôt dépensier; il se peut aussi que le corps législatif s'oppose à un programme d'austérité, même si son application n'était que temporaire, dans la crainte de se rendre impopulaire à ses électeurs. Ainsi que nous l'avons vu auparavant, il ne s'agit pas d'écarter les représentants du peuple des décisions, mais bien d'expliquer, par une vaste politique de publicité, la nécessité de certaines mesures.

La principale difficulté de cette deuxième variante de la "formula flexibility" consiste dans la détermination qualitative des indices, c.à.d. dans le choix de grandeurs économiques qui serviront à définir la situation conjoncturelle. Ensuite, il faut fixer quantitativement les valeurs critiques, à partir desquelles le gouvernement peut présenter son programme d'action. Il faut donc connaître la valeur de ces indices au moment de l'établissement du budget, juger leur évolution probable pendant la période budgétaire et fixer le point à partir duquel cette évolution devient critique. Enfin, il faut suivre l'évolution de la conjoncture pour pouvoir la comparer à tout moment avec la situation préalablement considérée comme critique.

2.3. Troisième forme de la "formula flexibility": les mesures de politique conjoncturelle sont une fonction prédéterminée de l'évolution conjoncturelle elle-même

La troisième variante de la "formula flexibility" restreint en-

core plus la possibilité d'action du gouvernement. Celui-ci est obligé de prendre des mesures de politique financière préalablement fixées, et cela à partir du moment où une certaine situation conjoncturelle définie d'avance est atteinte.

L'ampleur de ces mesures dépend de l'évolution conjoncturelle au sujet de laquelle des indications précises sont fournies par certains indices. En d'autres mots, toute la politique conjoncturelle financière est déterminée d'avance en fonction de l'évolution de la conjoncture.

Cette variante de la "formula flexibility" relègue le gouvernement à ses simples fonctions d'exécutant. En effet, soit les indices, soit les mesures à prendre, sont déterminés avant l'exercice annuel et votés avec le budget lui-même.

Une telle solution, bien qu'ôtant à l'exécutif toute liberté d'action, porte indirectement atteinte aux principes de la précision, de la clarté et de la spécificité qualitative et quantitative. Au début de la période budgétaire il est impossible de dire quel sera le montant global des dépenses et des recettes étatiques, celui-ci étant une fonction de l'évolution conjoncturelle. De même, les différents montants des dépenses choisies comme moyens de politique conjoncturelle ne sont pas connus d'avance. La clarté du budget en souffre, bien que celui-ci soit très clairement défini dès l'instant où l'on admet des valeurs déterminées pour les différents indices choisis.

Cette solution convient-elle à une politique conjoncturelle efficace? Comme nous l'avons expliqué plus haut, cette solution consiste à fixer "à priori" les mesures devant être prises selon l'évolution de la conjoncture, lors de l'exécution du budget. Dans les deux formes précédentes, nous avons constaté la difficulté de

la détermination qualitative et quantitative des indices devant réfléchir l'évolution conjoncturelle.

Ce problème doit être examiné plus en détail, car si dans la deuxième forme de la "formula flexibility" ces indices permettaient au gouvernement de présenter un programme d'action, dans le cas présent ils détermineront qualitativement et quantitativement les mesures à prendre. Remarquons que, puisqu'on ne peut prendre ou changer des mesures de politique financière au jour le jour, l'évolution des indices ne sera déterminée qu'à des intervalles prévus. Cela ne cause pas plus de difficultés que dans les deux dernières variantes. En effet, le point critique d'un indice ne peut être vérifié avec sûreté que si cet indice est constamment surveillé pendant la période budgétaire. L'importance de la détermination qualitative et quantitative de ces indices, dans cette troisième variante de la "formula flexibility", est cependant plus grande que dans les deux variantes précédentes.

Le problème serait assez simple s'il existait un seul indice assez représentatif de la situation conjoncturelle et une seule mesure de politique financière qui puisse influencer cette situation de la façon désirée. Malheureusement, la réalité économique est infiniment plus compliquée. En effet, aucun indice à lui seul ne peut réfléchir une certaine situation économique. Il peut y avoir du chômage accompagné d'une inflation, d'une déflation ou même de la stabilité des prix, ainsi que d'une balance des paiements déficitaire, excédentaire ou équilibrée, etc. Il est évident que les situations conjoncturelles "classiques" apparaîtront le plus souvent; mais, la "formula flexibility" doit aussi tenir compte des exceptions. Cependant, cette difficulté reste limitée du fait que les mesures fixées par la "formula flexibility" sont prises d'an-

née en année. Or, les différentes possibilités de variations conjoncturelles pouvant se présenter au cours d'une année, pour un pays déterminé, n'engloberont certainement pas toutes les combinaisons théoriques possibles.

Il est cependant certain que les mesures financières à prendre ne peuvent être fonction d'un indice particulier, mais de tous les indices nécessaires pour avoir un tableau représentatif de la situation conjoncturelle. Au cours de l'évolution conjoncturelle, les indices choisis ne se modifient pas nécessairement dans les mêmes proportions. Si, pour augmenter la précision et la clarté du budget, l'on cherche à quantifier les mesures liées aux variations conjoncturelles au début de la période budgétaire, il faut admettre des valeurs subséquentes des indices choisis. Le résultat en sera une quantité de "possibilités budgétaires", qui n'apporterait aucun élément de clarté supplémentaire.

La principale difficulté de cette solution réside donc dans la détermination des rapports quantitatifs entre les mesures de politique financière à prendre et les variations des indices, ainsi que dans le choix de ces indices. L'état actuel des connaissances économiques rend pratiquement impossible une pareille solution. En effet, pouvoir déterminer à l'avance, quantitativement et qualitativement, toutes les mesures fiscales à prendre dans une certaine conjoncture, signifierait être maître des mouvements conjoncturels. Or, les connaissances sur l'origine et le mécanisme des mouvements conjoncturels, en dépit de nombreuses théories, sont insuffisantes. Nous sommes plus optimistes en ce qui concerne les remèdes, même s'il est tout à fait vrai que l'on a pris des mesures conjoncturelles fausses, non seulement au début du développement de la théorie macro-économique, mais aussi plus récemment. Or, ces mesures n'avaient pas été déterminées à

l'avance, mais avaient été prises en fonction de l'état conjoncturel du moment.

Si nous devons constater l'impuissance des connaissances économiques pour remédier à des situations présentes et réelles, nous sommes en droit de croire que cette impuissance sera surtout marquée si l'on essaie de prévoir et de fixer d'avance des mesures anti-conjoncturelles pour toutes les évolutions possibles et futures. Musgrave a d'ailleurs très bien caractérisé ce problème lorsqu'il dit: "in a complex world, the task of devising a once - and - for - all formula is vastly more complicated than that of changing formulas...as conditions change"[1].

2.4. Conclusions sur la valeur de la "formula flexibility"

Dans les chapitres précédents nous avons montré que la première variante de la "formula flexibility", ainsi que la troisième, ne peuvent constituer une solution idéale: l'une à cause de son incompatibilité avec les principes budgétaires classiques, l'autre parce qu'elle est techniquement irréalisable.

Il ne reste donc que la solution préconisant la présentation d'un programme d'action du gouvernement, entrant en action dès qu'une certaine situation conjoncturelle serait atteinte.

Les retards causés par la détermination exacte des indices compensent cependant, au moins en partie, le gain de temps dérivé de l'obligation pour le parlement de se prononcer sur le programme d'action du gouvernement dans un délai très bref. Si la lourdeur de l'appareil démocratique est en partie corrigée par cette solution - le parlement n'ayant qu'un droit de veto dans un

---

1) R. A. Musgrave, The Theory of Public Finance, 1959, p.515

délai limité - notons néanmoins que dans la réalité les débats parlementaires ne seraient pas nécessairement éliminés. Le parlement peut en effet faire valoir son droit de veto autant de fois qu'il le croit nécessaire et retarder par là la mise en vigueur des mesures anti-conjoncturelles.

En outre, des incompatibilités avec les principes budgétaires, spécialement avec celui de l'unité, ne peuvent être évitées. La principale difficulté de cette solution réside cependant dans le choix des indices ainsi que de la valeur à partir de laquelle le gouvernement a le droit de présenter un programme d'action. Ici aussi, il s'agit d'envisager non pas une, mais toutes les évolutions conjoncturelles possibles et d'en caractériser le point "critique" par des constellations d'indices.

3. Le "budget éventuel"

Le "budget éventuel" est voté avec le budget normal; il permet au gouvernement d'appliquer en cours d'exercice des mesures visant à accroître ou à comprimer recettes ou dépenses[1].

D'une part, le parlement fixe le plafond et l'utilisation des dépenses supplémentaires, d'autre part, il autorise le gouvernement à varier le taux des impôts dans des limites bien précises. Seule une variation linéaire est admise de sorte que la structure des impôts ne pourra pas être changée. De même seront admises des diminutions de certaines dépenses dans des limites clairement définies. Si, en plus, le budget éventuel prévoit aussi l'ordre dans lequel les changements pourront être effectués, le gouvernement n'aura plus que le choix du moment de sa mise en

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.303

vigueur.

Une pareille solution est-elle capable de satisfaire aussi bien les principes budgétaires classiques qu'une politique fiscale moderne ?

Ce problème doit être examiné en détail.

3.1. Compatibilité avec les principes budgétaires

La solution offerte par le "budget éventuel" garantit-elle la plupart des principes budgétaires ?

Le principe de l'antériorité n'est pas entamé, car les deux budgets, éventuel et normal, sont votés ensemble, avant leur entrée en vigueur.

On évite un conflit avec le principe de la spécificité, car les changements pouvant être entrepris sont clairement définis. On ne peut effectuer que des dépenses supplémentaires fixées qualitativement et quantitativement à l'avance. On pourrait même fixer un ordre de priorité, donc ranger toutes les dépenses supplémentaires dans l'ordre selon lequel elles devront être effectuées. Il en va de même pour les dépenses pouvant être réduites.

L'on évite d'entrer en conflit avec la spécificité de la période budgétaire car, le budget éventuel est voté pour une période d'une année au maximum. Les principes de l'universalité, de la clarté, de la précision et de la publicité ne sont pas mis en question par cette solution. Cependant, dans le cas où les mesures de politique financière doivent être prises avec une très grande rapidité, le principe de la publicité ne peut être réalisé qu'avec un certain retard.

Les principes de la précision et de la clarté ne sont pas touchés par l'existence même d'un budget éventuel. Le parlement, qui l'a voté, est tout à fait conscient des mesures de politique financière devant être réalisées dans certaines situations conjoncturelles. En votant un budget éventuel qui comporte, par exemple, lors d'une dépression, une augmentation des dépenses étatiques, le parlement sait qu'il en résultera un écart du budget normal - ceci bien entendu dans le cas du vote d'un budget normal équilibré "ex ante". Nous ne croyons donc pas que dans le cas du vote d'un budget éventuel, le gouvernement soit obligé, au moment du vote ou au moment de la clôture du budget, d'opérer avec des chiffres fictifs pour pouvoir présenter au parlement un budget équilibré[1].

Cette solution met cependant en question le principe de l'unité budgétaire; en effet, le "budget éventuel est présenté en marge du budget normal.

Cette atteinte au principe de l'unité budgétaire n'est cependant pas aussi grave qu'on pourrait le croire au premier abord. Le principe de l'unité budgétaire exige que toutes les recettes et dépenses étatiques prévues soient réunies en un seul document. Or, il s'agit là de recettes destinées à être réalisées. Dans le "budget éventuel" les changements des dépenses et des recettes n'interviendraient pas avec certitude. Leur réalisation ne dépend en fait que de l'évolution conjoncturelle.

Il ne faut en effet pas comparer le "budget éventuel" à un budget extraordinaire. Le problème est totalement différent car les budgets extraordinaires font pour ainsi dire partie du budget ordinaire mais ils en sont séparés et se rapportent à certains sec-

---

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p.304

teurs de l'Etat. Dans le "budget éventuel", on ne crée pas d'autres "secteurs" de recettes, celles-ci ne pouvant subir qu'un changement linéaire. En principe, l'on évite aussi de prévoir de nouveaux secteurs de dépenses, mais on fixe les limites entre lesquelles peuvent varier certains postes de dépenses du budget normal. Ainsi, l'atteinte au principe de l'unité budgétaire est essentiellement une atteinte quantitative et non pas qualitative.

On peut remédier à cet inconvénient en donnant aux recettes et aux dépenses figurant dans le budget, outre leur valeur "normale", aussi les limites entre lesquelles ces dépenses et recettes peuvent varier grâce au "budget éventuel". On intègre donc le "budget éventuel" dans le budget normal où les dépenses et recettes n'ont de ce fait pas une seule valeur mais trois: une valeur normale, une minimum et une maximum. Ainsi le problème de l'unité budgétaire serait resolu. Il faut cependant se demander si, par ce moyen, on ne porte pas atteinte à d'autres principes budgétaires, p.ex. à celui de la spécificité quantitative, ainsi que ceux de la précision et de la clarté.

L'atteinte au principe de la spécificité quantitative n'est pas très importante. En effet, ce principe exige tout simplement que l'on n'effectue pas de dépenses dépassant les montants prévus dans le budget. De plus, ce principe donne une limite supérieure aux dépenses mais ne signifie pas une obligation de dépenser toutes les ressources. L'Etat doit en tout temps tâcher de réaliser les projets prévus dans le budget avec le minimum de moyens possible, donc de réaliser l'objectif du rendement fiscal. Par l'intégration du "budget éventuel" dans le budget normal, il n'y a pas d'atteinte au principe de la spécificité, au sens large du mot, car les limites inférieures et supérieures de la variation des dépenses demeurent fixées. Dans un "budget éventuel", on peut non seu-

lement fixer des limites inférieures et supérieures mais encore l'ordre dans lequel les variations des dépenses doivent s'effectuer.

Le principe de la précision est atteint par le fait qu'il n'existe pas un seul montant pour les différentes sortes de dépenses, mais plutôt une marge dans laquelle ces dépenses peuvent fluctuer. Cependant la possibilité de fixer l'ordre dans lequel ces changements doivent être effectués demeure. Ce principe serait alors mieux garanti.

Le principe de la clarté est atteint par le fait qu'au début de la période budgétaire on ne connaît pas le montant exact du budget lors de sa clôture. En effet, le gouvernement modifie, selon la situation conjoncturelle, les dépenses et les recettes dans les limites fixées. Ce n'est pas tellement le principe de la clarté en soi qui est mis en question, puisque ce principe sert surtout à éviter des dénominations fictives des dépenses ou bien l'intégration de plusieurs postes en un seul, mais plutôt le principe général de la clarté.

En ne s'attachant pas à la signification "classique" des principes budgétaires, mais en considérant seulement leur importance pour le contrôle parlementaire, on peut affirmer qu'ils ne sont point mis en question par un "budget éventuel". En effet, la fonction de contrôle des principes budgétaires peut être garantie si le parlement ne se contente pas seulement de constater à la fin de la période budgétaire que les limites fixées par le budget éventuel n'ont pas été dépassées, mais exige que chaque réalisation du budget éventuel soit portée à bref délai à sa connaissance. Une telle prescription lui permet de suivre pas à pas la réalisation du "budget éventuel".

3.2. Efficacité du "budget éventuel" en tant que moyen de politique fiscale

En ce qui concerne les recettes, le "budget éventuel" permet au gouvernement de changer les taux d'impôt seulement dans les limites pré-établies; au surplus, cette modification ne peut être que linéaire.

Il lui est donc interdit de changer la structure des impôts. Une pareille mesure a trait à la politique de redistribution du revenu, c.à.d. la réalisation du postulat de la justice; elle revêt une importance primordiale: il est donc normal qu'une décision si importante ne puisse être prise que par le parlement.

Cette restriction, imposée à la politique conjoncturelle par le "budget éventuel", ne représente pas un grand désavantage. La politique de redistribution du revenu a sans doute une influence sur le développement conjoncturel. Il s'agit cependant d'une politique essentiellement à long terme car des changements trop fréquents non seulement du taux mais aussi de la structure des impôts risquerait de provoquer de graves troubles dans le processus économique. Une telle politique ne manquerait pas de provoquer des changements dans les relations utilité-prix-besoins; elle perdrait donc son caractère de neutralité économique, qui constitue l'un des principes fondamentaux de l'imposition[1].

Par ailleurs, il a été précédemment démontré que les recettes constituent un moyen de politique fiscale moins efficace que les dépenses, parce qu'elles n'agissent pas directement sur la demande globale. Ces différents facteurs rendent donc moins importante la restriction apportée par le "budget éventuel" à la politique

1) H. Haller, Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961, p. 218

financière au sujet des moyens d'action du côté des recettes.

En ce qui concerne les dépenses, le "budget éventuel" comporte tout d'abord des limites supérieures et inférieures aux variations de dépenses. Il va de soi que plus l'espace opérationnel laissé au gouvernement est grand, plus le rôle du parlement dans la détermination des dépenses sera affaibli. En effet, le budget éventuel ne prévoit pas de règles pour le gouvernement lorsqu'il effectue des variations de dépenses. On ne trouve ici aucun indice déclenchant par lui seul l'action gouvernementale. Il est cependant évident que le gouvernement évite de réaliser le "budget éventuel" si cela n'est pas nécessaire; il reste néanmoins que cette solution laisse une plus grande liberté au gouvernement que celle de la "formula flexibility". Lors du vote du budget, on constate d'une part la tentative des parlementaires de restreindre le plus possible l'espace opérationnel du gouvernement, d'autre part, la tendance gouvernementale à garder la plus grande liberté d'action pour la réalisation de sa politique conjoncturelle. On ne peut pas éviter les débats parlementaires sur cette question, mais une solution efficace peut être obtenue dès que les membres des autorités législatives se sont tout d'abord ralliés à l'idée de la nécessité de l'intervention de l'Etat en matière économique et, deuxièmement, à celle de la nécessité d'une marge opérationnelle des recettes et des dépenses assez grande pour faire face aux fluctuations de la conjoncture.

Le maintien des principes de la spécificité et de la précision exige une détermination quantitative et qualitative de l'espace opérationnel concédé au gouvernement. Si l'on ne se contente pas de fixer dès limites de variations des dépenses mais que l'on spécifie aussi l'ordre dans lequel des variations peuvent être effectuées, le gouvernement n'a plus que la possibilité de déterminer le moment où il augmente ou diminue certaines dépenses.

Cela représente une grave entrave à toute politique conjoncturelle. Il est, en effet, probable que l'évolution conjoncturelle exige une variation de certaines dépenses étatiques bien déterminées, qui ne correspondent peut-être pas à celle devant être effectuées selon l'ordre prescrit dans le "budget éventuel". Donc il se peut que le gouvernement doive réaliser d'abord une série de variations de dépenses n'ayant pas l'effet conjoncturel souhaitable, ou même en en ayant un indésirable, avant de pouvoir entreprendre ces variations que la situation conjoncturelle rend nécessaires.

Il y a là un grand danger: il faut absolument éviter que la solution du budget éventuel se rapproche trop de la troisième forme de la "formula flexibility" qui a été précédemment examinée. En effet, en fixant l'ordre dans lequel les dépenses peuvent être exécutées ou délaissées, il devient inévitable de spécifier quantitativement ces dépenses et non seulement les limites ne devant pas être dépassées. Dans le cas contraire, le gouvernement serait libre de choisir l'ordre de réalisation d'une façon indirecte, en opérant, dans l'ordre voulu par le parlement, des changements qui seraient cependant quantitativement insignifiants, donc des variations de dépenses et recettes fictives.

Une fixation de l'ordre dans lequel des changements dans les dépenses peuvent être réalisés, implique logiquement aussi une fixation du montant de ces changements. Une pareille rigidité risque cependant de compromettre toute politique fiscale conjoncturelle.

Dans la solution présentée par le "budget éventuel", il faut, à notre avis, sacrifier en partie le principe de la spécificité pour mieux réaliser l'objectif du bien-être. Pour y parvenir il suffit de fixer les limites maxima et minima aux changements des dépenses figurant dans le "budget éventuel", et de renoncer à la

détermination de l'ordre de réalisation des changements prévus. On peut remédier à cette diminution de pouvoir du parlement, en obligeant le gouvernement à présenter, après un délai très bref, le compte rendu de chaque réalisation ayant trait au "budget éventuel". Ce contrôle législatif dépasse celui qu'exerce usuellement le parlement lors de la réalisation du budget; il s'agit là d'un contrôle continu qui nous paraît pleinement justifié.

Nous croyons que cette solution du budget éventuel représente un compromis satisfaisant à presque tous les points de vue. Il est de nature à concilier les principes budgétaires classiques et la réalisation de l'objectif du bien-être à court terme par la politique financière.

VII. RESUME ET CONCLUSIONS

Les principes budgétaires classiques ont surgi à une époque où les relations entre les parlements et les gouvernements, ainsi que la conception économique des finances publiques, étaient tout autre que celles d'aujourd'hui. Avec ces principes, le parlement voulait s'assurer le contrôle le plus strict de l'activité financière du gouvernement. En vertu des théories classiques elles-mêmes, les dépenses publiques ne pouvaient être qu'improductives et devaient donc être limitées le plus possible.

Bien qu'aujourd'hui la conception des finances publiques soit très éloignée de la conception classique, l'importance des principes budgétaires n'a pas diminué; au contraire, l'accroissement ininterrompu de l'activité économique de l'Etat a rendu leur fonction de contrôle toujours plus importante. A cette fonction primaire sont venues s'en ajouter d'autres: grâce aux principes budgétaires, tels celui de la clarté, de l'universalité etc., le budget de l'Etat constitue une base de départ de toute politique financière moderne. D'autres principes sont devenus des instruments nécessaires de toute politique financière: la publicité, p.ex. est indispensable au succès des mesures financières envisagées.

Ainsi, l'apparition de nouveaux objectifs financiers n'a point entamé la validité des principes budgétaires classiques: aucune incompatibilité d'ordre logique ne peut surgir entre ces nouvelles tâches et les principes traditionnels. En effet, ces principes, destinés à garantir une activité démocratique du gouvernement en matière de finances publiques, sont issus de l'objectif de la liberté qui est précisément un des quatre buts fondamentaux de la théorie moderne des finances publiques. Le fait que les principes budgétaires classiques sont logiquement compatibles avec une politique financiè-

re moderne, n'empêche pas l'apparition d'incompatibilité "d'exécution".

L'objectif de la liberté met partiellement en question le principe de l'unité budgétaire. Cette difficulté peut cependant être facilement surmontée par une organisation adéquate de la "péréquation financière". Précisons que nous prenons le terme de "péréquation financière" dans le sens de système financier réglant les relations entre les différentes corporations de droit public.

La compatibilité avec l'objectif de la justice est pratiquement totale, l'incompatibilité entre la justice fiscale et le principe de la "non affectation" n'étant qu'apparente.

La recherche d'un compromis s'impose au contraire en ce qui concerne la compatibilité avec l'objectif du rendement fiscal. En effet, sa réalisation exige une certaine flexibilité du budget du côté des dépenses. Des transferts de moyens entre différents secteurs doivent être possibles; ces transferts sont cependant en opposition avec les principes de la spécificité qualitative et quantitative. L'entorse qui en résulte se trouve réduite dans la mesure où le parlement est saisi de ces transferts.

Le problème devient plus complexe lorsqu'on analyse la compatibilité des principes budgétaires avec l'objectif du bien-être à long terme. En ce qui concerne les investissements primaires s'étalant sur plusieurs années, l'objectif du bien-être à long terme entre en conflit ou bien avec le principe de l'annualité, ou bien avec ceux de la clarté et de la publicité. La solution proposée envisage l'abandon d'une annualité trop rigide mais n'affecte pas le contrôle parlementaire tout en permettant une plus grande rationalité des dépenses publiques.

Les difficultés les plus graves surgissent lors de l'analyse de

la compatibilité des principes budgétaires avec une politique financière conjoncturelle, donc avec le postulat du bien-être à court terme. Les incompatibilités qui apparaissent sur ce plan sont dues en majeure partie à la nécessité d'une application rapide des mesures financières anti-conjoncturelles et à la lenteur du mécanisme parlementaire pour l'approbation de ces mesures. Nous n'avons pas voulu considérer comme une source d'incompatibilité le fait même d'apporter des changements à un budget préalablement voté. Dès lors, la recherche de solutions de compromis, garantissant aussi bien le contrôle parlementaire que les conditions dictées par une politique financière efficace, devient indispensable.

La première solution examinée, celle des stabilisateurs automatiques, (la "built-in flexibility" des Anglo-Saxons) offre de nombreux avantages. Des mesures financières anticonjoncturelles sont déclenchées par un automatisme qui est inhérent aux finances publiques. Ces interventions exercent une influence toujours favorable sur l'évolution conjoncturelle. La compatibilité avec les principes budgétaires classiques est totale: il s'agit bien de stabilisateurs automatiques, échappant aux débats parlementaires. Leur entrée en vigueur n'est donc point soumise au retard dû à l'approbation parlementaire qui est à la base des principales incompatibilités entre les principes budgétaires traditionnels et l'objectif du bient-être.

Malheureusement, l'analyse approfondie de cette solution montre clairement qu'elle est insuffisante, surtout lorsqu'il s'agit de faire face à une crise conjoncturelle d'une certaine importance. Dans ce cas, les mesures financières, automatiquement déclenchées, ne sont plus à même de garantir le retour à une conjoncture normale. La "built-in flexibility" ne peut donc pas être considérée comme la solution idéale garantissant les principes budgé-

taires classiques, en même temps que les nécessités d'une politique financière moderne. Néanmoins, l'affaiblissement des mouvements conjoncturels indésirables qu'elle déclenche est le bienvenu, cela d'autant plus qu'il est automatique.

Une deuxième solution de compromis aux incompatibilité précitées pourrait être recherchée dans la "formula flexibility". La "formula flexibility" est généralement connue sous trois formes différentes.

La première forme est celle qui attribue au gouvernement un pouvoir d'action illimité lorsqu'une certaine conjoncture préalablement déterminée par des indices est atteinte; elle doit être écartée. Cette solution ne respecte aucun des principes budgétaires; elle risque d'entraîner le gouvernement dans la voie de l'autoritarisme et de l'arbitraire.

La deuxième forme prévoit qu'à une situation conjoncturelle préalablement déterminée par des indices, le gouvernement présente un programme d'action devant être débattu au parlement dans un délai très bref. Elle représente une solution acceptable à bien des égards. La compatibilité avec les principes budgétaires est garantie d'une façon suffisante, mais sa compatibilité avec une politique financière moderne n'est pas aussi satisfaisante qu'on pourrait le souhaiter. Des difficultés pratiques rendent cette solution difficile. La détermination du point à partir duquel le gouvernement peut présenter son programme d'action soulève des difficultés qui ne doivent pas être sousestimées. La fixation d'un délai très bref au terme duquel le programme gouvernemental d'action entre en vigueur, sauf opposition du parlement, est théoriquement alléchante. Ce système n'apporte cependant qu'une faible amélioration du processus usuel de formation de la volonté en matière de finances publiques car en réalité l'entrave des débats parlementai-

res peut néanmoins subsister.

Bien que le risque d'un changement brusque et imprévu de la conjoncture soit de nos jours très réduit, il faut néanmoins considérer dans cette solution non seulement l'évolution conjoncturelle la plus probable mais aussi tenir compte de quelques autres possibilités. En outre, en considérant d'une part les moyens d'action de la politique financière dont nous disposons et d'autre part le grand nombre de paramètres nécessaires pour définir une situation conjoncturelle, on remarque que la détermination, une année à l'avance, des rapports quantitatifs entre les mesures de politique financière à prendre et les variations des paramètres choisis, ainsi que le choix de ces mêmes paramètres, dépassent les connaissances économiques actuelles. Cela apparait clairement si l'on considère les difficultés qui surgissent lorsqu'il s'agit de maîtriser, par des moyens de politique financière, une évolution conjoncturelle connue d'avance.

Cette solution entre par ailleurs en conflit avec les principes budgétaires de la clarté, de la précision et de la spécificité car l'estimation de nombreux postes budgétaires serait subordonnée à l'évolution conjoncturelle en cours d'exercice. Ainsi, au moment du vote, il n'y aurait pas un seul budget, mais autant de budgets que d'évolutions conjoncturelles supposées. Cette solution ne peut également pas être considérée comme un compromis satisfaisant.

La création d'un "budget éventuel" semble constituer la meilleure solution aux incompatibilités surgissant entre les principes budgétaires classiques et une politique fiscale moderne. Ce budget doit être voté avec le budget normal et comporte des limites maxima et minima entre lesquels le gouvernement peut faire varier certaines dépenses et recettes. En outre, le gouvernement s'engage à

présenter un compte-rendu au parlement après toute application, même partielle, du "budget éventuel".

Certes, dans ce cas encore, il s'agit d'un compromis. Aussi, faut-il renoncer en partie à une application stricte du principe de la précision, faute de quoi il serait nécessaire non seulement de fixer les limites des changements pouvant être entrepris, mais également l'ordre dans lequel il doivent être effectués. Dans ces conditions, il serait pratiquement impossible de mener une politique fiscale qui soit adaptée à l'évolution conjoncturelle. D'autre part, il est nécessaire d'apporter quelques restrictions au principe budgétaire de la précision, ainsi qu'à celui de la clarté. Ces restrictions demeurent cependant supportables.

La solution du "budget éventuel" semble garantir à tous égards les conditions dictées par une politique financière moderne, ainsi qu'un contrôle parlementaire des finances publiques. Cette méthode est donc retenue comme étant la meilleure des solutions examinées.

D'autres aspects entrainent une diminution des incompatibilités entre les principes budgétaires classiques et une politique financière moderne. Il n'ont pas été intégrées dans l'analyse des solutions de compromis et ils vont être examinés ci-dessous.

L'on a vu que les principales incompatibilités entre les principes budgétaires et la politique financière conjoncturelle sont dues au retard inévitable auquel est soumis l'application des mesures nécessaires et qui est inhérent aux conditions institutionnelles réglant la formation d'une volonté générale en matière fiscale.

Ce retard ne constitue qu'une partie du décalage global de toute mesure de politique conjoncturelle; ce dernier commence à partir du moment où une évolution conjoncturelle fâcheuse se profile et

s'étale jusqu'au moment où les mesures prises ont atteint leur plein effet.

Il va de soi qu'en diminuant le retard causé par les facteurs autres que l'approbation parlementaire, l'on réduit son importance absolue, donc la principale source d'incompatibilité entre les principes budgétaires traditionnels et une politique financière moderne.

Quels sont les facteurs ayant une influence sur le temps nécessaire aux prévisions relatives à la conjoncture ?

Certains faits semblent présenter un obstacle à une prévision et à un diagnostic plus rapides de la conjoncture: il suffit de penser à la complexité toujours croissante de la vie économique moderne, qui entraîne une augmentation considérable des données nécessaires. En revanche, l'augmentation de l'importance de l'Etat dans l'activité économique améliore les possibilités d'intervention anti-conjoncturelle des finances publiques.

Cependant, certains faits laissent espérer de grands progrès dans ce domaine. L'immense développement des connaissances économiques théoriques au cours des trente dernières anées, ainsi que les très grands progrès réalisés dans le domaine de l'enregistrement et surtout de l'élaboration électronique des données statistiques, en sont la preuve.

De nos jours, on obtient les résultats de la comptabilité nationale bien plus rapidement qu'autrefois; la conjoncture est observée en permanence, etc. Nous sommes portés à croire, et l'expérience semble le montrer assez clairement, qu'on peut obtenir par là une diminution des incompatibilités précitées.

Un enregistrement et une élaboration des données toujours plus

rapide et plus exactes, ainsi que l'augmentation des connaissances économiques, permettront de mieux prévoir l'évolution conjoncturelle, ce qui aura pour conséquence l'inclusion d'une plus grande partie de la politique financière à court terme dans le budget normal. A cet effet, il ne faut pas oublier le caractère continu des mesures de politique financière: toute situation conjoncturelle à un moment donné est fonction - partiellement du moins - des mesures de politique conjoncturelle des périodes précédentes. C'est pourquoi, un renversement subit de l'évolution conjoncturelle est de nos jours assez improbable.

De plus, il faut remarquer que les connaissances de la théorie économique et donc des moyens d'une intervention efficace en matière anti-conjoncturelle s'accroissent constamment.

On constate donc qu'il serait faux de faire, au détriment du contrôle parlementaire, de trop grandes concessions aux nécessités imposées par une politique financière moderne.

Les principales incompatibilités que nous avons examinées tout au long de ce travail sont destinées à perdre peu à peu de leur importance en raison du progrès constant des connaissances économiques, ainsi que des moyens techniques anti-conjoncturels.

En conclusion, nous pouvons affirmer que les principes budgétaires classiques sont en général compatibles avec une politique financière moderne. Les difficultés surgissant avec les nouveaux objectifs financiers peuvent être surmontées par des solutions de compromis valables.

VIII. BIBLIOGRAPHIE

Colm, G.

Essays in Public Finance and Fiscal Policy, New York 1955

Comments on Prof. Laufenburger's Article "L'Elargissement du concept du budget" dans : FA.N.F., tome 12, 1950/51

Haushaltsplanung, Staatsbudget, Finanzplan und Nationalbudget, HdFW., 2ème éd., édit. W. Gerloff

Dobrinski, W.

Möglichkeiten und Grenzen der Fiscal Policy in der parlamentarischen Demokratie, unter besonderer Berücksichtigung der Interdependenz der obersten Ziele der staatlichen Wirtschaftspolitik, thèse de doctorat, Nürnberg 1958

Duverger, M.

Institutions financières, 3ème éd., Paris 1960

Fick, H.

Finanzwirtschaft und Konjunktur, Jena 1932

Finanzpolitik als Mittel der Konjunkturpolitik, dans Bankarchiv de juillet 1934, année 1933/34

Gerloff, W.

Grundlegung der Finanzwissenschaft dans: HdFW., 2ème éd., tome I, Tübingen 1952

Giersch, H.

Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen, Wiesbaden 1960

Haller, H.

Finanzpolitik - Grundlagen und Hauptprobleme, 2ème éd., Tübingen 1961

Die Bedeutung der Aequivalentsprinzipe für die öffentliche Finanzwirtschaft, dans FA.N.F., tome 21

Finanzpolitik, Art. dans: HdSW., tome 3, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961

Formen der Finanztheorie und ihre Beziehung zur Wirtschaftstheorie dans: FA.N.F., tome 19, 1958/59

Theorie und Praxis der Budgetgestaltung HdFW., 2ème éd., tome I, Tübingen 1952

Alte und neue Probleme der Finanzwissenschaft, dans: FA.N.F., tome 16, 1955/56

Wo steht die "Fiscal Policy" heute? dans : FA.N.F., tome 19, 1958/59

Musgrave, R.A.

The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, New York-Toronto-London 1959

Niehans, J.

Probleme einer konjunkturgerechten Finanzpolitik, hrsg.v. Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement, Bâle 1956

Peacock, A.

Neuere Entwicklungen in der Theorie der Fiscal Policy, dans: FA.N.F., tome 16

Putz, Th.

Die wirtschaftspolitische Konzeption dans: Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., tome 18: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Berlin 1960

Ritschl, H.

Die Prinzipien der Staatswirtschaft dans: FA.N.F., tome 12, 1951

Schmölders, G.

Finanzpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955

Finanzpolitik oder "Fiscal Policy", dans: Z.f.g.St.W.

Der Grundsatz der Budgetpublizität, dans: FA.N.F., tome 18, 1957/58

Zur Problematik der finanzpolitischen Konjunkturtherapie, dans: Beiträge zur Geld- und Finanztheorie hrsg.v. F. Neumark und H. Sauermann, Tübingen 1951

Senf, P.

Das Budget, art.dans: HdSW., tome 2, Stuttgart-Tübingen-Göttingen, 1959

Das Budget im Lichte der modernen Wirtschaftstheorie dans:

Beiträge zur Finanzwissenschaft und zur Geldtheorie, Festschrift für R. Stucken, hrsg. v. F. Voigt, Göttingen 1953

Probleme der Gliederung des öffentlichen Haushalts, dans: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, tome 12, Berlin 1962

Smith, H.D.

Das Budget als Mittel der legislativen Kontrolle und der Verwaltungsführung, dans: FA.N.F., tome 12

Sultan, H.

Functional Finance und Finanzsoziologie, dans: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, tome 164, 1952

Vialon, F.K.

Haushaltsrecht, 2ème éd., Berlin-Frankfurt 1959

Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushaltes in der Bundesrepublik (ausserhalb der Gesetzgebung), dans: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1962

Weichmann, G.

Methoden neuzeitlicher Etatgestaltung als Mittel staatswirtschaftlicher Programmplanung, dans: Methoden neuzeitlicher Etatgestaltung, Bericht über eine Arbeitstagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V., Mannheim 1954

Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium
Die Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, dans: Gutachten, tome 4, Göttingen 1957

Liste des abréviations :

FA.N.F.	Finanzarchiv (Neue Folge)
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdFW	Handbuch der Finanzwissenschaft
Schr.d.Ver.f.Socpol.	Schriften des Vereins für Socialpolitik
Z.f.g.St.W.	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

IX. TABLE DES MATIERES

		Page
I.	INTRODUCTION	1
II.	CADRE DE L'ETUDE	3
III.	LES PRINCIPES BUDGETAIRES CLASSIQUES	
	1. Généralités	4
	2. Bases matérielles et théoriques du développement des principes budgétaires	5
	3. Signification et buts des principes budgétaires classiques	7
IV.	LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FINANCIERE MODERNE	
	1. La formation de l'idée de l'interventionisme financier	22
	2. Les objectifs d'une politique financière moderne	
	2.1. La liberté	28
	2.2. L'objectif du bien-être	30
	2.3. L'objectif de la justice	33
	2.4. L'objectif du rendement fiscal	37
V.	RAPPORT ET COMPATIBILITE DES PRINCIPES BUDGETAIRES AVEC LES OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE FINANCIERE MODERNE	38
	1. Les principes budgétaires classiques et la politique financière moderne	38
	2. Compatibilité des principes budgétaires classiques avec les objectifs financiers	41
	2.1. Compatibilité des principes budgétaires classiques avec l'objectif de la liberté	44
	2.2. Compatibilité des principes budgétaires classiques avec l'objectif de la justice fiscale	49
	2.3. Compatibilité des principes budgétaires classiques avec l'objectif du rendement fiscal	51
	2.4. Les principes budgétaires classiques et l'objectif du bien-être	55
	2.4.1. Compatibilité au sens strict des principes budgétaires classiques avec l'objectif à court terme du bien-être	56
	2.4.2. Compatibilité au sens large des principes budgétaires classiques avec l'objectif du bien-être	59

Page

2.4.3. Les principes budgétaires classiques et l'objectif du bien-être à long terme 68

VI. SOLUTIONS AUX INCOMPATIBILITES ENTRE LES PRINCIPES BUDGETAIRES CLASSIQUES ET LA POLITIQUE FINANCIERE CONJONCTURELLE 73

1. Les stabilisateurs automatiques ou la "built-in flexibility" 73
   1.1. Les recettes étatiques comme moyens automatiques de stabilisation conjoncturelle 74
   1.2. Les dépenses étatiques comme moyen automatique de stabilisation conjoncturelle 74
   1.3. Les conséquences de la "built-in flexibility" sur le revenu 76
   1.4. L'influence de la "built-in flexibility" démontrée à l'aide d'un modèle conjoncturel 79
   1.5. Avantages de la "built-in flexibility" 83
   1.6. Critique de la "built-in flexibility" 84
   1.7. Conclusions sur la valeur de la "built-in flexibility" en tant que solution aux incompatibilités des principes budgétaires avec une politique fiscale conjoncturelle 89

2. La politique conjoncturelle prédéterminée ou la "formula flexibility" 90
   2.1. Première forme de la "formula flexibility": possibilité d'action illimitée du gouvernement 91
   2.2. Deuxième forme de la "formula flexibility": le gouvernement présente un programme d'action 92
   2.3. Troisième forme de la "formula flexibility": les mesures de politique conjoncturelles sont une fonction prédéterminée de l'évolution conjoncturelle elle-même 94
   2.4. Conclusions sur la valeur de la "formula flexibility" 98

3. Le "budget éventuel" 99
   3.1. Compatibilité avec les principes budgétaires 100
   3.2. Efficacité du "budget éventuel" en tant que moyen de politique fiscale 104

VII. RESUME ET CONCLUSIONS 108

VIII. BIBLIOGRAPHIE 116

IX. TABLE DES MATIERES 119