

Incrémentalisme et ponctuations budgétaires : Analyse comparée de quatre niveaux administratifs en France.

Frank R. Baumgartner, University of North Carolina at Chapel Hill, Political Science
Département CEE Sciences-Po Paris, Frankb@unc.edu

Martial Foucault, Université de Montréal, Département de Science Politique et Centre
d'Economie de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Abel François, Université de Strasbourg, Large et Telecom ParisTech, Département SES¹

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

Introduction

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

Cette complexité dans la structure étatique offre des possibilités d'analyse importantes sur les évolutions budgétaires qui, on peut le regretter, n'ont pas été saisies par la science politique française. En effet, de la lecture des analyses des évolutions budgétaires françaises il émerge deux constats. Premièrement et d'une manière globale, il y a peu de travaux substantiels sur les évolutions budgétaires françaises. Et deuxièmement, les analyses menées se concentrent sur un niveau de gouvernement particulier sans mettre en comparaison les activités budgétaires des différents niveaux formant la politique budgétaire globale. Ces études se focalisent principalement sur l'Etat central (Delorme et André 1983, Baumgartner *et al.* 2006, Siné, 2006, Baumgartner *et al.* 2009), sur les intercommunalités (Leprince et Guengant 2001) ou sur les municipalités (Foucault et François 2005 ; Foucault *et al.* 2008). A l'inverse, aucun travail ne s'est intéressé aux choix budgétaires des régions et des départements français.

Différentes perspectives théoriques ont été mobilisées pour saisir les évolutions budgétaires en France. Parmi elles, la théorie de l'incrémentalisme budgétaire, tel que défini par Wildasky, a été réellement pris en considération en 2006 par Siné pour les dépenses publiques centrales sur une période récente. Notre contribution s'inscrit dans cette tradition

d'incrémentalisme budgétaire renouvelée par l'approche du « punctuated equilibrium » (Jones et Baumgartner 2005). A la suite de travaux comparés entre dépenses budgétaires dans plusieurs pays (notamment Baumgartner *et al.* 2009 ; Jones *et al.* 2009), l'objectif de ce chapitre est de mener pour la première fois une analyse comparée des budgets de quatre niveaux de gouvernement (Etat central, régions, départements et villes) à l'intérieur d'un même pays, la France.

Dans cette perspective, nous cherchons à vérifier si les évolutions budgétaires des différents niveaux de décision sont caractérisées par une distribution normale ou bien par une distribution plus « pointue », signe d'équilibre ponctué. Des études précédentes ont démontré une tendance dans les évolutions budgétaires à sur-réagir ou sous-réagir aux changements sociaux, économiques, ou démographiques. En effet, les théories de l'incrémentalisme budgétaires tendent à supposer une distribution normale ou Gaussienne, étant donné le nombre élevé d'ajustements et de réactions administratives aux milliers de changements sociaux dans une période budgétaire. Dans la perspective de rationalité limitée de H. Simon (1984) on s'attend à un petit nombre de grands ajustements correspondants aux programmes prioritaires du décideur public, et forcément à une grande tendance à accepter le statu quo ; tout ceci explique une distribution de changements annuels dans les budgets où figurent une proportion élevée de petits changements (par exemple dans une zone de - 5 à +10 %), relativement peu de changements moyens, mais aussi avec un nombre important de changements extrêmes. Le test statistique qui différencie une distribution normale de ce type de distribution relativement « pointue » et le kurtosis ; une distribution normale a par définition une valeur de kurtosis de 3, avec des valeurs en dessous de ce chiffre correspondant à des distributions « aplaties » et des valeurs plus élevées indiquant des distributions « pointues. »

Si l'on trouve une distribution dite « leptokurtique » cela peut s'expliquer par deux éléments : les modalités du processus politico-administratif de prise de décision budgétaire (influences institutionnelles) et le manque d'information des différents acteurs de la décision (rationalité limitée) ce qui les conduirait à ne pas connaître et donc à ne pas répondre « proportionnellement » aux évolutions des problèmes auxquels ils font face. En comparant les évolutions budgétaires sur les quatre principaux échelons administratifs français, nous pouvons mettre en évidence notamment les effets de l'information sur ces évolutions au-delà des différences dans les modalités de la décision. En effet, les théories du « fédéralisme budgétaire » (*fiscal federalism*) concluent de manière plutôt consensuelle que le rapprochement entre le lieu de la décision budgétaire et son lieu d'application accroît l'efficacité du choix budgétaire du fait d'un gain informationnel. Partant de cette idée, il est donc attendu que la friction budgétaire des différents niveaux administratifs diminue au fur et à mesure que la proximité de l'échelon avec les administrés augmente. En d'autres termes, la sur-réaction ainsi que la sous-réaction doivent être moins présentes dans les communes que dans les départements que dans les régions et qu'au niveau de l'Etat central.

La suite de la contribution est organisée de la manière suivante. Au travers d'un rappel des théories explicatives des évolutions budgétaires, nous montrons que les théories du cycle politico-économique et de l'incrémentalisme ne permettent pas une explication de l'ensemble des évolutions budgétaires mais d'une partie seulement. Et ce, à l'inverse de la théorie des équilibres ponctués qui offre une explication pour toutes les évolutions. Nous appliquons ensuite cette théorie aux évolutions budgétaires de l'état central, des régions, des départements, et des villes françaises. Nous montrons alors que toutes les distributions des évolutions budgétaires sont marquées par le type de distribution pointue qui correspond à la théorie de l'équilibre ponctué. De plus, la ponctuation diminue avec la taille de la structure administrative tant entre les quatre niveaux administratifs que parmi les communes. Ce

résultat semble confirmer l'influence de l'information sur la génération de changements brusques dans les évolutions budgétaires.

Les théories explicatives des évolutions budgétaires

Dans cette section nous présentons les trois principaux ensembles théoriques qui s'attachent à expliquer les évolutions budgétaires des administrations en charge du financement des politiques publiques : les théories politico-économiques, les théories de l'incrémentalisme et les théories des équilibres ponctués.

Les théories politico-économiques ou empruntées à la nouvelle économie politique insistent, d'une part, sur les relations entre les évolutions budgétaires et le calendrier électoral² et d'autre part sur les effets redistributifs des politiques sectorielles (littérature communément rassemblée sous le terme de « redistributive politics »). Dans la première perspective théorique, le calendrier des élections est susceptible d'influencer les choix budgétaires de deux manières. Dans une optique opportuniste (Nordhaus 1975), plusieurs travaux réunis par Schultz (1995) font l'hypothèse que les budgets sont manipulés à l'approche des élections dans un objectif de réélection (cycles politico-économiques opportunistes). Dans une optique partisane (Hibbs 1977, Franzese 2002), les budgets obéissent à une orientation idéologique avec une augmentation des dépenses publiques pour les gouvernements de gauche (ou démocrates) et une réduction de la fiscalité et de facto une baisse des dépenses publiques pour les gouvernements de droite ou conservateurs (cycles politico-économiques partisans). Partant de ces deux éléments explicatifs des fluctuations budgétaires et macroéconomiques, les modèles se sont progressivement enrichis et ont pris en compte d'autres éléments politiques ou électoraux influençant soit directement les évolutions budgétaires soit les effets du calendrier sur les évolutions. Il s'agit notamment des systèmes électoraux (Persson *et al.*

² Pour une présentation générale de ces théories politico-économiques, le lecteur pourra se reporter notamment à Mueller (2003), et Persson et Tabellini (2000).

2007), de la force des coalitions au pouvoir (Blais, Kim and Foucault, 2010), du mimétisme budgétaire dans un modèle de concurrence horizontale (Foucault et al. 2008), etc... Pour autant, si ce corpus théorique explique bien les évolutions au cours d'un cycle électoral ou autour des dates d'élections, il rend mal compte des évolutions annuelles hors élections qui restent les années les plus fréquentes. Par ailleurs, le modèle du cycle partisan se révèle être davantage un modèle explicatif de la croissance de l'Etat providence dans l'après seconde guerre mondiale selon un clivage partisan qu'une loi générale des choix budgétaires dans l'ensemble des pays.

Les théories rendant mieux compte des évolutions habituelles des finances publiques se rattachent à l'idée d'incrémentalisme budgétaire (Wildavsky, 1964 pour le texte fondateur). C'est l'idée que les budgets et plus globalement les administrations sont des structures tellement complexes et lourdes à gérer qu'au final les décideurs publics adoptent des budgets dominés par de petites variations marginales d'une année sur l'autre et par conséquent, « *the largest determining factor of the size and content of this year's budget is last year's budget* » (Wildavsky, 1964 :13). Deux raisons peuvent expliquer l'incrémentalisme des budgets publics : l'organisation institutionnelle de la décision budgétaire d'une part, et l'information limitée détenue par les acteurs publics d'autre part, faisant ici référence à la rationalité limitée définie par Herbert Simon. La principale implication de cette approche est que la part discrétionnaire dans les budgets publics associée à la décision politique est très faible. Il en résulte que les évolutions budgétaires annuelles sont dès lors contenues et faibles. A partir des premiers travaux de Wildavsky, la théorie de l'incrémentalisme budgétaire a buté sur un problème empirique important. Si elle permet de bien expliquer le cœur de la distribution des évolutions budgétaires, c'est-à-dire le fait qu'une grande partie des variations budgétaires annuelles se concentre autour d'un changement faible (entre - 3 % et + 3% par exemple), elle n'explique pas la présence d'augmentations ou de diminutions brutales parmi ces variations.

En d'autres termes, la théorie de l'incrémentalisme prédit une distribution des évolutions budgétaires qui suit une loi normale ou gaussienne. Or la plupart des études empiriques trouve simultanément un fort incrémentalisme et des modifications brutales des évolutions budgétaires, donc à kurtosis élevé (voir notamment Boyne *et al.* 2000).³

La théorie des équilibres ponctuels⁴ appliquée aux évolutions budgétaires a pour objectif de répondre à cette limite de la théorie de l'incrémentalisme. Elle le fait en proposant une théorie générale des décisions budgétaires dans laquelle l'incrémentalisme est une situation possible parmi d'autres. Elle a été développée initialement par Baumgartner et Jones (1993). Le point de départ de cette théorie admet que les décideurs publics, quel que soit leur niveau hiérarchique, font face à une multitude de demandes en termes d'intervention publique. Ils doivent donc arbitrer sur l'attention politique à apporter à ces différentes demandes ou problèmes (santé, environnement, travail, affaires étrangères, éducation...). L'attention portée, et donc la hiérarchisation des problèmes et par là-même leurs implications en termes budgétaires, va dès lors dépendre à la fois des modalités de la décision publique et de l'information collectée et traitée par le processus politique. Ce cadre d'analyse permet donc d'expliquer simultanément l'incrémentalisme et les changements d'envergure. L'absence d'information et la mise en œuvre de routines décisionnelles expliquent l'incrémentalisme. Les variations de l'attention vers des problèmes qui émergent à l'agenda public provoquent des modifications importantes des décisions publiques, ce qui peut se traduire par des variations brutales à la hausse ou à la baisse des budgets publics.

La théorie des équilibres ponctuels appliquée aux évolutions budgétaires a donné lieu à un nombre croissant d'études empiriques. Initialement appliquée aux Etats-Unis (Jones et

³ Un débat statistique a toujours lieu autour de la méthode efficace pour tester l'incrémentalisme budgétaire (Dezhbakhsh *et al.* 2003).

⁴ Il est à noter que la théorie des équilibres ponctuels est un modèle général décrivant l'évolution des politiques publiques, quelle que soit la mesure utilisée pour quantifier les politiques publiques reconnaissant les évolutions budgétaires comme une des composantes de l'action publique. Dans la présentation qui suit, nous nous concentrons sur son application aux seuls budgets publics.

Baumgartner 2005 ; McAtee et Lowery, 2005 ; Breunig et Koski, 2006), la validation empirique de la théorie des équilibres ponctuels s'est poursuivie à l'échelle des Etats européens (Breunig 2006, Baumgartner, Foucault et François 2006) et plus récemment dans une perspective comparée (Jones *et al.* 2009). Plus précisément, dans le chapitre traitant des résultats de l'action publique de l'ouvrage de Baumgartner et Jones (2005), les évolutions budgétaires aux USA sont marquées par une ponctuation relativement élevée. De même, Baumgartner *et al.* (2006) montrent dans le cas des décisions budgétaires de l'état central français que la distribution est également fortement leptokurtique, confirmant ainsi, malgré un environnement institutionnel très différent, les résultats obtenus pour les Etats-Unis. En outre, la même analyse a été menée au niveau des budgets locaux danois (Mortensen 2005) et des budgets locaux américains (Jordan 2003, Robinson 2004) montrant ainsi la présence d'incrémentalisme et de ponctuations sur plusieurs catégories budgétaires relevant de compétences municipales. La prise en compte de plusieurs pays offre un terrain d'analyse intéressant car la dimension institutionnelle s'enrichit d'une tendance plus lourde de l'action publique que l'on pourrait résumer par le triptyque *rationalité limitée – friction cognitive – friction institutionnelle*.

Les études empiriques peuvent également s'inscrire dans une perspective comparatiste. Ainsi Jones *et al.* (2009) comparent les évolutions budgétaires dans plusieurs cadres institutionnels différents. Il en ressort que tous les processus budgétaires sont marqués simultanément par de l'incrémentalisme et par des changements annuels importants. Il est notamment montré que les distributions sont moins ponctuelles pour les gouvernements locaux.

Breunig (2006) offre une autre perspective en proposant d'étudier les facteurs explicatifs des différences de ponctuations budgétaires entre quatre pays (Danemark, Allemagne, Royaume-Uni et Etats-Unis). Une plus grande ponctuation des budgets s'explique alors par la distance idéologique et par les écarts de base électorale entre les partis politiques en Allemagne et au

Royaume-Uni, alors qu'aux Etats-Unis ce sont les différences de préférence économique entre les partis qui expliquent la ponctuation, et qu'au contraire les différences partisans réduisent la ponctuation dans le cas danois.

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

Présentation des données et des hypothèses testées

Notre analyse empirique s'appuie sur un ensemble d'informations budgétaires concernant quatre niveaux administratifs français : l'Etat central, les régions, les départements et les villes. Pour chacun de ces niveaux de gouvernement, nous disposons de données comptables qui couvrent une longue période historique pour l'Etat et une période plus récente pour les trois collectivités locales⁵. Au total, nous disposons d'un nombre d'observations très important allant de 180 variations budgétaires annuelles pour l'Etat central à 252 672 observations pour les communes.

Le tableau 1 résumé la distribution de nos données statistiques en distinguant chaque niveau de gouvernement. Les régions et les municipalités présentent les variations moyennes les plus élevées avec des taux de croissance annuels de 16% et 18%. Il est important de préciser que ces chiffres diffèrent de l'évolution globale des dépenses des communes ou des régions car nous nous intéressons en priorité à la moyenne des variations de chaque collectivité locale et non de l'ensemble des collectivités territoriales. L'ampleur de l'accroissement des dépenses des administrations publiques locales durant cette période suit une période de ralentissement des dépenses (1990-1999) qui elle-même suivait une période d'accroissement des dépenses

⁵ Une présentation des sources des données récoltées est faite en annexe.

(1980-1990). Il existerait des cycles de dépenses liés principalement aux transferts de compétence du centre vers le local, au calendrier électoral pour les dépenses d'investissement et au contexte macroéconomique (en particulier celui des conditions d'emprunt des collectivités locales).

Tableau 1 : Dépenses publiques totales selon le niveau de gouvernement

Niveau de gouvernement	Période	Nombre d'unités	Obs.	Variation moyenne	Ecart-type des variations
Etat central	1820-2002	1	180	3,82	16,04
Regions	1999-2007	26	208	15,86	48,01
Départements	2001-2007	99	594	10,66	7,44
Communes	2000-2007	36 096	252 672	18,03	75,78

Pour illustrer cette accélération des dépenses publiques locales⁶, il faut garder à l'esprit quelques événements marquants comme la tempête de 1999 (dont l'impact se traduit dans les budgets de nombreuses communes et régions en 2000 et 2001) mais aussi un accroissement important des frais de fonctionnement (masse salariale, consommations intermédiaires) en raison par exemple de l'application du programme des « emplois-jeunes » à partir de 1999. Enfin, durant cette période, le Parlement a transféré de nombreuses compétences au bénéfice des collectivités territoriales, que ce soit en matière sociale (Allocation pour Personnes Agées, Revenu Minimum d'Insertion), de transport (Trains Express Régionaux) ou de gestion des collèges et des lycées (personnels administratifs, techniciens et ouvriers de service). Le degré de variance des budgets locaux, mesuré par l'écart-type (dernière colonne), indique que les municipalités et les régions connaissent des différences importantes au cours de cette période renforçant l'idée d'hétérogénéité entre ces collectivités locales. A l'inverse, les

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

budgets des départements suivent une tendance beaucoup plus homogène laissant penser que le financement des politiques publiques conduites à l'échelle du département est moins influencé par des changements extérieurs. Enfin, la comparaison avec les finances publiques de l'Etat central suggère une plus grande linéarité des variations annuelles budgétaires illustrant au fond le caractère monolithique de l'Etat central.

Afin de confirmer la robustesse de ces premières tendances, nous proposons de raffiner notre approche en analysant les caractéristiques statistiques des distributions des quatre niveaux d'administration pour mieux saisir les variances inter (entre les 4 niveaux de gouvernement) et intra (à l'intérieur de chaque niveau de gouvernement). Dans cette perspective, nous mettons en avant deux hypothèses explicatives sur les différences de niveau de kurtosis des variations budgétaires, c'est-à-dire le degré d'aplatissement ou de convexité de la distribution. Ces deux hypothèses sont en partie contradictoires mais l'analyse comparative des budgets doit nous permettre de les tester et de mesurer leur effet final.

La première hypothèse concerne le lien entre la taille du budget public et l'ampleur de ses variations. Elle repose sur l'idée que l'inertie budgétaire, et par conséquent l'incrémentalisme est d'autant plus importante que la taille de l'administration est grande. Un budget important est plus difficile à manipuler et à modifier de manière brutale. Au final, cette hypothèse dite du corps monolithique peut être formulée de la manière suivante :

Hypothèse 1 (effet taille) : plus le budget est important, plus la ponctuation doit diminuer et plus le kurtosis de la distribution doit être réduit.

Il en résulte que sous cette hypothèse le kurtosis doit être moins important pour l'Etat que pour les collectivités territoriales, et que parmi les collectivités territoriales il doit être plus élevé pour les collectivités de petite taille budgétaire.

La seconde hypothèse porte sur le lien entre l'information et l'ampleur des variations budgétaires. Elle s'appuie sur deux éléments. Premièrement, à la suite des travaux sur les

équilibres ponctués, nous pouvons établir que l'absence d'information ou le degré imparfait et incomplet de l'information détenue joue un rôle prépondérant dans les évolutions budgétaires. Comme le processus de décision est plus court et la procédure moins complexe lorsqu'il s'agit de plus petites structures administratives, nous pouvons supposer que la ponctuation est plus faible au fur et à mesure que la taille du gouvernement se réduit. Deuxièmement, les théories du fédéralisme budgétaire ont montré que plus le niveau de décision budgétaire se rapproche du niveau d'application et plus la dépense est efficace notamment du fait d'un avantage informationnel comparativement aux structures centralisées (Oates, 1999). Dit autrement, plus le besoin est exprimé localement plus le niveau d'allocation budgétaire efficace doit se situer au niveau local. L'hypothèse, qui suppose donc un effet inverse à celui de l'hypothèse précédente, peut se résumer ainsi.

Hypothèse 2 (effet d'information) : plus le niveau de gouvernement est éloigné du niveau d'application de la décision, plus l'information est faible, plus la ponctuation doit augmenter et plus le kurtosis de la distribution doit être élevé.

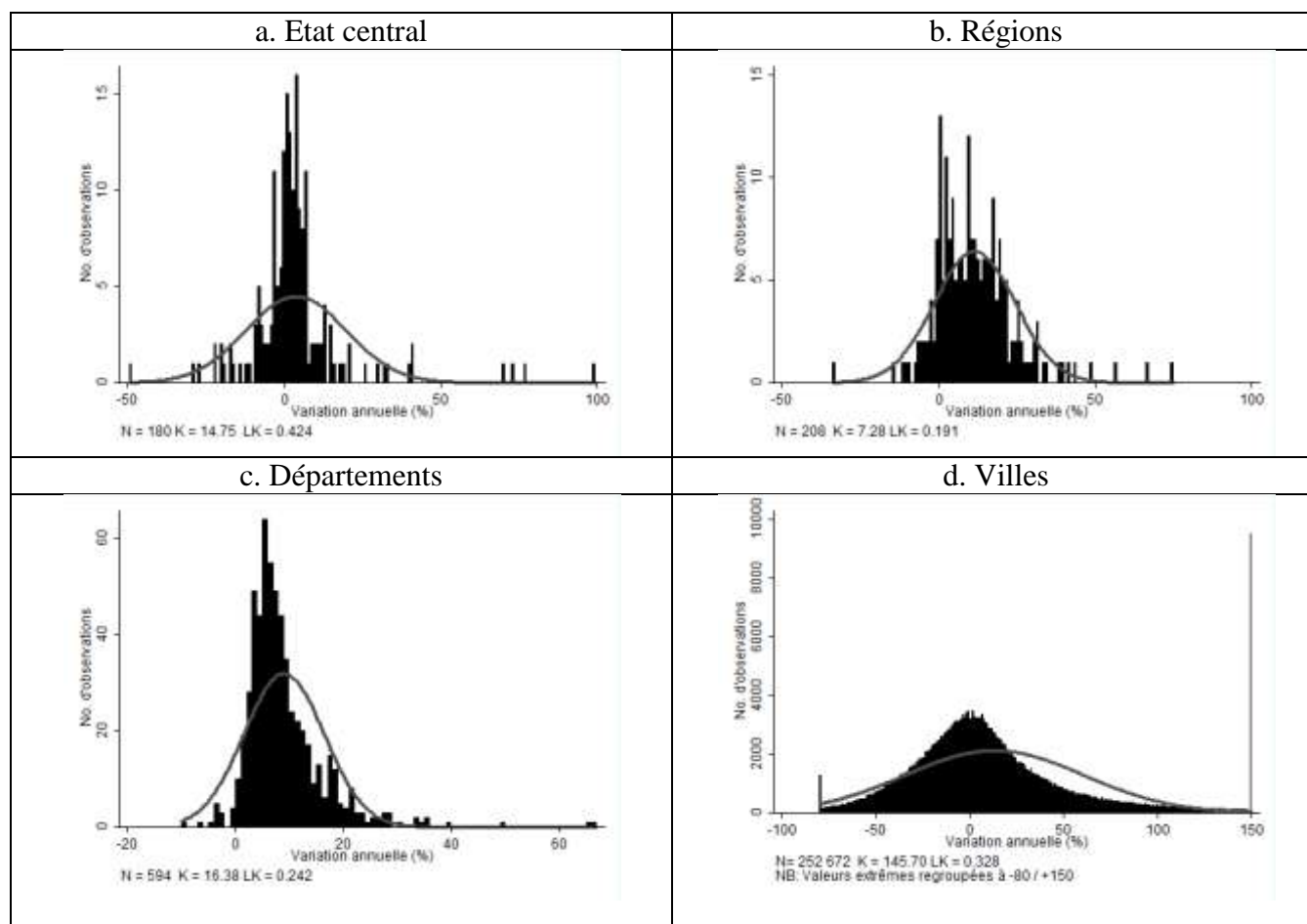
Bien que cette hypothèse ait déjà été en partie établie dans *Jones et al.* (2009) où il est démontré que les évolutions budgétaires des gouvernements locaux sont moins sujettes à des phénomènes de ponctuation, nous avons la possibilité de vérifier la stabilité de ce résultat à l'échelle d'un même pays mais à des niveaux administratifs différents.

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

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

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

Figure 1 : Distributions des variations annuelles des dépenses publiques



Globalement, l'analyse graphique (figure 1) des distributions montre la présence à la fois d'une concentration des évolutions autour de quelques valeurs (incrémentalisme) et la présence de changements brusques (ponctuations). En cela les distributions ne se distinguent pas des constats faits dans d'autres études. Il en résulte que toutes les distributions sont leptokurtiques. Dit autrement, les coefficients d'aplatissement, tous supérieurs à 3, indiquent qu'elles ne suivent pas une distribution normale ou gaussienne.

Si maintenant nous comparons les formes des distributions entre les différents niveaux de gouvernement à l'aide des L-Kurtosis⁷, plusieurs résultats émergent. Le premier résultat est l'existence d'une ponctuation très élevée pour les évolutions budgétaires au niveau de l'Etat central par rapport aux collectivités territoriales. Ce résultat va ainsi dans le sens de la seconde hypothèse formulée précédemment. Au sein des collectivités territoriales, les variations budgétaires observées pour les régions admettent un niveau de kurtosis plus important, suivi par les communes et enfin les départements. Le fait que les communes admettent un score de kurtosis supérieur à celui des départements est toutefois en contradiction avec les autres résultats et avec l'hypothèse d'information. La valeur plus élevée du kurtosis de l'ensemble des communes peut s'expliquer par l'hétérogénéité, notamment en termes de taille, entre les communes. Donc postuler *a priori* que les villes sont des structures où l'information circule mieux que dans les départements n'est peut être pas acceptable.

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

Dépenses (par type de gouvernement)	Nombre	N	K	L-K
Etat central	1	180	14,75	0,424
Régions	26	208	174,19	0,405
Départements	99	594	7,73	0,214
Communes	36096	252672	145,70	0,328

Note : K (Kurtosis) et L-K (L-Kurtosis)

Au-delà de ce résultat incohérent par rapport à ceux attendus, notre comparaison soulève un autre problème. En comparant simplement les niveaux de gouvernement, nous ne contrôlons pas les effets qui sont liés aux différences institutionnelles. Pour remédier à cette limite et

⁷ La valeur statistique du L-Kurtosis correspond à la valeur normalisée du kurtosis classique afin de prendre en compte l'influence des points extrêmes (*outliers*). Par conséquent, la valeur du L-kurtosis varie entre 0 and 1, avec une valeur de 0,125 pour une distribution normale ; des valeurs au dessus indiquant une distribution leptokurtique soulignant une tendance ponctué. A l'inverse, une valeur proche de 0 indique une distribution platikurtique.

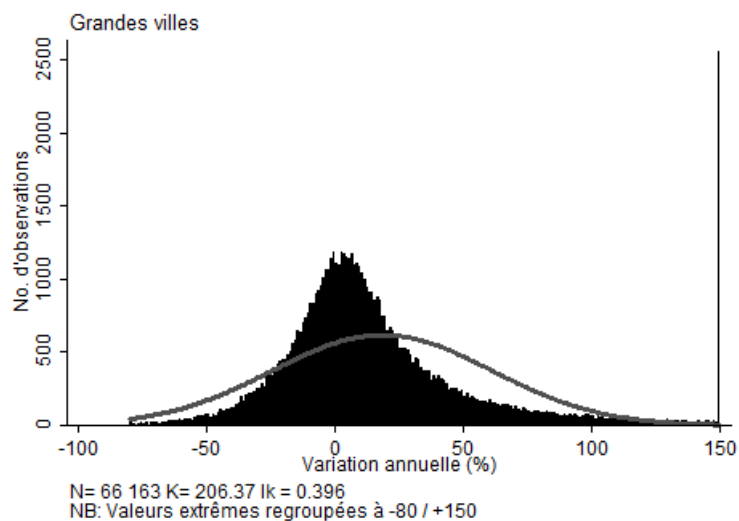
pour approfondir le résultat portant sur les communes, nous procédons avec une analyse plus approfondie d'un cadre institutionnel unique : celui des municipalités.

Nous avons ainsi distingué trois groupes de communes selon la taille de leur budget (les seuils sont 150 000 et 900 000 euro). La comparaison des distributions à l'intérieur des villes et selon la taille présente deux avantages : d'une part nous raisonnons à schéma institutionnel constant⁸ ce qui permet d'en limiter les effets et d'autre part nous pouvons prendre en compte l'hétérogénéité de la taille des communes.

En ce qui concerne l'allure générale des distributions, nous retrouvons bien les formes caractéristiques d'une présence simultanée d'incrémentalisme et de ponctuations. Les trois distributions ne suivent donc pas une loi gaussienne.

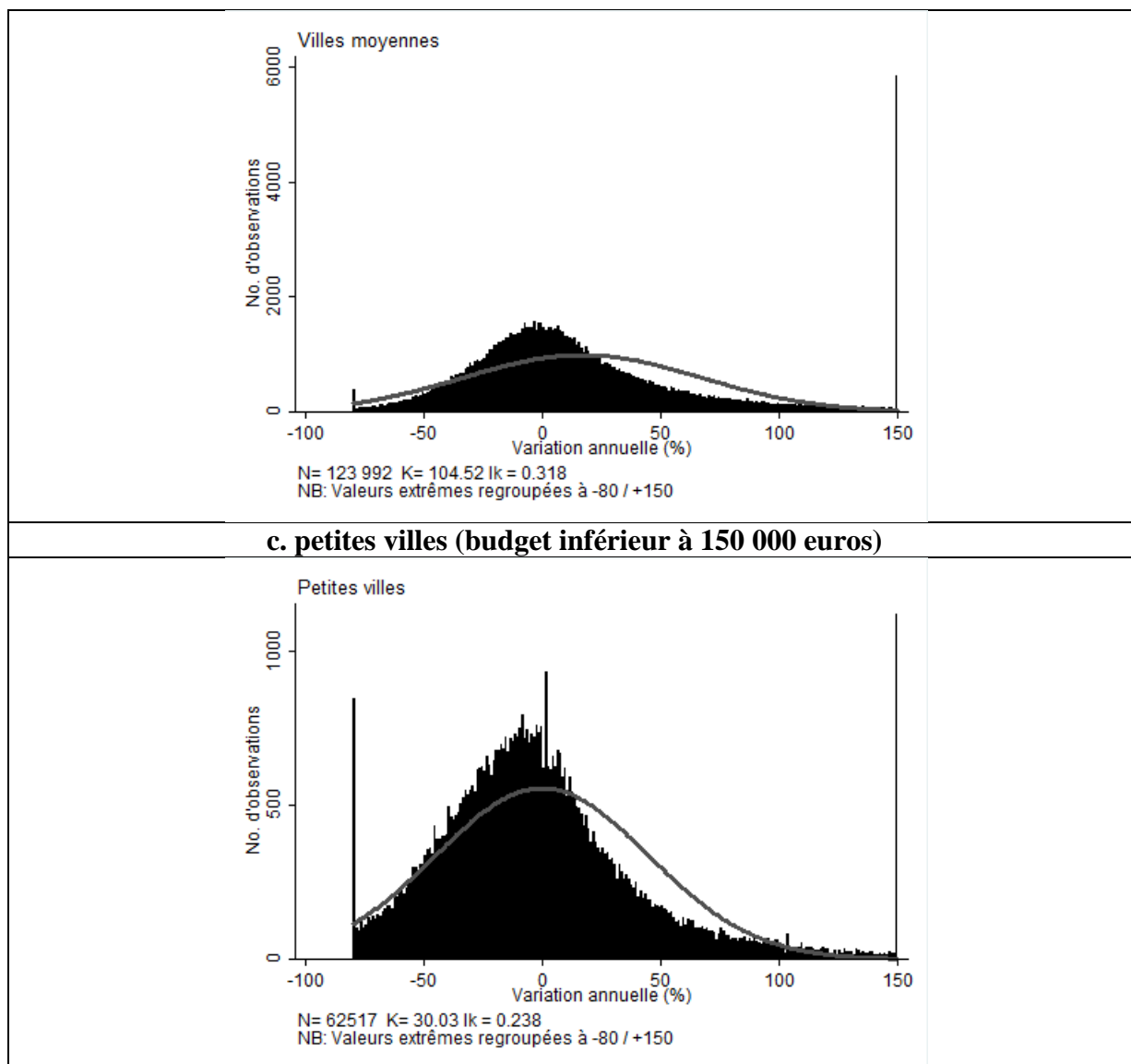
Figure 2: Distributions des variations annuelles des dépenses publiques totales selon la taille de la commune

a. grandes villes (budget supérieur à 900 000 euro)



b. villes moyennes (budget de 150 000 à 900 000 euro)

⁸ A une nuance près puisque le mode de scrutin est différent pour les communes de plus et de moins de 3500 habitants.



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

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

Catégories de communes	Nombre	Observations	K	LK
Grandes communes	~10 000	66 163	206,3	0,39
Communes moyennes	~17 000	123 992	104,5	0,31
Petites communes	~8 000	62 517	30,0	0,23
Total des communes	36 096	252 672	145,7	0,32

Note : les seuils pour définir les catégories de commune sont les suivants : les grandes communes ont un budget supérieur à 900 000 euros, les communes moyennes entre 150 000 et 900 000 euros et les petites communes de moins de 150 000 euros.

En revanche, quelque soit la taille budgétaire de la ville, la ponctuation est plus marquée que pour les départements. Même les plus petites villes ont une ponctuation plus importante que les départements. Ce dernier résultat semble traduire les limites des gains en information liés avec la décentralisation de la décision, même si ces gains sont présents parmi les communes lorsqu'on fait varier leur taille. L'explication au cas particulier des départements serait donc à rechercher dans d'autres facteurs. Parmi les premiers éléments d'explication, les départements ont assuré, pendant la période de notre étude, des dépenses qui leur sont imposées via des transferts de compétence: RMI, APA. Dit autrement, les départements engagent des dépenses publiques sans qu'ils n'aient la possibilité de modifier ces conditions d'allocation. En effet, les critères d'éligibilité d'accès au RMI ou à l'APA restent définis par le gouvernement. Par ailleurs, il est important de garder à l'esprit que certaines politiques publiques sont financées de manière croisée entre différents niveaux de décision publique. Par exemple, la politique du logement implique à la fois des dépenses publiques de l'Etat central en matière d'aides sociales au logement (redistribution) et des collectivités locales (départements et communes) pour gérer la maîtrise du foncier et financer des programmes de rénovation immobilières pour élargir l'offre (en soutien d'organismes parapublics). Il reste donc des analyses à faire pour mieux comprendre les processus budgétaires dans les différents échelons administratifs en France.

Conclusion

Nous avons présenté des informations nouvelles comparant les évolutions budgétaires au sein de quatre niveaux administratifs français, démontré la présence d'équilibres ponctués à tous les niveaux, et avancé des débuts d'explications du degré de ponctuation dans les budgets publics. En effet, sans avoir parfaitement expliqué chacune des variations observées, les grandes tendances sont claires : plus la distance entre décideur public et administré est grande, plus les décisions sont susceptibles de mal réagir aux exigences conjoncturelles et donc plus les distributions budgétaires sont entachées de friction. Ainsi on voit que l'Etat central montre un niveau très élevé de ponctuations vis-à-vis des administrations locales suivi des régions, municipalités, et départements. Parmi les villes, les plus grandes communes sont naturellement plus difficiles à gérer efficacement que celles dont la taille est moins grande et où les répartitions budgétaires sont donc plus facilement ajustées en fonction des besoins exprimés localement. Aucun niveau de l'administration française n'arrive à une distribution purement incrémentale dans ses évolutions budgétaires, démontrant donc l'intérêt de la théorie des équilibres ponctués et de l'importance des « frictions » cognitives et institutionnelles pour comprendre les actions de l'administration publique.

Annexe : Sources des données utilisées

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

- Données nationales

Les données proviennent de différentes publications de l'INSEE, notamment les annuaires statistiques annuels.

- Données régionales

Les données détaillées des comptes des 26 régions françaises proviennent des différentes publications de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'intérieur. Elles portent sur les années budgétaires de 1999 à 2007.

- Données départementales

Les données détaillées des comptes des 98 départements français (Paris du fait de sa spécificité institutionnelle à la fois commune et département est exclu de la base d'étude) proviennent des différentes publications de la Direction Générale des Collectivités Locales du Ministère de l'intérieur. Elles portent sur les années budgétaires de 2001 à 2007.

- Données municipales

Les données détaillées des comptes des 36096 communes françaises présentent pour l'ensemble des années étudiées proviennent du site du ministère du budget (http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp_coll/comm.html). Elles portent sur les années budgétaires de 2000 à 2007.

Références bibliographiques

- Baumgartner, Frank R., Christian Breunig, Christoffer Green-Pedersen, Bryan D. Jones, Peter B. Mortensen, Michiel Neytemans, and Stefaan Walgrave. 2009. "Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective." *American Journal of Political Science* 53(3): 602-19.
- Baumgartner, Frank R., Martial Foucault and Abel François. 2006. "Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes." *Journal of European Public Policy* 13 (7): 1086-1103.
- Baumgartner, Frank R., Martial Foucault, and Abel François. 2009. "Public Budgeting in the French Fifth Republic: The End of La République des partis?" *West European Politics* 32(2): 404-422.

- Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Blais, André, Blake, D., and Stéphane Dion. 1993. "Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies." *American Journal of Political Science* 37: 40–62.
- Blais, André, Jiyoung Kim and Martial Foucault. 2010. "Public Spending, Public Deficit and Government Coalitions." *Political Studies* (forthcoming).
- Boyne, G., R. Ashworth and M. Powell. 2000. "Testing the Limits of Incrementalism: An Empirical Analysis of Expenditure Decisions by English Local Authorities, 1981–1996." *Public Administration* 78: 51–73.
- Breunig, Christian, and Chris Koski. 2006. "Punctuated Equilibria and Budgets in the American States." *Policy Studies Journal* 34(3): 363–79.
- Delorme, Robert and Christine André. 1983. *L'État et l'Economie, essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France*. Paris: Seuil.
- Dezhbakhsh, Hashem, Soumaya M. Tohamy and Peter H. Aranson. 2003. "A new Approach for Testing Budgetary Incrementalism." *Journal of Politics* 65(2): 532-558.
- Foucault Martial et Abel François 2005. "La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001." *Revue Politique et Management Public* 23(3) : 79-100.
- Foucault, Martial, Thierry Madiès et Sonia Paty. 2008. "Public spending interactions and local politics. Empirical evidence from French municipalities." *Public Choice* 137(1): 57-80.
- Franzese, Robert J. 2002. "Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes." *Annual Review of Political Science* 5: 369–421.
- Hibbs, Douglas A. 1977. "Political parties and macroeconomic policy." *American Political Science Review* 71: 1467–87.
- Jacoby, William G. and Sandra K. Schneider. 2008. "A new Measure of Policy Priorities in the American States." *Political Analysis* 17: 1-24.
- Jones, Bryan D. and Frank R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner, Christian Breunig, Chris Wlezien, Stuart Soroka, Martial Foucault, Abel François, Christoffer Green-Pedersen, Chris Koske, Peter John, Peter B. Mortensen, Frédéric Varone, and Stefaan Walgrave. 2009. "A General Empirical

- Law of Public Budgets: A Comparative Analysis.” *American Journal of Political Science* 54(3): 855-873.
- Jordan, Meagan. 2003. “Punctuations and Agendas.” *Journal of Policy Analysis and Management* 22: 345-60.
- Leprince, Matthieu et Alain Guengant. 2001, “Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale.” *Revue Economique* 53(3) : 225-235
- McAtee, Andrea and David Lowery. 2005. “Punctuated Equilibria and State Fiscal Policy.” Communication présentée à State Politics and Policy Conference, Michigan State University, May 13-14.
- Mortensen, Peter. 2005. “Policy Punctuations in Danish Local Budgeting.” *Public Administration* 83(4): 931–50.
- Mueller, Dennis C. 2003. *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- Nordhaus William D. 1975. “The political business cycle.” *Review of Economic Studies* 42: 169–90.
- Oates, Wallace E. 1999. “An Essay on Fiscal Federalism.” *Journal of Economic Literature* 37(3): 1120-1149.
- Persson, Thorsten et Guido Tabellini. 1990. *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Harwood: Chur.
- Persson, Thorsten et Guido Tabellini. 2000. *Political Economy. Explaining Economic Policy*, MIT Press.
- Persson, Torsten, Gerard Roland et Guido Tabellini. 2007. “Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies.” *Quarterly Journal of Political Science* 2: 155-188.
- Robinson, Scott E. 2004. “Punctuated Equilibrium, Bureaucratization, and Budgetary Changes in Schools.” *Policy Studies Journal* 32(1): 25-39.
- Rogoff, Kenneth. 1990. “Equilibrium political budget cycles.” *American Economic Review* 80: 21–36.
- Schultz, K. A. 1995. “The politics of the political business cycle.” *British Journal of Political Science* 25: 79–99.
- Simon, Herbert. 1985. “Human Nature in Politics : the Dialogue of Psychology with Political Science.” *American Political Science Review* 79(2): 293-304.
- Siné, Alexandre. 2006. *L'ordre budgétaire*, Economica, Paris.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, MA: Little, Brown.