

Le budget fédéral : un « agenda politique » découplé des autres ?

Régis Dandoy & Frédéric Varone

Dans ce chapitre, nous analysons l'évolution du budget fédéral belge de 1990 à 1999 et, plus particulièrement, les parts relatives qui y sont allouées aux différentes politiques publiques. Nous étudions donc « l'agenda budgétaire » qui, sur proposition du gouvernement, fait l'objet d'une décision parlementaire formelle et, à ce titre, représente un indicateur complémentaire des priorités d'action que fixent les autorités politiques. Pour ce faire, nous nous basons logiquement sur les comptes de l'Etat qui fournissent une représentation chiffrée des flux des deniers publics. L'ambition première de notre étude consiste, d'une part, à décrire l'évolution diachronique des composantes du budget fédéral et, d'autre part, à expliquer pourquoi telle ou telle catégorie de politique publique croît ou décroît dans le temps. Les principales hypothèses proposées par la littérature scientifique pour expliquer le niveau des dépenses publiques et leurs affectations sectorielles sont testées empiriquement, en recourant notamment aux données collectées pour les autres agendas politiques du projet «*Agenda Setting in Belgium*».

Les paragraphes suivants décrivent successivement comment nous avons codé le budget fédéral, quelles tendances sont observables sur la période 1990-1999, quelles hypothèses explicatives de cette évolution se trouvent dans la théorie et, finalement, quels sont les résultats de leur test empirique pour le cas belge. Nous concluons cette étude exploratoire en soulignant la tendance incrémentale à la baisse du budget fédéral. Au-delà de cette inertie tout à fait marquante du processus budgétaire, les contraintes macro-économiques et institutionnelles (respect du pacte de stabilité européen au travers du Conseil supérieur des finances) constituent les principaux facteurs explicatifs de la taille et de la composition du budget. Les rôles joués par les acteurs politiques (gouvernement et parlement) et l'influence des cycles politiques (partisan et électoral) demeurent par contre très limités. En ce sens, l'agenda budgétaire semble bel et bien découplé des autres agendas politiques.

4.1. *Le budget fédéral : modalités de mesure*

La détermination des dépenses publiques soulève plusieurs difficultés conceptuelles et méthodologiques. En Belgique, certaines dépenses de l'Etat ne sont pas inscrites au budget général, alors que les dépenses publiques fédérales englobent également les dotations à d'autres niveaux de pouvoir (Communautés, Régions, organisations internationales, etc.). De plus, les chiffres tirés des comptes publics doivent faire l'objet de deux corrections préalables à toute analyse.

Premièrement, il faut garder à l'esprit qu'une augmentation « brute » des dépenses publiques, évaluées en monnaie courante, pourrait ne traduire que la dépréciation de la monnaie. Ces dévaluations ou érosions monétaires diverses ne permettent pas de suivre avec netteté le phénomène de l'évolution – bien souvent de l'augmentation – des différents postes budgétaires par le biais de montants exprimés en monnaie courante. Il convient dès lors de traduire la monnaie courante (valeur absolue) en unités constantes (valeur réelle), c'est-à-dire en unités ayant un pouvoir d'achat constant, en les multipliant par un coefficient de transformation. Toutefois, dans le cadre de cette étude, nous n'avons pas déflaté le budget car

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

nous analysons essentiellement le poids relatif des postes budgétaires plus que la taille du budget global.

Deuxièmement, afin de rendre les opérations financières comparables dans le temps et de réduire les variations dues à l'accroissement de la richesse nationale, il est impératif de transformer les valeurs absolues des comptes publics en pourcentage d'un agrégat macro-économique. On pourrait par exemple penser que l'augmentation des dépenses budgétaires n'est que le simple reflet de l'augmentation générale de la richesse publique ou d'une augmentation du PIB. Par rapport à des grandeurs économiques données¹, représentatives du résultat de l'activité de l'ensemble de l'économie, la comparaison devient ainsi beaucoup plus significative. Dans cette étude, les valeurs relatives à l'évolution globale du budget sont donc observées dans leur rapport au PIB.

De plus, la question de la validité des observations sur les évolutions des dépenses publiques se pose à nous. L'événementiel, le conjoncturel, les priorités du moment, les pressions de certaines catégories sociales et économiques, etc. impriment à ces dépenses des accélérations ou décélérations qui ne sont pas durables car ponctuelles. Afin de mieux appréhender les variations budgétaires, la prise en considération d'une période temporelle assez large peut être révélatrice de ces changements et ne peut rendre significatifs les soubresauts que si leurs effets s'observent sur plusieurs années (Muzellec, 1976 : 39). Ce problème est récurrent dans les diverses études empiriques menées sur les finances publiques belges (voir par exemple Daerden & Dumazy, 1992 : 68 ; Quaden, 1980 : 14).

La période temporelle retenue dans cette étude est de dix ans. Elle est principalement marquée par le poids de la dette publique belge (le ratio dette publique/PIB s'élevant à plus 100%, alors que les critères de Maastricht le fixe à 60%) et donc par les soubresauts conjoncturels des marchés financiers qui influent sur les intérêts et remboursements de cette dette. Afin de ne prendre en compte que les priorités en terme de politiques publiques, issues des négociations gouvernementales et débats parlementaires, nous avons soustrait de nos données les charges d'intérêt de la dette publique – ainsi que les amortissements – dont les fluctuations, dues entre autres aux remboursements anticipés des intérêts, perturbent de manière considérable toute appréhension globale de la ventilation budgétaire.

Plus encore que la croissance du budget global, l'évolution de son contenu s'avère révélateur des choix politiques. Les dépenses publiques sont en effet spécifiées, c'est-à-dire affectées à un objet déterminé (un programme d'action circonscrit ou une politique publique). Elles représentent non seulement un certain volume de crédits, mais encore la destination de ces crédits (Totrabas, 1966 : 205). La ventilation des dépenses publiques s'étudie traditionnellement en observant la part relative des différentes politiques financées en pourcentage du total des dépenses publiques. Cette observation en termes relatifs permet d'étudier les augmentations et diminutions du poids de certaines catégories de dépenses et de saisir leurs évolutions dans le temps. En effet, il est important de rendre compte des substitutions internes aux dépenses publiques dans le sens où, si les montants alloués à un programme particulier croissent, ils sont susceptibles de décroître pour un autre.

¹ Le Produit Intérieur Brut (PIB) est la somme des rémunérations versées aux salariés par les unités économiques résidentes, des excédents bruts d'exploitation de ces unités et des impôts à la production et à l'importation, nets des subventions d'exploitation. Le Produit National Brut (PNB) est pour sa part défini comme le PIB augmenté des revenus du travail, de la propriété et de l'entreprise reçus du reste du monde, nets des revenus de même nature versés à des non-résidents.

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

L'étude de la ventilation des dépenses publiques s'effectue selon différentes approches. Il est ainsi possible d'effectuer une observation du budget sur bases de regroupements économiques, politiques, fonctionnels, etc. L'importance relative des masses budgétaires dans le temps peut non seulement être abordée par le biais de son poids en pourcentage du total des dépenses, mais également en pourcentage du PNB ou PIB, en appliquant une méthodologie identique à celle observée lors du traitement de l'accroissement global des dépenses (Ippolito, 1993). Outre ces deux premières mesures de la ventilation du budget entre les différents secteurs d'intervention étatique, qui nous permettent de saisir les hausses et baisses des différents secteurs budgétaires au cours du temps et leur évolution comparée les uns par rapport aux autres, il s'avère également intéressant de calculer les taux d'accroissement ou de baisse pour chacune de ces catégories, d'année en année, afin d'identifier les variations les plus importantes sur une période déterminée.

Dans le cadre du projet « *Agenda Setting in Belgium* », nous avons codé, pour la période 1990-1999, le poids relatif des différentes politiques publiques au sein des programmes du Budget Général des Dépenses du Royaume de Belgique. Pour ce faire, nous avons appliqué la grille d'analyse commune qui distingue près de 140 catégories permettant de classer chaque programme budgétaire en fonction du thème des politique publique auquel il se rapporte. L'occurrence de chaque thème a ensuite été pondérée par son poids absolu en millions de francs belges.

Au niveau méthodologique, les données à notre disposition sont de format uniforme. En effet, les comptes publics belges ont connu ces dernières années quelques bouleversements comptables et institutionnels, sans pour autant affecter la rigueur comptable nécessaire à l'observation diachronique. De même, l'introduction du budget par programmes par la loi du 28 juin 1989², qui aurait pu perturber le codage des montants alloués à certaines politiques, s'est effectuée avant la période étudiée.

Outre les règles budgétaires institutionnelles adoptées pour limiter le déficit public suite notamment au pacte européen de stabilité (de Visscher et al., 2004), la réforme de l'Etat qu'a connue la Belgique en 1989 a fortement modifié certains équilibres au sein du budget, au profit des Communautés et des Régions – particulièrement en ce qui concerne l'éducation³, l'intérieur, les communications, les travaux publics et l'emploi. Selon M. Daerden et W. Dumazy (1991), la structure des dépenses nationales s'est considérablement modifiée suite à ce processus de fédéralisation, ce qui aurait pu introduire un biais considérable dans notre étude. La Belgique a cependant connu deux autres réformes de l'Etat durant la période étudiée – respectivement en 1993 et en 1999 – mais ces dernières ont sensiblement moins affecté l'équilibre budgétaire que la précédente. De fait, le poids financier des collectivités régionales et communautaires est réellement devenu significatif en 1989. Les montants attribués aux entités fédérées ne représentent en effet que 2% du budget global en 1974, cette part relative s'élevant graduellement à 11% en 1988, 38% en 1989 et 44% en 1993 (Daerden & Dumazy, 1991, Ministère des Finances, 2000).

² Loi du 28 juin 1989 modifiant la loi du 28 juin 1963, modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public et la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, et abrogeant la loi du 31 décembre 1986 portant réglementation des crédits provisoires (Moniteur belge du 18 juillet 1989). Pour une analyse circonstanciée des budgets-programmes en Belgique, voir de Visscher (1996).

³ A titre d'exemple, la section éducation du budget fédéral atteignait 14,9 % du budget total en 1989 avant la réforme et chutait à 0,73 % cette même année après la réforme de l'Etat.

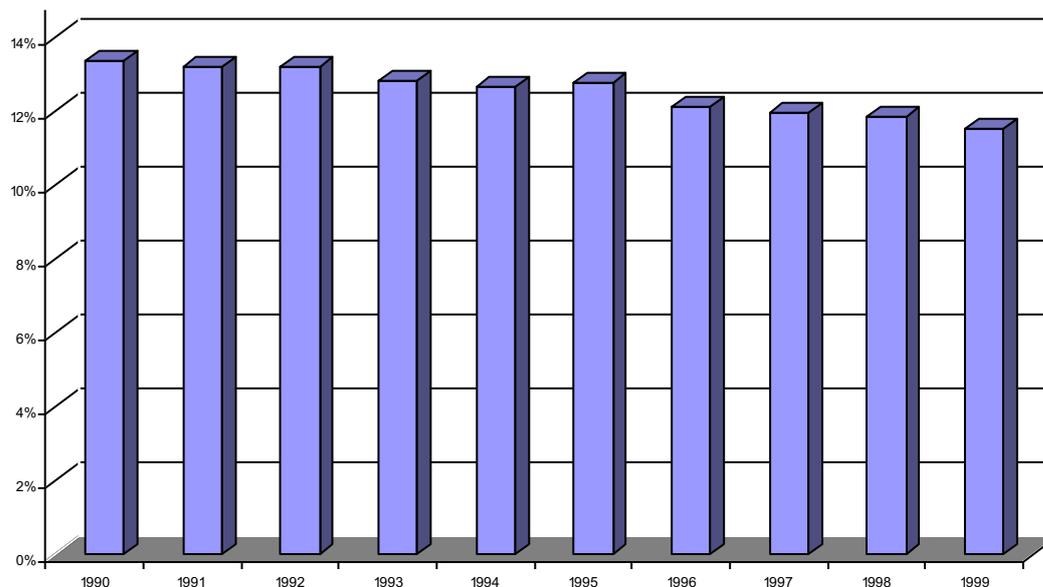
4.2. Taille et composition du budget fédéral: Evolution de 1990 à 1999

Afin de décrire l'évolution dans le temps du budget fédéral, nous présentons tout d'abord la taille du budget, soit le montant global des dépenses publiques. Nous traitons ensuite de la composition du budget, soit la ventilation des dépenses entre différents programmes et politiques publiques.

Premièrement, l'accroissement en termes absolus des dépenses publiques se vérifie en Belgique pour la période 1990-1999. En faisant abstraction des charges d'intérêts (dette publique) et des amortissements, nous observons une évolution continue mais non linéaire des dépenses publiques fédérales (923.731,6 millions de Bef en 1990 contre 1.151.096,4 millions de Bef en 1999), l'année 1996 constituant un léger recul par rapport à 1995 (1.066.398,2 en 1995 et 1.063.331,6 en 1996). Les variations d'une année à l'autre démontrent de manière plus explicite encore une croissance – sauf en 1997 – à des taux variant entre 2% (1998-1999) et 3,8% (1997-1998).

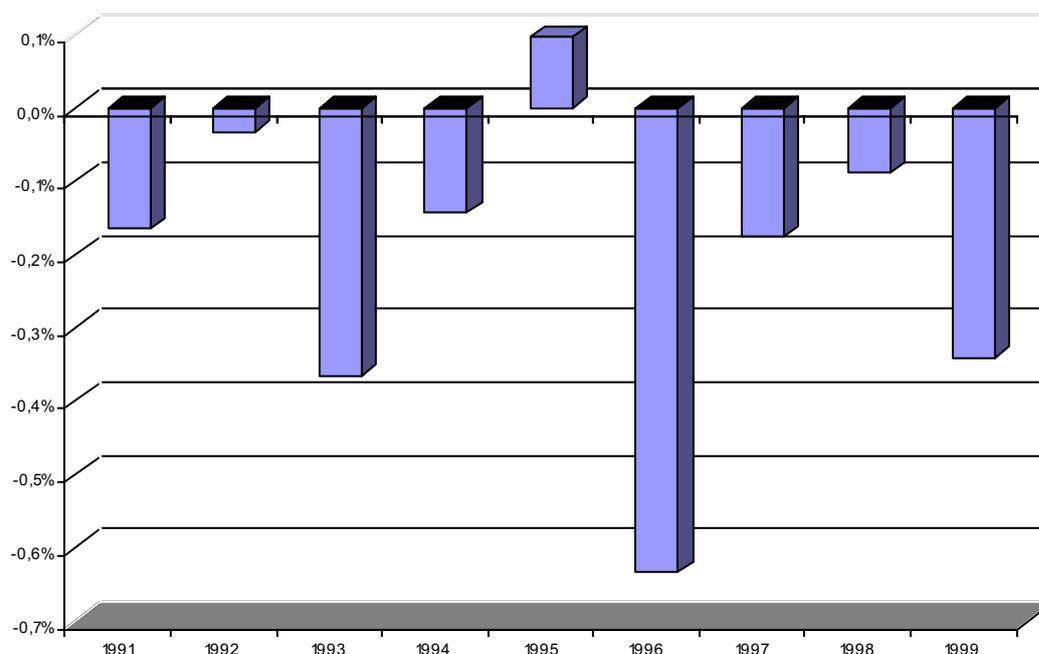
La mise en relation de ces valeurs absolues avec l'agrégat macro-économique du PIB à prix courants – c'est-à-dire non corrigé de l'augmentation du coût de la vie – exprimés en milliards de francs⁴ indique par contre une baisse quasi continue du niveau des dépenses publiques par rapport au PIB. Les graphiques 1 et 2 montrent que, mis à part 1995 où la croissance du budget est supérieure à celle du PIB, toutes les autres années se caractérisent par une baisse relative des dépenses, toutefois dans des rapports très différents selon les années: presque inexistant en 1992 pour s'élever à – 0,6% en 1996.

Graphique 1. Evolution des dépenses publiques (en % du PIB à prix courants)



⁴ Source: SPF Economie, Classes moyennes, PME et Energie

Graphique 2. Accroissement annuel des dépenses publiques (en % du PIB à prix courants)



Secondement, l'évolution diachronique de la ventilation des dépenses publiques entre les différents secteurs d'intervention étatique s'observe au travers de deux mesures. D'une part, le tableau 1 identifie les 16 catégories les plus importantes, au cours de la série temporelle étudiée, en termes relatifs par rapport au total des dépenses primaires. D'autre part, le graphique 3 représente le poids, en pourcentage du PIB à prix courants, des trois catégories les plus importantes, à savoir les politiques sociales, les pensions et la défense. Il serait bien entendu aussi possible d'ajouter les poids relatifs des catégories appartenant à la même sphère de politique publique – par exemple, les politiques sociales, les politiques économiques, etc. – afin que les chiffres en pourcentages du PIB soient plus aisément interprétables. Les deux représentations retenues ici permettent néanmoins de saisir les hausses et baisses des différents secteurs budgétaires au cours du temps et leur évolution comparée les uns par rapport aux autres. Nous remarquons ainsi que ces 16 catégories recouvrent en moyenne 90% des dépenses budgétaires et que les trois catégories les plus importantes représentent à elles seules plus que 55% du budget total. Cependant, comme nous le verrons plus tard (cfr. point 4.4.1), la variation de ces catégories est fortement liée aux tendances sociétales et agrégats macro-économiques.

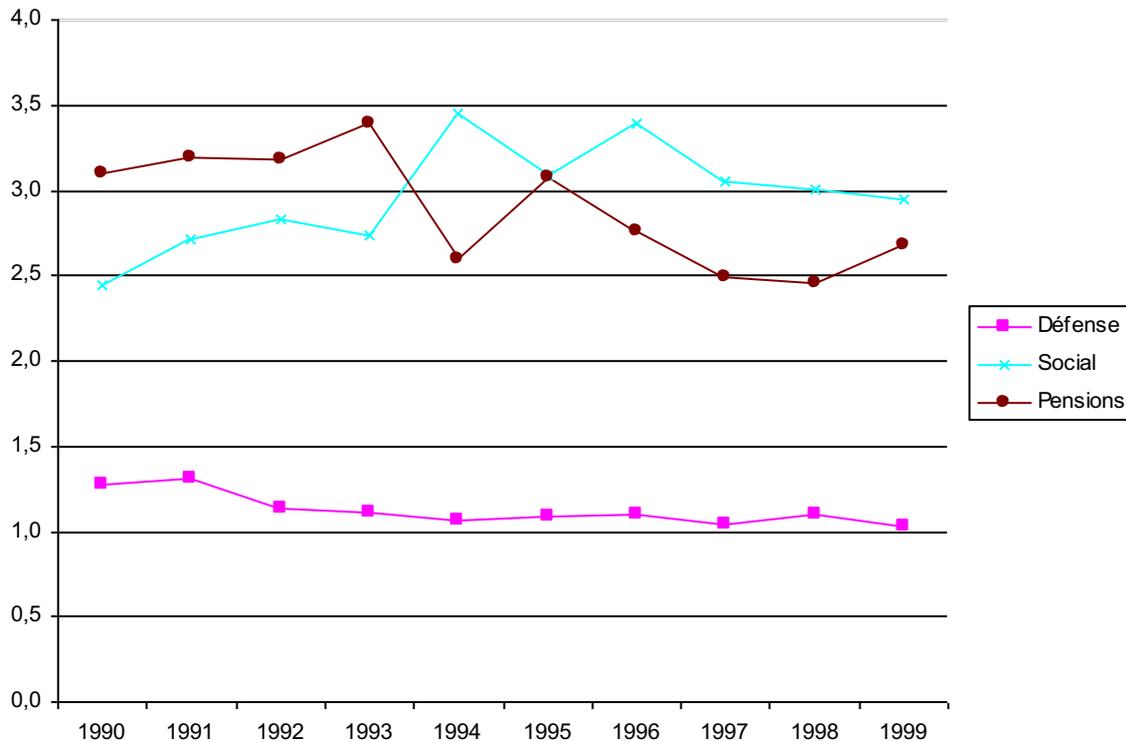
Tableau 1. Evolution des 16 catégories les plus importantes (en % des dépenses totales)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pensions	28,1	25,7	24,9	27,0	20,5	23,9	22,0	20,3	19,7	21,7
Politique Sociale	22,2	21,8	22,1	21,8	27,2	24,0	27,1	24,8	24,0	23,9
Défense	11,6	10,5	8,9	8,9	8,4	8,4	8,8	8,4	8,8	8,3
Mobilité	7,8	7,7	7,8	7,2	7,4	5,6	5,6	8,1	8,3	6,5
Police & Justice	4,7	4,2	4,5	4,7	4,7	4,6	4,8	5,1	5,1	5,4
Impôts	4,3	3,9	4,0	3,2	3,9	3,1	3,3	3,3	3,3	3,2
Santé	4,0	3,2	3,5	3,5	3,9	5,2	4,1	3,9	4,3	4,3
Bien-être	3,6	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	3,5	3,4	3,4
Politique Économique	2,1	1,9	2,6	1,8	0,6	0,2	0,2	0,1	1,2	1,2

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

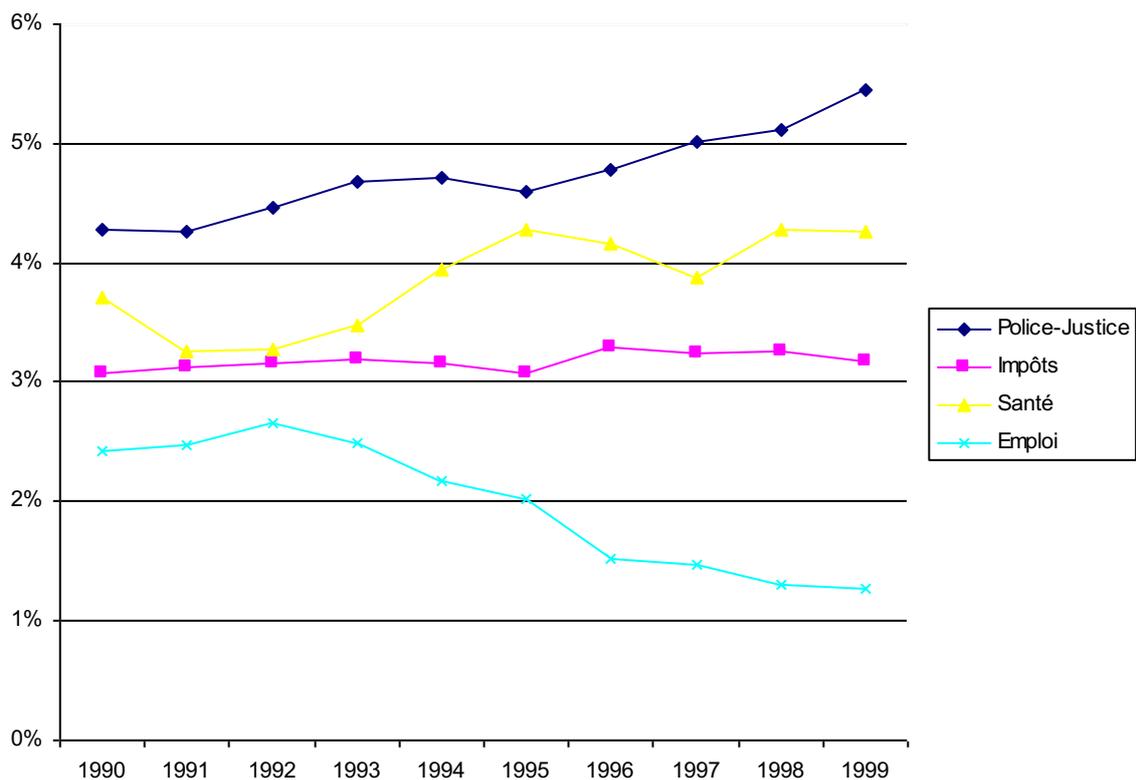
Lien Etat-Régions	1,8	1,2	1,1	1,1	1,0	0,8	0,9	1,1	1,0	1,0
Administration	1,7	1,9	3,6	3,4	3,5	3,0	2,5	2,6	2,8	2,9
Coopération au Développement	1,7	1,8	0,2	2,0	1,9	1,5	1,1	2,0	1,5	2,0
Science	1,4	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9	1,2	1,0	1,1
Asile	0,2	0,3	0,5	0,2	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9	1,1
Logement	0,2	1,3	1,7	1,7	1,8	1,6	1,7	1,6	1,8	1,7
Finances Européennes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	4,1	4,1	4,8	4,5

Graphique 3. Evolution des dépenses sociales, de défense et de pensions (en % du PIB)



Les trajectoires individuelles suivies par certaines politiques publiques illustrent le comportement respectif des 137 catégories contenues dans notre base de données. Le graphique 4 montre ainsi l'évolution relative de quatre catégories budgétaires au cours du temps. Si la trajectoire suivie par le budget global aux cours des dix années étudiées apparaît plutôt linéaire, celles de catégories individuelles s'avèrent nettement plus sensibles aux variations. Certaines politiques restent parfaitement stables (par exemple la catégorie 166 'Taxes'), tandis que d'autres présentent un comportement fait de hausses et de baisses (par exemple la catégorie 189 'Santé'). Parmi celles-ci, certaines croissent (par exemple la catégorie 134 'Organisation de la police et de la Justice'), alors que d'autres décroissent (par exemple la catégorie 263 'Politique de l'emploi').

Graphique 4. Trajectoires individuelles (1990-1999) des parts relatives de quatre catégories (en % du total du budget)



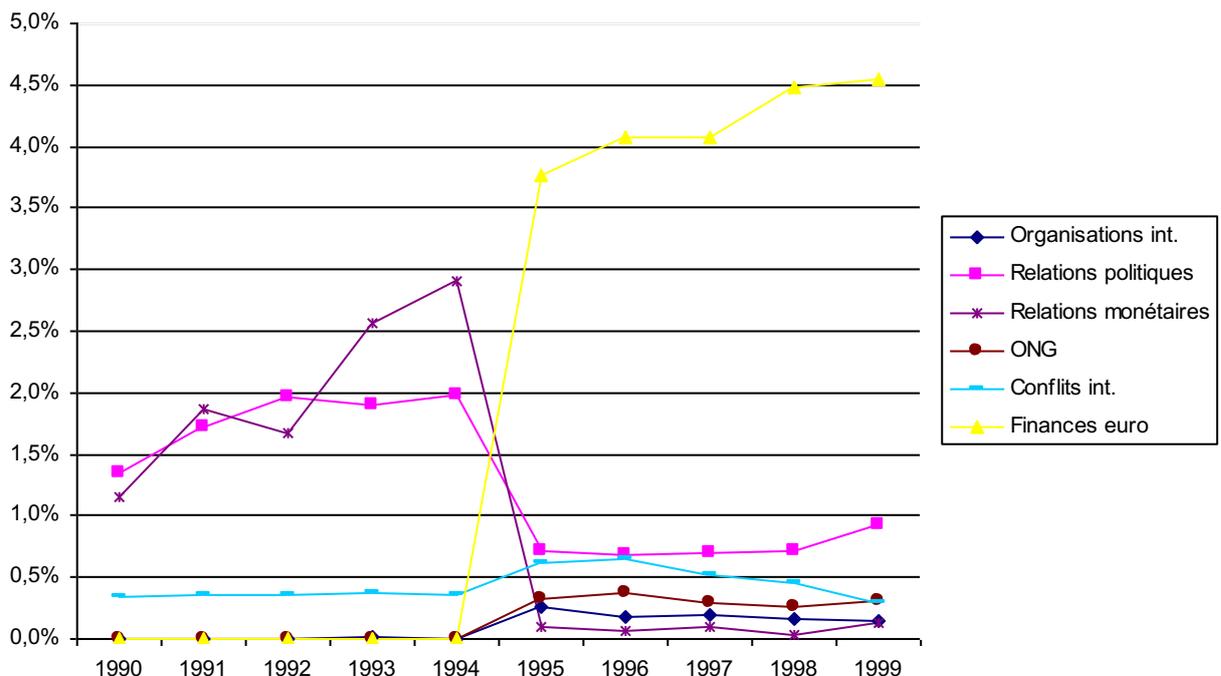
L'exercice de codage du budget fédéral a mis en exergue le fait que, au cours des dix années étudiées, divers changements d'étiquetage ou de label des multiples ministères, divisions, programmes, etc. ont été opérés. Ces transformations peuvent influencer grandement sur la base de données globale. En effet, le codage a nécessité un effort d'uniformisation des étiquettes et des thèmes attribués à tel ou tel programme ou politique publique. Il faut donc répertorier ces changements non linéaires dus à une « re-catégorisation » afin de voir l'influence éventuelle qu'ils pourraient avoir sur l'analyse thématique du budget et de les dissocier de ceux qui sont le résultat explicite des variations dans les priorités politiques. Les modifications de labels que nous avons estimées pertinentes sont au nombre de trois (cfr. graphiques 5 et 6): à partir de 1994, la catégorie 178 (Politique sociale) s'est vue créditée d'une part non négligeable de la catégorie 261 (Pensions et licenciements). Dans une moindre mesure, dès 1994, les dépenses en matière de politique agricole (311) ont été réduites au profit de la politique agricole commune (127). Enfin, à partir de 1995, les dépenses pour les catégories 083 (Relations politiques internationales) et 088 (Relations monétaires internationales) ont été sensiblement réduites, au profit de la catégorie 125 (Finances européennes) et, dans une moindre mesure, des catégories 082 (Organisations et institutions internationales), 089 (Organisations non gouvernementales) et 102 (Sécurité internationale).

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

Graphiques 5. Évolutions dues à un changement de labellisation : Parts relatives de la politique sociale et des pensions (en % du total du budget)



Graphique 6. Evolutions dues à un changement de labellisation : Parts relatives des relations internationales (en % du total du budget)



L'analyse des corrélations entre les années 1993, 1994 et 1995 pour les 137 catégories encodées nous aide à percevoir l'ampleur des perturbations introduites par ces modifications

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

de labels. Les fortes corrélations significatives entre ces trois années s'élèvent à .984 et .988.⁵ Si l'on effectue ces mêmes corrélations sans prendre en compte les principaux changements de labellisation permettant le codage en catégories et en les remplaçant par une constante, nous remarquons que ces trois années sont encore plus fortement corrélées (.998 et 1). En clair, l'essentiel des variations qui se sont produites entre ces trois années s'explique, en grande partie, par ces modifications d'étiquettes. De la sorte, l'hypothèse de l'incrémentalisme budgétaire (belge) s'en trouve confortée.

4.3. Hypothèses explicatives de l'évolution du budget fédéral

La littérature scientifique sur les budgets publics et leurs déterminants propose nombre d'hypothèses concurrentes pour expliquer les variations tant du niveau des dépenses publiques que de la pondération des différentes politiques publiques au sein de celui-ci. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous récapitulons sommairement ci-dessous les principales hypothèses qui peuvent être testées à l'aune des données collectées pour les autres agendas politiques du projet « Agenda Setting in Belgium » et, en premier lieu, les agendas des partis politiques, du gouvernement et du parlement.

4.3.1. Tendances lourdes : croissance continue et incrémentalisme

La thèse de *l'accroissement continu* des dépenses publiques fait référence à la loi formulée en 1892 par l'économiste allemand Wagner. Les explications traditionnellement avancées pour expliquer cette augmentation du budget public sont multiples. Elles lient ainsi les dépenses publiques aux évolutions socio-démographiques (Alm & Skidmore, 1999), à la croissance économique, aux caractéristiques de l'économie nationale ou à la fonction redistributive de l'Etat (Legrenzi & Milas, 2002), au cycle partisan (Mullard, 1997), à la bureaucratie et au personnel de la fonction publique souhaitant maximiser ou à tout le moins conserver les montants alloués à leurs agences, à des facteurs institutionnels ou constitutionnels comme le Pacte européen de stabilité ou le fédéralisme fiscal constitutif de certains Etats (Legrenzi & Milas, 2002), à la taille de la circonscription électorale (Thornton & Ulrich, 1999), au degré de professionnalisme des parlementaires (Owings & Borck, 2000), etc.

Dans son étude du processus budgétaire fédéral américain, Wildavsky (1964: 13-15) introduit quant à lui le concept d'*incrémentalisme budgétaire*. Selon cette hypothèse, le facteur le plus déterminant pour la taille et le contenu du budget d'une année t est le budget de l'année $t-1$. En d'autres mots, il y aurait une tendance lourde du budget de l'Etat de se baser sur des décisions précédentes et de laisser peu d'espace de choix pour de nouvelles politiques ayant un impact budgétaire significatif. Cette tendance illustrerait principalement le rôle joué par l'inertie dans le processus budgétaire ainsi que par les programmes d'action hérités des gouvernements antérieurs. De ce point de vue, les acteurs qui cherchent à influencer le budget ne jouissent que d'une marge de manœuvre très limitée (Rose & Davis, 1994).

4.3.2. Cycles électoral et partisan: Le rôle des partis politiques

La littérature scientifique est ambiguë quand à l'influence des cycles politiques sur la taille globale du budget. D'aucuns affirment que de tels cycles n'apparaissent que lorsque la taille du budget est réduite (Bearse, Glomm & Janeba, 2001), tandis que d'autres voient dans les

⁵ Les corrélations ici présentées sont significatives au niveau 0.01.

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

cycles politiques la principale cause de l'augmentation de celle-ci (Mullard, 1997). Quoiqu'il en soit, nous pouvons distinguer deux types de cycles politiques : le cycle électoral et le cycle partisan.

Afin d'augmenter leurs chances de réélection, les candidats aux élections cherchent à synchroniser le calendrier des dépenses publiques de façon bénéfique pour eux (Nordhaus 1975, Tufté 1978). Le *cycle électoral* postule donc l'instrumentalisation des outils budgétaires par le gouvernement et le parlement afin de maximiser leurs chances de (ré)élection. Ce choix stratégique peut s'opérer sous différentes formes, comme une réduction d'impôts ou une augmentation des dépenses dans des matières touchant directement l'électeur, lors du vote du budget durant les années électorales.

Cependant, peu d'études empiriques ont réussi à démontrer l'existence de ce cycle. Certains auteurs voient un lien faible mais consistant entre le cycle électoral et les dépenses publiques et en déduisent la véracité des explications liées à ce cycle (Pétry et al., 2000). D'autres mettent non seulement en doute cette hypothèse, en affirmant qu'il n'y a pas de preuve de l'augmentation des dépenses pour les années électorales, mais soulignent de plus qu'il y a au contraire une augmentation des impôts les années suivant les élections – le cycle ne serait donc pas pré-électoral mais bien post-électoral (Nelson, 2000). Enfin, plusieurs analystes affirment que les élections produisent une concurrence politique telle qu'elle réduit encore plus la marge du gouvernement dans sa tentative de contrôler l'agenda budgétaire (Alm & Skidmore, 1999).

Le *cycle partisan* peut être défini quant à lui comme une différence systématique dans la propension des partis à utiliser les dépenses publiques. En d'autres termes, le niveau d'activité de l'Etat et la taille globale des budgets dépendent de l'orientation idéologique du gouvernement et, par définition, des partis qui le composent (Hibbs, 1977, 1992). Une hypothèse connexe soutient qu'il existe une tendance pour les gouvernements comprenant des partis de gauche d'augmenter de manière relative les dépenses publiques (Imbeau et al., 2001).

Diverses études empiriques concernant le cycle partisan font la distinction entre un gouvernement mono-partisan et un gouvernement de coalition, affirmant qu'il existe un lien entre le budget et la cohésion du gouvernement. Les résultats de telles enquêtes sont contrastés puisque certaines démontrent que "*in contrast with single-party governments, coalition government are incapable of achieving a stable consolidation of the budget. They often try but systematically fail*" (Alesina & Perotti, 1995: 210). A l'opposé, d'autres suggèrent qu'il y a peu d'évidence que le contrôle du processus budgétaire par un parti influe sur les dépenses publiques de manière différente de celui contrôlé par une coalition (Nelson, 2000).

Les analyses se penchant sur le cycle partisan ne parviennent que rarement à prouver l'existence d'un lien entre la connotation idéologique du ou des partis au pouvoir et le montant global ou la ventilation particulière du budget. Ce lien existerait mais serait difficilement mesurable car les modèles statistiques – basés sur des coefficients de corrélation, de régression ou d'analyse uni- ou multi-variées – utilisés sont bien souvent non significatifs (Alm & Skidmore, 1999 ; Owings & Borck, 2000 ; Pétry et al., 2000). D'autant plus que certaines approches théoriques affirment que les différences idéologiques des partis ont certes une faible influence sur le niveau global des dépenses, mais aucune influence sur les dépenses

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

par programme ou politique publique dont les variations dépendent de facteurs externes (Mullard, 1997).

Pareilles hypothèses ont déjà été testées pour la Belgique. Van Driessche et Heyndels (1999) examinent pour la période 1965-1995 les corrélations entre le type de coalition gouvernementale au niveau fédéral, la pression fiscale et la structure de taxation. Bien que les auteurs observent des différences entre les gouvernements de centre-droite et ceux de centre-gauche, le facteur idéologique n'exerce que peu d'influence dans un Etat où les coalitions sont formées autour d'un parti-pivot (démocrates-chrétiens) au centre du clivage gauche-droite et où les décisions en matière de taxation sont principalement influencées par la volonté de résorber l'importante dette publique de la Belgique.

Finalemment, Klingemann, Hofferbert et Budge (1994) élaborent plusieurs hypothèses sur l'influence des programmes électoraux des partis politiques sur le budget. Ce dernier serait donc dépendant de la compétition partisane. Leur modèle de *l'agenda* postule que le budget reflète l'emphase des différentes politiques dans les programmes électoraux, indépendamment de qui gagne ou perd les élections. Leur modèle du *mandat* repose sur l'hypothèse que le parti qui remporte la bataille électorale est déterminant pour la composition du budget, les programmes des autres partis n'étant pas pris en compte. Enfin, le modèle de *la contagion* se base sur les propositions formulées dans les programmes des partis de l'opposition. La majorité au pouvoir, en situation d'incertitude quant à sa réélection, finance des politiques publiques qui sont populaires, bien que se trouvant dans les priorités de ses concurrents, afin de réduire les menaces sur sa reconduction au pouvoir.

Cependant, les résultats obtenus en ce qui concerne le cas belge (Klingemann et al., 1994: 259-60) suggèrent que ni les programmes des partis ni l'alternance au pouvoir des principaux partis ne permettent de comprendre les priorités gouvernementales accordées aux différentes politiques publiques belges. En d'autres termes, cette étude démontre l'absence d'influence des programmes de partis sur les priorités budgétaires. L'existence d'un cycle partisan ne serait donc pas vérifiée en Belgique.

Notons également que ces différentes hypothèses peuvent être combinées dans des modèles plus intégrés. Par exemple, Pétry et al. (2000) combinent les cycles partisan et électoral pour affirmer que, quand la date des prochaines élections est éloignée, la coalition gouvernementale poursuit avant tout ses priorités idéologiques. Par contre, lorsque la date du scrutin se rapproche, le gouvernement en place abandonne ce comportement et met en œuvre une politique d'expansion des dépenses publiques afin d'augmenter ses chances de gagner les élections.

4.3.3. Décisions politiques et impacts budgétaires: Des liens ténus

En dernier lieu, il faut souligner que les liens entre les décisions politiques du gouvernement et du parlement d'une part, et la modification de la structure du budget d'autre part, pourraient très bien demeurer tout à fait ténus. En effet, la priorité accordée à telle ou telle politique publique ne se traduit pas forcément sur un plan budgétaire. Plusieurs raisons de cet état de fait ont été fréquemment soulignées par les analystes de politiques publiques (cfr. par exemple Muller et Surel 1998). Premièrement, l'impact d'une politique publique n'est pas nécessairement proportionnel aux dépenses publiques qu'elle occasionne. Il s'agit de ne pas

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

confondre les moyens (financiers) de la politique avec les résultats atteints et les effets induits auprès de la société civile.

Deuxièmement, et dans le même ordre d'idée, ce n'est pas parce qu'une politique coûte peu qu'elle est par définition inefficace. Les politiques qui reposent sur des instruments de type réglementaire, sans recourir à des incitations économiques positives (par exemple subventions, exonérations d'impôt) ou négatives (par exemple taxes, amendes, impôts), n'ont ainsi qu'un faible impact budgétaire, bien que leurs effets puissent être très importants et très visibles, tant pour les responsables politiques que pour les acteurs sociaux. Par exemple, les politiques de dépenalisation partielle de l'avortement et de l'euthanasie ont mobilisé de nombreuses énergies politiques et suscité une véritable controverse publique en Belgique, sans pour autant que les dépenses publiques en la matière soient fortement modifiées. Enfin, la dimension symbolique des politiques publiques doit être prise en compte pour analyser les débats gouvernementaux et parlementaires, même si elle ne se répercute pas au niveau du budget.

Inversement, la croissance des dépenses publiques affectées à tel ou tel programme d'action peut éventuellement ne pas être imputable à une nouvelle décision politique, mais résulter simplement de l'évolution de facteurs externes (par exemple influence de la démographie sur les politiques sociales et de pensions, de la conjoncture économique sur les coûts du chômage, etc.). En un mot, l'analyse des politiques publiques nous indique que toute hypothèse linéaire entre le jeu des acteurs politiques (partis en concurrence, coalition gouvernementale, majorité parlementaire) et l'évolution relative des dépenses publiques dans tel ou tel secteur de l'action de l'Etat doit tenir compte des spécificités dudit domaine d'intervention, indépendamment des logiques à l'œuvre lors de l'élaboration du budget.

4.4. Test des hypothèses pour le budget fédéral

Cette dernière partie de l'analyse procède au test des hypothèses formulées dans la littérature pour expliquer la taille et la composition du budget fédéral de 1990 à 1999.

4.4.1. Accroissement continu et incrémentalisme

La thèse de l'accroissement continu des dépenses publiques ne se vérifie pas pour la période 1990-1999 en Belgique. En effet, les graphiques 1 et 2 présentés précédemment confirment que (exprimés en pourcentages du PIB) à l'exception notable de l'année 1995, les différents budgets fédéraux belges décroissent dans le temps.

Cependant, il faut mettre en exergue qu'il existe un dispositif institutionnel mis au point par le législateur afin de coordonner les politiques macro-budgétaires des différentes entités publiques belges. En effet, les mécanismes de coordination portent sur la définition des « soldes budgétaires admissibles », leur financement par l'emprunt et l'endettement des entités publiques. A cet égard, il y a lieu de souligner le rôle central joué par la *Section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des finances* (de Visscher et al., 2004). Une des missions de cette Section consiste à émettre annuellement un avis sur le besoin de financement admissible pour chaque entité, y compris celui du pouvoir fédéral. Elle soumet également au Gouvernement fédéral un rapport relatif à l'exécution d'un programme dit de convergence.

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

En effet, depuis l'adoption du Traité de Maastricht (1992)⁶ et du « *pacte de stabilité et de croissance* » (1996) qui accompagne la mise en œuvre de l'EURO, la coordination des politiques macro-budgétaires est devenue une contrainte d'ordre externe (Husson, 1997). De manière à ce que chaque entité assume sa responsabilité dans la résorption du déficit global des pouvoirs publics belges, les objectifs en matière de besoin de financement assignés aux Régions et Communautés font, depuis 1994, l'objet d'*accords de coopération* entre les autorités fédérales et toutes les entités fédérées. L'exécution de ces accords, qui s'appuient sur les recommandations de la Section, est contrôlée annuellement par cette dernière. Il est à remarquer que la Section ne se prononce pas sur le contenu des politiques budgétaires. Son rôle consiste à répartir l'objectif du « solde net à financer » entre les différentes entités en identifiant pour chacune d'entre-elles le « solde maximum admissible ». La Section a proposé dans son rapport annuel de 1990 deux critères pour déterminer l'évolution de ce solde au cours de la période transitoire (1989-1999). D'une part, le taux d'endettement des Régions et Communautés, exprimé par le rapport entre la dette et les moyens attribués à l'entité, doit être stabilisé avant la fin de la période transitoire. D'autre part, le montant total des dépenses primaires, c'est-à-dire les dépenses totales moins les charges d'intérêts et d'amortissement, doit afficher une neutralité temporelle de manière à ne pas imposer un assainissement drastique des dépenses en fin de période transitoire.

L'analyse des corrélations entre les différents budgets confirme l'hypothèse de l'incrémentalisme budgétaire belge. En effet, les quatre premières années étudiées s'avèrent être très fortement similaires (corrélations de .99), de même que les cinq dernières (corrélations de .99). L'année 1994 fait figure d'année charnière entre ces deux blocs. Elle indique néanmoins un taux de similarité non négligeable (.98) avec les autres années, les légères divergences observées s'expliquant par des différences de labellisation comme discuté précédemment. De manière plus globale, cet indicateur de corrélation nous renseigne sur la forte ressemblance du budget d'une année à l'autre (entre .99 et .97) et confirme le poids des années précédentes dans la détermination des budgets à venir.

Afin de tester l'influence d'éventuelles variables externes (*real-world indicators*) et sur base de l'étude des deux catégories les plus importantes du budget fédéral belge en termes d'allocation de dépenses publiques, à savoir les politiques sociales et les pensions, nous analysons l'influence des facteurs macro-économiques (PIB et taux de chômage) sur l'agenda budgétaire. Les évolutions dans le temps du PIB et du pourcentage des dépenses publiques affectées aux pensions ou à la politique sociale sont conjointes et particulièrement significatives. Le montant global du PIB lors de l'année t-1 est corrélée négativement avec le poids de pensions (-.876) et positivement avec le poids relatif des politiques sociales (.825). En d'autres termes, cela signifie que toute augmentation du PIB lors de l'année précédent celle de la mise en œuvre du budget ira de pair avec une diminution relative du budget alloué aux pensions, tandis qu'elle sera accompagnée d'une augmentation des dépenses de politique sociale. Il en est de même en ce qui concerne le taux de chômage. Celui-ci est en effet corrélé négativement et significativement avec les pensions (-.817) et positivement avec celles de politique sociale (.814). Remarquons que ces indicateurs de PIB et de chômage sont plus faiblement corrélés entre eux (.713).

⁶ Selon les critères de Maastricht, le ratio dette publique/PIB devrait être de l'ordre de 60% alors que, en Belgique, il est toujours de 128,1% en 1992, 129,8% en 1995 et 116% en 1998. De plus, le besoin net de financement devrait être inférieur à 3% du PIB : de fait, en Belgique, il décroît de 8% en 1992 à 4,2% en 1995 et à 1% en 1998.

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

Nous pouvons ainsi conclure qu'une large part de l'évolution des dépenses publiques est proportionnelle au mouvement des deux indicateurs macro-économiques sélectionnés. Ces résultats, même s'ils ne nous permettent pas d'établir un quelconque lien causal, nous indiquent toutefois une tendance lourde : les dépenses liées à la politique sociale augmentent parallèlement à la croissance du chômage (cela semble évident car cette catégorie comprend également toutes les dépenses relatives aux allocations de chômage) et à l'augmentation du PIB, et inversement. Par contre, l'évolution du poids relatif des deniers publics alloués aux pensions s'avère être inversement proportionnel à celle du taux de chômage et de la croissance du PIB.⁷

4.4.2. Cycles politiques

Cycle partisan

Notre période d'étude recouvre divers cycles électoraux et partisans. En ce qui concerne les cycles partisans, entre 1990 et 1999, la Belgique a connu pas moins de cinq gouvernements différents, à savoir : Martens VIII (9/5/88 – 29/9/91), Martens IX (29/9/91 – 25/11/91), Dehaene I (7/3/91 – 21/5/95), Dehaene II (23/6/95 – 16/06/99) et Verhofstadt I (12/7/99 – 19/6/03). La formule gouvernementale belge a été modifiée au cours de la période analysée. Cependant, tous les gouvernements n'ont pas forcément participé au processus d'élaboration budgétaire. Ainsi, le gouvernement Martens IX est seulement entré en fonction le 29 septembre 1991, alors que le budget de l'année 1992 avait déjà été négocié et approuvé par les Chambres. Les compositions partisans pour les votes des 10 budgets nous intéressant sont reprises dans le Tableau 2.

Tableau 2. Compositions partisans des gouvernements de coalition lors des votes du budget (1990-1999)

Gouvernement	Composition	Année budgétaire
Martens VIII	CVP-PSC-PS-SP-VU	1990
Martens VIII	CVP-PSC-PS-SP-VU	1991
Dehaene I	CVP-PSC-PS-SP	1992
Dehaene I	CVP-PSC-PS-SP	1993
Dehaene I	CVP-PSC-PS-SP	1994
Dehaene II	CVP-PSC-PS-SP	1995
Dehaene II	CVP-PSC-PS-SP	1996
Dehaene II	CVP-PSC-PS-SP	1997
Dehaene II	CVP-PSC-PS-SP	1998
Verhofstadt I	VLD-PRL-PS-SP-Ec-Ag	1999

L'hypothèse du cycle partisan apparaît bien difficile à vérifier, vu l'homogénéité (l'année 1999 mise à part) apparente de la composition partisane des coalitions gouvernementales fédérales. En effet, les différences en terme d'accroissement du montant total du budget sont sensibles mais cependant pas représentatives. Si la formule CVP-PSC-PS-SP connaît un taux d'accroissement de 2,37%, les formules CVP-PSC-PS-SP-VU et VLD-PRL-PS-SP-Ecolo-Agalev connaissent respectivement des taux de croissance budgétaire de

⁷ En ce qui concerne les dépenses concernant la défense (soit la troisième catégorie en importance dans la ventilation du budget), le montant global du PIB est corrélé négativement avec le poids budgétaire relatif de la défense (-.791). Le taux de chômage est corrélé négativement et significativement avec les dépenses de défense (-.830).

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

3,71% et 2,00 %, ces dernières ne reposant que sur une seule mesure (qui ne peut donc être qu'indicative).

En ce qui concerne l'étude des corrélations entre ces différentes formules électorales, on peut remarquer que la répartition sectorielle des budgets des gouvernements Dehaene sont à la fois proches de ceux des gouvernements Martens (.990) et Verhofstadt (.995), quoique les corrélations obtenues ne soient pas clairement différentes de celles mesurées entre années. Il apparaît ainsi logique que les budgets des gouvernements Martens et Verhofstadt soient également fortement corrélés (.973), mais dans une moindre mesure.

En bref, les données à notre disposition ne nous permettent pas de vérifier l'hypothèse du cycle partisan, de par les restrictions imposées par la non-variance des formules de gouvernement. De même, l'étude des corrélations entre les coalitions au pouvoir ne distingue pas de différences idéologiques frappantes entre des gouvernements fédéraux qui ne sont sensiblement différents qu'à partir de 1999.⁸

Cycle électoral

En ce qui concerne le cycle électoral, trois élections se sont déroulées aux cours des 10 années étudiées: en 1991, 1995 et 1999. Si 1995 et 1999 sont des années aisément saisissables aux cours desquelles le vote du budget a précédé l'entrée en vigueur de celui-ci ainsi que, de quelques mois, la campagne électorale, l'année 1991 est atypique. En effet, les élections de 1991 ont eu lieu moins de deux mois après le vote du budget de 1992 par le pouvoir législatif : en d'autres mots, le budget n'a pas pu être instrumentalisé pour produire des effets positifs éventuels sur l'électorat. En revanche, il a fait partie intégrante de la campagne en tant qu'enjeu⁹ et non pas en tant que moyen pour « séduire » ou « acheter » l'électeur, par exemple en réduisant les impôts ou en faisant des « cadeaux électoraux » budgétairement et financièrement importants.

L'année 1999 illustre de manière exemplaire la présence d'un cycle électoral. Lors de la législature 1995-1999, cette dernière année connaît la plus grande croissance en termes absolus du budget fédéral. De même, parmi les quatre années de cette législature lors desquelles un budget a été approuvé, l'accroissement est le plus important entre 1998 et 1999 (3,83%) contre 2,21% pour 1997-1998 et 0,29% pour 1996-1997. En pourcentage du PIB, cette croissance s'avère être néanmoins négative puisqu'elle est de -0,089% pour 1998-1999, -0,176% pour 1997-1998 et -0,634% pour 1996-1997.

En ce qui concerne les élections de 1995, le tableau est plus nuancé. Lors de la législature 1991-1995, la croissance du budget s'est faite de manière assez linéaire et il est difficile d'y dégager une quelconque tendance vers l'accroissement des dépenses lors des périodes électorales : 2,73% de croissance entre 1992 et 1993, 2,47% entre 1993 et 1994 et 2,51% entre 1994 et 1995. Par contre, en pourcentages du PIB à prix courants, le budget

⁸ En effet, bien que la formule CVP-PSC-PS-SP-VU soit formellement différente de celle de CVP-PSC-PS-SP, le poids de la VU ne lui permettait pas d'avoir une influence particulièrement marquante sur les priorités budgétaires du gouvernement fédéral vu que son apport en termes de sièges n'était pas nécessaire afin que la coalition atteigne la majorité au Parlement.

⁹ Les données issues de l'agenda médiatique prouvent que la catégorie 165 (Budget) est particulièrement présente en 1991 car celle-ci atteint un score de 1,44% pour une moyenne sur la décennie de 1,04% (les années électorales 1995 et 1999 affichant un score respectif de 1,05% et 0,73%).

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

décroît de manière non uniforme avec des taux de l'ordre de -0,033% pour 1992-1993, -0,366% pour 1993-1994 et -0,142% pour 1994-1995.

L'influence des élections de 1991 sur l'étendue du budget de cette année-là est difficile à percevoir, non seulement pour les raisons déjà exprimées ci-dessus mais également parce que nous ne disposons pas de données concernant les années précédentes et qui nous permettraient d'étudier le budget de 1991 en terme d'accroissement par rapport aux exercices budgétaires antérieurs.

En terme de ventilation du budget par secteurs, l'analyse des différences qui pourraient exister au sein de la répartition des catégories thématiques ne permet pas d'identifier un éventuel cycle électoral. En effet, si 1999 est fort semblable aux trois années qui la précèdent au sein de la même législature (.999), les différences relatives pouvant exister entre l'année 1995 et les trois autres (.984) ont été en grande partie expliquées par des modifications externes à l'agenda – changement d'étiquettes – et ne démontrent en aucun cas une ventilation différente des budgets votés pour des années électorales.

4.4.3. Exécutif : accord de gouvernement et conseil des ministres

Accord de gouvernement

L'accord de gouvernement représente la formalisation de la négociation entre les différents partenaires constituant un gouvernement sur les politiques publiques à mettre en oeuvre tout au long de la législature. Ce document est, en Belgique, de première importance afin de saisir, non seulement les rapports de force entre partis, mais également les lignes de conduite générales qui seront appliquées dans les années à venir. L'accord de gouvernement a ainsi, a priori, une influence budgétaire considérable. Tout gouvernement belge de coalition a quatre ans afin d'appliquer au mieux cet accord et l'on pourrait supposer que le budget fédéral en fin de législature est plus proche de l'accord de gouvernement que le budget au début de la législature.

Sur base d'une évolution annuelle des catégories thématiques représentées dans le budget, nous pouvons étudier le lien statistique entre l'accord de gouvernement de 1992 et de 1995 avec les budgets – de début et de fin de législature – votés en 1992, 1994, 1995 et 1998.¹⁰ Nous constatons ainsi une légère augmentation du lien avec l'accord de gouvernement entre les premiers budgets de la législature (.28 pour 1992 et .32 pour 1995) et les derniers (.32 pour 1992 et .33 pour 1995). Bien que présente et tendant à suggérer que les budgets de fin de législature sont plus proches des accords de gouvernements que ne le sont ceux votés au début de la législature, cette relation statistique est très réduite compte tenu du faible taux d'association de ces valeurs.

Conseil des ministres

Les décisions du Conseil des Ministres constituent un autre moyen d'approcher quantitativement l'agenda gouvernemental. Lors des réunions hebdomadaires du Conseil des Ministres, les décisions nécessaires à la gestion du niveau de pouvoir fédéral sont prises. Les liens statistiques éventuels entre cet agenda et le budget peuvent s'avérer intéressants afin de

¹⁰ Les données disponibles ne permettent par contre pas d'étudier l'implémentation budgétaire de l'accord de gouvernement de 1999.

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

percevoir l'influence effective que pourrait avoir le Conseil des Ministres sur la ventilation du budget fédéral. Pour cet exercice, les données relatives sur base annuelle sont recalculées afin de les faire débiter au lendemain du vote du budget par le Parlement¹¹ jusqu'au jour précédent le vote du budget de l'année suivante.

Une association statistique entre l'agenda du Conseil des Ministres et le budget fédéral peut-être établie empiriquement. En effet, le taux de corrélation moyen pour les dix années atteint .55, avec de grandes variations entre les années (.37 pour 1992 et .69 pour 1997). Cependant, ces résultats significatifs sont à tempérer puisque les analyses faites aux temps t+1 et t-1 révèlent des résultats identiques, confirmant par-là la puissante inertie dans la ventilation budgétaire. Les différences entre années dans ces associations sont donc plutôt à chercher dans les grandes variations internes à l'agenda du Conseil des Ministres.

4.4.4. Parlement : production législative

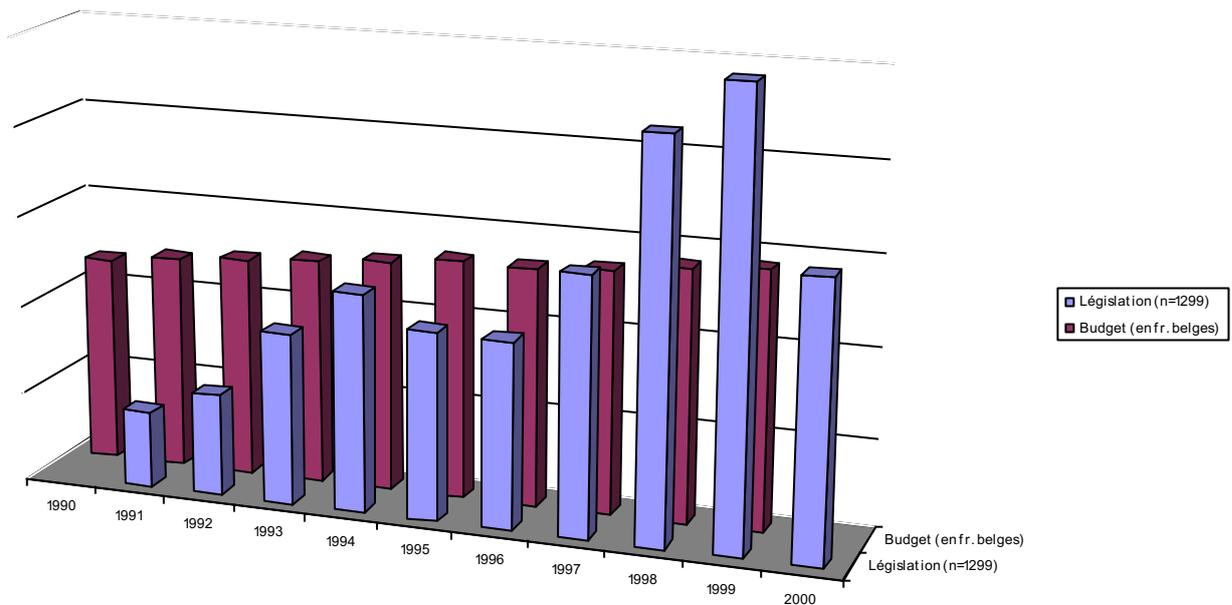
Le rôle joué par le Parlement dans la composition du budget est direct puisque que c'est cette assemblée qui doit formellement approuver chaque année le budget de l'année suivante. Afin de l'appréhender, il s'agit d'étudier les débats parlementaires y relatifs pour saisir l'influence des différentes factions dans la détermination des priorités budgétaires. Le budget et la production législative devraient être logiquement liés. En effet, il s'agit essentiellement de la même majorité parlementaire qui vote les budgets et qui adopte les lois fédérales. On pourrait ainsi supposer qu'aussi bien en termes absolus qu'en termes de thématiques abordées, le budget fédéral soit proche de l'ensemble de la production législative.

L'analyse comparée de l'évolution globale du budget et des lois votées (cfr. Graphique 7) ne démontre toutefois pas de similitudes flagrantes, ce qui se comprend finalement bien au regard des remarques faites sur le découplage (potentiel) entre l'importance (symbolique) d'une politique publique et le budget qui lui est allouée (cfr. point 4.3.3.). Elle révèle par contre que les deux agendas ne sont pas insensibles à la présence d'élections. En effet, si l'effet du cycle électoral n'est pas intrinsèquement prouvé pour le budget fédéral, il est présent en ce qui concerne la production législative puisqu'on y distingue une claire tendance vers l'accroissement des lois votées au fur et à mesure que l'on se rapproche de l'échéance électorale, en l'occurrence les années 1994 et 1999. Les évolutions parallèles sont peu marquées lorsque l'on met côte à côte les parts du budget prises par différentes politiques publiques et la production législative pour les thèmes y relatifs. Néanmoins, il est pertinent de signaler que le budget en matière d'ordre public croît sensiblement après une augmentation du nombre de lois concernant ce secteur (cfr. Graphique 8), lien probablement expliqué par les conséquences politiques de l'affaire Dutroux.

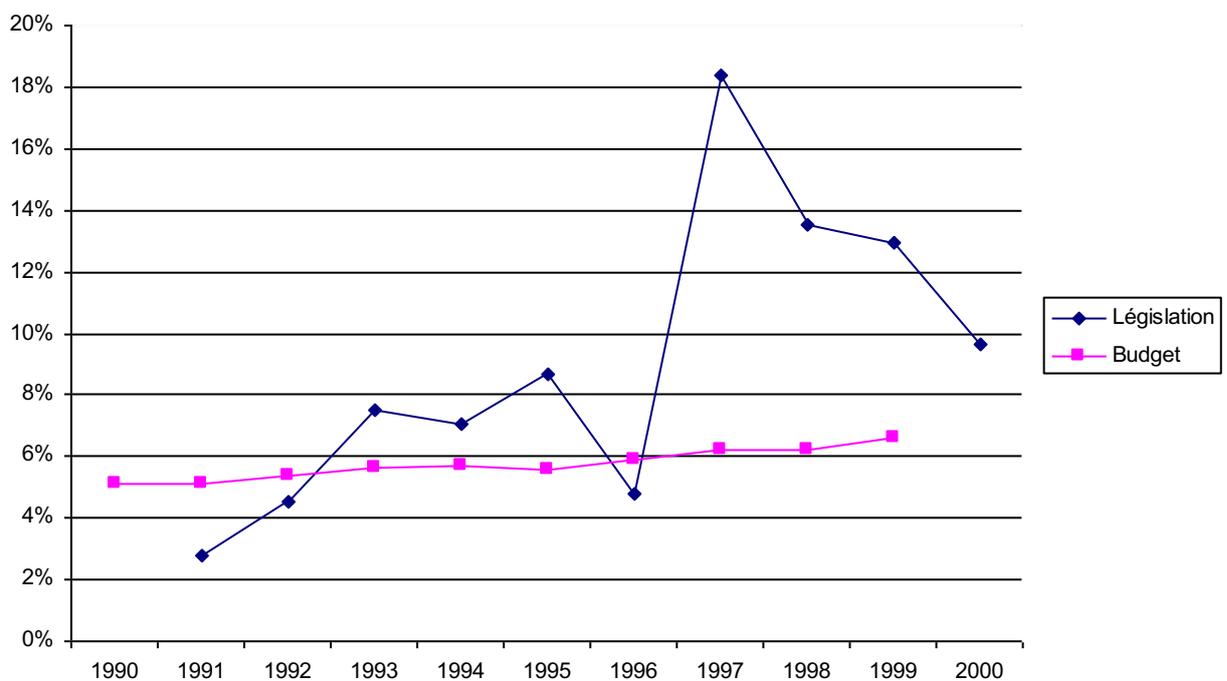
¹¹ Ce vote a lieu fin septembre jusque 1994 et fin octobre à partir de 1995.

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

Graphique 7. Evolution comparée du budget et de la production législative



Graphique 8. Evolution comparée des parts du budget et de la législation consacrées au thème « Ordre public » (en %)



Les liens statistiques observés entre l'agenda législatif et le budget sont très peu significatifs. Contrairement aux relations entre les décisions du Conseil des ministres et l'agenda budgétaire fédéral, les taux de corrélation s'élèvent ici en moyenne à .16 avec peu de variations entre les années, le plus faible taux étant constaté en 1991 (.08) et le plus fort en

Dandoy Régis, Varone Frédéric, "Le budget fédéral : un 'agenda politique' découplé des autres?", in Walgrave S., De Winter L., Nuytemans M. (eds.), *Politieke-agendasetting in België – Mise à l'agenda politique en Belgique (1991-2000)*, Academia Press, Gent, 2005, pp. 71-97.

1996 (.19). Ces maigres résultats, conjugués à l'incrémentalisme budgétaire, soulignent l'absence de relation statistique entre les agendas législatif et budgétaire.

4.4.5. Modèles intégrés: Acteurs politiques et inertie budgétaire

Dans cette dernière partie, nous testons deux modèles tentant d'expliquer les variations temporelles entre catégories du budget fédéral. De manière identique aux tests précédents, les données journalières concernant les décisions du Conseil des ministres ainsi que les lois votées au parlement fédéral sont codées de sorte à commencer le jour suivant le vote du budget et se clôturer le jour précédent ce vote.

Un premier modèle se penche sur le degré d'explication du budget par l'action conjointe du contenu des décisions du Conseil des ministres et de celui des lois effectivement votées. Le modèle de régression linéaire utilisé ici présente des résultats variables d'année en année. En effet, si l'influence conjuguée des variables représentant l'exécutif et le législatif semble dérisoire pour l'année 1992 ($R^2 = .121$), l'année 1997 présente à certains égards des preuves significatives de liens causaux entre l'influence conjointe du Conseil des ministres et du Parlement et le contenu effectif du budget ($R^2 = .524$). Cependant, cette constatation est à modérer puisque, en moyenne, la répartition entre les catégories du budget n'est expliquée qu'à 31% par les variables de l'exécutif et du législatif sélectionnées.

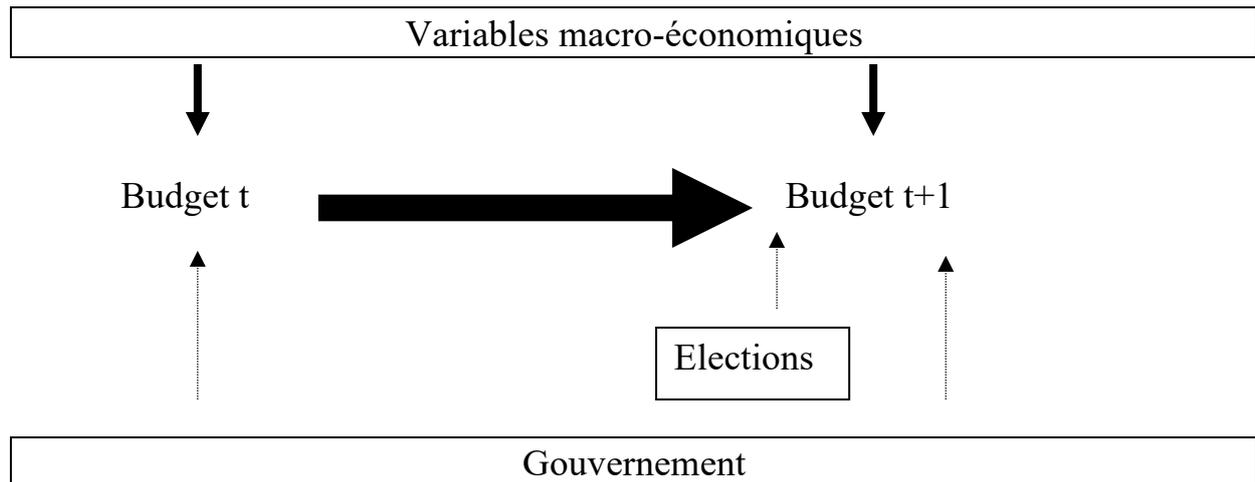
Si l'on analyse plus en détail, les coefficients des décisions du conseil des ministres apparaissent alors tous statistiquement significatifs et de nature positive. La variation du poids de ces coefficients a du reste une influence considérable sur la capacité explicative du modèle. Ainsi, en 1997, le coefficient de l'exécutif atteint .836 et contribue en grande partie aux 52% d'explication produits par le modèle. Les coefficients des lois votées par le parlement sont quant à eux très variables. Soit ils ne sont pas significatifs – cinq années sur neuf – soit ils ne sont pas très importants mais toujours de signe négatif. En d'autres mots, cela signifie que l'agenda législatif explique peu la répartition du budget et que les thèmes qui ne sont pas abordés lors du processus de production législative le sont lors de la détermination du budget.

Un second modèle consiste à observer le poids explicatif de la conjonction de trois variables afin d'expliquer l'agenda budgétaire : les décisions du Conseil des ministres, les lois adoptées par le Parlement et le budget fédéral de l'année précédente. L'interprétation des résultats de ce modèle est relativement simple. L'insertion du budget de l'année précédente dans le modèle décuple les capacités explicatives de celui et approche bien souvent 99% d'explication du budget de l'année considérée. Dans ces chiffres globaux, le rôle joué par les agendas gouvernementaux et législatifs semble presque négligeable car les coefficients significatifs obtenus n'ont quasiment aucun poids dans l'explication globale du modèle. Les hauts coefficients du budget au temps t-1 obtenus permettent d'affirmer que seul le budget des années précédentes détermine le contenu du budget de l'année actuelle.

4.5. Conclusion

Le principal enseignement que l'on peut retirer de cette étude exploratoire est que l'agenda budgétaire au niveau fédéral semble bel et bien découplé des autres agendas gouvernementaux ou parlementaires. Les liens statistiques étudiés démontrent la faiblesse des influences réciproques. A titre de récapitulation des enseignements partiels présentés plus hauts, le graphique 9 résume les liens observés entre les agendas.

Graphique 9. Liens entre l'agenda budgétaire et les autres agendas¹²



En effet, le budget fédéral est soumis à deux contraintes majeures. La première concerne la très forte inertie basée sur les budgets précédents. Toutefois, cet incrémentalisme n'est pas à la hausse (comme généralement postulé théoriquement) mais, au contraire, démontre une baisse quasi continue de la taille du budget. Cette tendance peut s'expliquer en grande partie par la seconde contrainte, de nature institutionnelle cette fois, que constitue la Section « besoins de financement » du Conseil Supérieur des Finances. Celle-ci impose en effet au budget un « chemin » étroit afin d'encadrer les évolutions budgétaires à venir et de permettre à la Belgique de respecter ses engagements européens, dans le cadre du pacte de stabilité en premier lieu.

Compte tenu de cette double limitation, à laquelle il faut encore ajouter l'influence certaine des évolutions macro-économiques, il subsiste des marges de manœuvre limitées pour les acteurs politiques. Les cycles électoral et partisan ne semblent pas avoir d'influence prépondérante et systématique sur le contenu du budget, tout comme l'influence des activités gouvernementales ou parlementaires demeure somme toute limitée.

¹² L'épaisseur des traits signale l'importance estimée du lien.