



INSTITUT  
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
DE QUÉBEC

PRIX  
D'EXCELLENCE

2009

*PRIX TRAVAIL ÉTUDIANT*

Pierre-Olivier Bédard

---

Finances publiques, tragédie des communaux et relations de pouvoir

---

Session hiver 2009

Cet essai fut produit dans le cadre du séminaire intitulé *Politique et finances publiques*, sous la direction de M. Louis Imbeau, professeur titulaire en science politique à l'Université Laval.

## Finances publiques, *tragédie des communaux* et relations de pouvoir

Le processus budgétaire peut être compris comme décrivant la façon dont les décisions concernant l'allocation des finances publiques sont prises. En somme, le processus budgétaire est la réponse à la question quant à savoir qui obtient quoi, quand et de quelle façon (Von Hagen & Harden, 1995 : 772). Dans la mesure où il est posé que les niveaux de dépenses publiques, de déficits et de dette publique ont connu une croissance dans la plupart des démocraties occidentales, certains chercheurs tendent à reconnaître que l'institution budgétaire en soi est un déterminant important de la nature du budget (Alesina & Perotti, 1999 : 14).

Dans cette optique, Velasco (1998, 1999, 2000) présente un modèle permettant d'illustrer comment l'interaction d'acteurs évoluant dans une configuration institutionnelle donnée peut conduire à une croissance insoutenable des dépenses publiques. En fait, Velasco, sur un ton plus dramatique, évoque par analogie l'idée de *tragédie des communaux*, où chacun s'approprie un maximum de ressources communes, et cela même au détriment de la viabilité de cette ressource, ce qui se traduit inévitablement en déficit et dette publique.

Comme nous le verrons dans le présent essai, les interactions que suppose la théorie de Velasco peuvent être saisies en termes de relations de pouvoir. Dans le contexte décrit par Velasco, les acteurs les plus à même de maximiser leur part des ressources communes sont ceux qui détiennent et exercent un pouvoir important dans le processus budgétaire. Pour les fins de cet exercice, il nous sera donc nécessaire, dans un premier temps, de clarifier notre conception de la notion de pouvoir et de ce que constitue le processus budgétaire. Ensuite, après avoir exposé les postulats de la théorie de la tragédie des communaux, nous serons amenés à schématiser les relations de pouvoir pertinentes dans ce contexte. Enfin, nous conclurons par un bref éclairage quant à l'apport de cette nouvelle conceptualisation.

## 1. Pouvoir, ressources et institutions

La notion de pouvoir constitue un véritable enjeu définitionnel au sein de la science politique. Une multitude de conceptualisations et de définitions furent proposées et critiquées. Il n'est suffisant pour s'en convaincre que de s'immiscer dans le «power debate» tel qu'on le retrouve dans la littérature anglo-saxonne. Traiter de relations de pouvoir nous impose avant toute chose de fixer ce qui servira de base aux discussions subséquentes dans le cadre de cet essai. Pour ce faire voyons à présent quelques définitions pertinentes. Tout d'abord, la définition classique de Robert Dahl : «A has power over B to the extent to which A can get B to do something which B would not otherwise do» (Dahl, 1968: 6). Cette définition souligne à juste titre le fait que l'exercice du pouvoir implique autrui (*power-over*) et non seulement l'obtention d'un résultat souhaité (*power-to*). Toutefois, on aura tôt fait de remarquer que l'acception de Dahl s'avère limitée, notamment dans la mesure où l'exercice du pouvoir est assimilable à une sous-catégorie des relations causales (Dahl, 1968 :16). À cet effet, il serait probablement plus juste de considérer le pouvoir en tant que potentialité. Un individu peut avoir du pouvoir sans que celui-ci ne soit actualisé. La manifestation observable du pouvoir n'est ainsi que l'actualisation de cette capacité. Retenons simplement ici, avec Dahl, la notion de pouvoir social et, en réaction à lui, le fait que le pouvoir est une capacité, un attribut potentiel (*dispositional*).

Dans une toute autre perspective, Lukes nous amène à concevoir le pouvoir sur la base des intérêts impliqués par la relation. Il propose la définition suivante du pouvoir : «[...] the capacity to advance one's interest and affect the interests of others, whether negatively or positively» (Lukes, 2007: 60). Donc, on dira d'un individu qu'il a du pouvoir s'il a la capacité de faire valoir son intérêt, possiblement en affectant ceux des autres. On conçoit bien qu'un individu parvenant à modifier le comportement d'autrui puisse y parvenir en agissant sur sa perception de l'intérêt propre de cet individu. Mais plutôt que d'entrer dans cette discussion sur la notion d'intérêt, retenons que l'individu a du pouvoir sur autrui s'il a la capacité d'agir l'idée que se fait un individu de sa situation. La définition de Lukes est certes éclairante, mais demeure insatisfaisante puisque difficilement opérationnelle. Par quelle voie le pouvoir d'un individu sur un autre se manifeste-il ?

Suivant Brian Barry, les perceptions et croyances jouent un rôle certain dans l'explication du pouvoir de sorte que : «A has power over B if A has the ability to bring about desired actions on the part of B by exploiting B's belief that A can make B worse off contingently on B's behaviour» (Barry, 2002: 161). On peut concevoir cette dernière définition comme ajoutant à celle de Dahl en ce qu'elle focalise sur le résultat de la relation, soit une action désirée de B, mais en précisant

l'intermédiaire. Lorsque Barry affirme que le pouvoir s'exerce par la capacité de faire croire que l'on est en mesure de détériorer la situation de la personne influencée, c'est donc dire qu'un individu agit sur la structure d'incitation d'un autre : «Social power has as its instrument the ability to change another party's incentive» (Barry, 2002 : 161). Dans ce cas-ci, l'individu agit sur le coût associé à l'action, soit la possible détérioration de la situation de l'individu sous influence.

On peut concevoir cette évaluation des coûts et bénéfiques, du point de vue strictement individuel, comme relative au bien-être subjectif de l'individu. Autrement dit, la notion de pouvoir peut être saisie comme capacité d'agir sur la structure d'incitation d'autrui, dont la notion de bien-être subjectif constitue en quelque sorte un critère normatif permettant d'évaluer coûts et bénéfiques. C'est précisément ce que Barry affirme alors qu'il traite, par exemple, de la relation entre électeurs et élus : «[...] anyone who can lower the subjective welfare of the voters has a means of power over the government» (Barry, 2002 : 172). Puisque le gouvernement, par son action et sa rhétorique, a la capacité de moduler le bien-être objectif et subjectif des électeurs, autrement dit de modifier leur structure d'incitation, on peut retourner l'argument de Barry et affirmer que le premier dispose d'un certain pouvoir sur les seconds. C'est cette notion de pouvoir, comme capacité de modifier la structure d'incitation d'autrui afin de parvenir à un résultat souhaité, qui sera donc retenue, à titre de synonyme d'influence, pour les fins du présent essai.

Toutefois, des interrogations demeurent. Qu'est-ce qui est à la base de cette capacité ? Quelles sont les ressources qui sont mobilisables dans une relation de pouvoir ? Suivant la typologie proposée par Imbeau, ces ressources sont essentiellement de trois ordres, soit l'autorité, la richesse et le savoir (Imbeau 2006 : 173). Tout comme il serait fallacieux de faire équivaloir le pouvoir avec son exercice, il serait probablement fallacieux de faire équivaloir les ressources dont dispose un individu avec son pouvoir. C'est précisément ce que Lukes met en évidence lorsqu'il traite d'«exercice fallacy» et de «vehicule fallacy» (Lukes, 2007 : 59). Puisque nous avons établi que le pouvoir est potentiel, il apparaît que ces ressources sont à la source de cette disposition, sans en être une condition suffisante. Par ailleurs, l'individu qui cherche à exercer une forme de pouvoir sur autrui reconnaît implicitement, par ce fait même, le pouvoir potentiel de l'autre. Ainsi, l'influencé dispose également de ressources potentiellement mobilisables pour parvenir à un certain résultat par l'acteur influent. Si l'influencé était totalement dénué de pouvoir, la tentative d'influence serait futile.

Enfin, ces différentes ressources impliquent des méthodes d'actualisation caractéristiques. L'usage de l'autorité suppose une *menace* potentielle et crédible, le recours à la richesse implique l'*échange* et enfin, le savoir est employé à travers la *persuasion*. Pour synthétiser :

The influencer tries to produce a desired outcome through using a resource that she controls- authority, wealth or knowledge- in order to modify the incentive structure of the influenced so that he does something that he would not do otherwise thus promoting the influencer's objective (Imbeau 2007: 180-181).

Jusqu'ici les définitions explorées peuvent être dites individualistes, intentionnelles et actives. Pour enrichir notre compréhension de la notion de pouvoir, il serait possible de considérer d'autres dimensions du pouvoir. Lukes, dont il a été question plus haut, nous propose une avenue intéressante à certains égards. Bien que cautionner l'approche de Lukes puisse nous mener dans une impasse, on peut toutefois gagner en compréhension en reconnaissant que les relations de pouvoir sont modelées par des relations sociales structurellement constituées (Haugaard, 2005 : 38). La possible impasse provient de la difficulté à distinguer l'exercice du pouvoir proprement dit de la contrainte institutionnelle. Clarifier empiriquement de telles nuances excède de toute évidence les objectifs de cet essai, mais il nous apparaît plausible de postuler que les institutions encadrant les relations de pouvoir contraignent celles-ci et déterminent, en partie du moins, l'issue de ces interactions. Ces institutions sont donc importantes, non pas nécessairement *en elles-mêmes*, mais dans leur impact sur le comportement individuel. Nous dirons ainsi que ces institutions sont non-neutres: «[...] although the evidence is not conclusive, the preponderance of studies suggest that institutions are not simply veils [...] but are important constraints» (Alesina & Perotti, 1999: 14).

Cette dernière observation nous amène à présent à retourner à notre centre d'attention principal, soit les institutions budgétaires. On définira celles-ci comme l'ensemble des règles et régulations à partir desquelles les budgets sont formulés, adoptés et mis en œuvre (Alesina & Perrotti, 1999 : 13). Admettant comme nous venons de le faire que les institutions déterminent, en partie du moins, la nature des relations qu'elles encadrent, il semble conséquent d'affirmer que les institutions budgétaires ont un impact sur les décisions résultant de ces interactions : «Institutions frame the decisions made within them» (Von Hagen, 1995 : 772). Encadrant les relations, l'institution détermine les *possibilités* d'issues de ces interactions. Avant d'aborder spécifiquement la théorie de la tragédie des communaux, qui s'inscrit définitivement dans cette approche institutionnelle, nous apporterons quelques précisions sur le processus budgétaire lui-même.

## 2. Rôles et positions dans le processus budgétaire

Rappelons tout d'abord la conceptualisation classique de Wildavsky (1964). Celui-ci conçoit essentiellement deux groupes d'acteurs prenant part au processus budgétaire, soit des promoteurs de dépenses (*spenders*) et des gardiens des finances publiques (*guardians*). Alors que les premiers ont principalement pour rôle de faire la promotion de leur secteur d'activité, et par conséquent de chercher à maximiser leur part du budget, les seconds ont en contrepartie pour rôle de coordonner et de contenir l'agrégation des préférences budgétaires. Ces acteurs interagissent sur la base des rôles définis par l'institution budgétaire. Autrement dit, chaque acteur joue un rôle qu'il est possible de concevoir sur la base de sa *position institutionnelle* (Imbeau, 2000: 147). Chacun s'attend à certains comportements de la part des autres en vertu de leur position, de leur rôle. Par exemple, comme l'affirme Good : «In part, spenders are judged by guardians on whether and how well they spend» (Good, 2007: 74). C'est dans cet esprit que l'on peut concevoir, comme le fait Wildavsky, le processus budgétaire comme une configuration stable d'attentes mutuelles (*stable pattern of mutual expectations*), limitant par le fait même les incertitudes quant à leurs interactions (Wildavsky, 1964 : 161).

On peut prolonger le raisonnement en affirmant que chacun des acteurs, sur la base du rôle qu'il occupe, met de l'avant une vision particulière du budget (Imbeau, 2004 : 142, Von Hagen, 2002). Le promoteur de dépenses, faisant la promotion de son intérêt propre, n'a, en théorie, que peu de considérations pour le budget dans son entièreté, pour son coût agrégé. En revanche, l'autorité budgétaire centrale, censée représenter l'intérêt collectif, traduit une vision plus globale alors qu'elle cherche à faire prévaloir une forme de discipline budgétaire, considérant le coût total des mises sectorielles ainsi que la contrepartie fiscale qui incombe à tous les contribuables.

De toute évidence, le comportement d'un individu n'étant pas entièrement déterminé par sa position institutionnelle, on peut à juste titre supposer que l'*attitude* d'un individu par rapport à son rôle soit variable (Imbeau, 2000 : 149). Cette attitude peut être modelée par un ensemble de facteurs, mais retenons seulement ici qu'un acteur peut intégrer des considérations qui sont en principe attribuable à un autre acteur. Par exemple, il n'est pas totalement inimaginable qu'un ministre sectoriel, promoteur de dépenses, soit soucieux de l'équilibre budgétaire, notamment dans un contexte où la *priorité* serait mise sur la discipline budgétaire. Ou inversement, un ministre des finances peut adopter une vision partielle dans un contexte de crise par exemple, où des priorités autres que la discipline budgétaire sont établies.

C'est donc dire que les acteurs du processus budgétaire évoluent dans un univers où certaines priorités sont établies: «Government priorities shape budgeting, and budgeting shapes government priorities» (Good, 2007: 94). Et si ces priorités sont ainsi établies, c'est que certains y travaillent. Ce sont ceux que Good nomme les *priority-setters*. On peut naturellement identifier certains acteurs tels le premier ministre, le ministre des finances ou certains ministres-clés comme étant en mesure d'imposer ou de modifier l'agenda gouvernemental. Tout dépendant de l'arrangement institutionnel, on peut imaginer que ces différents acteurs aient un poids relativement important sur ce plan. Good considère également l'importance d'un autre type d'acteur, qu'il nomme les *financial watchdogs*, qui ont pour rôle de scruter les pratiques financières du gouvernement<sup>1</sup>. Toutefois, par la nature de leur activité, on considèrera qu'ils interviennent *ex post*, une fois le budget mis en application (Good, 2007 : 139). Cela dit, ils ont une certaine influence sur le climat général dans lequel se déroule le processus budgétaire, notamment vis-à-vis des électeurs.

En somme, l'institution budgétaire, chapeautant les interactions qui prennent place dans le processus d'élaboration budgétaire, fixe les rôles des acteurs et, ce faisant, distribue l'*influence stratégique* relative de chacun (Von Hagen, 2002 : 270). On est ainsi amené à considérer l'institution budgétaire comme une configuration donnée de relations. À cet effet, la théorie de la tragédie des communaux nous présente une conceptualisation idéal-typique des relations de pouvoir prenant place au sein d'un processus budgétaire qualifié de fragmenté.

### 3. Tragédie des communaux et fragmentation

L'idée générale qui sous-tend la théorie de la tragédie des communaux (Velasco, 1998, 1999, 2000 ; Von Hagen, 2002) est que les finances publiques sont le fait d'une exploitation par une multitude d'acteurs concurrents et égoïstes, s'appropriant les fonds publics au-delà d'un seuil collectivement souhaitable<sup>2</sup>, ce qui se traduit en une augmentation des dépenses publiques. S'il y a tragédie, c'est que cette croissance excède la capacité financière du gouvernement, ce qui en pratique peut signifier déficits et dette publique<sup>3</sup>. Cette théorie se fonde pour l'essentiel sur trois postulats quant aux acteurs prenant part au processus budgétaire. Tout d'abord, plutôt que de considérer le décideur public comme étant

---

<sup>1</sup> On pense ici, au Canada, au rôle de la Vérificatrice Générale.

<sup>2</sup> Évidemment, juger du caractère souhaitable d'un certain seuil de dépenses publiques se veut éminemment normatif, et par conséquent tombe hors des considérations du présent essai. Les connotations associées à de telles formules sont attribuables à Velasco lui-même.

unique et bienveillant, la théorie de la tragédie des communaux, postule que l'on est en présence au sein de la société d'une multitude de groupes aux intérêts spécifiques. De surcroît, chacun de ces groupes profite d'un type de dépense publique. Corollairement, le second postulat est à l'effet que l'autorité budgétaire centrale<sup>4</sup> est faible en ce qu'elle subit l'influence des différents groupes qui cherchent à faire croître la part des ressources communes dont ils bénéficient. Enfin, il est postulé que chaque acteur agit sous les mêmes contraintes budgétaires, c'est-à-dire que chaque groupe a un accès égal aux finances publiques, considérées comme ressources communes (*common-pool resources*<sup>5</sup>). Il est entendu que ces ressources communes sont essentiellement financées par l'imposition des contribuables. Appliquant ces trois postulats de façon dynamique au processus budgétaire, nous sommes en présence de groupes aux intérêts concurrents en mesure de contrôler la part du budget qui leur est attribuée en agissant de façon concertée sur le ministre sectoriel (Velasco, 2000 : 110) qui représente et fait la promotion de leurs intérêts auprès de l'autorité budgétaire centrale, qui lui acquiesce aux demandes. Ou pour le présenter selon les termes de Wildavsky (1964), le promoteur de dépenses tire les ficelles du processus budgétaire à sa faveur face à un gardien des finances publiques inefficace. C'est donc dire que le résultat est sous-optimal et qu'un décideur unique et bienveillant aurait agi autrement.

On comprend bien que l'énonciation du premier postulat, concernant les motivations des décideurs, implique l'insertion du processus budgétaire dans un contexte de représentation politique. En mettant de l'avant l'intérêt du groupe représenté, le ministre sectoriel ne cherche qu'accessoirement à maximiser l'utilité de celui-ci; il cherche avant tout à maximiser sa propre utilité qu'il obtient par l'intermédiaire des dépenses sectorielles. Velasco nous le fait remarquer par ce passage :

[...] those in control of the purse strings aim to maximize not just the utility of the average individual, but also the utility (prestige, clout, electoral popularity, chances for climbing up the political ladder) that they themselves get from fiscal spending (Velasco, 1998: 166).

---

<sup>3</sup> Pour alléger, nous référerons subséquemment au phénomène de croissance des dépenses publiques de façon générique, tout en gardant à l'esprit que celui-ci entraîne potentiellement déficits et dette publique. Ces phénomènes apparaissent comme liés dans la formulation théorique de Velasco.

<sup>4</sup> Cette autorité budgétaire peut être composée d'un seul ou de plusieurs acteurs, tout dépendant de la configuration institutionnelle en question. En pratique, au Canada par exemple, interviennent également le secrétariat du Conseil du Trésor, le Cabinet du Premier ministre, etc. Pour fins de simplification, on considérera cette autorité budgétaire centrale comme étant principalement incarnée par le Ministre des Finances.

<sup>5</sup> On caractérise ainsi les ressources communes comme un type de bien pour lequel on peut difficilement limiter l'accès (*exclusion*) et ayant un haut niveau de soustrayabilité (*subtractability*). On retrouve cette caractérisation classique des biens (public, privé, de club et ressources communes) notamment chez Ostrom (1994).

La logique qui opère ici peut être décrite en les termes utilisés par Mansbridge, lorsqu'elle traite de *représentation anticipatrice*, où l'action du décideur public est fonction de possibles sanctions à son sujet lors d'éventuelles élections (Mansbridge, 2003 : 516). Les agissements du ministère sectoriel sont donc guidés par les réactions anticipées des électeurs. Dans le cas de notre théorie, le ministre sectoriel porte les demandes du groupe d'intérêt sachant qu'il aura (mais cela demeure hypothétique) leur support électoral aux élections suivantes. En contrepartie, le ministre sait surtout que cette même base électorale a le pouvoir de le sanctionner. La représentation des ces intérêts spécifiques, se traduisant à terme par des dépenses sectorielles, est ainsi une condition nécessaire au succès électoral du ministre promoteur de dépenses (Savoie, 1990 : 204).

Le phénomène à l'étude est certes attribuable aux agissements d'une multitude d'acteurs, mais il n'en demeure pas moins que le facteur explicatif principalement mobilisé par l'auteur soit le mode d'appropriation des ressources, c'est-à-dire le processus budgétaire. Le schème explicatif est donc structural et non actanciel (Berthelot, 1990). La nature du processus budgétaire et de la structure de négociation expliquerait, pour une part du moins, le phénomène de croissance des dépenses publiques. Dans ce cas précis, le processus budgétaire pourrait être dit *bottom-up*. On le qualifiera plus précisément de *fragmenté*, en le définissant comme suit :

Fragmentation can arise when there are many actors involved in the budget process, and when the decision-making processes in which these decision makers interact diffuses power (Poterba & Von Hagen, 1999: 3).

Le processus budgétaire distribue ainsi le pouvoir d'une telle façon que le ministre des finances, tel qu'évoqué par le deuxième postulat, est faible. En contrepartie, cela équivaut à dire que le processus budgétaire fragmenté accorde une place prépondérante, voire surdéterminante, au ministre sectoriel dans la structure de négociation budgétaire. La position, *de jure* ou *de facto*, du ministre sectoriel vis-à-vis du ministre des finances est donc essentielle pour expliquer le phénomène à l'étude (Alesina & Perotti, 1999 : 23). On peut donc dire que la fragmentation du processus budgétaire est en quelque sorte le reflet de la dispersion du pouvoir au sein de ce processus, opérant à la faveur du ministre sectoriel, et par extension, des groupes que celui-ci représente. La croissance des dépenses publiques est ainsi une externalité engendrée par l'interaction des acteurs dans un tel contexte, d'où émerge un biais à la faveur de dépenses excessives.

Pour préciser la nature de ce biais, rappelons que le ministre sectoriel, comme prolongement du rôle que lui confère sa position institutionnelle, met de l'avant une vision partielle du budget. Conséquemment, une institution budgétaire

établissant une configuration de pouvoir favorable à celui-ci procède d'une internalisation biaisée des coûts réels et totaux des mises sectorielles. C'est en ce sens que l'on affirme que le processus budgétaire fragmenté engendre un incitatif indésirable : «[...] because the benefits from spending accrue fully to each group, while the costs are spread over all groups, incentives are distorted and a 'spending bias' emerges» (Velasco, 2000: 108). La théorie de la tragédie des communaux se fonde précisément sur une divergence importante entre l'utilité sociale marginale et le coût social marginal des politiques sectorielles. En fait, plus le nombre d'acteurs puisant dans les ressources communes est grand, plus le coût marginal apparaît faible (Von Hagen, 2002 : 269). Le niveau de dépenses publiques est ainsi attribuable à l'inefficacité du processus budgétaire à opérer des incitatifs contribuant à la discipline fiscale : «If spending ministers are left to determine their own budgets, they will select amounts that are larger than what is collectively optimal for the government in power» (Hallerberg & Von Hagen, 1999 : 212).

Il apparaît ainsi clairement que l'allocation budgétaire se veut le résultat d'un processus politique dans lequel le pouvoir de dépenser (*spending power*) est entre les mains d'une multitude d'acteurs agissant égoïstement (Velasco, 1998 :166), c'est-à-dire ceux- là mêmes qui sont enclins à maximiser leur part des ressources communes. Après avoir formulé ce constat, la nature des relations prenant place dans ce contexte appelle à être précisée. De façon claire, qui a du pouvoir sur qui ? Qu'est-ce qui est visé par cette relation ? Qu'est-ce qui rend possible ces relations de pouvoir ? Quelles sont les ressources mobilisées ? Y a-t-il d'autres acteurs pertinents à considérer sous cet angle ? C'est à ce type de questionnements que nous nous confronterons dans la prochaine section, ce qui nous permettra d'apporter un éclairage particulier à la théorie de la tragédie des communaux.

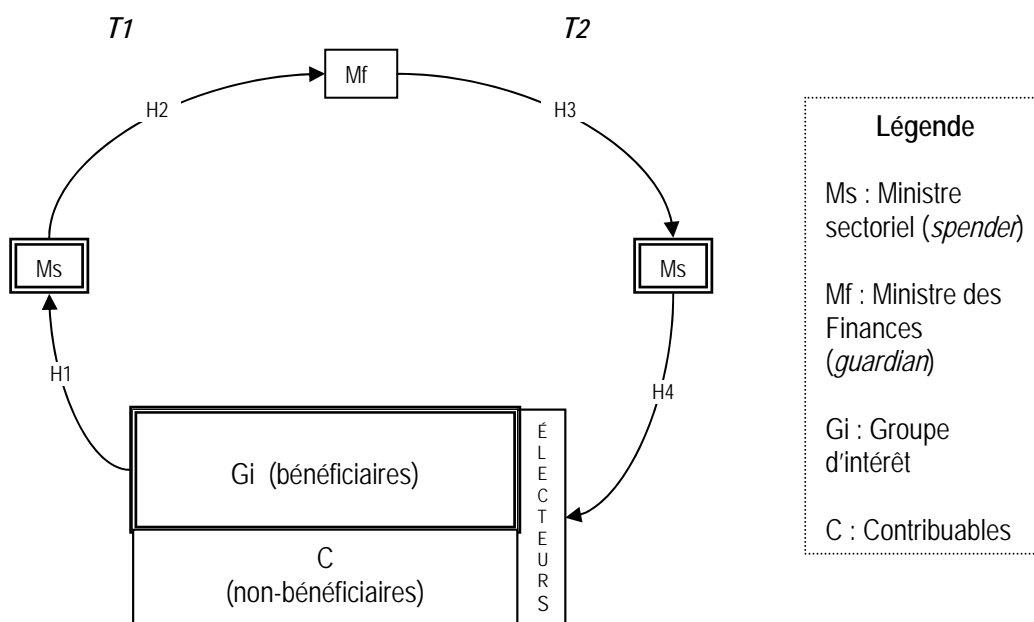
#### **4. Les relations de pouvoir derrière la tragédie des communaux**

Les relations considérées ici prennent place dans le contexte d'un processus budgétaire fragmenté tel qu'on vient de le définir. Pour fins de simplification conceptuelle, nous limiterons notre univers d'observation au stade de formulation budgétaire impliquant des négociations entre membres du cabinet, tout en gardant à l'esprit que le processus budgétaire implique évidemment plusieurs autres étapes. Nous supposerons également un contexte de démocratie parlementaire. Initialement, la théorie postule une relation bilatérale entre un ministre sectoriel et le ministre des finances. Vu l'importance de la logique (ré)électorale dans cette théorie, il nous apparaît pertinent d'ajouter les électeurs comme

acteurs. Ceux-ci seront représentés en deux groupes distincts, soit des groupes d'intérêts et des contribuables. Les premiers bénéficient directement de politiques sectorielles et les seconds ne sont pas directement bénéficiaires de politiques spécifiques mais demeurent important puisque finançant l'essentiel des ressources communes. On peut considérer que les constituants du ministre sectoriel sont ces groupes d'intérêts spécifiques alors que le ministre des finances représente l'intérêt collectif, soit le contribuable moyen. Ces relations sont représentées schématiquement par la figure 1.

Dans cette figure, les flèches indiquent une relation de pouvoir ainsi que la direction de celle-ci. Les encadrés en gras désignent ceux dont l'*influence stratégique* est prépondérante dans ce contexte spécifique. Finalement, on distingue essentiellement deux périodes temporelles où prennent place les relations de pouvoir (T1 et T2).

Figure 1. Relations de pouvoir dans le processus budgétaire fragmenté



L'essentiel de ces relations est résumé plus bas par le tableau 1. Les ressources identifiées sont celles de la typologie d'Imbeau (2007) discutée plus haut. Le raisonnement est que l'acteur influent emploie ses ressources pour que l'influencé emploie les siennes pour obtenir un résultat souhaité. Chacune des relations est également associée au phénomène décrit par la théorie. Nous verrons à présent chacune de ces relations.

Tableau 1. Caractéristiques des relations de pouvoir à l'étude

Sigle de la relation hypothétique	Temps	Acteurs, relations et ressources de pouvoir impliqués	Phénomène décrit par la théorie
H1	T1	$\begin{array}{ccc} \text{Gi} & \longrightarrow & \text{Ms} \\ \text{(autorité)} & & \text{(autorité)} \\ & & \text{(connaissance)} \end{array}$	<i>Pression politique dans un contexte de représentation anticipatrice.</i>
H2	T2	$\begin{array}{ccc} \text{Ms} & \longrightarrow & \text{Mf} \\ \text{(autorité)} & & \text{(autorité)} \\ \text{(connaissance)} & & \end{array}$	<i>Négociation budgétaire au sein de l'exécutif.</i>
H3	T2	$\begin{array}{ccc} \text{Mf} & \longrightarrow & \text{Ms} \\ \text{(autorité)} & & \text{(richesse)} \end{array}$	<i>Décision budgétaire, allocation des ressources communes.</i>
H4	T2	$\begin{array}{ccc} \text{Ms} & \longrightarrow & \text{Gi} \\ \text{(richesse)} & & \text{(autorité)} \\ \text{(connaissances)} & \searrow & \text{Contr.} \\ & & \text{(richesses)} \end{array}$	<i>Dépenses budgétaires sectorielles.</i>

#### 4.1 Pression politique et représentation anticipatrice

La première relation dont il est question ici se fonde sur le premier postulat de la théorie, tel qu'explicité plus haut. On affirmait que les divers groupes d'intérêts étaient en mesure de fixer le niveau de dépenses correspondant à leurs préférences. Mais pour ce faire, ils agissent par personne interposée sur l'autorité budgétaire centrale. À travers le ministre sectoriel qui représente les intérêts de ces groupes, les groupes d'intérêts parviennent à mettre de l'avant leur intérêt au sein du processus budgétaire. Autrement dit, la capacité du groupe à parvenir à la situation recherchée (ie. accroître le niveau de ressources publiques qui leur est dédié) dépend de sa capacité à influencer le ministre sectoriel. Cette relation prend place au temps 1, c'est-à-dire préalablement à la décision budgétaire proprement dite.

Bien que l'on puisse imaginer que le ministre ne fasse que porter l'intérêt du groupe, on remarquera à la lumière de ce qui a été dit plus haut que l'intérêt du groupe se confond dans une certaine mesure avec celui du ministre sectoriel. Comme le ministre est motivé par sa propre réélection et conséquemment qu'il agit en considérant le réflexe attendu des électeurs, il jugera que le groupe a la capacité de détériorer sa situation, essentiellement par voie de sanction électorale. Cette possibilité a pour effet de modifier la structure d'incitation du ministre influencé, qui considère comme un gain

d'utilité de proposer une augmentation de ressources attribuée à ce groupe et de voir à ce que la demande soit menée à terme. Lukes nous dirait probablement qu'il ne s'agit pas réellement d'une relation de pouvoir dans la mesure où nous ne sommes pas en présence d'intérêts conflictuels, latents ou manifestes. Mais, pour être conséquent avec la définition du pouvoir retenue plus haut, il semble que le groupe d'intérêt exerce un certain pouvoir sur l'élu en ce qu'il a non seulement la capacité de le sanctionner mais surtout la capacité de lui faire croire qu'il a la capacité de détériorer sa situation, pour reprendre la formule de Barry. Cette relation est efficace tant que cette possible éventualité demeure crédible.

Nous dirons ici que le groupe exerçant son influence mobilise une ressource d'autorité, son vote, lequel peut être une sanction. Mobilisant cette ressource, le groupe cherche en retour à faire en sorte que le ministre sectoriel emploie sa ressource d'autorité (sa position d'autorité dans le processus budgétaire) afin d'obtenir une part maximale des ressources communes. Le ministre sectoriel dispose non seulement d'une position institutionnelle lui permettant d'avancer l'intérêt du groupe, mais il dispose également de ressources *préceptoriales*, en ce qu'il dispose d'information permettant de convaincre à cette suite le ministre des finances.

#### 4.2 *Négociation budgétaire*

Cette seconde relation prend place dans le contexte de négociation entourant la formulation budgétaire impliquant le ministre sectoriel et le ministre des finances. Nous situons celle-ci toujours au temps 1, c'est-à-dire de façon simultanée à la relation entre ministre sectoriel et le groupe représenté. Par la configuration même du processus budgétaire, que nous avons qualifié de fragmenté, le ministre sectoriel se trouve placé dans une position d'influence stratégique vis-à-vis du ministre des finances. Le pouvoir d'initiative (*proposal power*) que nous avons reconnu au ministre sectoriel dans ce contexte se traduit en une capacité à imposer l'agenda au ministre des finances qui est lui désormais placé devant une situation qui lui commande de décider. Pour dévier quelque peu de la catégorisation que nous nous sommes imposés, celle de Wildavsky, nous pouvons concevoir le promoteur de dépenses (*spender*) comme un proposant (*proposee*) et le gardien des finances publiques (*guardian*) comme un décideur (*chooser*) (Swank, 2002 : 241). Le premier propose, le second choisit.

Le ministre sectoriel fait ainsi usage dans un premier temps de ressource d'autorité, puisqu'agissant sur la base de la position institutionnelle qui lui est attribuée. Si le ministre sectoriel a ce que nous avons convenu d'appeler un pouvoir

d'initiative relativement peu contraint (peut-être seulement par un seuil de solvabilité), en contrepartie il est postulé par la théorie que le ministre des finances, vu sa faiblesse, n'est pas doté d'un réel pouvoir de veto pouvant limiter les demandes des différents acteurs sectoriels. Mais on reconnaîtra tout de même que le ministre sectoriel, bien qu'important dans cette configuration, n'a pas un rôle décisionnel. Dès lors, il doit faire la démonstration auprès du ministre des finances que la demande qu'il met de l'avant est non seulement réalisable mais également souhaitable, tant pour le citoyen que pour le gouvernement. Pour parvenir à cette fin, le ministre sectoriel doit *persuader* le ministre des finances que son nouveau projet est également dans son intérêt.

Si l'information occupe un rôle crucial dans cet exercice de persuasion, force nous est de reconnaître que le rapport du ministre sectoriel au ministre des finances est fondé pour l'essentiel sur une asymétrie d'information (Swank, 2002 : 240). En effet, en raison de la spécialisation professionnelle caractérisant les différents secteurs d'activité dont les ministres sectoriels sont les représentants, ces derniers sont les acteurs les plus à même de posséder l'information la plus complète sur le projet qu'ils présentent au ministre des finances. Par ailleurs, on peut postuler que le ministre sectoriel soit le plus à même de connaître les préférences des électeurs sur son secteur d'activité. Comme le ministre des finances dépend, du moins partiellement, des différents ministères sectoriels pour l'obtention d'information, le ministre sectoriel a tout avantage à laisser filtrer l'information qu'il considère la plus à même de faire valoir son intérêt. L'information est ici employée de façon stratégique.

Le ministre sectoriel a la capacité de faire croire au ministre des finances qu'un éventuel refus de la demande d'allocation budgétaire pourrait détériorer sa situation, notamment par voie de sanction électorale. Ce faisant, on dira que le ministre sectoriel cherche à influencer la ressource d'autorité du ministre des finances, nommément son pouvoir décisionnel quant à l'allocation des ressources communes.

#### 4.3 *Décision budgétaire*

Suite aux relations de représentation politique et de négociation budgétaire, intervient dans un second temps la décision relative à la part budgétaire allouée au ministre sectoriel. Si nous avons dit que le ministre sectoriel dispose d'un certain pouvoir d'initiative, attribuable à sa position institutionnelle prépondérante dans le scénario caractéristique de la tragédie des communaux, il n'en demeure pas moins que le ministre des finances exerce un certain pouvoir en retour sur

le ministre sectoriel. Bien évidemment, la théorie postule que ce pouvoir est très faible en ce qu'il agit essentiellement sous l'influence du ministre sectoriel, et par extension du groupe d'intérêt. Même s'il est faible, cela ne signifie pas qu'il n'a aucun pouvoir. Si tel était le cas, la tentative d'influencer le ministre des finances (tel que postulée dans la relation précédente) serait complètement vaine et futile.

Nous dirons à cet effet que la ressource principale qui sous-tend cette relation de pouvoir est l'autorité, en ce sens où le ministre met en application les pouvoirs qui lui sont accordés par la loi. On peut imaginer de possibles sanctions envers quiconque ne respecterait pas cette décision (par exemple, être démis des ses fonctions au cabinet). Le ministre des finances a la capacité d'agir sur la structure d'incitation, ne serait-ce que très faiblement, du ministre sectoriel. Ce faisant, le ministre des finances exerce son pouvoir sur les richesses<sup>6</sup> allouées au ministre sectoriel. Le ministre des finances ne cherche pas tant à obtenir les richesses du ministre sectoriel ou à faire usage de celles-ci, mais par sa décision, il contraint l'usage des ressources communes.

#### 4.4 Dépenses budgétaires

Si nous avons considéré dans un premier temps que les groupes d'intérêts avaient, en tant qu'électeurs, un certain pouvoir sur les élus, nous devons reconnaître que cette relation n'est pas unidirectionnelle. De façon générale, toute dépense publique, ou son absence<sup>7</sup>, a un impact plus ou moins grand sur la situation de la population. Le gouvernement, par les dépenses budgétaires sectorielles, a donc les moyens d'agir directement sur le bien-être subjectif des individus. Selon la définition proposée par Barry, retenue plus haut, étant en mesure de diminuer le bien-être subjectif des électeurs (ou de l'améliorer), on peut considérer que le gouvernement exerce un certain pouvoir sur les électeurs.

Cela se traduit spécifiquement dans notre cadre analytique comme suit. D'une part, par les dépenses sectorielles qu'il administre, le ministre sectoriel a la capacité d'agir sur les bénéfices du groupe d'intérêt représenté. Sur la base de ce qui pourrait ressembler à un échange entre richesses et vote, le ministre sectoriel cherche à modifier les préférences

---

<sup>6</sup> Dans la relation précédente, le ministre sectoriel cherchait à influencer le ministre des finances pour qu'il emploie sa ressource d'autorité, son pouvoir *décisionnel*, afin de promouvoir l'intérêt du ministre sectoriel représentant un groupe donné. Donc il s'agissait moins de la richesse contrôlée par le ministre des finances que son pouvoir décisionnel à cet égard. Cette fois, dans la prise de décision budgétaire, nous postulons que le ministre des finances exerce son pouvoir sur le niveau de richesses du ministre sectoriel, précisément le niveau de transfert budgétaire.

<sup>7</sup> Pensons aux *non-décisions* telles que décrites par Bachrach & Baratz (1962). L'absence de politique publique dans un secteur donné, affectant ainsi le bien-être objectif et subjectif de l'électeur, peut être une source de mécontentement se traduisant par des comportements électoraux.

du groupe en vue des élections à venir. D'autre part, cette même action impacte, de façon négative, sur le bien-être subjectif des contribuables qui eux se voient imposer le coût de telles dépenses. Les dépenses sectorielles ont ainsi un effet différencié sur les électeurs, mais de façon globale, il s'agit d'un intermédiaire par lequel il exerce son pouvoir.

Enfin, on doit reconnaître que le ministre sectoriel agit également sur la structure d'incitation des électeurs par la persuasion. Par sa fonction de représentant politique, on suppose que le ministre sectoriel soit continuellement en mode de communication (Mansbridge, 2003: 518) avec les électeurs. Le ministre sectoriel est ainsi un acteur discursif, mobilisant ses ressources *préceptoriales* pour modifier l'évaluation des coûts et bénéfices associés à son activité sectorielle.

#### 4.5 Autres acteurs ?

Considérant la nature du phénomène à l'œuvre, y a-t-il d'autres acteurs, d'autres relations qu'il serait pertinent de considérer ? Voici, par exemple, ce que Good nous dit à propos de la relation entre le ministre des finances et le premier ministre dans le processus budgétaire : «There is no relationship that is more critical to the functioning of government and to the determinants of budget» (Good, 2007 : 98). Disant cela, serait-ce une omission impardonnable que d'avoir mis de côté le premier ministre dans les acteurs considérés par notre conceptualisation basée sur la tragédie des communaux ? Celui-ci, que l'on peut d'ordinaire considérer comme fixant, aux côtés du ministre des finances, les priorités gouvernementales (*priority-setters*) a une importance indéniable dans le processus budgétaire. En fait, on peut considérer le premier ministre, dans le contexte spécifique du parlementarisme, comme omniprésent, influençant à la fois le ministre sectoriel, le ministre des finances et les électeurs. Par souci de parcimonie, le premier ministre n'apparaît pas dans l'illustration des relations de pouvoir que nous avons proposée, mais on postule tout de même qu'il participe de cette dynamique établissant les priorités face auxquelles les acteurs se positionnent.

Voici comment on pourrait interpréter l'établissement de priorités dans le contexte de la tragédie des communaux. Dans le contexte de fragmentation du processus budgétaire, le ministre sectoriel occupe une place prépondérante, vu l'influence stratégique que nous lui avons reconnu. Par sa position dans le processus budgétaire, le ministre sectoriel, promoteur de dépenses, est en mesure de faire prévaloir sa vision partielle du budget sur celle du ministre des finances. Il a la capacité d'imposer son agenda dans le processus budgétaire. Ce faisant, on peut considérer que le ministre sectoriel

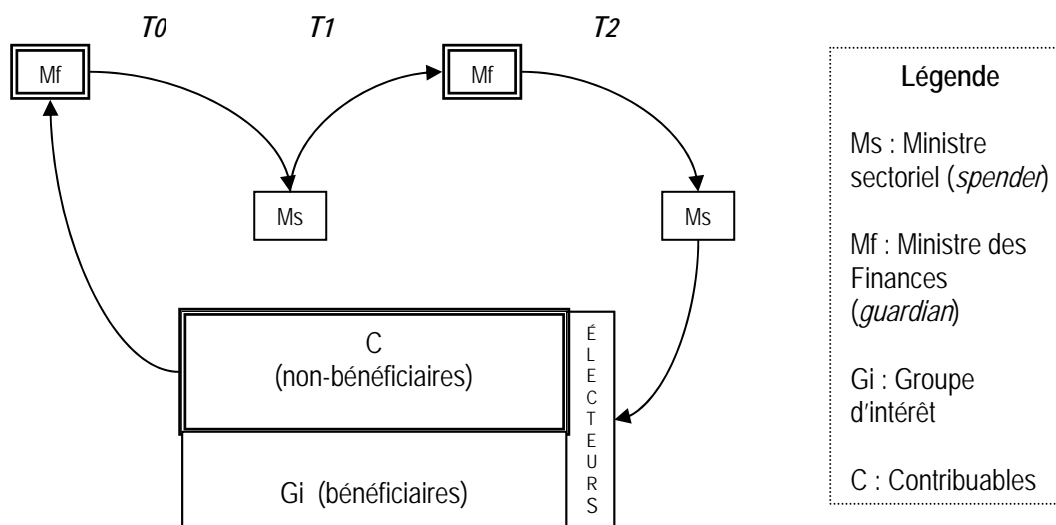
agisse *de facto* à titre d'acteur fixant les priorités, de surcroît avec plus de poids que le ministre des finances. Et si c'est cette situation qui prévaut c'est que le premier ministre délègue un pouvoir de dépenser important au ministre sectoriel ou alors délègue de façon trop peu importante un pouvoir de contrainte au ministre des finances. En revanche, on peut concevoir que cette situation ne soit pas irréversible, et c'est précisément là où la théorie de la tragédie des communaux nous mène, soit à considérer des possibles réformes institutionnelles qui permettrait de freiner la croissance excessive des dépenses publiques.

### **5. De la fragmentation à la centralisation du processus budgétaire**

Deux propositions de réformes sont généralement mises de l'avant pour éviter le scénario de la tragédie des communaux (Von Hagen, 2002 ; Swank, 2002). La première serait d'accorder à l'autorité budgétaire centrale (le ministre des finances dans notre cas) la capacité d'imposer des cibles budgétaires, certaines contraintes avant même que les différents ministères sectoriels négocient leurs demandes. La seconde proposition déléguerait un pouvoir stratégique considérable au ministre des finances, nommément un pouvoir de veto important sur les différentes propositions. Le pouvoir du ministre des finances se verrait ainsi renforcé en amont et en aval du processus budgétaire.

Pour le dire autrement, la solution au problème de surexploitation des ressources communes serait d'accorder un pouvoir d'imposition de l'agenda important au ministre des finances. Accorder de telles prérogatives au ministre des finances lui permettrait de faire prévaloir une vision globale du budget, c'est-à-dire d'opérer une internalisation des coûts qui minimiserait l'illusion fiscale régnant dans la tragédie des communaux. Le processus budgétaire inciterait les promoteurs de dépenses à adopter une vision globale du coût des politiques publiques financées à travers le budget (Von Hagen, 2002 :270). En d'autres termes, une procédure plus centralisée, plus hiérarchique serait plus à même de générer des décisions respectant un certain équilibre budgétaire : «All in all, 'top-down' procedures work better than 'bottom-up' procedures'» (Feld, 1999 : 153).

Figure 2 : Relations de pouvoir dans le processus budgétaire centralisé



Suivant l'approche qui a été adoptée dans cet essai, on peut concevoir que les réformes institutionnelles proposées ici signifient essentiellement une reconfiguration des relations de pouvoir dans le processus budgétaire. Ce qui est proposé est précisément de nouvelles règles du jeu visant à modifier la relation entre gardiens des finances publiques et promoteurs de dépenses (Jensen & Wanna, 2003: 259). Ces nouvelles relations sont représentées dans la figure 2, où les mêmes règles d'interprétation que la figure 1 s'applique. Dans ce cas, on observe que la position du ministre des finances est déterminante et que l'intérêt des contribuables prévaut.

## 6. Apports de la conceptualisation et conclusion

Tout d'abord, notons que la théorie de la tragédie des communaux se veut formellement une explication institutionnelle de la croissance des dépenses publiques, portant son attention, on l'aura compris, sur la nature du processus budgétaire. Mais comme nous l'avons montré, l'institution budgétaire peut être saisie comme une configuration donnée de relations, à l'intérieur de laquelle les acteurs interagissent. Alors, de façon plus ou moins assumée, la théorie conçoit les interactions entre acteurs du processus budgétaire en termes de relations de pouvoir, notamment lorsqu'on observe que l'influence stratégique du ministre sectoriel est importante, ou alors que le pouvoir du ministre des finances est faible. En quelque sorte, la théorie s'exprime *déjà* en termes de relations de pouvoir. Pourtant, si la théorie de Velasco exprime de façon évidente certaines relations de pouvoir, la nature de l'exercice du pouvoir, les ressources à sa base ou la définition même à accorder au terme ne sont pas précisés. Ces discussions sont éludées de la théorie. Il nous apparaît

donc que la conceptualisation que nous avons proposés ajoute à la théorie de Velasco sur ce plan, soit en clarifiant l'exercice du pouvoir par les acteurs impliqués dans le schème caractéristique de la tragédie des communaux.

D'autre part, il nous apparaissait pertinent de nuancer la dichotomie promoteur de dépenses-gardien des finances publiques en considérant non seulement la position institutionnelle de l'acteur mais également son attitude envers son rôle. Cet aspect devient particulièrement important lorsque l'on considère les réformes proposées par la théorie. En effet, en proposant de modifier l'institution budgétaire, on propose non seulement de reconfigurer les relations de pouvoir dans le processus budgétaire mais bien également de modifier la structure d'incitation des acteurs à la faveur d'une vision plus globale du budget. C'est donc postuler que l'attitude de l'acteur envers son propre rôle est variable, ce que la théorie ne souligne pas expressément.

Enfin, nous avons été conduits à considérer d'autres relations qui apparaissaient importantes mais qui n'étaient pas postulées par la théorie initiale de Velasco. Bien qu'insérant le processus budgétaire dans une logique électorale, où l'élu n'est motivé que par sa réélection et où l'électeur vote rétrospectivement, le modèle de Velasco ne considère pas le pouvoir qu'exerce le gouvernement sur la population, tant par son action que par son discours. Comme nous l'avons montré, le gouvernement a la capacité de moduler les préférences des électeurs.

Pour conclure, nous avons tenté de montrer en quoi l'explication institutionnelle de la croissance des dépenses publiques développée par Velasco peut au final être considérée comme une explication de la façon dont une configuration donnée de relations de pouvoir pouvait impacter sur l'issue du processus budgétaire. À partir de la théorie de Velasco, ancrée dans le paradigme du vote rétrospectif, nous sommes amenés à conclure que l'institution électorale et l'institution budgétaire sont dans un rapport étroit. C'est donc dire que le mécanisme d'imputabilité qu'implique l'institution électorale est intrinsèquement lié au processus budgétaire. Dans cette optique, il ne serait pas inintéressant, en complément, de porter notre attention sur la nature des institutions électorales et leur impact sur l'issue du processus budgétaire.

## Bibliographie

- Alesina, A. et R. Perrotti, «Budget Deficits and Budget Institutions», dans J. Poterba James et J. Von Hagen (dir.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press, pp.13-36.
- Barry, B (2002), «Capitalist rule OK? Some puzzles about power», *Politics, Philosophy & Economics*, Vol. 1, no.2, pp.155-184.
- Bachrach, P. et M. Baratz (2002) [1962], «Two Faces of Power», dans M. Haugaard (dir.), *Power: A Reader*, Manchester and New York, Manchester University Press, pp.28-37.
- Berthelot, J.-M. (1990), *L'intelligence du social: le pluralisme explicatif en sociologie*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Dahl, R. (2002) [1968], «Power», dans M. Haugaard (dir.), *Power: A Reader*, Manchester and New York, Manchester University Press, pp.8-25.
- Feld, L.P et G. Kirchgässner, «Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom-Up? Some Evidence from Swiss Municipalities», dans J. Poterba J. Von Hagen (dir.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press, pp.151-179.
- Good, D. (2007), *The Politics of Public Money. Spenders, Guardians, Priority Setters, and Financial Watchdogs inside the Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press.
- Hallerberg, M. et J. Von Hagen, «Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union», dans J. Poterba J. Von Hagen (dir.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press, pp.209-232.
- Imbeau, L.M. (2007), «Leviathan or Geryon? Power abuse in democratic societies», dans A. Marciano et J.M. Josselin, *Democracy, Freedom and Coercion: A Law and Economic Approach*, Cheltenham, Edward-Elgar, pp.171-191.
- \_\_\_\_\_ (2004), «Public Deficits and Surpluses in Federated States: A Review of the Public Choice empirical literature», *Journal of Public Finance and Public Choice*, vol. 23, no. 3, pp.123-145.

- \_\_\_\_\_ (2000), «Guardians and Advocates in Deficit Elimination: Government Intervention in the Budgetary Process in Three Canadian Provinces» dans J. Kleist et S. Huffman (dir.), *Canada Observed. Perspectives from abroad and from within*, New York, Peter Lang Publishing, pp.145-156.
- Jensen, L et J. Wanna (2003), «Conclusion: Better Guardians?», dans J. Wanna et L. Jensen (dir.), *Controlling Public Expenditure. The Changing Roles of Central Budget Agencies- Better Guardians?*, Cheltenham, UK et Northampton, USA, Edward Elgar, pp.251-270.
- Kontopoulos, Y. et R. Perotti (1999), «Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries», dans J. Poterba J. Von Hagen (dir.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press, pp.81-102.
- Lukes, S. (2007), «Power», *Contexts*, Vol. 6, No.3, pp.59-61.
- \_\_\_\_\_ (2002) [1974], «From *Power: A Radical View*», dans M. Haugaard, éd. 2002, *Power: A Reader*, Manchester and New York, Manchester University Press, pp. 41-57.
- Mansbridge, J. (2003), «Rethinking Representation», *American Political Science Review*, Vol. 97, No.4, pp. 515-528.
- Ostrom, E. *et al.* (1994), *Rules, games, and common-pool resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Poterba, J. et J. Von Hagen (1999), «Introduction», dans J. Poterba J. Von Hagen (dir.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press, pp.1-12.
- Savoie, D. (1990), *The politics of public spending in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Swank. O. H. (2002), «Budgetary Devices for Curbing Spending Prone Ministers and Bureaucrats», *Public Choice*, Vol.111, pp.237-257.
- Velasco, A. (1998), «The common property approach to fiscal policy», dans F. Sturzeneger et M. Tomassi (dir.), *The political economy of reforms*, pp. 165-184.
- \_\_\_\_\_ (1999), «A model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms», dans J. Poterba et J.Von Hagen (dir.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press, pp.37-57.

- \_\_\_\_\_ (2000), «Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking», *Journal of Public Economics* , Vol.76, pp.105-125.
- Von Hagen, J. et I.J. Harden (1995), «Budget processes and commitment to fiscal discipline», *European Economic Review*, Vol.39, pp.771-779.
- Von Hagen, J. (2002), «Fiscal rules, fiscal institutions and fiscal performance», *The economic and social review*, vol. 33, no.3, pp.263-284
- Wildavsky, Aaron (1974) [1964], *The politics of the budgetary process. Second edition*, Little, Brown and Company.