

Marc-Jean Martin

**De l'influence des limites de
déclenchement des référendums
financiers et de l'importance
d'en tenir compte**

Working paper de l'IDHEAP 8/2003
UER: Finances publiques

De l'influence des limites de déclenchement des référendums financiers et de l'importance d'en tenir compte

Marc-Jean Martin

UER: Finances publiques

Working paper de l'IDHEAP no 8/2003
septembre 2003

L'auteur remercie Sonja Barcala, Pascal Sciarini et surtout Nils Soguel pour leur aide et leurs commentaires.

Cette recherche a bénéficié du soutien financier du Fonds national suisse dans le cadre du projet « Analyse du lien entre recettes et dépenses publiques : impact sur les soldes budgétaires et modélisation économétrique » (Projet 12-67064.01).

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch>>publications

© 2004 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Résumé

Cet article s'inscrit dans le champ théorique de l'*économie politique des soldes budgétaires* et traite en particulier des limites de déclenchement des référendums financiers. Sur une base théorique, il montre que lorsque l'on tient compte de leur limite de déclenchement les référendums financiers facultatifs peuvent être plus contraignants que ceux obligatoires. Fort de ce constat, il présente différents objectifs et différentes étapes que devrait comprendre le codage d'une variable visant à capter le degré de contrainte d'un référendum financier.

Summary

This paper concerns the political economy of budget balances and focuses on financial referendums. Precisely, it argues that the analysis of financial referendums must take their spending threshold into account. With theoretical developments, it explains why the mandatory financial referendums could be more constraining than optional financial referendums. With this result, it emphasizes the importance of taking into account the spending threshold of financial referendums. Further, it presents various aims and stages that a coding procedure of a variable, measuring the financial referendum's degree of constraint, should have.

1 Introduction

Ces dernières années, le champ de *l'économie politique des soldes budgétaires* a connu un développement remarquable. Ce développement s'explique à la fois par la volonté de comprendre le phénomène de formation des soldes publics (déficits ou excédents) et par la nécessité de lutter contre les problèmes en matière de gestion budgétaire (perte de marge de manœuvre notamment) engendrés par la répétition des déficits¹.

Depuis les années nonante, ce champ théorique s'est développé grâce à l'attention particulière portée par les chercheurs sur le rôle des institutions dans la détermination des soldes budgétaires. Cette attention résulte notamment des développements théoriques récents², de l'introduction des critères de convergence par l'Union européenne (Poterba & von Hagen 1999: 1-2) et surtout du constat empirique que les dimensions économiques et structurelles (démographiques, géographiques etc.) ne permettent pas seules d'expliquer l'évolution financière récente des pays de l'OCDE (Alesina & Perotti 1995: 2).

Dès lors, la prise en compte des facteurs institutionnels prend une importance particulière dans le cadre des discussions sur les mesures préventives ou correctives à prendre face à un endettement trop

¹ Depuis les années 1970, les pays de l'OCDE ont connu des déficits répétés; ce qui s'est traduit par un accroissement important de leur dette publique et partant de la part des intérêts passifs dans leur budget (Tanzi & Schuknecht 2000).

important³. D'une part, l'évaluation des mesures prises précédemment doit être faite en tenant compte du dispositif institutionnel: une même mesure peut avoir un effet différent selon le dispositif institutionnel dont la collectivité est dotée. D'autre part, cette prise en compte permet aussi d'évaluer quels sont les effets des dispositions elles-mêmes (permettent-elles d'améliorer les soldes ? Si oui, de combien ? etc.)⁴. Or, connaître leurs effets permet de s'exprimer sur la pertinence d'utiliser ces dispositions comme instruments de contrôle des soldes publics.

Parmi les dispositions institutionnelles les plus étudiées, on compte les règles fixant des normes sur différents aspects de la politique budgétaire (dépenses, soldes etc.) et les référendums financiers. Cet article se focalise précisément sur ces derniers, puisqu'il argue que **l'analyse des référendums financiers devrait passer par la prise en compte de la limite à partir de laquelle, ils se déclenchent** (pour les référendums financiers obligatoires) **ou à partir de laquelle ils peuvent être déclenchés** (pour les référendums financiers facultatifs).

² Longtemps, les dispositions institutionnelles ont été considérées (par les économistes surtout) comme un *voile institutionnel* qui couvrait les individus sans influencer leur comportement (Poterba 1996: 395). A présent, les auteurs (notamment von Hagen & Harden 1994: 341) considèrent que les dispositions institutionnelles structurent et cadrent le processus de formation des choix publics.

³ La notion d'endettement excessif n'est pas arrêtée de façon définitive sur le plan théorique. Shaviro (1997) et Novaresi (2001) présentent les différents arguments développés dans le débat pour et contre la discipline financière. De ces présentations, il ressort que la gestion de la dette ne relève pas que de la maîtrise des déficits. Par conséquent, toute mesure budgétaire ne doit pas seulement être évaluée sur cette seule dimension.

⁴ Poterba (1997), Alesina & Perotti (1999), Feld & Kirchgässner (2000) et Kirchgässner (2002) passent en revue les études empiriques visant à mesurer l'influence des facteurs institutionnels.

Pour étayer cet argument, cet article s'appuie sur les explications données traditionnellement dans la littérature pour expliquer l'influence des référendums financiers (chapitre 2). Plus précisément, il explique d'abord pourquoi les référendums financiers devraient avoir une influence. Il explique ensuite pourquoi les référendums financiers obligatoires devraient être plus contraignants que les référendums financiers facultatifs. Alors qu'en général les contributions sur les référendums s'arrêtent là, cet article poursuit en montrant pourquoi il est important de prendre en compte les limites de déclenchement des référendums financiers. Il concrétise ensuite cette idée en prenant l'exemple d'une collectivité s'étant dotée des deux types de référendums (obligatoire et facultatif).

Plus loin (chapitre 3), cet article pose différents jalons sur le chemin qui mène au codage d'une variable visant à capter le degré de contrainte d'un référendum financier. Il présente en particulier différents objectifs et différentes étapes que devrait comprendre un tel codage. Bien que cet article argue surtout qu'une telle variable devrait prendre en compte les limites de déclenchement, il traite aussi des autres modalités des référendums financiers (nombre de signatures, etc.). Dans sa partie conclusive (chapitre 4), il rappelle les principaux résultats. Sur la base de ces résultats, il ouvre le débat sur la nécessité ou non de tenir compte des limites de déclenchement des référendums financiers. De plus, il formule une double recommandation à l'attention des collectivités publiques.

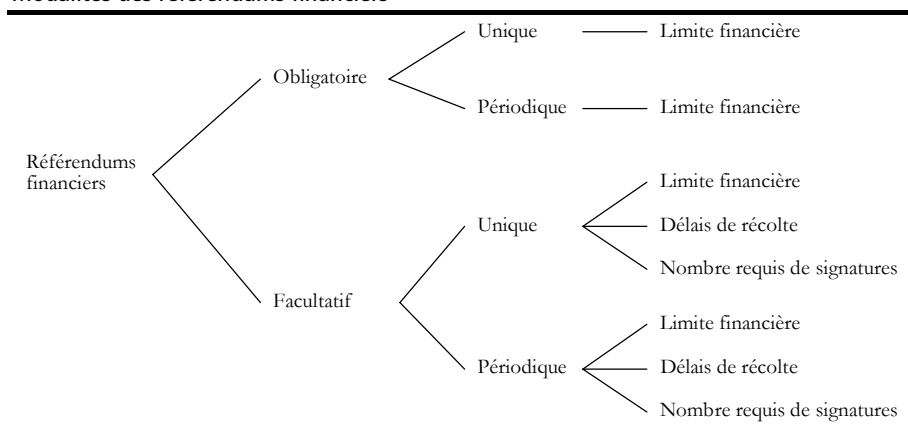
2 De l'importance de tenir compte des limites de déclenchement

Caractéristiques des référendums financiers

Les référendums financiers sont des instruments de démocratie directe qui permettent aux citoyens d'accepter ou de refuser de nouveaux objets ayant des conséquences financières les touchant en tant que contribuables (JdT, 1977, I, 574). En fait, lorsque certaines conditions sont réunies, ils subordonnent la réalisation d'un projet à son acceptation par le souverain. Ces conditions dépendent de caractéristiques propres aux référendums existants.

Ces caractéristiques sont principalement celles d'être obligatoire ou facultative et de concerner les dépenses uniques ou les dépenses périodiques. Les quatre types de référendums financiers qui découlent du croisement de ces caractéristiques sont présentés dans la Figure 1.

Figure 1
Modalités des référendums financiers



Le référendum obligatoire se déclenche de façon automatique lorsqu'une dépense est supérieure à un montant pouvant varier d'une collectivité à

l'autre ou d'une période à l'autre (pour une même collectivité). Cette limite peut être fixée pour une dépense unique ou pour une dépense périodique. Ainsi, il existe des *référendums obligatoires uniques* (1) et des *référendums obligatoires périodiques* (2). Ces derniers se distinguent encore les uns des autres sur la durée de la période considérée.

Les *référendums facultatifs* (*uniques* (3) ou *périodiques* (4)) concernent également les dépenses allant au-delà d'une certaine limite. Ils peuvent être déclenchés par tout citoyen, pour autant que ce dernier rassemble un certain nombre de signatures dans un laps de temps requis.

Avant d'aller plus loin, cet article s'attache à présenter par quels mécanismes les référendums financiers influencent les choix publics. Ces mécanismes sont les mêmes quelles que soient les spécificités du référendum étudié.

Comment les référendums exercent-ils leurs influences ?

La réponse à cette question repose sur la possibilité que le processus collectif de décision publique puisse aboutir à des propositions qui ne correspondent pas au choix qu'auraient fait les votants

En effet, si une telle possibilité n'existait pas, tous les projets issus du processus politico-administratif correspondraient aux souhaits des votants et aucun projet ne serait refusé⁵. La réalité montre toutefois que cette possibilité existe puisqu'il arrive que des projets soient refusés suite à des référendums financiers. En fait, en donnant aux votants une sorte de

⁵ Cela serait le cas dans un monde pouvant être expliqué par la théorie du votant médian (Feld & Matsusaka 2000: 17).

droit de veto sur certaines dépenses (Kriesi 1995: 88) les référendums financiers influencent les décisions publiques de deux façons substantielles⁶:

- 1) La première consiste simplement par le refus des projets qui impliquent des dépenses allant au-delà de la disposition à payer des votants. On peut s'attendre à ce que les limites de déclenchement des référendums financiers servent de référence aux votants lors de l'évaluation des projets qui leur sont soumis⁷. Par conséquent, il est vraisemblable que la probabilité qu'un même projet soit jugé excessif diffère selon qu'une collectivité dispose ou non d'un référendum financier. Ainsi, si les coûts associés à un projet sont supérieurs à la limite de déclenchement, cette probabilité sera vraisemblablement plus importante dans une collectivité munie du référendum. Par contre, s'ils en sont inférieurs, elle devrait être moindre.
- 2) La deuxième passe par l'autolimitation des acteurs du processus de décision: les initiants (de projets) intériorisent la contrainte représentée par le(s) référendum(s) financier(s) et modèrent leurs propositions afin qu'elles ne soient pas soumises au référendum ou au moins (si elles sont soumises) qu'elles ne soient pas jugées excessives⁸.

⁶ Ils exercent aussi une influence cosmétique, dans la mesure où les acteurs du processus peuvent chercher à s'affranchir de la contrainte des référendums financiers en « saucissonnant » les projets. Ils parviennent ainsi à faire en sorte que les projets n'atteignent pas les limites de déclenchement des référendums financiers.

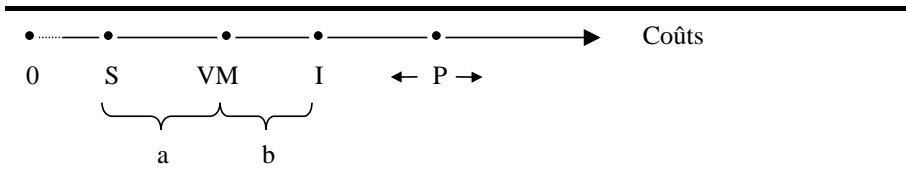
⁷ Selon Bowles (1998: 75), un cadre institutionnel stable peut jouer un rôle dans la formation des préférences des citoyens.

⁸ Cet effet, n'est pas ou peu observable, car il se déploie plus en amont du processus de décision.

Illustration de l'influence des référendums financiers

La Figure 2 reprend en l'adaptant celle utilisée par Feld & Matsusaka (2000) pour illustrer l'effet des référendums financiers.

Figure 2
Mécanisme du référendum financier



Source : Feld & Matsusaka (2000)

L'axe horizontal reporte les coûts associés à un projet qui pourrait être soumis au vote; plus le projet est à droite et plus les coûts qui lui sont associés sont élevés. Le point « S » indique le statu quo⁹. Le point « VM » situe les coûts associés au projet que choisirait le votant médian s'il pouvait choisir le projet qu'il souhaite¹⁰. Dans cette situation, le votant médian préférerait n'importe quel projet associé au segment « a » au statu quo (point « S ») : les points de ce segment correspondent à des solutions qui sont plus proches de sa solution idéale que « S ». De même, il préfère

⁹ En fait, ce point n'a pas lieu d'être, puisque les référendums financiers ne concernent que les nouvelles dépenses. Par conséquent, le statu quo correspond dans une telle situation à une dépense nulle, soit à l'origine de l'axe. Le schéma habituel ne place pas « S » à l'origine, c'est pourquoi on a fait de même pour cette première figure. Toutefois, cela n'est plus le cas pour les suivantes. D'ici la prochaine, il faut garder à l'esprit que des cas pour lesquels « VM » serait à gauche de « S » n'existent pas.

¹⁰ Dans la mesure où tous les individus ne votent pas, ce point ne correspond pas à celui qu'aurait choisi un dictateur bienveillant qui se soucierait de maximiser le bien-être collectif en prenant en considération l'utilité de chaque citoyen de la collectivité considérée.

n'importe quel point du segment « b » à « S »¹¹. Au point « I » le votant médian est indifférent entre le statu quo et le projet associé au point « I ». A partir de ce point, le statu quo est préféré par le votant médian à toutes nouvelles propositions (à partir de « I », l'utilité supérieure apportée par la nouvelle prestation ne permet pas de compenser son coût). Sachant cela, il ne reste plus qu'à discuter de la position occupée par la proposition issue du processus de décision étatique. Cette proposition peut occuper n'importe quelle position sur l'axe des coûts. Si « P » est à droite de « I », le projet est refusé en cas de référendum financier et s'il est à gauche, il est accepté. Ainsi, les référendums financiers n'ont un effet observable (refus d'un projet) que si le processus de décision public aboutit à une proposition jugée excessive par les votants¹². Si tel n'est pas le cas, il est faux de conclure que les référendums financiers n'exercent pas d'influence : il est possible que le référendum ait déployé un effet en amont (inobservable directement) en limitant les prétentions au niveau du processus de décision (soit en limitant les demandes au segment « a » et « b »)¹³.

¹¹ Les distances « a » et « b » dépendent de l'étalement plus au moins à gauche ou plus ou moins à droite de la distribution des préférences.

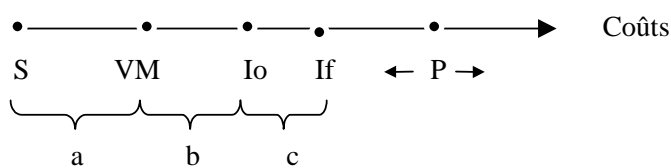
¹² L'école des choix publics expliquerait cela par le jeu des groupes d'intérêts Holcombe (1985: 130) et par celui des fonctionnaires (Niskanen 1971). En fait, ces derniers ne constituent rien d'autre qu'un groupe particulier d'intérêt.

¹³ Kriesi (1995: 89) argue par exemple qu'en Suisse la présence des instruments de la démocratie directe a largement joué un rôle dans la structuration des processus de décision. Par conséquent, l'influence des instruments de démocratie directe pourrait être observée indirectement en mesurant l'importance des phases de consultation pré-parlementaires. Sciarini *et. al.* (2002) ont adopté ce type de démarche.

Illustration comparée de l'influence des référendums financiers obligatoires et facultatifs

La Figure 3 sert de support à une première comparaison entre la contrainte exercée par les référendums financiers obligatoires et celle exercée par les référendums financiers facultatifs. Elle est identique à la précédente à quelques exceptions près : « Io », le point d'indifférence en cas de référendum obligatoire, joue le rôle de « I » précédemment ; un point « If » apparaît. Il correspond au seuil d'indifférence en cas de référendum facultatif et un segment « c » reliant « Io » et « If » peut désormais être tracé. Par ailleurs, « S » est cette fois placé à l'origine de l'axe des coûts¹⁴.

Figure 3
Comparaison du référendum financier obligatoire et du référendum facultatif



Source : Feld & Matsusaka (2000)

En général, cette figure est utilisée, sans mention explicite de l'hypothèse sous-jacente sur laquelle elle repose, pour montrer que les référendums facultatifs sont moins contraignants que ceux obligatoires. Or, cette assertion est toujours vraie pour autant que l'on fasse l'hypothèse que leurs limites de déclenchement ne sont pas supérieures à « Io » (la

¹⁴ Comme mentionné à la note 9, le statu quo doit être placé à l'origine de l'axe des coûts, car les référendums financiers ne s'appliquent qu'à des nouveaux projets.

discussion de cette hypothèse, qui constitue le cœur de cet article, est présentée ultérieurement).

Cette hypothèse posée, le référendum facultatif est moins contraignant que le référendum obligatoire en raison du coût de la récolte des signatures nécessaires au déclenchement d'un référendum facultatif. En fait, comme ce coût entre dans le calcul des votants, il apparaît une nouvelle catégorie de projets pour lesquels la désutilité engendrée par l'éloignement de la solution optimale est inférieure à celle engendrée par la récolte des signatures (il s'agit des projets associés au segment « c »). C'est pourquoi, si « P » s'était trouvé à droite de « Io », la proposition aurait été rejetée suite au déclenchement d'un référendum obligatoire, alors que cela n'aurait pas été forcément le cas dans une collectivité munie que d'un référendum facultatif.

Un projet associé au segment « c » aurait été rejeté si le référendum avait été obligatoire, alors qu'un référendum facultatif n'aurait même pas été déclenché. En fait et pour ce type de projets, les référendaires potentiels jugent qu'il ne vaut pas la peine de consentir à l'effort nécessaire pour provoquer le déclenchement du référendum facultatif : ils jugent le coût du statu quo (en terme d'écart à leur solution préférée) plus faible que celui de la réunion des signatures nécessaires au déclenchement.

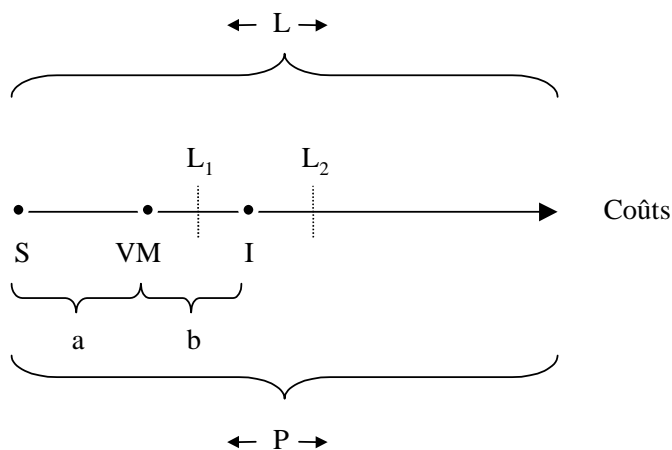
Il reste à noter (bien que ce ne soit pas là, le propos de cet article) que selon les circonstances, le cas du référendum facultatif pourrait presque être ramené à celui du référendum obligatoire. En effet, il se pourrait qu'un groupe référendaire soit si hostile à un projet, que le coût d'opportunité de récolte des signatures lui paraisse relativement faible (par rapport à celui de l'écart à sa solution préférée), qu'il déclenche un

référendum facultatif. Dans ce cas, le coût de déclenchement du référendum ne ferait presque pas partie du calcul des votants et « If » serait proche de « Io ».

De l'importance des limites de déclenchement pour la comparaison entre référendums de même type¹⁵

Pour illustrer le rôle de la limite de déclenchement, il suffit de reprendre la Figure 2 et de discuter de la position de la limite sur l'axe représentant les coûts associés aux prestations publiques. C'est précisément ce que fait la Figure 4.

Figure 4
Influence de la limite de déclenchement d'un référendum financier I



« L » correspond au montant limite à partir duquel le référendum financier se déclenche : les projets dont leurs coûts associés lui sont

¹⁵ Soit lors des comparaisons entre référendums obligatoires ou entre référendums facultatifs. Pour passer d'un cas à l'autre, il suffit de considérer que « I » représente respectivement « Io » et « If ».

inférieurs ne sont pas soumis au référendum et les autres le sont¹⁶. Par conséquent :

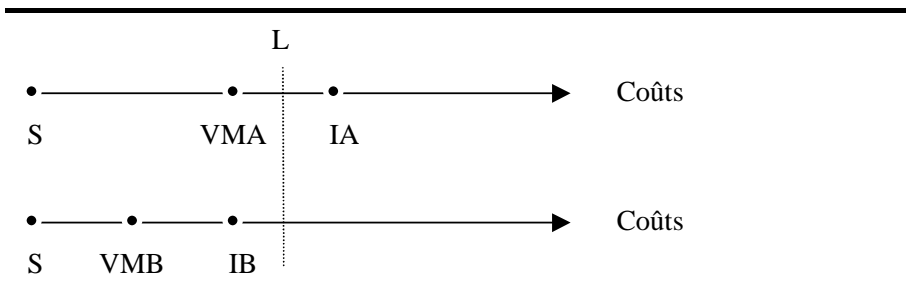
- Si la limite (« L₁ » sur la figure) est à gauche de « I », toutes les propositions impliquant un coût inférieur à « I », mais supérieur à « L₁ » seraient soumises au référendum et acceptées par le peuple. Toutes celles dont le coût serait supérieur à « I » seraient refusées lors d'un référendum financier.
- Si la limite (« L₂ » sur la figure) est à droite de « I », toutes les propositions qui auraient été rejetées par le peuple (s'il avait pu s'exprimer), mais dont les coûts sont inférieurs à « L₂ » pourraient être entreprises. Cette différence s'explique par l'internalisation du coût d'opportunité de la récolte des signatures nécessaires au déclenchement du référendum facultatif.

Ces quelques lignes montrent que **plus la limite de déclenchement d'un référendum est basse et plus ce dernier est potentiellement contraignant.**

Une façon encore plus explicite de le montrer est de renverser la logique de présentation de la Figure 4 (soit la discussion des issues possibles pour un projet donné) et de discuter de ce qu'il adviendrait de différents projets pour une limite donnée. C'est précisément ce que permet la Figure 5.

¹⁶ Bien que cela n'ait pas d'importance pour comprendre le propos, on peut relever ici qu'il s'agit d'un référendum obligatoire.

Figure 5
Influence de la limite de déclenchement d'un référendum financier II



Grâce à cette figure, on voit bien que pour un projet (ici le projet A) le point d'indifférence (« IA ») pourrait bien se situer à droite de la limite de déclenchement (« L ») et que pour un autre (projet B) ce point (« IB ») pourrait se trouver à gauche de « L »¹⁷. Dans le cas du projet A, le référendum pourrait permettre aux votants de refuser tous les projets impliquant des coûts supérieurs à « IA », alors que dans le cas B, les votants ne pourraient faire valoir leur opposition qu'à partir de « L ». Ainsi, les votants ne pourraient pas s'opposer à toutes les propositions dont les coûts seraient compris entre « IB » et « L », alors que s'ils avaient pu s'exprimer, ils s'y opposeraient.

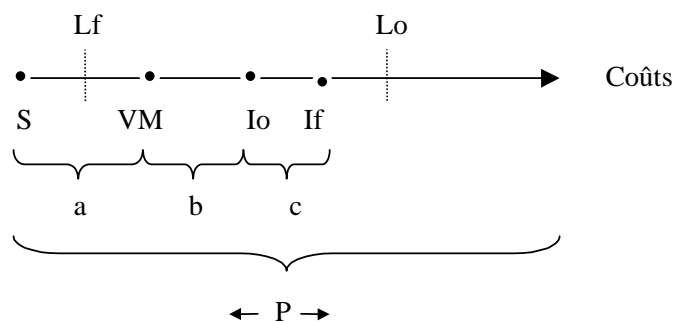
Importance des limites de déclenchement pour la comparaison des référendums obligatoires avec ceux facultatifs

La Figure 6 reprend les éléments de la Figure 3 et les adapte pour illustrer le cas d'un canton muni du référendum obligatoire et du référendum

¹⁷ Il se pourrait aussi que « VM » se trouve à droite de « L ». La nature du raisonnement n'en serait pas changée.

facultatif¹⁸. En plus de souligner l'importance de prendre en considération les limites de déclenchement des référendums financiers, elle montre que les référendums facultatifs peuvent être plus contraignants que les référendums obligatoires.

Figure 6
Cas d'un canton disposant du référendum financier obligatoire et facultatif



« Lo » indique la limite de déclenchement du référendum obligatoire et « Lf » celle du référent facultatif. Dans un canton disposant des deux instruments, « Lf » est toujours à gauche de « Lo ». Si tel n'était pas le cas le référendum facultatif n'aurait pas de raison d'être, puisque les projets qui seraient susceptibles de lui être soumis, le seraient de toute façon au référendum obligatoire¹⁹.

Avant de discuter les issues possibles, rappelons que toutes les propositions impliquant des coûts supérieurs à « Io » en cas de

¹⁸ Les constats que l'on peut en tirer, sont vrais même pour des collectivités n'ayant pas à la fois le référendum obligatoire et le référendum facultatif.

¹⁹ D'un point de vue pratique, la limite de déclenchement du référendum facultatif est souvent bien inférieure à celle du référendum obligatoire. Par exemple, pour les cantons suisses disposant des deux types de référendums, le montant de déclenchement du référendum facultatif est en moyenne 7 fois inférieur au seuil de déclenchement du référendum obligatoire en 1980 (ce rapport est de 2 pour le plus faible et de 25 pour le plus fort).

référendum obligatoire seraient refusées et que toutes celles impliquant des coûts supérieurs à « If » le seraient aussi en cas de référendum facultatif²⁰.

Ainsi, dans la situation présentée :

- Toutes les propositions associées à des coûts supérieurs à « Lo » seraient rejetées ; et ce, quelle que soit la nature du référendum en place ;
- Celles dont le coût est supérieur à « If » et inférieur à « Lo » sont imposées, alors que le votant médian les aurait refusées s'il avait pu donner son avis ;
- Les propositions dont les coûts seraient inférieurs à « Io » passeraient sans que cela ne pose de problème, puisque les votants les auraient de toute façon acceptées. Ainsi, à chaque fois que « Lo » est inférieur à « Io » et qu'un référendum obligatoire est déclenché, la collectivité supporte un coût financier inutile : elle doit obligatoirement organiser un référendum financier, alors que le projet sera accepté. En plus de ce coût d'organisation, la tenue de ce référendum inutile provoque un délai dans la mise en œuvre du projet qui pourrait se révéler dommageable.

Bien que d'autres situations soient possibles (il faudrait discuter les situations possibles en fonction de la position de « VM »), on peut affirmer que le **référendum facultatif renforce la contrainte imposée par**

²⁰ Comme argué précédemment, lorsque les référendums facultatifs sont déclenchés par des groupes particulièrement opposés au projet, il est possible que « If » soit proche de « Io ».

le référendum obligatoire à chaque fois que « Lo » est supérieur à « If »
et que « Lf » est inférieur ou égal à « If ».

3 Quelques pistes pour le codage

Gageons qu'à l'avenir bien des études encore chercheront à mesurer (ou à intégrer) les effets des référendums financiers. Nombre de ces études seront certainement de nature quantitative et nécessiteront donc le codage d'une ou de plusieurs variables visant à capter la contrainte imposée par les référendums financiers.

Sans prétendre apporter une solution à l'exercice complexe que représente un tel codage, cette partie vise à dégager quelques éléments susceptibles de lui servir de jalons. Ces éléments peuvent être groupés en trois catégories : la première recense différents éléments ayant un caractère de contrainte ou d'objectif pour la procédure de codage à déterminer, la deuxième présente et discute différentes étapes que doit compter une telle procédure, la troisième esquisse quelques-unes des caractéristiques (bornes etc.) dont devrait être dotée une variable synthétique de la contrainte potentielle constituée par un dispositif référendaire.

Objectifs de la procédure de codage

Sur la base de réflexions propres, de l'étude de la littérature et des éléments mis en exergue dans cet article, il est possible de recenser différents objectifs que devrait atteindre conjointement la procédure de codage à développer :

-
- Il faut qu'une cohérence interne à chaque type d'instrument soit respectée. Toutes autres choses égales par ailleurs, un référendum financier doit être considéré comme plus contraignant qu'un autre référendum financier du même type (obligatoire unique, etc.) dont la limite de déclenchement est plus élevée.
 - Il faut que le caractère plus contraignant des référendums obligatoires (uniques ou périodiques) soit respecté : à limite égale un référendum obligatoire doit résulter de la procédure de codage comme plus contraignant qu'un référendum facultatif. Dans la même veine, il faut qu'à limite égale un référendum facultatif ressorte plus contraignant qu'un autre, si moins de signatures sont nécessaires pour son déclenchement.
 - Il faut qu'une forme de « cohérence cumulative » soit respectée. A limite égale un référendum financier unique accompagné d'un référendum périodique devrait être plus contraignant qu'un référendum financier unique seulement. De même, à limite égale, un référendum obligatoire accompagné d'un référendum facultatif devrait être plus contraignant qu'un référendum obligatoire seul.

Etapas de la procédure de codage

Sans être exhaustif ni forcément le faire dans le bon ordre (puisque le codage atteignant ces objectifs reste à trouver), il est possible de présenter et de discuter différentes transformations par lesquelles la procédure de codage d'une variable référendum financier devrait passer. Pour certaines de ces transformations une ou plusieurs solutions sont détaillées. Pour d'autres, seules quelques pistes sont esquissées.

-
- Il semble plausible qu'à limite égale la contrainte soit plus forte pour un grand canton que pour un petit (un grand canton a probablement plus de projets susceptibles d'être soumis à un référendum financier). C'est pourquoi, il convient d'exprimer la limite (en la divisant) par rapport à un indicateur de grandeur de la collectivité étudiée. Ainsi, plus la collectivité est grande et plus le rapport est faible (ce qui est cohérent avec l'idée que plus la limite est faible et plus le référendum est contraignant). Plusieurs indicateurs de grandeur peuvent être envisagés : la population, le produit intérieur brut (ou tout autre indicateur de richesse) ou ses dépenses publiques (ou tout autre indicateur de taille du secteur public). Dans la mesure où les référendums concernent les dépenses publiques, ces dernières semblent être l'indicateur à retenir.
 - Comme dans la pratique les limites ne sont pas indexées à l'inflation et parfois elles ne changent pas pour des périodes de plusieurs dizaines d'années, il est nécessaire de neutraliser l'effet de l'inflation, si l'on procède à des comparaisons intertemporelles. Précisons que cet effet rend un même montant limite plus contraignant au fil des ans: il faut plus d'argent pour construire un ouvrage aujourd'hui que 20 ans auparavant). Le recours explicite ou non au taux d'inflation pour neutraliser cet effet dépend de l'indicateur de grandeur d'une collectivité retenu au point précédent. Si un indicateur non monétaire (la population par ex.) est retenu, il est nécessaire de l'utiliser de façon explicite. Par contre, si on retient un indicateur monétaire cela ne l'est pas. Ce dernier point renforce la pertinence d'utiliser les dépenses publiques comme indicateur de taille de la collectivité étudiée.

-
- Que cela soit pour la comparaison entre référendums facultatifs ou entre référendums obligatoires et référendums facultatifs, il est nécessaire de prendre en considération la difficulté de réunir, dans le laps de temps imparti, le nombre de signatures requis pour déclencher les référendums facultatifs (plus ce nombre est grand et moins le référendum est contraignant). Cette opération ardue passe peut être par le calcul du coût de la récolte des signatures. Ce coût est certainement fonction croissante du nombre de signatures et fonction décroissante du délai imparti pour les recueillir²¹. Une fois estimé, ce coût sert d'indicateur de la difficulté de déclencher un référendum financier. On sait qu'un référendum ne peut déployer son effet direct qu'à partir de sa limite de déclenchement. Ainsi, si l'on considère la Figure 6, le dernier projet (dont les coûts seraient les plus élevés) qui ne serait pas refusé serait celui associé à « Io ». Par contre, à limite égale le dernier projet qui ne serait pas refusé en cas de référendum facultatif serait celui associé à « If ».

Caractéristiques que devrait avoir une variable synthétique

Après avoir procédé aux transformations présentées, il reste encore à construire une ou plusieurs variables synthétiques permettant de mesurer la contrainte potentielle imposée par les référendums financiers dans une collectivité.

²¹ Il dépend aussi du nombre relatif de signatures requis. En effet, il doit être moins cher de recueillir le même nombre de signatures dans un canton comptant beaucoup d'électeurs que dans un canton en comptant peu.

Pour ce faire, deux voies au moins sont possibles. La première cherche à créer une ou plusieurs variables continues et la deuxième passe par la construction d'index. Aucune de ces deux voies n'a conduit jusqu'ici à un codage satisfaisant (ils ne satisfont pas conjointement les objectifs présentés ci-dessus). Les éléments donnés dans cet article n'y conduisent pas non plus. Toutefois, ils esquissent quelques-unes des caractéristiques (bornes etc.) que devrait avoir une variable seule et continue de la contrainte potentielle imposée par un dispositif référendaire.

Puisqu'on la veut seule, une telle variable devrait être fonction des quatre types de référendums financiers recensés. De plus, si l'on décide de la construire de telle sorte que sa valeur soit d'autant plus élevée que la contrainte potentielle des référendums financiers est forte, on peut dire de cette variable²² :

- Qu'elle serait fonction décroissante : de l'importance des montants limites de déclenchement (plus ils sont élevés et moins le dispositif est contraignant) ainsi que du nombre absolu et du nombre relatif (par rapport au nombre possible de votants) de signatures requises pour déclencher les référendums facultatifs ;

Par ailleurs, il dépend probablement d'éléments non mesurables comme l'intérêt porté par la population à l'objet contre lequel un référendum est susceptible d'être lancé : la récolte des signatures est d'autant plus facile que cet intérêt est grand.

²² En faisant l'hypothèse que plus un projet est modeste (plus il est proche du statu quo) et plus la probabilité qu'il soit refusé diminue, on peut s'attendre à ce que le degré de contrainte diminue de plus en plus fortement avec l'éloignement de la situation où toutes les dépenses sont soumises au référendum obligatoire. En d'autres termes, tous référendums obligatoires dont la limite de déclenchement serait supérieure à un certain montant, n'exerceraient plus de contrainte, car tous projets impliquant des dépenses supérieures à ce montant seraient de toute façon rejetés.

-
- Qu'elle serait fonction croissante : du caractère obligatoire des référendums financiers, du temps à disposition pour rassembler les signatures nécessaires au déclenchement des référendums facultatifs et du nombre de périodes considérées pour les référendums périodiques ;
 - Qu'elle prendrait sa valeur maximale pour les collectivités dont toutes les nouvelles dépenses seraient soumises au référendum obligatoire (soit pour les collectivités dotées d'un référendum obligatoire dont la limite de déclenchement serait de 0) ;
 - Qu'elle prendrait sa valeur minimale (disons 0) pour les collectivités ne disposant d'aucun référendum financier.

4 Conclusion

Cet article se consacre à l'étude des référendums financiers. Plus précisément, il se focalise sur leur limite de déclenchement. Il montre, en particulier, que les référendums financiers représentent une contrainte d'autant plus élevée sur les projets de dépenses que leur limite de déclenchement est faible. Il ressort de ce fait que les référendums facultatifs peuvent être plus contraignants que les référendums obligatoires.

Cet article montre donc que les études intégrant les référendums financiers devraient tenir compte de leur limite de déclenchement. Comme les études réalisées jusqu'ici ne le font pas, il apporte ensuite différents éléments qui devraient à terme permettre de le faire (soit de coder une variable tenant compte des limites de déclenchement des référendums financiers étudiés).

La recherche d'une variable tenant compte des limites de déclenchement est rendue nécessaire par la reconnaissance de la validité des résultats exposés dans cet article. Ainsi, si des arguments permettent de les réfuter de façon péremptoire, il n'est pas nécessaire de trouver une méthode de codage permettant de tenir compte des limites de déclenchement des référendums financiers. Par contre, si les éléments exposés dans cet article ne peuvent être réfutés, il est nécessaire de poursuivre les recherches afin de trouver un codage permettant de mesurer l'influence des référendums financiers de manière satisfaisante.

D'ici là, les conclusions que l'on peut tirer d'études ne le faisant pas doivent être relativisées, à moins qu'elles n'utilisent d'autres moyens que ceux faisant directement appel à une ou plusieurs variables sensées mesurer la contrainte potentielle représentée par un ou plusieurs référendums financiers.

Par ailleurs en postulant que les résultats de cet article soient vrais, il est possible d'émettre une double recommandation à l'attention des collectivités publiques. D'une part, il ne faudrait pas qu'elles fixent les limites de déclenchement de leur(s) référendum(s) obligatoire(s) à un niveau trop bas. Certes, plus la limite de déclenchement d'un référendum financier est basse et plus le processus de décision publique est démocratique (*ie.* plus le peuple à la possibilité de s'exprimer), toutefois plus elle est basse et plus souvent un référendum obligatoire risque d'être déclenché inutilement (soit pour un projet qui aurait de toute façon été accepté). Or, de tels déclenchements ont le désavantage de constituer un gaspillage de ressources (coût d'organisation etc.) et de ralentir le processus de décision publique. D'autre part, les collectivités devraient se doter de référendums financiers facultatifs afin de regagner une part de la légitimité démocratique qu'elles perdent en fixant une limite relativement élevée pour les référendums obligatoires.

Bibliographie

Alesina A. & Perotti R. (1995), « The Political Economy of Budget Deficits », *International Monetary Fund Staff Papers*, 42(1): 1-31.

Alesina A. & Perotti R. (1999), « Budget Deficits and Budget Institutions », Poterba J. M & von Hagen J. (eds), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago, Press for NBER, pp. 13-36.

Bowles S. (1998), « Endogenous Preferences : The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions », *Journal of Economic Literature*, 36: 75-111.

Feld L. P. & Kirchgässner G. (2000), « Direct Democracy, Political Culture, and the Outcome of Economic Policy: a Report on the Swiss Experience », *European Journal of Political Economy*, 16: 287-306.

Feld L. P. & Kirchgässner G. (2001), « The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision making », *Economic Policy*, 33: 329-367.

Feld L. P. & Matsusaka J. G. (2000), *Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons*, CESifo Working paper Series N° 323.

von Hagen J. & Harden I. (1994), «Towards Greater Fiscal Discipline: National Budget Processes and Fiscal Performance», *European Economy Reports and Studies*, 3: 311-418.

Holcombe R. G. (1995), *An Economic Analysis of Democracy*, Carbonale : Southern Illinois University Press.

Journal des Tribunaux (JdT) (1977), I, 574.

Kirchgässner G. (2002), « The effects of fiscal institutions on public finance: a survey of the empirical evidence », Winer S. L. & Shibata H. (eds), *Political Economy and Public Finance*, Cheltenham, Edward Elgard, pp. 145-177.

Kriesi H. (1995), *Le système politique suisse*, Economica, Paris.

Niskanen W. A. Jr. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.

Novaresi N. (2001), *Discipline budgétaire : Etude de l'influence du référendum financier et des règles d'équilibre budgétaire sur les finances publiques des 26 cantons suisses*, Centre d'études en économie du secteur public, Université de Fribourg.

Poterba J. (1996), « Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States », *American Economic Review*, 86(2): 395-400.

Poterba J. (1997), « Do Budget Rules Work ? », Auerbach A.J. (ed), *Fiscal Policy*, MIT Press, 53-100.

Poterba J. M. & von Hagen J. (eds) (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago, Press for NBER.

Sciarini P., Nicolet S. et Fischer A. (2002), *L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995-1999*, *Revue suisse de science politique* 8 (3) : 1-34.

Shaviro D. (1997), *Do deficits matter?*, Chicago and London: University of Chicago Press.

Tanzi V. & Schuknecht L. (2000), *Public Spending in the 20th [twentieth] Century : a Global Perspective*, Cambridge University Press.