



Constitutionnaliser un modèle donnant un sens aux finances publiques

Michel Bouvier

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2020/2 N° 150 , PAGES 131 À 141
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.150.0131

Date de mise en ligne : 10/09/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2020-2-page-131?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Constitutionnaliser un modèle donnant un sens aux finances publiques

Michel BOUVIER*

RÉSUMÉ

Compte tenu des menaces réelles qui pèsent sur le processus de décision politique en matière budgétaire, il semble nécessaire de sanctuariser non pas de façon ponctuelle tel ou tel budget particulier par une loi de programmation dont on connaît la portée incertaine, mais de constitutionnaliser un modèle donnant un sens aux finances publiques tout en garantissant l'effectivité du pouvoir politique.

Considering that there are real threats facing the political budget-making process, it is necessary to constitutionalise a model that gives meaning to public finances while guaranteeing the effectiveness of political authorities, rather than safeguarding certain budgets from time to time with finance planning laws that have an uncertain scope with which we are all too familiar.

Nous en sommes tous conscients, nous sommes en présence depuis plus de quarante ans d'une *métamorphose du modèle financier public*, celui des Trente Glorieuses. Depuis une quarantaine d'années, à cause des difficultés auxquelles ils sont confrontés, les systèmes financiers publics font en effet l'objet d'une transformation sans précédent.

* Professeur émérite de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Président de FONDAFIP.

Il en résulte une autre manière de penser et de pratiquer les finances publiques. Or, compte tenu des liens étroits qui les unissent, et si l'on accepte de considérer que les finances publiques sont en quelque sorte l'ossature du politique, c'est aussi une transformation du modèle politique qui se dessine.

Le problème est que l'actuelle distribution des pouvoirs politiques ne reflète pas encore le changement et la complexité du pouvoir financier. Ou plus exactement elle ne prend pas en compte le fait que ce pouvoir se diffuse au sein des institutions sous l'apparence d'une simple compétence financière. Or on sait que le pouvoir financier est la charpente, indiscernable à première vue, des pouvoirs politiques. C'est par conséquent un modèle politique devenu inadapté qui est en cause et celui-ci ne peut prendre une autre forme qu'en s'inscrivant dans un processus de mise en adéquation avec le système financier public.

Le cadre juridique de ce modèle, on veut dire la Constitution, sera forcément conduit à traduire les nouveaux enjeux et la réalité nouvelle des finances publiques et par conséquent ceux et celle des pouvoirs politiques. Toutefois l'incertitude tient à ce que deux voies se présentent, l'une qui va dans le sens d'une automatisation des procédures porteuse d'un modèle implicite de société aujourd'hui embryonnaire, l'autre qui s'appuie sur une logique volontariste traduisant un projet explicite de société. Quoi qu'il en soit, on peut estimer, sur la base d'une observation attentive des évolutions du système financier public, qu'il existe une réelle menace sur ce système et sur le pouvoir de décision politique en matière budgétaire (I). Ainsi à notre sens l'urgence est de le réhabiliter en sanctuarisant un modèle conférant un sens aux finances publiques, et donc en le constitutionnalisant (II).

I. – UN SYSTÈME FINANCIER PUBLIC MENACÉ : UN RISQUE POUR LE POUVOIR POLITIQUE

Les menaces qui pèsent sur les finances publiques sont nombreuses. Elles constituent un risque réel pour le processus de décision politique qui les concerne et pourraient même mettre en péril l'État dont elles constituent l'une des conditions essentielles d'existence.

Certaines de ces menaces pèsent sur les marges de manœuvre budgétaire.

A. Les menaces qui pèsent sur les marges de manœuvre budgétaire

C'est un nouveau paradigme qui s'installe aujourd'hui dans le mode de fonctionnement de nos sociétés et avec lui apparaissent des chocs majeurs pour les finances publiques.

Je fais allusion ici :

- Au choc de la globalisation présent depuis des décennies mais qui, dans le cadre de l'économie numérique, menace l'impôt comme ce ne fut jamais le cas du fait d'une évasion fiscale d'une ampleur sans précédent, notamment celle des GAFAM. Celle-ci se surajoute à l'économie souterraine nationale, qui se présente parfois sous la forme de l'économie du partage. C'est ainsi que la fiscalité est agressée et minée de l'extérieur comme de l'intérieur et que *la survie de l'impôt s'en trouve gravement menacée*. On est là face à un défi majeur.

- Au choc de la démographie et des mouvements de population qui s'amplifieront dans les toutes prochaines années. En effet, en 2050, la population mondiale devrait être d'environ 10 milliards.

- Au choc de la sécurité qui concerne aussi bien la police que la défense, la santé ou la protection de l'environnement.

- Au choc des algorithmes qui irriguent l'ensemble de la société et conduisent à mettre en place des territoires intelligents.

- Au choc de la métropolisation¹ lié au fait que si en 1950 plus des deux tiers (70 %) de la population mondiale vivait en milieu rural et moins d'un tiers (30 %) en milieu urbain, en 2050 cette proportion sera inversée. Cette évolution oblige déjà à repenser non seulement nos territoires, urbains, ruraux, régionaux, départementaux, communaux et intercommunaux mais également l'organisation de tous les grands services publics.

On l'a compris, il est là autant de raisons de penser que de nouvelles charges résulteront de ces nouveaux chocs. Les dépenses publiques augmenteront nécessairement afin de faire face à de nouveaux besoins. Les difficultés financières risquent donc de s'amplifier dans le futur réduisant la marge d'action des décideurs politiques sauf à trouver des sources alternatives de financement qui, souvent consistent à se tourner vers le marché.

Mais il est d'autres menaces qui pèsent directement sur le processus de décision politique.

1. Cf. M. Bouvier, « La métropolisation, le numérique et la mondialisation : une société sans État ? », in RFFP 2016, 133.

B. Les menaces qui pèsent sur le processus de décision politique : Une cybernétique financière

On le sait, la légitimité de la prise de décision financière publique repose, selon la tradition démocratique, sur le principe selon lequel le *Parlement est le centre ultime du pouvoir*. On a ainsi longtemps mesuré la portée du pouvoir de décider en la matière en fonction de l'étendue du *droit d'initiative* accordé aux *élus*, étant toutefois rappelé que ce processus de décision est toujours resté cantonné dans le cadre d'un partage de compétence entre l'exécutif et le législatif. C'est ce cadre qui, d'une part a structuré la prise de décision jusqu'à aujourd'hui, et qui d'autre part a pu laisser penser que les seuls protagonistes de ce jeu de pouvoirs étaient le Gouvernement et le Parlement.

Or ce partage de compétences, qui continue à focaliser l'attention, ne prend pas en considération le fait qu'une autre catégorie d'acteurs a pris une importance sans cesse grandissante du fait de l'intérêt porté à la soutenabilité des finances publiques mais aussi à l'impression d'impuissance face à celle-ci que peuvent ressentir non seulement les citoyens mais également les décideurs politiques. Je fais allusion ici à l'appel croissant aux experts, et plus encore aux systèmes-experts.

Le recours à l'intelligence humaine ou artificielle constitue le socle sur lequel se formalise progressivement une *nouvelle gouvernance* qui pourrait modifier le schéma politique traditionnel. Cette évolution, enracinée dans une logique et une formulation mathématique, s'incarne de plus en plus dans des dispositifs visant à instaurer un contrôle cybernétique des finances publiques, ce que j'avais qualifié, il y a une quinzaine d'années, de cybernétique financière. Il faut y voir certes une modernisation de la gestion mais au-delà, il s'agit aussi de l'expression d'une perte de confiance *dans la classe politique* par une partie de l'opinion publique ainsi que par une partie de cette classe politique elle-même.

En définitive au travers de ce « cyberspace financier » qui se développe, c'est une nouvelle utopie technicienne politique qui transparaît². Bien que le contexte soit différent, on peut y voir la poursuite multiséculaire d'un idéal machinique qui, dans le droit fil des Lumières, s'appuyant sur les développements des sciences de la nature, prônait au XVIII^e siècle une approche mécaniciste, voire organiciste de la société, notamment à travers l'objectif d'une Constitution produisant une auto-régulation.

2. Cf. M. BOUVIER, *L'État sans politique*, LGDJ, 1986 (Préface du doyen Georges VEDEL).

Il faut ajouter que si cette évolution prend des formes extra-constitutionnelles avec un recours à l'IA qui va en s'accroissant, elle peut aussi se présenter sous des formes plus classiques qui relèvent pleinement d'une conception mécaniciste de la Constitution lorsqu'il est proposé ou institué des « automatismes budgétaires » sous la forme de règles introduisant par exemple une obligation d'équilibre, une interdiction d'emprunter ou bien des limites à ne pas franchir concernant le déficit. Allant plus loin, des économistes libéraux comme Alan Blinder, Lawrence Ball, Nicholas Gruen ou bien encore le *Business Council* australien (en 1999), ont proposé de confier à des autorités indépendantes composées d'*experts n'appartenant pas à la sphère politique* non seulement la production des normes mais également la définition des politiques budgétaires et fiscales. Lawrence Ball (1996) a préconisé quant à lui un dispositif de contrôle automatique de l'évolution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des personnes morales au moyen de l'application d'un coefficient d'évolution (0,97 à 1,97) au taux d'imposition, et ce sans délibération parlementaire, par un simple jeu de critères préétablis.

De telles propositions, qui expriment, on l'a dit, une défiance explicite vis-à-vis de la classe politique posent le problème du contrôle démocratique et de la légitimité des choix financiers publics.

Mais plus encore, il existe des menaces qui pèsent sur la souveraineté de l'État, voire même sur la pérennité de l'État lui-même.

C. Les menaces qui pèsent sur la souveraineté de l'État

C'est d'abord l'environnement international qui est de plus en plus contraignant.

1. Le poids croissant de la contrainte internationale

Un État en économie de marché mondialisée, donc ouvert sur l'extérieur, est-il réellement souverain ? Par exemple, peut-il avoir une politique économique et financière autonome, ou bien ses décisions ne sont-elles pas en réalité plus ou moins déterminées par des facteurs qui lui sont extérieurs ?

Il est indéniable que pour des États à économie ouverte, le poids croissant de la contrainte internationale est susceptible de limiter considérablement les marges de manœuvre dont disposent les décideurs concernant les finances publiques. Dans un tel contexte, les politiques

menées ne peuvent être absolument autonomes, elles sont en partie au moins déterminées par des facteurs externes. Moins les finances d'un État sont soutenables, plus l'endettement est élevé, plus une monnaie est fragile et plus limitée est la marge d'autonomie dont il dispose.

Ainsi, de fait, la contrainte externe affecte aussi bien les politiques budgétaires et fiscales que les politiques monétaires. Ce sont le niveau des déficits publics et l'obligation de faire appel aux prêteurs internationaux pour les financer qui limitent la liberté d'action des États qui sont ainsi mis sous la dépendance des marchés qui détiennent, à l'égard de leur gestion, un redoutable pouvoir de sanction. Il faut observer, comme le martelait Jacques Rueff³, que « c'est par les déficits que les hommes perdent la liberté » et, ajoutait-il : « Exigez l'ordre financier ou acceptez l'esclavage ».

Mais si des finances publiques soutenables supposent certes une maîtrise des dépenses et de la dette publiques, encore faut-il que les ressources fiscales soient au rendez-vous. Or, on l'a dit, l'impôt fait l'objet d'une évasion fiscale croissante.

2. Une fiscalité menacée

Le pouvoir fiscal constitue l'un des attributs essentiels, voire même primordial, de la souveraineté des États. Or, on peut constater une déterritorialisation⁴, un nomadisme des contribuables et de la matière imposable, une évanescence des frontières⁵ qui s'accroissent de jour en jour. La combinaison de la mondialisation des échanges et du numérique a donné naissance à un phénomène qui constitue un danger sérieux pour l'impôt. Cette inclusion de la globalisation et des possibilités offertes par le numérique a ouvert grande la porte à des formes de plus en plus sophistiquées d'évasion fiscale.

Une telle évolution, difficile à stopper, à laquelle sont confrontées des administrations fiscales encore sédentaires et un droit fiscal qui semble parfois pétrifié, peut légitimement faire craindre que les finances publiques soient rapidement atteintes dans leurs fondements. Elle porte en germe le passage vers un modèle économique dans lequel la place

3. Jacques RUEFF, *L'ordre social*, Paris, Librairie de Médecis, 1948, p. 640 ; « Exigez l'ordre financier ou acceptez l'esclavage », Jacques RUEFF, *L'ordre social*, Paris, Librairie de Médecis, 1948, p. 13.

4. Cf. G. DELEUZE et F. GUATTARI, *Capitalisme et schizophrénie, L'anti-Œdipe*, Les éditions de Minuit, 1972.

5. Cf. A. L. AMHILAT-SZARY, *Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ?*, PUF, 2015.

de la fiscalité n'apparaît pas à l'évidence. L'univers des internautes est un univers du marché qui se passe volontiers du politique et dans lequel l'évasion fiscale internationale est la conséquence logique d'un modèle économique qui s'auto-construit en l'absence d'un cadre juridique et administratif qui lui serait adapté.

Dès lors, ce n'est plus seulement la souveraineté de l'État, et ici sa souveraineté fiscale, qui est en question mais sa viabilité autrement dit son avenir et celui du système politique dont il est porteur. En d'autres termes une société nouvelle s'auto-institue qui porte en germe une civilisation dans laquelle l'État n'a pas nécessairement sa place.

Au total, c'est l'autonomie financière des décideurs politiques qui est en jeu, leur capacité à décider, à faire des choix concernant les politiques budgétaires et fiscales d'abord et par voie de conséquence les politiques publiques. C'est un lien social fondé sur la démocratie politique qui est concerné. C'est pourquoi, si l'on souhaite que se perpétue ce lien, il est crucial de sécuriser la prise de décision budgétaire, d'en sanctuariser, en les constitutionnalisant, les éléments considérés comme les plus déterminants.

II. – SÉCURISER LA PRISE DE DÉCISION BUDGÉTAIRE, SÉCURISER LE POLITIQUE

On l'a dit, les facteurs sont nombreux qui limitent voire même mettent en péril le pouvoir de décision politique relatif aux finances publiques. Il faut garder à l'esprit que depuis plus de quarante ans, nous vivons une mutation de notre société sur fond de crise des finances publiques. Cette crise, qui au début a surpris, inquiété, a fini par s'imposer progressivement comme une situation quasi normale. Quarante ans d'une remise en question de nos modes de pensée, quarante ans de mondialisation, quarante ans de développement des technologies d'information et de communication, quarante ans de précarité pour beaucoup, quarante ans de transformations, d'un basculement, d'une transition de nos sociétés vers un autre monde. Quarante années pendant lesquelles se sont conjugués, ce qui les a amplifiés, les effets de la mondialisation et du développement du numérique. Après tant d'années, les solutions ne sont toujours pas au rendez-vous, la fracture sociale n'a jamais été aussi grande. Les fractures territoriales également. Rien n'est résolu sur le fond. Il n'existe aucune recette qui ait absolument fait ses preuves ni aucune

réflexion permettant de dégager un projet, un sens pour les finances publiques contemporaines.

C'est vers un autre univers qu'elles évoluent aujourd'hui et souvent au-delà de tout souci de constitutionnalisation et plus généralement de régulation. Face à ce contexte totalement nouveau, le politique malgré les apparences institutionnelles, semble trop souvent et depuis trop longtemps impuissant. De plus, les concepts financiers se sont brouillés, les mots n'ayant pas toujours le même sens pour les uns et pour les autres. C'est dans une sorte de brouhaha conceptuel que s'est amorcée il y a quarante ans une mutation du droit public financier. Des concepts et des définitions qui jusqu'alors semblaient aller de soi ont perdu leur sens du fait d'un contexte qui s'est considérablement modifié.

C'est pourquoi, en préalable à l'introduction de nouvelles mesures financières au sein de la Constitution, il nous semble urgent de prendre le temps de repenser les finances publiques, de leur attribuer un sens sachant qu'aucun sens n'est possible s'il n'existe pas une réelle capacité de choisir pour les politiques. Plus encore il n'est pas de contrat social possible sans cette capacité. Ainsi, le mécanisme constitutionnel qui resurgit à la faveur de la combinaison du besoin de rendre soutenables les budgets publics et de la présence croissante de l'IA, et des automatismes qu'elle permet et suscite, pourrait bien signer la fin du politique. Ce serait là un curieux retournement de l'Histoire.

C'est pourquoi, compte tenu des menaces réelles qui pèsent sur le processus de décision politique en matière budgétaire, il semble nécessaire de sanctuariser non pas de façon ponctuelle tel ou tel budget particulier par une loi de programmation dont on connaît la portée incertaine, mais de constitutionnaliser un modèle donnant un sens aux finances publiques tout en garantissant l'effectivité du pouvoir politique.

Aussi, en opposition avec le processus mécaniste/organiciste, à notre sens déjà bien présent, c'est une conception normativiste porteuse d'un projet volontariste à construire qui nous paraît pertinente.

Ce projet devrait comporter un certain nombre de points clefs qu'il conviendrait de sécuriser sous la forme de principes inscrits dans la Constitution. J'en évoquerai trois.

- Il s'agit en premier lieu de sécuriser l'élément moteur des politiques publiques, on veut dire la fiscalité. Il convient de conférer une visibilité et une présence à la fiscalité qu'elle n'a pas aujourd'hui même si elle figure en bonne place dans la DDHC avec les articles 13 et 14. Il serait bienvenu d'intégrer dans le texte constitutionnel

par l'écriture d'un article spécifique les principes de consentement, d'égalité et de nécessité de l'impôt. Cet article devrait être placé en tête de la Constitution dans la mesure où c'est sur l'impôt que reposent les institutions publiques.

- Il s'agit en second lieu de sécuriser le processus de décision en instituant un principe de cohérence relevant de trois facteurs.

Il convient tout d'abord de rompre avec une conception cloisonnée de l'État et de l'action publique, une conception « en silos » qui ne reconnaît pas, et a fortiori ne les formalise pas, les multiples interactions et la multirationalité qui caractérisent les sociétés contemporaines. Il n'est plus pertinent de concevoir de manière isolée les diverses institutions publiques ou privées qui forment une société. Il est même devenu crucial d'identifier le décalage qui peut exister entre les besoins actuels et des institutions administratives et politiques qui ont été conçues et déterminées, en leur temps, par la nécessité de cloisonner les acteurs et les structures ainsi que par une approche verticaliste du processus de décision. Une telle façon de penser et d'agir ne peut plus suffire à gouverner une société devenue de plus en plus complexe.

C'est pourquoi, une institution de régulation des finances publiques est indispensable dans un système financier qui se caractérise par sa diversité et par sa complexité. À cette fin, et sur le terrain de l'approche, il est très important que la démarche qui fut initiée par la Conférence nationale des finances publiques (CNFP) soit appréhendée comme représentant la première pierre d'une institution à part entière. Quel que soit le qualificatif qu'on décide de lui attribuer, il serait utile dans l'avenir qu'un tel dispositif soit doté d'un statut juridique, reconnu par la Constitution définissant ses attributions ainsi que ses moyens de financement. Il est par ailleurs essentiel qu'une telle institution ne se limite pas à la maîtrise de la dépense et qu'elle ait à réfléchir également à celle tout aussi importante des ressources et notamment de la fiscalité.

Une telle institution de concertation serait aussi particulièrement utile à une mobilisation des sources de financement des investissements. En effet, la politique d'investissement public pâtit d'une dispersion des acteurs et des mécanismes qui compromet la possibilité de hiérarchiser les priorités. Le Plan qui a longtemps favorisé la cohérence des politiques conduites jouait autrefois ce rôle. Aujourd'hui, les administrations et les institutions qui interviennent dans ce domaine sont trop éclatées. La prise en charge par les collectivités territoriales de la majorité des investissements civils publics s'est poursuivie sans que la recherche de nouveaux cadres de concertation entre elles et avec l'État n'ait jamais

vraiment abouti. Pour remédier à la dispersion actuelle des acteurs et des dispositifs il serait nécessaire de constituer un cadre partenarial de sélection des investissements où interviendraient l'ensemble des acteurs concernés.

Il conviendrait aussi d'introduire un dispositif d'inclusion des budgets. Pour favoriser une vue d'ensemble et une analyse globale, le Conseil des ministres devrait approuver au cours d'une même réunion le projet de loi de finances (PLF) et le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), et non à une semaine ou deux d'intervalle, ce qui conduit à des commentaires séparés et souvent à des erreurs de perception.

Il est également nécessaire de mettre en place des règles permettant un temps de réflexion suffisant pour décider.

En effet, prendre des décisions cohérentes c'est aussi prendre le temps de réfléchir. Une plus grande discipline doit être observée dans les processus de décision. Le temps laissé aux institutions consultatives (comme le Haut Conseil des finances publiques) doit être suffisant. Par exemple les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pourraient être finalisés mi-juillet et non début septembre. Les grandes orientations seraient soumises au Parlement à l'occasion du débat d'orientation de fin juin comme en principe cela devrait être le cas. Cela n'est actuellement pas possible car les hypothèses sous-jacentes aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale ainsi qu'un grand nombre de mesures ne sont pas encore déterminées à cette date. Les projets pourraient ensuite être adoptés en Conseil des ministres avant mi-septembre et non plus fin septembre. Ce calendrier permettrait aux instances consultatives d'émettre leurs avis dans de meilleures conditions mais également au Parlement de disposer d'un délai accru pour l'examen par ses commissions compétentes.

- Enfin, en troisième lieu, il conviendrait de sanctuariser certains investissements publics, sur la base d'un principe de priorité.

On le sait, la préoccupation que les finances publiques contribuent à la compétitivité et à la relance de l'économie conduit à préconiser un accroissement de l'investissement public. Or, dans une situation où l'argent public est rare, ce constat suppose, plus qu'une augmentation globale des financements, une rationalisation et un meilleur ciblage sur les objectifs prioritaires. Il ne faut pas oublier que la recherche d'une efficacité maximale des investissements suppose certes, on l'a vu, la mobilisation des capacités du système financier public mais aussi l'amélioration de leur ciblage afin que la satisfaction des besoins des citoyens et de l'économie soit réalisée. C'est, autrement

dit, une reconceptualisation du rôle de l'État dont il s'agit, consistant notamment à lui attribuer une fonction d'investisseur dans certains domaines bien précis.

La détermination des priorités en matière de dépenses publiques passe par l'adoption d'une approche distinguant deux types de politiques publiques, régaliennes et d'intervention, qui relèvent de logiques différentes. Une identification insuffisante dans la présentation budgétaire actuelle fragilise le régalien, alors même que l'exercice de ce type de fonctions est considéré comme essentiel par les citoyens. Dans un contexte économique et budgétaire où les domaines d'accroissement de la dépense publique doivent nécessairement être ciblés la nécessité d'amplifier l'effort d'investissement dans les fonctions régaliennes (justice, police, défense) doit être inscrite comme une priorité.

Mais si les fonctions régaliennes constituent le socle de l'action publique on ne doit pas oublier que des besoins collectifs nouveaux sont apparus et que le développement économique et social dépend d'infrastructures que l'on qualifie d'investissement d'avenir. Il s'agit aussi bien des infrastructures du numérique, qui ont un caractère stratégique pour la compétitivité économique que celles concernant la recherche, l'éducation, la santé ou la protection de l'environnement.

Certes, la constitutionnalisation de normes nouvelles prétendant répondre aux menaces qui pèsent sur les finances publiques ne peut suffire à endiguer un processus qui procède d'une évolution générale de nos sociétés. Néanmoins il me semble crucial de mettre en pleine lumière le risque qu'encourt le processus politique de décision budgétaire et à travers lui la démocratie.