



Mohamed MANSOUR
Docteur en sciences économiques
Université Panthéon-Assas, Paris 2

L'utilité politique de l'investissement public local

Mots-clés : finances locales - investissement public local - dette publique locale - théorie des choix publics - démocratie

Cet article s'intéresse à l'aspect politique de l'investissement public local et analyse le comportement des hommes politiques vis-à-vis de la dette publique locale. Il discute plus précisément la dette publique locale en tant qu'instrument à la disposition des hommes politiques permettant de financer l'investissement public local et de renforcer leur chance de réélection.

Les hommes politiques proposent des politiques en vue de gagner leur élection, et non de gagner les élections en vue de mettre en œuvre des politiques. A. Downs (1957)

Introduction

Le financement de l'investissement public local par la dette est un sujet qui préoccupe aujourd'hui aussi bien les économistes que les politologues. Dans tous les États fortement endettés, les chiffres de la dette publique locale sont alarmants. En France, par exemple, la dette publique locale représente en 2015 environ 10 % de la dette publique nationale. De 2010 à 2015, la dette contractée par les collectivités locales est passée de 163 milliards d'euros (Md€) à 196 Md€. Cette hausse de 20 % en cinq ans est inédite en France.

Bien que la question de la dette publique locale soit souvent au cœur des débats économiques, elle a relativement peu mobilisé la réflexion poli-

tique. En effet, le vrai problème de la dette publique locale n'est pas seulement de nature comptable, il est également moral et politique. Les difficultés économiques endurées par les collectivités locales aujourd'hui n'expliquent que partiellement les dérapages de la dette publique locale. Contrairement aux idées reçues, il n'est pas démontré que la décentralisation et la démocratie instaurent un environnement favorable à la lutte contre les déficits des collectivités et l'accroissement de la dette publique locale. Effectivement, les hommes politiques ont probablement une part de responsabilité dans les fluctuations de la dette publique locale. D'ailleurs certains économistes expliquent l'envolée de la dette publique nationale et locale, ces dernières

Dossier

> La dépense locale d'investissement
Colloque de Lyon,
31 mars 2017

décennies, par la façon dont les politiciens ont géré les comptes de l'État et des collectivités.

Historiquement, ce thème a été abordé dans la littérature par les fondateurs de l'école des choix publics¹. Selon cette école de pensée, l'échec de la démocratie explique l'accroissement de la dette publique. Le prix Nobel d'économie J. Buchanan (1986) est l'un des premiers à attribuer l'augmentation de la dette publique à un abus du système démocratique². Cet échec démocratique s'explique principalement par l'opportunisme des hommes politiques et la myopie des électeurs. En effet, selon les auteurs de l'école des choix publics, les hommes politiques ont tendance à accroître délibérément la dette publique à des fins électorales. A. Downs (1957), par exemple, écrit que l'objectif ultime des hommes politiques est de satisfaire leur intérêt personnel aux dépens de ceux de la collectivité³. Il considère que les hommes politiques sont constamment à la conquête de plus d'électeurs en cherchant à offrir, par l'emprunt, un supplément d'utilité à un plus grand nombre possible. J. Buchanan, à son tour, affirme que la dette publique est néfaste pour l'économie dans la mesure où elle est manipulée par les hommes politiques à des fins individualistes. Étant un moyen de financement du déficit, la dette publique est considérée par cet auteur comme un outil à la disposition des hommes politiques pour mettre en œuvre les politiques et les investissements fortement désirés par les électeurs et ainsi renforcer leur chance de remporter les élections. Il note en effet que les électeurs soutiennent davantage le responsable politique qui augmente les dépenses et réduit les impôts que celui qui réduit les dépenses et augmente les impôts.

Ainsi pour mieux analyser et comprendre les politiques d'investissement adoptées au niveau des collectivités locales, il est indispensable de faire intervenir la dimension politique. Les déci-

sions d'investissement, étant la traduction des volontés politiques, sont sujettes à controverse si des enjeux électoraux se manifestent. L'objet de cet article est de s'interroger sur ce phénomène en se référant à la théorie du cycle politico-économique discutée par les auteurs de l'école des choix publics. Celui-ci s'articule autour de deux sections. La première est consacrée à une brève revue de la littérature sur la théorie des cycles politico-économiques. La deuxième est dédiée à l'analyse de l'utilité politique de l'investissement public local.

La théorie des choix publics

La théorie des choix publics est une branche de l'économie qui s'intéresse à l'analyse des interactions entre les processus politiques et économiques. Elle se focalise, plus particulièrement, sur les processus de décision au niveau de l'État, des collectivités locales et des institutions démocratiques. En effet, au cœur de la théorie des choix publics, on trouve des sujets relatifs à la science politique, aux théories de l'État, aux comportements des hommes politiques, aux finances publiques, aux règles de vote, aux interactions entre les partis politiques, etc. Historiquement, cette discipline a émergé avec l'essor de l'analyse des finances publiques et les débats relatifs aux recettes et aux dépenses budgétaires. Elle a déplacé le centre d'intérêt de l'analyse des effets des décisions budgétaires vers l'analyse des causes et l'émergence de celles-ci. Les pionniers de l'école italienne des finances publiques, au début du XX^e siècle, ont été les premiers à s'intéresser scrupuleusement aux décisions budgétaires et aux interactions entre les décideurs politiques. Le but ultime de cette discipline est d'identifier les conséquences des stratégies politiques sur l'économie. ■

1 La théorie des cycles politico-économiques

Depuis les années soixante, plusieurs travaux de recherche se sont focalisés sur l'analyse des interactions entre les électeurs et les hommes politiques. Le point commun entre tous ces travaux est l'intégration d'un modèle politico-économique s'articulant autour d'une fonction d'évaluation des électeurs et une fonction de réaction des pouvoirs publics. L'hypothèse fondamentale des travaux de la théorie des cycles politico-économiques est que les hommes politiques, ayant des

objectifs politiques de réélection, ont tendance à accroître, à la veille des élections, les dépenses publiques fortement désirées et à lancer les investissements publics attendus par les électeurs. Si on se réfère aux travaux de recherche empirique qui ont été faits sur les cycles politico-économiques, on s'aperçoit que certains attestent de l'existence de cycles relatifs à des processus politiques totalement déconnectés de la logique économique. Par exemple, en 1997, S. Levitt montre

¹ Un courant économique qui applique la théorie économique à la science politique et analyse la rationalité des décisions politiques. Voir encadré 1.

² Buchanan J.-M. (1967); Buchanan J.-M. et Wagner R. (1977).

³ Downs A. (1957).

que les effectifs de la police américaine augmentent de 2 % avant les élections locales, puis reviennent à leur niveau initial. En 2002, D. Bresson montre que l'investissement public en France a tendance à augmenter de 6 % en moyenne avant les élections municipales.

Dans la littérature, Nordhaus (1975) est l'auteur qui a introduit le principe du cycle politico-économique *political business cycle*⁴. D'après cet auteur, les électeurs comparent à la fin du mandat le gain obtenu grâce aux politiques économiques adoptées par le responsable politique au gain attendu. Si le gain obtenu est supérieur au gain attendu alors ils voteront pour ce responsable politique au pouvoir. Dans le cas contraire, ils voteront pour un autre candidat. Maîtrisant parfaitement la réaction des électeurs, les hommes politiques profitent de la myopie de ces derniers pour orienter la politique économique en leur faveur. Pour obtenir le meilleur score possible aux élections, ils alternent les politiques économiques expansionnistes avec les politiques économiques restrictives. Concrètement, avant les élections, les hommes politiques au pouvoir privilégient les politiques économiques expansionnistes offrant la possibilité de réduire le

chômage et d'engager les dépenses publiques attendues par les électeurs. À l'inverse, après les élections, les hommes politiques au pouvoir adoptent les politiques économiques restrictives permettant de résorber l'excès d'inflation au détriment du taux de chômage⁵.

Ce qui mérite d'être noté à ce niveau est le fait que la dette publique constitue une caisse de résonance par excellence des manipulations politico-budgétaires. La dette publique est le levier sur lequel peut compter l'homme politique pour atteindre son objectif. Les hommes politiques font recours à la dette publique et adoptent cette stratégie de basculement pour maximiser leur chance d'être réélus. Ils se comportent de manière opportuniste au détriment de la population. Ce phénomène est qualifié dans la littérature de « cycle opportuniste » vu que l'objectif suprême est le bien-être des hommes politiques et non celui des individus. Selon Fair (1975), la popularité de l'homme politique est fonction croissante de la dette publique si celle-ci est orientée vers les investissements publics et les dépenses souhaités par les électeurs⁶. Nous discutons cette idée à l'échelle locale dans la section suivante.

2 L'utilité politique de l'investissement public local et le rôle stratégique de la dette publique comme source de financement

À la lumière de cette théorie des cycles politico-économiques, il y a toutes les raisons de croire que la dette publique locale augmente avec l'incertitude par rapport aux résultats des élections. Celle-ci est utilisée par les élus locaux pour financer les investissements publics attendus, déjouer les pronostics et renforcer les chances de réélection. Elle permet précisément d'ajuster les dépenses d'investissement en fonction des exigences des électeurs et d'instaurer un climat politique favorable avant le scrutin. Si toutefois nous approfondissons l'analyse par rapport aux conséquences pratiques, nous constatons qu'un déficit financé par une dette publique locale est autant favorable aux électeurs qu'aux élus locaux. Celle-ci permet, d'une part, d'offrir plus de biens publics aux électeurs et de satisfaire leur demande. D'autre part, elle donne la possibilité aux hommes politiques de financer les dépenses nécessaires sans recours à aucune pression fiscale supplémentaire susceptible de provoquer le mécontentement des élec-

teurs. Par conséquent, la dette publique locale est doublement efficace pour redorer l'image de l' élu local aux yeux des électeurs.

En outre, les électeurs, victimes de l'asymétrie d'information, sont incapables de mesurer correctement les coûts réels d'un emprunt et sous-estiment par conséquent les charges fiscales induites. Du coup, les hommes politiques profitent de l'ignorance des électeurs et diffèrent les charges fiscales dans le temps en faisant recours à l'emprunt. En d'autres termes, ils font en sorte que les dépenses d'investissement engagées aujourd'hui soient financées par les impôts locaux futurs. En créant l'illusion que la charge fiscale est moins élevée que la réalité, les hommes politiques cherchent à échapper aux contraintes électorales et influencer durablement les préférences des électeurs.

Il n'est donc pas douteux que les hommes politiques locaux se livrent à des ajustements budgétaires à des fins électorales et orchestrent la politique économique locale de manière à garantir la

⁴ Nordhaus W-D. (1975).

⁵ Ce phénomène est décrit économiquement par la relation de Phillips.

⁶ Fair R-C. (1975).

Dossier

> La dépense locale d'investissement
Colloque de Lyon,
31 mars 2017

réélection. Du moment où le vote est un moyen à la disposition des électeurs pour sanctionner ou gratifier l'élu local, celui-ci abuserait de son pouvoir pour orienter le choix des électeurs en sa faveur par le biais de l'investissement public. En effet, l'incertitude par rapport aux résultats des prochaines élections incite les hommes politiques à recourir à l'endettement afin de financer de nouveaux investissements publics et de renforcer leur chance de réélection. Concrètement, pour se prémunir contre les aléas des élections, l'homme politique peut opter pour deux stratégies différentes. La première stratégie consiste à privilégier l'emprunt comme source de financement des investissements publics et éviter toute augmentation des impôts locaux. La deuxième stratégie consiste à mettre en œuvre à la veille des élections les investissements publics exigés par l'électorat afin de créer de futurs rendements économiques de biens publics.

Si la première stratégie est adoptée fréquemment par les hommes politiques, la deuxième n'est adoptée que lorsque la probabilité de réélection est faible. Le choix d'adopter une telle stratégie dépend de l'évaluation de l'homme politique, de ses performances économiques et politiques. En effet, au début de son mandat et en fonction de certains indicateurs de conjoncture économique et de préférences sociales, l'homme politique se fixe un objectif en termes de résultats économique et politique. Si les résultats obtenus sont supérieurs à l'objectif fixé alors il est inutile pour l'homme politique de créer de nouveaux biens publics futurs⁷. En revanche, si les résultats obtenus sont inférieurs à l'objectif fixé alors l'homme politique optera pour de nouveaux investissements publics afin de redorer son image auprès des électeurs.

En ce qui concerne l'électeur, celui-ci compare l'investissement public local réalisé à l'investissement public local annoncé tout en prenant en considération le seuil minimum exigé d'investissement public local. Trois cas de figure peuvent être notés :

1- si l'investissement public local réalisé correspond parfaitement à l'investissement public local annoncé alors l'électeur votera pour l'élu local au pouvoir.

2- si l'investissement public local réalisé est inférieur à l'investissement public annoncé mais dépasse le seuil minimum exigé par les électeurs alors ces derniers pourraient encore voter en faveur de l'élu local.

3- si l'investissement public local réalisé est inférieur au seuil minimum exigé, alors l'élu local sera sanctionné par les électeurs.

Ainsi, pour augmenter ses chances de réélection, un élu local a intérêt à satisfaire les exigences des électeurs. Pour cela, il doit absolument atteindre le seuil minimum d'investissement public local exigé par les électeurs. Contracter une dette publique locale supplémentaire en début de mandat permettrait à l'homme politique d'avoir plus de marge de manœuvre à la fin du mandat. Plus le montant des recettes locales alloué au financement de l'investissement public est important, plus les chances de réélection sont élevées. En d'autres termes, si l'investissement public local réalisé dépasse le niveau minimum exigé, alors dans ce cas, l'électeur pourrait voter en faveur de l'élu local. En revanche, si l'investissement public local réalisé est insuffisant au regard des électeurs, alors l'élu local risque la défaite lors des élections⁸.

À la lumière de cette analyse, la dette publique locale serait un moyen utilisé par l'élu local pour financer les investissements publics et exercer une pression sur le choix de vote des électeurs⁹. Par ailleurs, il importe de noter qu'il existe certains facteurs susceptibles d'influencer le niveau de la dette publique locale. Premièrement l'investissement public local exigé par les électeurs détermine le niveau de dette publique locale. En effet, plus les électeurs exigent des biens publics, plus le candidat est censé faire appel à plus d'emprunt¹⁰. Deuxièmement une bonne productivité économique (moyens humains et techniques de qualité, efficacité industrielle...) tend à réduire le niveau de dette publique locale nécessaire puisqu'il y aurait moins de ressources humaines et financières gaspillées. Troisièmement, une forte activité économique freine le recours à l'endettement public local. Effectivement, celle-ci génère plus de recettes fiscales pour la collectivité et réduit amplement le besoin de contracter un emprunt. Quatrièmement, la dette publique locale est fonction décroissante des impôts locaux. Assurément des recettes fiscales insuffisantes incitent le responsable politique à s'endetter davantage pour subvenir aux besoins de la collectivité et financer les investissements publics nécessaires.

Conclusion

Le sujet du financement de l'investissement public local par la dette nécessite plus que jamais de faire intervenir la dimension politique. Souvent peu étudié, le comportement des élus locaux pourrait avoir des effets négatifs sur la politique d'investissement. Les tactiques et les stratégies politiques adoptées par les élus locaux pourraient

⁷ La progression des projets d'investissement public et la satisfaction des électeurs sont des indicateurs des résultats obtenus. Les comptes rendus des adjoints (les tableaux de bord par exemple) et les sondages d'opinion donnent une idée sur la progression des projets et le niveau de satisfaction des électeurs.

⁸ Nous avons démontré mathématiquement ce phénomène dans un travail de recherche plus approfondi et nous sommes actuellement entrain de le vérifier empiriquement sur des données municipales.

⁹ Cette stratégie pourrait influencer le choix de vote des électeurs puisque la défaite de l'élu local aux élections pourrait entraîner une perte de temps et d'argent à la collectivité si le successeur rencontre des difficultés dans la poursuite de la réalisation des investissements.

¹⁰ À taux d'imposition constant.

expliquer l'inefficacité des politiques d'investissement mises en œuvre au niveau des collectivités. Cet échec pourrait se traduire par le lancement d'investissement public inutile pour la collectivité ou par un gaspillage excessif des ressources financières. La dette publique locale est au cœur de ce mécanisme puisqu'elle est utilisée pour financer les investissements publics locaux et influencer le choix de vote des électeurs. Toutefois cela ne veut point dire que le choix de vote des électeurs est déterminé exclusivement par l'investissement public local et le niveau de la dette publique. Il existe bien entendu d'autres

facteurs qui influencent le choix de vote des électeurs comme l'appartenance idéologique ou les compétences des candidats.

Pour terminer, cet article ne conteste en rien les explications économiques et sociales de l'investissement et de la dette au niveau des collectivités. Il montre seulement que l'analyse des politiques d'investissement des collectivités locales ne doit en aucun cas se limiter à des aspects économiques. L'endogénéisation des phénomènes politiques et démocratiques fournit incontestablement de nouvelles pistes pour mieux analyser les politiques d'investissement public local. ■

Bibliographie

- Bresson D. (2002). L'investissement des administrations publiques locales. Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales. *INSEE Première*, No. 867.
- Buchanan J-M. (1967). Public Finance in Democratic Process. *The Collected Works of James M. Buchanan in 20 vols.* Liberty Fund (1999).
- Buchanan J-M et Wagner R. (1977). Democracy in Deficit. *The Collected Works of James M. Buchanan in 20 vols.* Liberty Fund (1999).
- Cour des Comptes (2011). Rapport *La gestion de la dette publique locale*.
- Defourny J. (1979). Des cycles économiques aux cycles politiques : un aperçu général sur les modèles politico-économiques. *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*. Vol. 50, p. 43-56.
- Downs A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper and Row.
- Fair R.-C. (1975). On controlling the economy to win elections. *Cowles Foundation Discussion Paper*, No. 397.
- Généreux J. (1996). *L'économie politique : Analyse économique des choix publics et de la vie politique*. Éditions Larousse.
- Gersbach H. (2014). Government debt – threshold contracts. *Economic Inquiry*, Vol. 52, No. 1, p. 444-458.
- Lafay J-D. (1995). Les interactions entre économie et politique. *Journal de la société statistique de Paris*, tome 136, n° 1, p. 17-28.
- Levitt S-D. (1997). Using electoral cycles in police hiring to estimate the effect of police on crime. *The American Economic Review*, vol. 87, n° 3, p. 270-290.
- Nordhaus W-D. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*. vol. 42, n° 2, p. 169-190.