

Politique et investissement public

Sanjeev Gupta, Estelle Xue Liu et Carlos Mulas-Granados

Pont Infinity à Stockton-on-Tees,
Royaume-Uni

La chasse aux votes à l'approche des élections risque de compromettre les choix avisés d'investissement dans les infrastructures

QUASIMENT tous les pays ont besoin de développer leurs infrastructures : routes, ponts, aéroports, réseaux de télécommunications, centrales électriques ou transports publics. Lorsque les taux d'intérêt sont bas, ce qui permet de financer les dépenses publiques à moindres frais, nombre d'analystes et conseillers politiques recommandent une stratégie d'expansion des investissements dans les infrastructures pour promouvoir la croissance, qui aurait pour effet de faire baisser le ratio dette/PIB et d'accroître les capacités de production à long terme (FMI, 2014).

Cependant, même s'il y a déjà des projets prêts à démarrer et si le processus décisionnel fonctionne bien, certains investissements publics ne voient jamais le jour. Pourquoi ?

Des considérations politiques y font obstacle. À l'approche des échéances électorales, les dirigeants préfèrent distribuer des avantages

immédiats en baissant les impôts ou en dopant les transferts de revenu — aux dépens de l'investissement public, dont les bienfaits tardent à se faire sentir. Il peut y avoir d'autres facteurs dissuasifs, par exemple l'orientation politique des partis au pouvoir, qui préfèrent limiter les investissements publics.

En l'absence de contraintes politiques ou institutionnelles, ce sont les besoins de développement qui doivent primer, pour faire face à la croissance démographique et réduire les goulets d'étranglement des infrastructures. Les investissements publics sont parfois motivés par des considérations de gestion de la demande, par exemple lorsque l'économie a des capacités inutilisées et qu'ils pourraient, dans l'idée des dirigeants, doper la demande globale et l'emploi à court terme. Mais en réalité ce sont souvent des considérations politiques qui influencent fortement les décisions d'investissement.

Mauvais calculs

William Nordhaus (1975) a montré comment les cycles politiques peuvent affecter les décisions économiques. Selon lui, le gouvernement en place tend à stimuler l'activité économique avant les élections pour faire baisser temporairement le chômage, ce qui contente les électeurs, qui ont en général une vision à court terme. L'étude de l'économie politique des mesures budgétaires et fiscales s'est beaucoup développée. Quatre facteurs politiques peuvent avoir une incidence sur l'investissement public :

- **Les politiques sont opportunistes** et lancent des projets au début de leur mandat, de manière à pouvoir les inaugurer avant les élections suivantes. Lorsque l'échéance se rapproche, ils choisissent de séduire les électeurs avec des augmentations de salaire de la fonction publique, des baisses d'impôts et des transferts monétaires, et s'en donnent les moyens en réduisant les investissements publics.

- **Les arbitrages budgétaires reflètent l'idéologie des divers partis politiques.** Ceux de droite, par exemple, préférant limiter la fourniture de capital matériel et humain par l'État, se gardent donc d'investir dans les infrastructures, la santé et l'éducation. Ceux de gauche, par contre, préférant un État plus agissant, investissent donc plus volontiers dans ces domaines.

- **Les gouvernements minoritaires, les corps législatifs divisés, les coalitions, et les conseils des ministres issus de partis multiples** peuvent donner lieu à des largesses budgétaires au détriment de l'investissement public. Les gouvernements de large coalition et minoritaires peuvent avoir plus de mal à s'accorder sur un budget d'équilibre. Il devient plus aisément de tailler dans les investissements publics que dans les autres dépenses.

- **Défaillance des institutions budgétaires** — les règles et procédures d'établissement, d'approbation et d'exécution du budget — n'ont pas le pouvoir de protéger les investissements publics en temps de crise.

Un ou plusieurs de ces quatre facteurs influent sur l'évolution de l'investissement public. Nous les avons étudiés tous pour déterminer quels sont ceux qui prédominent et dans quelles circonstances (Gupta, Liu et Mu-las-Granados, 2015). Nous avons établi une base de données sur 80 pays démocratiques pour la période 1975–2012, et l'ensemble des régions et niveaux de revenus. Cette base répertorie les élections nationales (présidentielles et législatives) et présente d'importantes différences par rapport aux études précédentes : elle ne se limite pas aux pays avancés, car elle inclut un vaste échantillon de pays émergents et de pays à faible revenu où sont organisées des élections libres et ouvertes; elle rend compte plus précisément du cycle électoral, car elle indique exactement le jour, le mois et l'année où les citoyens se sont rendus aux urnes. Si, par exemple,

une élection a eu lieu en novembre 2012, nous mesurons à partir de cette date l'intervalle avec la consultation suivante. L'information sur les mois et années des élections provient de la base de données des institutions politiques de la Banque mondiale.

Nos calculs montrent que les investissements publics ont diminué au cours des trois dernières décennies dans la plupart des pays (partie gauche du graphique 1). Dans les pays avancés, le ratio investissement public/PIB est tombé d'environ 5 % au milieu des années 80 à environ 3 % en 2014. La baisse a été du même ordre dans les pays émergents et les pays à faible revenu, le ratio tombant de près de 10 % à environ 7 à 8 % du PIB sur la même période. Parallèlement, la consommation publique a modérément augmenté, surtout dans les pays avancés, où elle a atteint presque 20 % du PIB, en partie du fait de la hausse des coûts de la santé et des retraites et d'autres transferts liés au vieillissement (partie droite du graphique 1). Cette évolution à long terme rejette le constat selon lequel les considérations politiques influent aussi à court terme sur les cycles d'investissement.

Impact des élections

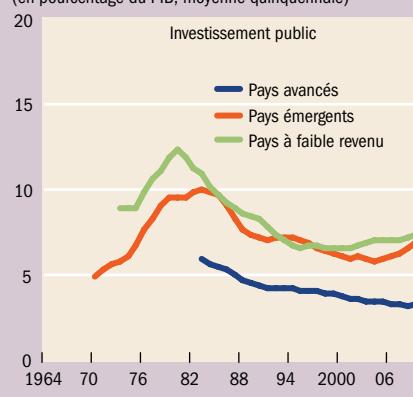
Notre analyse, qui prend en compte les effets d'autres variables pertinentes sur l'investissement, fait apparaître, à l'approche des élections, une décélération de l'investissement public (en pourcentage du PIB), couplée avec une légère accélération des dépenses courantes (graphique 2). Par exemple, l'investissement public croît à un rythme de 2 % du PIB dans les deux ou trois années précédant les élections, mais, environ 12 mois avant l'échéance, cette croissance non seulement ralentit, mais elle devient négative. La consommation publique suit l'évolution inverse. Ce constat concorde avec les travaux de divers chercheurs (dont Rogoff, 1990), qui indiquent qu'à l'approche des élections, le gouvernement sortant est porté à privilégier la consommation publique, plus «visible», au détriment de l'investissement public.

Notre analyse quantitative confirme que la croissance de l'investissement public commence à se ralentir environ deux

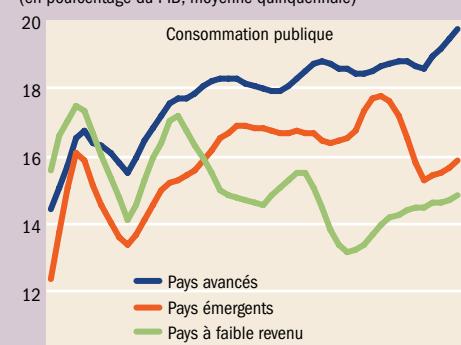
Graphique 1
Baisse tendancielle

Au cours des trois dernières décennies, l'investissement public a baissé en pourcentage du PIB. L'évolution de la consommation publique a été plus diversifiée.

(en pourcentage du PIB, moyenne quinquennale)

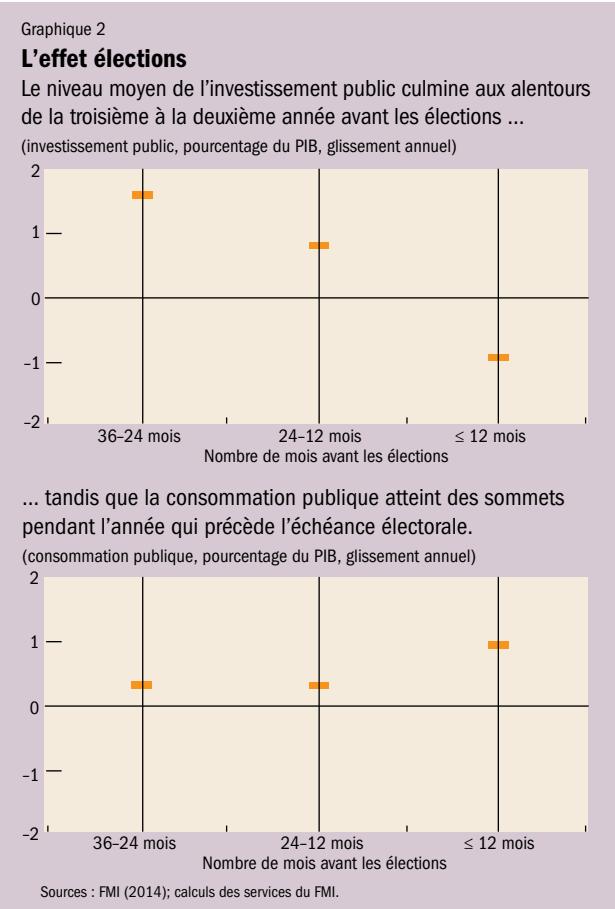


(en pourcentage du PIB, moyenne quinquennale)



Sources : Haver Analytics; FMI (2014); Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2014.

ans avant les élections. En fait, pendant cette période, le ratio investissement/PIB baisse de 0,3 à 0,6 point par an. Entre quatre et deux ans avant les élections, l'investissement s'accélère. Le gouvernement type réalise, semble-t-il, l'essentiel de l'investissement public au début de son mandat et réoriente progressivement ses efforts sur d'autres priorités à l'approche de l'échéance électorale suivante (partie gauche du graphique 3).

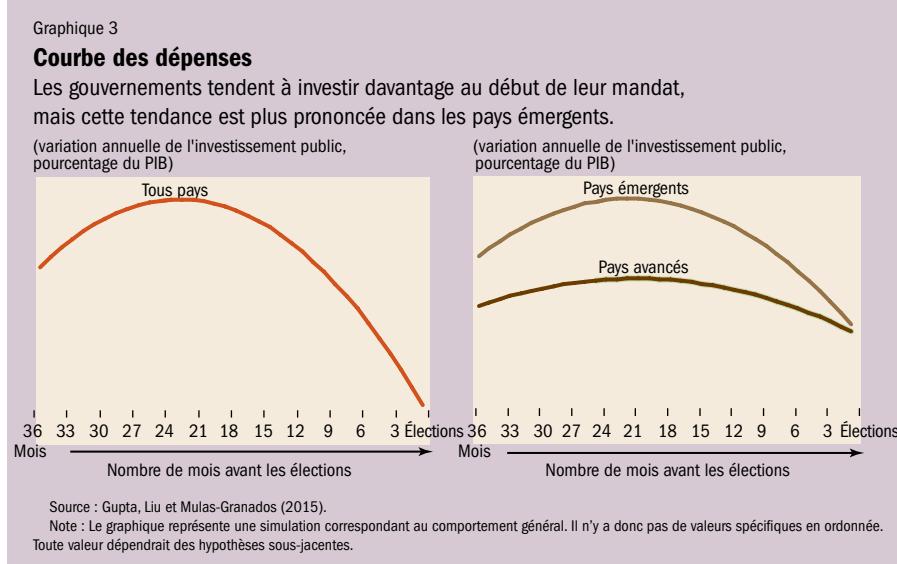


Ces résultats se confirment, que le pays soit en phase de contraction ou d'expansion budgétaire. L'étude des différents groupes de pays fait cependant apparaître des nuances intéressantes dans la façon dont la solidité des institutions budgétaires peut amortir les effets du cycle électoral sur celui de l'investissement public. Par exemple, dans les pays avancés, démocratiques depuis longtemps et pourvus d'institutions relativement mieux capables d'assurer efficacement la planification, l'affectation et l'exécution des dépenses, la croissance de l'investissement public s'infléchit bien plus tard dans le cycle électoral (partie droite du graphique 3) et sa décélération est moins prononcée. Cela peut s'expliquer par trois considérations interconnectées : comme la mécanique de l'investissement public est plus solide dans les pays avancés, il est moins facile de l'altérer que dans les autres groupes de pays; dans les démocraties bien établies, le système de prise de décision est plus transparent, et les électeurs châtient en général le gouvernement sortant s'il manipule les dépenses; enfin, le gouvernement en place n'a pas besoin de prouver sa compétence en agissant sur les dépenses d'investissement public, car il a d'autres moyens, par exemple un discours efficace sur la politique budgétaire, l'efficacité de la politique fiscale et l'exécution des projets.

Phases d'expansion soutenue

Nous n'avons jusqu'ici traité que des décisions d'investissement à court terme. Est-ce que les mêmes facteurs politiques sont à l'œuvre dans le cas des phases d'expansion soutenue, à un horizon plus éloigné? En général, les dépenses d'investissement pluriannuelles résultent de stratégies à long terme visant à accroître les capacités de production de l'économie : l'État investit pour plusieurs années, par exemple dans un projet d'autoroute. On pourrait s'attendre à ce que les phases d'expansion pluriannuelles soient moins affectées par les considérations électorales, car elles durent plus longtemps que les quatre à cinq ans du cycle gouvernemental habituel. Par exemple entre 1980 et 2012, il y a eu trois phases de croissance soutenue de l'investissement public aux États-Unis (graphique 4), soit 18 années au total. La première a débuté à la fin de la présidence de Jimmy Carter (démocrate) vers la fin des années 70 et s'est poursuivie pendant la présidence de Ronald Reagan (républicain). La deuxième a coïncidé avec le second mandat de Bill Clinton (démocrate). La troisième a débuté après la réélection de George W. Bush (républicain) en 2004 et s'est poursuivie jusqu'en 2009, un an après le début de la présidence de Barack Obama (démocrate).

Pour étudier cette dynamique à long terme, nous mesurons la variation de l'investissement public du point le plus bas jusqu'au point culminant de la phase d'expansion. Entre 1975 et 2012, nous avons dénombré 264 phases d'expansion dans les 80 démocraties constituant notre base de données. L'ampleur moyenne d'une phase

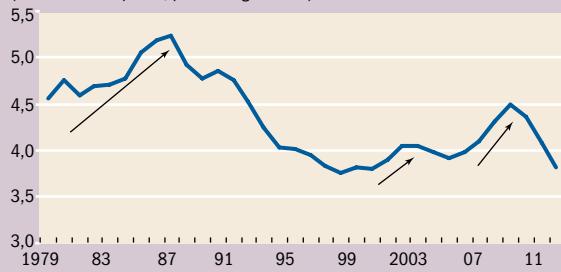


Graphique 4

Expansions des dépenses d'investissement aux États-Unis

Depuis 1980, les États-Unis ont connu trois phases pluriannuelles de croissance soutenue de l'investissement public.

(investissement public, pourcentage du PIB)



Source : Gupta, Liu et Mulas-Granados (2015).

d'expansion est de 3,8 % du PIB, la progression la plus forte enregistrée étant de 26 % du PIB, au Lesotho entre 1978 et 1982 et la plus faible de 0,3 % du PIB, aux États-Unis entre 1998 et 2003.

Notre analyse quantitative confirme que, sur le long terme, des caractéristiques politiques telles que la fragmentation du conseil des ministres et l'idéologie influent davantage que les élections sur l'ampleur des phases d'expansion soutenue des investissements. L'investissement public augmente moins sous les gouvernements de droite, à moins qu'ils aient affaire à un corps législatif divisé et à des coalitions parlementaires favorables aux investissements, comme ce fut parfois le cas aux États-Unis, pendant les présidences de Ronald Reagan et de George W. Bush. L'existence de gouvernements fragmentés va aussi souvent de pair avec des phases d'expansion moins prononcée des investissements.

Enseignements pratiques

Notre étude livre trois importantes conclusions. Premièrement même lorsque les conditions macroéconomiques (marge de manœuvre budgétaire et politique monétaire) sont favorables et qu'il y a des projets prêts à démarrer, il n'est parfois pas possible d'accroître l'investissement public à l'approche d'une élection.

Le gouvernement sortant est porté à multiplier les dépenses courantes «visibles» (réductions d'impôts, hausse des salaires de la fonction publique et transferts sociaux) pour consolider ses appuis politiques. Il peut être difficile de faire machine arrière, ce qui tend à faire durer les déficits. Cela peut aussi affecter le potentiel de croissance à long terme de l'économie, car la pression électorale peut se traduire par un niveau d'investissement public insuffisant, d'où une baisse des investissements dans la construction de routes ou d'aéroports et d'autres domaines qui pourraient accroître les capacités de production de biens et services du pays. Deuxièmement, lorsqu'un pays en quête de conseils ou d'appui financier se tourne vers des organisations internationales, il faut que les programmes d'assistance financière tiennent compte du biais en faveur des dépenses courantes qui s'installe environ deux ans avant les élections. Un encadrement plus rigoureux de la politique budgétaire pendant cette période pourrait permettre de freiner l'augmentation constante de certaines dépenses. Enfin, la meilleure solution pour mettre le cycle des investissements à l'abri des pressions électorales consiste à renforcer les institutions budgétaires et à améliorer les systèmes de gestion des investissements publics. ■

Sanjeev Gupta est Directeur adjoint et Estelle Xue Liu et Carlos Mulas-Granados sont économistes, tous au Département des finances publiques du FMI.

Bibliographie :

Fonds monétaire international (FMI), 2014, «Le moment est-il propice à une relance des infrastructures? Les effets macroéconomiques de l'investissement public,» Chapitre 3 des Perspectives de l'économie mondiale : séquelles, nuages et incertitudes (Washington, octobre).

Gupta, Sanjeev, Estelle Liu, and Carlos Mulas-Granados, 2015, "Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies," IMF Working Paper 15/175 (Washington: International Monetary Fund).

Nordhaus, William, 1975, "The Political Business Cycle," Review of Economic Studies, Vol. 42, No. 2, p. 169–90.

Rogoff, Kenneth, 1990, "Equilibrium Political Budget Cycles," American Economic Review, Vol. 80, No. 1, p. 21–36.

Statement of Ownership, Management, and Circulation required by 39 USC 3685

1. Title: *Finances & Développement*. 2. Publication No. 123-250. 3. Date of filing: October 29, 2015. 4. Frequency: Quarterly. 5. Number of issues published annually: four. 6. Annual subscription price: \$27. 7/8. Complete mailing address of known office of publication/publisher: *Finances & Développement*, International Monetary Fund, 700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431. 9. Full names and complete mailing address of publisher, editor, and managing editor: Jeremy Clift, Jeffrey Hayden, Marina

15. Extent and nature of circulation
- A. Total number of copies
 - B. Paid and/or requested distribution
 - C. Total paid distribution
 - D. (4) Free or nominal rate distribution outside the mail
 - E. Total free or nominal rate distribution
 - F. Total distribution
 - G. Copies not distributed
 - H. Total
 - I. Percent paid and/or requested circulation
- I certify that the statements made by me above are correct and complete.
Jeremy Clift, Publisher

Primorac, International Monetary Fund, Washington, DC 20431. 10. Owner: International Monetary Fund, 700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431. 11. Known bondholders, mortgagees, and other security holders owning or holding 1 percent or more of the total amount of bonds, mortgages, or other securities: None. 12. Tax status: has not changed during preceding 12 months. 13. Publication title: *Finances & Développement*. 14. Issue date for circulation data below: September 2015.

Average no. of copies each issue in preceding 12 months	Actual no. of copies of single issue published nearest to filing date (September 2015)
16,356	17,525
2,322	2,230
2,322	2,230
12,028	12,137
12,028	12,137
14,350	14,367
2,006	3,158
16,356	17,525
16,09	15,52