

# Finances publiques et échéances électorales

## Le cadre général

Les finances publiques, et dans un cadre plus général, les économies sont-elles sensibles aux élections? En faisant intervenir le facteur «échéance électorale» dans nos considérations, on peut en effet s'interroger sur le profil que revêtent certaines données économiques et notamment certains types de dépenses publiques ou encore certaines politiques traduites en termes de dépenses publiques. Un tel lien entre le politique et l'économique n'a rien d'abstrait. Après tout, un gouvernement est élu sur un programme qu'il a le devoir d'appliquer totalement - ou au moins en partie en cas de coalition. Doit-on en déduire que certaines dépenses publiques épousent les calendriers politiques? C'est moins simple qu'il n'y paraît.

Faisons remarquer d'abord que, pendant longtemps, les économistes se sont peu ou mal intéressés au domaine politique. Celui-ci, censé relever du «donné institutionnel», était considéré comme extérieur au système économique. Même dans la théorie keynésienne où l'Etat fait une apparition en force sur le devant de la scène, on ne trouve pas de véritable analyse de la nature du politique. L'Etat y est toujours considéré comme un acteur bienveillant, mû par la seule volonté de stabiliser l'économie.

Or, dans les sociétés modernes, les gouvernements jouent un rôle majeur, les citoyens les considérant comme responsables de leur bien-être matériel. Aussi, ne pas intégrer l'Etat, et plus largement le politique, dans l'analyse économique apparaît fortement irréaliste.

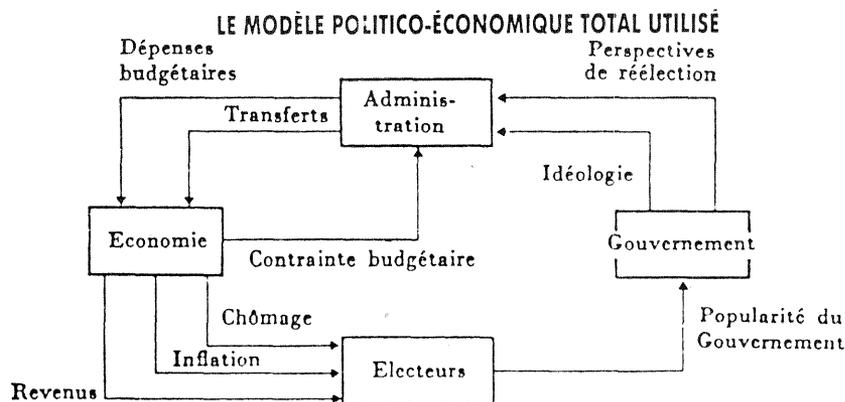
Depuis la fin des années 60, un certain nombre de politologues et d'économistes ont tenté d'éclaircir les multiples relations entre le domaine de l'économie et celui de la politique. S'intéressant, dans un premier temps, à l'impact des conditions économiques sur le comportement des électeurs, ils ont analysé la manière dont les variables politiques agissent sur l'économie. Les modèles qu'ils ont élaborés prouvent que le gouvernement peut ne pas avoir intérêt à stabiliser

l'économie; il trouverait même parfois avantage à créer des fluctuations cycliques.

Ces modèles de «cycle politique des affaires», d'origine américaine, tout en représentant une contribution notable à l'étude des fluctuations d'activité, restent toutefois insuffisants pour saisir toute la complexité des liens entre l'économique et le politique.

En fait, il est certain que la vision keynésienne d'un gouvernement préposé à soutenir une demande déficiente apparaît bien naïve. Nous optons plutôt pour un modèle de cycle politico-économique. Les premières tentatives de formalisation de cycle politico-économique, venues des Etats-Unis dans les années 70, se concentraient sur l'arbitrage entre inflation et chômage, les échéances électorales déterminant la périodicité du cycle.

Ce type de formalisation est trop schématique et sous-estime le rôle des variables économiques dans les fluctuations conjoncturelles. D'autre part, il donne une vision simpliste du processus politique qu'il prétend pourtant mettre en lumière. En fait, le gouvernement n'a pas pour but principal de maximiser les votes favorables, mais plutôt d'appliquer un programme tout en tenant compte des contraintes économiques et en ménageant sa popularité de façon à être réélu. Le programme constitue ce que, dans un



source : *Économie Politique moderne* par B. Frey (éd. PUF, 1985)

modèle formalisé, on peut résumer par la variable «idéologie».

Le modèle ci-dessus montre que, quels que soient les objectifs du gouvernement, l'utilisation des instruments de politique économique est, en démocratie, limitée par le souci de réélection: du degré de leur popularité dépendent certaines décisions et par ailleurs, toute décision aura un effet en retour sur le pouvoir. L'introduction de cette variable de popularité montre la nécessité de prendre en compte la dimension proprement politique des décisions économiques.

## Evolution économique et calendrier des élections - Considérations générales

Le calendrier des élections dans le monde a-t-il une influence sur l'évolution économique des pays? Les cycles économiques épousent-ils les calendriers politiques? La réponse n'est pas toujours évidente, même si les plus grands économistes ont, de tout temps, consacré une part déterminante de leur travail à l'observation des cycles économiques. Pourtant de nombreux spécialistes voient se vérifier cette juxtaposition des cycles dans quelques exemples précis. Sans entrer dans le détail, nous ne ferons que relever quelques considérations.

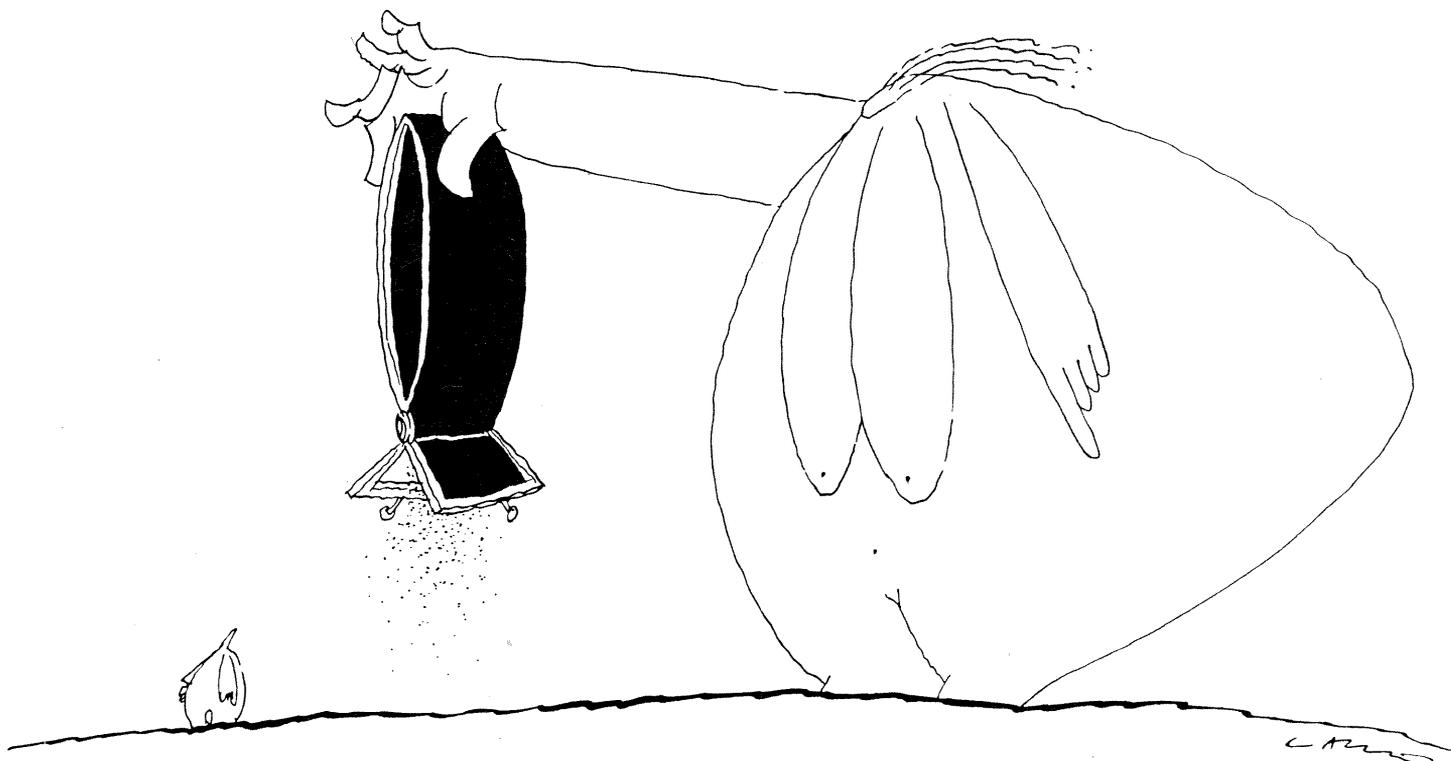
Tout d'abord, les indicateurs les plus sensibles aux événements politiques sont d'ordre monétaire. En effet, parlant d'importants ensembles économiques tels que les Etats-Unis, le Japon et quelques pays européens, on observe des remous sur les marchés des changes lorsqu'un de ces gouvernements subit quelques difficultés à faire voter une loi importante au Parlement, ou bien lorsque se dessine une décision relative au contrôle des changes. Toutefois, si certains événements politiques ont une influence

directe sur certains agrégats monétaires, donc sur le cycle de la monnaie, inversement, les phénomènes économiques majeurs ne laissent pas toujours indifférents les électeurs. Ainsi donc, les considérations politiques ne sont pas absentes dans l'observation des cycles économiques. Les mandats de Jimmy Carter et de Ronald Reagan sont p.ex. très concluants. Dans d'autres pays, pour l'emploi en RFA, pour le taux d'inflation au Royaume-Uni, on constate de même une concordance entre les dates d'élections et les inflexions de tendance. On ne peut certes rien en conclure, mais de telles observations ont au moins le mérite de reposer l'inévitable question de l'oeuf et de la poule, autrement dit, de savoir lequel de l'ECONOMIQUE ou du POLITIQUE est véritablement déterminant sur l'autre.

Ensuite, plus que tout autre facteur économique, c'est peut-être le pouvoir d'achat qui retient le plus l'attention des électeurs, tout au moins dans les pays qui ne connaissent pas l'adaptation automatique au coût de la vie. Certaines recherches ont mis en parallèle cet indicateur avec la perception qu'ont les gens de la situation économique, d'une part, et la satisfaction qu'ils retirent du gouvernement au pouvoir, d'autre part: la cote du gouvernement suit très généralement, avec une remarquable fidélité, la courbe des opinions sur la situation économique et sociale. Ceci est d'autant plus vrai s'il s'agit d'un pays où l'Etat contrôle directement une part importante de la production nationale.

Enfin, dans les grands pays, les statistiques montrent que les années à élections de grande importance (présidentielles ou législatives) sont aussi des années à plus forte croissance que les autres. Cette grande élasticité des économies aux périodes électorales s'affirme plus particulièrement dans les pays où la contrainte extérieure (déficit commercial, balance des paiements) est la plus faible (voir E.U. et RFA).

Carlo Schmitz



## Evolution économique et calendrier des élections - Considérations particulières

Il est certain, et pour des raisons qu'il est inutile de développer ici, que le Luxembourg présente des particularités inhérentes à sa «morphologie économique et politique». Toutefois, ceci ne veut pas dire que le Luxembourg n'ait pas à payer une rançon du changement démocratique: le passage d'un gouvernement à l'autre, même lorsqu'il y a continuité politique, se paie toujours plus ou moins cher.

Des études de l'OCDE montrent que dans ses pays membres, la croissance diminue en moyenne d'un demi point à 1 point en période électorale, l'année de décroissance étant soit l'année des élections, soit l'année qui suit les élections. Cette relation se vérifie en ce qui concerne le Luxembourg pour toute la période que nous avons étudiée, c. à d. depuis les élections de 1974. Ce ralentissement de la croissance économique s'accompagne d'ailleurs d'un relâchement sensible de l'effort d'investissement des pouvoirs publics. Mais il y a plus: lorsque la coalition passe de centre-droite à centre-gauche, l'effet de diminution sur la croissance est beaucoup plus fort que lorsque la coalition passe de centre-gauche à centre-droite, la coalition gauche-droite inspirant d'ailleurs plus confiance. Les acteurs économiques ont donc peu apprécié le changement politique de 74, et se sont par contre contentés d'un certain attentisme lors des élections de 79, 84 et 89. Il y a donc pour les acteurs économiques un coût d'attente ou d'adaptation plus ou moins élevé selon le résultat électoral effectif, ou celui auquel on s'attendait.

Le relâchement de l'effort d'investissement des pouvoirs publics qui accompagne le ralentissement de la croissance économique n'est autre que la traduction en terme d'investissement d'une perte d'efficacité, d'un affaiblissement de la capacité d'action, d'une perte de temps et d'une neutralisation des compétences. Le changement se solde par une perte d'efficacité globale certaine.

Une dernière considération générale part de l'idée que les comportements des électeurs sont différents selon que l'on est en période de déclin ou de prospérité économique. En période de prospérité, les comportements attentistes sont dominants: l'électorat est favorable à d'ambitieux programmes redistributionnels et à une extension du secteur public. On accepte plus facilement d'aider certaines parties de la collectivité, fût-ce au prix de l'augmentation d'impôts pour tous. Les programmes de gauche correspondent assez généralement à ce type d'aspiration. Ceci explique en même temps pourquoi les partis de droite paient toujours plus cher que les partis de gauche un échec économique en période de prospérité. C'est ainsi qu'à la fin de la période de prospérité se terminant sur 3 années de croissance économique spectaculaire 1971/72, 1972/73 et 1973/74 (le PIB augmente en moyenne de 19% par an), le gouvernement de centre-droite a dû faire place à un gouvernement de centre-gauche, la droite faisant son plus mauvais score de l'après-guerre. Si la part des dépenses publiques dans le PIB n'a pas atteint 25% avant 1974, cette part passe à presque 1/3 dans les années de gouvernement

centre-gauche. Pendant cette même période (1975/79) de gouvernement POSL-PD, la part des dépenses publiques d'investissement dans le total des dépenses publiques se maintient entre 10 et 11%!

Au fur et à mesure que l'on s'installe dans le déclin économique, les anticipations changent. Le pessimisme croissant conduit à la résignation et à une déception envers le système politique. Les considérations égocentriques reviennent au premier plan. Les électeurs se mettent à accorder un poids plus grand à l'efficacité économique qu'à la redistribution. La coïncidence croissante des préférences des électeurs avec les thèmes généralement défendus par les partis de droite font que les gouvernements de gauche paieront toujours plus cher un échec économique en période de déclin. Concrètement, après des années de faible croissance économique (le PIB n'augmente plus que de 6,7 % en moyenne entre 1974 et 1979), le POSL fait, comme précédemment le PCS, son score le plus mauvais de l'après-guerre. Corrélativement, les partis PCS et PD ont la faveur des électeurs. Remarquons que, avec une telle clef de lecture, le virage à droite actuel en Europe apparaît effectivement comme une des conséquences logiques de la persistance des difficultés économiques, plus ou moins prononcées selon les pays.

En guise de conclusion à ces quelques considérations particulières, on peut regretter de voir l'électorat refuser l'extension des politiques redistributionnelles au moment où elles sont certainement le plus justifiées. C'est là un aspect négatif des interactions politico-économiques. En revanche, les comportements électoraux en période de crise offrent peut-être une opportunité d'action au niveau de l'Etat lui-même. On sait que les crises économiques sont des révélateurs privilégiés d'inefficacité. Comme le secteur public fournit actuellement une part considérable du produit global (les dépenses publiques frôlent le tiers de notre PIB), c'est là que les poches d'inefficacité se révèlent avec le plus d'ampleur. Le désir d'une meilleure gestion des ressources et la réticence à un nouvel accroissement de la pression fiscale pourraient très bien inciter les électeurs à demander moins d'Etat et à redistribuer en conséquence les cartes politiques lors des prochaines élections.

## Les effets du changement démocratique

### 1. Les effets bénéfiques

En principe, le changement démocratique produit un certain nombre d'effets économiques bénéfiques. Il fait surgir un pouvoir politique en accord avec les désirs de la population, sinon avec ses véritables intérêts profonds et permet donc de rééquilibrer les préférences économiques de ses diverses composantes.

C'est ainsi que le gouvernement POSL-PD issu des élections de 1974 a procédé à une réorientation des transferts, donnant une préférence accrue aux transferts sociaux aux ménages. Comme cette réorientation a été encadrée par tout un arsenal législatif, les gouvernements suivants à majorité PCS ont eu toute la peine du monde pour ramener ce type de transfert au niveau d'avant 74. La participation du POSL aux

**La cote du gouvernement suit très généralement, avec une remarquable fidélité, la courbe des opinions sur la situation économique et sociale.**

gouvernements issus des élections de 84 et 89 n'a rien y pu changer: la part de ce type de dépenses dans le total des dépenses budgétaires correspond à celle d'avant 74. Mais le contraire est vrai également: la participation de la droite à une coalition gouvernementale garantit toujours un très haut niveau des dépenses de transfert à l'économie privée.

Le changement politique pourra également contribuer à réorienter les programmes d'investissement en renforçant p. ex. ceux qui avaient été négligés ou en en créant de nouveaux. A cet égard, les différences de comportement entre un gouvernement à majorité de gauche et un gouvernement à majorité de droite sont très grandes dans notre pays. Contrairement à ce qui s'est passé chez nos voisins européens, où les gouvernements de gauche ont fait montre d'un caractère dépensier très prononcé, la gauche, chez nous, a plutôt tendance à accumuler des excédents budgétaires et en même temps à procéder à une alimentation démesurée des fonds d'investissement - en vue de les utiliser évidemment lors d'une législature ultérieure. La chance d'y avoir recours ne s'est pas présentée après les élections de 79, mais elle a été saisie pleinement avec la reconduction de la coalition PCS-POSL après les élections de 89, allant même jusqu'à l'épuisement des fonds avant les prochaines élections.

Le comportement de la droite en matière de dépenses et d'investissements est tout différent: elle accuse un comportement dépensier très prononcé au cours des premières années de la législature pour devenir très prudente les deux dernières années de cette même période, adoptant un comportement d'attentisme en vue des prochaines élections. C'est ainsi que la droite a su donner une réorientation de la politique en matière d'éducation et de politique sociale beaucoup plus sensible et définitive que les socialistes.

Le comportement du PD en matière d'investissements et de dépenses budgétaires en général est assez semblable à celui du PCS. Il est toutefois encore plus prononcé. Ceci tient surtout à la position du PD dans l'échiquier politique de notre pays. Comme nous avons pu le dégager dans une étude intitulée «Essai de mesure du pouvoir des partis à la Chambre des Députés 1945-1979» (Letz. Land du 18.7.1980), le PD jouit d'un pouvoir disproportionné par rapport à sa taille réelle et cette position il l'a fait valoir également lors de sa participation au gouvernement (de gauche ou de droite).

Les raisons du comportement dépensier un peu particulier du POSL sont multiples et nous ne faisons que relever les plus importantes:

- tout d'abord, son programme électoral s'est toujours avéré trop ambitieux et même trop artificiel pour renouer immédiatement avec les données politiques courantes; la conséquence en était un comportement dépensier erratique du gouvernement en place. C'était le cas en matière de politique énergétique, de l'environnement, des affaires culturelles, de l'agriculture et des transports lors du gouvernement POSL-PD de 75 à 79. C'est le cas en matière de politique des travaux publics, de l'environnement, de la santé, de l'agriculture, de l'énergie et de la fonction publique pour les gouvernements issus des élections de 84 et 89.

- ensuite, le POSL a toujours eu le plus grand souci du respect le plus strict de la norme de croissance annuelle des dépenses budgétaires, marotte socialiste, sans autre référence à la réalité économique et politique. Ainsi il a eu son regard fixé sur cette norme pendant les années 75 à 79, ce qui l'a empêché de donner une réorientation définitive et décisive à la politique budgétaire. Quelque critiquable que soit la pratique du dépassement des dépenses effectives par rapport aux dépenses votées (il s'agit de plus de 90 milliards de francs ayant échappé au contrôle parlementaire au cours de la période 71/91), il faut reconnaître que cette fixation de la norme budgétaire a fait plus de mal que de bien en imposant le comportement erratique dont il est question ci-dessus.

- enfin, et vu sous l'angle du changement politique, les dirigeants socialistes ont à chaque fois dû refaire leur apprentissage des réalités économiques.

## 2. Les effets négatifs

Si, comme le montrent les observations qui précèdent, les effets positifs sont très réduits, il n'en est pas de même en ce qui concerne le coût d'un changement démocratique. Celui-ci, quel que soit le mode de calcul, reste lourd pour le pays et donc pour le citoyen-contribuable.

Une élection, c'est d'abord une date mais c'est surtout deux périodes de plusieurs mois, avant et après les élections, pendant lesquelles la marche de l'économie sera perturbée par le seul fait du processus électoral. Certaines décisions administratives seront retardées ou franchement suspendues ou encore, ce qui n'est pas nécessairement mieux, anormalement accélérées. L'empressement parlementaire précédant les élections est bien connu.

Au niveau de l'analyse économique, on découvre trois grands facteurs de coût: la modification des coûts, la modification des programmes et bien évidemment le changement du personnel décideur.

L'enjeu politique conduira de façon presque inéluctable à des dépenses d'abord électoralement utiles pour le pouvoir qui entend se perpétuer. Leur charge effective peut du reste être reportée au-delà de l'échéance électorale elle-même, ce qui, politiquement, ne coûtera rien en cas d'échec, mais pourra être profitable, à titre d'avance, en cas de succès électoral. A l'inverse, des dépenses, considérées comme nuisibles par les stratèges électoraux, seront retardées. Ainsi, on constate p.ex. régulièrement, et indépendamment de la composition du gouvernement, une relance spectaculaire des dépenses en matière des sports, de l'environnement, de la fonction publique, de l'éducation nationale, etc., pendant les années électorales. Il s'agit donc de dépenses qui concernent à chaque fois une partie très importante de l'électorat. Seront par contre moins bien lotis les types de dépenses qui n'intéressent qu'une tranche très réduite de l'électorat: c'est le cas des dépenses culturelles, des dépenses en matière de tourisme.

Il existe aussi ce que l'on pourrait appeler le «coût de retard»: certains programmes sont remis à plus tard, c. à d. sont retardés de 6 mois à plutôt jamais. Ce n'est pas tant le coût financier qui est alors en cause, mais le coût économique. C'est notamment le cas des dépenses en matière de transports et de travaux publics.

**Contrairement à ce qui s'est passé chez nos voisins européens, où les gouvernements de gauche ont fait montre d'un caractère dépensier très prononcé, la gauche, chez nous, a plutôt tendance à accumuler des excédents budgétaires et en même temps à procéder à une alimentation démesurée des fonds d'investissement.**

Or, on peut facilement imaginer ce que peut coûter un retard de quelques mois dans un important programme routier si les fonds ont déjà été dégagés. Dans le même ordre d'idées, on peut faire remarquer que les occasions manquées peuvent aussi coûter très cher lorsque, faute de décision ou même volontairement, les décideurs sortent optent pour l'inaction. Les attermoissements en matière de politique énergétique en fournissent une bonne illustration.

Toute élection importante provoquera des modifications de programme et donc de la structure des dépenses publiques, même si elle s'inscrit dans une certaine continuité. Et a fortiori si elle marque une franche inflexion, voire une rupture.

Il y a d'abord le COUT DE NOVATION qui est à peu près inévitable. L'équipe qui arrive au pouvoir entend faire du neuf, tant pour bénéficier d'un effet d'annonce auprès des médias que pour se démarquer de ses prédécesseurs. Certains gadgets ne coûtent pas grand-chose, comme p.ex. le changement de nom de certains départements ministériels. Il en va autrement quand la novation comporte un remodelage des structures de décision et met en place de nouveaux circuits ou encore procède à une nouvelle répartition des compétences. Ainsi on peut comprendre combien il est difficile sur une période de plus de 20 ans, comme nous l'avons fait pour la présente étude, de recomposer les documents budgétaires, des départements changeant de nom, des services étant transférés dans d'autres départements, la structure des dépenses s'adaptant à des nouvelles méthodes de gestion et de comptabilité.

Il en coûtera encore plus de lancer de nouvelles actions dont la nécessité repose surtout sur l'effet de rupture qu'elles provoqueront dans l'opinion publique ou sur la satisfaction de promesses électorales. A vraie dire, dans ce cas le meilleur côté est souvent le pire: le coût final dépendant souvent plus des modalités ou de l'agenda que des mesures elles-mêmes. De ce point de vue, les mesures prises dès 1975 en matière d'éducation nationale constituent un rare morceau d'anthologie et les mesures prises ou à prendre en matière de stockage et d'élimination des déchets risquent de subir un sort analogue.

Il y a ensuite le COUT DE qui est souvent plus lourd. Parce que la nouvelle équipe les juge dépassés, peu compatibles avec sa ligne politique ou trop onéreux, un certain nombre de programmes, dont elle a hérité, vont se voir repoussés, tronqués ou tout simplement supprimés. De plus, réorienter des programmes signifie aussi entreprendre de nouvelles études même si d'anciennes propositions dorment au fond des tiroirs, donc engager de nouvelles dépenses. La politique en matière énergétique est l'exemple-type de cette démarche et du coût qu'elle a entraîné et entraînera encore par la suite pour l'économie et le citoyen-consommateur.

Il y a en outre l'EFFET DE PRESTIGE qui est aussi un coût inhérent au changement. A part le projet du musée Pei, le Luxembourg n'a, heureusement, pas encore eu son «Opéra de la Bastille».

Il y a enfin le COUT D'INSTABILITE lié au changement et qui limite l'horizon utile, rendant incertaines les anticipations. Même si notre pays n'est pas «à risque» chronique ou menaçant, les changements

étant faibles et même prévisibles, les coûts ne sont pourtant pas nuls chaque fois que la stabilité des relations et la confiance tiennent une place essentielle, comme permet de le constater la nervosité de l'économie privée à l'approche d'élections dans un climat favorable à la gauche ou la première année d'un gouvernement à participation de la gauche.



## Peut-on limiter les dégâts?

Si l'on voulait corriger les défauts que nous venons de soulever et diminuer le coût du changement, la première idée qui vient à l'esprit serait évidemment de réduire la fréquence des consultations électorales. Ceci vaut peut-être pour des pays à régime présidentiel et au système bicaméral, où l'on pourrait regrouper les consultations électorales. C'est la méthode employée aux Etats-Unis. Pour notre pays il est inconcevable que l'on aille au-delà de la consultation quinquennale.

Pour déterminer une bonne périodicité du recours aux urnes, il faudrait, idéalement parlant, tenir compte de l'opportunité purement politique. Devraient aussi être pris en compte un certain nombre de données et d'impératifs économiques, comme p. ex. les délais indispensables de mise en place des grands investissements ou des programmes sociaux qui, en moyenne, s'étalent sur des périodes plus longues qu'une seule législature.

Un autre moyen serait de fixer des objectifs et des engagements à long terme ou d'établir des programmes pluriannuels. On pourrait aussi emprunter la voie limitée des «programmes glissants». Ces derniers ont toutefois le l'inconvénient d'être susceptibles de dérives financières lorsque les circonstances sont incertaines.

Reste à agir sur les hommes. Dans des pays de vieille tradition administrative comme le Luxembourg, les décideurs du secteur public devraient savoir suivre les orientations en raison de leur statut et de leur éthique personnelle. En reconnaissance de cette attitude, le droit de mener à bien une tâche qui leur aurait été confiée, pourrait leur être alloué. L'efficacité qui en découlerait compenserait largement une obligation d'allégeance à de nouvelles équipes politiques. Serait-ce trop leur demander?

Schumann Jim