

Les gouvernements influencent les cycles conjoncturels par tactique électorale

Les gouvernements tiennent à ce que l'économie soit en pleine forme durant les années électorales. Ils ont donc tendance à influencer la conjoncture de telle manière que les taux de chômage et le renchérissement soient faibles à la veille d'un scrutin. Ces cycles «politiques» sont surtout pertinents dans les démocraties représentatives, mais ils présentent aussi un intérêt pour la Suisse. *Gebhard Kirchgässner*

Abrégé Les fluctuations économiques trouvent leurs racines dans l'activité privée, tout comme elles peuvent être le fruit de la politique économique. Ainsi, un gouvernement tentera d'influencer la conjoncture pour que l'issue d'une élection soit la meilleure possible. Un chômage et un renchérissement faibles sont des atouts particulièrement précieux au moment du scrutin. On parle, dans ce contexte, de cycles conjoncturels politiques. Le présent article analyse les trois variantes recensées dans la littérature scientifique: le cycle opportuniste, le cycle idéologique et le cycle budgétaire. Les deux premiers se rencontrent dans les démocraties purement parlementaires. La Suisse, avec son système de concordance, connaît surtout le cycle budgétaire, car les politiciens n'osent pratiquement pas prendre de décisions délicates avant les élections.

Dans le système parlementaire, le gouvernement est responsable du développement économique – du moins à première vue. Le taux de chômage et le renchérissement jouent un rôle particulièrement important dans son succès électoral: plus l'un et l'autre sont élevés, moins le gouvernement a de chances d'être réélu (toutes choses étant égales par ailleurs)¹. Cela l'incite à utiliser les outils dont dispose la politique économique pour que la situation soit aussi bonne que possible lors du scrutin. Le chômage et l'inflation devraient être aussi faibles que possible à ce moment-là, quitte à ce qu'ils remontent après. Des fluctuations conjoncturelles peuvent être ainsi provoquées, même si le secteur privé ne génère lui-même aucun cycle.

¹ Voir à ce propos l'étude de Nannestad et Paldam (1994).

² À ce sujet, voir également Frey et Kirchgässner (2002), p. 292ss.

Certaines décisions favorisent la réélection d'un gouvernement. Les dépenses, répondent alors à des cycles budgétaires.



Le cycle opportuniste

L'économiste étatsunien William D. Nordhaus (1975) a été le premier à décrire un cycle conjoncturel politique au moyen d'un modèle formel. Selon son hypothèse, un gouvernement veut obtenir le meilleur score possible lors de la prochaine élection. Une fois élu, il s'efforce d'abord d'augmenter le taux de chômage, afin de réduire l'inflation. Ensuite, il le fait de nouveau régresser jusqu'à l'échéance électorale. Ainsi, ce n'est pas seulement le chômage qui atteint un niveau très bas au moment du scrutin, mais également le taux d'inflation, car celui-ci réagit avec un certain décalage. Cela peut se répéter d'une législature à l'autre. C'est pourquoi on parle de fluctuations conjoncturelles d'origine politique².

Ce modèle est important d'abord pour la théorie économique. Auparavant, les experts en conjoncture partaient de l'idée que le secteur privé produit des fluctuations et que le gouvernement – tel un dictateur bien intentionné – fait tout pour les niveler ou du moins les atténuer. Il s'agissait surtout de savoir s'il en est capable et si son action ne risque pas de renforcer les fluctuations, voire de les produire involontairement. Enfin, les mesures politiques à caractère économique n'agissent pas immédiatement et le temps de latence est plus ou moins long. Il arrive d'ailleurs souvent que l'on ne connaisse pas exactement la situation économique au moment où il faut agir.

Les gouvernements s'intéressent à leur propre bien-être

Le modèle de Nordhaus décrit un changement de paradigme: en matière de politique conjoncturelle, les politiciens défendent leurs propres intérêts autant – ou aussi peu – que n'importe qui d'autre. La prospérité de la population n'apparaît plus comme l'objectif suprême du gouvernement. Ses préoccupations concernent d'abord son propre bien-être et celui de sa clientèle. Le gouvernement doit toutefois prendre en considération les intérêts des électeurs, car il a besoin de retrouver une majorité aux prochaines élections. Aussi longtemps qu'il cherche à maximiser ses chances à ce niveau, il se comporte de manière opportuniste à l'égard de l'électorat et ne poursuit pas ses propres objectifs. C'est pourquoi on parle également de cycle opportuniste.

La production d'un cycle conjoncturel est rentable pour le gouvernement si les citoyens, au moment de faire leur choix, accordent moins d'importance au passé qu'au présent. Cela a peut-être un rapport avec le fait que les électeurs oublient ce qui est ancien, mais aussi qu'ils considèrent que cela a moins d'intérêt que la politique actuelle pour imaginer ce qui les attend. Une pondération plus faible du passé ne contredit donc pas l'hypothèse d'un comportement rationnel.

Les citoyens n'apprécient, par contre, guère qu'une telle politique se répète régulièrement. Même si leurs attentes ne sont pas rationnelles au sens strict, on peut supposer qu'ils sont capables d'apprendre, qu'ils comprennent l'attitude du gouvernement et qu'ils le «sanctionneront» au besoin lors des prochaines élections. Le gouvernement pourrait, néanmoins, être incité à agir de la sorte. Les électeurs peuvent bien être rationnels, ils ne disposent pas de toutes les informations nécessaires. Les dirigeants peuvent essayer d'en profiter. Pour représenter cette situation, on a développé des modèles de *cycle opportuniste rationnel*³.

Le cycle idéologique

En général, les gouvernements n'ont pas pour seul objectif d'être réélus. Ils voudraient également poursuivre une certaine politique. Ainsi, les partis conservateurs attachent traditionnellement plus d'importance à la stabilité des prix,

tandis que les formations de gauche sont davantage préoccupées par le chômage. Ces réflexions ont été lancées en 1977 par l'économiste étatsunien Douglas A. Hibbs. Ayant observé le marché du travail aux États-Unis et au Royaume-Uni de 1948 à 1972, il a constaté que le chômage était sensiblement plus élevé sous les gouvernements républicains ou conservateurs que lorsque le Parti démocrate ou le Labour étaient au pouvoir. Selon cette approche, les cycles ne sont générés que si le gouvernement change. Leur fréquence ne correspond pas à l'évolution ordinaire de la conjoncture. Malgré tout, on parle en l'occurrence de *cycle idéologique* (ou partisan). Il s'agit en effet, comme pour le cycle opportuniste, d'influences politiques exercées sur l'activité du pays, qui sont susceptibles de produire des fluctuations ne provenant pas du circuit économique lui-même. Alors que l'étude de Hibbs est purement empirique, on a développé plus tard des modèles théoriques compatibles avec le comportement rationnel des sujets économiques⁴.

Cycles budgétaires: étudier les moyens plutôt que les résultats

Plusieurs études empiriques ont été consacrées tant aux cycles idéologique qu'opportuniste, mais elles n'en ont pas donné une image claire⁵. Les indices sont toutefois légèrement plus probants pour le premier que pour le second. De même, les modèles supposant des attentes rationnelles ne sont pas meilleurs que ceux (traditionnels) basés sur des attentes adaptatives.

En raison des nombreux facteurs qui agissent sur l'activité économique, on ne peut guère escompter autre chose. Comme il est vraisemblable que des gouvernements (ou des parlements) essaient d'influencer malgré tout la conjoncture, on s'est mis à étudier non pas les résultats («extrants») de l'action gouvernementale, mais les moyens mis en œuvre («intrants»): si un gouvernement entreprend des tentatives dans ce sens, c'est l'utilisation des outils disponibles qui en témoignera le mieux. La littérature récente s'intéresse donc aux *cycles budgétaires*: les nouvelles dépenses sont décidées plutôt avant qu'après les élections et les hausses d'impôt⁶. Certaines analyses portent également sur les cycles éventuellement liés aux instruments de politique monétaire⁷.

3 Voir par ex. Rogoff et Siebert (1988).

4 Plus de détails dans Alesina et Rosenthal (1995).

5 Voir également l'estimation figurant dans Drazen (2008), p. 45.

6 Drazen (2008a).

7 Voir par ex. Abrams et Iossifov (2006).

Les économistes *Bruno S. Frey et Friedrich Schneider* (1978) ont été les premiers à développer un tel modèle, qui s'appelait encore à l'époque «cycle conjoncturel politique». Ils ont combiné les deux approches des travaux précédents: si un gouvernement a de bonnes chances d'être réélu, il mène une action idéologique; si ses perspectives sont mauvaises, il se comporte de manière opportuniste. Dans les travaux plus récents sur le cycle budgétaire, en revanche, on cherche uniquement à savoir si certaines variables, en particulier les dépenses publiques et le déficit budgétaire, présentent une évolution particulière au cours de la législature. Contrairement aux cycles conjoncturels politiques, cette question a inspiré une riche littérature empirique.

L'évidence s'impose: il existe des cycles budgétaires politiques. Leur structuration dépend cependant d'une multitude de facteurs. Comme le montrent de nouvelles études, ils sont nettement plus répandus dans les pays en développement que dans les pays développés⁸. En outre, ils apparaissent plutôt dans des démocraties récentes que dans celles établies de longue date⁹. Moins un système est transparent, plus ces cycles sont prononcés¹⁰, car les gouvernements peuvent plus facilement cacher les activités qu'ils déploient dans ce sens. Une étude sur les dépenses prévues et les révisions subséquentes dans 25 pays de l'OCDE le montre clairement: les gouvernements dépensent plus avant une élection que ce qu'ils avaient annoncé précédemment¹¹.

De telles activités ne se limitent pas au budget et peuvent, entre autres, concerner la politique du travail¹². On les observe également au niveau

local, comme le montre une étude réalisée auprès de communes espagnoles¹³.

Il existe probablement des cycles budgétaires en Suisse

En raison de son système de concordance, la Suisse se distingue de la plupart des autres pays. C'est pourquoi les cycles conjoncturels politiques (au sens étroit du terme) ne peuvent y jouer un rôle que si la composition des parlements se modifie, entraînant des changements politiques. En revanche, les cycles budgétaires peuvent être importants en Suisse: nos parlements tiennent compte dans leurs activités des échéances électorales. Ainsi, ils prennent rarement des décisions impopulaires peu avant les élections. Malheureusement, il n'existe jusqu'ici aucune étude sur ce thème.



Gebhard Kirchgässner

Professeur émérite à l'Institut suisse d'économie internationale et de recherche en économie appliquée (SIAW), université de Saint-Gall; membre de l'académie Leopoldina et du réseau CESifo.

- 8 Shi et Svensson (2006), et de Haan (2014).
- 9 Brender et Drazen (2005).
- 10 Alt et Lassen (2006).
- 11 Jong-A-Pin, Sturm et de Haan (2012).
- 12 Mechtel et Potrafke (2013) le démontrent pour l'Allemagne.
- 13 Vicente, Benito et Batista (2013).

Bibliographie

- Abrams Burton A. et Iossifov Plamen, «Does the Fed Contribute to a Political Business Cycle?», *Public Choice*, 129, 2006, pp. 249–262.
- Alesina Alberto et Rosenthal Howard, *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.), 1995.
- Alt James E. et Lassen David Dreyer, «Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries», *American Journal of Political Science*, 50, 2006, pp. 530–550.
- Brender Adi et Drazen Allan, «Political Budget Cycles in New versus Established Democracies», *Journal of Monetary Economics*, 52, 2005, pp. 1271–1295.
- Drazen Allan, «The Political Business Cycle after 25 Years», *NBER Macroeconomics Annual* 25, 2000, pp. 75–117.
- Drazen Allan, «Political Business Cycles», dans S. N. Durlauf et L. E. Blume, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2^e édition, Palgrave Macmillan, 2008, www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_P000112, seulement en ligne (23/02/15).
- Drazen Allan, «Political Budget Cycles», dans S. N. Durlauf et L. E. Blume, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2^e édition, Palgrave Macmillan, 2008a; http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_P000346, seulement en ligne (23/02/15).
- Frey Bruno S. et Kirchgässner Gebhard, *Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung*, 3^e édition, Franz Vahlen, Munich, 2002.
- Frey Bruno S., et Schneider Friedrich, «An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States», *Review of Economics and Statistics*, 66, 1978, pp. 174–183.
- De Haan Jakob, «Democracy, Elections and Government Budget Deficits», *German Economic Review*, 15, 2014, pp. 131–142.
- Hibbs Douglas A., «Political Parties and Macroeconomic Policy», *American Political Science Review*, 71, 1977, pp. 1467–1487.
- Jong-A-Pin Richard, Sturm Jan-Egbert et de Haan Jakob, *Using Real-Time Data to test for Political Budget Cycles*, CSEifo Working Paper n° 3939, 2012, Munich.
- Nannestad Peter et Paldam Martin, «The VP-Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions After 25 Years», *Public Choice*, 79, 1994, pp. 213–245.
- Nordhaus William D. (1975), «The Political Business Cycle», *Review of Economic Studies*, 42, 1975, pp. 169–190.
- Mechtel Mario et Potrafke Niklas, «Electoral Cycles in Active Labor Market Policies», *Public Choice*, 156, 2013, pp. 181–194.
- Rogoff Kenneth et Siebert Anne, «Elections and Macroeconomic Policy Cycles», *Review of Economic Studies*, 55, 1988, pp. 1–16.
- Shi Min et Svensson Jakob, «Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why?», *Journal of Public Economics*, 90, 2006, pp. 1367–1389.
- Vicente Cristina, Benito Bernardino et Bastida Francisco, «Transparency and Political Budget Cycles at Municipal Level», *Swiss Political Science Review*, 19, 2013, pp. 139–156.