

Economie politique du plan de relance français : une note empirique sur les déterminants de sa répartition spatiale.

Abel François*

June 16, 2009

Abstract

L'objet de cette note exploratoire est de rechercher les déterminants de la répartition spatiale du plan de relance français par l'investissement public. A partir de l'analyse économétrique de la répartition départementale des projets financés, il est montré l'absence d'influence politique sur cette répartition, traduisant l'inexistence de favoritisme territorial politique (*pork-barrel*). Il est également montré que les conditions économiques des départements affectent de manière incohérente les choix de localisation : ce sont à la fois les départements les plus pauvres et ceux les moins frappés par la dégradation de la conjoncture qui sont le mieux dotés. En revanche, le niveau d'investissement des Conseils Généraux influencent positivement la présence de projet, ce qui confirmerait les problèmes d'information et de mise en oeuvre de la décision publique pour le gouvernement central, qui suivrait dès lors les décisions publiques locales en matière d'investissement public.

*LaRGE, Université de Strasbourg, et département SES, Telecom ParisTech.

1 Introduction

Pour faire face à la crise économique débutée en 2008, le gouvernement français a annoncé toute une série de mesures, notamment un plan budgétaire d'investissements publics. Cette volonté politique d'accroître l'investissement public doit se concrétiser sous au moins trois contraintes. Tout d'abord, le décideur public fait face à une contrainte de temps : pour être efficace (*i.e.* contra-cyclique) sa politique économique de relance par l'investissement public doit être mise en oeuvre rapidement. Ensuite, le gouvernement central doit composer avec les acteurs locaux de la politique économique, c'est-à-dire l'administration déconcentrée et les collectivités territoriales. Enfin, le décideur public détient une information limitée sur les situations économiques locales et sur l'importance relative des projets potentiels à financer.

La mise en oeuvre du plan d'investissement public dépend donc simultanément de facteurs économiques afin de choisir des investissements dans les territoires affectés par la récession ; de facteurs politiques du fait des arbitrages entre les différents pouvoirs intervenants dans le processus de décision (entre exécutif et législatif, et entre national et local) ; et enfin, de facteurs cognitifs liés aux informations détenues par les décideurs et son administration. Il en résulte que la répartition spatiale des projets financés dans le cadre du plan de relance doit plus ou moins retracer ces trois éléments constitutifs de la décision. C'est l'objet de cette note : présenter les premiers résultats empiriques concernant les déterminants de la répartition spatiale, plus précisément par département, des investissements publics réalisés dans le cadre du plan de relance français de 2008-2009.

La suite de la note est organisée de la manière suivante. La prochaine section (section 2) présente les trois logiques explicatives à la localisation des décisions d'investissements publics dans le cadre du plan de relance. Après une présentation rapide des variables étudiées (section 3), la section 4 expose les premiers résultats de l'analyse économétrique avant de conclure par la section 5.

2 Les déterminants de la localisation du plan de relance

Trois logiques à la mise en oeuvre du plan de relance par l'investissement public peuvent être avancées : une logique économique, une logique politique et une logique cognitive. Les

choix de la mise en oeuvre vont alors déterminer les modalités de choix des projets publics financés, et au final la répartition du plan de relance sur le territoire.

La première explication est d'ordre économique, et est assez classique en matière de politique économique. Elle repose sur l'idée que les composants du plan de relance vont se localiser dans les territoires les plus touchés par la crise économique, c'est-à-dire les territoires les plus pauvres ou qui connaissent le ralentissement économique le plus important.

La deuxième explication de la localisation de la décision publique est d'ordre politique. Elle suppose que le choix des projets à financer peut s'appuyer sur des considérations politiques au travers d'un favoritisme territorial¹. Ce favoritisme territorial, peut transiter par trois canaux de la décision publique selon le lieu de décision et la source de l'influence exercée.

- i. Le favoritisme territorial est le résultat des arbitrages au sein de l'exécutif national. Dans ce cas, il est nécessaire pour un territoire d'être représenté au sein de l'exécutif national, c'est-à-dire que des élus du département fassent partie du gouvernement. Le ministre, qui est également élu local, sera incité à influencer les arbitrages budgétaires en faveur de son territoire d'élection, afin d'accroître ses chances de réélection lors de futures échéances électorales en se prévalant du résultat obtenu.
- ii. Le favoritisme territorial est le résultat d'une décision de l'exécutif national de favoriser des élus locaux de la même affiliation partisane, ou proche, de manière à favoriser leur réélection en attribuant à leur territoire plus de crédit budgétaire².
- iii. Enfin, une situation intermédiaire est possible où le favoritisme territorial est le résultat des arbitrages entre le pouvoir exécutif national et le pouvoir législatif. Les parlementaires d'une zone géographique parviennent alors à influencer les décisions de l'exécutif national de manière à favoriser leur circonscription électorale.

La dimension politique de localisation de l'investissement public peut dès lors avoir trois origines plus ou moins distinctes.

¹La littérature, tant en économie politique qu'en science politique, utilise le terme de "*pork barrel*" ou de "*parochialism*" pour décrire le fait qu'un territoire d'un pays soit mieux doté en termes de dépenses publiques pour des raisons purement politiques. Pour une présentation récente de la littérature sur ce thème et de ces principaux résultats, on se reportera notamment à Tavits (2009)

²Cette problématique est notamment celle des logiques politiques dans les attributions des subventions inter-gouvernementales, essentiellement entre le pouvoir central et les collectivités territoriales.

La troisième explication de la localisation s'appuie sur des considérations cognitives et peut s'inscrire, d'une part, dans les travaux sur le *fiscal federalism*³, et d'autre part, dans les recherches concernant le rôle des limites cognitives dans les décisions budgétaires⁴. Dans ces différentes approches, le décideur politique est confronté à un manque d'information sur la localisation des investissements publics pertinents. En d'autres termes, il ne possède ni les ressources ni les connaissances pour sélectionner les investissements publics locaux à réaliser. Face à ce problème, et pour mettre en place rapidement un plan de soutien à l'activité économique, le gouvernement central peut alors être incité à s'appuyer sur les décisions des collectivités locales qui possèdent une meilleure information concernant les besoins en investissements publics. Dans ce cas, le gouvernement central se contente de suivre les arbitrages des gouvernements locaux. Il en résulte que les territoires qui réalisent le plus d'investissement seront les mieux dotés en termes de projets financés par le gouvernement central, et ce, indépendamment de leur couleur politique ou du ralentissement économique qu'ils subissent. Ceci signifie qu'il pourrait y avoir un effet cumulatif de l'investissement public émanant du gouvernement central vis-à-vis de l'investissement public émanant des gouvernements locaux.

Ces trois logiques explicatives de la localisation de la décision publique, qui ne sont pas nécessairement exclusives les unes des autres, peuvent être testées sur la répartition spatiale du plan de relance français lancé en 2008.

3 Description de la répartition spatiale du plan de relance et des données explicatives

Les données sur les projets faisant partie du plan de relance portent sur les 94 départements métropolitains continentaux. Il s'agit de données en volume sur le nombre de projets, quelle que soit leur nature, par département et qui sont financés dans le cadre du plan de relance par l'investissement public⁵. En moyenne, il y a 7,7 projets par dé-

³Pour une revue de la littérature voir notamment Oates (1999) ou Madies, Paty et Rocaboy (2005).

⁴Initialement, il s'agit d'une théorie développée par B.Jones et F.Baumgartner : Jones, Baumgartner and True (1998), et Jones and Baumgartner (2005a et 2005b) et empiriquement appliquée aux USA en premier lieu (notamment Jones and Baumgartner (2005b)) mais également à la France (Baumgartner, Foucault and François (2006)) et dans un cadre comparatif international (Jones *et al.* (2009)).

⁵Les données proviennent du site du Ministre auprès du Premier ministre chargé de la mise en oeuvre du plan de relance : <http://relance.gouv.fr/index.html>

partements sur un total de 725 investissements financés. Le département le mieux doté en compte 36 (le Nord en l'occurrence) alors que deux départements n'en ont aucun (la Somme et le Tarn-et-Garonne). Rapporté au nombre d'habitants du département (Tableau 1), la moyenne est de un projet et demi pour cent mille habitants.

Table 1: Description des projets par département (n=94)

	moyenne	e.-t.	min.	max.
nb pour 100.000 hab.	1,47	1,09	0	6,23

Pour expliquer cette variance inter-départementale, nous avons trois ensembles de variables explicatives, chaque ensemble correspondant à une logique décrite précédemment. Trois variables prennent en compte les déterminants économiques des choix de localisation : le PIB départemental⁶ et le taux de chômage départemental en niveau et en variation⁷. Dans une logique économique de la répartition du plan de relance, il est attendu qu'une situation économique structurellement dégradée (mesurée par un niveau de PIB faible) et/ou qu'une situation conjonctuellement dégradée au travers d'un chômage plus élevé (en niveau ou en variation), se traduisent par un nombre de projets financés plus élevé.

La dimension politique du choix de localisation est prise en compte par l'intermédiaire de trois variables⁸. Premièrement, l'origine géographique des membres du gouvernement⁹ permet de savoir si les départements sont représentés au sein du pouvoir exécutif. Ceci était le cas de 24 départements sur 94. Deuxièmement, l'affiliation partisane du président du Conseil Général nous indique s'il y a concordance partisane entre l'exécutif local et l'exécutif national, et si le pouvoir exécutif cherche à favoriser les élus locaux de son parti. Parmi les 94 départements métropolitains, pratiquement 30% avait un président du Conseil Général affilié à l'UMP. Troisièmement, pour chaque département la part de députés affiliés à l'UMP indique le poids politique de ce département au sein de l'Assemblée Nationale. En moyenne, les députés UMP représentent 56,4% des élus des départements.

⁶Il s'agit du PIB départemental par habitant en 2005, année la plus récente fournie actuellement par l'INSEE. Les autres données économiques sont également celles fournies par l'INSEE.

⁷Le taux de chômage départemental est celui du dernier trimestre de 2008, et le taux de variation correspond à l'évolution entre les troisième et quatrième trimestres 2008.

⁸Les données politiques ont été compilées par l'auteur à partir de différentes sources et ont été arrêtées au 1er avril 2009.

⁹L'origine géographique se définit comme le fait pour le ministre d'exercer ou d'avoir exercé un mandat dans un département (député, conseiller municipal ou conseiller général).

Table 2: Nombre de projets par département (pour 100 000 hab.) selon trois caractéristiques politiques (n=94)

	Un élu du département est-il ministre ?	
	non	oui
effectifs	70 (74,5%)	24(25,5%)
moyenne	1,51	1,35
	Le président du Conseil Général est-il UMP ?	
	non	oui
effectifs	66 (70,2%)	28 (29,8%)
moyenne	1,40	1,63
	Part des députés UMP dans le département :	
	< 50%	≥ 50%
effectifs	35 (37,2%)	59 (62,8%)
moyenne	1,47	1,47

En première analyse, si on compare le nombre de projet par habitant selon les différentes situations politiques du département (Tableau 2), on constate qu'il y a peu de différence dans les moyennes selon la proportion de députés UMP dans le département, qu'il y a une faible différence de moyenne selon que le département est représenté au gouvernement mais dans un sens opposé à celui attendu, et enfin, qu'il y a une différence en faveur des Conseils Généraux présidés par un membre de l'UMP. Pour autant, et dans la logique politique des choix de projets, on s'attend à ce que les trois caractéristiques politiques des départements se traduisent par un accroissement du nombre de projets sélectionnés au sein du territoire.

Enfin, la dimension informative du choix de localisation est prise en compte par le niveau des dépenses d'investissement réalisées par les Conseils Généraux en 2008¹⁰. En effet, nous ne pouvons pas mesurer le niveau d'information pertinente que détient le pouvoir politique au moment de la décision. Mais nous pouvons proposer l'hypothèse suivante : si le gouvernement central est d'une part limité dans l'information dont il dispose et d'autre part motivé à la mise en oeuvre rapide du plan de relance économique, il aura tendance à financer des projets d'investissements publics locaux en cours ou déjà avancés, afin soit d'accélérer leur achèvement, soit d'en faciliter la réalisation. En d'autres termes, on peut s'attendre à ce que les départements qui ont une dépense par habitant en matière d'investissement plus importante connaissent également un nombre plus importants de

¹⁰Il s'agit des données des budgets primitifs enregistrées par la DGCL.

projets financés par le pouvoir central.

4 Analyse économétrique de la répartition départementale du plan de relance

L'estimation du nombre de projets départementaux (pour 100 000 habitants) se fait classiquement par la méthode des moindres carrés ordinaires, et donne les résultats présentés dans le tableau 3. Les premiers enseignements que l'on peut en retirer sont les suivants.

En ce qui concerne l'influence des conditions économiques, on constate tout d'abord que l'effet richesse correspond à celui attendu : les départements les plus riches (en termes de PIB par habitant) ont moins de projets financés par le gouvernement central. En revanche, la dégradation de la conjoncture économique a une influence contraire à celle attendue : plus le taux de chômage est élevé et moins le département est doté alors que la variation du chômage entre les deux derniers trimestres de 2008 n'a pas d'influence. Ces résultats ne s'expliquent pas par la présence de multicollinéarité entre les variables explicatives : d'une part, la corrélation entre les trois variables est relativement faible (voir l'annexe), et d'autre part, la moyenne du *variance inflation factor* est de 1,24. De plus, on obtient les mêmes résultats concernant l'évolution du chômage si on calcule la variation sur six mois ou sur une année : dans tous les cas, l'évolution n'a pas d'influence sur les choix de localisation.

En ce qui concerne les variables politiques, aucune n'a un coefficient significatif. Dit autrement, le favoritisme territorial ne semble pas avoir influencé la dotation en projets de relance des départements français ; et ce, quelle que soit sa source. Les départements représentés au gouvernement, les Conseils Généraux gérés par l'UMP ou les départements ayant une proportion plus élevée de député UMP n'ont pas plus de projets d'investissements publics financés dans le cadre du plan de relance. De nouveau, ce résultat semble robuste du fait de la faiblesse de la multicollinéarité et du fait que l'introduction d'une variable politique unique, au lieu des trois simultanément, donne toujours une absence de significativité.

Enfin, on note que les investissements réalisés par les conseils généraux ont une influence significative et positive sur le nombre de projet financé par l'administration centrale dans le département. Il semble donc bien que le gouvernement central, dans sa volonté de mettre en oeuvre rapidement le plan de soutien et du fait de son information limitée sur

Table 3: Estimation du nombre de projet pour 100 000 habitants par département

Variabiles	Coefficient	(Std. Err.)
Variables économiques :		
Taux de chômage T4 2008	-0,14*	(0,07)
Variation chômage T4/T3	0,01	(0,04)
PIB par hab.	-0,00003**	(0,00001)
Variables politiques :		
Départ. présent au gouvernement	-0,05	(0,26)
% députés UMP départ.	-0,003	(0,003)
Pt du CG UMP	0,05	(0,26)
Variables d'information :		
Dépense d'inv. CG 2008	0,003**	(0,001)
Constante	2,46**	(1,09)
N = 94		
R ² = 0,191		
Niveaux de significativité: * : 10% ** : 5% *** : 1%		

les investissements à réaliser, répartit ses financements selon le niveau d'investissement des collectivités territoriales¹¹.

5 Conclusion

Cette note présente les premiers résultats empiriques exploratoires sur les déterminants des choix d'investissements publics s'inscrivant dans le plan de relance français de 2008-2009. Trois logiques explicatives de la localisation des projets financés sont proposées : une logique économique, une logique politique et une logique cognitive. L'analyse économétrique montre que la logique politique est absente de la répartition des projets entre les départements, et que la logique économique n'offre pas une explication cohérente. En revanche, les décisions du gouvernement centrale semblent renforcer les décisions publiques locales en matière d'investissement. Ce constat soulève une question sur les capacités du gouvernement central à assurer une forme de péréquation dans la gestion de la crise en-

¹¹Du fait de la singularité tant économique que politique de certains départements d'Ile-de-France, la même estimation a été réalisée en les excluant. Les résultats sont encore une fois très stables par rapport à l'ensemble des départements.

tre les départements français. En d'autres termes, si les territoires le composant sont touchés de manière asymétriques par le choc économique, est-ce que l'Etat central possède les ressources (en temps, en information, en administration déconcentrées, etc.) pour organiser les transferts publics entre ses territoires ?

Enfin, ces premiers résultats restent pour autant à affiner notamment par une analyse de la répartition des montants investis par le gouvernement.

6 Annexe : corrélation entre les variables explicatives

Table 4: Matrice des coefficients de corrélation

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Taux de chômage T4 2008 (1)	-						
Variation chômage T3/T4 (2)	-0,31	-					
PIB par hab. (3)	-0,17	-0,21	-				
Départ. présent au gouvernement (4)	-0,11	0,01	0,23	-			
% députés UMP départ. (5)	-0,11	0,22	0,05	0,25	-		
Pt du CG UMP (6)	-0,19	0,16	0,05	0,21	0,37	-	
Dépense d'inv. CG 2008 (7)	-0,19	0,03	-0,12	0,001	0,22	0,29	-

7 References bibliographiques

Baumgartner Frank R., Martial Foucault and Abel François (2006), "Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes", *Journal of European Public Policy*, 13 (7): 1086-1103.

Jones Bryan D., and Frank R. Baumgartner (2005a), "A Model of Choice for Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, 3 (July): 325-51.

Jones Bryan D., and Frank R. Baumgartner (2005b), *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, University of Chicago Press.

Jones Bryan D., Frank R. Baumgartner, and James L. True (1998), "Policy Punctuations: US Budget Authority, 1947-95", *Journal of Politics*, 60, 1 (February): 1-33.

Jones Bryan D., Frank R. Baumgartner, Christian Breunig, Chris Wlezien, Stuart Soroka, Martial Foucault, Abel François, Christoffer Green-Pedersen, Chris Koske, Peter

John, Peter B. Mortensen, Frédéric Varone, and Stefaan Walgrave (2009), "A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis.", *American Journal of Political Science*, forthcoming October.

Madiès Thierry, Sonia Paty et Yvon Rocaboy (2005), "Externalités fiscales horizontales et verticales: Où en est la théorie du fédéralisme financier ?", *Revue d'Economie Politique*, 115 (1), 17-63.

Oates Wallace E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3 (Sep., 1999), pp. 1120-1149

Tavits Margit (2009), "Geographically targeted spending: exploring the electoral strategies of incumbent governments", *European Political Science Review*, 1:1, 103-123.