

Nommés ou élus ? Comment le mode de désignation des bourgmestres influence la criminalité locale

Policy brief préparé par Basile Dabin sur base de Tojerow, I. & Colombo, A. (2020), "Appointed or elected? How mayoral accountability impacts the provision of policing", IZA DP N° 13961.

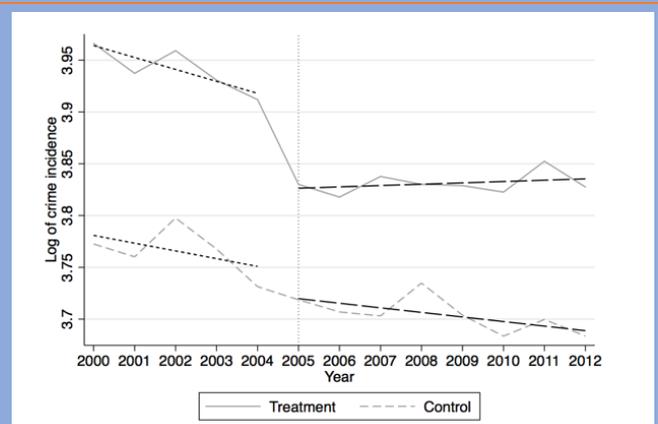
Aperçu >>

Le système électoral des bourgmestres influence-t-il leur politique de mise à disposition de biens publics ? Une nouvelle étude de Colombo & Tojerow (2020) tend à donner des éléments de réponse à cette question dans le cas précis des mesures prises pour la sécurité des habitants des communes belges. En exploitant la réforme de 2005 ayant introduit l'élection directe du bourgmestre en Wallonie, les auteurs analysent l'effet de cette mesure sur la criminalité en comparaison avec les régions flamande et de Bruxelles-Capitale, où le bourgmestre est encore nommé sur décision du conseil communal.

Dans un premier temps, les auteurs mettent en évidence que l'instauration de l'élection directe des bourgmestres wallons a diminué le taux de criminalité d'entre 4,9% et 5,7%. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que la réforme de 2005 a accru la concurrence politique entre candidats ainsi que leur responsabilité envers les électeurs, ce qui a engendré une hausse des mesures prises pour contrer la criminalité. En outre, une concurrence électorale plus forte a également provoqué un contrôle plus strict des bourgmestres sur les actions du chef de corps de police couvrant leur commune. Dans un second temps, les auteurs s'intéressent à l'effet de la taille d'une zone de police sur cette diminution de la criminalité. La majorité des zones de police belges s'étendant sur plusieurs communes, le mandat de chef de police se voit souvent partagé entre plusieurs bourgmestres. Les auteurs démontrent que la baisse de la criminalité observée est significativement plus faible pour les communes dans cette situation. En outre, l'analyse révèle que la baisse de l'effet de la réforme sur la criminalité est particulièrement prononcée lorsque les bourgmestres des communes constituant une zone de police sont issus de partis politiques différents. Ceci indique que plus une zone de police comprend un nombre important de communes, moins les électeurs sont capables de tenir leur bourgmestre responsable, ce qui tend à diminuer les effets de la réforme sur le maintien de l'ordre.

Contributions principales

- La réforme de 2005 ayant introduit l'élection directe des bourgmestres en Wallonie a engendré **une diminution de 4,9% à 5,7% de la criminalité** sur les 8 années suivantes grâce à une concurrence électorale accrue.
- Plus une zone de police couvre un nombre important de communes, **moins cette baisse de la criminalité est significative.**
- Pour les communes couvertes par une même zone de police, la **pluralité des partis politiques** des bourgemestres **réduit cette baisse de la criminalité.**



Graphique 1 : Évolution du taux de criminalité moyen (*Treatment* = Wallonie).

Introduction

Dans le système décentralisé belge, les 589 communes du pays — dont le pouvoir exécutif est entre les mains du bourgmestre — sont le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens. Afin d'étudier l'impact du type de système électoral des bourgmestres sur leur responsabilité envers les électeurs et la qualité des biens publics fournis au cours de leur mandat, Combo & Tojerow (2020) s'intéressent au cas particulier du taux de criminalité de leur commune. Le maintien de l'ordre est en effet l'une des politiques pour lesquelles un bourgmestre dispose d'un pouvoir relativement direct et dont les résultats peuvent être facilement évalués par les habitants d'une commune. En tant que chef de la police locale, celui-ci détient un pouvoir significatif quant à la sécurité de ses administrés en collaboration avec le chef de corps de police, ce dernier étant en outre nommé sur la base des propositions du bourgmestre. Contribuant entre autres à la littérature scientifique qui étudie les liens entre systèmes électoraux et politiques mises en œuvre, l'article de Colombo & Tojerow (2020) exploite la réforme du système électoral des bourgmestres wallons de 2005 ayant introduit leur élection directe, contrairement aux régions flamande et de Bruxelles-Capitale où ceux-ci sont encore nommés sur décision du conseil communal.

L'étude de l'impact de cette réforme sur le taux de criminalité observé par commune est structurée sur base de la vérification empirique de deux hypothèses théoriques. Pour ce faire, les auteurs distinguent les zones de police uni-communales (une zone de police pour une commune, et donc un bourgmestre) de celles pluri-communales, où les différents bourgmestres partagent leurs compétences de maintien de l'ordre. Pour les zones uni-communales, les auteurs émettent **l'hypothèse 1** que le taux de criminalité diminuerait plus rapidement dans les communes où le bourgmestre est élu de manière directe (Wallonie) que dans celles où celui-ci est nommé par le conseil communal. Ceci découle de deux mécanismes. D'une part, un système électoral direct augmenterait la concurrence entre candidats, notamment d'une même liste, ce qui entraînerait une responsabilité accrue du bourgmestre élu envers les électeurs en raison d'une campagne menée sur des sujets plus susceptibles d'attirer des voix et dont il a le contrôle, tels que la sécurité. D'autre part, une concurrence électorale plus intense pourrait inciter le bourgmestre à surveiller de plus près les actions du chef de corps de police quant à la mise en place du plan de sécurité qu'il a instauré. Concernant les zones pluri-communales, les auteurs émettent ici **l'hypothèse 2** que l'effet positif des élections directes sur la baisse de la criminalité serait moins élevé lorsque plusieurs bourgmestres coordonnent la police locale, en raison de coûts de coordination plus importants dus à l'hétérogénéité des partis politiques de ceux-ci. Dans cette situation de partage des compétences, des risques de *free-riding* pourraient également apparaître. En outre, il serait plus compliqué pour les habitants d'une commune de tenir leur propre bourgmestre responsable pour le maintien de l'ordre observé dans leur commune. Dans la suite de l'article, les auteurs s'attardent à vérifier ces deux hypothèses en exploitant des données uniques à la Belgique combinées à des méthodes économétriques avancées.

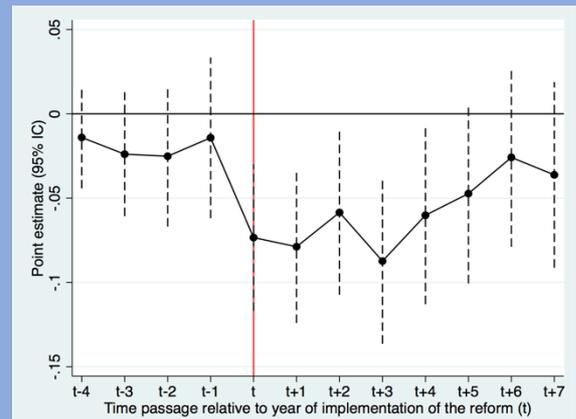
Méthodologie empirique

Dans un premier temps, les auteurs ont réuni des données à partir de plusieurs sources afin de créer une base de données unique au niveau communal belge, couvrant la période 2000-2012 et réunissant le taux de criminalité, des caractéristiques socio-économiques, la répartition des dépenses publiques communales, le nombre d'effectifs de la police locale et des informations sur le paysage politique de ces mêmes communes. En ce faisant, les auteurs ont construit la première base de données regroupant les résultats des élections communales en Belgique entre 2000 et 2012 (disponible sur demande).

Dans un deuxième temps, Colombo & Tojerow (2020) exploitent les données présentées ci-dessus afin d'estimer un effet causal de la réforme de 2005 sur le taux de criminalité. Pour ce faire, ceux-ci profitent du fait que la réforme ait uniquement concerné la Wallonie pour appliquer une méthode des doubles différences, avec un groupe de traitement constitué de la Wallonie et un groupe de contrôle regroupant la Flandre et Bruxelles-Capitale. Cette méthode est applicable si l'évolution du taux de criminalité est comparable entre les deux groupes avant la mise en place de la réforme, ce qui est vérifié par les auteurs (Graphique 1). En outre, les auteurs effectuent une série de tests afin de vérifier la robustesse des résultats, s'assurant ainsi de leur validité en prenant compte des éventuels problèmes d'autocorrélation ou d'endogénéité.

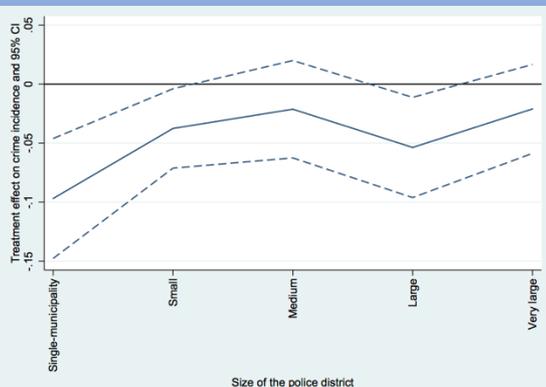
Résultats

L'étude démontre un effet significatif sur le taux de criminalité de la réforme de 2005 instaurant une élection directe des bourgmestres wallons. Pour les 8 années suivant sa mise en place, les auteurs mettent en évidence une **baisse du taux de criminalité** en Wallonie en comparaison avec le reste du pays comprise entre **3,7% et 5,7% en moyenne**, en fonction des types de contrôles pris en compte. Cela représente **une diminution de 2,1 à 3,2 crimes pour 1000 habitants**. De manière plus précise, les résultats ne sont pas les mêmes pour tous les types de crimes : les crimes violents et les vols enregistrent la baisse la plus importante. Ceci pourrait s'expliquer par l'incitation des bourgmestres à contrer en priorité les crimes impactant une plus grande partie de la population de manière à être rapidement perçu comme efficace vis-à-vis de la sécurité de celle-ci. Comme illustré dans le **Graphique 2**, la diminution de la criminalité n'a pas été constante sur la période. La plus forte diminution a été observée dès la première année de l'instauration de la réforme (2005). Une diminution peut déjà être observée quelques mois plus tôt suite à une probable adaptation de la politique menée par les bourgmestres en vue de la réforme imminente. Si la criminalité continue de baisser de manière significative dans les années qui suivent, on observe une atténuation de cet effet à partir de 2010, soit deux ans avant la fin du mandat. Les auteurs justifient cette observation par le fait que 16% des bourgmestres alors en fonction ne se sont pas présentés aux élections en 2012. En excluant ceux-ci de l'analyse, les auteurs trouvent en effet une baisse continuellement significative de la criminalité à l'aube des élections. Une explication potentielle de cette différence se trouve dans le fait que les bourgmestres ne cherchant pas à être réélus se sont concentrés sur des affaires moins susceptibles d'attirer des voix que la sécurité et la police.



Graphique 2 : Effet de traitement par année sur la période 2000-2012 (t = 2005).

En lien avec l'**hypothèse 1** présentée plus haut, ces résultats tendent à confirmer que le taux de criminalité a diminué plus rapidement dans les communes où le bourgmestre a été élu de manière directe. Le premier mécanisme pouvant expliquer ceci, à savoir qu'une élection directe intensifie la concurrence politique pour devenir bourgmestre mais augmente également la responsabilité de celui-ci envers les électeurs, est également vérifié par cette étude étant donné la baisse rapide de la criminalité observée aux alentours de la date des élections et le maintien de celle-ci tout au long du mandat. Le second mécanisme présenté, à savoir qu'une élection directe résulterait en un contrôle plus strict du bourgmestre des actions du chef de corps de police en raison d'une surveillance accrue des habitants vis-à-vis des engagements de leur élu, est également vérifié par les auteurs. L'étude démontre en effet que la diminution observée de la criminalité n'est pas liée à une augmentation des effectifs de police ou à des dépenses additionnelles, ce qui rend plausible qu'un contrôle accru du bourgmestre sur le chef de corps de police en soit l'une des causes.



Graphique 3 : Effet marginal de l'interaction entre l'effet de traitement et la taille de la zone de police

Par la suite, l'étude s'attarde à vérifier l'**hypothèse 2** formulée par les auteurs (voir *supra*). Les résultats permettent de vérifier celle-ci : si la **criminalité observée est plus faible de 10 points de pourcentage** dans les zones de polices constituées d'une seule commune où la réforme fut mise en place, **cet effet s'atténue** au plus la zone de police couvre différentes communes. Ceci suggère donc que, malgré la mise en place de la réforme, il est plus difficile pour les électeurs de tenir leur bourgmestre responsable de leur sécurité lorsque le mandat de chef de police est partagé. De manière plus détaillée, les auteurs s'intéressent ensuite au **rôle des divergences politiques entre bourgmestres** d'une même zone de police dans ces résultats. Sur base de deux index (polarisation et fractionalisation), ils démontrent que la baisse de la criminalité

induite par la réforme de 2005 est plus faible lorsque les bourgmestres sont issus de partis politiques différents : celle-ci est entre **6,5 et 8,9 points de % moins importante dans les zones de police politiquement hétérogènes**.

Policy implications

Un nombre croissant de villes et pays instaurent l'élection directe des maires ou bourgmestres depuis plus d'une décennie, à l'instar de Londres, l'Italie ou encore de l'Inde. Il est dès lors particulièrement intéressant d'étudier les effets d'une telle mesure sur la qualité des biens publics mis à disposition de la population. À l'échelle de la Wallonie, cet article met en évidence un effet positif de l'instauration de l'élection directe des bourgmestres sur la sécurité des habitants. Certaines nuances sont cependant pertinentes à prendre en compte dans le cadre d'une éventuelle extension de la réforme au reste de la Belgique. Si l'élection directe des bourgmestres semble intensifier la concurrence électorale, la responsabilité de ceux-ci envers les électeurs, leur contrôle des actions des chefs de police et paraît ainsi assurer une criminalité plus faible, cet effet tend à s'atténuer vers la fin du mandat si ceux-ci n'envisagent pas de se représenter aux élections suivantes. En outre, les auteurs démontrent que l'effet de la réforme sur la criminalité dépend fortement du nombre de communes constituant la zone de police concernée ainsi que des divergences politiques entre les différents bourgmestres partageant le mandat de chef de police. Plus une zone de police est grande et plus les bourgmestres des communes qui la composent sont issus de partis différents, moins l'effet d'un système d'élection directe sur la sécurité des habitants est significatif. Ce résultat n'est pas négligeable étant donné que 152 des 195 zones de police belges couvrent plus d'une commune, la moyenne se situant plus précisément à 4 communes par zone.

Références

Tojerow, I. & Colombo, A. (2020), "Appointed or elected? How mayoral accountability impacts the provision of policing", [IZA DP N° 13961](#).



Auteurs, sites personnels :

[Andrea Colombo](#)
[Ilan Tojerow](#)



Études citées :

Hessami, Zohal. 2018. "Accountability and Incentives of Appointed and Elected Public Officials." *Review of Economics and Statistics*, 100(1): 51–64.

Gaebler, Stefanie, and Felix Roesel. 2019. "Do direct elections matter? Quasi-experimental evidence from Germany." *International Tax and Public Finance*, 26(6): 1416–1445.



En savoir plus à propos de notre recherche sur Twitter : [@Dulbea_Ulb](#)

Département d'Economie Appliquée de l'ULB (DULBEA), Solvay
Brussels School of Economics and Management
CP140, Avenue Franklin Roosevelt 50,
1050 Bruxelles (Belgium)

Tel +32.2.650.41.11
<https://dulbea.ulb.be>
dulbea@ulb.be

