

5

L'ordre politique et le pouvoir

« L'État, c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde. »

Bastiat [1848]/1983, 39

« Controlling the government – making it do the right things – is a public good. »

Friedman 1987, 511

- 514 La théorie économique explique comment les marchés parviennent à coordonner les plans disparates des participants, tout en leur procurant les avantages résultant de la spécialisation et de l'innovation. Elle tient des marchés explicites ou implicites pour viables dans la plupart des activités humaines.
- 515 Quel rôle joue l'État dans cette conception ? Dès le début de l'analyse économique, cette question a retenu l'attention des économistes. En 1975, Stigler fait paraître une première compilation d'articles qu'il avait publiés sur le sujet¹. À première vue, l'État est un acteur particulier. Il peut exercer la contrainte pour imposer ses desseins, en a même le monopole. Au minimum, il a mission d'assurer l'ordre public, qui est un bien collectif, susceptible de constituer une imperfection du marché². La seule mission de maintenir l'ordre public est cependant loin de décrire l'ensemble des tâches qu'assume l'État dans les sociétés modernes.
- 516 Interrogé sur le rôle de l'État, le juriste répondrait que l'État veille à l'intérêt général, laissant entendre par là que les marchés n'en sont pas – ou pas toujours – capables ou n'offrent pas les garanties équivalentes. L'action de l'État viserait alors soit à prendre les initiatives que le secteur privé n'arrive pas à assurer, soit à encadrer ou à corriger les résultats du jeu des forces privées. Au-dessus de la mêlée, l'État serait le gardien impartial de l'intérêt général, ayant mission de suppléer ou de corriger³. C'est la vision angélique de l'État.

1. Stigler 1975.

2. Wolfelsberger 1995, 17-18.

3. « *the neutral provider of the public interest* », Barry 1989, 76.

- 517 Cette vision ne peut constituer une explication complète de ce que fait en réalité l'État. Quel que soit le sens donné au concept d'intérêt général, il pourrait difficilement rendre compte, par exemple, des subventions et des restrictions à l'importation adoptées au profit de différents groupes d'agriculteurs et d'éleveurs, ou d'autres formes de protectionnisme pratiquées aux frontières nationales contre des industries étrangères et au profit d'industries idoines¹.
- 518 Pour saisir le rôle de l'État, il nous faut une théorie descriptive du comportement des acteurs sur la scène politique, une théorie de l'ordre politique². Une première piste est celle de Hirschman. Hirschman distingue la défection (*exit*) et la prise de parole (*voice*) comme moyens pour les citoyens d'améliorer les services qu'ils obtiennent. Le client insatisfait du produit proposé par une entreprise fait défection au profit d'une entreprise concurrente. Le citoyen insatisfait des services de son gouvernement a rarement cette option. Certes, il peut déménager pour faire connaître son insatisfaction à son gouvernement local. Il peut s'expatrier pour en faire autant à l'égard de son gouvernement national. Mais normalement ces options lui paraissent trop coûteuses et il doit faire connaître ses sentiments en faisant entendre sa voix dans des institutions participatives ou dans la rue (manifestation, boycott, grève). La défection tend à déplacer la prise de parole là où elle est viable. La défection est la voix royale du marché concurrentiel; la prise de parole est celle de l'ordre politique, de la famille, du groupe, où la loyauté rend la défection très coûteuse³. 1
- 519 Si la conception de Hirschman a suscité beaucoup d'intérêt, notamment en contrant la tendance de l'économiste à se concentrer sur la seule option de la défection, elle n'explique pas à elle seule le fonctionnement de l'ordre politique. Pour cela nous devons faire appel à d'autres outils. La théorie des jeux fournit des modèles qui permettent de mieux comprendre l'origine de l'État (A). La théorie économique, sous la forme des enseignements de l'École de *public choice* (choix collectifs), formule un modèle détaillé du fonctionnement de l'ordre politique dans les démocraties représentatives comme la nôtre (Section 2). Sur le plan normatif, la théorie du bien-être (*Welfare theory*) a proposé une conception des missions proprement confiées à l'État. Il convient d'en apprécier l'à-propos à la lumière des enseignements de *public choice* (Section 3).

SECTION 1

L'ORIGINE DE L'ÉTAT⁴

- 520 L'être humain peut améliorer son sort soit en coopérant avec son voisin, soit en lui prenant les fruits de son travail. Ces deux modes peuvent être désignés comme le modèle de la coopération et le modèle de la domination.

1. Lal 2006, c. 3, 62 et suiv., propose une vision plutôt pessimiste des perspectives de libéralisation des échanges internationaux, surtout depuis que les États-Unis ont adopté la position du bilatéralisme.

2. Un bon résumé se trouve dans : Hardin 1997.

3. Hirschman 1970.

4. Plusieurs idées développées ici se retrouvent exposées plus en détail dans Olson 2000.

□ 1 LE MODÈLE DE COOPÉRATION

521 Le modèle de coopération table sur les efforts et l'inventivité des individus et sur la possibilité qu'ils se donnent d'échanger les fruits de leur travail avec d'autres. Nous avons exploré cette voie dans l'étude des rapports entre individus. Elle permet de rendre compte de la découverte de la propriété et de la réciprocité comme fondement du contrat. Les jeux auxquels nous avons fait appel dans ces explications mettent aussi en lumière les dangers guettant les projets qui doivent faire appel à la collaboration de nombreuses personnes. Ces dangers se présentent sous forme de comportements stratégiques comme le resquillage ou l'adoption d'une position de bastion.

522 Si, dans cette conception, il se présente un problème qui, en apparence, ne peut être résolu que par une action collective, les individus se constituent en groupe et créent d'un commun accord les offices ou les institutions qui ont mission de veiller aux intérêts du groupe entier et dont les titulaires ont autorité sur chacun des membres. Ils mettent en place les institutions nécessaires pour arrêter le resquillage et éviter les positions de bastion. L'État se formerait ainsi par contrat social.

□ 2 LE MODÈLE DE DOMINATION

523 Il y a une deuxième voie permettant d'améliorer son sort, qui est celle de prendre les fruits du travail d'autrui. Elle correspond à une conception différente sur la formation de l'État et, surtout, sur sa propagation. On pourrait l'appeler le modèle de la *domination*. « Les états commencent généralement avec la défaite de quelqu'un »¹. Ce modèle peut être représenté par le jeu décrit dans le Diagramme I, 5.1².

		Joueur productif (Agneau)	
		Pacifique	Conflictuel
Joueur militariste (Loup)	Pacifique	5 3	6 1
	Conflictuel	2 4	0 2

Diagramme I, 5.1 : Jeu de domination

1. « *States generally start with somebody's defeat.* » (de Jasay 1998, 16). Voir aussi Benson 1997; Haddock 2003.

2. Ce jeu est décrit par Wolfelsberger 1995, 30-33, et par Benson 1994, 133 et suiv.

- 524 Le jeu présuppose que les joueurs ne sont pas tous, au même degré, aptes aux deux activités considérées dans le modèle, soit les activités militaires et les activités productives, comme l'agriculture ou l'industrie. Le premier joueur (le loup) excelle dans les activités militaires, l'autre (l'agneau) dans les activités de production. Les joueurs peuvent être des individus ou des groupes qui agissent à l'unisson, que ce soit par la voix de leur chef ou autrement.
- 525 Le jeu est asymétrique dans ses résultats pour les deux participants. Si le loup adopte une position pacifique et laisse l'agneau poursuivre ses activités sans entrave, ce dernier obtient de bons résultats (5 ou 6). Si le loup poursuit une politique agressive – il attaque et vainc l'agneau, puis le réduit à la servitude, par exemple – les résultats sont nettement pires. L'agneau aura 2 s'il ne résiste pas à l'agression et 0, dans le cas contraire.
- 526 Quelle stratégie doit adopter l'agneau ? Si le loup est pacifique, la stratégie agressive est la plus intéressante : l'agneau peut s'accaparer d'une partie des biens du loup et aura 6 plutôt que 5. Si le loup est agressif, cependant, l'agneau fait mieux de demeurer pacifique, ce qui lui donne 2 plutôt que 0, le loup lui prenant tous ses biens. Le choix est donc indéterminé.
- 527 Que fait le loup ? Il est, par hypothèse, peu coûteux pour lui de s'organiser militairement et une position agressive lui rapporte rapidement : 4 par opposition à 3, si l'agneau demeure pacifique, 2 plutôt que 1, si ce dernier résiste. Pour le loup, le jeu est simple. Quelle que soit la position qu'adopte l'agneau, il est préférable d'adopter la position agressive.
- 528 Connaissant l'attitude que va adopter le loup, l'agneau peut maintenant arrêter la sienne : c'est la position pacifique qui est la plus profitable. Les joueurs vont donc se retrouver dans la case sud-ouest du diagramme.

□ 3 LA DOMINATION AVEC PAIEMENT DE TRIBUT

- 529 Cette situation permet cependant aux joueurs d'envisager un changement de situation qui procure un avantage à chacun. Si les joueurs pouvaient se

		Joueur productif (Agneau)	
		Pacifique	Conflictuel
Joueur militariste (Loup)	Pacifique	$5 - 1,5$ $\neq 3,5$	6
	Conflictuel	$3 + 1,5$ $\neq 4,5$	0

Quel est
Admire
le loup

Diagramme 1, 5.2 : Jeu de domination avec tribut

situer à la case nord-ouest, l'agneau ferait un gain spectaculaire. Le changement entraînerait une perte pour le loup, mais si l'agneau accepte de lui verser une partie de son gain de manière à compenser sa perte et lui procurer une prime, il trouverait également un intérêt à ce changement. Le changement aura donc lieu si l'agneau verse un tribut au loup pour « acheter » la paix (Diagramme I, 5.2).

- 530 Avec le paiement du tribut de 1,5 au loup, la case nord-ouest présente pour les deux joueurs un gain de Pareto par rapport à la situation où le jeu aboutirait en l'absence d'entente. La valeur précise de 1,5 est arbitraire. Tout tribut qui permet au loup d'obtenir un revenu supérieur à 4, compensant sa perte de 1 (4-3), et qui demeure inférieur au gain de 3 (5-2) que réalise l'agneau est envisageable. Le troc est plausible en ce que l'activité productive, dès lors qu'elle a atteint le stade de l'agriculture, engendre généralement des gains supérieurs aux fruits de la spoliation incontrôlée. La spoliation « tuerait la poule aux œufs d'or ».
- 531 L'entente est stable dans le temps, en ce que l'agneau, victime de *ce forcing*, serait mal avisé d'adopter une position agressive. Sur le coup, les joueurs se retrouveraient dans la case nord-est du diagramme, mais au prochain tour, ce serait dans la case sud-est, puis dans la case sud-ouest, case du départ.
- 532 L'arrangement trouvé ici est volontaire en ce sens que chaque joueur y trouve son compte, considérant la situation dans laquelle il se trouverait autrement, et qu'il l'accepte pour cette raison. Il constitue un contrat social, mais qui a un caractère « forcé », en ce qu'il repose sur l'option sous-jacente d'utiliser la force (le *hold up*) qu'on évite par l'entente. Ce contrat social est moins stable que celui qui est conclu conformément au modèle de coopération afin de produire un bien collectif. Un changement de l'aptitude du loup ou de l'agneau pour des actions militaires suffirait pour provoquer sa remise en cause. La victoire de Thésée sur le Minotaure peut être interprétée comme un tel revirement.

□ 4 L'ORIGINE DU POUVOIR ET SA PROPAGATION

- 533 Les modèles exposés ci-dessus expliquent que de petites communautés ont pu exister sans autorité publique apparente, comme les anthropologues l'ont montré empiriquement et comme Taylor s'affaire à le démontrer théoriquement. Toutefois, selon la formule lapidaire de de Jasay, « l'anarchie, si on accepte les précédents historiques comme déterminants, ne survit pas »¹. Comment se fait-il que les communautés sans État ont presque partout disparu ?

« La formation des États dans la plupart des sociétés est la suite directe ou indirecte, au moins en partie, de la proximité d'États déjà existants. Cette formation

1. « [a]narchy, if historical precedent is to be taken as conclusive, does not survive », de Jasay 1989, 217. Dans le même sens van Creveld 1999, 11. Évidemment, l'anarchie *entre* les États continue. Baechler 1971, 126, affirme qu'elle a été essentielle à l'essor du capitalisme.

secondaire d'États est relativement facile à comprendre. Les sociétés sans État sont subjuguées, colonisées ou absorbées par des États. »¹

534 La communauté sans autorité étatique constituée et, par hypothèse, relativement égalitaire pourrait, *laissée à elle-même*, durer des siècles. Le « commonwealth » d'Islande a ainsi vécu sans état constitué du IX^e au XIII^e siècles². La situation est stable tant que le mode de vie du groupe n'engendre pas assez de richesses pour susciter la jalousie des autres. C'est le cas des sociétés purement nomades ou vivant de la cueillette des fruits. Il faut attendre l'agriculture avant que la richesse puisse s'accumuler. L'accumulation de richesses au sein d'un groupe éveille la tentation chez d'autres de s'en emparer. Ils passeront à l'action. Menacée par une société déjà étatisée, la communauté sans autorité a intérêt à organiser sa défense. Historiquement, la voie la plus souvent empruntée passe par la nomination d'un chef militaire avec les pouvoirs nécessaires pour organiser la défense. La désignation d'un tel personnage pour des campagnes ponctuelles ou pour une durée indéterminée peut s'expliquer par les considérations formulées plus haut relativement aux équipes. Le pouvoir centralisé est une institution efficace pour organiser une armée.

535 La mission confiée au chef militaire présuppose un certain pouvoir de contrainte. Les personnes qui acquièrent ce pouvoir pourraient être tentées de conserver le pouvoir, dans la mesure où il permet un resquillage sur l'effort des autres.

536 Les démarches du chef pour consolider et pour augmenter son pouvoir se heurtent à la vigilance des autres membres : ils le mettraient à sa place. Pour éviter cela, le chef peut avoir recours à la ruse. Il cache temporairement son jeu, se sert ensuite de son pouvoir militaire (en faisant, bien entendu, des promesses à ses soldats) pour éliminer l'opposition. Il reste alors aux citoyens mécontents la possibilité de fuir et de fonder ailleurs une communauté nouvelle. Pour Taylor, la division (*fissioning*) est caractéristique des sociétés sans État³. Pour que le pouvoir puisse s'établir et se consolider, il faut donc, en plus d'un certain niveau de développement économique, une certaine densité de population exposant une société à la présence voisine de sociétés rivales (éventuellement sans pouvoir central), ce qui entraîne la nécessité de s'organiser militairement, et, pour écarter la tendance au fractionnement, un territoire borné par des montagnes, par le désert ou par la mer, dont il est relativement difficile de s'évader.

1. Taylor 1982, 130 (traduction); voir aussi 168. Cela explique l'effort extraordinaire fourni pour bâtir des murs autour des villes du Moyen-Orient environ 3 millénaires avant J.-C. Voir Dudley 1991.

2. Comme s'affaire à le démontrer notamment Taylor 1982; voir aussi van Creveld 1999, 2-10. L'Islande, dans les premiers temps après le début de la colonisation à compter de 870, a constitué une société de ce type du X^e au XIII^e siècle. L'élément perturbateur paraît avoir été l'introduction, en 1096, de l'impôt, qui créa la tentation de s'accaparer du pouvoir d'imposition. La consolidation du pouvoir entre les mains des chefs des familles et les luttes entre elles qui ont suivi ont fini par miner le système. À partir du début du XIII^e siècle, le roi Hákon de Norvège reprit le contrôle suprême du pays. Voir Solvason 1992, 1993; Eggertsson 1990, 3-7 et suiv.

3. Taylor 1982, 135.

- 537 Le pouvoir ne paraît pas historiquement inévitable, mais, une fois découvert quelque part, il tend à se répandre de manière irréversible. Dans l'interaction entre une société sans État et une société étatisée, la première tend à jouer le rôle de l'agneau, la deuxième celui du loup. L'agneau confie au loup, moyennant tribut, sa défense contre d'autres loups¹. Ou encore le loup subjugue des agneaux². La dynamique du pouvoir constitué s'étend de cette façon.
- 538 Plus le loup réussit souvent cette action, plus il accroîtra la puissance qui lui permettra d'en entreprendre d'autres. Le pouvoir a tendance à se concentrer. Les grands empires établis en Chine, dans la vallée de l'Indus, en Mésopotamie, en Égypte, en Amérique centrale et au Pérou en sont les illustrations historiques.
- 539 Même la communauté qui ne s'organise militairement que pour mieux résister aux voisins qui voudraient l'attaquer risque de ne pas échapper à l'emprise du pouvoir. Le chef militaire nommé temporairement voudra rendre sa situation permanente et même la transmettre à ses héritiers (pour assurer ses vieux jours et pour éviter des luttes de succession). La consolidation du pouvoir lui permet cependant d'utiliser ses prérogatives autrement que pour la défense, qui en était la justification première, et de s'en servir pour s'enrichir personnellement ou pour donner des faveurs à ses proches et à d'autres personnes de son choix. Une fois le pouvoir bien assis, qui pourra l'arrêter dans ces démarches ?
- 540 Les scénarios esquissés ici conduisent à une conclusion pessimiste. Si le pouvoir étatique a pu être créé à l'origine dans l'intérêt général, sous la forme de la défense, du maintien de l'ordre public au sein du groupe ou de la réalisation de grandes œuvres collectives comme les systèmes d'irrigation, il est plausible qu'il survivra à ces causes et sera employé pour redistribuer la richesse à des personnes qui ne méritent nullement cette largesse au titre de l'intérêt général.

□ 5 LE DILEMME DU PRINCE

- 541 La mise en place du pouvoir central donne lieu à des inégalités d'une source inconnue à l'intérieur de sociétés sans État. Le pouvoir servira à redistribuer une partie de la production de la société au détenteur du pouvoir, à ses proches et à quiconque d'autre il désigne, et pour les causes qu'il décide. Il est en outre évident que le chef se réserve l'exercice exclusif de la force, pour éviter la remise en cause de sa position ou de ses décisions. Tout cela permettra au pouvoir de se consolider.

1. Telle était aussi la nature du contrat féodal individuel : l'individu, cherchant la protection du seigneur, acceptait en contrepartie de lui rendre service ou de lui être personnellement attaché. Ganshof 1982, 13; aussi Kerkmeester 1989, 117.

2. Cette observation n'est pas sans exceptions. Aux XVI^e et XVII^e siècles, la République des provinces unies, toute anarchique qu'elle était en tant qu'union libre de villes jalouses de leur autonomie, a réussi à gagner une guerre d'indépendance et à se défendre contre des États ennemis dont la population était maintes fois plus nombreuse. Voir Plumb [1965]/1988, xxii.

542 La redistribution constitue une entrave à la propriété privée des moyens de subsistance des citoyens et nuit de ce fait à l'activité économique, qui procure l'assiette de cette redistribution. Le prince titulaire du pouvoir, même s'il ne s'en rend pas compte, fait donc face au choix entre la consommation immédiate de cette assiette (extorsion prononcée) et une retenue relative fondée sur l'espoir d'une assiette mieux garnie à moyen terme grâce à la croissance économique. C'est un choix d'entrepreneur, un pari, si l'on veut, entre la consommation et l'investissement¹. Cette considération explique aussi pourquoi, comme l'a fait observer Olson, la population sujette à ces spoliations préférerait le bandit stationnaire au bandit nomade (roving bandit), ce dernier n'ayant aucun intérêt à laisser quoi que ce soit à ses victimes².

543 Le choix se complique du fait d'autres contraintes auxquelles le prince fait face. À l'intérieur, ses sujets pourraient essayer de se soustraire à son emprise ou, pis, se rebeller et le renverser. À l'extérieur, un prince rival pourrait le battre militairement et l'évincer : la conquête du voisin pourrait paraître plus rémunératrice que la croissance économique, incertaine, chez soi³.

544 Au cours de l'histoire, les princes se sont montrés inégalement habiles « entrepreneurs » ; les moins habiles ont vu leurs « principautés » gobées par d'autres. On s'attendrait à observer un processus de concentration progressive et de consolidation du pouvoir, donnant lieu à des royaumes ou empires de plus en plus grands. Le processus présenterait une analogie avec celui de la concentration industrielle, bien connu des économistes⁴.

545 L'expérience historique montre effectivement une concentration progressive du pouvoir et, dans quelques régions du monde, des empires dans lesquels les titulaires du pouvoir baignaient dans le luxe. L'Europe occidentale constitue une exception notoire à cette dynamique de concentration. La dispersion du pouvoir et la compétition continue entre ses titulaires ont été des conditions particulières qui ont permis la découverte des principes de l'État de droit et des droits fondamentaux dans cette région du monde⁵.

546 Dans les pages précédentes nous avons présenté une histoire stylisée de l'origine du pouvoir qui fait appel au choix rationnel des citoyens et de celui qui est invité à exercer le pouvoir dans une situation qui demande la production d'un bien collectif comme la défense ou un système d'irrigation. Que l'origine des États doive être recherchée dans le consensus du contrat social

1. De nos jours, le président Mugabe de Zimbabwe paraît avoir choisi à l'extrême la consommation immédiate au grand dam des citoyens de ce pauvre pays.

2. Olson 1993.

3. Pour stimuler l'économie, le prince aurait intérêt à opter pour l'« investissement », c'est-à-dire pour la liberté relative de l'économie en vue de sa croissance à long terme. Il doit néanmoins faire des ponctions immédiates pour se défendre contre une menace extérieure, même venant d'une puissance économique moindre, mais ponctuellement supérieure sur le plan militaire. Le dilemme paraît éternel. Voir Kennedy 1988, 539. Brenner 1985, c. 1, fait des observations intéressantes sur le dilemme du prince.

4. Snidal 1986, 32 attire l'attention sur cette analogie.

5. Mackaay 1997a.

ou dans l'exercice du pouvoir¹, la dynamique mise au jour ici pointe vers la double conclusion d'une étatisation progressive et irréversible des communautés, et d'une association entre l'État et l'exercice du pouvoir, avec le risque d'abus qui en découle. Elle suggère la précarité de la thèse selon laquelle la sécurité des citoyens peut être assurée sans recours à la formule de l'État. Dans la formule lapidaire de North, on ne peut faire disparaître l'État²,

- 547 Les sociétés occidentales ont vu la mise en place progressive d'un ensemble d'institutions ayant pour but d'encadrer l'exercice du pouvoir et d'en prévenir l'abus; elles se sont transformées avec le temps en démocraties représentatives. Il convient d'examiner ce que peut nous apprendre le modèle du choix rationnel appliqué à ce type de sociétés.

SECTION 2

L'ORDRE POLITIQUE ACTUEL

- 548 L'étude de l'ordre politique au moyen du modèle du choix rationnel est le domaine propre de l'école de public choice (choix collectif)³. Le *Public choice* partage avec l'économie néoclassique la prémisseselon laquelle les phénomènes collectifs doivent être expliqués comme des compositions d'actions d'acteurs individuels qui sont présumés agir rationnellement et conformément à leur intérêt propre. Cette prémisses peut se justifier par la considération qu'il serait étonnant de voir les personnes qui choisissent leurs démarches rationnellement et conformément à leur intérêt propre dans la sphère privée imbues d'angélisme dès lors qu'elles entrent dans la sphère publique.

- 549 L'analyse consiste alors à déterminer, premièrement, la nature de l'intérêt propre des différents groupes d'acteurs dans la vie politique, puis à établir, au regard des contraintes inhérentes aux démocraties représentatives, les comportements qu'ils devraient adopter et, enfin, à observer si les prédictions tirées de la théorie fournissent des explications intéressantes et sont conformes à la réalité. Pour fixer les idées, admettons qu'en démocratie représentative quatre groupes d'acteurs influencent de manière importante les initiatives qui seront entreprises au titre des missions de l'État. Ce sont les citoyens électeurs, les élus (politiciens, aussi bien au gouvernement qu'au parlement), les membres des administrations (les bureaux et les régies), par l'entremise desquelles les actions de l'État sont mises en œuvre, et les groupes d'intérêt, qui

1. Point sur lequel l'unanimité est loin d'être réalisée parmi les savants. Oppenheimer [1880]/1997, 9 et de Jasay 1998, 16, par exemple, le cherchent dans la conquête. de Jouvenel [1947]/1972 le cherche dans la souveraineté.

2. « *You don't get government out.* » North 1999, 23.

3. *Public choice* a engendré une volumineuse littérature. Ouvrages classiques : Downs 1957; Buchanan/Tullock 1962; Olson 1965; Niskanen 1971; Becker 1983. Introductions non techniques au domaine : Mitchell/Simmons 1994; Wagner 1990; Udehn 1996 présente une excellente introduction critique, qui compare les apports de *public choice* à l'analyse des phénomènes politiques à ceux de la sociologie politique. En français : Crozet 1997; Généreux 1996 (traduction d'un ensemble de textes classiques parus en anglais); Lafay/Lecaillon 1992.

cherchent à infléchir l'action du gouvernement dans un sens favorable à leurs membres¹.

□ 1 LE CITOYEN ÉLECTEUR

• Objectif

550 Le citoyen vote lors des élections et lors des référendums. Son intérêt propre est de voter pour les actions et les programmes étatiques dont il retire lui-même un avantage perceptible. L'avantage peut être financier, mais aussi moral. Le citoyen peut par exemple favoriser le politicien ou parti politique qui promet d'appuyer les causes culturelles, morales ou charitables qui lui sont chères.

• Contexte

551 Il importe maintenant de comprendre le contexte dans lequel le citoyen peut poursuivre cet intérêt. En votant, le citoyen choisit entre plusieurs corbeilles d'actions ou de programmes qui lui sont proposées par les différents candidats. Alors que, dans une transaction privée, il choisit généralement un seul objet à la fois, son vote politique porte sur un objet composé. Certaines composantes lui sont profitables, d'autres ont l'effet contraire et d'autres enfin peuvent lui être indifférentes. //

552 Plusieurs points du programme politique portent sur des objets qui sont en soi complexes, en raison des multiples répercussions qu'elles produisent. À titre d'exemples, on peut penser à la décision d'un pays de conclure ou non un traité de libre-échange avec les pays voisins ou celle d'adhérer au marché commun créé par un ensemble d'autres pays. Se pose alors la question de savoir comment le citoyen s'informera des enjeux du choix qui lui est proposé.

553 Un troisième élément du contexte est que, pour élire le candidat dont le citoyen préfère le programme, il faut de nombreuses voix. Il en résulte que la voix individuelle du citoyen ne sera normalement pas décisive. Le citoyen pourrait alors à juste titre se faire la réflexion que la politique adoptée en fin de compte sera déterminée par les autres, quelle que soit la façon dont il vote. Cette réflexion vaut notamment dans les systèmes à représentation proportionnelle, mais aussi dans les systèmes d'élection par circonscriptions, où dans chaque circonscription est élu le candidat qui obtient la majorité des voix.

554 Enfin, le citoyen doit se dire qu'il a peu d'assurances que le candidat, une fois élu, réalisera le programme proposé et, à tout événement, qu'il n'existe pas d'action pour inexécution contre le candidat qui ne le ferait pas. Tout au plus peut-il voter contre ce candidat tricheur à la prochaine élection.

• Comportement caractéristique

555 Ces conditions entraînent ce qu'il est convenu d'appeler l'ignorance rationnelle de l'électeur. D'une manière générale, les efforts consentis et les dépenses //

1. Certains auteurs y ajoutent les médias. Trebilcock et al. 1982, 15; Tullock 1993, 40.

engagées en vue de s'informer pour une décision importante à prendre dépendant du gain réalisé ou de la perte évitée si on prend la bonne plutôt que la mauvaise décision. Le coût de l'information à obtenir trouve sa borne supérieure dans la différence entre les résultats obtenus en cas de bonne et de mauvaise décision. Or, le citoyen qui a le sentiment que sa voix ne fera pas la différence doit conclure qu'il ne peut espérer réaliser un gain ou éviter une perte en votant pour tel candidat plutôt que pour tel autre. Le résultat est le même quel que soit le candidat pour qui il vote. Même si son candidat préféré gagne, le gain que l'électeur en retirerait personnellement est minime, voire nul. Par conséquent, l'investissement personnel et financier qu'il accepterait rationnellement de consentir pour s'informer sur les enjeux de l'élection est nul. Tout au plus s'informe-t-il pour son plaisir, donc à titre d'activité de consommation. Cette contrainte l'amènera à n'accepter que des informations dont l'acquisition est peu coûteuse : fournies gratuitement, faciles à digérer et éventuellement divertissantes. Il n'est alors pas étonnant de constater le rôle de plus en plus important, dans les campagnes électorales, de l'image des candidats et de leurs familles, des slogans politiques ainsi que des « débats des chefs ». L'avènement de la télévision n'a fait qu'accentuer ce développement.

- 556 Ces considérations valent pour l'électeur en général. Il peut cependant arriver dans une élection qu'une politique proposée touche particulièrement un groupe d'électeurs précis. On peut penser, à titre d'exemples, à un programme de soutien aux agriculteurs ou à une loi qui abolirait le contrôle des loyers ou encore à une loi qui obligerait tous les travailleurs d'une entreprise à adhérer au syndicat formé au sein de celle-ci. Pour ces électeurs, il est rationnel de traiter l'élection comme si elle portait uniquement sur cette question, de se coaliser avec les électeurs qui ont le même intérêt et de convenir collectivement de voter pour le candidat qui prend les engagements les plus précis et les plus fermes dans le sens de l'intérêt du groupe d'électeurs. Ces électeurs vont s'informer de manière détaillée sur l'enjeu qui touche leur intérêt et à poser ou à faire poser des questions serrées aux candidats sur ce point. Pareilles stratégies sont prometteuses si l'appui du groupe peut faire la différence entre l'élection du candidat et sa défaite. Le candidat, à son tour, a alors intérêt à écouter ces électeurs et à leur faire des promesses. Nous voyons ici à l'œuvre la logique du groupe d'intérêt, qui sera analysée plus à fond ci-dessous.

□ 2 LA CLASSE POLITIQUE

• Objectif

- 557 Il est tentant de penser que les politiciens¹ entrent en politique par idéalisme et qu'ils s'efforcent à agir dans l'intérêt général. Sans doute cette perception a-t-elle une part de vérité. La question névralgique cependant est de savoir si cette optique – et les candidats qui s'en inspireraient – peut persister

1. Le terme est employé ici sans la connotation négative qu'il a parfois en France.

devant les contraintes propres au régime électoral en démocratie représentative. Car le candidat qui voudrait poursuivre l'intérêt général en politique risque fort d'être battu par celui qui promet à ses électeurs des programmes qui leur sont personnellement profitables. Par une logique darwinienne, l'idéaliste disparaît de la scène politique au profit de celui qui a le souci de se faire réélire. Si les candidats eux-mêmes ne sont pas d'emblée gagnés à cette dynamique, les partis politiques dont ils sont membres le sont à coup sûr. Les partis ont intérêt à rappeler à l'ordre les candidats qui ne viseraient pas la réélection, voire à ne pas leur permettre de se présenter. Analysons le comportement du personnel politique comme si la réélection – et donc la recherche de voix – était le souci dominant.

• Contexte

558 Le politicien en démocratie représentative a le rôle d'arbitre dans l'attribution de programmes recherchés par différents groupes de clients-électeurs. Il est un *powerbroker*, ou pour l'exprimer autrement, il achète des voix avec l'argent public sous forme de programmes promis aux électeurs. Afin de se faire élire, il doit convaincre ses électeurs d'avoir entrepris les actions promises et en proposer d'autres qui leur conviennent, compte tenu de la façon dont les électeurs s'informent. Il doit donc soigner son image. Il doit éviter des actions affectant négativement sa crédibilité. Son point de mire est la prochaine élection.

559 Les programmes que le politicien promet à ses électeurs doivent être votés au parlement. Si le programme est dans l'intérêt général et a fait l'objet de nombreuses promesses par différents politiciens, cela ne pose pas de problème. Mais s'il s'agit d'un programme spécifique qui profite à un groupe restreint dans la circonscription du politicien, le problème se pose différemment. Le politicien a alors besoin de l'appui d'autres politiciens qui *a priori* n'ont rien à gagner de cet appui aux yeux de leurs propres électeurs. Les autres politiciens se trouvent cependant dans la même situation à propos d'autres programmes. Les politiciens peuvent donc faire un échange de bons procédés : j'appuie votre proposition (même si elle m'est indifférente, voire légèrement désavantageuse) à la condition que dans des circonstances analogues vous appuyiez la mienne. Le phénomène est connu aux États-Unis sous le nom de *logrolling*. Il en résulte que les actions effectivement entreprises au nom de l'État peuvent fort bien s'écarter de ce que les politiciens ont individuellement fait miroiter à leurs électeurs et aussi des orientations pour lesquelles une majorité d'électeurs voteraient s'ils étaient consultés sur ce point.

• Comportement caractéristique

560 Ces contraintes déterminent plusieurs caractéristiques importantes du comportement des politiciens en démocratie représentative. On peut les résumer sous les vocables « le visible et l'invisible », « les avantages concentrés et les coûts dispersés », « la myopie » et « la ressemblance des programmes ».

A. LE VISIBLE ET L'INVISIBLE¹

- 561 Le politicien sait que les électeurs en général ne prennent pas la peine de s'informer complètement sur les enjeux des élections, mais que les électeurs qui font partie d'un groupe organisé le suivent de près. La distinction conduit le politicien à une stratégie qui table sur l'écart entre le visible et l'invisible. Il s'agit de rendre visibles les avantages conférés par un programme, tout en en cachant les coûts. Le politicien a en outre intérêt à réclamer ces avantages comme le fruit de son action, même s'ils résultent du fait d'autres personnes ou de facteurs conjoncturels, naturels ou aléatoires. Aux bénéficiaires du programme – le groupe d'intérêt qui l'avait talonné – il insistera sur les avantages du programme et sur son talent à tenir promesse. Si, d'aventure, quelqu'un dans le public en général lui pose la question du coût, il en minimisera l'importance. En comparant les deux discours, on ne pourrait que conclure à la schizophrénie ou à la langue fourchue.
- 562 La logique du visible et de l'invisible expliquerait que les politiciens abhorrent les crises (dont les scandales) dont ils ne contrôlent pas le déroulement, mais qu'ils les adorent dès lors qu'ils peuvent justement proposer le remède tout trouvé, même si la crise résulte de leur décision politique antérieure. Le politicien joue sur les peurs qu'il se targue d'apaiser; il évoque des « crises imminentes » pour obtenir l'adhésion du public à un nouveau programme qu'il préconise (en matière d'environnement ou de protection des espèces par exemple).
- 563 Le politicien préfère créer des programmes dont le coût ne paraît pas dans la comptabilité publique. Le contrôle des loyers, par exemple, confère un avantage apparent aux locataires, sans que les comptes publics ne montrent un coût correspondant. En fait, le programme crée, au moment de son instauration, une perte en capital pour les propriétaires et, par la suite, une diminution de la mobilité des locataires, qui se traduit entre autres par des difficultés accrues pour les jeunes couples à se trouver un logement². Tous ces coûts ne paraissent pas dans les dépenses du gouvernement et sont donc relativement à l'abri de l'examen parlementaire.
- 564 La même logique explique la prédilection du gouvernement pour les impôts sur le revenu perçus à la source et des taxes incorporées dans le prix du produit. Quant à l'impôt sur le revenu, il est nominalement progressif, ce qui est de nature à contenter les voix qui réclament la justice sociale. Mais les groupes d'intérêt parviennent à faire créer une série d'exemptions dont l'application est relativement complexe. Elles ne sont de ce fait visibles que pour les spécialistes – comptables, fiscalistes – dont les services se justifient seulement pour les personnes à revenu élevé. En outre, les exemptions ne s'appliquent qu'aux revenus élevés ou exceptionnels. Pour ces raisons, les exemptions ne sont en fait visibles que pour les fortunés et ne profitent qu'à eux. L'impôt sur

1. Cf. Bastiat [1848]/1983. L'article qui donne le nom à la collection paraît aux pp. 177-229.

2. Sur les effets non voulus du contrôle des loyers, il existe une abondante littérature économique, résumée dans Arnott 1998 et dans Klappholz 1987.

le revenu est en réalité nettement moins progressif que le discours public veut bien le faire croire. En observant la progressivité réelle faible voir nulle, d'aucuns ont proposé l'impôt simplement proportionnel (*flat tax*), faisant valoir le coût d'administration nettement inférieur¹. Compte tenu des contraintes du discours public que nous venons d'évoquer, une telle politique a peu de chances d'être adoptée dans les économies avancées de nos jours.

B. LES AVANTAGES CONCENTRÉS ET LES COÛTS DISPERSÉS

565 La logique du visible et de l'invisible est liée à une autre leçon centrale de public choice, à savoir que les politiciens tendent à créer des politiques à avantages concentrés et à coûts dispersés². Cette tendance s'explique du fait que les électeurs s'informent généralement peu, mais de manière détaillée, éventuellement par groupe d'intérêt interposé, sur les programmes qui les concernent de manière directe et importante. Le politicien est donc fortement incité à créer des programmes qui favorisent les membres de tels groupes. Dans le même temps, pour éviter une opposition à son programme et pour ne pas créer des jaloux politiquement dangereux, il a intérêt à en rendre le coût invisible, en le faisant assumer par l'ensemble des contribuables, par l'impôt général, par exemple, ou par ceux qui ne peuvent protester, comme les jeunes qui n'ont pas encore le droit de vote ou les générations futures. Le déficit que le gouvernement crée aujourd'hui engendre une dette publique qui sera remboursée à une date future par d'autres. L'inflation, dont la science économique attribue la survenance principalement à la création excessive d'argent par l'État, permet de dépenser immédiatement (effet visible), tout en taxant implicitement une classe diffuse et non coalisée de personnes à revenu fixe (les rentiers par exemple) qui ne peuvent protester. L'inflation mine à moyen terme la crédibilité de la monnaie nationale, ce qui chassera les capitaux – effet néfaste dont s'occupera une génération future de politiciens. Les subventions accordées aujourd'hui pour créer des emplois ou pour les préserver dans une entreprise qui devrait autrement fermer ses portes créent l'apparence d'un effet positif immédiat et visible, alors que leur coût, qui est le maintien d'une entreprise périlante ou la production à un coût injustifiable devant la concurrence internationale, est assumé par les consommateurs qui ne s'en rendent pas compte³.

566 Pour les mesures désagréables que le politicien ne peut éviter de prendre, il invoquera volontiers comme justification les forces qu'il ne contrôle pas : les gouvernements précédents, les puissances étrangères, la conjoncture internationale.

1. Hayek [1960]/1978, c. 20, 306-323; Friedman/Friedman 1980, 306; Buchanan 1984, 50; Buchanan 1997, 165-179, 169-170.

2. Wagner 1996, 8-28.

3. Voir par exemple Boucher/Palda 2000, 39 et suiv.

795-k
1980

C. LA MYOPIE

- 567 On dit souvent que les entrepreneurs, recherchant le profit à court terme au détriment du long terme, obligent le gouvernement à intervenir pour faire valoir les considérations du long terme. Dans les faits, les incitations ne sont pas ainsi structurées. Si un objet ne se rentabilise que sur le long terme, l'entrepreneur peut parfaitement y investir dans le but de réaliser ce profit. Comme d'autres sont animés par le même esprit, un marché se développera pour le commerce de valeurs qui ne se réaliseront que sur la longue durée. Nombre de petites entreprises agissant actuellement sur l'Internet attirent du capital et se vendent dans cette perspective. Un potentiel de profits à long terme peut ainsi se réaliser dans l'immédiat. Rien dans le fonctionnement du marché ne s'oppose à la préservation de valeurs qui ne se réaliseront que dans le long terme. Le phénomène fait appel à la spéculation, dont nous avons déjà traité dans un chapitre antérieur.
- 568 Il en va de même des actifs dont dispose une entreprise actuellement. Si les actifs – par exemple un édifice locatif – ont une valeur à long terme et que l'insouciance des dirigeants de l'entreprise mette en péril cette valeur, la valeur capitalisée de l'entreprise baisse et elle risque de devenir la cible de tentatives de prise de contrôle. L'entrepreneur acheteur, en modifiant les soins pris des actifs, pourrait tirer un meilleur rendement de l'entreprise, gain à venir dont il peut se servir pour l'acheter aujourd'hui. L'amélioration potentielle de la gestion se traduit en une valeur capitalisée plus élevée. De cette façon, la valeur future des actifs de l'entreprise se répercute sur les incitations pour les dirigeants actuels.
- 569 Comparez cela avec la situation du politicien. S'il réussit à faire adopter une politique dont les effets ne seront visibles qu'à long terme, ce n'est pas lui qui récolte la reconnaissance qui en résulterait, mais le politicien qui sera alors élu. On pourrait penser que la bonne action entreprise aujourd'hui mais qui ne porte fruit que dans un avenir éloigné pourrait profiter au parti politique auquel appartient le politicien. Mais le peu de peine que se donnent les électeurs pour s'informer sur l'histoire de la chose politique (mémoire sélective) rend cette perspective illusoire. Il en résulte que le politicien favorisera les initiatives dont les effets positifs seront visibles avant la prochaine élection. Les contraintes du système politique lui imposent une courte vue.

ans
d'analyse
wi
further

D. LA RESSEMBLANCE DES PROGRAMMES

- 570 Les électeurs sont divisés sur la plupart des questions qui animent la scène politique. Présignons que, sur une série de questions liées, les opinions se répartissent sur une échelle qui va de gauche à droite. Les opinions pourraient se profiler selon une courbe d'opinions de la forme indiquée au Diagramme I, 5.3, non nécessairement symétrique.
- 571 Supposons que dans une circonscription donnée s'affrontent deux candidats qui initialement définissent leurs positions selon leurs convictions et se différencient nettement sur l'échelle. Le premier se situe à gauche de la

médiane, l'autre à droite. Leurs positions sont marquées par des lignes verticales au Diagramme I, 5.3.

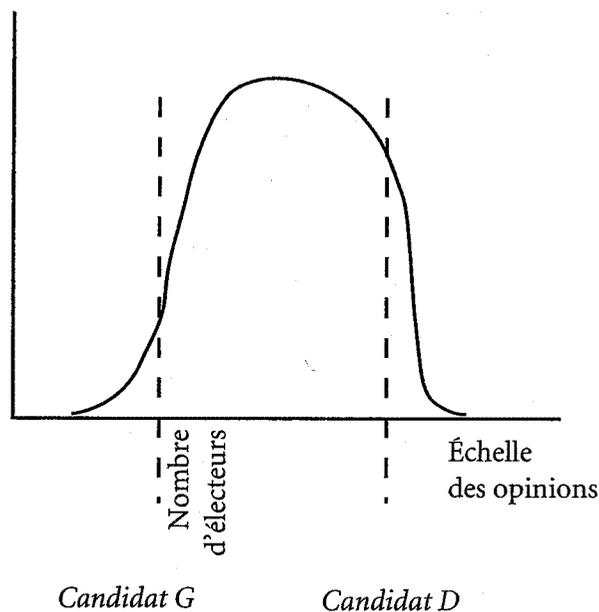


Diagramme I, 5.3 : Positionnement initial des candidats

572 Au moment de l'élection, les électeurs à gauche du candidat G vont voter pour lui, car l'autre candidat est irrémédiablement plus éloigné de leur position idéologique au point d'être inacceptable. Il en va de même pour les électeurs à droite du candidat D à l'égard de celui-ci. Entre les deux positions, il y a un groupe d'électeurs qui pourraient voter pour l'un ou pour l'autre candidat, car leur position idéologique se trouve à distance plus ou moins comparable des deux.

573 Pour l'emporter, un candidat doit obtenir l'adhésion de ce groupe. Il le fait en redéfinissant sa position idéologique vers le milieu de l'échelle. Celui qui y parvient peut alors compter sur les voix correspondant à l'extrémité de la courbe, au-delà de sa propre position – l'alternative paraîtra toujours pire aux électeurs de cette aile – et en outre sur les voix nouvellement acquises au milieu de l'échelle par le changement idéologique. Comme les deux candidats raisonnent de la même façon, l'effet net de cette dynamique est que les positions des deux candidats finissent par se rapprocher. Les candidats se fidélisent ainsi une bonne partie de l'électorat et l'élection se joue finalement sur les voix des électeurs du milieu. Ceux-ci forment le groupe pivot, le swing vote en anglais (Diagramme I, 5.4).

574 Le schéma exposé ici est connu sous le nom du théorème de l'électeur médian ou central. Le théorème attribue aux électeurs du centre idéologique une influence disproportionnée sur les politiques qui seront adoptées. Ceux qui veulent obtenir des programmes précis du gouvernement ont intérêt à

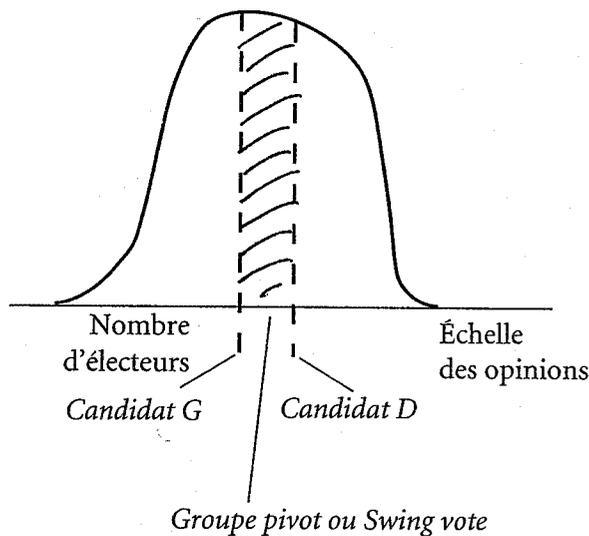


Diagramme I, 5.4 : Positionnement final des candidats

faire croire aux politiciens qu'ils se situent dans cette zone. C'est le cas des personnes qui s'organisent comme groupes de pression; il en est de même des minorités de toute nature.

575 La littérature de public choice et de science politique est divisée sur le réalisme du théorème comme description globale du positionnement des partis politiques¹. Quoi qu'il en soit, ce qui précède permet de comprendre pourquoi les groupes de pression ont intérêt à se profiler comme un groupe pivot en se situant entre les deux candidats et en leur promettant leur appui seulement en contrepartie d'engagements qui leur sont favorables.

576 Dans l'ensemble, les considérations précédentes font voir pourquoi il est peu plausible d'expliquer la politique en présumant que les politiciens sont mus par les seuls idéaux du service public et de l'intérêt général. Elles font douter que l'exercice du pouvoir et les programmes adoptés reflètent nécessairement le point de vue de la majorité des citoyens sur l'intérêt général.

ou peut
ne
de l'ensemble
les
affair
de l'État

□ 3 LA BUREAUCRATIE²

• Objectif

577 La bureaucratie ou l'Administration est l'ensemble des organisations par lesquelles l'État exécute ses missions. En font partie, à titre d'exemples, les ministères à tous les niveaux du gouvernement; les forces policières; les régies et offices dans le domaine de la santé, de la sécurité sociale, de la protection du consommateur ou de l'environnement, de l'enseignement; les organismes

¹ O. Mitchell/Simmons 1994, 80; Dunleavy 1991, 92-98, 107; Mueller 1989, 189-193; Stearns 1997, 126-127; Udehn 1996, 198.

² Sur ce sujet en général, voir Niskanen 1994, qui reprend, en pp. 3-223, l'étude classique que l'auteur avait fait paraître en 1971. Voir aussi Niskanen 1987, 135-140.

encadrant les professions à exercice exclusif ou à titre réservé, les entreprises d'État (Hydro-Québec) et les commissions qui les surveillent; les organismes de surveillance et de réglementation en matière de transport, de radiodiffusion, de télécommunication.

- 578 Quel objectif pourraient-ils poursuivre? Ils ne peuvent maximiser leur profit à long terme, car le plus souvent, la bureaucratie fournit des services sans contrepartie directe (comme il y en a dans le marché) ou à un prix inférieur au coût. Prêsumons les bureaucrates dirigeants mus par le souci louable de rendre le meilleur service possible. S'ils croient à leur mission, les bureaucrates dirigeants se donneraient pour objectif d'élargir l'éventail de leurs attributions et des moyens mis à leur disposition pour les accomplir. Avec l'augmentation des responsabilités viennent des récompenses personnalisées comme un salaire plus élevé, un personnel plus étendu, une sécurité d'emploi accrue, une installation plus luxueuse, la voiture de service. Niskanen, réfléchissant, en 1994, sur son travail pionnier de 1971, écrit :

« Mon hypothèse antérieure voulant que les bureaucrates agissent de manière à maximiser leur budget doit maintenant être révisée pour dire qu'ils maximisent leur budget discrétionnaire. »¹

• Contexte

- 579 La bureaucratie fournit des services publics et privés à titre gratuit ou pour une contrepartie qui n'est qu'une fraction du coût. Le barème du profit qui oriente les choix des acteurs privés concernant le type et l'ampleur des services proposés fait défaut aux responsables d'organismes bureaucratiques. La bureaucratie ne dispose pas comme point d'orientation d'un indice à maximiser qui reflète la satisfaction des clients, compte tenu du coût.
- 580 Les budgets des organismes bureaucratiques sont votés par le gouvernement, donc les politiciens. Toutefois les politiciens qui doivent évaluer l'organisme et décider du budget à lui accorder dépendent souvent d'informations spécialisées, qui sont justement entre les mains de l'organisme lui-même. L'absence d'indices facilement observables pour mesurer la « performance » de l'organisme complique la tâche.
- 581 L'organisme bureaucratique agit le plus souvent comme monopoleur dans son secteur. Cela paraît tenir du bon sens : un régime de multiples organismes bureaucratiques fournissant le même service s'attirerait le reproche du gaspillage des fonds publics. En outre, la concurrence avec des entreprises privées risque d'être truquée, étant donné que l'organisme bureaucratique n'est pas contraint de récupérer l'ensemble de ses dépenses dans le prix de revient de son produit. L'organisme bureaucratique est donc par sa nature même un concurrent déloyal : il ne risque pas la faillite à la suite de mauvaises décisions commerciales.

1. « My prior assumption that bureaucrats act to maximize their budget should now be dropped entirely in favor of an assumption that they act to maximize their discretionary budget. » Niskanen 1994, 281.

582 À court terme, l'organisme bureaucratique a un budget limité, qui ne peut être élargi pour répondre à une croissance de la demande pour son service. Dans une entreprise privée, une hausse inattendue de la demande peut mobiliser rapidement les investissements nécessaires pour augmenter la production de manière à faire face à la demande. L'organisme bureaucratique, ne suivant pas cette logique, doit employer d'autres critères pour choisir parmi les services qu'il peut entreprendre : ceux qui lui donnent le plus de visibilité ; ceux qui promettent de lui procurer la meilleure réputation ou qui risquent le moins d'y nuire, par exemple. À titre d'exemples, considérez les choix d'un organisme de protection de l'environnement ou de protection de consommateurs : quelles entreprises doit-il inspecter, quelles causes poursuivre, combien de ressources consacrer à chaque cas ?

• Comportement caractéristique

583 L'organisme bureaucratique vis à élargir ses attributions et à augmenter son budget. La pollution persiste-t-elle malgré les budgets importants octroyés pour la protection de l'environnement ? C'est qu'ils sont toujours insuffisants. Donnez-nous des ressources plus amples et vous verrez la différence. Substituez, à la pollution, la criminalité, la consommation de la drogue, le décrochage scolaire, le chômage, le niveau et la qualité des soins publics de santé, la sécurité routière etc., et vous verrez apparaître l'éventail de bonnes causes auxquelles les politiciens sont invités à consacrer les deniers publics. L'organisme crée, en quelque sorte, la demande pour son propre service aux yeux des politiciens qui doivent décider de son budget. L'élargissement des attributions de l'organisme est d'autant plus facile à réaliser que celui-ci est souvent la source principale de l'information nécessaire pour évaluer sa propre performance. Le contrôle de l'information sur sa mission permet en outre à l'organisme de manipuler son image publique, en fournissant aux médias les seuls renseignements favorables à sa cause¹. Si son budget risque d'être réduit, il peut laisser filtrer des informations sur les services qu'il faudra alors couper et choisir ceux qui sont particulièrement sensibles aux yeux du public. Cela peut créer l'image d'une crise imminente et ne manquera pas de faire pression sur les politiciens – ministres, commissions parlementaires – qui doivent décider de son budget.

584 L'organisme poursuit sa mission avec zèle. Sa mission ne comprend pas forcément l'équilibrage entre les valeurs qu'il a pour fonction de poursuivre et celles qui se trouvent de ce fait tronquées. On a pu ainsi reprocher aux instances de protection de l'environnement aux États-Unis leur « tunnel vision », qui consiste à poursuivre l'agenda écologiste sans égard aux coûts que cela impose sous forme de prix plus élevés des produits et services et d'emplois

1. Les ressources limitées que les médias peuvent consacrer à enquêter, compte tenu du peu de temps que le public se donne pour digérer des reportages complexes, orientent les médias vers l'information facile à obtenir et à digérer. Souvent elle provient de communiqués de presse préparés par les organismes publics et par les informations particulières ou « scoops » (fuites) fournis par eux. Pour ne pas tarir cette source d'information, les médias éviteront de prendre des points de vue qui contrarieraient les organismes publics. Il en résulterait un biais général en faveur d'interventions publiques. Voir Trebilcock et al. 1982, 15 et suiv. ; Tullock 1993, 40-43.

perdus ou exportés à des pays moins exigeants¹. Il en résulte que les services fournis par l'organisme et son budget croissent généralement plus vite que ce qu'on observerait dans une industrie privée comparable².

585 L'organisme abhorre les crises dont il ne contrôle pas l'issue. Comme tout monopoleur, il est amené à éviter les innovations risquées qu'un entrepreneur en situation de concurrence serait justement incité à prendre. L'organisme qui autorise la vente de médicaments est soumis à une structure incitative ainsi conçue « qu'un produit médical qui, en quelques années, aurait permis de prolonger la vie de plusieurs milliers de personnes, restera interdit parce qu'en aucun cas personne ne voudra prendre le risque d'un seul décès qui pourrait être imputé par la presse à des effets cancérigènes secondaires »³. Les vies qui auraient pu être sauvées sont invisibles; les patients morts après avoir absorbé le médicament sont, au contraire, bien visibles dans les médias.

à éviter les innovations
 !!!

586 En l'absence d'un critère net de performance comme le profit, comment ordonner ses priorités et décider s'il est ou non à-propos de prendre une initiative précise? Le calcul est alors remplacé par les procédures préétablies, des routines. Elles ne sont pas propices à l'innovation, sauf à celle qui ne comporte plus de risque, ayant déjà été expérimentée dans d'autres pays ou dans le secteur privé. Le recours aux routines fixes vaut au terme « bureaucratique » son caractère péjoratif.

!!

587 L'absence de critère précis de décision a une autre conséquence fâcheuse. Comment en effet décider combien de personnes il convient d'employer pour effectuer les missions confiées à l'organisme? Dans le doute, il vaut mieux parer à toute éventualité (pour éviter les crises). Il en résulte que les organismes bureaucratiques produisent généralement plus de services⁴ et emploient généralement plus de personnel que ne le ferait l'entreprise privée pour des tâches comparables.

588 Toutes ces caractéristiques devraient être revues si l'organisme était soumis à la concurrence. Cela perturberait cependant le confort du monopole. On peut donc s'attendre à ce que les responsables des organismes bureaucratiques s'opposent à l'introduction de la concurrence à leur service. Ils invoqueront le gaspillage des fonds publics qui en résulterait, en omettant judicieusement de faire état des coûts, hélas invisibles, résultant des innovations qui en résulteraient.

589 Un phénomène particulier peut se produire pour des organismes dits de réglementation, qui ont pour but de surveiller des entreprises pour assurer le respect de certaines normes. On peut penser aux organismes de surveillance des monopoles « naturels » dans le domaine des services publics (eau, électricité, gaz), des télécommunications ou du transport public⁵. En Amérique du

1. Voir par exemple Stroup 1995; Viscusi 1998.

2. Niskanen 1994, 77. Niskanen estime que les budgets dans le secteur public croissent au double du rythme d'une industrie en circonstance comparable.

3. Lepage 1992, 190-191.

4. Niskanen 1994, 77.

5. Voir par ex. Posner 1999a.

Nord, l'approche à l'égard de ces monopoles « naturels » était de les concéder à des entreprises à statut privé, mais soumises à une surveillance. La surveillance avait pour but d'éviter l'exploitation de la situation monopolistique, par le contrôle des prix ou du bénéfice.

590 L'organisme de surveillance, qui a pour mission d'agir comme chien de garde dans l'intérêt général, a un budget restreint et ne peut convenablement jouer son rôle qu'avec la collaboration de l'entreprise surveillée. L'organisme de surveillance et l'entreprise réglementée sont engagés dans un rapport de longue durée qui a l'allure d'un dilemme de prisonnier¹. Une guerre ouverte risque de mettre en péril le fonctionnement de l'organisme et, par là, la position des membres de l'organisme de surveillance, tout en pénalisant également l'entreprise surveillée. Pour l'entreprise, cela entraînerait des prix et conditions de service inconfortables. De part et d'autre, ils cherchent à éviter la guerre ouverte. S'instaure alors un climat de collaboration qui interdit de gros abus par l'entreprise réglementée, mais qui lui assure en revanche une marge confortable de profit, qu'enregistre la bourse dans la valeur des actions. L'organisme de surveillance est « capturé » par l'entreprise surveillée, qui oriente les politiques de l'organisme en sa faveur, au détriment du public².

591 Une étude récente conclut que la « capture » pourrait se produire dans toute situation où l'organisme de réglementation peut créer des rentes pour l'entreprise réglementée en établissant des tarifs, des bénéfices permis, en contrôlant l'entrée au marché, en réglementant le contenu ou la sécurité d'un produit ou en contrôlant l'impact environnemental des activités de l'entreprise³. Il faut en outre que les politiques adoptées par l'organisme administratif soient assez complexes pour les soustraire à l'examen continu des politiciens : les coûts de transaction associés à la surveillance de l'organisme par les politiciens doivent être élevés. Cela crée une marge discrétionnaire dont les responsables de l'organisme pourraient faire bénéficier l'entreprise surveillée, en contrepartie d'avantages qui leur profitent. Une étude récente conclut que, si la capture n'est pas universelle ou inévitable, elle est tout de même assez fréquente pour justifier les nombreuses études qui y ont été consacrées⁴. Elle serait par ailleurs difficile à établir.

592 Dans l'ensemble, Niskanen, en 1994, s'autorise des études de *public choice* sur les organismes administratifs pour conclure que la croissance des dépenses gouvernementales dépasse celle de la demande du public pour les services gouvernementaux et que la plus grande part de cette croissance constitue un

1. Ricketts 1998.

2. Levine 1998, 267; Levine/Forrence 1990; Hägg 1997.

3. « Capture can occur in any setting where a regulator can create economic rents : among the most common are in setting rates or rate classifications, determining allowable rates of return, allowing or restricting entry, regulating product content or safety and controlling environmental impacts. In all discourse, the phrase is almost never used with precision, and this creates much confusion. » Levine 1998, 267.

4. Levine 1998, 271.

gaspillage, en ce sens qu'elle sert les intérêts des fournisseurs de ces services et du personnel politique, sans pour autant augmenter l'offre utile de services¹.

□ 4 LES GROUPES D'INTÉRÊT

• Objectif

593 Les citoyens rationnels en démocratie représentative apprennent vite que la poursuite de leurs intérêts dans la sphère politique réussit mieux par la voie du regroupement que par le vote individuel ou par l'action individuelle. L'objectif du groupe d'intérêt est d'obtenir par la voie politique des avantages pour ses membres. Il s'agit d'avantages qui ne seraient pas accessibles, ou seulement à un coût nettement supérieur, par l'initiative individuelle ou par le marché privé. Bien entendu, le groupe peut avoir un intérêt à employer le vocabulaire de l'intérêt général; l'hypothèse adoptée ici est cependant que son action ne s'explique qu'à la lumière de la poursuite d'avantages pour les membres.

• Contexte

594 Le groupe d'intérêt doit tout d'abord mobiliser les personnes intéressées. S'il est formé en vue de poursuivre l'intérêt commun des membres, la seule communauté d'intérêts ne garantit pas que les membres agiront de manière concertée. Chacun pourrait être tenté de resquiller sur les efforts du groupe. Une fois le résultat atteint, il en profiterait comme les autres. Il y a donc potentiellement un problème d'action collective².

595 Ce problème sera d'autant plus aigu que le groupe est grand. Inversement, les groupes d'intérêt sont en général d'autant plus faciles à constituer – et donc nombreux – que le nombre potentiel de membres est réduit. Toutefois les coûts de transaction associés à la mobilisation des membres derrière un objectif commun peuvent se réduire grâce aux innovations en matière de télécommunication (téléphone, fax, Internet). L'usage généralisé de ces moyens de communication facilite la constitution des groupes d'intérêt, même avec de très nombreux membres, comme pour l'initiative populaire d'un référendum sur la réduction de l'impôt, dite « proposition 13 », adoptée en Californie, en 1978. Certains supputent que l'extraordinaire visibilité politique qu'ont acquise les groupes de gais et de lesbiennes au cours de la dernière décennie du XX^e siècle doit être attribuée à ce développement.

596 Si le problème de l'action collective peut être surmonté, le groupe fait face à un deuxième problème, qui est de choisir les moyens promettant de parvenir à ses fins. À l'intérieur des contraintes du système politique, il doit influencer

1. « Even a cursory examination of the recent performance of the public sector provides some evidence consistent with two implications of my revised theory of the behavior of bureaus: (1) the increase of real government expenditures is likely to exceed the increase in the popular demand for government services; and (2) much of the increase in real government expenditures is likely to be waste – that is, expenditures that may serve the interests of the suppliers of the services and the political officials, but that do not increase the output of these services. » Niskanen 1994, 279.

2. Voir le chapitre sur Les rapports entre individus.

les politiciens qui ont le pouvoir effectif de lui procurer les programmes recherchés. Cette action demande stratégie et doigté.

• **Comportement caractéristique**

597 Le défi posé par l'action collective a existé de tout temps. Au cours de l'histoire, on lui a trouvé plusieurs réponses. Pour ce qui est du danger de resquillage, il convient de rappeler que beaucoup de personnes acceptent de contribuer à la réalisation d'un bien collectif, même sachant que d'autres peuvent resquiller sur leurs efforts¹. Une idéologie de partage peut ici jouer un rôle important de ciment. En deuxième lieu, les groupes peuvent offrir, à côté du bien collectif qui constitue leur mission principale et dont ils ne peuvent facilement exclure des personnes, des biens ou services privés qu'ils peuvent réserver aux seuls membres en règle. C'est ce que Olson appelle une incitation sélective². Pour les médecins, il cite en exemple l'assistance de la *American Medical Association* en cas de poursuite pour faute professionnelle, ainsi que les publications techniques publiées par l'Association et une réduction sur le prix des revues publiées par des éditeurs commerciaux³. Pour expliquer le taux d'adhésion à une organisation poursuivant un but collectif, il faut examiner non pas les mérites de ce but, mais plutôt la nature des avantages privés conférés aux membres.

598 La formule la plus radicale pour surmonter le problème du resquillage potentiel est de se servir de la contrainte étatique pour forcer tout intéressé à adhérer au groupe. Pour les syndicats, cette contrainte prend la forme de l'adhésion obligatoire de tous les travailleurs qui font partie de l'unité de négociation⁴. Pour les professions libérales, l'exercice peut être réservé par la loi aux membres, comme c'est le cas dans la plupart des pays pour les médecins, les notaires et les avocats. il faut donc s'attendre à ce que les groupes d'intérêt essaient d'obtenir le privilège de l'adhésion obligatoire. Ils le justifieront en invoquant l'intérêt général, qui prend la forme, dans le cas des professions libérales, de la protection du public contre les incompetents. L'adhésion obligatoire une fois instaurée, elle servira dans les faits de restriction à l'entrée sur le marché, entraînant des prix plus élevés que ceux qui prévaudraient sans cette intervention. En outre, l'adhésion obligatoire d'un grand nombre de personnes pose un problème d'agence : les dirigeants de l'organisation peuvent poursuivre des buts qui n'ont pas forcément la préférence de l'ensemble des membres. Une oligarchie peut venir à dominer l'organisation contre l'intérêt de la majorité des membres. Boudon la désigne par le terme loi d'airain de l'oligarchie⁵.

599 La mobilisation une fois accomplie, le groupe peut servir à l'obtention d'autres avantages que ceux qui ont justifié sa création. Les « entrepreneurs de

1. De Jasay 1989; 1994, 283.

2. En anglais : *selective incentives*. Olson 1965, 51.

3. Olson 1965, 139-140.

4. Connue au Canada comme la formule Rand.

5. Boudon 1977, 45. Sur les problèmes d'agence, voir le chapitre 4 du présent livre, consacré aux rapports entre individus.

l'action collective » ont intérêt à poursuivre d'autres buts que la mission initiale. La mobilisation d'un groupe d'intérêt constitue ainsi un capital qui peut être exploité à répétition et donc un coût qui est amortissable sur plusieurs opérations.

600 Il convient maintenant d'examiner les moyens qu'emploie le groupe d'intérêt dans la poursuite de sa mission. Les groupes s'informent sur les politiques poursuivies par les politiciens et sur les effets de ces politiques pour les membres. Ceci implique qu'ils suivent attentivement ce que disent et ce que font les politiciens relativement aux questions qui intéressent particulièrement les membres. Ils peuvent commanditer des études pour établir spécifiquement l'impact d'une politique adoptée ou envisagée pour les membres.

601 En possession de ces informations, les groupes doivent décider à quels politiciens accorder leur appui et auxquels, au contraire, s'opposer. L'appui peut consister en contributions financières, ouvertement à la caisse électorale ou de manière plus occulte, par pots-de-vin, et en conseils aux membres sur le politicien pour lequel ils doivent voter. Le groupe peut promettre de collaborer aux actions qu'entend entreprendre le politicien, ou de ne pas tenter de les bloquer (les syndicats par rapport à une politique sociale envisagée). L'opposition à un politicien peut, elle aussi, prendre plusieurs formes : intervention devant des commissions parlementaires, publication d'une critique de ses idées, débats dans les médias, jusqu'à la campagne de dénigrement par des sources obscures.

602 Outre les appuis, les groupes d'intérêt peuvent aussi procurer aux politiciens des informations. Comme ces derniers ne sont pas forcément bien informés sur les préférences des citoyens et sur les effets des politiques recherchées, le groupe d'intérêt peut s'affairer à fournir des informations et des études pour les renseigner sur ces points. En formulant les propositions qui favorisent les intérêts des membres, le groupe doit utiliser le vocabulaire de l'intérêt général. Une mesure qui favorise ouvertement un groupe particulier a peu de chances de réussir auprès des décideurs politiques¹. Nous retrouvons le phénomène de la langue fourchue, déjà noté dans les observations sur les politiciens.

□ 5 LEÇONS DE *PUBLIC CHOICE*

603 Plusieurs leçons sont à retenir de ce qui précède. Les groupes d'intérêt fonctionnent d'autant mieux que le cercle des membres est restreint. Si les groupes d'intérêt qui réussissent à se constituer représentent de manière disproportionnée des groupes concentrés, voire sectaires, les messages qui parviennent aux politiciens et qui les influencent traduisent de manière tout aussi disproportionnée des points de vue à la fois partiels et partiaux. Les groupes d'intérêt ont une influence disproportionnée par rapport à leur nombre. Dans la mesure où ces groupes réussissent à orienter les politiciens dans le

1. Friedman/Friedman 1980, 297.

sens désiré par leurs membres, les politiques adoptées dans les démocraties représentatives divergeront systématiquement de l'intérêt général.

604 Pour illustrer l'influence différentielle des groupes concentrés et de la majorité non structurée, il est intéressant de relever l'exemple de l'agriculture. Dans les pays où l'agriculture occupe un petit groupe au sein de la population, elle est lourdement subventionnée; dans les pays où elle occupe une large part de la population, elle est au contraire lourdement taxée¹. Le lecteur vérifiera dans son pays.

605 La recherche d'avantages par la voie politique constitue un jeu de constriction. La réussite d'un groupe à obtenir par cette voie un avantage qui lui serait inaccessible par le marché invite d'autres personnes à se constituer en groupe dans le même but. Le succès de ces dernières peut à son tour en attirer d'autres et inciter les groupes déjà constitués à augmenter leurs demandes. Nous sommes alors engagés dans un cercle vicieux qui entraîne une intervention toujours plus grande de l'État dans les activités productives. Mitchell et Simmons estimaient en 1994 à 17 000 le nombre de groupes d'intérêt actifs dans les coulisses de la scène politique américaine².

606 Les économistes utilisent le terme « *rent seeking* » (recherche de rentes), proposée à l'origine par Anne Krueger³, pour désigner l'ensemble de ces activités. Il y a une littérature importante sur la question⁴. La notion recouvre un vaste éventail de mesures : programmes de subvention ou de gratuité de service; exemptions fiscales, réglementation de l'industrie (permis, imposition de normes de connaissance, de qualité ou de contenu etc.), qui constitue une barrière à l'entrée du marché; restrictions douanières; les exigences de contenu national et bien d'autres. Dans tous les cas, il s'agit d'avantages accordés par voie politique qui ne pourraient être obtenus dans le marché privé ou seulement à des frais beaucoup plus élevés.

607 Le danger est que la concurrence politique supplante la concurrence économique. Ce changement d'incitations n'est pas neutre. L'incitation à l'innovation est moindre dans l'ordre politique. Les acteurs politiques n'assument pas personnellement les suites de leurs décisions, ce qui importe surtout lorsqu'elles sont mauvaises. Les sommes engagées dans la recherche des rentes constituent une pure perte⁵. La tragédie est que les gains à court terme pour certains finissent par instaurer une logique paralysante pour tous à la longue. Le danger a déjà été reconnu par Bastiat, qui écrit en 1848 la phrase citée en exergue : « L'État, c'est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde⁶ ». Un auteur a récemment employé le terme « *démoscélérose* ».

1. Van den Hauwe 2000.

2. Mitchell/Simmons 1994, 62.

3. Krueger 1974.

4. McChesney 1997, 1998; Rowley et al. 1988; Tollison 1982, 1997, 1998; Tollison/Congleton 1995; Tullock 1993.

5. Tullock 1967; pour une confirmation récente Shleifer/Vishny 1998, 81-89.

6. Bastiat [1848]/1983, 35-47, 39.

7. Cobin 1999, 12.

608 Olson a bien illustré la logique de la consolidation de la recherche des rentes dans son livre sur la grandeur et le déclin des nations¹. Il contraste la remarquable croissance qu'ont connue l'Allemagne et le Japon après la Seconde Guerre mondiale avec celle, faible, des nations victorieuses, la Grande-Bretagne et les États-Unis en tête. Pourtant toutes les infrastructures industrielles allemandes et japonaises avaient été détruites. L'explication du paradoxe, à ses yeux, doit se trouver dans l'effacement des structures de recherche de rentes en Allemagne et au Japon, d'abord par la militarisation, puis par la défaite, ce qui ne s'est pas produit dans les pays vainqueurs.

609 En somme, *public choice* propose une lecture plutôt pessimiste des processus démocratiques. Son analyse rend compte de manière convaincante d'un grand nombre de phénomènes et de comportements qui caractérisent l'ordre politique dans des démocraties représentatives. Globalement elle inspire une méfiance sur le discours de l'intérêt général, considérant les difficultés pour les autorités publiques d'adopter des politiques qu'on pourrait honnêtement qualifier de ce nom, ne serait-ce que la correction des imperfections du marché².

SECTION 3

LES MISSIONS DE L'ÉTAT

610 Les considérations précédentes paraissent conduire vers un cul-de-sac apparent. Le modèle néo-classique attribue à l'État la mission de corriger les imperfections du marché. À l'examiner de près, ce terme s'avère cependant insuffisamment déterminé pour conduire à des préceptes qui font l'unanimité.

611 Nous avons alors eu recours aux enseignements de *public choice* dans l'espoir de voir plus clairement le rôle de l'État. *Public choice* modélise le fonctionnement de l'ordre politique dans les démocraties représentatives. Il mène à un doute sur la mission noble de l'État : l'État s'occupe surtout de tout ce dont les groupes d'intérêt réussissent à lui faire prendre charge; rien ne semble limiter l'expansion de cet agenda.

612 Un premier examen paraît soutenir ce point de vue pessimiste. La taille de l'État n'a cessé de croître au cours des 40 dernières années dans les pays développés³. Il est pourtant indéniable que les démocraties représentatives réussissent mieux que les dictatures militaires ou cléricales et les régimes socialistes sur un éventail de critères, allant de la croissance économique et le niveau de prospérité moyenne à la liberté des citoyens⁴. La débâcle de l'expérience communiste, expérience qui a duré trois quarts de siècle en Europe et qui a été

1. Olson 1982.

2. Conclusion contestée dans Wittman 1995, mais dont la thèse est à son tour attaquée dans Wilson 1998.

3. Gwartney et al. 1998, tableau 1, qui démontre une croissance ininterrompue de la taille de l'État dans les pays de l'OCDE, de 27 % du PNB en moyenne en 1960 vers 48 % en 1996.

4. Gwartney et al 1996.

infiniment pénible pour les populations qui y ont été soumises, ne fait que confirmer cette conclusion.

- 613 L'histoire enseigne, écrit Douglass North, que « le marché qui fonctionnera effectivement sera structuré par les efforts conscients d'amener les joueurs à se faire concurrence par le prix et la qualité plutôt que [...] en se tuant ou par d'autres moyens »¹. Certes, on ne peut faire disparaître l'État dans le premier rôle; mais il faut apprendre à limiter son rôle parmi les « autres moyens » : la contrainte étatique employée pour prendre aux autres ou pour les empêcher de réaliser leurs desseins pacifiques².
- 614 Parmi les démocraties représentatives actuelles, les études empiriques de Gwartney et autres démontrent, pour les États de l'OCDE des années 1960-1996, une corrélation négative nette entre la croissance de l'État et la croissance économique³. Les auteurs montrent en outre que, là où l'on a su arrêter, voire inverser la croissance de l'État – ils citent l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Grande-Bretagne pendant les années récentes en exemples – la croissance économique s'est accélérée. Ce résultat est, aux yeux des auteurs, très robuste. Il donne une assise à l'affirmation de Baechler, selon laquelle « aucun groupe humain n'est condamné à la pauvreté, sinon par son régime politique et ses politiciens »⁴. Il conforte les thèses de ceux qui prédisent l'augmentation de la prospérité par un retrait relatif de l'État⁵, même si on ne peut douter que « les marchés n'existent jamais à l'état de la nature, mais toujours dans un enlacement infini et malaisé avec l'ordre politique »⁶.
- 615 Quelles que soient les missions pour lesquelles l'État a un véritable avantage comparatif par rapport aux forces décentralisées du marché, encore faut-il, pour confiner l'État à ces missions, parvenir à contrôler sa croissance. Pour cela, la collaboration de ceux-là mêmes dont le pouvoir doit être restreint est indispensable. L'essor de l'Occident est dû à la réussite de cette quadrature du cercle. L'histoire de cette découverte progressive a été compilée dans plusieurs magistrales études récentes⁷. Elles montrent que les constitutions ont parfois, mais non toujours, réussi à limiter les ambitions de ceux qui cherchent une extension sans principe du rôle de l'État.
- 616 La théorie doit maintenant articuler les principes qui ont permis cette réussite. C'est la mission que s'est donnée James Buchanan tout au long de sa carrière⁸. Il se demande si, au niveau fondamental, ou constitutionnel, des règles

1. « Any market that is going to work well is structured by deliberate efforts to make the players compete by price and quality rather than [...] by killing each other or other means. » (North 1999, 23).

2. North/Thomas 1973, insistant sur l'importance pour l'État des respecter la propriété des citoyens.

3. Gwartney et al. 1998.

4. Baechler 1994, 202.

5. Brenner 1994; McMahon 2000.

6. Trebilcock et al. 2000, 232 (traduction). « Markets never exist in a state of nature but in an endless and uneasy embrace with politics. »

7. Gordon 1999; van Creveld 1999. Voir aussi les études plus anciennes North/Thomas 1973; Jones 1987; Rosenberg/Birdzell 1986.

8. Voir entre autres Buchanan/Tullock 1962; Buchanan 1975, 1991, 1997.

qui encadrent la politique quotidienne, l'on peut créer une unanimité pour établir des institutions qui empêchent l'utilisation de l'ordre politique à des fins de particuliers et quelle forme prendraient ces institutions. Bien entendu, à mesure que les circonstances changent, ce pacte peut être appelé à être révisé et il convient donc de s'interroger sur l'évolution de l'unanimité au niveau constitutionnel.

- 617 La recherche de Buchanan a donné naissance au mouvement de la politique économique constitutionnelle, appelée aussi le nouveau contractualisme. Le mouvement a une revue pour la discussion de ses idées¹. Mais l'unanimité n'est pas faite sur l'approche « contractualiste ». D'autres privilégient une approche « évolutionniste », qui recherche la validité des règles fondamentales en ce qu'elles ont fait leur preuve au cours de l'histoire. Voigt fait le point sur ce débat en cours et à suivre².

CONCLUSION DU CHAPITRE

- 618 Dans ce chapitre nous avons examiné les apports du modèle économique à la compréhension de phénomènes politiques. Cet examen nous a permis de prendre nos distances par rapport au modèle angélique, qui voit l'État comme le gardien impartial de l'ordre public, que l'on peut appeler sans frais à corriger tout dérapage des rapports entre citoyens. Si la plupart des observateurs sont d'accord sur l'idée que l'État pourrait utilement assumer certaines missions de ce type, il demeure que dans le fonctionnement concret des États, les pouvoirs suffisants pour accomplir ces missions peuvent aussi servir pour spolier les citoyens au profit des détenteurs du pouvoir ou de groupes qu'ils privilégient.

- 619 Nous avons examiné où nous conduisent les hypothèses de l'égoïsme et du choix rationnel, appliquées à l'ordre politique. Elles nous permettent d'expliquer un éventail de phénomènes et de dangers de dérapage propres à l'ordre politique : l'ignorance rationnelle des électeurs; la myopie des politiciens, leur discours fourchu; la convergence des programmes des partis politiques; les avantages concentrés et les coûts dispersés des politiques étatiques; le jeu des lobbies; le rôle toujours en expansion des organismes bureaucratiques; la « capture » des organismes de surveillance et de réglementation; la recherche des rentes.

- 620 Public choice fait une lecture pessimiste de l'ordre politique. Il nous met en garde contre les multiples façons dont l'ordre politique peut être tourné au profit d'intérêts particuliers et souligne la difficulté d'entreprendre une action collective. Elle conduit à un scepticisme sur la possibilité de confier quelque rôle que ce soit dans l'intérêt général. Ce pessimisme est-il entièrement justifié dans les faits ? Nous avons déjà relevé l'observation faite par de Jasay sur l'acceptation des citoyens à participer aux projets collectifs, lors même qu'ils

1. *Constitutional Political Economy*. Buchanan 1990, 1993.

2. Voigt 1999.

savent que d'autres peuvent resquiller¹. Ridley s'appuie sur la biologie pour affirmer la tendance humaine à collaborer au-delà de ce que les enseignements de *public choice* nous amèneraient à croire possible².

- 621 . Toute conception de l'ordre politique, toute proposition de réforme doit montrer comment elle circonscrit les perversités dénoncées par *public choice*. Dans l'analyse des institutions juridiques, nous serons parfois conduits à conclure que telle loi ou telle politique gouvernementale ne peut s'expliquer autrement que par les considérations relevées par *public choice*. La portée normative de ces analyses est fondée sur une perspective plus optimiste, à savoir que les institutions peuvent être conçues prudemment de manière à favoriser l'intérêt général, avec l'espoir de réussir à les implanter dans cet esprit.

□ POUR ALLER PLUS LOIN

- 622 L'introduction la plus accessible au *public choice* est sans doute Mitchell et Simmons³. Une introduction en langue française par Crozet lui fait concurrence⁴. Également en langue française on peut se tourner vers Wolfelsberger, dont la première partie touche directement les questions exposées dans ce chapitre⁵. Un exposé détaillé des thèses de *Public Choice* et des recherches empiriques à leur sujet se trouvent dans la deuxième et maintenant la troisième édition du livre de Mueller, qui diffère radicalement de la première, traduite en français⁶. On lira également le collectif préparé sous sa direction⁷, de même que le survol dans la collection des *Edgar Companion*⁸. Sur l'histoire de l'État, plusieurs livres remarquables ont vu le jour ces dernières années⁹. Comme étude de cas dans la perspective de *public choice*, on se rapportera à la lecture que fait Migué¹⁰ de l'histoire récente du Québec.

1. De Jasay 1989; 1994, 283.

2. Ridley 1997.

3. Mitchell/Simmons 1994.

4. Crozet 1997.

5. Wolfelsberger 1995.

6. Mueller 1989 et (2003), la première édition est Mueller 1979.

7. Mueller 1997.

8. Shughart/Razzolini 2001.

9. De Jasay 1998; Gordon 1999; van Creveld 1999.

10. Migué 1999.