

Introduction aux choix publics



Introduction aux choix publics

EAMONN BUTLER



The Institute of Economic Affairs

D'abord publié en Grande-Bretagne en 2013 par
The Institute of Economic Affairs
2 Lord North Street
Westminster
London SW1P 3LB
en association avec Profile Books Ltd

La mission de l'Institute of Economic Affairs est d'améliorer la compréhension collective des institutions fondamentales d'une société libre, en référence particulière au rôle des marchés dans la résolution des problèmes économiques et sociaux.

Copyright © The Institute of Economic Affairs 2013

Le droit moral de l'auteur a été affirmé.

Tous droits réservés. Sans limiter les droits réservés sous copyright évoqués ci-dessus, aucune partie de la publication présente ne peut être reproduite, stockée ou introduite dans un système électronique d'extraction, sous quelque forme ou moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopillage, enregistrement ou autres) sans l'autorisation écrite préalable du détenteur du copyright et de l'éditeur de cet ouvrage.

Un dossier catalogue CIP pour cet ouvrage est disponible à la British Library.

ISBN 978 0 255 36687 8

eISBN 978 0 255 36691 5

De nombreuses publications IEA sont traduites dans des langues autres que l'anglais et sont rééditées. La permission de traduire ou de rééditer doit être recherchée auprès du directeur général à l'adresse ci-dessus.

Typeset in Stone by MacGuru Ltd

info@macguru.org.uk

Imprimé et relié en Angleterre par Hobbs the Printers

Contenu

L'auteur.....	9
REMERCIEMENTS	10
AVANT-PROPOS.....	11
RÉSUMÉ	15
1. DÉFINITION DES CHOIX PUBLICS.....	21
Pourquoi utiliser l'économie ?.....	21
Une application de l'économie à la politique.....	22
Le défi des choix publics pour la pensée orthodoxe	24
Des intérêts publics ou privés ?.....	25
Le calcul du vote	27
À la recherche des votes	28
La force des choix publics.....	29
2. CHOIX PUBLICS : UNE BIOGRAPHIE.....	30
Les précurseurs de l'école moderne des choix publics	31
Les intellectuels modernes des choix publics	32
Buchanan et Tullock.....	33
Les écoles et les prix	34
L'influence des groupes d'intérêts.....	35
La bureaucratie et la réglementation	36
Reconsidérations récentes.....	37
Les nouvelles approches	38
3. QUI A BESOIN D'ÉTAT ?.....	40
Les coûts de la prise de décision	41
Trouver un juste milieu	42
Les défaillances de l'État.....	44
L'indivisibilité des biens publics	45
Les pressions expansionnistes	46
Pas de lien direct entre le choix et son résultat	47
4. COMMENT GAGNER LES ÉLECTIONS	49
Les paradoxes électoraux en action	49
D'autres systèmes électoraux.....	51

L'ignorance rationnelle.....	52
Les motifs du vote	53
La dérive vers le centre.....	54
Le mythe de l'électeur rationnel.....	55
5. LA TYRANNIE DES MINORITÉS.....	58
Des intérêts concentrés et diffus	59
La politique des groupes d'intérêts	60
Problèmes d'organisation	61
La formation de coalitions.....	62
Le comportement des coalitions	63
Des coalitions à l'échange de votes.....	64
6. LE MARCHÉ DES VOIX : L'ÉCHANGE DE FAVEURS	66
Les échanges implicites et explicites de faveurs	66
La prévalence de l'échange de faveurs	68
Les échanges de faveurs dans la législature	70
Les effets de l'échange de faveurs	71
D'autres problèmes de l'échange de faveurs	72
Contenir l'échange de faveurs.....	73
7. LES PROFITS POLITIQUES : LA RECHERCHE DE RENTE	75
L'appât de la recherche de rente	76
Les coûts et les déformations.....	77
Faire le compte des dépenses	79
Les coûts politiques.....	80
8. JOUR DE PAIE POUR LES POLITICIENS	82
Les législateurs et nous.....	82
Le revenu politique des hommes politiques.....	83
Les dangers de la motivation du vote	84
Restreindre nos dirigeants.....	86
9. MOTIVER LES BUREAUCRATES	88
Les fonctionnaires et les budgets.....	89
Les sources du pouvoir bureaucratique	91
Restreindre la bureaucratie	92
Des questions plus récentes	93
10. LE RÔLE DES CONSTITUTIONS	95

Les coûts de la prise de décision	96
Le contenu de la constitution.....	97
La constitution fiscale de Buchanan	99
Le fédéralisme	100
Les problèmes et les principes	101
11. LES ACCOMPLISSEMENTS ET LES PROBLÈMES.....	103
Quelques accomplissements.....	103
Une question d'intérêt personnel.....	104
Les problèmes constitutionnels.....	106
Une école des choix publics intéressée ?	107
12. LES HORIZONS ACTUELS ET FUTURS	110
Reconsidération de vieilles idées	112
Les débats de seconde génération	113
Les frontières de la troisième génération	114
La théorie des jeux.....	115
Un potentiel d'avenir.....	116
GLOSSAIRE	118
Bien public.....	118
Coalition victorieuse minimale	118
Cycle	118
Décalage temporel.....	119
Défaillance de l'État.....	119
Dilemme du prisonnier	119
Échange de faveurs	119
École de Chicago.....	119
École de Rochester	120
École de Virginie	120
Faiseur d'agenda	120
Ignorance rationnelle.....	120
Maximisation rationnelle	120
Motivation du vote	121
Problème du passager clandestin.....	121
Problème de la révélation de la demande	121
Recherche de rente	121

AVANT-PROPOS

Théorème de l'électeur médian	122
Théorème d'impossibilité	122
Théorie des jeux.....	122
Vote stratégique	122
CHRONOLOGIE DES CHOIX PUBLICS	123
LECTURES SUPPLÉMENTAIRES	128
Introductions	128
Vues d'ensemble	129
Critiques	129
Textes classiques.....	129
À propos de l'IEA.....	131

L'auteur

Eamonn Butler est directeur de l'Adam Smith Institute, un think tank de premier plan spécialisé sur les questions politiques. Il est diplômé en économie, en philosophie et en psychologie, et a obtenu son doctorat à l'Université de St Andrews en 1978. Durant les années 1970, il a travaillé pour la Chambre des représentants des États-Unis, et a enseigné la philosophie à l'Hillsdale College, au Michigan, avant de retourner au Royaume-Uni pour aider à la fondation de l'Adam Smith Institute. En 2012, il a reçu le titre de Docteur honoris causa de l'école de commerce d'Édimbourg. Il est actuellement secrétaire de la Société du Mont-Pèlerin.

Eamonn est l'auteur de nombreux ouvrages sur les économistes novateurs Milton Friedman, F. A. Hayek et Ludwig von Mises, et d'une introduction à l'école autrichienne d'économie. Il a écrit pour l'IEA des introductions à Adam Smith, à Ludwig von Mises et à la théorie des choix publics. Il est le co-auteur d'une histoire du contrôle des prix et des salaires, et d'une série de livres sur le QI. Ses publications populaires récentes, *The Best Book on the Market*, *The Rotten State of Britain* et *The Alternative Manifesto*, ont attiré une attention considérable, et il est un contributeur fréquent dans les médias imprimés et radiodiffusés.

REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont à John Meadowcroft et Charles K. Rowley pour leurs conseils et leurs apports au début de ma rédaction, et à Madsen Pirie, Sally Thompson et Rachel Moran pour leurs commentaires utiles sur le brouillon de ce texte.

AVANT-PROPOS

Au cours de la semaine dernière, le Premier ministre a fait deux grandes déclarations pour exprimer l'opinion que c'est le rôle de l'État d'identifier et de corriger les défaillances du marché. Il existe plusieurs critiques importantes de cette approche de l'État. La critique autrichienne soutient que le marché est un *processus* de concurrence et que, puisque la concurrence parfaite n'existe pas, nous ne pouvons pas connaître le résultat qui serait apparu si elle avait existé. C'est pourquoi l'État ne peut pas corriger les défaillances du marché, il peut seulement éliminer les barrières qu'il érige contre le processus concurrentiel. Puisque les défaillances du marché sont perçues comme la conséquence des externalités, on peut également soutenir que nous avons besoin du marché pour découvrir la valeur de ces externalités auprès des personnes concernées. L'État ne peut pas facilement deviner cette valeur.

Toutefois, la critique la plus facile à comprendre conceptuellement vient sans doute de l'école des choix publics. En un sens, les économistes des choix publics nous demandent simplement de partir des mêmes hypothèses pour appréhender le comportement humain dans la sphère politique que nous le faisons quand nous analysons les marchés. Par exemple, les monopoles ne conduiraient pas aux problèmes identifiés dans les manuels scolaires si les propriétaires, qui cherchent leur avantage personnel, n'essayaient pas de maximiser leurs profits ; la production de dioxyde de carbone ne nous inquiéterait pas autant si les consommateurs n'essayaient pas de maximiser leur consommation en fonction de leur revenu ; les faillites bancaires ne nous inquièteraient pas autant si les banques ne répondaient pas aux garanties publiques en multipliant les risques qu'elles prennent. En

d'autres termes, si l'intérêt personnel n'opérait pas dans le marché, ce qu'on appelle maladroitement les défaillances du marché n'auraient pas pour résultat le genre de problèmes qu'ont identifiés notre Premier ministre et d'autres personnes – bien que cela puisse donner naissance à d'autres problèmes.

Mais si l'intérêt personnel donne lieu à certains résultats dans les marchés qui, selon certains, créent des problèmes auxquels les hommes politiques devraient essayer de remédier, ne devrions-nous pas penser que ces mêmes forces d'intérêt personnel existent au sein des systèmes politiques qui tentent de « corriger » les défaillances du marché ? Une fois que nous avons compris cette affirmation, cela « change la donne » complètement dans le débat à propos du caractère approprié des interventions publiques – nous ne pouvons plus supposer qu'un État bienveillant et omniscient puisse améliorer les résultats du marché. Les décisions étatiques seront elles-mêmes affectées par l'intérêt personnel des hommes politiques, des électeurs, des bureaucrates, des régulateurs, et ainsi de suite. Avez-vous jamais vu les électeurs d'une circonscription manifester dans la rue pour soutenir la fermeture de leur hôpital afin d'améliorer les services de santé d'autres circonscriptions ?

Cet intérêt personnel, lorsqu'il opère dans le système politique, aura pour conséquence une « défaillance de l'État », qui peut être beaucoup plus grave qu'une « défaillance du marché » à cause du pouvoir coercitif exercé par l'État, et parce que l'État n'est pas confronté à un processus concurrentiel direct. Il est possible, dans une démocratie représentative, que l'intérêt personnel d'un très petit groupe puisse régner au détriment de la majorité. Par exemple, on pourrait très facilement avancer que les membres écossais du parlement britannique et les parlementaires autour de l'aéroport d'Heathrow ont exercé un pouvoir énorme dans les dernières années grâce à leur rôle primordial dans la détermination de la composition de la majorité parlementaire.

L'économie des choix publics a nettement évolué depuis que mon prédécesseur, Arthur Seldon, a introduit au Royaume-Uni ce qu'on appelait

alors « l'économie de la politique ». Beaucoup de départements universitaires se spécialisent dans cette branche, tout comme de nombreuses revues scientifiques. Bien que les publications révolutionnaires de Tullock, Buchanan et d'autres ont revêtu une importance majeure pour changer le climat de l'opinion (en influençant, par exemple, les créateurs des séries télévisées *Yes Minister* et *Yes, Prime Minister*), il est important désormais que l'IEA publie un résumé à jour de la discipline qui soit rendu accessible à une large audience.

Cette excellente introduction rédigée par Eamonn Butler est idéale pour les étudiants, les enseignants et les faiseurs d'opinion. Elle peut également servir aux hommes politiques et aux régulateurs qui ont l'humilité de vouloir explorer les limites de l'action publique. Cette introduction explore les implications potentielles pour la politique gouvernementale de l'application de l'intérêt personnel au système politique. Elle discute la manière dont les systèmes politiques pourraient être conçus pour apporter un juste équilibre entre actions et restrictions gouvernementales. Et elle examine la manière dont les décisions prises par l'État peuvent être réduites aux sphères où l'action collective est souhaitable.

Il est vital que ces problèmes soient mieux compris afin de faire naître davantage d'humilité au sein de l'appareil d'État et d'avoir des systèmes politiques qui soient mieux conçus. Ces arguments sont pertinents, par exemple, lorsqu'on pense au débat écossais sur la décentralisation, ou au débat sur les transferts fiscaux à l'Écosse selon le dernier accord à ce sujet. Ils sont également très pertinents lorsqu'on pense aux débats sur la gouvernance de l'Union européenne. Nous espérons que cette introduction apportera une meilleure compréhension de la nature des processus qui ont lieu au sein du gouvernement et que, par conséquent, cela rende moins probable d'avoir affaire à des gouvernements qui voient partout la défaillance du marché et manquent de mise en perspective en ce qui concerne la capacité du gouvernement à y remédier.

Cette introduction d'Eamonn Butler sur les choix publics est une excellente contribution pour expliquer ce sujet de plus en plus complexe à une plus large audience, que l'IEA est ravi de publier.

PHILIP BOOTH

Directeur des programmes et des publications

Institute of Economic Affairs

Professeur d'assurance et de gestion de risques,

Cass Business School

Janvier 2012

Les opinions exprimées dans cette monographie sont, comme toutes les publications de l'IEA, celles des auteurs et non celles de l'Institut (qui n'a pas de vue corporatiste), du conseil d'administration, des membres du conseil académique ou de ses cadres supérieurs.

RÉSUMÉ

- L'école des choix publics applique les *méthodes* de l'économie à la *théorie* et à la *pratique* de la politique et de l'État. Cette approche nous a apporté des idées importantes sur la nature même du processus de décision démocratique.
- De la même manière que l'intérêt personnel motive les choix commerciaux privés des gens, il a également un effet direct sur leurs décisions communautaires. Les gens « économisent » également en tant qu'électeurs, groupes de pression, politiciens et fonctionnaires, en essayant de maximiser le résultat auquel ils aspirent personnellement, avec un effort minime. Par conséquent, les outils bien développés de l'économie – comme les profits et les pertes, le prix et l'efficacité – peuvent également être utilisés pour analyser la politique.
- La prise de décision collective est parfois nécessaire dans certains domaines. Cependant, le fait que le marché puisse échouer à gérer de manière adéquate de tels domaines ne veut pas forcément dire que l'État pourra mieux s'en sortir. Il existe également une « défaillance de l'État ». La prise de décision politique n'est pas une poursuite dépassionnée de « l'intérêt général », mais peut impliquer une lutte entre différents intérêts personnels et intérêts de groupe.
- De toute façon, il n'existe pas un seul « intérêt général ». Nous vivons dans un monde de pluralisme des valeurs : des personnes différentes auront des valeurs différentes et des intérêts différents. La concurrence entre ces intérêts antagonistes est inévitable. Cela rend

vital d'étudier la manière dont ces intérêts antagonistes et leurs exigences se résolvent à travers le processus politique.

- L'intérêt personnel des partis politiques réside dans leur capacité à attirer les votes dont ils ont besoin pour gagner le pouvoir et un poste. Ils peuvent chercher à convaincre « l'électeur médian » : la position au centre, où les électeurs s'entassent. Les hauts fonctionnaires auront également leurs propres intérêts à privilégier, par exemple la maximisation de leurs budgets.
- Dans cette lutte entre intérêts divergents, les petits groupes avec des intérêts fortement concentrés exercent davantage d'influence dans les prises de décision que les groupes bien plus importants avec des préoccupations plus diffuses, comme les consommateurs et les contribuables. L'influence des groupes d'intérêts pourrait même augmenter parce que les électeurs sont « rationnellement ignorants » du débat politique, car ils savent que leur seul vote n'aura certainement pas un effet décisif, et que les répercussions futures de toute politique sont impossibles à prévoir.
- En raison des bénéfices considérables qui peuvent être obtenus par le biais du processus politique, il est rationnel pour les groupes d'intérêts de dépenser des sommes colossales en faisant pression sur les hommes politiques pour obtenir des privilèges particuliers – une activité qu'on appelle la « recherche de rente ».
- Les groupes d'intérêts peuvent également augmenter leur influence par le biais « d'échanges de faveurs » – en se mettant d'accord entre parlementaires pour échanger les votes et pour soutenir les initiatives préférées de chacun. Ces facteurs rendent les minorités que sont les groupes d'intérêt particulièrement puissantes dans les systèmes de démocratie représentative comme les législatures.
- Dans la démocratie directe, en utilisant des mécanismes comme le référendum, la règle de vote majoritaire qui est communément adoptée permet à 51% de la population d'exploiter les 49% – on se rappellera de la vieille plaisanterie selon laquelle « la démocratie, ce sont deux loups et un mouton en train de décider qui va manger

l'autre au dîner ». Dans les démocraties représentatives, des proportions bien moindres de l'électorat peuvent exercer un abus d'influence.

- À cause du problème des minorités qui peuvent être exploitées - ou celui des minorités exploitant les majorités - beaucoup de théoriciens des choix publics pensent que les décisions politiques doivent être contraintes par des règles constitutionnelles.

Une introduction aux choix publics

1. DÉFINITION DES CHOIX PUBLICS

On parle souvent des choix publics comme d'une école d'économie. En fait, c'est plutôt une approche de la science politique. Elle n'essaie pas d'expliquer comment l'économie fonctionne. Au contraire, l'école des choix publics utilise les *méthodes* et les *outils* de l'économie pour explorer la manière dont la *politique* et l'*État* fonctionnent. C'est une approche qui produit des résultats surprenants, et qui pose des questions difficiles - par exemple, à quel point le processus politique est-il réellement efficace, efficace et légitime.

Pourquoi utiliser l'économie ?

Cela peut sembler étrange d'utiliser l'économie pour analyser la politique et l'État. Pour la plupart des gens, l'économie se résume à l'argent, au marché et à l'économie des entreprises, ainsi qu'aux gains privés. L'État est censé bénéficier à l'ensemble du public, d'une façon non-financière, et à travers des moyens non-lucratifs.

Mais l'économie ne se résume pas à l'argent. Le mot lui-même vient du grec *oikonomia*, ce qui signifie la gestion du foyer - où le but est la satisfaction d'une famille plutôt que des profits financiers, et où nombre de facteurs différents, tout autant humains que financiers, doivent trouver leur juste milieu.

Tous les jours, nous faisons des choix similaires. Est-ce que le point de vue de la prochaine colline vaut la peine de la grimper ? Combien de temps devrions-nous passer à trouver la carte d'anniversaire adéquate pour un ami ? Il ne s'agit alors pas d'argent, et pourtant ces décisions sont *économiques* au sens large du mot. Elles impliquent que nous décidions du temps ou du degré d'effort qui nous semblent nécessaires pour atteindre nos objectifs, et que nous choisissions entre plusieurs possibilités. En fait, l'économie, c'est la manière dont nous choisissons de dépenser quelques ressources disponibles (comme le temps ou l'effort) en essayant d'atteindre d'autres choses qui nous semblent plus estimables – il ne s'agit pas seulement de choix financiers.

Les économistes ont développé des outils simples mais très utiles pour cette tâche. Ces outils comprennent des concepts comme le *coût d'opportunité* – la valeur que l'on met sur ce qu'on doit sacrifier (par exemple le temps ou l'effort) pour atteindre un certain but ; et le *bénéfice* – la valeur de ce qu'on gagne (par exemple la bonne carte d'anniversaire ou une jolie vue). De la même manière, la différence entre la valeur accordée à ce qu'on abandonne et ce qu'on récolte est le *profit* – si vous ne trouvez pas de jolie carte, ou si vous êtes déçu par la vue, cela pourrait également être votre *perte*. Les économistes disent que quand les gens font des choix, ils recherchent consciemment à échanger des choses pour lesquelles ils accordent peu de valeur au profit de choses qui leur semblent plus bénéfiques. Ainsi, ils sont *rationnels* et cherchent leur *intérêt personnel*.

Une application de l'économie à la politique

La théorie des choix publics consiste à appliquer ces concepts économiques simples à l'étude de la manière dont les choix *collectifs* sont faits – en les appliquant par exemple aux modèles et aux fonctionnements des constitutions, aux mécanismes électoraux, aux partis politiques, aux groupes d'intérêts, aux groupes de pression, à la bureaucratie, aux parlements, aux comités ainsi qu'à d'autres sphères du système étatique. Les décisions collectives et *politiques*, comme celle d'augmenter l'impôt sur la propriété

pour construire une nouvelle route, sont tout aussi *économiques* que d'autres : elles impliquent aussi un choix entre les *coûts* et les *bénéfices*, et pas seulement entre des coûts et des bénéfices d'ordre financier, mais plus généralement entre ce qui doit être sacrifié et ce qui peut être gagné en conséquence.

Mais il y a un problème. Lorsque quelqu'un fait un choix économique, il fait l'expérience personnelle à la fois de coûts (par exemple, le temps ou l'effort) et de bénéfices (par exemple la vue ou la bonne carte).¹ Dans les choix publics, au contraire, les personnes qui bénéficient (par exemple les usagers de la route) ne sont pas toujours celles qui doivent en supporter le coût (par exemple les propriétaires immobiliers). Par ailleurs, dans le marché, les deux parties d'une transaction doivent être d'accord – par exemple, si l'acheteur ou le vendeur n'est pas très content, ils peuvent tout simplement se défaire de cette affaire. En politique, par contre, la minorité ne peut pas s'en défaire : elle est obligée d'accepter la décision de la majorité, et doit supporter tous les sacrifices exigés par le choix collectif.

Malheureusement, cela rend parfaitement possible pour une majorité qui cherche à satisfaire son intérêt d'exploiter la minorité, en votant des prestations publiques qui imposent par exemple des charges financières sur les autres. Il se peut que les usagers de la route aient envie d'une nouvelle autoroute par exemple, qui passera sur les jardins ou augmentera les impôts de personnes qui ne l'utiliseront jamais ou n'en récolteront aucun bénéfice. Ce qui fait que l'étude de la manière dont les décisions publiques sont prises est si importante, c'est que l'État peut utiliser la coercition pour forcer les minorités à accepter les décisions de la majorité. Cela donne du pouvoir aux majorités qui pourrait être utilisé de manière responsable – mais qu'elles pourraient aussi utiliser pour s'accorder des avantages par le biais du vote et faire en sorte de faire supporter les coûts aux autres.

¹ Il existe, bien sûr, des coûts et des bénéfices « externes » ou « sociaux » de telles actions économiques. Mais cela tend à être un aspect mineur des coûts et des bénéfices totaux de la plupart des transactions. Lorsqu'ils sont élevés, l'État cherche toujours à intervenir. Cependant, comme cela deviendra vite évident, un thème important de l'économie des choix publics est qu'une telle action publique a également des coûts et des bénéfices externes.

En utilisant la théorie économique pour s'intéresser à la manière dont les décisions publiques sont prises, la théorie des choix publics peut nous aider à comprendre ce processus et à identifier des problèmes comme l'intérêt personnel de groupes particuliers et l'exploitation potentielle des minorités sous la contrainte, et à suggérer des manières de remédier à ces problèmes. En reconnaissance de ce rôle important, l'économiste américain James M. Buchanan a reçu le Prix Nobel de sciences économiques en 1986 pour ses travaux sur l'explication de la nature de l'exploitation des systèmes électoraux, sur l'intérêt personnel des hommes politiques et des bureaucrates, sur le pouvoir des groupes d'intérêt, et sur le rôle potentiel que les restrictions constitutionnelles peuvent jouer pour limiter leurs effets nocifs sur la prise de décision publique.

Le défi des choix publics pour la pensée orthodoxe

Les économistes du « bien-être » de l'après-guerre ont fait beaucoup d'efforts pour mesurer les coûts et les bénéfices des propositions politiques comme les nouvelles routes ou les aéroports, et pour identifier la manière dont le « bien-être social » - le bien-être de la communauté toute entière - peut être augmenté ou maximisé par les bons choix. Ce travail, selon eux, pourrait informer et améliorer la prise de décision publique.

L'hypothèse de base dont on ne parle jamais, cependant, est que ces décisions politiques seraient prises de manière logique et rationnelle, par des représentants éclairés et faisant preuve d'impartialité, recherchant l'intérêt général. Par conséquent, cela les rendrait nettement supérieurs aux choix du marché, animé par l'intérêt personnel et le profit privé.

L'école des choix publics a anéanti cette hypothèse. Elle accepte que des décisions collectives soient nécessaires pour certaines tâches qui demandent inévitablement une action communautaire. Mais elle a démontré à quel point le processus de prise de décision est loin d'être en phase avec l'idéal supposé des économistes du « bien-être ». Comme l'ont démontré les chercheurs des choix publics, les personnes qui prennent des décisions publiques sont en fait autant animées par l'intérêt personnel que n'importe

qui d'autre. Après tout, ce sont les mêmes personnes, les gens ne deviennent pas d'un seul coup des anges lorsqu'ils commencent à travailler pour l'État. L'école des choix publics ne soutient pas forcément que toutes les actions qui influencent la politique gouvernementale sont animées par l'intérêt personnel, mais que nous ne devrions pas partir de l'hypothèse que les gens se comportent différemment dans le marché des biens et services par rapport à leur comportement lorsqu'ils tentent d'influencer les décisions gouvernementales. Il est plus prudent de partir de l'hypothèse que l'intérêt personnel est la force motrice des individus.

Bien sûr, rechercher l'*intérêt personnel* ne veut pas dire que les gens sont *égoïstes*. Ils peuvent avoir beaucoup d'affection pour les autres et vouloir aider leurs amis, leur famille et leur communauté, plutôt que de ne récolter des avantages que pour eux-mêmes. Mais le plus important, c'est que peu importe l'*objectif* qu'ils souhaitent atteindre - de la richesse personnelle à l'harmonie en communauté - il semble sensé de supposer qu'ils agiront d'une manière délibérée et efficace pour s'en rapprocher. Selon les économistes, ils sont donc des *maximisateurs rationnels*.

Les intellectuels orthodoxes ont été choqués lorsque Buchanan et son co-auteur Gordon Tullock ont appliqué systématiquement cette vision « économique » aux êtres humains dans les institutions de l'État - en suggérant que les législateurs, les fonctionnaires et les électeurs utilisent tous le processus politique pour réaliser leurs intérêts privés, ainsi qu'ils le font sur le marché. Ce qui a encore plus choqué, c'était leur conclusion que les décisions politiques, loin d'être prises de manière efficace et dépassionnée en recherchant « l'intérêt général » pourraient bien être moins efficaces, moins rationnelles et plus vulnérables à la manipulation des droits acquis que le processus de marché supposé défaillant.

Des intérêts publics ou privés ?

L'école des choix publics regarde donc comment les motivations des individus affectent les résultats des décisions collectives. Elle rejette l'idée

que la politique est un processus par lequel nous découvrons quelque part ce qui se cache vraiment derrière « l'intérêt général ».

Pour commencer, que peut bien vouloir dire « l'intérêt général » ? Si un large groupe de personnes veut une nouvelle route, mais qu'un autre y est violemment opposé et veut des impôts plus faibles à la place, alors qu'un troisième pense que l'argent devrait être dépensé sur la défense nationale, un quatrième sur les hôpitaux et un cinquième qu'il soit divisé entre l'aide sociale et l'éducation, il est totalement impossible de traduire ces opinions divergentes en une politique publique censée représenter « l'intérêt général ». Nous vivons dans un monde de pluralisme des valeurs et, aussi longtemps que les décisions économiques sont prises par l'État, les gens estiment des produits et services différents de manière différente. Inévitablement, les intérêts divergents des différentes personnes vont s'opposer, et un accord sur ce qui constitue « l'intérêt général » est impossible.

C'est le problème du « mouton et des deux loups ». Selon la vieille plaisanterie, la démocratie, c'est un mouton et deux loups qui décident qui va manger qui au dîner. Leurs positions complètement contradictoires ne peuvent pas être réconciliées entre le « bien-être social » et « la communauté des moutons et des loups ». Les chercheurs en choix publics pensent que les économistes du bien-être manquent de clarté parce qu'ils ont oublié que seuls les *individus* ont des motivations – et pas les groupes. Les *individus* ont des intérêts, des croyances et des valeurs, mais un *groupe* n'a pas d'intérêts, de croyances ou de valeurs – seuls les individus qui en font partie en ont. De la même façon, seuls les *individus* prennent des décisions – lorsqu'ils votent aux élections, par exemple. Les *groupes* en tant que tels ne choisissent pas, un *groupe* ne vote pas.

C'est pourquoi, selon l'école des choix publics, le vote et la législation sont des processus dans lesquels les individus peuvent poursuivre leurs propres intérêts, souvent divergents. Il n'existe pas « d'intérêt général » communautaire objectif qui existerait dans l'air, et qui serait découvert par le vote. En effet, des systèmes décisionnels différents produiront des choix politiques très différents.

Par exemple, sous un régime de démocratie directe avec un suffrage à majorité simple – comme un référendum sur la construction d’une nouvelle route – la majorité peut dominer la minorité. Si 51% des électeurs votent pour la construction d’une nouvelle route, c’est ce qui se produira, même si 49% le désapprouvent, et peu importe la virulence avec laquelle ils exprimeront leur désaccord. Si au contraire, la décision devait être unanime, alors n’importe quelle personne qui y est opposée pourrait faire annuler la proposition de loi. Et avec une règle majoritaire à deux tiers, le groupe de pression pro-route pourrait avoir à modifier ses propositions pour arriver à un compromis avec les personnes qui s’y opposent. En d’autres termes, chaque système produit des résultats différents : on ne peut pas déclarer avoir trouvé *le* seul « intérêt général » irréfutable. Chaque système reflète simplement la multiplicité des préférences des gens de différentes manières.

Ainsi, l’école des choix publics n’a pas la prétention d’apporter un « bien-être social » ou un « intérêt général » imaginaire. Elle essaie simplement de façonner le débat politique en expliquant les différentes dynamiques entre des individus motivés qui émergent au sein des différentes institutions politiques, en démontrant les différents résultats qui en découlent.

Le calcul du vote

Une première conclusion de cette analyse, c’est que même pendant les meilleures périodes, le vote ne reflète pas nécessairement les véritables positions de l’électorat. Comme les chercheurs des choix publics l’ont souligné, les gens votent souvent tactiquement dans les élections, plutôt qu’en fonction de leurs propres opinions. Par exemple, ils peuvent calculer que leurs options ou candidats préférés auront peu de chances de gagner, et qu’ils voteront pour quelqu’un qu’ils n’apprécient pas profondément afin de faire perdre un autre qu’ils détestent vraiment.

Une autre conclusion, c’est que les électeurs en petits groupes qui partagent des forts intérêts privés peuvent avoir une influence sur le scrutin nettement supérieure à leur nombre. Les personnes qui pourraient tirer un

bénéfice d'une nouvelle route, par exemple, ont une incitation à récolter des fonds et à faire campagne pour ce projet. Au contraire, la plupart des contribuables risquent de penser que le coût du projet sera réparti de manière anodine entre eux. Ainsi, même s'ils représentent de loin la majorité, ils seront beaucoup moins incités à faire campagne contre le projet, ou même à voter, et leur désaccord ne sera majoritairement ni énoncé ni entendu.

Les groupes d'intérêt peuvent également former des alliances pour créer des coalitions majoritaires. Différents groupes qui veulent chacun de nouvelles routes dans leur région peuvent s'unir pour former une grande campagne politique en faveur des routes qui, s'ils réussissent, sera bénéfique pour tous. Les candidats aux élections peuvent également essayer de créer une majorité électorale en s'appuyant sur le soutien de certains groupes avec des intérêts puissants et motivés. Cela donne aux minorités une influence particulièrement forte dans les systèmes de démocratie représentative, comme les élections de candidats aux législatures. Là où les majorités dominent la démocratie directe, les minorités dominent la démocratie représentative.

À la recherche des votes

L'école des choix publics nous dit également quelque chose sur les motivations des partis politiques, des hommes politiques et des fonctionnaires. Les partis politiques, par exemple, ont un objectif important à satisfaire - se faire élire. Leur meilleure chance d'y arriver, selon les théoriciens en choix publics, c'est d'adopter des politiques qui plaisent à la majorité des électeurs du centre, ce qui leur laisse également un certain espoir de récolter des électeurs des deux côtés. Mais cette recherche de « l'électeur médian » signifie que les partis politiques ont tendance à se retrouver au centre lors des élections, ce qui laisse les électeurs non-centristes largement sous-représentés.

Et une fois élus, les hommes politiques peuvent se laisser aller à échanger des votes afin que leurs propres politiques voient le jour dans la législature. Ils s'accordent à soutenir des mesures chères à d'autres

législateurs pour que ces derniers soutiennent leurs propres projets favoris. L'accord de base consiste à ce que « tu votes pour mes mesures et je voterai pour les tiennes », mais le résultat, c'est que davantage de législations sont votées qu'il ne serait souhaitable.

L'accroissement de l'État est aussi promu par l'intérêt personnel des fonctionnaires. Pour beaucoup de chercheurs en choix publics, ils recherchent la sécurité et le statut d'un grand ministère avec un large budget, ce qui explique pourquoi ils persuadent souvent les législateurs d'étendre les réglementations et les lois qu'ils font appliquer. Encore une fois, ce qui manque dans ce processus est la voix du public qui doit payer l'addition de ces mesures et qui souffre de leurs effets.

La force des choix publics

L'économie des choix publics a un impact significatif sur la science politique. Elle a conduit à une remise en cause de la nature même des élections, des législatures et des bureaucraties, ainsi que de l'interrogation selon laquelle le processus politique peut s'autoproclamer supérieur aux processus de marché. Et les problèmes qu'elle pose, en particulier l'éventualité selon laquelle les minorités seraient exploitées par des coalitions de groupes d'intérêts, poussent des chercheurs en choix publics à prôner des restrictions constitutionnelles fortes sur l'État et le processus politique.

2. CHOIX PUBLICS : UNE BIOGRAPHIE

Les intellectuels ont longtemps fait confiance au gouvernement. À partir de la vision de Platon des « rois philosophes », leur principale préoccupation consistait simplement à faire élire les bonnes personnes – et à s’assurer qu’elles fassent les bonnes choses. Au début des temps modernes, les intellectuels tenaient pour acquis que les fonctionnaires étaient objectifs et justes, préoccupés principalement par leurs responsabilités *morales*. Cependant, l’ouvrage *Le Prince* de Nicolas Machiavel, publié en 1532, était une exception, mais il fut dénoncé en tant que parodie grotesque du vrai gouvernement.

Petit à petit, cependant, de plus en plus d’intellectuels ont commencé à remettre en question la probité du système politique lui-même, et les intérêts particuliers de ceux à qui le système accordait le pouvoir. Dans son essai de 1742 sur le parlement, le philosophe écossais David Hume dénonçait l’intérêt des personnes dans des positions gouvernementales, et il appelait à ce qu’on les considère comme des « fripons » pour notre propre protection. Et dans son essai de 1776 qui s’intitule *La Richesse des nations*, Adam Smith critiquait de manière véhémente la relation confortable entre l’entreprise et le gouvernement, dans lequel les personnes au pouvoir accordaient des monopoles à leurs courtiers et fabricants préférés.

Les précurseurs de l'école moderne des choix publics

Les questions posées par Hume et Smith à propos de la manière dont fonctionne le processus politique restent aujourd'hui centrales dans la théorie des choix publics. Mais une origine plus directe des choix publics prend sa source dans la pensée de deux mathématiciens français du dix-huitième siècle, spécialistes de la mécanique du vote et des élections.

En 1785, le marquis de Condorcet remarqua le problème des *cycles*. Pour illustrer cette idée, imaginons qu'une communauté utilise le suffrage majoritaire pour décider entre trois options politiques ou trois candidats à des élections : appelons-les Pierre, Papier et Ciseaux. Comme dans le jeu moderne, il est parfaitement possible que la Pierre perde au détriment du Papier si l'on votait entre les deux, ou que le Papier perde contre les Ciseaux, ou encore que les Ciseaux perdent contre la Pierre. Lequel serait alors le vainqueur légitime ? Il n'existe pas de choix clair qui pourrait l'emporter sur les autres. Alors que l'on voterait pour différentes paires, on se trouverait dans un *cycle* entre un vainqueur, puis un autre, et encore un autre.

En 1781, Jean-Charles de Borda avait également spéculé sur la nature des élections - en particulier, le problème selon lequel même si certains électeurs sont très attachés à un sujet particulier, ils n'ont toujours droit qu'à un seul vote, tout comme ceux qui ne se sentent pas concernés. À la place, il proposait un système où les gens classeraient les options ou les candidats, et leurs votes seraient alors pris en considération en fonction de leur souhait. Dans une élection à trois tours, par exemple, les candidats obtiendraient deux points pour chaque premier choix, un point pour chaque deuxième choix, et zéro point pour chaque troisième choix. Le vainqueur serait alors celui qui récolterait le plus de points.

Un siècle a passé avant que le mathématicien de l'université d'Oxford Charles Dodgson (mieux connu en tant qu'auteur d'*Alice au pays des merveilles*, Lewis Carroll) ne redécouvre ces textes français. Il écrivit alors plusieurs articles sur les procédures de scrutin et, en 1876, il proposa un système complexe pour surmonter le paradoxe du *cycle* de Condorcet.

Un autre texte de référence, c'est un article de 1896 sur la distribution juste des impôts qu'avait rédigé l'économiste suédois Knut Wicksell. Même s'il s'agissait principalement d'un ouvrage d'économie, il posait le problème des choix publics qui voulait qu'une majorité au pouvoir pourrait, si elle le voulait, transférer de manière injuste la charge des impôts sur une minorité. Wicksell conclut que seul un accord *unanime* pourrait empêcher l'exploitation des minorités. Cette idée reste primordiale dans une grande partie de la pensée des choix publics aujourd'hui.

Les intellectuels modernes des choix publics

Cependant, il faudra attendre encore cinquante ans avant que l'économiste écossais Duncan Black ne redécouvre encore les idées de Borda et de Condorcet, et qu'il ne les fasse connaître au monde anglophone. On pourrait dire que les articles de Black de 1948 sur les problèmes électoraux posés par Borda et Condorcet firent de lui le fondateur de l'école moderne des choix publics.

La contribution la plus importante de Black en ce qui concerne les choix publics est son fameux *théorème de l'électeur médian*. Il suggère que sur des sujets faciles à traiter – par exemple, combien il devrait être dépensé sur les routes – les partis politiques graviteront vers le centre de l'opinion, où on récolte le plus de voix. N'importe quel parti qui s'éloignera du centre perdra des électeurs au profit d'un autre parti. Et puisque les partis politiques ont pour vocation de gagner des voix, le résultat est que les partis politiques se retrouveront au centre, donnant peu de véritables choix aux électeurs.

En 1951, Kenneth Arrow, l'économiste américain (plus tard lauréat du Prix Nobel), fait une contribution majeure avec son *théorème d'impossibilité*. La question clef pour tout système politique est de connaître la manière dont les décisions de groupes reflètent avec précision la nature, l'importance et la force des préférences exprimées par les électeurs.

Arrow a démontré qu'il n'existait pas vraiment de système démocratique pratique qui puisse garantir ce résultat bienheureux. Par

ailleurs, d'autres chercheurs ont partagé cette conclusion sombre en avançant, par exemple, que *n'importe* quel système électoral peut être manipulé par un groupe de personnes qui décident de voter de manière stratégique, ou par des *faiseurs d'opinion* qui décident de l'ordre dans lequel sont prises les décisions (un problème sans réponse dans les comités).

Un des étudiants d'Arrow, Anthony Downs, a aussi travaillé sur le problème de l'électeur médian. Cependant, il est mieux connu pour son application de la *théorie du choix rationnel* de 1957 au fonctionnement du marché politique. Le *choix rationnel* signifie une action qui est délibérément et efficacement faite sur mesure pour atteindre les objectifs d'une personne. Pour les partis politiques, selon Downs, ces objectifs sont le salaire, le prestige et le pouvoir qu'ils gagnent à être au pouvoir – plutôt qu'une quelconque politique spécifique. En effet, ils n'hésiteraient pas à changer de politique pour récolter davantage de voix qui les maintiendraient au pouvoir. Les électeurs, quant à eux, choisiraient de manière rationnelle le parti dont ils pourraient tirer le maximum de bénéfices.

L'idée la plus connue de Downs, cependant, est celle de l'*ignorance rationnelle* des électeurs. Il soulignait qu'il faut du temps et des efforts aux électeurs pour découvrir la politique que chaque candidat supporte. Mais la chance pour que le vote d'une seule personne puisse modifier le cours d'une élection est microscopique. Pour les électeurs, cela ne vaut tout simplement pas la peine d'investir du temps et des efforts pour mieux s'informer. Par conséquent, beaucoup de gens votent en fonction des étiquettes des partis politiques, ou ne votent pas du tout. Malheureusement, cela veut dire que puisque la plupart des électeurs sont apathiques, des groupes d'intérêts bien informés peuvent exercer une influence disproportionnée sur les partis politiques.

Buchanan et Tullock

L'ouvrage de 1962 qui s'intitule *The Calculus of Consent* a fait des auteurs américains James Buchanan et Gordon Tullock les champions de l'école des choix publics. Dans ce livre, ils exploraient les problèmes posés par les

systèmes électoraux au suffrage majoritaire simple, et ils examinaient en profondeur le phénomène de l'échange de faveurs. Mais leur principale contribution a été de séparer le niveau *constitutionnel* dans lequel sont décidées les règles de scrutin des votes ultérieurs qui sont organisés sous ces règles. Ils insistaient sur le fait qu'une constitution doit exiger un accord *unanime* : sinon, la majorité pourrait façonner un système où la minorité serait exploitée dans futures élections à venir.

Buchanan et Tullock voyaient le système politique et l'évolution des constitutions comme un processus par lequel les *individus* cherchent à protéger leurs propres intérêts, plutôt que celui dans lequel nous nous efforçons tous d'atteindre une certaine conception de « l'intérêt général ». Leur approche remettait en question l'idée prédominante selon laquelle nombreuses interventions étatiques étaient nécessaires pour améliorer le bien-être social en corrigeant les cas de « défaillance du marché ». Le vrai problème, selon eux, était la « *défaillance de l'État* ». Les problèmes comme les monopoles, les externalités (les effets indésirables nocifs provenant des actions d'autrui) et les informations limitées ou biaisées, étaient beaucoup plus faciles à remarquer dans l'État que dans le marché. Et à cause de la nature des décisions publiques qui veut que le vainqueur remporte tout, la possibilité d'y échapper est beaucoup plus réduite.

Les écoles et les prix

À eux deux, Buchanan et Tullock fondent ce qu'on appelle « l'école de Virginie » des choix publics, qui se préoccupait principalement de théorie constitutionnelle et des institutions politiques du monde réel. Il existe également « l'école de Rochester », qui applique les statistiques et les techniques mathématiques au sujet, et « l'école de Chicago », qui se concentre davantage sur la théorie économique pure de la décision collective.

Lorsque Buchanan a reçu le Prix Nobel en sciences économiques en 1986 pour ses travaux sur les choix publics, beaucoup se demandaient pourquoi Tullock ne l'avait pas également partagé. Quelles que soient les raisons, les contributions personnelles de Tullock envers les choix publics

sont fort remarquables. Il a par exemple apporté d'importantes contributions originales sur la « recherche de rente » (voir plus bas) – l'activité répandue mais gaspilleuse par laquelle les groupes d'intérêt utilisent le processus politique pour récolter des monopoles et des privilèges.

L'influence des groupes d'intérêts

Dans son ouvrage de 1965, *La Logique de l'action collective*, l'économiste américain Mancur Olson a également exploré l'impact des groupes d'intérêt particulier sur le processus politique. Le fait que les groupes de pression existent est assez évident. Cependant, Olson montrait qu'il existe de nombreux puissants groupes d'intérêts qui peinent à organiser des campagnes de pression. On pourrait penser à des groupes importants comme les consommateurs et les contribuables.

Une des raisons réside dans le problème du *passager clandestin* : si un groupe de pression de consommateurs arrivait à obtenir des concessions des hommes politiques, tous les consommateurs en bénéficieraient, qu'ils aient ou non activement fait partie de la campagne. Donc pourquoi quelqu'un ferait-il partie d'une campagne s'il peut détourner les efforts des autres à son profit ? Le résultat troublant est que ces groupes d'intérêts, comme les corps professionnels et les syndicats, qui ont parfois tendance à restreindre les bénéfices qu'ils ont reçus à leurs propres membres, sont sur-représentés dans le débat public. Mais ceux qui sont plus nombreux et qui ont davantage de difficultés à s'organiser, comme les consommateurs et les contribuables, sont sous-représentés.

En 1962, le politologue américain William H. Riker – la figure de proue de l'école de Rochester – explorait la manière dont les groupes d'intérêts peuvent éventuellement former des coalitions, en s'entraîdant pour un avantage mutuel dans le processus politique. Cependant, les alliances demandent des efforts pour s'organiser et rester unis, et Riker a démontré que les « grandes coalitions » sont souvent de courte durée. Il concluait que la meilleure stratégie pour les groupes d'intérêts était de rassembler une

coalition gagnante minimum - une alliance juste assez grande pour gagner, mais pas assez grande pour rester unie.

Riker introduit également la *théorie des jeux* dans l'école des choix publics - la modélisation mathématique des situations, comme lors des élections, où les décisions d'un individu dépendent en parti des décisions prises par les autres.

La bureaucratie et la réglementation

Un autre aspect troublant de l'État, c'est que les fonctionnaires recherchent également leurs propres intérêts. L'économiste américain William A. Niskanen tentait d'identifier les intérêts et les objectifs des bureaucrates dans son ouvrage de 1971 qui s'intitule *Bureaucracy and Representative Government*. Il suggérait que les agents publics cherchent à maximiser leurs budgets - ce qui leur confère du pouvoir, un statut, du confort, de la sécurité et d'autres avantages. Ils ont l'avantage sur les législateurs dans les négociations budgétaires, selon lui parce qu'ils connaissent mieux les fonctions des agences que les législateurs, qui disposent inévitablement de connaissances plus généralistes. Et une fois que les hommes politiques se sont engagés dans une politique, les bureaucrates peuvent jouer avec la manivelle pour mettre en place un budget, en sachant que les hommes politiques ne voudront pas connaître l'humiliation publique s'ils abandonnent un projet. Le résultat est une bureaucratie plus étendue et moins efficace que les électeurs ne le souhaiteraient.

Un article de 1971 rédigé par George Stigler a marqué le début de l'école de Chicago en critiquant la bureaucratie d'un autre point de vue. En se basant sur la théorie des groupes d'intérêt de Mancur Olson, Stigler concluait que la réglementation finirait toujours par servir les intérêts particuliers plutôt que le grand public. Les intérêts concentrés des corps professionnels, comme les médecins ou les compagnies pharmaceutiques, les incitent fortement à s'organiser et à faire pression sur les hommes politiques qui, en retour, établissent des organismes de réglementation pour les amadouer. Le problème n'est pas tellement que les agences commencent à être capturées

par les groupes d'intérêts, mais que ces agences sont établies spécifiquement dès le départ pour bénéficier à ces intérêts. Stigler résumait cette idée dans son article¹ en disant, « en général, la réglementation est acquise par l'industrie, et est conçue et s'opère principalement pour son bénéfice. »

Reconsidérations récentes

Ces idées ont rendu les chercheurs en choix publics pessimistes sur le processus de décision publique. Il semblait impossible d'identifier un système qui générerait des choix collectifs qui reflèteraient vraiment et de manière constante le champ des préférences individuelles. Les gens voteraient de manière stratégique plutôt que de montrer leurs vraies préférences, les groupes d'intérêts exerceraient une influence disproportionnée, la majorité du public n'aurait pas d'incitation à comprendre les problèmes ni même à voter, les faiseurs d'opinions s'assureraient que leurs propres préférences l'emporteraient, les partis politiques convergeraient au centre plutôt que d'offrir un vrai choix, les groupes d'intérêts dépenseraient beaucoup d'argent pour rechercher les faveurs des hommes politiques, et les bureaucrates s'occuperaient de leurs propres nids.

Cependant, d'autres chercheurs en choix publics ont été plus optimistes. Dans les années 1940, Joseph A. Schumpeter soutenait que la concurrence pour les votes produit un résultat plutôt bénéfique, comme la « main invisible » de la concurrence dans le marché. Et, plus récemment, Peter Coughlin et Shmuel Nitzan ont montré que lorsqu'il existe un grand nombre de problèmes dont les partis politiques peuvent s'accaparer, il y a moins de chances d'avoir une impasse « cyclique ». D'autres chercheurs comme Edward H. Clarke et Theodore Groves ont exploré les différentes manières qui peuvent encourager les électeurs à montrer leurs véritables préférences, et à prendre en compte les coûts que leurs exigences

¹ Cet article s'appelle "The Theory of Economic Regulation" et a été publié dans le *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 137-46.

imposeraient aux autres, plutôt que de voter de manière égoïste et stratégique.

L'expérience se rallie à la perspective optimiste. Par exemple, certains chercheurs pensent désormais que les bureaucrates et leurs budgets sont beaucoup mieux contrôlés que Niskanen ne le craignait. Et plutôt que d'insister sur l'électeur médian, les partis politiques divergent en fait de manière significative et sur le long terme, sur des problèmes importants comme l'inflation et le chômage.

Les nouvelles approches

Les pionniers de l'école moderne des choix publics sont tous soit Britanniques soit Américains, et se concentrent sur le fonctionnement de systèmes majoritaires simples à deux partis. Mais l'école des choix publics est devenue internationale, et elle étudie désormais beaucoup plus les systèmes de partis multiples avec des règles de scrutins diverses qui prévalent dans de nombreux autres endroits. Parmi les questions clefs d'aujourd'hui, on se demande comment sont construites les coalitions de plusieurs partis, à quel point elles sont stables, et pourquoi de nombreux partis politiques décident de présenter des gouvernements minoritaires plutôt que de rejoindre des coalitions.

En plus des preuves tirées des systèmes politiques réels, les économistes comme Vernon Smith (lauréat du Prix Nobel de 2002) ont conduit des expériences pratiques sur la manière dont les gens – en général leurs étudiants – prennent des décisions. Une de leurs idées, c'est qu'il est vraiment possible de concevoir des systèmes électoraux qui révèlent la force des positions de chaque électeur et de décourager le vote stratégique, et que l'idée de l'accord unanime sur la constitution de Buchanan et Tullock est en fait réalisable. Et beaucoup d'autres expériences suggèrent que même si les passagers clandestins existent, comme le croyait Olson, ils existent beaucoup moins qu'on le pense. En effet, beaucoup de gens consacrent beaucoup plus d'énergie à la politique que ce qui pourrait être justifié par l'intérêt personnel « rationnel ».

Au fur et à mesure que la science des choix publics a évolué, des idées radicales ont donné lieu à une mosaïque plus importante de détails et à un examen plus approfondi des résultats. Comme nous verrons plus loin, une théorie plus récente et son expérimentation ont remis en question certaines des hypothèses de départ des chercheurs en choix publics, ou ont appelé à les remanier et à les réviser substantiellement.

Une autre tendance est que l'utilisation des mathématiques est en augmentation, même si certains chercheurs maintiennent encore qu'on devrait se focaliser sur l'explication de la politique et de l'État du monde réel, plutôt que sur l'affinement de modèles abscons. Et l'école des choix publics a un impact de plus en plus prononcé sur la science politique, car les politologues ont de plus en plus tendance à utiliser l'approche de « l'acteur rationnel ».

En 1965, Buchanan et Tullock fondent la Public Choice Society pour échanger des idées entre chercheurs qui travaillent dans ce nouveau domaine. Une mesure de la croissance de la théorie des choix publics est que les rencontres annuelles de la société rassemblent désormais des centaines de participants, et que des organisations similaires ont été formées en Europe et en Extrême Orient. Depuis ses premiers concepts vacillants, l'école des choix publics est maintenant devenue un champ de débats très vifs.

3. QUI A BESOIN D'ÉTAT ?

Certains projets ne peuvent pas être entrepris seul. Ce n'est pas un problème tant qu'on peut solliciter d'autres personnes pour partager le travail et les dépenses - mais aussi les bénéfices, afin que cela en vaille la peine pour tous. Une famille citadine, par exemple, ne pourra peut-être pas se permettre d'acquérir et d'entretenir une maison de vacances sur la côte. Mais si elle participe à une partie du coût, et qu'une famille se propose de décorer la maison, une autre de la meubler, une autre de tondre la pelouse et de s'occuper du jardin, et une autre de faire en sorte qu'il y ait toujours de la nourriture, cela devient alors un projet viable dont toutes les familles peuvent bénéficier.

Le problème apparaît avec les « biens publics » - où d'autres peuvent partager les bénéfices sans avoir contribué à l'effort - parce qu'il n'y a aucune incitation à contribuer lorsqu'on peut bénéficier gratuitement des fruits du travail d'autrui.

Parmi les exemples de biens publics cités par David Hume, on trouve le dragage des ports et la levée d'une armée. Tout le monde profite du soutien au commerce ou de l'amélioration de la sécurité, mais qui choisirait de se porter volontaire pour payer le dragage ou s'engager dans l'armée alors qu'il est possible de profiter de ces avantages sans rien faire ? Un autre exemple, cité par Gordon Tullock cette fois, est le smog autrefois tristement célèbre de Londres. Il était évident qu'on pouvait en finir avec une telle pollution en

passant à un combustible sans fumée ; le problème, c'est que ce combustible était coûteux. Qui voudrait payer pour le coût supplémentaire, en sachant que l'impact de sa propre contribution au résultat final serait négligeable - et que même si assez de personnes changeaient de combustible pour que la situation s'améliore, les personnes qui n'en changeraient pas profiteraient gratuitement de ces sacrifices personnels en « passagers clandestins » ?

Le résultat de ce problème des « biens publics » est que des projets potentiellement bénéfiques - comme l'amélioration de la sécurité, ou l'assainissement de l'air - n'ont jamais lieu, ou sont faits de manière inadéquate. En effet, il arrive souvent que certains biens identifiés au premier abord comme des biens publics s'avèrent plus tard ne pas en être - par exemple, le dragage d'un port pourrait être financé par des frais acquittés par les bateaux pour l'utilisation de celui-ci. Mais il reste beaucoup de cas théoriques et pratiques de biens publics, et il est possible de recourir à l'État pour réaliser certaines choses qui nous semblent importantes mais que le marché ne fournit pas, ou seulement médiocrement. Nous votons, nous décidons d'une action collective, et nous forçons tout le monde à y participer - en interdisant l'utilisation des combustibles à fumée, par exemple, ou en taxant pour financer la défense et les travaux publics.

C'est pour cela que les chercheurs en choix publics comme Buchanan et Tullock considèrent que l'État n'est pas quelque chose d'« organique » qui se développe naturellement, avec sa propre vie et ses propres objectifs. Ils voient plutôt l'État comme un simple moyen par lequel des individus rationnels à la poursuite de leur intérêt personnel se réunissent pour promouvoir leurs intérêts à travers l'action collective.

Les coûts de la prise de décision

La question devient alors : quelles règles devrions-nous appliquer pour prendre ces décisions collectives ? Plus spécifiquement, quelle est la taille nécessaire d'une majorité qui permet de justifier la participation forcée de tous à un projet collectif ?

On pourrait penser que l'idéal est l'unanimité - de telle sorte que personne ne soit forcé à participer, mais que tout le monde s'accorde à contribuer de manière volontaire à un bénéfice mutuel. Cependant, dans les grandes sociétés d'aujourd'hui, amener des millions de personnes à s'accorder sur un projet demanderait beaucoup d'efforts, et pourrait bien s'avérer impossible. Par ailleurs, si on exige l'unanimité, n'importe quel individu peut mettre son veto sur une proposition - et pourrait en profiter gratuitement si les autres réalisaient cette proposition par eux-mêmes en finançant ce « bien public » dont il était question.

Mais en exigeant moins que l'unanimité, on rencontre également des problèmes. Le scrutin majoritaire permet à la majorité de promouvoir des projets conçus pour son propre bénéfice, que tout le monde est ensuite obligé d'accepter et de financer. En effet, ce type d'exploitation est assez courant. Des impôts obligatoires sont imposés à tous pour financer des activités, des subventions ou des projets gouvernementaux dont le financement déplaît à des minorités ou qu'elles peuvent même désapprouver amèrement. La majorité va souvent même plus loin, en imposant ses propres valeurs à une minorité, en poursuivant ses membres en justice pour des « crimes » sans victime s'apparentant à des choix de vie, comme la consommation de drogues - et en portant atteinte par ailleurs à leurs libertés fondamentales.

Plus la majorité exigée est importante, plus il est difficile d'aboutir à un accord, mais plus le risque d'exploitation des minorités diminue - ou, comme le disent Buchanan et Tullock, les *coûts de la prise de décision* sont d'autant plus élevés que les *coûts externes* sont faibles. De la même manière, plus la majorité est petite, plus il sera facile de parvenir à un accord, mais plus le risque d'exploitation sera grand.

Trouver un juste milieu

Dans l'idéal, nous parviendrons à déterminer une règle majoritaire par laquelle la totalité des *coûts de la prise de décision* et des *coûts externes* sera

minimisée – une majorité suffisamment restreinte pour faciliter les accords, mais assez grande pour rendre l'exploitation de la minorité difficile.

Bien entendu, la règle de la prise de décision qu'on utilise normalement, et qui prévaut dans d'innombrables systèmes politiques dans le monde est le scrutin majoritaire simple – les décisions sont prises en fonction de ce que vote plus de la moitié du public. Mais les chercheurs en choix publics pensent que le choix de la règle électorale est extrêmement important, notamment parce que les décisions publiques reposent sur la contrainte : la minorité – qui pourrait être juste un peu moins nombreuse que la moitié de la population – est obligée de financer ce que la majorité veut faire, et doit s'accommoder des conséquences de la décision majoritaire, quelle que soit la force de son opposition. C'est pourquoi il existe un compromis : oui, nous voulons que la prise de décision collective soit aisée, mais nous devrions également vouloir minimiser l'utilisation de la force envers les contestataires, qui pourraient ne pas bénéficier du projet exigé par la majorité.

Le meilleur fonctionnement n'est donc peut-être pas le scrutin majoritaire simple qui prévaut dans tant de systèmes politiques dans le monde. Aussi répandu soit-il, le suffrage majoritaire n'a rien de magique, selon Buchanan et Tullock. Ils remarquent qu'il existe de nombreuses autres dispositions possibles, par exemple les majorités qualifiées comme la règle des deux-tiers.

En effet, on pourrait très bien avoir recours à une variété de différentes règles de scrutin selon le sujet à traiter. Quand le risque d'exploitation de la minorité est réduit, par exemple, les gens pourraient accepter d'être liés par la règle de la majorité simple, mais lorsque ce risque est élevé, ils pourraient exiger de beaucoup plus larges majorités. Plus les *coûts externes* sont élevés, en d'autres termes, plus la règle de scrutin devrait être *inclusive*.

C'est précisément pourquoi Wicksell favorisait les décisions unanimes sur les questions fiscales, et c'est pourquoi Buchanan et Tullock soutiennent que les constitutions, qui établissent toutes les règles électorales à venir, doivent être unanimement adoptées.

Les défaillances de l'État

Avant l'ascension de l'école des choix publics, la plupart des économistes pensaient que les actions étatiques pourraient (et devraient) être utilisées pour corriger les problèmes de « défaillance du marché » comme le manque d'approvisionnement en biens publics. Mais les chercheurs en choix publics ont émis de sérieux doutes quant à la sagesse de cette hypothèse. L'existence même de « défaillances du marché » ne veut pas nécessairement dire que l'action étatique est meilleure. L'école des choix publics nous rappelle qu'il existe aussi des *défaillances de l'État*.

Par exemple, aucun système électoral ne reflète véritablement les différentes forces d'opinion de tous les individus concernés. Les gouvernements ne peuvent tout simplement pas connaître les préférences de tous les électeurs, et peuvent donc difficilement prétendre savoir ce qui est dans « l'intérêt général ». Selon le système électoral, on aboutira à des réponses différentes. Pendant ce temps, les systèmes majoritaires exposent la minorité à une exploitation préjudiciable et sont accablés par le gaspillage engendré par l'activité de recherche de rente par les groupes d'intérêt particulier.

Il se peut que le marché soit incapable de fournir certaines choses, mais l'action étatique - assiégée par tous ces problèmes - n'est pas nécessairement la manière idéale de les fournir. En effet, les problèmes que l'interventionnisme étatique *crée* peuvent être encore plus préjudiciables que ceux qu'il était censé corriger.

Les chercheurs de l'école des choix publics s'accordent donc à dire qu'il peut y avoir un besoin d'action publique. Mais, selon eux, il faut être davantage réaliste quant à la manière dont l'État fonctionne. Nous devons nous pencher sur les règles électorales et nous demander à quel point nous sommes prêts à forcer les gens à se conformer à toutes les mesures qui auront été décidées. Et nous devons évaluer si l'action étatique, avec tous ses défauts, est réellement la bonne manière de tenter d'accomplir des choses importantes que le marché ne fait pas adéquatement. La seule existence de

quelques choses utiles non fournies par le marché ne signifie pas que l'interventionnisme étatique est la bonne solution.

L'indivisibilité des biens publics

Un autre problème est que les biens publics sont tout ou rien, comme on s'en est aperçu précédemment avec le cas du dragage portuaire. Devrions-nous draguer le port ? Devrions-nous constituer une armée ? Devrions-nous interdire les combustibles polluants ? La réponse doit être oui ou non : il n'y a pas de juste milieu, et ceux qui se trouvent dans la minorité sont obligés d'accepter une décision collective binaire. Les biens du marché, en revanche, sont divers : ceux qui veulent des chaussures noires, bleues, marrons ou rouges peuvent les avoir toutes en même temps, dans le style ou la quantité qu'ils souhaitent, sans avoir à forcer les autres à adopter leurs préférences. Si nous trouvons un moyen de fournir certains types de biens publics par une action collective volontaire, nous pourrions nous rapprocher du type de diversité que nous voyons dans le marché des biens privés.

Par ailleurs, les élections, la manière dont nous exprimons notre préférence sur les actions collectives qui doivent prévaloir, n'ont lieu qu'une fois tous les quatre ou cinq ans. Cela contraste très défavorablement avec le marché, où nous choisissons constamment ce que nous voulons, où nous exprimons nos préférences individuelles à travers ce que nous achetons, à chaque heure de la journée.

Dans le marché, en outre, nous pouvons prendre ou laisser tout produit particulier parmi une gamme vaste et diverse. Nous pouvons acheter des pêches et des abricots sans être forcé d'acheter du bœuf ou du lard en même temps, ce qui est une bonne chose si vous êtes végétarien. Lors des élections, cependant, nous ne choisissons pas des projets particuliers, mais nous votons sur tout un panier de supermarché rempli de politiques pouvant englober des problèmes aussi divers que l'immigration, l'école, la santé, le système d'aide sociale, les dépenses publiques, les impôts et les prisons. Il se peut que nous aimions une partie de cet ensemble, mais que nous en

détestions d'autres. Malheureusement, nous ne pouvons pas choisir ce que nous voulons.

Les pressions expansionnistes

Malgré ces défauts, il existe encore des pressions constantes pour étendre l'activité de l'État. Dans le débat public, par exemple, les voix de groupes qui portent des intérêts fortement orientés – comme l'industrie de l'armement ou les syndicats – ont tendance à noyer celles de la masse des électeurs qui portent des intérêts beaucoup moins spécifiques. Ces groupes d'intérêts concentrés sont amplement encouragés à s'organiser, à récolter des fonds et à faire campagne pour des politiques qui leur apporteront des avantages spécifiques. En revanche, le public, qui a des intérêts très divers, n'a que peu de motivation à faire des efforts pour changer le débat public.

Une autre raison qui explique pourquoi l'activité gouvernementale a tendance à s'étendre, c'est que la majorité peut faire porter le coût de ses décisions non seulement aux minorités, mais également aux générations futures. Bon nombre d'activités publiques ne sont pas payées par les impôts de ceux qui en tirent profit, mais sont financées par la dette publique : l'héritage des générations à venir. Ainsi, les gens peuvent voter aujourd'hui pour recevoir des prestations comme des retraites plus élevées ou de meilleures routes, et en présenter pourtant la facture aux contribuables de demain. Étant donnée cette possibilité de « décalage temporel », il n'est pas surprenant que tant de personnes souhaitent développer les services publics.

La pression expansionniste est empirée par le phénomène d'échange de faveurs selon lequel « vous votez pour mon projet et je vote pour le vôtre », qui semble aller de pair avec les systèmes démocratiques. Lorsque je travaillais au Congrès américain, par exemple, j'ai été surpris d'apprendre qu'un programme de coupons alimentaires, une aide sociale, avait été rajouté à la fin de la proposition de loi sur l'agriculture, qui concernait surtout les subventions agricoles. Mes collègues furent consternés face à ma naïveté : ils m'expliquèrent que les Républicains des districts ruraux votaient pour les subventions agricoles, et les Démocrates des grandes villes votaient pour les

aides sociales, ainsi tout le monde en profitait (sauf les contribuables, bien entendu).

Pas de lien direct entre le choix et son résultat

L'école des choix publics met en lumière encore une autre erreur du système politique, celle du *vote stratégique* ou *tactique*. Lors de transactions au sein du marché, vous faites votre choix, et vous recevez le produit ou le service que vous voulez. En politique, vous pouvez exprimer votre choix lors des élections, mais il se peut très bien que vous vous retrouviez avec un résultat que vous détestez vraiment.

C'est pour cela que beaucoup de gens n'expriment pas leurs véritables préférences lors des élections, mais votent plutôt de manière tactique. Il se peut qu'ils ne votent pas pour le parti ou l'option qu'ils préfèrent, mais pour un(e) autre qui a plus de chances de gagner. Si le candidat du Parti travailliste a peu de chances de le remporter dans une élection parlementaire au Royaume-Uni, par exemple, il se peut que des sympathisants travaillistes votent pour le candidat libéral-démocrate, en espérant que leurs ennemis jurés, les conservateurs, n'accèdent pas au pouvoir.

Cependant, cela envoie un message erroné aux hommes politiques et aux représentants de l'Etat quant à ce que désire vraiment l'électorat. Il est déjà assez difficile de résumer l'humeur publique à partir d'une élection, quand chacun ne dispose que d'un seul vote, peu importe la force de sa position sur tel ou tel problème, et quand les points de vue des électeurs sont souvent divergents. Lorsque beaucoup de personnes ne votent même pas pour ce en quoi elles croient, la tâche devient encore plus difficile. Et lorsque les électeurs décident, de manière parfaitement rationnelle, que leur vote compte si peu qu'ils perdraient leur temps à se questionner sur les problèmes en question (voire même à voter), nos choix que l'on croit être démocratiques commencent à avoir l'air encore moins légitimes.

Les groupes d'intérêts, les échanges de faveurs, l'ignorance des électeurs, le vote stratégique, la concentration des pouvoirs, le décalage temporel, la coercition, les monopoles, l'exploitation... il est clair que l'État a

aussi des défaillances qui lui sont propres. Selon Buchanan et Tullock, nous ne devrions pas entretenir d'idées romantiques à propos de l'État.

4. COMMENT GAGNER LES ÉLECTIONS

On dit que si on aime les lois ou les saucisses, on ne devrait jamais s'intéresser à leur fabrication. Cette remarque piquante résume bien le point de vue qu'ont les chercheurs en choix publics sur les élections. L'objectif du vote est d'essayer de traduire d'une façon ou d'une autre les opinions de nombreux individus en une décision collective. Mais la décision qui finit par émerger dépend énormément du système électoral choisi. Par ailleurs, tous les systèmes comportent leurs propres bizarreries – non seulement en ce qui concerne la façon dont ils fonctionnent, mais aussi en termes de comment ils impactent le comportement des électeurs et des candidats. Le processus politique n'est tout simplement pas très beau à voir ; et la décision finale qui s'en dégage peut être un reflet très déformé de ce qui était voulu.

Les paradoxes électoraux en action

En effet, comme le remarque Condorcet, certains systèmes peuvent produire presque *n'importe quel* résultat. Il se peut que la Pierre perde face au Papier, que le Papier perde face aux Ciseaux, mais les Ciseaux perdront toujours face à la Pierre. Le résultat dépend de la manière dont les élections sont gérées. Si quelqu'un peut mettre en place l'ordre par lequel les votes sont organisés – par exemple, le président d'un comité qui doit choisir entre plusieurs options – ce *faiseur d'agenda* peut truquer l'ordre dans lequel les votes sont

organisés afin de s'assurer que ses préférences l'emportent, quoi que souhaitent les autres.

Comme l'a calculé Duncan Black - et des analyses récentes le confirment - plus grand est l'éventail d'options, et plus on a de gens qui votent, plus ce paradoxe de *cycle* devient prégnant, ce qui le rend d'une importance particulière dans les systèmes politiques complexes et vastes d'aujourd'hui.

Il revêt une grande importance, par exemple, pour l'élection du président des États-Unis, où les candidats sont éliminés par le biais d'une série d'élections primaires jusqu'à ce qu'il n'en reste que deux ou trois. On retrouve ce phénomène lors des élections présidentielles en France, où le candidat en tête au premier tour se retrouve au second tour. Ainsi, en 2002, le chef du Front national Jean-Marie Le Pen arrivait de justesse en seconde position au premier tour d'un scrutin à seize candidats, pour finir par perdre dans un raz-de-marée face à Jacques Chirac au second tour, alors que les socialistes, qui se trouvaient en troisième position de manière serrée, n'ont même pas accédé au second tour du scrutin. Un autre système de vote aurait pu produire un résultat complètement différent. S'il y avait eu moins de candidats de gauche, alors le socialiste aurait pu battre le socialiste nationaliste en arrivant en seconde position. Les électeurs du Front national - dont le candidat aurait été éliminé - auraient pu voter pour le candidat socialiste au lieu de Chirac, et le candidat socialiste aurait pu l'emporter.

Les partis politiques en troisième position se plaignent souvent de ce paradoxe du vote. Les libéraux-démocrates britanniques, par exemple, remporteraient probablement une majorité dans des élections à deux partis, puisque les sympathisants du Parti travailliste les choisiraient plutôt que les conservateurs, et les conservateurs les choisiraient plutôt que les travaillistes. Mais quand, comme à l'accoutumée, les trois partis sont en compétition, les libéraux-démocrates se retrouvent généralement en troisième position.

D'autres systèmes électoraux

Une grande partie des recherches préliminaires en choix publics portaient sur les systèmes de scrutin majoritaire uninominal à un tour qui prévalaient au Royaume-Uni et aux États-Unis. Dans ces systèmes, le pays est divisé en circonscriptions géographiques, un certain nombre de candidats se battent pour chaque siège, et dans chaque cas, le candidat avec le plus grand nombre de votes est élu à la législature. Cela ne veut pas dire que les candidats gagnants remportent une majorité de votes. Souvent, si les votes sont partagés entre de nombreux candidats, le gagnant est élu sur la base d'une petite minorité d'électeurs.

Ces inquiétudes ont donné lieu à l'adoption de systèmes à *représentation proportionnelle* dans de nombreux autres pays, comme ceux des pays d'Europe continentale. Dans nombre de ces systèmes, les partis politiques font des listes de leurs candidats préférés, et les électeurs votent pour le parti politique plutôt que pour l'individu. Les sièges sont alors attribués entre les partis sur la base du nombre de voix obtenues par chaque parti. Cela peut conduire à ce que des candidats d'un parti minoritaire soient mieux représentés dans la législature. Mais cela donne également énormément de pouvoir aux chefs de partis qui font les listes des candidats, en leur conférant davantage d'influence sur l'ordre du jour que dans les scrutins uninominaux, où les représentants sont plus fidèles à leurs électeurs.

Un autre problème, c'est que la représentation proportionnelle produit souvent des gouvernements minoritaires ou des coalitions, ce qui exige un compromis entre les différents partis politiques - en produisant un programme politique hybride pour lequel personne ne veut vraiment voter. La même critique peut être faite aux systèmes de *vote préférentiel*, où seulement un candidat est élu par circonscription, mais les électeurs classent les candidats selon leur préférence. Les candidats les moins bien classés sont éliminés et les votes de second classement sont redistribués parmi les candidats restants jusqu'à ce qu'on trouve un gagnant majoritaire. Il se peut que le candidat qui gagne soit celui qui est le moins offensant pour un peu

plus de 50% des électeurs plutôt que celui qui a beaucoup de soutien de la part d'un peu moins de 50% des électeurs. Les systèmes électoraux préférentiels et le scrutin majoritaire uninominal à un tour produisent des résultats différents, mais ni l'un ni l'autre n'est forcément meilleur.

L'ignorance rationnelle

Voter demande un peu de temps et d'effort de la part de l'électeur. Ce n'est pas seulement un peu de temps et d'efforts pour se rendre au bureau de vote et remplir son bulletin. Cela prend aussi beaucoup plus de temps et d'efforts pour s'informer sur les candidats et leur politique afin de faire un choix.

Étant donnés les enjeux, c'est une tâche potentiellement énorme pour les électeurs. Après tout, ils choisissent un gouvernement qui risque de diriger peut-être la moitié de l'économie nationale pour les quatre ou cinq prochaines années. La question de savoir qui devrait recevoir un monopole de cinq ans sur la production totale de la défense nationale, de l'éducation, des aides sociales, de la police et de la santé, et sur la réglementation des entreprises, de la finance, des transports et de la sécurité - et bien plus encore - semble digne d'une intense réflexion et de recherche par les électeurs qui le choisissent.

Pourtant, le choix d'un seul électeur est peu probable de changer le résultat d'une élection. Même si c'était le cas, le résultat ne serait peut-être pas celui escompté : il se peut qu'un vote honnête pour un candidat travailliste perdant, par exemple, enlève aux libéraux-démocrates le seul vote qui leur permettrait de battre les conservateurs que l'électeur déteste.

Les électeurs sont également confrontés à de l'incertitude. Dans le marché, les prix ne sont pas toujours transparents, et la qualité des produits n'est pas toujours claire. De manière générale, cependant, si vous achetez un café, vous savez combien cela va vous coûter, et vous savez de manière assez claire ce que vous allez recevoir en retour. Vous payez le prix total, et vous recevez la prestation totale. Mais en politique, les coûts et les bénéfices sont partagés entre tous. Si vous votez pour un programme de santé publique, vous ne savez pas forcément combien cela va finir par vous coûter

personnellement, ou la quantité exactes de prestations que vous pourrez en tirer. Vous pouvez trouver un meilleur emploi, vous retrouver dans une tranche d'imposition plus élevée et finir par payer davantage ; ou alors, vous pouvez ne jamais être assez malade pour avoir besoin de ce service.

Cette incertitude quant aux coûts et bénéfices, et la probabilité minuscule que votre vote ait un réel impact prévisible sur l'élection, donnent lieu à l'*ignorance rationnelle* décrite par Anthony Downs. Cette idée peut sembler troublante pour les démocrates mais logiquement, les électeurs ont raison : cela ne vaut tout simplement pas la peine en temps et en efforts de bien s'informer sur les candidats ou leurs politiques.

Les motifs du vote

En effet, il n'est pas évident de savoir pourquoi des personnes rationnelles font même l'effort de voter ; c'est peut-être quelque chose que nous avons l'impression de devoir faire, même si l'effet reste minime, comme le fait d'applaudir son équipe de football préférée. Mais le fait est que les gens votent - et en espérant que cela ira dans le sens de leurs propres intérêts, selon l'école des choix publics.

Au même moment, ceux qui dirigent les partis politiques poursuivent leurs intérêts personnels. Selon certains chercheurs en choix publics comme Black et Downs, leur but est de récolter des voix, et de faire en sorte que leur parti politique soit élu. C'est l'origine du pouvoir et du statut qu'ils estiment. Ce *motif du vote* est ce qui donne forme à leur positionnement politique : ils choisissent des politiques parce qu'ils pensent qu'elles vont gagner, et pas nécessairement parce qu'ils pensent qu'elles sont justes.

On trouvera, sans aucun doute, beaucoup à redire à propos de ce phénomène. Nous avons tous vu des partis politiques adopter - et abandonner - des politiques uniquement sur la base de la force des sondages d'opinion. Cependant, des chercheurs en choix publics ont suggéré plus récemment que les partis politiques ne vacillent pas si librement d'une politique à l'autre. Normalement, ils ont une idéologie générale, et ils adoptent des politiques qui sont de manière générale en phase avec leur

vision du monde. En effet, ils perdraient de leur crédibilité s'ils abandonnaient soudainement leurs principes ou leurs politiques pour un avantage électoral immédiat. Et le fait d'avoir un positionnement idéologique pourrait être un moyen de récolter des voix : si les électeurs sont en effet rationnellement ignorants, les partis politiques ne pourront les attirer qu'en ayant une approche générale que même les électeurs non-informés reconnaîtront et suivront.

La dérive vers le centre

Une autre remarque qui nous vient originellement de Duncan Black est que les partis politiques à la recherche de voix ont tendance à miser sur le centre - son *théorème de l'électeur médian*.

Prenons une thématique toute simple comme combien nous devrions dépenser pour la défense nationale. Les chercheurs en choix publics appellent ces thématiques *unidimensionnelles*, puisque les choix des gens se trouvent quelque part sur une seule échelle, allant de rien à beaucoup.

Quelques personnes diront que nous ne devrions rien dépenser pour la défense nationale, et d'autres personnes diront que nous devrions dépenser davantage que nous ne le faisons à l'heure actuelle. Mais, respectant la forme d'une cloche, la plupart des gens sont susceptibles de se retrouver au juste milieu. Pour utiliser le jargon encore une fois, leurs préférences sont *unimodales* (à un seul sommet). Non seulement on trouve davantage d'électeurs au centre, mais si un parti politique adapte sa politique pour se retrouver là où les électeurs sont présents, il est encore possible de récupérer ces électeurs à une des extrémités. Ainsi, la stratégie rationnelle de récolte des voix pour un parti extrême est de bouger vers le centre, en espérant que ses sympathisants les plus extrêmes resteront avec eux et en récoltant en même temps une partie massive de l'électorat modéré. En effet, plus un parti politique bougera vers le centre, plus il aura de chances que celui qui s'en éloigne.

Le résultat, selon Black, c'est que les partis politiques se retrouvent au centre de l'opinion, en tentant de se positionner près de « l'électeur

médian ». Cette perspective met en lumière un certain nombre de vérités : les électeurs dans des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis se plaignent souvent qu'il n'y « aucune différence » entre les partis politiques. Néanmoins, certains ne sont pas d'accord avec cette idée, et elle a été amplement abandonnée récemment, pour une série de raisons.

Tout d'abord, cela peut fonctionner pour une thématique unidimensionnelle, unimodale et discrète, mais pas quand nous avons affaire à de nombreuses thématiques complexes et inter-reliées, où l'opinion se divise entre plusieurs « sommets ». Cela suppose également que les partis politiques savent ce que pensent les électeurs et qu'ils se repositionneront allègrement pour récolter des voix – et que les électeurs sont assez bien informés pour voter sur la base de ce repositionnement, et pour être sûrs que les partis politiques sont engagés dans leur nouvelle politique.

Lorsque les choses sont davantage fidèles à la réalité – par exemple s'il y a deux thématiques majeures et trois partis politiques en concurrence – la géométrie positionnelle devient beaucoup plus complexe. Il se peut alors qu'un parti qui s'éloigne du centre – même pas très loin – puisse récolter du soutien précieux de la part de l'un d'entre eux. Donc nous devrions nous attendre à des différences plus importantes entre les partis politiques dans des systèmes à trois partis.

Mais même cela est simpliste. En réalité, les partis politiques eux-mêmes sont des coalitions d'activistes qui ont des intérêts différents contradictoires, ce qui rend assez probable que l'ensemble des politiques qu'ils présentent au public soit parsemé de mesures populaires et impopulaires : ainsi, les électeurs seront partagés entre ces mesures. Bien qu'il puisse y avoir un peu de vérité dans le théorème de l'électeur médian, la politique réelle est simplement plus complexe.

Le mythe de l'électeur rationnel

Même si les partis politiques ne sont pas aussi opportunistes que Black et d'autres chercheurs en choix publics le disent, il ne serait pas sage d'être trop optimiste à propos du processus politique. En 2007, l'économiste

américain Bryan Caplan remettait en cause l'idée reçue selon laquelle les électeurs sont des personnes raisonnables à qui on pourrait faire confiance pour voter de manière responsable lors des élections. Au contraire, selon lui, ils ont beaucoup de biais irrationnels – des biais auxquels ils cèdent parce qu'ils savent qu'ils n'auront pas à en supporter le coût mais que l'addition sera partagée avec toute la population.

Tout d'abord, les électeurs détestent les pertes d'emplois. C'est pourquoi ils votent en faveur de subventions pour le secteur agricole et autres, en oubliant que les améliorations en termes de technologie et de productivité signifient que le même travail pourrait trouver une meilleure application ailleurs. Les électeurs ne sont pas forcément de bons économistes, donc ils ne voient pas les répercussions de bonnes ou mauvaises politiques économiques. En second lieu, selon Caplan, les électeurs ont des préjugés contre les étrangers, qu'ils perçoivent comme une menace face aux emplois nationaux, au lieu d'accueillir les bénéfices du marché libre. En troisième lieu, ils surestiment les problèmes de l'économie, plutôt que de se rendre compte que, sur le long terme, les choses ont tendance à s'améliorer. En quatrième lieu, ils sous-estiment les bénéfices du mécanisme du marché et ils surestiment l'efficacité des initiatives politiques.

Ainsi, nous devons peut-être rajouter la *défaillance démocratique* à la défaillance de l'État. Comme nous le verrons, il est tout à fait vrai que les décisions étatiques peuvent être déformées à cause du système électoral, ou à cause de l'intérêt personnel des hommes politiques et des bureaucrates, ou parce que des groupes de pression bien organisés dominent le débat public. Mais même si le système électoral reflète l'opinion publique, et même si les hommes politiques et les bureaucrates exécutent les souhaits du public, il se peut que l'action publique qui en résulte soit toujours irrationnelle, tout simplement parce que les électeurs sont irrationnels. Il existe des théories différentes, mais elles renvoient toutes dans la même direction : l'État n'est pas nécessairement bien équipé pour s'occuper de ce qu'on appelle souvent les « défaillances du marché ». Il se peut que les hommes et représentants politiques sachent très bien ce qui fonctionne et ce qui doit être fait – en permettant à des entreprises qui engendrent des pertes de fermer, par

exemple - mais qu'ils se retrouvent néanmoins à concéder aux biais irrationnels des électeurs et à faire des choses qu'ils savent être inefficaces et contre-productives, comme subventionner des entreprises qui engendrent des pertes. Comme nous l'avons rappelé, tout comme la fabrication de saucisses, la fabrication des lois reste une sale affaire.

5. LA TYRANNIE DES MINORITÉS

Les transactions du marché sont volontaires : l'une ou l'autre des parties peut se retirer de l'affaire si les termes proposés ne lui plaisent pas. Mais la politique doit être coercitive : une fois que la décision collective est prise, tout le monde doit la supporter, même si cela ne leur plaît pas. Et s'ils tentent de s'éloigner de l'accord collectif (en évitant de payer leurs impôts, par exemple), l'État utilise sa force pour les obliger à le faire.

La force et la menace de l'usage de la force ne sont jamais des méthodes souhaitées, même si la cause est juste. Mais un élément encore plus inquiétant de la règle majoritaire, c'est la possibilité que la majorité utilise son pouvoir pour contraindre une minorité de manière injuste, en leur imposant des impôts élevés ou en anéantissant leurs libertés – le tout, avec le soutien de l'État.

Toutefois, les choses sont à vrai dire encore plus troublantes que ce problème de « mouton et deux loups ». Selon un système de vote majoritaire, non seulement la majorité peut exploiter la minorité, mais il se peut même que des petites *minorités* bien organisées s'unissent pour imposer leur volonté sur une large *majorité* et manquant d'organisation. Et ceci est particulièrement vrai lors de l'élection de représentants dans une législature.

Des intérêts concentrés et diffus

Nous savons depuis longtemps avec certitude que les groupes d'intérêts font campagne pour leurs propres intérêts de manière vigoureuse. Mais Mancur Olson et William H. Riker ont réussi à étudier ce phénomène en l'approfondissant beaucoup plus et en l'appliquant aux principes de l'économie des choix publics.

Une fois encore, l'école des choix publics présuppose que ces groupes – par exemple des agriculteurs qui font pousser des tomates, ou des compagnies d'opéra – cherchent à protéger et à promouvoir l'intérêt qu'ils partagent. En effet, comme le remarque Olson, ils ont un intérêt élevé à s'organiser politiquement. Tout d'abord, ils ont beaucoup à gagner (ou à perdre) lorsque les décisions collectives vont dans leur sens (ou dans le sens contraire). Et puisqu'ils sont petits et homogènes, il leur est relativement facile de s'organiser.

Le contraire est tout aussi vrai avec les grands groupes, comme les consommateurs ou les contribuables. Ils ont peu d'intérêt à user de leur énergie pour faire campagne : puisqu'ils sont aussi nombreux, l'impact des décisions collectives sur chaque individu est amplement répandu et donc moindre. En raison de leur diversité, ils ont également des difficultés à s'organiser et beaucoup de gens ne pensent pas vraiment qu'ils pourraient faire la différence en s'alliant à une campagne d'un groupe de pression.

Le résultat, c'est que les petits groupes avec des *intérêts concentrés* sont des participants beaucoup plus actifs, bruyants et effectifs lors du processus de décision collective comparé à des groupes beaucoup plus larges qui n'ont que des *intérêts diffus*. Là où l'interdiction de l'importation des tomates, par exemple, suscite l'intérêt des agriculteurs qui les cultivent, cela n'engendre qu'une perte de choix minuscule pour le consommateur. De la même manière, il se peut qu'une subvention pour un opéra multiplie le chiffre d'affaires d'une compagnie par deux, mais que cela ne rajoute que quelques centimes sur la facture de tout un chacun.

Mais les centimes s'ajoutent. En prenant en compte l'éventualité d'une large quantité d'intérêts minoritaires qui font campagne pour remporter des

bénéfices spécifiques au détriment de la majorité, on ne devrait pas s'étonner si on finit par se retrouver avec plus de réglementations, plus de subventions, des impôts plus élevés et un État plus grand que nous le voudrions. Encore une fois, il semble qu'il y ait une bonne raison d'être pessimiste par rapport au processus politique.

La politique des groupes d'intérêts

Les groupes de pression savent qu'il y a une chance pour que leurs intérêts spécifiques aient peu de traction avec l'électorat tout entier ou les hommes politiques qui les représentent. Ainsi, ils masquent souvent leurs requêtes au travers d'un discours « d'intérêt général ». Les cultivateurs de tomates peuvent mettre en avant qu'une interdiction d'importer nous épargne la venue de l'étranger de tomates malades ou de moindre qualité, et que cela stimulerait l'emploi agricole et la prospérité domestique ; par ailleurs, les compagnies d'opéra peuvent faire valoir qu'un environnement qui encourage l'opéra aide à nous élever ou fait de notre pays une destination plus attrayante pour les touristes.

En 1776, Adam Smith nous donnait un conseil assez sage en nous rappelant que toute nouvelle loi ne devrait être « adoptée qu'après un long et sérieux examen, auquel il faut apporter, je ne dis pas seulement la plus scrupuleuse, mais la plus soupçonneuse attention ». Néanmoins, le fait que quelques petits groupes de pression fassent un bruit détonnant dans le débat public - et qu'ils en savent probablement davantage sur un sujet particulier que quiconque - fait que les hommes politiques répondent à leur tour à leurs arguments avec une attention disproportionnée, et trouvent qu'il est plus facile d'accepter leurs exigences même si cela fait du mal à la majorité, qui se fait moins entendre. En effet, puisque les groupes d'intérêt ont une motivation à récolter des fonds dans un but politique, on retrouve également la perspective séduisante des contributions de campagne pour les hommes politiques qu'ils soutiennent. Comme nous le rappelle l'approche des choix publics, les hommes politiques ont leurs propres intérêts également. Cela

explique pourquoi les systèmes représentatifs sont dominés si facilement et communément par des mouvements de relativement petits groupes d'intérêt.

Cependant, quoi que soit l'importance des campagnes publiques, le véritable lobbying a lieu à huis clos. Comme le remarque Olson, le caractère opaque de ce processus est à l'avantage des lobbyistes et des hommes politiques, qui peuvent s'échanger des soutiens mutuels en secret, et les groupes de pression bien établis ainsi que les hommes politiques déjà élus sont ceux qui en profitent le plus. Mais ce processus fonctionne à l'encontre des consommateurs et des contribuables, qui ne sont pas représentés dans ces discussions.

Problèmes d'organisation

Par ailleurs, de tous petits groupes d'intérêt dont les membres partagent des intérêts similaires sont susceptibles d'avoir plus de facilité à s'organiser. Mais puisqu'ils n'ont que très peu de membres, ils peuvent avoir du mal à récolter suffisamment de fonds de campagne pour acheter le soutien de l'administration et l'expertise en relations publiques pour faire pression de manière efficace et pour se faire entendre.

Les groupes plus grands disposent de davantage de membres pour récolter de l'argent et attirer des militants, mais le problème des passagers clandestins s'agrandit avec la taille. Ces membres peuvent laisser aux autres le soin de payer et de faire le travail, en sachant que si le travail du groupe de pression se révèle un succès, ils en récolteront un bénéfice, qu'ils y aient contribué ou pas – en d'autres termes, les groupes plus grands ont un problème de « passagers clandestins ».

Les groupes d'intérêt peuvent peut-être éviter ce problème des passagers clandestins en restreignant les bénéfices du travail de pression pour leurs propres membres. Les associations professionnelles, les syndicats, les groupes de producteurs et autres peuvent peut-être recevoir une reconnaissance particulière des hommes politiques pour leurs membres, qui paient leur abonnement. Les bénéfices futurs qu'ils obtiennent du processus politique, comme les monopoles et les privilèges fiscaux, peuvent alors être

accaparés pour le groupe particulier. Les docteurs et les avocats, par exemple, bénéficient tous de l'octroi de licences qui leur permettent de limiter leur nombre, d'augmenter leurs honoraires, et d'empêcher que le travail bénéficie à des concurrents « non qualifiés ».

La formation de coalitions

Même si les petits groupes sont plus faciles à organiser, cela aide toujours d'avoir une certaine masse critique dans le débat politique. Mais dans les démocraties représentatives, on n'en a pas besoin de beaucoup : Buchanan et Tullock démontrent qu'un groupe capable de rassembler un quart des électeurs dans un grand électorat pourrait dominer la majorité apathique et inorganisée. Imaginez, par exemple, un pays dans lequel on a 100 circonscriptions, dont chacune compte 10 000 électeurs. Pour avoir une majorité au pouvoir dans la législature, un parti ou un groupe d'intérêt doit tout simplement avoir une majorité d'électeurs - 5001 - dans une majorité simple des sièges électoraux - 51. Bien que l'électorat soit fort de 1 000 000, seuls 255 051 sont nécessaires pour la victoire.

Bien entendu, la plupart des groupes d'intérêt n'ont pas autant de membres, et ils ne peuvent pas non plus calculer leurs exigences en termes d'électeurs de manière aussi précise. Mais si la plupart des électeurs ne font pas l'effort d'aller voter ou alors, ou si leur vote se partage en deux, même de toutes petites minorités peuvent influencer le résultat.

Une manière par laquelle les minorités peuvent augmenter leur influence sur les élections, et par ce biais augmenter leur domination sur les systèmes représentatifs, est de former des *coalitions* avec d'autres minorités - soit avec celles qui partagent leur positionnement général, soit avec celles qui sont prêtes à soutenir leur cause en retour d'un soutien de l'autre.

La manière exacte dont cette formation de coalition fonctionne dépend de la nature du système électoral - un autre cas où les institutions décisionnelles revêtent une importance majeure. Les systèmes de suffrage majoritaire uninominal à un tour produisent normalement des coalitions avant les élections, dans lesquelles les individus et les groupes intéressés

effacent leurs différences et rejoignent un des partis dominants, ou dans lesquelles les partis minoritaires effacent leurs différences et créent des alliances qui sont potentiellement assez larges pour défier les titulaires du pouvoir. En outre, ils peuvent également former des pactes électoraux pour exploiter les opportunités de votes tactiques, en refusant de mettre des candidats là où leurs partenaires ont une meilleure chance de gagner.

En Europe continentale et dans d'autres législatures où les systèmes proportionnels et les systèmes politiques multipartistes dominent, les coalitions ont plutôt tendance à avoir lieu *après* les élections, dans la législature. Une fois que les résultats électoraux sont arrivés, et que le poids électoral des différents partis est clair, les dirigeants des partis politiques savent quels nombres ils doivent calculer afin de former une majorité et peuvent prendre des décisions éclairées quant aux partenaires d'une alliance susceptibles de produire les meilleurs résultats.

William H. Riker a exploré bon nombre de ces problèmes, en expliquant de nombreuses caractéristiques des coalitions, comme par exemple pourquoi les « grandes coalitions », qui englobent de nombreux différents partis politiques ou groupes de pression, ont tendance à ne pas faire long feu. Par la suite, les économistes ont appliqué une théorie des jeux plus sophistiquée à ces problèmes, avec des résultats intéressants.

Le comportement des coalitions

Les questions clefs, évidemment, sont de savoir quels partis politiques sont susceptibles de former une coalition, et combien de temps une coalition est susceptible de durer. Riker conclut que plutôt que d'avoir de larges coalitions dont les différents groupes d'intérêts pourraient se détacher à des moments inopportuns, la stratégie optimale devrait être de construire une *coalition victorieuse minimale*, assez large pour dominer l'agenda politique sans pour autant être trop large, car cela entraînerait de l'instabilité.

Bien que cette théorie ait l'air aussi plausible que d'autres, en réalité elle ne correspond qu'à moins de la moitié des gouvernements d'après-guerre dans les pays européens multipartistes. Et elle ne répond pas non plus à

l'existence des gouvernements minoritaires qui sont souvent formés en Europe et ailleurs. Pour ces derniers, le chercheur en sciences sociales et expert en coalitions néerlandais Peter van Roozendaal a peut-être une meilleure explication. Selon lui, il est plus facile pour les partis politiques plus petits de rentrer dans des coalitions avec les partis du centre, plutôt qu'avec d'autres plus petits partis à l'autre bout du spectre politique. Un grand parti central aura donc une position de pivot dans toute coalition. Étant donné cette domination, il peut préférer faire cavalier seul et vouloir former un gouvernement minoritaire, en comptant sur des changements d'alliances avec les autres partis de chaque côté du spectre, en fonction du besoin de soutien requis.

Toutefois, les gouvernements minoritaires ont tendance à ne pas faire long feu. C'est peut-être parce qu'en réalité, la politique ne concerne pas seulement des thématiques unidimensionnelles et unimodales à un seul sommet, où l'opinion publique se retrouve à un point donné sur une échelle unique. Les sujets politiques sont souvent *multidimensionnels* et à *sommets multiples* - englobant des problèmes complexes, multiples, inter-reliés et changeants, là où l'opinion publique est divisée à bien des égards. Cela rend la perspective de maintenir une coalition stable beaucoup plus difficile.

Des coalitions à l'échange de votes

L'école des choix publics et la théorie des jeux ont apporté d'autres idées intéressantes au sujet des coalitions, comme l'idée qu'elles durent moins longtemps quand la mobilité sociale est forte. S'il y a une division sociale permanente, les coalitions peuvent être formées et maintenues grâce à la force de cette division, mais s'il existe un mouvement social, le fondement de cette coalition est moins certain.

La théorie suggère également qu'il est plus difficile de former et de maintenir des coalitions quand le nombre d'électeurs augmente. Et à la fois la théorie et l'observation suggèrent qu'il est beaucoup plus facile de former des coalitions stables quand la population est uniforme. Ces idées expliquent peut-être pourquoi les pays plus petits, socialement conservateurs et

homogènes - comme ceux de Scandinavie - ont généralement une politique plus stable que les pays qui sont plus grands, avec plus de mobilité et de diversité ethnique.

Mais jusqu'où la majorité silencieuse va-t-elle rester silencieuse lorsqu'elle est confrontée à la tyrannie des minorités dans les systèmes représentatifs ? Après tout, elle est exposée à de lourds fardeaux sous la forme de réglementations et d'impôts plus élevés que des coalitions organisées peuvent leur imposer - sans compter le coût de ce lobbying sur l'économie entière. Malheureusement, le fait que les consommateurs et les contribuables sont rarement organisés en tant que forces politiques efficaces - en comptant en plus l'accroissement des programmes publics, la prolifération des groupes de pression politiquement actifs et l'expansion du secteur du lobbying - cela veut dire que le silence de la majorité est susceptible de durer longtemps.

6. LE MARCHÉ DES VOIX : L'ÉCHANGE DE FAVEURS

La politique des groupes d'intérêt englobe beaucoup plus de choses que la seule formation de coalitions ponctuelles pour construire une majorité sur un seul thème. La politique, c'est un processus en continu, avec une variété de problèmes différents qui s'ajoutent au fur et à mesure - un état des choses qui donne une grande opportunité aux individus et aux groupes de profiter d'un échange de soutien mutuel.

Encore une fois, le processus démarre avec un groupe qui a une opinion forte face à un problème - la nécessité d'avoir de meilleures routes dans sa propre région, par exemple. Cela ne demande alors qu'une simple négociation avec d'autres groupes de pression : vous votez pour améliorer les routes aujourd'hui, et nous voterons pour améliorer les vôtres bientôt.

Aux États-Unis, on appelle cet échange de votes l'*échange de faveurs* [*logorolling*]. Cette expression provient probablement de la vieille coutume des voisins qui s'entraidaient pour déplacer les arbres qui avaient été coupés, ce qui est difficile à faire tout seul.

Les échanges implicites et explicites de faveurs

Un accord d'échange de votes sur des mesures législatives différentes, comme dans le cas des routes, s'appelle l'*échange explicite de faveurs*. Cela se produit souvent dans les systèmes démocratiques, comme les comités et les

législatures, où les votes sont facilement échangés et – puisque les deux partenaires doivent savoir que l'autre remplira sa part du contrat – ils sont facilement observables. Cela ne fonctionne pas tellement bien dans les votes secrets, ou entre de grands groupes qui ne peuvent pas facilement discipliner leurs membres.

Un autre mécanisme, *l'échange implicite de faveurs*, se produit lorsque les différents groupes mettent en commun leurs diverses propositions dans un seul paquet avant que l'élection n'ait lieu. Ainsi, les électeurs ou les législateurs qui ont une opinion très prononcée à propos d'une mesure se retrouvent également à voter pour les mesures des autres. Ce genre d'échange de votes se produit souvent lorsque les manifestes des partis politiques ou les propositions législatives sont mises en place. Le président américain Dwight Eisenhower, par exemple, a présenté un ensemble de projets d'autoroutes inter-étatiques pour qu'elles puissent profiter à une majorité d'États : en votant pour de meilleures routes dans leurs propres États, les membres du Congrès se sont retrouvés à voter pour le système tout entier.

L'échange implicite de faveurs a de nombreux avantages pour les législateurs. En mettant en commun leurs mesures d'intérêts particuliers, ils peuvent attirer un soutien plus important, sans accepter la responsabilité pour l'ensemble. Ils peuvent tout simplement expliquer que c'était un compromis : pour améliorer les routes dans leur propre région (par exemple), ils étaient obligés d'accepter les autres mesures. L'arrangement de la loi sur les aides agricoles et les coupons alimentaires en est un bon exemple.

Ainsi, il n'est pas surprenant que l'échange de faveurs soit une part si significative du processus démocratique. Mais, contrairement à l'échange implicite de faveurs, où l'ensemble de lois à voter peut être négocié à huis clos, l'échange de votes, lorsqu'il est explicite, est au moins transparent : tout le monde peut constater comment dont les votes sont échangés.

Cependant, on trouve des échanges de votes « explicites » qui ne sont pas toujours si explicites. Lorsqu'un certain nombre de sujets politiques se manifestent, comme c'est toujours le cas dans les législatures, il n'y a bien souvent qu'une hypothèse tacite de soutien mutuel. Les législateurs voteront

pour les projets de loi de leurs collègues en espérant que ces derniers se souviendront de cette faveur et la retourneront en votant pour leur mesure spécifique quand le temps arrivera. En effet, le processus est tellement subtil que les représentants eux-mêmes ne se rendent même pas compte qu'ils le font. Gordon Tullock cite le cas d'un parlementaire britannique qui était choqué à l'idée que les votes soient échangés et niait l'existence de ce phénomène - mais ensuite expliquait comment il avait réussi avec beaucoup de mal à faire en sorte que d'autres parlementaires soutiennent ses mesures, en s'attendant pleinement à ce qu'ils en fassent de même en soutenant ses propres mesures.

La prévalence de l'échange de faveurs

L'échange *explicite* de faveurs est monnaie courante dans la politique représentative. C'est particulièrement ouvert aux États-Unis, où le système fédéral est construit de telle façon que les membres du Congrès sont *attendus* pour se battre afin de tirer des avantages pour leur propre État ou circonscription, et la politique nationale de parti vient en second plan. Ce n'est pas si évident dans les pays européens où la discipline nationale de parti est plus prononcée, mais c'est très significatif au niveau de l'Union européenne, où les négociations doivent se faire entre les pays de l'UE.

Les nouvelles institutions européennes, par exemple, sont assignées à un pays après l'autre (la banque d'investissement au Luxembourg, la banque centrale à Francfort, le parlement à Bruxelles *et* à Strasbourg) et les postes les plus élevés sont partagés entre les États membres.

Dans les décisions quotidiennes de l'Union européenne également, l'exigence de l'unanimité sur certaines questions politiques voulait auparavant dire que chaque pays pouvait menacer de bloquer un accord. La difficulté de prendre des décisions sous une règle d'unanimité a conduit à l'abandonner largement pour la plupart des sujets de l'Union européenne, au profit d'un vote majoritaire qualifié (bien que cela permette toujours un grand nombre d'opportunités d'échanges de faveurs).

Sous une règle d'unanimité, la capacité de chaque État membre de l'Union européenne à faire veto face à toute proposition était un obstacle utile à la possibilité que ses intérêts soient ignorés par les autres. Mais la menace de veto accorde également aux États membres des opportunités énormes d'échange de votes qui peuvent être utilisés pour soutirer des concessions coûteuses à la majorité. Et la volonté de presque tous les États membres de soutirer de telles concessions a fait naître des lignes politiques asymétriques et a mis une pression constante sur le budget. En somme, les processus de prise de décision politique de l'Union européenne ont fourni une source particulièrement riche aux chercheurs en choix publics.

L'échange *implicite* de faveurs est élevé à de nombreux niveaux, tout particulièrement lors de la formation de partis politiques et de leurs programmes électoraux. Les partis politiques sont par leur nature même des assemblées d'intérêts différents qui s'accordent à se soutenir l'un et l'autre pour construire un groupe de militants doté d'une taille et d'une force crédibles. Le fait que les partis politiques souffrent souvent de désaccords et de séparations internes est une preuve de ce partenariat basé sur l'échange. Et lorsqu'ils établissent leurs programmes électoraux, les partis politiques se lancent également dans un échange de votes avec l'électorat. Ils façonnent leur programme politique dans le but de séduire des groupes influents lors de l'élection. Si les politiques auxquelles ils adhèrent le plus ne sont pas populaires avec le public, ils équilibreront avec des politiques populaires qui seront bien acceptées par les électeurs, même si les membres du parti n'en sont pas particulièrement convaincus. Dans ce cas, si les électeurs veulent vraiment ces politiques populaires, ils devront accepter les mesures impopulaires comme faisant partie intégrante du programme politique proposé.

Le même phénomène se produit lors des initiatives de scrutin, une sorte de référendum local où les groupes électoraux américains peuvent proposer des initiatives politiques comme l'augmentation de l'emprunt national ou des impôts pour construire une nouvelle route ou une nouvelle école. Souvent, un certain nombre de politiques différentes se retrouvent dans une initiative - le but étant d'induire les minorités à voter pour

l'ensemble de mesures afin de récolter des éléments spécifiques qui leur sont chers, même s'ils peuvent être réservés à propos d'un certain nombre d'autres éléments.

Les échanges de faveurs dans la législature

Une fois élus, les dirigeants politiques se mettent également à l'échange de faveurs lorsqu'ils décident quelles mesures politiques iront à l'assemblée. Les membres du cabinet ministériel peuvent être d'accord pour soutenir des propositions législatives qui sont à l'avantage d'un collègue, même s'ils n'aiment pas trop la mesure proposée, sur la présomption (souvent tacite) que le collègue les soutiendra en retour lorsque la situation sera inversée. Et presque toutes les mesures qui arrivent à l'assemblée seront susceptibles de devenir l'objet d'échange implicite de faveurs, alors que ceux qui l'ont proposé feront des concessions ou rajouteront des détails qui peuvent acheter le soutien des minorités et donc s'assurer de son passage sans heurts.

Parfois, ce processus peut atteindre des proportions absurdes. Un bon exemple est la mesure d'urgence de 2008 pour renflouer les banques américaines en difficulté. Lorsqu'elle était présentée devant le Congrès pour la première fois, elle ne faisait que quelques pages. Mais les législateurs savaient que puisque cette proposition de loi était vraiment cruciale et devait absolument passer, ils pouvaient demander toutes sortes de choses en échange de leur soutien. Après de nombreux tours d'échanges de votes, la proposition de loi faisait 451 pages, et contenait beaucoup de concessions qui n'avaient rien à voir avec leur but d'origine, mais qui amadouaient de nombreux groupes d'intérêt. Parmi ces concessions, on pouvait trouver des exemptions fiscales pour les centres de courses automobiles et pour les intérêts du secteur de la pêche qui avaient souffert de la fuite de pétrole de Exxon Valdez vingt ans auparavant, des subventions pour les gens qui vont en travail à bicyclette, 148 millions de dollars d'allègements fiscaux pour les producteurs de laine, 192 millions de dollars de dégrèvement fiscal sur les

taxes indirectes pour l'industrie du rhum, et 2 millions de dollars en avantages fiscaux pour les producteurs de flèches en bois pour enfants.

Contrairement à cela, au Royaume-Uni, les mesures d'urgence pour arriver au secours des banques ont fait le tour du parlement en trois jours. Cela était possible grâce au système de chef de file, à une discipline parlementaire forte, et au fait que le gouvernement est une émanation directe du parlement au Royaume-Uni. On s'attend à ce que les parlementaires votent comme il leur a été ordonné, et à soutenir la ligne de leur parti politique pour tous les aspects d'une législation. L'échange de faveurs est donc plus difficile au Royaume-Uni - mais pas impossible.

Les effets de l'échange de faveurs

Bien que l'échange de faveurs ait l'air d'une activité peu agréable, elle peut parfois s'avérer à la fois bénéfique et efficiente, selon les chercheurs en choix publics. Elle est efficiente en ce qu'elle rend compte des différentes forces de sentiments sur un sujet, ce qui ne serait pas possible avec un référendum où chaque électeur dispose d'une voix. Les groupes minoritaires qui ont une conviction prononcée sur un sujet peuvent s'assurer, grâce à l'échange de votes - ou même en achetant des votes de manière explicite, avec de l'argent - que leurs sentiments sont correctement reconnus.

Pour prendre un exemple de la vie quotidienne, imaginez trois étudiants colocataires qui votent pour savoir s'ils doivent, ensemble, acheter une télévision qu'aucun d'entre eux ne pourrait acheter seul. L'un d'eux veut vraiment avoir une télévision, mais les deux autres y sont tous les deux farouchement opposés. S'ils votent, la télévision sera rejetée, mais cela ne reflète pas l'intensité des sentiments au sein du groupe. Si l'étudiant qui veut vraiment une télévision payait l'un des deux pour qu'il vote oui, ou s'il proposait de lui retourner une faveur lors d'une prochaine occasion, l'intensité des sentiments serait alors reflétée et le groupe achèterait une télévision.

L'échange de votes peut également s'avérer positif dans les cas où les avantages accordés à une collectivité territoriale en ce qui concerne un projet

- comme une nouvelle route - peuvent excéder son coût - ce qui veut dire que le projet devrait avoir lieu - mais où le processus est bloqué, parce que le reste de l'électorat ne souhaite pas payer davantage d'impôts pour quelque chose qu'ils n'utiliseront pas. Bien que certains projets en valent la peine, ce n'est que l'échange de votes qui va leur permettre de se servir du système démocratique.

Pour l'illustrer, Gordon Tullock donne l'exemple de neuf électeurs qui font face à une mesure qui leur coûtera 1£ d'impôt chacun, mais qui apportera un bénéfice de 15£ pour l'un d'entre eux. Avec huit perdants et un seul gagnant, ils voteront contre, même si le bénéfice final de 15£ est plus important que le coût total de 9£. Mais si chacun des huit peut en tirer un bénéfice par le biais d'initiatives similaires, il devient logique qu'ils soutiendront les projets des uns et des autres, et tous y gagneront.

Mais l'échange de faveurs peut également produire des effets négatifs. Imaginez que le bénéfice ne soit que de 7£ alors que l'impôt est toujours de 1£. Dans ce cas, chaque électeur pourra rassembler une majorité en échangeant des votes sur quatre autres projets, ce qui ne lui coûterait que 5£ au total pour un gain personnel de 7£. Ainsi, chaque projet verrait le jour malgré le fait que le coût total de chacun serait de 9£, alors que le bénéfice total de chacun ne serait que de 7£.

D'autres problèmes de l'échange de faveurs

En pratique, cet effet négatif se produit très souvent : les échanges de faveurs asservissent les contribuables d'une grande démocratie au coût d'un grand nombre d'échanges de votes pour acheter un soutien politique sans en justifier leurs coûts financiers. Aux États-Unis, on a même une expression pour cela - la *politique de tonneau du porc* [*pork barrel politics*, NdT] - pour dénoter la manière dont des projets qui font état d'un gaspillage considérable sont ainsi acceptés. Le fait que les représentants sont prêts à acheter des minorités bruyantes ou bloquantes ajoute simplement au coût et au gaspillage potentiel. D'un côté, l'échange de faveurs permet à la force des sentiments d'une minorité sur un sujet d'être reflété d'une telle manière qu'il

est impossible d'utiliser un scrutin simple. D'un autre côté, cela donne aux minorités davantage d'opportunités pour s'organiser et pour rendre effectif leur soutien pour des projets qui peuvent leur apporter des bénéfices, mais qui imposent des coûts largement dispersés sur la collectivité.

Lorsqu'il y a beaucoup de minorités à amadouer, les propositions législatives peuvent se transformer en de très grandes mesures à usages multiples, comme pour la proposition de loi américaine sur le renflouement des banques en 2008. En fait, elles peuvent devenir si grandes que les législateurs n'ont même pas le temps de les lire, ni même de les comprendre. Et à chaque fois qu'une telle mesure passe, cela crée de nombreux nouveaux projets, conduisant à une croissance - même à une hyper-croissance - de l'État.

Au mieux, donc, l'échange de faveurs fait partie d'un processus démocratique, participatif et consultatif qui laisse les minorités s'exprimer dans leur démocratie. Mais c'est également souvent un processus opaque, dominé par des intérêts politiques, et susceptible d'ajouter des coûts supplémentaires pour le grand public. Au pire, cela peut dégénérer en une corruption pure et simple, où des votes sont vendus pour de l'argent ou des faveurs. Il est parfois difficile de savoir où commence l'un et s'arrête l'autre.

Contenir l'échange de faveurs

Bien que l'échange de votes soit largement répandu, on peut le contenir. Des référendums sur des questions uniques, avec des votes uniques plutôt qu'une série de votes, rendent l'échange de faveurs relativement difficile. Un parlement à deux chambres, surtout si chaque chambre est élue sur une base différente, peut également décourager marginalement l'échange de faveurs parce que cela augmente la difficulté de l'échange de votes, tout en rendant ses résultats moins faciles à prédire. Un veto présidentiel ajoute encore plus à la difficulté et à l'incertitude de l'échange de faveurs.

Néanmoins, même si la constitution américaine contient tous ces éléments, l'échange de faveurs reste une partie primordiale de la politique américaine. Cela semble particulièrement le cas dans la Chambre des

Représentants, où les membres se font élire tous les deux ans et représentent des circonscriptions relativement petites. Cela les place sous une pression électorale constante, ce qui rend primordial l'échange de votes et la formation de coalitions pour leur réélection. Les présidents, qui se font élire tous les quatre ans, doivent également s'y connaître en échange de faveurs. Mais on trouve moins d'échange de faveurs au Sénat, où les membres sont élus tous les six ans, et où la pression électorale est donc moins présente.

Cependant, peut-être que le seul antidote possible contre l'échange de faveurs, est un ensemble de restrictions qui viseraient à réduire la taille de l'État et les gains potentiels de l'échange de faveurs.

7. LES PROFITS POLITIQUES : LA RECHERCHE DE RENTE

Comme de nombreuses idées critiques dans la théorie des choix publics, l'idée de *recherche de rente* était présentée pour la première fois par Gordon Tullock en 1967, même si l'expression a été inventée par Anne Krueger quelques années plus tard.

La plupart des gens pensent que la *rente* est un règlement financier effectué envers le propriétaire d'un bien immobilier ou d'autres ressources - sans que ce propriétaire ait à travailler beaucoup pour la récolter. Les économistes ont une définition plus technique, qui définit la *rente économique* comme les retours sur investissement en excès des niveaux concurrentiels normaux, mais la manière ordinaire de penser résume en quelque sorte l'essence de la recherche de rente.

Dans les situations de marché, un fournisseur qui n'a pas de concurrence - par exemple, le seul épicier d'un village - peut faire payer plus cher (et fournir un service moindre) qu'un fournisseur qui y fait face. Mais ces profits élevés attirent l'attention d'autres épiciers potentiels, qui sont libres d'ouvrir une nouvelle épicerie et d'entrer en concurrence avec le premier. Le résultat de cette concurrence est que l'ancien monopoliste doit casser ses prix et améliorer son service pour continuer ses activités.

Dans les situations politiques, les choses sont très différentes. Les opportunités de faire des profits excessifs n'ont lieu que lorsque les autorités politiques les créent, en rendant difficile ou impossible pour de nouveaux

entrants sur le marché de s'installer et de faire concurrence. Un bon exemple est la réglementation des taxis de New York, qui limite leur nombre à 13 000 – ce qui est moins que la moitié du nombre qui exerçait même pendant les années de la Grande Dépression. Puisque la nouvelle concurrence est interdite, les conducteurs de taxi gagnent plus d'argent et les New-Yorkais paient plus cher et attendent plus longtemps avant de trouver un taxi qu'ils ne le feraient si ce n'était pas le cas. Une licence de taxi new-yorkais a récemment changé de propriétaire pour un million de dollars, ce qui illustre l'importance des rentes que l'on protège désormais.

Les États ont l'habitude de s'octroyer *eux-mêmes* des monopoles sur la fourniture de services comme l'éducation ou le système postal. Avant, les monarques accordaient à leurs amis et courtiers des monopoles explicites sur des produits allant du sel au savon, aux bougies, à l'amidon, au papier ou encore au vin doux. Les choses sont aujourd'hui plus subtiles, mais les licences professionnelles accordées par l'État (comme pour les comptables, les dentistes, ou même les coiffeurs et les esthéticiennes), avec des quotas et des taxes sur les produits importés ainsi que des règles de planification sur l'usage de la terre, servent à réduire et à étouffer la concurrence afin d'offrir des profits monopolistiques – des « rentes » – à des groupes privilégiés.

L'appât de la recherche de rente

La recherche de rente est la tentative par certains groupes particuliers de persuader les États de leur accorder toutes sortes de monopoles qui en valent la peine, ou des privilèges légaux. Si leur recherche de rente s'avère fructueuse, ces avantages pourraient s'accumuler pour arriver à un transfert substantiel de richesse du grand public vers ces groupes privilégiés. Les consommateurs et les contribuables y perdent financièrement à cause des prix monopolistiques, mais perdent également en termes du choix réduit et de la moindre qualité auxquels ils doivent faire face.

Tullock démontra que les gains potentiels tirés de la recherche de rente sont en fait si importants qu'il fait tout à fait sens pour des groupes de dépenser beaucoup de temps, d'efforts et d'argent pour y arriver. Cela

pourrait rapporter des milliards aux constructeurs automobiles, par exemple, s'ils arrivaient à persuader les législateurs d'imposer des quotas ou des droits de douane sur les importations de voitures étrangères. Ainsi, il n'est pas surprenant de constater qu'ils sont prêts à dépenser des millions en lobbying pour précisément arriver à ce résultat.

Mais, comme le remarque Tullock, toute cette activité dépenièrre de pression est contre-productive, et une perte pure pour l'économie. Le temps, les efforts, l'argent, le savoir-faire et l'activité entrepreneuriale de nombreuses personnes talentueuses ne produisent rien de valeur pour la société. Cela ne sert qu'à déterminer quels privilèges monopolistiques seront accordés à quels groupes d'intérêt.

L'observation de Tullock selon laquelle les groupes qui sont en recherche de rente dépenseront - ou gaspilleront, au sens de la collectivité toute entière - des ressources énormes en essayant de faire pencher la balance de l'élaboration des lois en leur faveur a été vécu comme un bouleversement pour les idées dominantes dans la profession économique de « l'économie du bien-être ». Ils pensaient que les choix collectifs pouvaient corriger les « défaillances du marché » et promouvoir le bien-être général, mais ils réfléchissaient peu aux processus de prise de décision collective du monde réel, et ils supposaient que la politique serait faite rationnellement dans l'intérêt général grâce à des fonctionnaires éclairés. La sagacité de Tullock démontrait cependant que, le processus de politique publique étant loin d'être supérieur au marché, la recherche de rente déforme massivement les décisions publiques, qui déforment à leur tour les marchés et réduisent la concurrence de manière à bénéficier à certains groupes, mais surtout à porter un préjudice considérable à toute la communauté.

Les coûts et les déformations

Les effets de la recherche de rente imposent des coûts sur les autres de manières diverses et variées. Imaginez, par exemple, qu'un groupe industriel de la haute technologie fasse pression avec succès pour des allègements fiscaux sur la recherche et le développement. Cette idée peut être présentée

comme une manière de préserver le statut privilégié d'un pays dans le secteur de la technologie et de stimuler le développement de nouveaux produits de haute technologie que les personnes d'autres pays voudront acheter. Et il est en effet probable que cela ait un tel effet.

Mais, en même temps, cela peut-être une simple manière de faire économiser de l'argent à ces compagnies qui auraient de toute façon effectué la même recherche et développement. Cet allègement fiscal déforme également le système fiscal, en allouant les ressources à la recherche et au développement, et donc en excluant d'autres utilisations - même des utilisations où les ressources auraient été utilisées de manière plus productive. La perspective d'impôts plus faibles peut également inciter des entreprises à classer ces activités comme « recherche et développement », alors que ce n'est vraiment pas le cas, seulement pour en tirer profit.

En même temps, le fait que le Trésor public ne récolte pas de revenus grâce à ces activités veut dire que, pour maintenir ses niveaux de dépenses, l'État devra récolter de l'argent ailleurs. Donc les impôts d'autres personnes vont augmenter. Non seulement c'est mauvais pour eux, mais des taux plus élevés d'impôts encouragent davantage de gens à éviter de les payer, de manière légale ou pas. Et plus le taux des impôts est élevé, plus les gens font campagne pour bénéficier de niches fiscales ou de concessions, afin de diminuer leur fardeau. S'ils y arrivent, cela déforme encore plus l'activité économique, en éloignant les ressources des services aux usagers pour aller dans l'évitement fiscal, ce qui renforce encore le même cycle.

On trouve des problèmes similaires lorsque les groupes réussissent à faire campagne pour une subvention - par exemple, des subventions publiques pour les producteurs de biocarburant. Encore une fois, cela engendre davantage d'activité économique pour la production de biocarburants. La demande accrue pour les cultures qui peuvent être transformées en carburant fait augmenter leur prix, et les prix de la nourriture augmentent, ce qui rajoute au coût de la vie, qui affecte à son tour les plus pauvres. Encore une fois, les coûts sont dispersés et opaques et les bénéfices se sont concentrés auprès des groupes d'intérêt particuliers avec des intérêts bien définis.

Où ces groupes peuvent encore chercher à bénéficier d'un système d'État-Providence. S'il existe des bénéfices financiers pour les foyers à faibles revenus, par exemple, ceux qui se trouvent juste au-dessus de la tranche d'impôt pourraient améliorer leur situation en faisant campagne pour augmenter le niveau de la tranche. D'autres encore risquent d'essayer de s'appauvrir – ou d'avoir l'air appauvris – juste pour se qualifier.

Faire le compte des dépenses

Comme le remarquait le lauréat du Prix Nobel d'économie Milton Friedman, la construction d'une usine augmente peut-être la richesse publique, mais ce n'est pas le cas si on achète une licence pour un taxi à New York. Et plus la taille du secteur public est grande, ou plus la structure fiscale ou réglementaire est compliquée, plus grandes sont les opportunités pour la recherche de rente – et donc la perte potentielle devient plus grande.

Les entreprises, les individus et les groupes sont susceptibles d'être prêts à investir presque autant dans la recherche de rente que la « rente » qu'ils recevront s'ils y arrivent. La recherche de rente a un coût qui éloigne des ressources d'autres parties de l'économie – souvent en englobant des personnes qui s'expriment aisément, qui ont reçu une éducation et qui sont productives. À cause de ce coût, et de la perte de bien-être dans l'économie à cause de la recherche de rente, le coût total de cette activité peut s'avérer être énorme. Une étude au début des années 2000 estimait que la dépense des groupes d'intérêts sur la recherche de rente aux États-Unis se chiffrait à plusieurs centaines de millions de dollars. Et une autre chose à rajouter, c'est que la recherche de rente est un pari, qui peut ou pas marcher. Et contrairement à de nombreux parieurs, les chercheurs de rente dépensent davantage pour leurs efforts qu'ils ne perçoivent, même s'ils réussissent.

Les coûts financiers imposés par la recherche de rente sur le reste du public ont un effet nocif également. Si les gens pensent que leurs salaires, leur épargne et leur capital acquis par leur travail peuvent leur être dérobés (en impôts ou en prix monopolistiques) par les chercheurs de rente, ils seront moins susceptibles dès le départ de travailler et d'épargner. Ils

investiront moins dans la création de richesse, les entreprises ne recevront pas de capitaux, la productivité sera moindre et encore une fois le grand public y perdra.

Les coûts politiques

La recherche de rente corrompt également le processus politique. La perspective de tirer des bénéfices importants grâce à la recherche de rente encourage des groupes à marchander les votes et le soutien pour que cela ait lieu.

L'intérêt non négligeable qu'ont les chercheurs de rente à faire des concessions dont ils pourront tirer un bénéfice, et le temps et l'énergie qu'ils sont prêts à investir pour les récolter, explique pourquoi le lobbying est un secteur si important, et pourquoi les hommes politiques finissent par leur accorder tellement de monopoles, de réglementations et de concessions. Cela explique également pourquoi ces privilèges ont tendance à rester en place bien après qu'il soit devenu évident qu'ils sont inappropriés et inefficaces, et qu'une réforme est nécessaire.

Avec un pouvoir étatique plus important, il y a davantage d'opportunités pour la recherche de rente et un pouvoir plus important exercé par les hommes politiques alors que les groupes d'intérêt font du travail de pression pour récolter leurs services. Les hommes politiques n'y gagnent pas seulement par le statut qu'ils récoltent en accordant des privilèges aux chercheurs de rente qui leur font pression, mais également par leur capacité à menacer les autres de décisions négatives. Parfois, ce pouvoir peut conduire à une corruption pure et simple, où les hommes et les représentants politiques accordent des privilèges à des groupes d'intérêt particulier en retour d'argent ou de faveurs personnelles, et en mettant des obstacles légaux devant ceux qui ne les soutiennent pas.

Les gains potentiels très importants de la recherche de rente, à la fois pour les chercheurs de rente et pour les hommes politiques, et le déséquilibre entre l'intérêt concentré des gagnants minoritaires et l'impuissance du public majoritaire, pourraient nous faire nous demander

pourquoi la recherche de rente n'est pas devenue endémique dans nos systèmes démocratiques. Malheureusement, la preuve montre que c'est probablement le cas.

8. JOUR DE PAIE POUR LES POLITIENS

Pourquoi avons-nous besoin de législateurs - tous ces représentants et parlementaires que nous aimons tant détester ? La raison principale est simple - c'est plus pratique. Le nombre de choix collectifs auxquels sont confrontés chaque jour les pays avancés rendrait cela bien trop difficile et exténuant si on s'attendait à ce que tout le monde aille voter sur chaque sujet politique. Et le public n'aurait même pas le temps ni la curiosité de faire des recherches et de former des opinions sur tous ces problèmes.

Par conséquent, nous déléguons la compréhension des problèmes, la formation de jugements et la prise de décision à un groupe plus petit et donc plus gérable - nos législateurs professionnels. Nous comptons sur leur diligence, et sur leurs jugements, pour représenter nos opinions et pour prendre des décisions à notre place. Cela veut dire que des décisions peuvent être prises avec beaucoup moins de temps, d'efforts ou d'argent.

Les législateurs et nous

Mais est-ce que les législateurs représentent parfaitement notre opinion ? Les économistes universitaires peuvent l'avoir supposé, mais la plupart des gens (et les hommes politiques eux-mêmes) sont beaucoup moins naïfs. En fait, pour les chercheurs en choix publics, les législateurs ne sont pas différents

de nous : ils ont leurs propres intérêts et opinions qui affectent inévitablement leurs décisions.

Les principes de l'école des choix publics s'appliquent dans les législatures tout comme lors des élections. Dans les systèmes électoraux à partis multiples en particulier, différents partis politiques peuvent avoir à négocier et à former des coalitions dans la législature. Les groupes d'intérêt exercent une pression sur les législateurs, incluant parfois un soutien financier vital. Et l'échange de faveurs est un facteur important dans presque toutes les législatures.

Ainsi, nous ne devrions pas nous attendre à ce que les intérêts des législateurs coïncident tous parfaitement avec ceux des électeurs. En effet, les personnes qui veulent le plus arriver au pouvoir sont souvent celles qui veulent l'exploiter à leur propre avantage, ou alors à l'avantage de leurs amis et de leurs factions, plutôt que pour promouvoir les intérêts du grand public. Il est vrai que le public peut restreindre les hommes politiques en arrêtant de voter pour eux, mais cette forme de contrôle est très faible. Les élections n'ont pas lieu très souvent, les gens votent pour un ensemble de politiques, et ceux qui imposent les sujets principaux d'une élection, ou qui fixent la date de l'élection, ont une influence importante sur son résultat. Pendant ce temps, les électeurs savent que leur propre voix compte peu, et les enquêtes montrent qu'ils sous-estiment foncièrement le coût des activités de l'État, et donc qu'ils sous-estiment leur importance, ce qui donne souvent un très faible taux de participation aux élections. Ce problème explique pourquoi beaucoup de chercheurs en choix publics, en particulier ceux de l'école de Virginie, s'intéressent tellement à la manière dont les États peuvent être retenus par des réformes constitutionnelles ou structurelles.

Le revenu politique des hommes politiques

Comme nous l'avons vu, une idée fondamentale de l'école des choix publics, datant de Black et de Downs, est que la « motivation du vote » est primordiale pour les positions que prennent les hommes et les partis politiques sur des sujets politiques. Les hommes politiques de l'opposition

peuvent avoir de l'influence sur les événements, mais pour avoir un vrai impact, ils doivent être au pouvoir. Et pour être au pouvoir, ils doivent être élus. En d'autres termes, ils ont un intérêt crucial à obtenir des voix. Il se peut qu'ils recherchent le pouvoir pour en faire bénéficier l'humanité, plutôt que pour une quelconque raison vénale, mais même si c'était le cas, leur objectif premier devrait être de récolter des voix.

Pour récolter des voix, les hommes politiques doivent être ce que l'école de Chicago appelle des « médiateurs » entre des intérêts antagonistes – entre, par exemple, des groupes de pression qui demandent des législations et les contribuables et consommateurs qui paient l'addition. Les « frais de médiation » qu'ils gagnent sont les votes, mais s'ils y arrivent, ils peuvent également récolter d'autres formes de « revenu politique ». Il peut y avoir des contributions de campagne généreuses, le statut social et les petits bénéfices du poste, la déférence des fonctionnaires et du public, l'attention publique qui vient du soutien des causes populaires, et le pouvoir d'attirer l'argent et l'emploi dans sa propre circonscription.

Il peut y avoir des implications d'argent liquide également. Avec un statut social vient la perspective d'une carrière lucrative après la politique. Il peut même y avoir des pots-de-vin, que ce soit en argent liquide ou en faveurs, de la part de lobbyistes ou de contractuels publics. Mais cela ne sert à rien de se demander si le fait de vendre une mesure politique avec de l'argent est différent, ou même pire, que de la vendre pour des voix électorales dans une situation d'échange de faveurs.

Les dangers de la motivation du vote

On pourrait penser que la motivation du vote pour les hommes politiques n'est pas très différente de la motivation du profit pour les entrepreneurs dans le marché. L'un a pour but de rassembler de l'argent en donnant au public ce qu'il veut, alors que l'autre a pour but de collecter des voix. Mais encore une fois, nous devons nous rappeler que les choix du marché sont volontaires, alors que les choix politiques requièrent un élément de coercition. Et les voix que les hommes politiques cherchent à récolter

peuvent très bien ne pas refléter les opinions et les préférences du public tout entier.

Par exemple, l'échelle des « frais » payés aux hommes politiques dépendra de la durée accordée par leurs « clients » pour leurs décisions et leur temps au pouvoir. Mais les clients qui paient le mieux seront des petits groupes avec des intérêts concentrés, plutôt que la masse du public peu informée et diffuse. Pour cette raison, les hommes politiques se concentrent sur les exigences des groupes d'intérêt bien organisés et bruyants, et ils leur succombent souvent – peut-être en calculant qu'ils peuvent persuader le public apathique et mal informé d'accepter leur décision.

La motivation du vote amène également d'autres problèmes. Par exemple, les hommes politiques ont une forte incitation à soutenir des dépenses publiques dans leur propre circonscription, même s'ils savent que c'est un mauvais rapport qualité-prix pour le pays entier. L'échange de faveurs, par lequel ils soutiennent des projets tout aussi mauvais dans les circonscriptions de leurs collègues, peut rendre ce mauvais rapport qualité-prix encore plus prononcé. Une législation à usages multiples, conçue pour récolter des voix de nombreux groupes différents, peut avoir le même effet délétère.

Un autre problème, c'est la corruption électorale qui a lieu avant les élections, avec des hommes politiques qui tentent de se faire élire en soutenant plusieurs causes populaires – sans nécessairement expliquer où on trouvera l'argent pour les réaliser. Ce n'est qu'après les élections qu'on explique que les impôts doivent être augmentés. Et il apparaît que les partis politiques deviennent légèrement plus centristes lors des élections alors qu'ils essaient de récolter davantage d'électeurs qui se retrouvent au centre, ce qui donne moins de choix réel au public.

Il est facile de concentrer la dépense publique sur des groupes particuliers, ce qui rend facile en retour de négocier leur voix. Favoriser ces groupes devient encore plus facile quand l'État est large et qu'il a plus de pouvoir et d'argent à sa portée. Mais plus le réseau de faveurs devient grand, moins il est susceptible de refléter les intérêts du public tout entier. Et plus

l'État devient grand, complexe et puissant, plus on trouve d'opportunités de corruption et de pots-de-vin.

Restreindre nos dirigeants

Il reste, bien entendu, la restriction des élections, par laquelle le public peut contrôler les hommes politiques, au moins un peu. Et les médias peuvent dénoncer une véritable corruption. Par ailleurs, la crainte de perdre le pouvoir peut être assez forte pour empêcher les États de ne pas se soucier de pouvoir et d'argent - après tout, si l'opposition était élue, le même jeu d'argent et de pouvoir pourrait être utilisé contre eux.

Ces restrictions restent cependant faibles, et beaucoup de chercheurs en choix publics, en particulier ceux de l'école de Virginie, considèrent que les règles constitutionnelles sont la meilleure façon de restreindre nos législateurs. Si les règles institutionnelles favorisent les titulaires du pouvoir, par exemple, les hommes politiques seront peut-être moins susceptibles d'abuser de leur pouvoir que s'ils peuvent s'attendre à un long mandat. Les limitations de mandats et les primaires ouvertes pour sélectionner les candidats pour la législature peut réduire le pouvoir et l'influence des partis politiques. Le système américain de séparation des pouvoirs rend les échanges de faveurs et les arrangements avec les groupes d'intérêts plus difficiles à faire perdurer, puisqu'ils peuvent être annulés par une autre branche de gouvernement. Mais de la même façon, aux États-Unis, le rôle des comités législatifs, avec leur capacité d'asséner des échanges de faveurs, fonctionne de manière opposée.

Aux États-Unis, le président a un pouvoir significatif, notamment le pouvoir le faire veto aux propositions du Congrès. Encore une fois, cela augmente la possibilité de voir se déchaîner les échanges de faveurs et les mesures d'intérêt particulier - lorsque la proposition est renvoyée au Congrès, une majorité plus importante est requise, ce qui rend plus difficile aux petites minorités de faire avancer leurs intérêts particuliers. Cela rend le travail de pression plus risqué et moins efficace. Cela permet également au président d'affirmer un intérêt national plus large sur les législations qui

favorisent les petites minorités, comme sur les gens qui se trouvent dans une région géographique spécifique, plutôt que sur l'ensemble des consommateurs et des contribuables. De la même façon, cependant, les présidents forts et activistes peuvent utiliser leurs compétences et leur pouvoir pour aller outre les restrictions constitutionnelles et mettre en place leurs propres initiatives d'échange de faveurs.

La justice, de la même manière, peut restreindre les hommes politiques et les empêcher d'agir en dehors du cadre légal – ou encore au-delà des règles de justice communément admises, même si la loi votée dans la législature contredit ces notions plus ténues. Des nominations à vie, et des manières non politiques de choisir les juges, peuvent chacune donner à la justice plus d'autonomie face aux législateurs et rendre les juges plus susceptibles de contredire la législature, ce qui réduit à nouveau le pouvoir de médiation des hommes de l'État. Mais quand les nominations juridiques sont effectuées au sein du processus politique, il est davantage probable que les juges soient politisés, et que des candidats « de l'ombre » (qui semble être indépendants mais ne le sont pas) soient nommés, ou que des candidats centristes attirent le soutien des deux côtés soient nommés plutôt que d'autres candidats véritablement indépendants.

En tout état de cause, il existe des limites à l'étendue de l'exercice de la responsabilité judiciaire des juges. Leur fonction principale est de la respecter. Et en faisant cela, ils peuvent se retrouver à appliquer les marchandages législatifs qui ont été négociés par les hommes politiques, qui ont des intérêts personnels qui peuvent ne pas refléter ceux du grand public.

9. MOTIVER LES BUREAUCRATES

Un autre aspect important du processus politique est la bureaucratie – les fonctionnaires et autres représentants publics qui travaillent dans les ministères, les agences, les corps publics et l'administration locale. Ils sont tous nécessaires pour traduire les décisions des législateurs en actions pratiques, et pour appliquer des politiques larges de manière appropriée à des cas particuliers. Mais encore une fois, jusqu'à quel point pouvons-nous compter sur eux pour faire ce travail dénué de passions, plutôt que de laisser leurs propres intérêts personnels intervenir ?

Pas loin, selon les chercheurs en choix publics. Gordon Tullock, lui-même un ancien fonctionnaire des affaires étrangères, a écrit un article sur ses expériences dans la bureaucratie. Cela a beaucoup influencé James Buchanan, qui a formulé une théorie selon laquelle les bureaucrates ont un intérêt considérable à faire agrandir la taille et la portée de l'État. Un autre auteur de l'école de Virginie, William A. Niskanen, a repris ce thème, en insinuant qu'une grande partie de la motivation pour les fonctionnaires était la taille de leurs propres budgets, puisque cela vient avec beaucoup d'autres avantages personnels.

C'est en contraste total avec l'approche traditionnelle des économistes du bien-être, qui pensaient que les hauts fonctionnaires étaient simplement objectifs et travaillaient dans l'intérêt général, dans une recherche impartiale de l'intention de la législation qu'ils ont été chargés d'administrer. Dans la

perspective de l'école des choix publics, le choix rationnel s'applique tout autant aux bureaucrates qu'à n'importe qui d'autre : dans la limite de leur pouvoir et de la structure institutionnelle, ils essaient de maximiser leurs ambitions personnelles. Ils peuvent bien chercher à faire un bon travail et à servir le public avec diligence, mais comme nous tous, ils recherchent également un revenu, de la richesse, des facilités, une titularisation, de l'ancienneté, du loisir et du confort, et dans leur cas, peut-être également un pouvoir discrétionnaire et une certaine déférence.

Dans la bureaucratie, il y a un éventail étendu pour ce genre de d'activités cupides, en partie parce que la productivité des fonctionnaires peut être difficile à définir. Contrairement à la production du marché, où le succès se mesure en termes de profit ou de perte, la performance des fonctionnaires est difficile à contrôler, car elle se base sur des objectifs qui sont souvent vagues – comme la notion mal définie « d'intérêt général ». Ainsi, nous ne devrions pas être surpris de voir des bureaucrates passer également du temps à la recherche de leurs propres objectifs. En effet, on parle souvent du problème de principal-agent dans les entreprises privées. Au final, il existe des mécanismes pour que les principaux (les actionnaires) tiennent les agents (les gérants) responsables – à travers la vente d'actions, les rachats, la nomination d'un nouveau bureau, le développement de nouvelles formes de gouvernement d'entreprise, et à travers une concurrence dans le marché avec des entreprises qui sont mieux dirigées. Ces mécanismes ne marchent pas parfaitement mais ils sont beaucoup plus efficaces que les mécanismes par lesquels les principaux (les électeurs) peuvent tenir les agents (les fonctionnaires) responsables à travers des élections quinquennales et les actions des représentants politiques.

Les fonctionnaires et les budgets

Lorsqu'on regarde ce que les fonctionnaires recherchent, Niskanen suggérait que la *maximisation du budget* fournissait une bonne explication. Cela s'apparente à l'objectif de profit dans le contexte du marché. Et cela fournit une simple procuration pour toutes les autres choses qui vont avec un large

budget croissant - comme la sécurité de l'emploi, les perspectives de promotion, les augmentations de salaire et ainsi de suite.

Dans la poursuite de ces avantages, les bureaucrates sont juste des participants dans le processus politique comme n'importe quel autre groupe d'intérêt - et ils n'ont pas le problème du passager clandestin parce que leur groupe est si bien défini qu'ils peuvent facilement garder les avantages de leur travail de pression pour eux-mêmes.

Ils dépendent, bien sûr, du soutien des hommes politiques pour leurs budgets. Mais, peu importe la manière dont leur budget est décidé, selon Niskanen, ils sont capables de maximiser leur propre avantage. Si les conditions budgétaires sont aisées, ils peuvent tout simplement prendre de nouvelles fonctions et exiger plus d'argent pour faire face à l'augmentation de la productivité. Dans des conditions serrées, ils peuvent limiter leur productivité et s'assurer que l'argent reste avec eux plutôt que d'être dépensé sur des projets.

Dans tous les cas, selon Niskanen, ils arrivent à s'accroître eux-mêmes au-delà de la taille et de l'échelle qui serait souhaitée par un électeur médian ou un homme politique moyen. Les bureaucrates n'ont pas d'intérêt personnel à épargner de l'argent, et ils sont plus qu'encouragés à inventer de nouvelles sources de travail et des programmes sociaux. Et les bureaucrates savent qu'il est difficile pour les hommes politiques de faire marche arrière sur une politique à laquelle ils se sont engagés, même si le coup bureaucratique augmente bien au-delà de leurs anticipations originelles. Encore une fois, cela donne à la bureaucratie une marge de manœuvre considérable pour négocier face à l'assemblée.

Les bureaucrates peuvent également résister aux réductions budgétaires en menaçant de réduire le financement de services de première nécessité : Gordon Tullock parlait du service douanier fédéral des États-Unis, qui a répondu aux réductions budgétaires en limogeant tous les inspecteurs douaniers de premier plan, mais aucun dans leurs autres services.

Les sources du pouvoir bureaucratique

Le fait que la législation est généralement assez vague donne à la bureaucratie beaucoup de pouvoir discrétionnaire. Certains chercheurs en choix publics suggèrent que les hommes politiques préfèrent cela : ils préfèrent passer des lois vagues et mettre en place des agences à l'instinct de conservation, plutôt que de passer des lois détaillées que leurs adversaires pourraient faire annuler s'ils étaient élus. Peu importe la raison, cette grande zone d'incertitude dans la loi donne aux bureaucrates un champ étendu pour définir leur propre productivité et exiger les budgets qui s'ensuivent.

Selon Niskanen, les hommes d'affaires sont examinés par les consommateurs et les analystes bien informés, mais ce n'est pas le cas des bureaucrates. Le fait-même que les bureaucrates sont beaucoup mieux informés sur leur domaine particulier que l'homme politique moyen veut dire que les hommes politiques ne peuvent pas contrôler la bureaucratie de manière efficace. Et ce monopole de connaissances privilégiées sur leur propre fonction leur permet d'utiliser la stratégie de « groupage » pour protéger leurs empires : en étant opaques quant aux éléments de leur fonction qui pourraient être diminués ou coupés, ils présentent aux hommes politiques un seul ensemble que ces derniers ne peuvent que prendre ou laisser.

Les fonctionnaires sont également susceptibles de concevoir, promouvoir et soutenir des initiatives politiques complexes qui augmentent l'envergure de leur discrétion et les aident à cacher la manière dont leur budget est dépensé, ce qui ajoute à la confusion des hommes politiques qui sont censés les contrôler.

Puisqu'ils travaillent de si près avec les hommes politiques, on trouve même la menace selon laquelle les fonctionnaires pourraient donner une leçon à leurs maîtres politiques en divulguant des renseignements préjudiciables, une menace qui encore une fois pourrait les aider à résister des tentatives de réductions budgétaires. Et plus le gouvernement accroît, et plus le nombre de décisions que les hommes politiques doivent prendre

augmentent, le plus de chance il y a que les hommes politiques prennent de mauvaises décisions qui pourraient les embarrasser plus tard.

Les fonctionnaires peuvent également compter sur le soutien politique des groupes d'intérêt qui dépendent des subventions et des programmes qu'ils mettent en place, et qui voudraient presque certainement voir leurs budgets augmenter; et ils peuvent compter sur le soutien des entreprises commerciales qui fournissent des produits et des services aux programmes que les organismes mettent en place. Une autre source potentielle de pouvoir bureaucratique, c'est le pouvoir de voter des fonctionnaires eux-mêmes. Et si le gouvernement emploie un quart ou un tiers de la masse salariale, comme c'est le cas dans beaucoup de pays, les fonctionnaires et leurs personnes à charge forment un immense bloc électoral qui est de manière générale susceptible de favoriser davantage de bureaucratie gouvernementale et des budgets gouvernementaux plus grands.

Restreindre la bureaucratie

Quelles techniques risquent d'aligner les intérêts bureaucratiques avec ceux du public, même avec ceux des hommes politiques? Une idée serait peut-être d'introduire une mesure de compétition entre les différents organismes. Ils pourraient être obligés à faire une offre face au secteur privé pour fournir des services : une technique répandue pour des fonctions comme la récolte d'ordures ou l'entretien des autoroutes. Ou alors un grand organisme peut être divisé en plusieurs organismes régionaux, ce qui permet de comparer leur performance (comme c'est souvent le cas pour le maintien de l'ordre, par exemple).

Les organismes pourraient, par exemple, n'être payés qu'au résultat, plutôt que par des subventions en bloc qu'ils utilisent comme ils le souhaitent. Mais cela veut dire tenter de mettre un prix sur la production qui est difficile à définir, ni même à mesurer. Même l'idée de laisser les organismes concourir avec des fournisseurs privés est problématique : cela requiert qu'un autre organisme public passe en revue et décerner des

contrats, et l'expérience nous apprend que les organismes publics ne sont pas très forts en la matière.

Des questions plus récentes

La vision assez sombre de la bureaucratie de Niskanen, cependant, a été mise à mal par de nouvelles techniques comme la théorie de jeux, et à davantage de remise en question.

Certains chercheurs modernes en choix publics disent que les hommes politiques ont en fait beaucoup de pouvoir pour contrôler les fonctionnaires. Ils peuvent les punir par le biais de réductions budgétaires et de sanctions professionnelles. Ils peuvent les harceler avec des enquêtes. Ils peuvent menacer de les dénoncer et de les humilier publiquement si l'incompétence ou l'inconvenance bureaucratique fait surface : le seul fait d'en punir quelques-uns peut être suffisant pour que les autres se tiennent au carreau. Ils peuvent menacer de passer des lois pour juguler les organismes qui s'égarer au-delà de leur dossier légitime. Ils peuvent également encourager de nouvelles législations, avec pour but d'augmenter les critères et les performances pour empêcher des excès bureaucratiques.

Ainsi, la gestion d'une bureaucratie ne requiert peut-être pas un contrôle minutieux. Néanmoins, les hommes politiques sont peut-être plus doués pour exercer un contrôle minutieux de la bureaucratie que Niskanen et d'autres le pensaient au départ. Les organismes ont tendance à être régulés non pas par la législature entière, mais par des comités spécialistes. Les législateurs qui font partie de ces comités sont susceptibles d'être experts dans les fonctions gouvernementales qu'ils gèrent aussi bien que les fonctionnaires qu'ils surveillent.

Et pourtant, des tentatives pratiques de faire reculer une bureaucratie croissante a échoué dans beaucoup de pays. Il est beaucoup plus facile pour les hommes politiques de créer de nouveaux organismes que de les abolir ou de les juguler. Et il est plus avantageux politiquement d'accroître que de couper. Une bureaucratie en expansion, on pourrait penser, n'est qu'un symptôme de choses qui sont fondamentalement fausses dans la manière

dont notre système démocratique fonctionne. Et ce dont nous avons besoin pour réparer ces maux, comme insistent beaucoup de chercheurs en choix publics, ce sont des contrôles constitutionnels beaucoup mieux aiguisés.

10. LE RÔLE DES CONSTITUTIONS

La logique de l'école des choix publics ne nous condamne pas à être exploités de manière inévitable par les groupes d'intérêt, nos législateurs ou la bureaucratie. L'approche de la branche des choix publics de l'école de Virginie s'intéresse particulièrement au rôle des constitutions comme moyen par lequel les gens peuvent se protéger de ces abus. Et elle explore le genre de constitution que des individus rationnels tout en ayant des intérêts personnels pourraient créer pour se faire.

Dans *The Calculus of Consent*, Buchanan et Tullock commencent par expliquer pourquoi nous avons besoin de gouvernement en premier lieu. L'anarchie, selon eux, n'est pas un état désirable. Les individus faibles seraient maltraités par les plus forts, là où même les plus forts préféreraient une paix productive à une menace d'hostile venant d'autrui qui serait constante et destructive. Dans ces circonstances, l'institution de l'Etat évolue simplement alors que les gens forment des accords entre eux pour échapper à l'anarchie.

En se mettant d'accord sur une retenue mutuelle, les individus peuvent réduire leur exposition à la domination des autres; en se mettant d'accord sur une protection mutuelle, ils peuvent s'épargner le coût élevé de l'auto-défense; et en se mettant d'accord sur une action collective, ils peuvent entreprendre des projets constructifs qui seraient trop grands à entreprendre seuls.

Mais on n'a pas besoin d'une réunion physique de tout le monde pour arriver à cet accord. Buchanan et Tullock l'analysent comme le résultat d'une série innombrable d'accords entre des individus. Ce réseau d'accords s'accroît pour former un système non planifié (tout comme une série innombrable de décisions au tribunal s'ajoutent pour devenir le système de droit coutumier, ou une série innombrable d'échanges bilatéraux forment un marché. On peut avoir l'impression que c'est conçu consciemment, mais en fait cet ordre social apparaît et accroît naturellement des actions d'individus rationnels et ayant un sens de l'intérêt personnel.

Les coûts de la prise de décision

Et personne n'est obligé d'accepter ce réseau d'accords. Buchanan et Tullock considéraient que cet accord serait entièrement volontaire. Afin de faire partie de l'accord social général et de partager ses avantages, les individus devront peut-être accepter de freiner leur propre comportement, mais ils estimeront que c'est mieux que de vivre dans l'anarchie. Donc l'accord sera complètement unanime : on ne peut forcer personne à accepter un accord qui risque de les pénaliser, tout comme on ne peut forcer personne à accepter une affaire peu intéressante dans le marché libre.

Les problèmes commencent lorsqu'on décide exactement quelles actions collectives doivent être entreprises. Là où une telle action pourrait en effet promouvoir l'entraide, cela pourrait également être utilisé pour exploiter les minorités. Il n'y a pas de possibilité d'exploitation si les décisions collectives doivent être unanimes, puisque n'importe qui que cela menacerait y ferait tout simplement veto. Mais l'unanimité engendre des coûts élevés de prise de décision : cela peut s'avérer très difficile d'arriver à un accord sur presque tout si chaque individu a la possibilité de presque tout bloquer. Les coûts externes d'une exploitation potentielle peuvent être évités, mais cette règle d'unanimité peut également dire qu'on laisse passer des profits qui pourraient découler de l'action collective parce qu'on n'arrive pas à se mettre d'accord. Au contraire, bien entendu, une règle qui requiert un

peu moins que l'unanimité pourrait rendre les décisions plus faciles, mais risquerait de conduire à l'exploitation des individus.

Pour Buchanan et Tullock, une manière de se défaire de ce problème, c'est d'avoir un processus à deux étapes. La première étape, c'est l'étape constitutionnelle, pendant laquelle les gens se mettent d'accord sur des sujets qui nécessitent des décisions collectives, et qui établit les règles à partir desquelles les futures décisions doivent être prises. Seulement lorsque l'ordre du jour et les règles de prise de décisions sont établies pouvons-nous passer à la deuxième étape, qui consiste à prendre des décisions à propos de ce qui est à faire. L'étape constitutionnelle s'intéresse à ce qui doit être fait et de quelle manière; après cela, nous nous intéressons aux choix que nous devons faire à proprement parler. Par exemple, pour Buchanan et Tullock, les foreurs pétroliers peuvent se mettre d'accord pour qu'un gisement de pétrole soit géré en commun, et que les décisions des droits d'extraction soit prises communément; mais en second lieu, il se peut bien qu'ils ne soient pas d'accord sur les quotas qui leur sont attribués lorsque ces décisions sont prises.

L'accord constitutionnel, selon Buchanan et Tullock, est nécessairement unanime; aucune personne rationnelle qui garde un propre intérêt n'accepterait d'adopter une série de règles de prise de décision dont elles pensent qu'elles donneraient lieu à des décisions à venir qui les exploiteraient. Ce type d'unanimité peut sembler difficile à avaler, mais en général les gens seront contents d'arriver à un accord pour jouir de la protection de la société et échapper à l'anarchie; et puisque personne ne sait vraiment de quelle manière les décisions à venir les affecteront, tout le monde est susceptible d'insister sur le même genre de vérifications et de protections.

Le contenu de la constitution

Une des choses qu'une constitution doit décider, c'est la majorité qui est utilisée pour prendre des décisions collectives à venir.

Les gens ont tendance à penser de manière naturelle qu'une majorité simple serait le bon ordre pour prendre des décisions de groupes. Après tout, s'accorder avec la majorité, c'est ce que nous faisons pour la plupart des décisions que nous prenons tous les jours avec nos amis et nos collègues. Mais il existe beaucoup d'ordres électoraux et il n'y a rien de génial à propos de la majorité simple des suffrages exprimés. En effet, lorsqu'une compagnie forme sa constitution, elle aura des règles électorales différentes pour différents types de décisions. Les clubs suivent la même procédure. Un groupe de 51% de la population n'aura pas l'air d'avoir une légitimité plus grande qu'un groupe de 49%; pourtant, dans les suffrages de majorité simple, le premier groupe domine le second.

Buchanan et Tullock suggèrent qu'il serait peut-être cohérent d'insister sur des majorités plus larges, ou plus « qualifiées », pour certains votes, particulièrement là où on trouve un risque élevé que des groupes minoritaires soient exploités, et où l'étendue potentielle de l'exploitation pourrait être sévère. En effet, ils pensent que les individus rationnels insisteraient pour établir de telles protections constitutionnelles. Pendant l'étape constitutionnelle, les individus font face à une incertitude future : ils ne savent pas quelles propositions politiques feront surface, et si elles passeront ou pas; donc ces mêmes individus voudront se protéger de la possibilité de pertes énormes aux mains de la majorité. Ces individus pourraient accepter que le besoin d'unanimité pour chaque vote soit trop encombrant; mais une majorité qualifiée, par exemple les deux tiers, pourrait s'avérer cohérente pour prendre des décisions potentiellement très préjudiciables.

Une constitution rédigée par des individus intéressés par eux-mêmes mettra aussi des limites sur les pouvoirs des législateurs. Bien qu'il soit cohérent de nommer des représentants pour prendre des décisions, plutôt que le public se débattre avec les détails de chaque proposition, il serait très dangereux de donner aux hommes politiques élus un pouvoir de décision complet. Non seulement cela veut dire que les individus et les minorités pourraient essuyer des préjudices graves suite aux décisions de la législature; mais nous savons également par expérience que le pouvoir corrompt, et

qu'on ne peut pas faire trop confiance aux représentants avec ce pouvoir. Ainsi, une constitution devrait limiter ce que les législateurs, mais aussi les bureaucrates, peuvent décider.

La constitution fiscale de Buchanan

Selon Buchanan, on a besoin de contrôles tatillons sur la politique fiscale, puisque c'est un domaine dans lequel les décisions prises à la majorité peuvent poser des problèmes particulièrement sévères aux groupes minoritaires. Ainsi, les règles fiscales devraient être définies et déclarées dès le début (et les individus rationnels feront en sorte que ce soit le cas). On pourrait imaginer, par exemple, que les plus pauvres votent en faveur d'un code des impôts qui ajoute un fardeau plus lourd sur les riches; mais les constitutions sont censées perdurer (le fait de les renégocier tout le temps serait bien trop pénible) et avec une dose raisonnable de mobilité sociale, personne ne sait bien où on pourrait se retrouver après quelques années. Il se peut que vous soyez dans le groupe majoritaire maintenant, mais cela ne va pas forcément durer. Le choix rationnel, pour les riches comme pour les pauvres, c'est de soutenir un système fiscal qui traite tous les groupes avec égalité.

C'est la même chose avec la dépense publique. Buchanan pense qu'on ne s'accorderait que d'une dépense publique pour des avantages offerts à tous lors de l'étape constitutionnelle. Il serait inutile de fausser les règles pour favoriser votre propre groupe si vous risquez de ne plus en faire parti dans quelques années. Ceci, comme l'admet Buchanan, se trouve très loin de là où nous nous trouvons, puisque tant de dépense publique a été accaparée pour les avantages seuls de groupes d'intérêt particuliers. Il serait difficile d'arriver à une constitution sans discrimination à partir de là où nous nous trouvons, même s'ils pense que les individus rationnels devraient être pour; peut-être que certains de ces groupes, comme ceux qui reçoivent des aides sociales, devraient être amadoués avant qu'on ne puisse mettre des clauses de non-discrimination en place.

Buchanan pense que des règles fiscales constitutionnelles raisonnées limiteraient la totalité de la charge fiscale, et permettrait de s'assurer que la base sur laquelle l'impôt est levé ne peut pas être manipulée pour bénéficier à des groupes particuliers. En effet, il devrait y avoir des règles sur l'étendue du fardeau fiscal et les avantages de la dépense publique pourraient être déplacés entre différents groupes. Il devrait alors y avoir un budget équilibré, pour que les générations ne puisse pas jouer avec le temps, en s'accordant des avantages aujourd'hui et en laissant aux générations futures la charge de les régler. Les impôts devraient être réservés à au but-même pour lequel ils sont perçus. Il devrait y avoir des règles strictes sur la propriété foncière et la portée avec laquelle l'Etat pourrait ronger cette dernière. Et il devrait y avoir des règles sur la production d'argent faite par le gouvernement pour que la monnaie ne puisse pas être dévaluée (une sorte d'impôt caché aux public, qui fait du mal à certaines personnes (comme ceux qui économisent) beaucoup plus que d'autres (ceux qui sont endettés)).

Sans des règles unanimes de ce genre, selon Buchanan, il y a un risque constant d'hyper-expansion de l'Etat, en favorisant certains groupes, en mettant le fardeau sur d'autres et en sapant les perspectives de gain.

Le fédéralisme

Une autre manière de limiter le pouvoir, c'est de la diviser, et l'Ecole de Virginie tient beaucoup à ce genre de pouvoir local et de fédéralisme. Il y a un compromis entre les coûts et les avantages de la prise de décision de manières centralisée et locale. Il est plus facile de prendre des décisions dans des petits groupes que dans des grands, donc il apparait cohérent de prendre des décisions de manière aussi localisée que possible. Les gouvernements nationaux ont peut-être l'air impressionnants, mais la taille-même de leur électorat rend la tâche d'arriver à des accords plus difficile.

Il existe également un autre facteur : l'homogénéité de la population. Il sera nettement plus facile d'arriver à des accords si l'électorat partage des buts, des valeurs et des approches en commun, que dans une population qui a des avis et des opinions diverses et variées.

Si une population est extrêmement grande et hétérogène, il se peut bien qu'il ne soit pas du tout possible d'arriver à des décisions à propos de beaucoup de choses. Dans ce cas, il vaut mieux laisser les choix à prendre à l'action privée plutôt que publique. Les Etats-Unis sont peut-être un bon exemple d'une société avec une population si grande et avec autant de diversité. Cependant, si une population est petite et homogène, les accords seront plus faciles et nous devrions nous attendre à ce que les décisions soient prises collectivement (comme c'est généralement le cas, par exemple, dans les petites sociétés de Scandinavie).

Bien entendu, il y a des décisions qui ne peuvent être prises qu'au niveau national : la politique économique nationale, par exemple, ou la disposition du réseau de défense nationale. Il existe aussi des politiques qui pourraient être bonnes pour une région géographique mais causer des problèmes pour une autre (comme par exemple lorsqu'un nouveau développement industriel pollue l'eau qui coule en aval dans les villes.

De manière générale, cependant, il vaut mieux faire des choix politiques de manière aussi localisée que possible. Certaines décisions, après tout (comme celle d'accorder ou non une licence à une boîte de nuit) ont un impact purement local, donc il est inutile d'essayer de trouver un accord général au niveau national. Les systèmes fédéraux permettent également d'adopter les structures, les services, les lois et les régulations gouvernementales aux besoins de la localité.

Un autre avantage du provincialisme, c'est qu'il est possible d'y échapper si cela ne vous plaît pas. Si la majorité locale menace de vous exploiter, vous pouvez tout simplement vous installer ailleurs. Il se peut que ce ne soit pas agréable ou facile, surtout si vous avez des racines profondes dans une localité; mais le fait que c'est possible limite la capacité des autorités locales d'exploiter les minorités.

Les problèmes et les principes

La perspective constitutionnelle de l'Ecole de Virginie ne convainc pas tout le monde. Beaucoup de critiques avancent que les gens ne sont pas aussi

réticents à presque des risques que Buchanan et Tullock les dépeignent, et qu'il se peut bien qu'ils considèrent que les avantages potentiels énormes des décisions collectives valent la peine de payer des impôts plus élevés.

Et le fait est que nous avons des constitutions et des conventions qui n'ont pas été choisies par le consentement unanime de tous. Les gens se retrouvent aujourd'hui contraints par de vieilles règles constitutionnelles établies par leurs ancêtres, pour lesquelles ils n'ont rien eu à redire.

Beaucoup de constitutions dans le monde ont été établis par des majorités faibles, ou ont été détournées par des groupes d'intérêt, ou alors elles peuvent être amendées par des majorités simples dans la législature. Les décisions prises à la majorité dans le parlement britannique de nos jours, par exemple, ont changé les pouvoirs de la Chambre des Lords, et cédé beaucoup de fonctions aux institutions de l'Union Européenne, dans chercher quelque permission du public britannique, unanime ou autre. Et le parlement est souverain : il n'existe pas de retenues constitutionnelles sur son pouvoir d'imposer des impôts ou de confisquer la propriété privée. Pourtant, le fait que la plupart des gens font le choix de ne pas émigrer ne peut pas être pris comme preuve qu'ils sont d'accord avec la constitution de manière « tacite ».

Néanmoins, la théorie constitutionnelle de l'école de Virginie a apporté un changement décisif à la théorie économique et politique. Les économistes pensaient auparavant qu'ils savaient comment concevoir des initiatives politiques audacieuses pour augmenter le bien-être total de la société. Mais l'école de Virginie montra que les économistes ne pouvaient pas savoir tous ce que pensaient les individus, ni s'ils estimaient les changements de politique. La seule manière de le savoir, c'est de leur demander s'ils vont mieux; et même dans ce cas, on ne peut pas comparer la perte de quelqu'un avec le gain d'un autre. Ce n'est que si l'accord est complet qu'on peut dire de manière sûre que ce nouvel agencement est avantageux. Et lorsque nous regardons une constitution durable qui décide la manière dont les politiques à venir seront décidées, c'est une chose particulièrement importante sur laquelle il ne faut pas se tromper.

11. LES ACCOMPLISSEMENTS ET LES PROBLÈMES

L'école des choix publics a beaucoup changé la manière dont les économistes, les politologues et peut-être même le public perçoivent les mécanismes du processus politique. Elle explique la manière dont la mécanique de nos institutions politiques, et les intérêts personnels que cela implique, forment les décisions qui sont prises au nom du public. Des questions restent sur l'étendue par laquelle cette approche est en adéquation avec le monde réel, surtout lorsqu'il existe tellement de systèmes politiques, mais peut-être que cela montre que l'école des choix publics est une toute jeune discipline, avec beaucoup de potentiel devant elle.

Quelques accomplissements

L'école des choix publics a sans aucun doute réussi à remettre en question les hypothèses automatiques selon lesquelles l'intervention étatique est la meilleure solution contre les « défaillances du marché ». Elle nous rappelle que les « défaillances de l'État » existent également, et que des lacunes comme les monopoles, l'information imparfaite et le fait que certaines actions ont des effets inverses sur une tierce personne, ont lieu plus souvent en politique que dans le marché. Le processus même de prise de décision publique serait à perfectionner, car il est déformé par les particularités des systèmes électoraux, du vote tactique, du pouvoir coalitions de groupes

d'intérêt, et des intérêts personnels des législateurs et des représentants politiques. Dans beaucoup de cas, nous devrions tout simplement accepter la réalité du marché et ne surtout pas utiliser l'appareil de l'État pour intervenir.

L'école des choix publics a également mis à mal l'hypothèse des économistes selon laquelle « l'intérêt général » est quelque chose qui peut être identifié par des experts et accompli grâce à une politique éclairée. Au contraire : il existe tout autant d'opinions sur « l'intérêt général » qu'il existe d'individus, et les avis et les valeurs de ces individus les regardent et ne peuvent pas être ajoutés, soustraits ou arrondis avec une formule arithmétique.

Un autre accomplissement des choix publics, cela a été de recentrer l'attention sur les mécanismes du gouvernement, et de nous inviter à remettre en question le degré d'avantage de nos institutions politiques. Cela clarifie la nature, les origines et les effets plus répandus de ce phénomène alors que les groupes d'intérêt, les coalitions, les échanges de vote, la recherche de rente, l'accroissement du gouvernement, les votes tactiques, et l'ignorance rationnelle des électeurs. Sa convergence sur l'intérêt personnel des électeurs, des législateurs et des représentations politiques aide à expliquer pourquoi le public est si sceptique à propos de la politique. Il nous montre la manière dont la nature des institutions politiques sous lesquelles nous vivons a un impact important sur la manière dont les choix collectifs sont faits. Il démontre la manière dont les institutions politiques échouent si souvent. Et il nous rappelle qu'il existe des alternatives, telles qu'une majorité électorale qualifiée et un scrutin alternatif ou des systèmes électoraux transmissibles, et des réformes constitutionnelles, qui peuvent aider à minimiser la défaillance gouvernementale.

Une question d'intérêt personnel

Néanmoins, d'autres aspects des choix publics restent plus controversés. Certaines personnes, par exemples, se demandent si la notion d'individualisme rationnel qui la soutient est une bonne description de la

nature humaine. Après tout, nous sommes des animaux sociaux, et notre contexte animal et social forme ce que nous faisons et ce que nous pensons. Il y a un fort élément génétique à notre personnalité, sur lequel nous n'avons peut-être qu'un contrôle limité. Nous travaillons en groupes : ainsi, beaucoup de gens critiquent le secteur financier pour son « esprit grégaire » dans la poursuite de tendances d'investissement. Beaucoup, peut-être même la plupart, des choix que nous faisons sont instinctifs, ou alors le résultat naturel d'années de pression sociale, plutôt que le produit d'un calcul rationnel. Sommes-nous vraiment rationnels, et en tant qu'individus, comme l'imaginent les intellectuels des choix publics ?

Ou encore une fois : la politique est-elle même le fruit d'échanges entre individus rationnels ayant pour but de s'avantager? Est-ce en fait une histoire de pouvoir, par le biais duquel différents individus et groupes essaient de forcer les autres à respecter leurs souhaits? Les chercheurs en choix publics disent que c'est le premier cas (ou alors au moins que le second est le résultat du premier cas), mais ils portent beaucoup de leur attention sur le second cas, en explorant le pouvoir des majorités et des groupes d'intérêt concentrés.

La question de savoir pourquoi des individus censés être rationnels font même l'effort d'aller voter reste une question pertinente, puisqu'il est extrêmement peu probable qu'un seul vote soit décisif lors d'une élection (et même si c'était le cas, les conséquences de ce vote pour cet individu sont très incertaines). Avons-nous peut-être besoin d'une explication plus approfondie que ce que l'approche économique peut nous apporter, quelque chose tiré de la psychologie sociale humaine?

En réponse, les intellectuels des choix publics qu'il n'est pas très important de savoir la manière ou l'origine des motivations des gens. Ce qui importe, c'est que nous avons des valeurs, des motivations et des désirs et que nous cherchons à les maximiser, peu importe ce qu'ils sont. Nous voulons peut-être fait partie de la foule ; ou alors nous aspirons peut-être à aider nos compatriotes, ou à vivre honorablement, ou à avoir une quantité innombrable d'ambitions nobles. En poursuivant ces objectifs, nous nous intéressons à nos propres désirs (à nos propres intérêts). Il se peut bien que

nous nous rendions plus appauvris en donnant de l'argent à une œuvre caritative pour ceux qui en ont besoin; nous nous considérons encore mieux de l'avoir fait. Les intellectuels des choix publics ajoutent qu'il est prudent d'émettre l'hypothèse selon laquelle l'intérêt personnel serait le facteur de motivation d'un système politique (bien qu'il ne motive pas tous les gens tout le temps dans toutes situations).

Les problèmes constitutionnels

Il existe encore d'autres questions. Si les hommes politiques (et, à cet égard, les électeurs) sont vraiment intéressés, est-ce qu'un ensemble de règles constitutionnelles pourra les restreindre et aligner leurs intérêts avec ceux du public? Buchanan pense qu'il y a beaucoup de bon dans la constitution américaine (comme la division des pouvoirs en deux assemblées législatives, un président et la justice, et le fait que la majorité qualifiée de la législature vote sur les vetos présidentiels et les amendements constitutionnels. Cependant, la politique américaine est pleine d'échange de vote et de recherche de rente, et le rôle et le pouvoir des législateurs et des représentants politiques continue à accroître. Selon Buchanan, c'est plutôt une « anarchie constitutionnelle » qu'un gouvernement restreint.

Certaines critiques ont des inquiétudes plus générales à propos de l'attention particulière que porte l'Ecole de Virginie aux constitutions. Même la constitution américaine ne fait pas l'unanimité. Pouvons-nous vraiment suggérer que des gens qui n'ont pas voté pour y consentent de manière tacite? La triste vérité, c'est que les populations supportent un certain nombre d'injustices politiques pour une durée très longue. La pression sociale de se conformer, et peut-être la force de l'autorité, restent fortes. Une révolution est peut-être nécessaire pour échapper à l'anarchie constitutionnelle, mais les élites actuelles n'ont aucun intérêt à la conduire; et les intérêts diffus du public signifient qu'il n'y a peut-être pas d'étincelle pour démarrer des réformes.

Et est-ce que les gens, en essayant d'échapper à l'état d'anarchie, seraient aussi inquiets à l'idée de donner du pouvoir aux gouvernements que

les théoriciens constitutionnels de l'École de Virginie? Est-ce que les gens seraient susceptibles de prendre le risque de se faire exploiter à l'avenir, pour s'accorder les avantages évidents et importants de l'action collective?

Il y a des questions que l'économie expérimentale aide à résoudre. Par exemple, il y a une théorie connue de John Rawls qui dit que si les gens devaient choisir un aménagement social sans y connaître leur place, ils choisiraient celui avec un revenu minimum élevé plutôt que de prendre le risque de vivre dans une pauvreté abjecte. Mais des expériences de Norman Frohlich et d'autres en 1987 montrèrent que les étudiants ne choisissent jamais cet aménagement : ils sont beaucoup plus susceptibles de préférer une société où la moyenne des revenus est maximisée (quoique avec un plafond, mais un plafond moindre). En d'autres termes, ils sont prêts à prendre des risques en ce qui concerne leur avenir. Donc, contrairement à Buchanan et Tullock, les gens ne sont-ils pas prêts à prendre des risques dans des aménagements constitutionnels également?

Une école des choix publics intéressée ?

Une autre critique qui a été émise à l'encontre des défenseurs de la théorie des choix publics est qu'ils amènent eux aussi leurs propres intérêts dans la discipline. Beaucoup de chercheurs en choix publics (James M. Buchanan, William A. Niskanen et Gordon Tullock de l'école de Virginie, et Gary S. Becker et George J. Stigler de l'école de Chicago, pour n'en nommer que quelques-uns) se considéreraient comme des libéraux (au sens européen plutôt qu'américain). Donc les restrictions de l'État qu'ils proposent ne sont-elles pas qu'une aversion pour le pouvoir étatique?

Leur réponse serait simple. Les chercheurs en choix publics savent bien que les marchés ne sont pas parfaits, mais ils révèlent que l'action publique a aussi des défauts. Il est assez facile de démontrer que l'effet ultime du scrutin majoritaire, et la présence des groupes d'intérêt, de la recherche de rente et de tout le reste, est de créer un secteur public qui est trop important et inefficace. Ce n'est pas une déclaration politique, mais une question de fait pratique et économique. Leur but, selon eux, est seulement d'expliquer cela,

et dans certains cas, de proposer des changements constitutionnels pour aider à le corriger.

L'école de Chicago, en particulier, se concentre davantage sur l'économie pure de l'État. Elle analyse les problèmes des choix publics en termes de théorie microéconomique pure - en appliquant les outils de la théorie des prix néoclassique, de l'analyse d'équilibre et du choix rationnel. Elle empêche de porter des jugements de valeur à propos de la nature des processus de prise de décision publique, voyant plutôt l'État comme un « marché politique », au travers duquel des agents économiques rationnels et intéressés poursuivent leurs propres intérêts et cherchent à redistribuer la richesse dans la société. Elle voit les décisions politiques, par exemple, comme le « prix » qui équilibre l'offre des lois et des régulations étatiques, avec leur « demande » dans le public. Elle se demande si les marchés politiques fonctionnent bien, et dans quelle mesure ils sont techniquement efficaces. Si les gens veulent protéger les emplois agricoles, par exemple, les subventions agricoles sont-elles une manière efficace de le faire ? Comment les groupes d'intérêt réussissent-ils à attirer les ressources d'une communauté vers eux ?

Cette application de la microéconomie pure à des questions de choix publics a conduit des intellectuels de Chicago, comme Gary Becker, à appliquer la même analyse à des problèmes politiques apparentés comme l'économie du crime, de l'éducation, de la famille, de l'immigration et de l'altruisme, avec des résultats intéressants et parfois surprenants.

En général, les conclusions de l'école de Chicago ne sont souvent pas éloignées de celle de l'école de Virginie, bien qu'il soit peut-être plus difficile d'accuser les meneurs de l'école de Chicago d'être personnellement intéressés, puisqu'elle rejette l'idéologie et tente d'être aussi froidement scientifique qu'on puisse l'être. Si on peut émettre une critique contre Chicago, cependant, c'est peut-être que beaucoup des hypothèses de l'école - que la formation de coalitions est facile, que les passagers clandestins peuvent être restreints ou que les groupes d'intérêts fonctionnent efficacement - sont trop raréfiées. Elles sont - délibérément - comme les hypothèses de « concurrence parfaite » en économie : nous savons que ce

monde parfait ne peut pas exister, mais l'élaboration de ses principes nous donne néanmoins des idées intéressantes et utiles. Le problème est quand les gens confondent la théorie abstraite avec la réalité. Par exemple, alors que les économistes scientifiques peuvent considérer que l'achat de votes et l'achat du silence des personnes dans le marché ne sont pas très différents et sont également efficaces en termes économiques, le grand public trouverait très choquant de généraliser la corruption ouverte pour les voix.

12. LES HORIZONS ACTUELS ET FUTURS

Les chercheurs en choix publics de « seconde génération » ont soumis les idées de la « première génération » de Duncan Black, Anthony Downs, Mancur Olson, James M. Buchanan, Gordon Tullock et William H. Riker à un examen et une évaluation plus profonds face à un étalage d'hypothèses et de systèmes politiques. Un pan de la recherche consistait à examiner de plus près comment les opinions individuelles des électeurs pouvaient être « agrégées » le mieux possible en une certaine décision collective qui reflèterait véritablement ces opinions individuelles.

En particulier, l'attention portait sur la manière de rendre le processus résistant à la stratégie – en d'autres termes, comment empêcher des groupes d'électeurs de manipuler le résultat en mentant sur leurs véritables préférences et en votant de manière tactique plutôt que sincère. C'est important non seulement pour les démocrates, pour qui l'idée d'une telle manipulation par des intérêts particuliers est fâcheuse, et pour les politologues et les hommes politiques, qui ne peuvent pas savoir si un choix collectif reflète vraiment les opinions des électeurs sauf si les électeurs expriment leurs opinions honnêtement.

Cependant, un théorème d'Allan Gibbard et de Mark Satterthwaite suggère que les élections démocratiques ont toujours été ouvertes au vote stratégique. Et il existe encore le problème que les systèmes « une personne,

une voix », comme dans le cas des deux loups et du mouton, ne révèlent pas la force des sentiments des électeurs individuels. Donc l'attention se tourna davantage vers quel genre de système pourrait révéler les véritables préférences des gens – ce que les chercheurs en choix publics appellent la *révélation de la demande*.

Pour Edward H. Clarke et Theodore Groves, une manière de révéler la véritable force des désirs des gens est de les transformer en « impôts incitatifs » égaux aux coûts qui seraient imposés aux autres par leurs décisions. Cela forcerait les loups à prendre en considération les décisions du mouton. Dennis C. Mueller a conçu une procédure électorale en trois étapes pour dévoiler les véritables préférences des gens. Et bien d'autres suggestions mathématiques et pratiques ont été proposées et testées, comme par exemple le fait d'avoir plusieurs tours aux élections comme dans les élections présidentielles française ou américaine. Ce genre de recherches dévoilent d'autres questions intéressantes : comme par exemple jusqu'à quel point les électeurs sont rationnels, et s'ils s'adaptent à leurs expériences électorales passées, ou encore s'ils sont largement désinformés et myopes.

D'autre part, les travaux en choix publics dans les années 1980 suggéraient que le système à deux partis politiques sur lequel se penchaient les chercheurs de la première génération produit en fait des décisions collectives qui reflètent mieux les préférences des électeurs qu'on le supposait. C'est parce que, comme la concurrence du marché, la concurrence entre les partis politiques les pousse à modifier leurs positions et à produire des plateformes politiques qui sont en fait attrayantes pour de larges parties du public.

Néanmoins, une grande partie des systèmes politiques mondiaux sont des systèmes multipartistes dans lesquels la formation d'un gouvernement dépend la formation d'une coalition de différents partis. Donc l'attention portée par la « seconde génération », conduite par l'école de Rochester, se focalisait davantage sur comment les partis forment des coalitions et sur comment ces coalitions sont susceptibles de durer. C'est ce qui a conduit à l'idée de William H. Riker de la *coalition victorieuse minimale*, et par la suite à la proposition selon laquelle les grands partis centraux, qui sont essentiels à

toute coalition, peut et choisit souvent de former des gouvernements minoritaires, en dépendant de pactes électoraux au cas par cas plutôt que de partenariats formels.

Dans son livre qui s'intitule *Perfecting Parliament*, Roger Congleton retrace sans détours l'histoire des législatures dans six pays majeurs, en expliquant l'importance de l'intérêt personnel, des idées sociales, de la religion, et de l'état actuel des institutions, de l'autorité et des relations qui permettent de déterminer le développement des règles électorales et législatives. La plupart des pays sont tout simplement assez éloignés du genre d'arrangements constitutionnels rationnels proposés par Buchanan et Tullock.

Reconsidération de vieilles idées

En plus d'amener les choix publics dans de nouveaux domaines comme des systèmes à partis multiples, la seconde génération a commencé à tester quelques-uns des concepts fondateurs de cette discipline, parfois en la conduisant à une quasi-destruction.

Des enquêtes pratiques ont émis des doutes sur le principe d'électeur médian, par exemple. Il semble que les partis politiques aient tendance à être légèrement plus centristes dans leur positionnement juste avant les élections. Mais les partis politiques ne se précipitent tout simplement pas pour soutenir tout ce qui pourrait selon eux attirer les électeurs du centre. Après tout, ils peuvent avoir des années d'idéologie et d'histoire derrière eux, sans mentionner tout un corps établi de lignes politiques à maintenir. Leurs propres militants résisteront à toute dilution de leur programme, qu'ils ont aidé à créer, et l'électorat peut également rejeter une embardée vers le centre, en le voyant comme de l'opportunisme sans scrupules.

La théorie simple de l'électeur médian perd également un peu de sa valeur dans le contexte de la politique à multiple partis, aux problématiques complexes et inter-reliées, à législatures bicamérales, et aux électoraux larges et divers. Alors que la théorie des choix publics s'applique à un éventail

grandissant de systèmes politiques, la théorie simple perd à nouveau de son intérêt central.

Une autre idée qui a été remise en cause, c'est le problème du « passager clandestin » qui est utilisé pour justifier la prestation obligatoire des biens publics. Les recherches plus récentes en choix publics suggèrent que, même s'il existe effectivement des passagers clandestins, leur effet est bien moindre que ce qu'on peut penser. Peut-être que les êtres humains sont des créatures sociales et coopératives qui font preuve de plus de civisme qu'on ne le leur accorde. Mais pareillement, cela peut être encore un autre défi à l'individualisme strict et à l'intérêt personnel qui formait la fondation même de la pensée des choix publics.

Les débats de seconde génération

La seconde génération des chercheurs en choix publics comprenait des personnages comme William A. Niskanen et George J. Stigler. Un autre est Dennis C. Mueller, qui enquêta sur la manière dont les hommes politiques et les hauts fonctionnaires utilisent leurs informations privilégiées pour faire avancer leurs propres intérêts et agrandir leurs empires au dépend du public – remarquant que les directeurs d'entreprise font la même chose, au dépend des actionnaires. Le pessimisme que ces auteurs partageaient avec la première génération a cependant été remis en question par certains chercheurs ultérieurs.

Par exemple, l'opinion de Niskanen selon laquelle il est impossible pour les législateurs de contrôler les bureaucrates a été remise en question : les comités législatifs se sont parfois avérés être très bien informés à propos de leurs agences, ce qui suggère que des contrôles relâchés sont peut-être suffisants pour contrôler la bureaucratie.

L'opinion tout aussi pessimiste de Stigler – selon laquelle les organismes de régulation ne sont pas seulement sous l'emprise de groupes d'intérêt bien organisés mais qu'ils sont en fait principalement établis pour leur propre bénéfice – a été soumis aux invectives ces dernières années. Gary S. Becker, un collègue de Chicago de Stigler de la « troisième génération »,

pense que les grands groupes diffus ont en fait beaucoup plus de pouvoir électoral que le supposait Stigler (et peut-être aussi Olson). En même temps, James Q. Wilson, l'économiste qui a reçu son éducation à Chicago, suggère que la combinaison d'avantages concentrés et de coûts diffus qui rendent les institutions régulatrices propices à l'emprise de certains, n'est en fait qu'un cas particulier, puisque plusieurs autres combinaisons sont également possibles. (Même si c'est théoriquement vrai, le cas de l'emprise institutionnelle reste cependant celui qui dérange le plus les démocrates.)

Vincent Ostrom, un autre penseur de la seconde génération, cherchait une manière d'échapper au pessimisme dominant de la théorie des choix publics en analysant comment la prise de décision collective pourrait être améliorée en divisant le processus entre différents centres. Cela s'apparente à la concurrence du marché, qui est généralement considérée comme susceptible de produire de meilleurs résultats que la prestation monopolistique. Ostrom soutient que la prise de décision « polycentrique » améliore la qualité et la stabilité des choix collectifs, et que c'est mieux adapté à la diversité inhérente de la population.

Les frontières de la troisième génération

Gary S. Becker et ses collègues de l'école de Chicago ont tenté d'aller plus loin dans la théorie pure de l'économie de la politique. Ils voient la politique comme un « marché » dans lequel différentes demandes politiques sont équilibrées, tout comme les demandes de produits et de services sont équilibrés dans les marchés commerciaux.

Cependant, les chercheurs de l'école de Virginie comme Charles K. Rowley – connus pour leurs recherches sur l'importance de la limitation de l'État – critiquent cela comme une vision abstraite selon laquelle de nombreuses institutions (comme le droit américain de responsabilité civile ou les barrières commerciales à long terme) sont « économiquement efficaces » alors que c'est en fait politiquement indéfendable.

D'autres comme Bruno S. Frey pensent que la vie politique ne se résume pas aux seuls facteurs économiques – et que les motivations non-

financières comme l'estime de soi sont d'une importance. En effet, Barry Weingast a presque inversé l'approche de Chicago, en explorant comment les considérations *politiques* façonnent la nature des marchés *commerciaux*.

En même temps, d'autres chercheurs de la troisième génération ont amené la théorie des choix publics vers de nouveaux horizons intéressants. Robert D. Tollison, par exemple, a démontré comment l'essor du parlement dans le Moyen Âge tardif a conduit au déclin des monopoles parce que cela nécessitait une majorité dans la législature, et pas seulement le consentement du monarque, pour les mettre en place. Et on peut peut-être trouver des leçons pour nos institutions d'aujourd'hui.

La théorie des jeux

Un aspect récent particulièrement fructueux de la théorie moderne des choix publics est la théorie des jeux, et en particulier la théorie des jeux évolutionnistes. La théorie des jeux s'intéresse à ce que font les gens lorsque leurs choix dépendent de manière significative des actions des autres. L'exemple classique, c'est le *dilemme du prisonnier*, dans lequel deux prisonniers confessent parce qu'ils ont peur de recevoir une punition plus sévère s'ils restent silencieux et que l'autre les dénonce.

Ce genre de raisonnement est très pertinent dans les situations électorales, particulièrement dans celles où les gens peuvent essayer d'anticiper la manière dont les autres votent et ensuite voter de manière stratégique, afin d'améliorer les chances de leurs candidats ou résultats préférés ou d'empêcher les autres de réussir. En arrivant à comprendre comment les gens « jouent » les choix qui se présentent devant eux, on peut peut-être arriver à concevoir des systèmes qui dévoilent leurs véritables préférences et donc qui produisent un résultat qui est plus en phase avec les véritables souhaits du public et qui ne peuvent pas être manipulés si facilement par des groupes d'intérêt organisés.

Il existe une autre utilisation fascinante de la théorie des jeux. Peter Odershook – qui a été formé à Rochester et qui était un des co-auteurs de

William H. Riker - l'utilise pour identifier les fraudes électorales, en attirant son attention vers les nouvelles démocraties de l'ancien bloc soviétique.

En s'éloignant de la théorie pure des paris électoraux, les économistes ont trouvé cela fructueux de conduire des expériences pratiques sur la manière dont les vraies personnes se comportent lorsqu'elles sont confrontées à des choix comme ceux auxquels ils font face avec les élections et la politique. Le lauréat du Prix Nobel Vernon Smith, par exemple, a conduit des expériences pour voir la manière dont les véritables préférences des gens sont susceptibles d'être révélées lorsque les groupes font face à des choix répétés - ou itératifs - plutôt qu'à une élection ponctuelle, ce qui leur permet de voir comment les autres se comportent quand on leur demande de voter. Il a trouvé que les étudiants volontaires avaient tendance à arriver à des compromis qui avantageaient tout le monde sans désavantager qui que ce soit - l'*optimalité de Pareto* dont les économistes et les politologues rêvent. Cela suggère qu'il y a peut-être une certaine vertu dans les systèmes électoraux à plusieurs tours. Ces expériences suggèrent également qu'il est possible d'arriver à un choix unanime dans ces situations, une donnée dont les théoriciens constitutionnels de l'école de Virginie devraient s'inspirer.

Un potentiel d'avenir

L'émergence et l'accroissement de nouvelles démocraties diverses et variées ont donné à la théorie des choix publics une nouvelle importance alors que les nouvelles nations comptent sur ses leçons pour la construction de leurs systèmes constitutionnels, législatifs et électoraux. Dans le processus, la théorie des choix publics a dû s'émanciper des modèles traditionnels des États-Unis et du Royaume-Uni, à savoir le suffrage majoritaire à deux partis, qui étaient bien connus de leurs fondateurs, et a dû s'atteler à un plus large éventail de systèmes différents.

Les démocraties établies ont également appris de la théorie des choix publics. Il y a davantage de reconnaissance des intérêts privés des législateurs et des bureaucrates, et de la nécessité de les restreindre. De telles politiques deviennent de plus en plus ordinaires : les législations

temporaires pour réduire la durée des organismes et des programmes publics, la privatisation et la déréglementation, la simplification fiscale, la concurrence entre et à l'intérieur des organismes publics, l'analyse du marché pour les prestations publiques, les limites constitutionnelles sur les prêts étatiques et d'autres mesures encore.

Alors que notre intérêt se porte au-delà des systèmes traditionnels américains et britanniques, les chercheurs en choix publics sont allés beaucoup plus loin dans l'explication du fonctionnement des mécanismes comme la représentation proportionnelle, les sièges à membres multiples et les systèmes de listes de partis. Il y a également une exploration plus poussée des effets des différentes structures législatives, des différentes règles parlementaires, du rôle des partis ou des dirigeants nationaux dans la mise en place de l'agenda, et de nombreux autres problèmes. La conclusion générale que la conception des institutions politiques est d'une importance cruciale pour que les décisions politiques persistent dans la durée ; mais au moins, nous savons désormais que cette proposition est universellement vraie.

GLOSSAIRE

Bien public

Un bien comme un parc ou la défense nationale, qui peuvent être appréciés par de nombreux individus en même temps, et pour lesquels il est difficile d'exclure les gens. Ces biens peuvent être sous-provisionnés à cause du problème des *passagers clandestins*.

Coalition victorieuse minimale

L'idée de William H. Riker selon laquelle, puisque les grandes coalitions sont difficiles à maintenir, les groupes d'intérêts chercheront à assembler une coalition qui est juste assez grande pour atteindre leurs objectifs communs.

Cycle

Le phénomène remarqué par Condorcet selon lequel, comment dans le jeu de Pierre, Papier, Ciseaux, il n'existe pas de clair vainqueur qui peut battre tous les autres.

Décalage temporel

Le fait de voter pour des prestations dont on bénéficie aujourd'hui, comme des retraites publiques plus élevées ou de nouvelles routes financées à crédit, qui seront payées par des contribuables futurs.

Défaillance de l'État

La situation par laquelle l'intervention publique peut causer une allocation de ressources moins efficiente que celle qui aurait eu lieu sans intervention.

Dilemme du prisonnier

Un cas hypothétique de la théorie des jeux dans lequel deux prisonniers font face à une punition plus légère s'ils confessent et dénoncent l'autre, mais plus lourde si l'autre le dénonce. Même si tous les deux pourraient échapper à la punition en restant silencieux, le résultat le plus probable est qu'ils confessent tous les deux et dénoncent l'autre.

Échange de faveurs

L'échange de votes pour intérêt mutuel. Il en existe deux cas : l'*échange explicite de faveurs* où « vous votez pour mes mesures et je voterai pour les vôtres », et l'*échange implicite de faveurs*, où les électeurs font face à un lot de mesures qui sont préconçues pour être soutenues par différents groupes.

École de Chicago

Une branche de la théorie des choix publics dont les pionniers étaient George J. Stigler et Gary Becker, qui s'intéresse principalement à l'application de la théorie économique pure au « marché » politique.

École de Rochester

Une branche de la théorie des choix publics dont William H. Riker était le pionnier, qui a apporté les techniques d'analyse statistique, de théorie des jeux et d'économie expérimentale à l'étude de la prise de décision politique.

École de Virginie

Une branche de la théorie des choix publics dont James M. Buchanan et Gordon Tullock étaient les pionniers, qui utilise la théorie politique pour analyser les institutions politiques du monde réel et fait des recommandations en conséquence. Un thème important de cette école est l'importance des dispositions constitutionnelles pour empêcher l'exploitation des minorités.

Faiseur d'agenda

Une personne comme le président d'un comité qui peut exploiter le paradoxe du *cycle*, comme celui de Pierre, Papier, Ciseaux, en décidant de l'ordre dans lequel les votes sont pris.

Ignorance rationnelle

L'idée d'Anthony Downs qui veut que puisqu'un vote unique est très peu susceptible de changer le résultat d'une élection, et que la politique adoptée aura des effets incertains, il ne vaut pas la peine que les électeurs dépensent du temps et des efforts pour bien s'informer sur les partis et la politique.

Maximisation rationnelle

Une hypothèse centrale en économie que les individus essaient de maximiser leur satisfaction personnelle, et se comportent à dessein pour cet objectif. Cela ne veut pas simplement dire que les gens sont cupides ou intéressés ;

leur satisfaction personnelle peut venir en partie de l'amélioration de la vie des autres, comme celle de leurs amis, de leur famille ou du public.

Motivation du vote

Analogue à la « motivation du profit » dans le marché commercial, cette expression (tirée du titre d'un article de Gordon Tullock publié par l'IEA en 1976) représente la force motrice du marché politique.

Problème du passager clandestin

La situation dans laquelle les gens ne peuvent pas être exclus de la jouissance des bénéfices des biens « publics » comme les parcs ou la défense nationale, et donc ne contribuent pas à leurs coûts. Cela peut conduire à la sous-provision ou à la non-provision de ces produits.

Problème de la révélation de la demande

Le problème que la plupart des systèmes électoraux ne mesurent pas l'intensité des sentiments des électeurs à propos d'options qui leur sont offertes, et que certains électeurs peuvent voter de manière tactique plutôt de manière honnête. Ainsi, le résultat du processus électoral peut ne pas refléter les véritables croyances et préférences des électeurs.

Recherche de rente

L'idée de Gordon Tullock selon laquelle les décisions politiques favorables peuvent donner des bénéfices si importants à des groupes particuliers qu'il est avantageux pour les groupes d'intérêt de dépenser de larges quantités de temps, d'argent et d'efforts en lobbying.

Théorème de l'électeur médian

L'hypothèse de Duncan Black selon laquelle, sur des problèmes simples (« combien cela coûte ? »), les partis politiques fixent leurs offres politiques au centre de l'opinion, où ils peuvent trouver des voix, ce qui laisse aux électeurs peu de choix réel. Des travaux récents, cependant, remettent en question l'efficacité de cette stratégie.

Théorème d'impossibilité

La conclusion de Kenneth J. Arrow que lorsque les électeurs doivent choisir entre plus que deux options, aucun système électoral démocratique ne génère des choix collectifs qui reflètent vraiment la nature, la prévalence et la force des préférences électorales individuelles.

Théorie des jeux

La modélisation mathématique de situations où les choix d'un individu dépendent des actions des autres qu'il utilise pour prédire le résultat le plus probable.

Vote stratégique

Le phénomène par lequel les électeurs votent pour un candidat ou pour une proposition qui ne reflète pas leur véritable préférence afin d'empêcher un résultat encore moins désirable.

CHRONOLOGIE DES CHOIX PUBLICS

- 1781** Le comte Charles de Borda, un aristocrate français, remet en cause l'efficacité du suffrage à la majorité simple et propose un système où les gens classent plutôt les candidats ou les propositions.
- 1785** Le marquis de Condorcet critique la proposition de Borda en disant qu'elle est vulnérable aux groupes d'intérêt. Il explique le « paradoxe » par lequel le suffrage majoritaire peut produire des résultats inconsistants. Dans son « théorème du jury », il explique également la sagesse de la foule.
- 1876** Le mathématicien Charles Dodgson (mieux connu en tant que l'auteur Lewis Carroll) découvre les idées françaises et propose un système électoral complexe pour enterrer le paradoxe de Condorcet et produire des vainqueurs cohérents et favoris.
- 1896** L'essai de Knut Wicksell *A New Principle of Just Taxation* justifie l'action collective mais met en avant le fait que seul le suffrage unanime peut assurer une distribution juste de l'impôt et empêcher les minorités d'être exploitées.

- 1948** Duncan Black redécouvre les idées de Borda et de Condorcet, les rend largement plus disponibles, et les développe. Il expose le « théorème de l'électeur médian », qui implique que les partis politiques sont plus susceptibles de gagner des élections en misant sur les électeurs médians. Black sera considéré comme le fondateur de l'économie des choix publics.
- 1950** Kenneth Arrow montre qu'aucune procédure électorale pratique et désirable ne peut surmonter le paradoxe de Condorcet.
- 1957** Anthony Downs applique les idées économiques au vote, ce qui confirme l'avis de Black selon lequel les partis politiques convergent au centre, ce qui met en lumière le pouvoir et les rétributions offertes aux coalitions de groupes d'intérêt, et ce qui démontre également pourquoi les électeurs restent « rationnellement ignorants » des questions politiques.
- 1962** Dans *The Calculus of Consent*, James M. Buchanan et Gordon Tullock appliquent l'idée de l'intérêt personnel au domaine de la science politique. Ils montrent comment la difficulté d'arriver à des accords unanimes conduit à l'utilisation d'autres systèmes comme le suffrage majoritaire, et comment cela permet à la majorité d'exploiter la minorité. Pour l'empêcher, ils s'accordent sur des règles constitutionnelles unanimes qui gouvernent toutes les autres dispositions électorales. Ils s'intéressent également à « l'échange de faveurs », par le biais duquel les groupes d'intérêt votent les mesures des autres, créant un excès d'État.
- 1962** William H. Riker explique l'importance des coalitions lors des élections, et la raison pour laquelle certaines réussissent mieux que d'autres - un exemple anticipé de l'application de la « théorie des jeux » à l'analyse des processus politiques.

- 1965** Mancur Olson applique la théorie des choix rationnels des économistes à la politique, en montrant comment des groupes d'intérêt relativement petits peuvent exercer un effet important lors des élections pour leur propre bénéfice, alors que des groupes plus larges trouvent cela souvent plus difficile.
- 1965** Buchanan et Tullock créent la Public Choice Society afin de promouvoir la discussion sur la théorie des choix publics. Elle prospère et s'agrandit. Trois de ses présidents (Buchanan, Vernon Smith et Elinor Ostrom) finissent par remporter le Prix Nobel en sciences économiques.
- 1966** Tullock crée la revue universitaire qui deviendra *Public Choice*.
- 1967** Tullock met en avant le fait que la valeur potentielle énorme des monopoles d'origine politique rend les campagnes des groupes d'intérêt difficiles à comprendre – un comportement qui sera plus tard appelé la « recherche de rente » par Anne Krueger.
- 1971** William A. Niskanen soutient que les bureaucrates tentent de maximiser la taille de leurs budgets, et s'intéresse aux implications de cette réalité en termes de prises de décision et la taille de l'État.
- 1971, 1973** En s'intéressant à l'idée que les gens votent de manière malhonnête pour récolter des bénéfices publiques que les autres seront forcés à régler, Edward H. Clarke (1971) et Theodore Groves (1973) montrent comment les électeurs peuvent être induits à révéler leurs véritables préférences en supportant les coûts que leurs choix imposent à la minorité. D'autres systèmes de « révélation de la demande » s'ensuivent.

- 1979** Vernon L. Smith conduit des expériences sur les systèmes électoraux et la faisabilité du suffrage à l'unanimité. En 2002, il remporte le Prix Nobel en sciences économiques pour ses travaux en économie expérimentale.
- 1980s** Plusieurs articles économiques suggèrent que les systèmes à deux partis politiques arrivent mieux à refléter les préférences du public que l'on peut supposer - une sorte de « main invisible » en fonctionnement dans le monde politique.
- 1986** James Buchanan remporte le Prix Nobel pour son travail sur les fondements constitutionnels de la prise de décision économique et politique.
- 1987** En s'intéressant à quel genre de constitution pourrait arriver à un accord général, Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer et Cheryl L. Eavey trouvent que les étudiants voteraient pour une constitution qui établirait un minimum de garanties sociales mais permettrait de maximiser les revenus moyens - contrairement à l'hypothèse de John Rawls selon laquelle ils préféreraient un minimum élevé.
- 1990** Peter van Roozendaal explique comment les partis centralisateurs peuvent former un gouvernement minoritaire en s'appuyant sur d'autres partis de gauche et de droite.
- 2000s** Nouvelles expérimentations et nouveaux modèles mathématiques sur les choix politiques, et expansion des idées des choix publics dans de nombreux pays.
- 2002** Vernon L. Smith remporte le Prix Nobel en sciences économiques pour son travail expérimental, notamment sur les choix collectifs.

- 2007** *The Myth of the Rational Voter* de Bryan Caplan montre que les électeurs ont des biais irrationnels (programmes d'emplois artificiels, xénophobie, pessimisme, anti-marché) qui produisent des défaillances importantes dans le processus démocratique.
- 2009** Elinor Ostrom remporte le Prix Nobel en sciences économiques pour ses travaux sur la manière dont les groupes prennent des décisions collectives en ce qui concerne des ressources rares.

LECTURES SUPPLÉMENTAIRES

Introductions

- Rowley, Charles K. (2004), “Public Choice from the Perspective of the History of Thought”, dans *The Encyclopaedia of Public Choice*, vol. 1. Excellente histoire de l’approche et du positionnement actuel des choix publics.
- Rowley, Charles K. et Friedrich Schneider (2008). *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. Quelques esquisses relativement accessibles de plusieurs auteurs sur la relation entre la théorie constitutionnelle et un éventail de sujets politiques. L’essai de Charles Rowley intitulé *Public Choice and Constitutional Political Economy* fournit une vue d’ensemble agréable à lire. Quant à *Public Choice: An Introduction* de Dennis Mueller, c’est une histoire excellente et très abordable des différentes générations de la pensée des choix publics.
- Tullock, Gordon (1976, 2006), *The Vote Motive*. Excellent petit livre, facile à lire, largement traduit, qui montre la pertinence des concepts de l’école des choix publics sur des questions comme le vote, la politique, la bureaucratie et l’échange de faveurs. <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook397pdf.pdf>
- Tullock, Gordon, Arthur Seldon et Gordon Brady (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Sans être vraiment une introduction, ce livre aborde un petit nombre de sujets comme la recherche de rente et

l'échange de faveurs, et fait une critique des problèmes politiques britanniques et américains à partir de cette perspective.

Vues d'ensemble

Maclean, Iain (1987), *Public Choice: An Introduction*. Petit livre qui présente les concepts fondamentaux de l'école des choix publics comme l'électeur en tant que consommateur, les paradoxes du vote, le lobbying, les coalitions et la bureaucratie.

Mueller, Dennis C. (2003), *Public Choice III*. Étude exhaustive de la discipline, mais très minutieuse et s'adressant vraiment à des universitaires, des étudiants et des experts.

Critiques

Glazer, Amihai et Lawrence Rothenberg (2005), *Why Government Succeeds and Why It Fails*. Utilise les outils de l'école des choix publics pour fournir une vision plus positive de l'État, tout en restant conscient de l'existence de défaillances de l'État.

Hindmoor, Andrew (2006), *Rational Choice*. Excellent petit livre, critique de l'école des choix publics à partir d'une perspective de science politique.

Textes classiques

Arrow, Kenneth (1951, 1963), *Social Choice and Individual Values*. Explore la manière dont les préférences individuelles façonnent les choix sociaux, et explique « l'impossibilité » de trouver des dispositions démocratiques qui puissent les réaliser parfaitement.

Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*. Texte classique qui souligne la science de la politique, en retraçant son histoire à partir de Condorcet et de Borda, et qui montre la manière dont les différentes règles de vote affectent grandement les choix qui sont faits.

Buchanan, James M. et Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*. Texte classique, bien que difficile d'accès, qui applique l'approche individualiste à l'élaboration d'une constitution, et qui présente l'impact de l'échange des faveurs et des groupes d'intérêt particulier sur les choix publics. Voir également *The Limits of Liberty* de Buchanan publié en 1975, qui souligne sa théorie du fondement contractualiste et des limites légitimes de l'État.

Caplan, Bryan (2007), *The Myth of the Rational Voter*. Un classique moderne, qui met en avant le fait que la plupart des électeurs sont sujets à des préjugés systématiques, qui (comme le sous-titre du livre le sous-entend) expliquent « Pourquoi les démocraties choisissent de mauvaises politiques ».

Downs, Anthony (2013, [1957]), *Une théorie économique de la démocratie*. Présente la manière dont la théorie économique de l'intérêt personnel rationnel peut être appliquée à la prise de décision politique et utilisée pour expliquer la manière dont les choix collectifs sont pris.

Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government* ; (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?* IEA Hobart Paperback. Ces livres étendent les idées de l'intérêt personnel rationnel aux administrateurs publics, en construisant une critique importante de la bureaucratie et de ses motivations.

Olson, Mancur (2011, [1965]), *Logique de l'action collective*. Explore la nature des groupes d'intérêt, les incitations sur ses membres, la possibilité d'agir comme un passager clandestin dans l'action de groupe, et l'efficacité supérieure des petits groupes de pression. Voir également l'ouvrage d'Olson publié en 1984 s'intitulant *The Rise and Decline of Nations*, qui applique ses théories aux sujets pratiques politiques et économiques.

Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*. Un ouvrage novateur qui explique pourquoi les hommes politiques recherchent rationnellement à former des coalitions victorieuses minimales, et s'intéresse à la nature des coalitions.

À propos de l'IEA

L'Institute est une association à but éducatif et de recherche (No. CC 235 351), limitée par garantie. Sa mission est d'améliorer la compréhension des institutions fondamentales d'une société libre en analysant et en exposant le rôle des marchés dans la résolution des problèmes économiques et sociaux.

L'IEA réalise sa mission par :

- Un programme de publication de haute qualité
- Des conférences, des séminaires, des conférences et d'autres événements
- Une sensibilisation auprès des lycéens et des étudiants
- Des introductions et des apparitions média

L'IEA, qui a été établi en 1955 par le regretté Sir Antony Fisher, est une association éducationnelle, pas une organisation politique. Elle est indépendante de tout parti ou groupe politique et ne supporte pas d'activités visant à affecter son soutien à tout parti politique ou candidat dans n'importe quelle élection ou référendum, ou à tout autre moment. Elle est financée par les ventes des publications, les frais de conférences et les donations volontaires.

En plus de ses principales séries de publications, l'IEA publie également une revue trimestrielle, *Economic Affairs*.

L'IEA est aidée dans son travail par un distingué conseil consultatif académique international et un panel éminent de membres honoraires. Avec d'autres universitaires, ils examinent les publications potentielles de l'IEA, leurs commentaires étant transmis de manière anonyme aux auteurs. Tous les articles de l'IEA sont donc sujets au même processus d'arbitrage indépendant rigoureux qui est utilisé par des revues académiques de premier plan.

Les publications de l'IEA bénéficient d'une utilisation répandue en salles de classe et dans les adoptions de cours dans les écoles et les universités. Elles sont également vendues à travers le monde et souvent traduites/réimprimées.

Depuis 1974 l'IEA a aidé à créer un réseau mondial de 100 institutions similaires dans plus de 70 pays. Elles sont toutes indépendantes mais partagent la mission de l'IEA.

Les vues exprimées dans les publications de l'IEA sont celles des auteurs, pas celles de l'institut (qui n'a pas de vue d'entreprise), ses administrateurs, les membres du conseil consultatif académique ou les cadres supérieurs.

Les membres du conseil consultatif académique de l'institut, les membres honoraires, les administrateurs et le bureau sont listés dans la page suivante.

L'Institut remercie chaleureusement le soutien financier pour son programme de publications et d'autres travaux d'une généreuse donation par le regretté Alec et Beryl Warren.