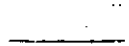


INSTITUT DE L'ENTREPRISE

LES "NOUVEAUX ECONOMISTES"

ET

LE MARCHÉ POLITIQUE



Henri LEPAGE
Février 1979

Lorsqu'il y a deux ans, le professeur Jean-Jacques ROSA utilisa, pour la première fois en France, le concept de "marché politique", nombreux furent les réactions que son intervention entraîna. Cela n'avait rien d'étonnant, tant est solidement ancrée dans nos esprits l'idée que l'Economie et le Politique sont deux domaines bien distincts, relevant de deux logiques n'ayant rien en commun.

L'application de l'analyse économique à l'étude des institutions politiques est pourtant l'un des domaines les plus féconds des nouveaux horizons ouverts par l'élargissement de la recherche économique contemporaine. C'est même le domaine de réflexion qui, au cours des dix ou vingt prochaines années, aura le plus de conséquences sur l'avenir de nos sociétés occidentales. Car nous ne réussirons jamais à résoudre nos problèmes actuels (chômage, inflation, sécurité sociale...) au moindre coût, si nous ne prenons pas rapidement conscience de ce que problèmes économiques et problèmes politiques sont étroitement imbriqués.

L'objectif du présent article n'est pas de résumer l'ensemble des thèses des "Nouveaux Economistes" sur le fonctionnement du marché politique. Mais de présenter un essai de modèle simple et synthétique illustrant la façon dont l'approche économique permet de repenser les phénomènes politiques.

L'ESPRIT DU "PUBLIC CHOICE"

Il est nécessaire de commencer par rappeler l'esprit de la démarche qui a conduit les "Nouveaux Economistes" à s'intéresser au sujet. Point de départ : une vision critique de la façon dont on pose traditionnellement le problème des rapports entre le Marché et l'Etat.

Les économistes, font remarquer ceux qui appartiennent à l'école dite du "Public Choice" (c'est-à-dire au mouvement scientifique qui est à l'origine des travaux contemporains sur l'économie du politique, et dont le centre de gravité est actuellement à Blacksburg, en Virginie), ont consacré depuis un quart de siècle beaucoup d'efforts et d'énergie à recenser toutes les "imperfections" et "faillites" qui empêchent le Marché d'assurer l'allocation optimale des ressources, et qui justifient donc que l'Etat intervienne. Mais, ajoutent-ils, ils le font en supposant implicitement qu'il suffit de confier aux pouvoirs publics le soin de corriger ces imperfections et défauts des mécanismes de l'économie de marché pour que le problème de l'allocation des ressources soit nécessairement résolu dans des conditions plus efficaces que celles qui auraient prévalu si l'on avait laissé le marché, même imparfait, fonctionner librement. Or, qu'est-ce qui nous le garantit ?

L'Etat, rappellent les "nouveaux économistes", n'est pas une construction désincarnée, dotée du don d'ubiquité et d'infailibilité, mais une organisation humaine où les décisions sont prises par des êtres humains, des hommes politiques, des experts ou des fonctionnaires, ni meilleurs ni pires que les autres, eux aussi sensibles à leurs intérêts particuliers (réélections, carrières, préjugés éthiques ou moraux...), eux aussi susceptibles de se tromper. Comme toute société, l'Etat n'est pas un corps homogène, mais un microcosme au sein duquel coexistent et s'affrontent une multiplicité de groupes et d'intérêts différents, concurrents, parfois divergents, qui constituent autant de sources de friction susceptibles de modifier le cours de l'action publique indépendamment des finalités originelles de celle-ci.

Dans cette optique, concluent-ils, le problème des économistes n'est pas seulement de répertorier les sources de friction opérant sur le marché et faussant le jeu de l'allocation des ressources, pour s'en remettre ensuite aux bons soins d'une sorte de despote éclairé. Il est également de s'assurer que l'intervention de l'Etat, pour chaque cas donné, permet effectivement d'arriver ex-post à un résultat meilleur que celui auquel, sans

cette intervention publique, serait arrivé le Marché, même imparfait. Autrement dit, toute action destinée à corriger le fonctionnement imparfait du Marché est inséparable d'une réflexion simultanée sur les frictions propres aux mécanismes de la production étatique.

Mais, pour cela, il faut disposer d'un outil qui permette d'analyser les rouages de la production publique et de mesurer ou d'évaluer son efficacité. Cet outil, ce sont les modèles de représentation économique du marché politique. Ceux-ci partent de l'idée qu'il faut sortir des approches traditionnelles de l'Etat et de l'économie publique dont le principal défaut est de prendre comme postulat implicite que la démocratie parlementaire et représentative débouche nécessairement sur une "production" publique qui est le fait d'une autorité omnisciente (en mesure de connaître toutes les données objectives de la vie sociale) et impartiale (qui reflète strictement les préférences du corps social). Moyennant quoi, les "nouveaux économistes" proposent d'analyser la production publique comme le résultat d'une interaction entre vecteurs de demande et vecteurs d'offre, médiatisée par les institutions d'un marché politique.

On considère que les individus ont des préférences bien définies sur plusieurs états du monde possible, et qu'ils essaient d'influencer le gouvernement pour que celui-ci satisfasse leurs préférences, en utilisant toutes les procédures que leur donne la vie politique : votes, usage de groupes de pression, manifestations, grèves, migrations, révolution... Les partis politiques sont vus comme des coalitions au service des objectifs de leurs animateurs (réélection, pouvoir, carrières, idéologie...) sous la contrainte qu'ils assurent la promotion des intérêts communs de leurs électeurs. De même, le gouvernement est appréhendé comme une organisation qui cherche à maximiser les objectifs du parti au pouvoir, sous la contrainte qu'il ne peut y réussir que s'il maximise ses chances de réélection en tenant compte des demandes que lui transmettent les citoyens, et en tenant compte également des objectifs particuliers poursuivis par les différents corps de fonctionnaires sans la collaboration desquels il ne peut pas agir.

L'"OFFRE" SUR LE MARCHÉ POLITIQUE

Rentrons plus dans le détail. L'analyse économique distingue traditionnellement deux catégories d'agents : d'un côté, les consommateurs ; de l'autre, les producteurs (le secteur des entreprises). Sur le marché politique, ce sont les électeurs qui correspondent aux premiers, cependant que c'est le gouvernement qui assume le rôle joué par les entrepreneurs sur le marché des biens et services marchands.

Le gouvernement est assimilé à un "producteur", dont la particularité est de produire non pas des biens privés, mais des biens collectifs. Le concept de biens collectifs est beaucoup plus large que l'acception étroite dans laquelle cette expression est généralement utilisée. Il ne s'agit pas seulement des biens d'équipement collectifs dont on considère qu'ils relèvent traditionnellement de la responsabilité des pouvoirs publics (routes, ponts, infrastructures, écoles...). Pour l'économiste, constitue un "bien collectif" tout bien ou service qui, lorsqu'il est consommé par une personne appartenant à un groupe donné, ne peut pas être refusé aux autres membres du groupe. En d'autres termes, un "bien collectif" est un bien ou un service dont on ne peut exclure personne dès lors qu'il a été produit, soit parce qu'il est de nature indivisible (la défense nationale : sur un territoire donné, on ne peut pas protéger une personne en particulier contre les agressions étrangères sans protéger simultanément tous les autres habitants du territoire), soit parce que les coûts d'exclusions de l'accès à la consommation de ce bien sont trop élevés en raison de l'impossibilité technologique de délimiter des droits privés exclusifs et librement transférables (exemple des routes ; ou encore exemple des ondes radio et TV : il n'existe pas encore de technologie permettant de limiter la réception des émissions de télévision ou de radio à ceux qui auraient payé leur redevance ; d'où l'appel au pouvoir coercitif de l'Etat).

L'étape suivante consiste à considérer que l'Etat n'est jamais qu'une organisation humaine dans laquelle les décisions de production (que produire ? Comment le produire ? A quel coût ?) sont prises par des hommes

motivés par des préoccupations individuelles, dans le cadre de règles et disciplines collectives. L'analyse économique montre comment, dans le cadre d'une économie de marché, les contraintes de la concurrence aboutissent à ce que tout se passe comme si les décisions individuelles des entrepreneurs étaient prises en fonction d'un objectif d'accumulation du profit. Quel est, sur le marché politique, l'équivalent de la motivation du profit ? Réponse : le pouvoir. Cela ne signifie pas que tous les hommes politiques ou tous les responsables gouvernementaux ne poursuivent comme seul but que la maximation de leur pouvoir ; mais seulement que, de toutes les motivations individuelles possibles, celle-ci est celle qui résume le mieux, de façon globale, la logique de comportement des "entrepreneurs" politiques.

Encore faut-il trouver un moyen d'appréhender concrètement cette logique de comportement. On dira que le pouvoir représente un "capital" qui peut être accumulé ou gaspillé. Augmente ce capital toute action qui accroît les chances de réélection du gouvernement responsable de la décision. A l'inverse, réduit ce capital toute action qui réduit ses chances de réélection. Le stock de "capital-pouvoir" sera dit positif lorsque les probabilités de réélection sont positives (à partir du moment où les sondages donnent 51 % d'électeurs favorables à la reconduction du gouvernement en place). Moyennant quoi, l'accroissement de ce capital se mesure par l'évolution de l'écart entre les résultats des sondages et la barre des 50 %.

Les hommes politiques augmentent leurs chances de réélection en décidant de produire des "biens collectifs" qui ne seront pas nécessairement consommés par toute la population, mais profitent au moins à certains groupes de citoyens (un droit de douane dont les bénéficiaires seront partagés par les entreprises et les salariés d'une industrie donnée ; une mesure sociale qui, bien que financée par l'ensemble de la collectivité, profitera exclusivement à certaines catégories socio-économiques).

Mais les hommes politiques peuvent utiliser leur pouvoir pour produire des biens collectifs qui seront consommés non pas par les citoyens,

mais par eux-mêmes, ou leurs subordonnés de la fonction publique (exemple d'un "grand projet" - type Concorde - qui correspond davantage au besoin de satisfaire l'amour propre de l'homme politique ou du fonctionnaire, qu'à la nécessité de répondre à un besoin objectivement exprimé par le marché). Dans ce cas, on considèrera qu'ils échangent une part de leur capital contre une satisfaction immédiate, de type personnelle, dont le coût - pour eux - est mesuré par ce que cela leur coûte en termes de probabilités de réélection par rapport à ce qu'aurait été leur situation si les ressources ainsi mobilisées avaient été consacrées à d'autres actions destinées, elles, à servir les demandes de groupes de citoyens. Moyennant quoi, plus le stock de "capital-pouvoir" dont bénéficie le gouvernement en place est important (plus les sondages lui donnent une avance confortable), plus les hommes politiques disposent d'une marge de manoeuvre importante pour puiser dans ce capital afin de financer des actions à finalités personnelles - soit pour eux-mêmes, soit pour la satisfaction de leurs administrations.

Hommes politiques et fonctionnaires des administrations publiques ou parapubliques sont en effet des "facteurs de production" complémentaires, la production de "biens collectifs" dépendant de leur action conjointe. Même lorsqu'ils disposent d'un "capital-pouvoir" important, les hommes politiques ne peuvent pas le gaspiller sans tenir compte des demandes et préoccupations parallèles de leurs subordonnés. Leur politique de maximation du pouvoir est donc nécessairement une politique de maximation jointe qui fait qu'ils ne peuvent réaliser leurs objectifs qu'en partageant avec les autres corps de l'Etat les possibilités de satisfactions personnelles auxquelles l'accumulation d'un certain quantum de pouvoir leur donne accès.

Les objectifs des agents de l'administration sont eux aussi très divers. Certains se préoccupent surtout de leur carrière. D'autres recherchent les satisfactions de pouvoir auxquelles l'exercice d'une fonction publique donne accès. Enfin, il ne faut pas exclure les satisfactions individuelles que l'on retire du fait d'accomplir une mission d'intérêt général. Cela dit,

d'une manière générale, l'accomplissement de ces préoccupations passe, dans l'administration, par la recherche de l'accroissement le plus fort possible de la taille du budget dont on a la responsabilité. Par exemple, en raison de la sécurité d'emploi offerte par le secteur public - impossibilités de licenciement, sauf cas exceptionnel - la progression des carrières du plus grand nombre est liée à l'accroissement des effectifs des services. Dans ces conditions, si la croissance ou la préservation de son stock de pouvoir est à l'homme politique ce que la recherche du profit est à l'entrepreneur capitaliste (en tenant compte des possibilités d'usage personnel du profit dont bénéficient certains managers : les "Concorde" privés), de la même façon on peut considérer que dans l'administration la préoccupation du profit est remplacée par une logique d'accroissement budgétaire.

LA "DEMANDE" SUR LE MARCHE POLITIQUE

Les consommateurs de "biens publics" ne sont pas seulement les électeurs. Tout individu membre de la collectivité nationale est un consommateur de biens collectifs, même lorsqu'il n'a pas accès au bureau de vote (les jeunes, les étrangers).

Chaque citoyen (ce terme étant pris au sens large) attend de la puissance publique qu'elle produise un certain "panier" de biens collectifs (des routes, des écoles, des ponts, mais aussi un certain degré de sécurité dans la rue, dans le métro, face aux incertitudes de l'emploi, de l'âge, de la santé, etc...). Il agit de façon à maximiser le niveau total de bien-être qu'il peut retirer de la production de ces divers services collectifs en tenant compte, d'une part, des préférences relatives qu'il a pour les uns par rapport aux autres, d'autre part, de ce que cela risque de lui coûter personnellement en termes d'impôts.

Les citoyens signalent à la puissance publique leurs préférences en utilisant une variété d'instruments, de sorte que si ces signaux sont perçus par ceux qui tiennent les leviers de commande de la production publique, il

en résulte une sorte d'échange implicite entre les deux parties ; en échange des biens ou services collectifs qu'il désire, le citoyen (ou le groupe de citoyens) apporte soit son vote (lors des élections), soit son temps (cas des militants politiques), soit son argent (contributions au financement des partis politiques, mais aussi acceptation implicite de ce que l'impôt soit utilisé à des finalités individuelles différentes de celles dont il espère profiter).

Afin de faire connaître ses désirs, le citoyen ne se contente pas de déposer son bulletin dans l'urne. En dehors des périodes électorales, il peut manifester ses préférences en participant au financement d'actions collectives prises en charge par des associations (associations de citoyens, partis politiques, mouvements écologiques, associations culturelles, sportives ...), des syndicats (ouvriers ou professionnels), des groupes de pression à caractère économique (groupements patronaux) ou corporatif (Ordre des médecins, des avocats, des pharmaciens...). Il peut aussi descendre dans la rue pour manifester, faire la grève, ou encore "voter avec ses pieds" en émigrant à l'étranger (comme les médecins et cadres supérieurs anglais). Il peut enfin adopter des attitudes de "Boycott" comme la fraude fiscale, le travail noir, le retrait partiel du marché du travail.

Le montant de ressources personnelles - pas seulement financières - que chacun est ainsi motivé à investir dans l'action politique, directe ou indirecte, dépend des "bénéfices" (matériels ou non-matériels) que l'on attend dans l'hypothèse où le parti politique que l'on soutient accède ou se maintient au pouvoir. D'où le fait que ceux qui sont politiquement les plus actifs sont, soit ceux qui ont personnellement le plus à gagner ou à perdre de l'intervention de l'Etat (les groupes économiques ou professionnels à caractère "corporatif"), soit ceux qui sont idéologiquement les plus motivés (l'idéologie étant un bien collectif comme un autre), soit encore ceux qui sont les mieux placés pour être les mieux informés sur les rouages de la production publique (les fonctionnaires) (x). A l'inverse, le fait que les interventions réglementaires et législatives de la puissance publique, lorsqu'elles ont des

conséquences redistributives (ce qui est la majorité des cas) concernent en règle générale un nombre de bénéficiaires beaucoup moins grand que le nombre de personnes sur qui retombe la charge du financement - exemple de l'impôt sécheresse : 1 300 000 agriculteurs, 20 000 000 de contribuables - aboutit à ce que les organisations collectives responsables de la défense des intérêts des contribuables ont toutes chances d'être moins nombreuses, moins actives, et moins efficaces que les organisations collectives dont le rôle est de prendre en charge la promotion des intérêts communs de ceux qui entendent profiter, sous forme de dépenses publiques, de l'action de l'Etat (xx).

Au total, le marché politique ne se résume pas à un interface direct entre les citoyens et le personnel de production. L'expression des préférences et des besoins ne se limite pas à l'acte individuel dans l'isoloir une fois tous les cinq ans. Elle passe par la médiation d'une multiplicité de groupes et d'organisations, ayant les statuts les plus divers, et dont la caractéristique commune est de servir à la promotion des intérêts communs qui rassemblent telle ou telle partie de la population par rapport à tel ou tel problème politique, juridique, économique, social, religieux...

Ces organisations ne se forment pas spontanément. Leur existence et leur fonctionnement dépendent de l'activité d'une population d'"entrepreneurs" - leaders politiques, syndicaux, charismatiques... - qui identifient la réalisation de leurs motivations personnelles (tremplin vers le pouvoir, recherche d'une figure publique, dévouement altruïste, sinécure professionnelle...) à la promotion des intérêts de la clientèle dont ils épousent les préoccupations (1).

(1) Sur l'Economie politique des "Groupes de Pression" (groupes d'intérêts communs), voir Mancur OLSON : "Logique de l'Action Collective" (P.U.F., 1978). Voir aussi Mancur OLSON : "Why growth rates differ", miméographe University of Maryland.

PRODUCTION ET "MARKETING"

Relions maintenant les différentes pièces du puzzle. Les "produits" du marché politique sont constitués par les lois, décrets, règlements, dépenses, budgets votés par le Parlement ou mis en oeuvre par l'administration. Même les discours peuvent être considérés comme des "produits" dans la mesure où ils apportent à certains une plus-value "idéologique".

La "production" est un processus continu qui implique non seulement l'action des hommes du gouvernement, ou les délibérations des parlementaires, mais aussi l'action administrative de tous ceux qui, à un moment ou à un autre, contribuent à transformer les décisions politiques en actes concrets, interprètent la législation, sont chargés de son application et ont à résoudre les cas particuliers ou les problèmes nouveaux...

La théorie économique moderne montre qu'un "produit" n'est jamais qu'un assemblage de caractéristiques dont le dosage varie en fonction des différents segments de clientèle visés (différenciation des produits, multiplication des marques) (2). De la même façon, on peut analyser le contenu de chaque "produit" du marché politique par rapport à trois grandes catégories de caractéristiques s'adressant à trois segments de marché particuliers. Il y a d'abord le marché "grand public", celui des citoyens, qui lui-même se subdivise en une infinité de sous-segments constitués par l'ensemble des groupes de pression ou d'intérêt commun qui sont censés être les relais d'expression des besoins du corps électoral. Il y a ensuite le marché des hommes et des partis politiques eux-mêmes (dominé par les marchandages de la vie politique et parlementaire). Il y a enfin le marché des agents de l'Etat (qui, lui aussi, se subdivise en une multiplicité de sous-segments correspondant aux intérêts de chaque catégorie ou de chaque classe de fonctionnaires : le corps enseignant, les agrégés, les salariés du secteur public, les techniciens du corps des mines ou du génie rural, etc...).

(2) Sur les apports de la nouvelle théorie de la consommation et du consommateur, voir Henri LEPAGE, "Demain le Capitalisme" (Livre de Poche, collection Pluriel, 1978), pp. 323-372. Voir également J.J. ROSA "Vrais et faux besoins" dans "L'Economie retrouvée", Economica, 1977.

Prenons par exemple l'institution d'un nouveau droit de douane. Ce "produit" est constitué par un ensemble de "caractéristiques" dont certaines sont bien connues, mais dont d'autres le sont beaucoup moins. Un droit de douane peut en effet servir à :

- 1 - relever le prix des produits importés,
- 2 - améliorer la compétitivité des producteurs locaux face à la concurrence étrangère,
- 3 - permettre la hausse des salaires dans les secteurs ainsi protégés,
- 4 - provoquer des effets de "transfert" en faveur de certains groupes sociaux,
- 5 - sauver des entreprises condamnées,
- 6 - obtenir le support électoral de nouvelles couches de la population,
- 7 - favoriser les investissements de certaines industries que l'on cherche à encourager,
- 8 - augmenter les recettes fiscales de l'Etat,
- 9 - provoquer la création de nouveaux emplois dans la fonction publique,
- 10 - renforcer l'autorité administrative des services concernés par la gestion du nouveau droit de douane,
- 11 - récompenser certains services rendus par des amis, ou au contraire punir certains adversaires,
- 12 - apporter de nouvelles sources de satisfactions personnelles aux fonctionnaires que la coordination internationale des tarifs douaniers amènera à voyager davantage à l'étranger, etc, etc...

On peut aisément allonger la liste (3). Les premières de ces caractéristiques (1 à 5) visent à distribuer un certain nombre de "bénéfices" aux

(3) Notons au passage que le contenu "idéologique" d'un discours ou d'une action politique constitue une "caractéristique" comme une autre, substituable aux autres caractéristiques de type plus "objectif". En l'occurrence, l'adoption d'un tarif douanier, tout en étant motivé par des finalités égoïstes très spécifiques (l'intérêt d'une industrie et du gouvernement en place à ne pas perdre le soutien politique de ceux que cette industrie fait vivre), peut être "vendue" au public au nom d'arguments divers comme l'indépendance nationale, la nécessité de rompre avec la société capitaliste, ou la nécessaire solidarité envers les salariés menacés de perdre leur emploi. En l'occurrence, le recours à un discours idéologique aboutit simplement à ajouter une "caractéristique" de plus au panier déjà existant ; caractéristique supplémentaire dont la finalité est de vendre le produit en cause à

différents segments de citoyens concernés par l'instauration d'une telle mesure. Les secondes (6 à 8) concernent surtout le milieu politique lui-même (une sorte d'auto-consommation). Les dernières (9 à 12) servent à accroître le niveau de satisfaction des agents de l'Etat.

Dans l'entreprise privée, la production s'accompagne d'une activité de marketing qui sert à définir les segments de marché que l'on désire servir en premier, en fonction des perspectives relatives de rentabilité offertes par chaque marché ; ce qui permet ensuite de régler le dosage des "caractéristiques" que l'on introduira dans le produit, afin de maximiser son profit. Sur le marché politique, la démarche est la même. Toute l'activité politique a pour finalité d'arriver au dosage "optimal", celui qui maximise l'utilité individuelle ou collective des "producteurs" tout en réduisant au minimum les risques de non-réélection des dirigeants en place. On a là un problème d'"optimisation simultanée de plusieurs fonctions d'utilité", analogue au problème classique étudié par les économistes dans le cadre de la théorie marchande. Un problème dont la solution, pour utiliser le jargon des hommes de marketing, se trouve dans le fait que le gouvernement produira le "product mix" qui augmente ses chances de réélection compte tenu, d'une part, de ses préférences personnelles pour une "autoconsommation" directe, d'autre part, du "product mix" qui satisfait les préférences autonomes de la bureaucratie.

des catégories de citoyens qui ne sont pas directement concernés, et dont on essaie d'attirer le soutien en jouant sur des fibres plus subjectives. C'est ainsi par exemple qu'il est courant de voir actuellement des groupes de pression très circonscrits (cf les grèves de la SNCF, de l'EDF, des aiguilleurs du ciel) utiliser l'argument du service public et de l'intérêt général pour la promotion d'intérêts tout à fait particuliers. Que la vie politique française soit davantage dominée par des arguments idéologiques est incontestable. Mais cela ne suffit pas à condamner la pertinence du modèle de représentation ainsi ébauché. Le seul problème que cela pose est d'expliquer pourquoi, dans notre pays, nos produits publics contiennent nécessairement une dose relative plus importante de caractéristiques idéologiques. Une partie de l'explication se trouve sans doute dans les particularités de notre système électoral d'arrondissement, ainsi que dans les effets de la centralisation administrative : l' élu français est d'abord et avant tout l' élu des populations de sa circonscription géographique pour lesquelles il est l'intermédiaire auprès des administrations lorsque se posent des problèmes individuels ; il défend davantage des intérêts régionaux qu'il n'est l'expression de groupes de pression économiques ou sociaux ; ces derniers, pour agir sur la production publique, agissent bien plus directement sur l'administration que sur le personnel politique. De ce fait, au niveau national, l' élu politique (ou le parti politique) est bien plus amené à prendre des positions idéologiques - qui coupent au travers des catégories sociales et économiques - qu'à se faire le porte parole d'intérêts particuliers. Le lobbying politique, au sens américain du terme, se réfugie au niveau des ministères techniques, et s'effectue davantage dans le cadre de la compétition entre lobbies bureaucratiques qu'au grand jour dans le cadre des débats parlementaires. Une autre explication possible peut venir de la structure particulière des grands groupes de pression dominants. Alors que dans les pays anglo-saxons, l'Angleterre par exemple, ceux-ci sont organisés sur une base corporative très affirmée (cf la structure des Trades Unions),

Notons enfin qu'ici aussi, l'action "publicitaire" trouve naturellement sa place. Celle-ci sert à "informer" les électeurs. Mais elle sert aussi à les influencer pour qu'ils alignent leurs préférences sur ce qui accroît les satisfactions personnelles des "producteurs" : rôle des discours idéologiques ; mais aussi l'action des "lobbies" internes de la fonction publique pour la promotion de leurs produits (lobby des enseignants de l'enseignement public, lobby du "Tout électrique" de l'EDF, etc...). Si les analyses de Galbraith sur le pouvoir des producteurs à l'égard des consommateurs ont un sens, c'est surtout dans ce domaine de la production publique dont la structure de marché est parfaitement monopolistique.

LA CONCURRENCE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Il existe une concurrence. Mais celle-ci n'a rien à voir avec le mécanisme concurrentiel de l'économie privée. Les partis politiques rivalisent pour s'attacher la fidélité de l'électorat. L'électeur peut, par son vote, changer l'équipe au pouvoir. Mais il ne peut pas s'adresser à un autre fournisseur que l'Etat une fois l'équipe dirigeante désignée. La différence est fondamentale.

Cela dit, il existe un autre phénomène concurrentiel. C'est celui qui oppose le personnel politique et le personnel administratif pour le partage des "dividendes" du pouvoir, sous la contrainte que chacun ne peut accroître sa part relative des bénéfices du pouvoir que s'il collabore avec l'autre. Par ailleurs, au sein même de la fonction publique, il y a concurrence entre les divers corps, ministères, services, administrations, dans la mesure où le plafond des dépenses budgétaires, ou encore les contraintes électorales, contraignent le gouvernement à effectuer des arbitrages entre les divers intérêts bureaucratiques en compétition - de la même façon que l'un des rôles essentiels de la direction générale d'une grande entreprise est d'arbitrer entre les demandes budgétaires souvent incompatibles qui remontent des services.⁽⁴⁾

4/ Pour illustrer ces mécanismes concurrentiels au sein du système politico-administratif français, voir les deux remarquables ouvrages d'Ezra Suleiman : Les Hauts Fonctionnaires et la politique (Le Seuil 1976) et "Les élites en France. Grands corps et Grandes Ecoles" (Le Seuil 1979).

en France, l'action des groupes de pression dominants (les syndicats) est moins affirmée et moins individualisée ; d'où le fait qu'ils s'adressent à une population sensiblement plus diversifiée, pour la conquête de laquelle il faut trouver le plus grand dénominateur commun, fédérateur d'intérêts particuliers trop divers et parfois en conflit.

Comment fonctionne cette double concurrence ?

Au niveau des personnels politiques, le problème est simple : il s'agit de trouver l'assemblage de projets politiques et réglementaires qui, en apportant une satisfaction supplémentaire à certaines catégories d'électeurs, augmente le stock total de "capital pouvoir" et augmente les probabilités de réélection.

Pour le personnel de la fonction publique, le problème est plus complexe. Il se décompose en deux. D'une part, au sein de l'ensemble des projets politiques qui augmentent le stock de "capital pouvoir" du gouvernement en place (et donc simultanément de son bras séculier qu'est l'administration), chaque groupe bureaucratique a naturellement une préférence pour ceux où sa contribution, en tant que "producteur" est la plus importante (les enseignants préfèrent voir l'Etat accroître ses crédits à l'éducation plutôt qu'aux armées ; l'inverse pour le corps militaire). D'autre part, au sein du panier de projets politiques et réglementaires qui correspondent davantage à une "autoconsommation" publique qu'à un objectif d'accroissement du stock total de pouvoir, chaque groupe d'intérêt bureaucratique a également naturellement tendance à exprimer une préférence pour ceux qui le concernent le plus directement (savoir qui seront les principaux "bénéficiaires" des "Concorde" de l'Etat).

Cette double équation signifie d'abord que chaque groupe bureaucratique, parmi les programmes politiques en concurrence, exprimera sa préférence pour celui qui correspond le plus à la prise en compte de ses intérêts de "producteur" (là encore, exemple du comportement politique du corps enseignant qui s'identifie davantage avec la gauche qu'avec la majorité au pouvoir dans la mesure où la première défend le monopole de l'enseignement public - en cultivant d'ailleurs la clientèle enseignante). Mais elle signifie aussi que chaque groupe doit pratiquer une habile politique de balance entre le pouvoir politique en place (pour ne pas se faire totalement exclure du partage des "dividendes" du pouvoir, s'il est plus proche de l'opposition que de la majorité), et le pouvoir politique opposé (pour ne pas se retrouver totalement exclu du partage si la majorité change de camp).

De là, il résulte que cette concurrence interne entre intérêts rivaux, mais également complémentaires, constitue un frein aux possibilités qu'ont les administrations d'abuser de leurs positions monopolistiques. Mais on a aussi une explication de l'image de "neutralité politique" de l'administration ("l'administration au service des citoyens". Dans leur intérêt propre, les fonctionnaires se doivent de coopérer tant avec le personnel de l'opposition qu'avec celui qui détient le pouvoir. La seule chose qui est susceptible d'évoluer selon les circonstances est le degré de réalité de cette neutralité ; celle-ci sera d'autant plus forte que l'on est dans un régime politique où l'alternance des majorités est fréquente et marquée (exemple de la Grande Bretagne) ; à l'inverse, elle sera moins rigoureuse dans un régime politique où la même majorité monopolise pendant longtemps le pouvoir (cas de la Vème République marqué par un engagement politique de plus en plus net de la fonction publique, que ce soit d'un côté ou de l'autre de l'échiquier électoral). Plus l'alternance politique est fréquente, ou plus est grande l'instabilité des majorités au pouvoir, plus élevés sont en effet les risques que chaque groupe d'intérêt bureaucratique prend en profitant des possibilités de lobbying que lui apportent ses liens avec le parti en place. A l'inverse, plus le régime est stable ou assuré d'une longue perspective de durée, moins il en coûte de rechercher la maximisation à court terme de ses dividendes en s'appuyant sur ses amitiés et réseaux politiques (5).

CONCLUSIONS

Certains dénonceront le scandale d'une vision aussi réductionniste, voire cynique, de la vie politique. S'ils le font, c'est qu'ils n'ont rien compris à ce qu'est l'essence de la démarche scientifique. La science économique ne prétend pas nier qu'il existe d'autres dimensions humaines que la froide rationalité du choix "économique". L'objectif de tels modèles n'est pas de décrire toute la complexité du réel telle qu'elle est vécue par les témoins ou les acteurs, mais de vérifier que l'hypothèse de la rationalité économique est un instrument d'exploration des relations sociales, individuelles et collectives, dont la sphère d'application dépasse très largement

(5) Cf. Albert Breton, "Economics of Representative Government" dans "The Economics of Politics", IEA Readings 18, Londres 1978.

le domaine traditionnel des échanges marchands, et dont l'"efficacité explicative" est beaucoup plus grande que la plupart des autres hypothèses de comportement humain utilisées dans les sciences sociales concurrentes. (Par exemple, à partir d'un tel modèle, il est relativement facile de montrer pourquoi nous vivons dans une société caractérisée par un phénomène continu de croissance de l'Etat, et cela sans avoir à faire appel à des explications ou des instruments d'analyse "ad hoc", spécialement conçus en fonction du problème à résoudre ; de la même façon, on peut aisément montrer comment les caractéristiques contemporaines de nos systèmes de transferts sociaux se déduisent directement des conditions de fonctionnement du marché politique ainsi mises en lumière).

D'autres pensent sans doute que l'origine anglo-saxonne de tels modèles limite leur pertinence pour rendre compte de ce qui se passe dans notre pays. Une telle objection ne tient pas compte de ce que ces analyses transcendent largement les particularités juridiques ou institutionnelles de chaque système politique.⁽⁵⁾ Dans le cas présent, il est intéressant de constater que le modèle ainsi décrit débouche, à propos du comportement politique de la fonction publique, sur des conclusions en conformité avec l'expérience française.

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue qu'une telle entreprise de modélisation permet de se livrer à des travaux de vérification empirique des hypothèses de comportement ainsi élaborées. Il n'est pas possible de tester l'ensemble d'un tel modèle. Mais de nombreux morceaux du modèle (la logique de comportement des responsables bureaucratiques, par exemple) ont fait l'objet de travaux de vérification empirique dont les résultats tendent à confirmer la pertinence scientifique de la démarche adoptée.

Henri LEPAGE

Mars 1979

5) Que la référence au jeu des "groupes d'intérêt" soit absente de la pensée et de l'analyse politique française, ne signifie pas que ces phénomènes soient moins présents chez nous que chez les anglo-saxons. Cette absence est au contraire une preuve du pouvoir dominant qu'exerce en France le "lobby" de la Haute Fonction Publique (grandes écoles + grands corps de l'Etat), au point que l'idéologie dont celle-ci se sert pour légitimer sa domination sur le société française est devenue le mode de pensée politique quasi-exclusif des générations actuelles. cf Eizra Suleiman, ouvrages déjà cités.