BRIEFING

L'économie des défaillances de l'État

PIERRE LEMIEUX* • Octobre 2008

Il y a quelques décennies, les économistes comparaient le marché et ses défaillances avec l'intervention d'un État présumé parfait. Les deux premiers récipiendaires du prix Nobel de sciences économiques en 1969, le mathématicien Jan Tinbergen et l'économiste Ragnar Frisch, deux partisans de la planification, se situaient dans cette mouvance. Mais c'est la théorie économique du bien-être qui s'était surtout donné pour mission d'explorer les défaillances du marché justifiant l'intervention de l'État. On ignorait une question qui semble aujourd'hui évidente : qu'advient-il de la comparaison si on abandonne l'hypothèse d'un État parfait, si on essaie de voir comment il se comporte dans la réalité ?

C'est la question qu'ont posée, à partir des années 1950, les économistes fondateurs de l'école dite des « choix publics ». L'un des plus importants d'entre eux, James Buchanan, se verra décerner le prix Nobel de sciences économiques en 1986 pour ses travaux dans ce domaine. Autour de Buchanan et de la Virginia Polytechnic Institute (et, plus tard, de l'Université George Mason), la théorie des choix publics prit son envol. Il ne saurait être question ici de présenter un exposé exhaustif de son développement, et je devrai vous renvoyer à mon livre qui vient de paraître ainsi qu'aux ouvrages qui y sont cités[2].

La théorie des choix publics et les travaux empiriques qui la confirment construisent une analyse économique de la politique. Qu'est-ce que l'économie a à voir avec la politique ? En posant cette question, on touche du doigt l'originalité de la théorie des choix publics et les fondements méthodologiques de sa démarche.

L'économie est la science – ou la discipline, si on préfère – qui étudie les choix individuels et leurs conséquences sociales. Elle pose l'hypothèse que les choix individuels sont motivés par l'intérêt personnel dans un sens plus ou moins large. Même s'il est en partie altruiste, l'individu pose ses choix de manière à atteindre une position préférée dans l'échelle de ses préférences. Les altruistes aiment être altruistes autant que les égoïstes sont contents de ne penser qu'à eux-mêmes.

Qu'arrive-t-il si on suppose que les individus ont la même motivation quand ils participent aux affaires publiques que quand ils vaquent à leurs affaires privées ? L'hypothèse semble raisonnable : l'individu ne se métamorphose pas quand, du marché ordinaire, il passe au domaine de la politique, quand il devient politicien ou

* Pierre Lemieux est professeur associé à l'Université du Québec en Outaouais et chercheur à l'Independent Institute. Ce rapport se base sur une conférence donnée le 29 septembre 2008 à Genève.

* Pierre Lemieux, *Comprendre l'économie. Ou comment les économistes pensent*, Paris, Belles Lettres, 2008, p. 329-375.

fonctionnaire. Les politiciens et les bureaucrates (nom que les économistes donnent aux fonctionnaires et autres salariés du secteur public) ne sont ni plus ni moins que des hommes ordinaires. C'est, disait James Buchanan, « la politique sans romantisme »[3].

L'hypothèse de l'intérêt personnel, qui constitue le point de départ de la théorie des choix publics, permet de comprendre les décisions publiques mieux qu'aucune des approches naïves qui l'avaient précédée. Elle nous amène à découvrir des défaillances de l'État qui sont au moins aussi sérieuses que les défaillances du marché. La théorie des choix publics est en bonne partie une économie des défaillances de l'État.

Défaillances des intermédiaires

Distinguons deux sortes de défaillances de l'État. La première catégorie découle des défaillances des intermédiaires. Entre les individus et les choix publics censés satisfaire leurs demandes, interviennent nécessairement, dans une société le moindrement complexe, les intermédiaires que sont les politiciens et les bureaucrates. La nature et l'efficacité des choix publics dépendent au moins en partie du comportement de ces intermédiaires et de leurs incitations. Le problème est justement qu'ils ont leurs propres intérêts, différents de ceux des citoyens en général. On démontre assez facilement que des défaillances de l'État en découlent. L'État est inefficace, c'est-à-dire incapable de satisfaire les préférences des individus (on se rappellera que l'efficacité se définit en économie comme la satisfaction des préférences individuelles).

Prenons d'abord des politiciens. Le premier objectif d'un politicien est d'être élu ou réélu. Cela demeure vrai même si on suppose notre politicien parfaitement désintéressé dans la défense de l'intérêt général, car il sera incapable de mener sa mission à bien s'il est battu aux élections. Ajoutez l'intérêt personnel à la mixture, métamorphosez le politicien angélique en homme ordinaire, et vous avez le monde réel où le politicien s'intéresse davantage à sa carrière politique qu'à ce qu'il imagine comme l'intérêt général.

Le politicien réussit à se faire élire en offrant à ses électeurs – ou, au moins, à la majorité d'entre eux – les politiques publiques qu'ils souhaitent. On peut dire qu'il vend des politiques publiques en échange de l'appui des électeurs ou, ce qui revient au même, qu'il achète l'appui des électeurs, qu'il les soudoie, au moyen de politiques publiques. On conçoit ainsi la politique comme un marché où s'échangent des politiques publiques, chaque citoyen tentant d'obtenir celles qu'il préfère et chaque politicien s'efforçant d'offrir celles qui le feront élire. De ce marchandage des politiques publiques naissent les choix publics.

Une fois l'élection terminée, le marché politique s'étend aux assemblées parlementaires et autres assemblées d'élus. Afin d'obtenir l'appui de ses collègues

[3] James M. Buchanan, « Public Choice : Politics Without Romance », *Policy*, vol. 19, no 3 (printemps 2003), p. 13-18.

pour faire adopter la mesure pour laquelle ses commettants l'ont élu, le politicien est disposé, à charge de revanche, à voter pour les politiques que ces autres politiciens, pour les mêmes raisons, souhaitent voir adopter. Les politiciens s'échangent des appuis entre eux, ils s'échangent des politiques publiques. En adoptant les mesures que chaque sous-groupe d'électeurs demande, les politiciens produisent un ensemble de politiques publiques que la majorité ne voudrait pas si tout le panier lui était présenté. Chaque politique, dont le coût est réparti sur l'ensemble des contribuables, ne coûte presque rien à l'électeur individuel ; mais leur somme coûte à chacun davantage que ne lui rapportent les quelques mesures qui le favorisent. En travaillant à sa réélection, chaque politicien contribue à l'adoption d'un panier de politiques inefficace, c'est-à-dire comportant des coûts supérieurs à ses avantages.

La concurrence sur le marché politique rend l'État incontrôlable. Elle produit un enchevêtrement incontrôlé de politiques publiques. Alors que la concurrence sur les marchés ordinaires répond efficacement aux demandes individuelles, la concurrence politique empêche leur satisfaction.

Pourquoi la concurrence sur le marché politique donne-t-elle des résultats si différents de la concurrence économique ordinaire ? La raison profonde en est qu'une politique publique s'impose à tout le monde, même à ceux qui ont voté contre. S'il s'agit d'une mesure financière, tous les contribuables doivent payer. C'est comme si, quand vous choisissez votre voiture, tous les contribuables devaient la financer. Si la politique publique consiste dans une interdiction ou l'imposition d'une norme, tous les citoyens doivent s'y soumettre, qu'ils aient voté pour ou contre. C'est comme si tous devaient conduire le même modèle de voiture et que le choix en fût confié à la majorité des élus au parlement : une fois la décision prise et le même modèle de voiture imposé à tous, on trouverait plus de consommateurs insatisfaits que de consommateurs heureux.

La « politique » ne couvre pas que la politique politicienne et les scrutins (élections ou référendums). Au sens large du terme, la politique englobe les activités d'autres intermédiaires, notamment les bureaucrates. Ceux-ci prennent d'autant plus d'importance dans les choix publics que l'État cherche à s'occuper de tout. Les politiciens n'ont pas le temps de rédiger les lois ; en fait, ils n'ont même pas le temps de lire la plupart de celles qu'ils sont appelés à voter. S'agissant des bureaucrates, l'économie des choix publics pose les mêmes questions que concernant les politiciens : quelles seront les objectifs pratiques du bureaucrate qui, en tant qu'homme ordinaire, est principalement intéressé à son propre bien-être ? et comment cela influencera-t-il la nature des choix publics ?

Dans la construction d'un modèle de la bureaucratie, les économistes des choix publics ont posé l'hypothèse que les bureaucrates visent à maximiser la taille du bureau dont ils font partie. Ils cherchent à ce que leur équipe, leur section ou leur direction obtienne le budget discrétionnaire le plus élevé possible. De cette manière, en effet, le bureaucrate peut espérer obtenir de meilleurs avantages en termes de conditions de travail, de la possibilité de faire ce qu'il aime et de la reconnaissance

sociale dont il bénéficiera. Les bureaux étatiques, leurs fonctions et leurs budgets, auront tendance à croître puisque tel est l'intérêt des bureaucrates.

Les intérêts des politiciens, il est vrai, s'opposent partiellement à ceux des bureaucrates. Les politiciens veulent fournir à leurs électeurs le plus de services publics ou d'autres avantages au plus bas coût possible. Mais ils se heurtent à un obstacle de taille : pour connaître les coûts de leurs politiques, les politiciens ne peuvent recourir qu'aux bureaucrates puisque, de manière générale, il n'existe pas de marché concurrentiel qui offre des points de comparaison quant au coût des services publics. La comparaison entre pays, où les conditions sont souvent fort différentes, est peu révélatrice. Par exemple, à quel coût minimum peut-on produire des soins de santé ? Les politiciens essaieront de contrôler les évaluations et les dépenses des bureaucrates, mais le processus est complexe. Le politicien veut payer moins, le bureaucrate veut obtenir plus. Un jeu de souque à la corde s'engage où les bureaucrates, qui disposent de l'expérience du terrain et de l'information, gagnent souvent. Les bureaucraties étatiques modernes sont en bonne partie incontrôlables.

Un autre aspect du pouvoir des bureaucrates réside dans le contrôle non négligeable qu'ils exercent sur l'agenda politique, c'est-à-dire sur les idées et projets qui circulent à l'intérieur du gouvernement, sur les propositions de lois qui seront présentées au parlement, et sur les textes réglementaires qui seront soumis au gouvernement. Dans plusieurs pays, ils descendent même dans la rue quand le pouvoir politique n'accède pas à leurs demandes.

Enfin, n'oublions pas que les bureaucrates forment près de 20% de la population active, c'est-à-dire presqu'un électeur sur cinq. Ils jouissent donc d'un poids électoral majeur, encore alourdi par leur connaissance intime de l'État et des enjeux en cause. Certains électeurs sont plus égaux que d'autres.

Dans la mesure où la bureaucratie étatique exerce un contrôle sur les choix publics – et seule l'étendue de ce contrôle est en question – ces choix refléteront davantage les intérêts des bureaucrates que les préférences des citoyens en général.

À part les politiciens et les bureaucrates, on doit tenir compte d'une autre sorte d'intermédiaires dans les processus de choix publics : les groupes d'intérêts. Comme ce sont les citoyens qui forment ces groupes, on pourrait soutenir qu'il ne s'agit pas vraiment d'intermédiaires. Toutefois, on peut montrer que ce ne sont pas tous les intérêts qui s'organisent de manière aussi efficace et que les groupes d'intérêt les mieux organisés deviennent un interlocuteur privilégié du gouvernement et de l'administration, dressant une autre barrière entre les préférences des citoyens et les choix publics.

Formalisée par Mancur Olson, la théorie de l'action collective enseigne que les petits groupes ont moins de difficulté à s'organiser que les groupes plus nombreux. Dans les grands groupes, en effet, le passager clandestin – celui qui profite des avantages des autres sans participer aux coûts – risque davantage de faire dérailler

l'action collective. Chaque individu se dit que l'impact de sa propre participation, qu'il s'agisse de manifester ou de payer une cotisation, sera négligeable, alors qu'il devra supporter des coûts bien tangibles. D'autre part, il est plus difficile de contrôler les passagers clandestins, en les intimidant ou en les boycottant, dans un grand groupe impersonnel que dans un petit groupe. Donc, les petits groupes s'organiseront mieux pour exploiter les grands que l'inverse. Le fait que les petits groupes ont souvent des intérêts concentrés (chaque membre retire beaucoup de l'action collective du groupe) alors que les grands groupes ont fréquemment des intérêts diffus (par exemple, chaque contribuable paie une partie infime d'une subvention) ajoute à la surreprésentation des petits groupes dans l'action collective.

C'est pourquoi les contribuables sont souvent exploités par les intérêts organisés. Dans les pays riches, la petite minorité des agriculteurs exploite le reste de la population, tandis que dans les pays pauvres, où l'agriculture pèse lourd dans l'économie, c'est la population urbaine qui exploite les agriculteurs. On trouve de nombreux exemples de cette tyrannie des minorités.

Il importe de comprendre que la force des intérêts organisés vient essentiellement du pouvoir de l'État d'accorder des mesures protectionnistes, monopoles, subventions et autres privilèges. C'est pour obtenir ces avantages que les groupes d'intérêt s'engagent dans le lobbying, les campagnes d'opinion publique et d'autres moyens de pression. C'est ce que les économistes appellent la course aux rentes – le *rent seeking*. Étant donné l'organisation dissymétrique des groupes d'intérêts, le résultat de la course aux rentes ne sera pas égalitaire. Certains sortiront gagnants de cette concurrence politique, alors que d'autres y perdront.

Au-delà des questions de distribution, le *rent seeking* est inefficace parce qu'une partie des rentes obtenues est dissipée. Imaginez que l'État prennent aux contribuables un million de francs et dépose la somme en billets dans un coffre au trésor qu'il enfouit dans un endroit secret, la règle étant que le magot appartiendra à celui qui le trouvera. On s'attendra à ce que les chercheurs de trésors mettent en œuvre des moyens qui utilisent des ressources réelles – camions, excavatrices, etc. – qui auraient autrement servi à produire autre chose ailleurs dans l'économie. Le *rent seeking* entraîne non seulement un transfert des perdants vers les gagnants, il se solde aussi par une perte économique sèche : les bénéficiaires gagnent moins que ce qui est enlevé aux perdants.

On en conclut que, dans la concurrence politique, des intermédiaires organisés représentent certains intérêts mieux que d'autres et imposent des coûts nets à la société.

Défaillances de la majorité

Plus ou moins souvent en fonction des institutions politiques particulières, la majorité exprime son opinion par-dessus la tête des intermédiaires politiques. La seconde sorte de défaillances de l'État se trouve dans les défaillances de la majorité

même. La logique de la majorité ne satisfait pas les préférences de tous les individus.

Seulement déterminer qui est la majorité n'est pas aussi facile qu'il n'y paraît. Il ne suffit pas de compter les nez, car le comptage se heurte à plusieurs difficultés.

Le premier problème est que la majorité est facilement incohérente, cyclique, instable, changeante. Laquelle alors est la vraie majorité ? La manifestation mathématique du problème avait déjà été découverte par le Marquis de Condorcet et le mathématicien Jean-Charles de Borda au XVIII^{e} siècle, ainsi que par le mathématicien-écrivain Charles Dogdson, alias Lewis Caroll, au siècle suivant. Le problème fut redécouvert par les économistes Duncan Black et Kenneth Arrow au XX^{e} siècle. Sans entrer dans les détails techniques, disons qu'il arrivera souvent que, même si tous les électeurs ont des préférences cohérentes, celles de l'électorat qu'ils forment ne le sont pas : la majorité préfère A à B, et B à C, mais C à A. En un sens très réel, la majorité peut ainsi préférer à la fois A à C et C à A, elle préfère une chose et son contraire. Les majorités cycliques se manifesteront également dans l'instabilité des coalitions électorales.

Le comptage de la majorité se heurte à un deuxième problème. Quand la majorité n'est pas incohérente, elle se résorbe dans un seul électeur, ou un seul groupe d'électeur : c'est l'électeur médian, celui qui exprime les préférences les plus typiques, médiocres. Imaginez les électeurs classés selon le taux d'impôt (le taux de prélèvement de l'État dans l'économie) qu'ils préfèrent, entre 0% pour l'anarchiste et 100% pour l'étatiste total. L'électeur médian est celui qui se situe exactement au milieu de ce classement. Si, par hypothèse, son taux d'impôt idéal est de 30%, alors, par définition de la médiane, la moitié des électeurs veulent un taux d'impôt plus élevé, la moitié un taux plus bas. On voit facilement que, dans n'importe quelle alternative proposée à cet électorat, c'est toujours le taux de 30%, ou celui qui s'en rapproche le plus, qui l'emportera. L'autre option sera battue parce qu'elle perdra les voix de tous les électeurs qui se trouvent d'un côté de la médiane en plus des voix qui se situent entre elle-même et le taux préféré de l'électeur médian. Il y a toujours plus de monde d'un côté de la médiane que dans une partie de l'autre côté.

Ce théorème de l'électeur médian explique pourquoi les partis politiques tendent vers le centre, et pourquoi la démocratie préfère les solutions médiocres : éducation médiocre, système de santé médiocre, et cetera. Et notez bien que tous les électeurs à part l'électeur médian sont insatisfaits : ils préfèrent une autre politique et c'est pour limiter les dégâts qu'ils ont voté pour la moins pire de celles qui leur étaient proposées.

Il semble donc que l'intérêt général défini par les urnes s'identifie soit à des politiques incohérentes et instables, soit au pouvoir de l'électeur médian. On a le choix entre la tyrannie d'une majorité instable ou la tyrannie de la minorité d'extrême-centre.

Le troisième problème du comptage de la majorité est qu'il y a plusieurs manières de la compter. On peut simplement compter le nombre des voix accordées à chaque option et on obtient une majorité simple ou absolue selon le nombre d'options et la répartition des préférences des électeurs. Mais il existe plusieurs autres méthodes, dont le scrutin à plusieurs tours, le critère de Condorcet, le décompte de Borda, et cetera. Un économiste mathématicien a construit un théorème selon lequel, pour tout groupe d'électeurs à préférences données, il existe au moins une méthode de comptage qui donnera la majorité à n'importe laquelle des options qui lui sont soumises.

La majorité est d'autant plus incertaine et malléable qu'un grand nombre d'électeurs s'abstiennent de voter. On appelle « paradoxe du vote » le fait que, quand même, plusieurs votent – même si c'est très loin de 100%. Pourquoi l'électeur individuel se donnerait-il la peine d'aller voter ? Un vote individuel ne compte que dans l'éventualité où, sans lui, il y aurait égalité des voix. Or, sauf dans de petits comités, un tel résultat est hautement improbable, tellement improbable qu'il ne se produit jamais. Et même s'il se produisait, le recomptage des voix qui serait certainement exigé détruirait l'égalité des voix. En partant d'hypothèses assez réalistes et avec un peu de théorie des probabilités et d'analyse combinatoire (et un ordinateur !), on calcule que, dans un électorat composé de 10 millions d'électeurs qui penchent presque également pour l'une ou l'autre des deux options ou candidats, la probabilité d'une égalité des voix est de 5 sur 10^{873}, soit cinq chances sur 10 à la 873^{e} puissance. Cette probabilité est infinitésimale, puisque 10^{873} est un nombre incroyablement élevé. Pensez qu'il n'y a, selon les physiciens, que 10^{100} particules élémentaires dans l'univers. Un électeur a moins de chances de changer le résultat d'un scrutin étatique qu'un consommateur ne peut influencer le prix des tomates quand il en achète une de plus. Par conséquent, l'électeur rationnel ne participera pas à une élection pour en modifier le résultat dans le sens de ses intérêts. On ne peut rationnellement voter de manière stratégique, afin de ne pas « gaspiller son vote » comme on dit.

Quelle est la solution au paradoxe du vote ? Pourquoi tous les électeurs ne demeurent-ils pas rationnellement apathiques ? La réponse se trouve dans la théorie dite du vote expressif. Dans certains cas, l'électeur vote par sens du devoir, pour exprimer ses préoccupations morales, ce qui ne lui coûte pas cher puisque son vote n'a aucune conséquence dans sa vie. Dans la plupart des cas, sans doute, les électeurs participent à une élection pour la même raison qu'ils applaudissent au spectacle ou au match, chacun sachant qu'il ne change rien de perceptible dans le niveau du bruit, mais recherchant le plaisir de participer à un mouvement de foule ou d'exprimer des préférences ludiques.

Comme l'électeur ordinaire (je ne parle pas du dirigeant de parti politique, de l'éditorialiste, ou du leader d'opinion) n'a, à toutes fins pratiques, aucune chance d'influencer le résultat d'élections ou de référendums étatiques, il est rationnel pour lui de demeurer ignorant des enjeux et, s'il choisit de participer au scrutin, de voter en aveugle. Et c'est bien ce qu'il fait : l'électeur moyen consacre sans doute moins

de ressources (temps, argent, etc.) à s'informer sur les candidats ou les options référendaires qu'il n'en met à se renseigner sur les automobiles dont il considère l'achat. L'analogie de tout à l'heure nous aidera à mieux comprendre de quoi il est question ici : si l'électeur était appelé à voter sur l'automobile qui sera imposée à tous, il s'informerait certainement moins que quand il sait que, sur le marché, son choix individuel sera décisif. Si chaque électeur est rationnellement ignorant des enjeux électoraux, on ne s'attendra pas à un résultat très éclairé des urnes.

Conclusion

On ne peut donc dire que le peuple prend les décisions publiques, qu'il pose les choix publics. Et ce, pour les deux grandes raisons que j'ai passées en revue. Premièrement, dans tout État complexe, des intermédiaires sont requis dans presque toutes les décisions publiques, et ces intermédiaires agissent nécessairement, comme tout le monde, dans leur intérêt personnel. Or, dans le marché politique, au contraire du marché ordinaire, rien ne pousse l'intérêt des producteurs à coïncider avec ceux des consommateurs. Deuxièmement, dans la mesure où les choix publics court-circuitent les intermédiaires, à l'occasion d'élections ou de référendums périodiques, « le peuple » n'est en fait que la majorité du peuple. De plus, cette majorité est difficile à définir et à compter, et, de toute manière, ceux qui votent le font en aveugles.

Si ce n'est pas « le peuple » qui prend les décisions publiques, il faudrait un hasard remarquable pour que celles-ci soient dans l'intérêt de tous les citoyens – à supposer qu'il y ait quelque sens à parler de l'intérêt unanime de tous les citoyens. On en conclut que les choix publics sont généralement moins efficaces que les choix individuels, si on définit l'efficacité comme la satisfaction maximum des préférences individuelles. Les défaillances de l'État sont au moins aussi graves que les défaillances du marché parce que, dans le marché, personne n'impose ses préférences à autrui.

Les choix publics sont-ils indispensables ? Y a-t-il des domaines où les choix individuels sont incapables de répondre de manière satisfaisante aux préférences des individus ? Cela est fort possible, mais il faut convenir que ce domaine est petit. Plus on étend le domaine des choix publics, plus la politique prend de l'ampleur, et plus les problèmes que j'ai soulevés se poseront avec acuité. La démocratie est un bon système pour changer les gouvernants, mais un mauvais système pour décider de tout.

INSTITUT LIBÉRAL

Impressum

Institut Libéral
Place de la Fusterie 7
1204 Genève, Suisse
Tél.: +41 (0)22 510 27 90
Fax: +41 (0)22 510 27 91
libinst@libinst.ch

Les publications de l'Institut Libéral se trouvent sur www.libinst.ch.

Disclaimer

L'Institut Libéral ne prend aucune position institutionnelle. Toutes les publications et communications de l'Institut contribuent à l'information et au débat. Elles reflètent les opinions de leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à l'avis du Comité, du Conseil de fondation ou du Conseil académique de l'Institut.

Cette publication peut être citée avec indication de la source.
Copyright 2008, Institut Libéral.