

L'école du Public Choice

Buchanan et Tullock ont commencé leurs travaux à la fin des années 1950 à l'Université de Virginie, d'où le nom d'Ecole de Virginie (Faifax) donné également à l'école des choix publics ou 'Public Choice'. Leur ouvrage fondateur, *Le Calcul du Consentement*, 1962, marque la naissance véritable cette école. Buchanan a reçu le prix Nobel en 1986.

Cette école de pensée applique les outils de l'analyse économique aux phénomènes politiques, ce qui constitue une véritable révolution conceptuelle dans la vision de l'Etat. En effet, chez les premiers néoclassiques, l'Etat est pratiquement absent, il constitue une activité improductive mais inévitable dont il faut limiter l'impact. L'analyse se limite aux effets de la pression fiscale et à la recherche du meilleur impôt, c'est à dire le plus neutre économiquement.

Dans la première moitié du 20^{ème} siècle, les économistes du bien être comme Pigou analysent les imperfections du marché, les externalités et les coûts sociaux deviennent les bases de l'économie publique. L'extension du rôle de l'Etat est légitimée par la correction des défauts du marché. Cette vision recèle une incohérence : d'un côté, les agents privés sont menés par leurs intérêts égoïstes dont il convient de corriger parfois les motivations ; de l'autre, les hommes de l'Etat sont supposés rechercher l'intérêt général. L'Etat est considéré comme un despote bienveillant.

En opposition avec l'école du bien-être, les économistes du Public Choice soutiennent que l'Etat n'est pas un despote bienveillant, les dirigeants politiques agissent non pas en fonction d'un quelconque "intérêt général", notion floue et indéfinissable, mais des intérêts particuliers, légitimes ou non. Dans leur vie courante, les individus poursuivent leur intérêt personnel et réagissent en fonction des contraintes qui pèsent sur eux. C'est la même chose pour les hommes de l'Etat. Ces économistes vont ainsi appliquer les outils de l'analyse économique à l'Etat et ses représentants.

Gordon Tullock a donné la définition suivante du Public Choice en 1976 :

L'objectif est de comprendre comment fonctionnent les processus de décision qui gouvernent la production et l'allocation de biens publics (au sens de tout ce qui est produit par l'Etat et les Administrations) : défense, justice, solidarité, redistribution, réglementation..., en tenant compte des motivations et des intérêts particuliers des différents acteurs (citoyens, fonctionnaires, représentants politiques, hommes de gouvernement), de leurs systèmes de contrainte, de sanction ou de récompense qui influencent leur action individuelle et de voir comment leurs actions influent sur le " bien être " de la société.

Le Public Choice étend donc le paradigme de l'homo oeconomicus aux comportements des individus face à des choix non marchands. Quand l'électeur fait son choix, il intègre les " bénéfiques " qu'il attend de l'Etat mais aussi les " coûts " fiscaux. Quand le bureaucrate agit, il a plutôt tendance à vouloir maximiser la taille de son budget que servir l'intérêt général. Cette Ecole s'intègre dans le vaste mouvement de vérification empirique du paradigme de l'homo oeconomicus entrepris depuis les années 1960 par l'Ecole de Chicago en testant son applicabilité aux diverses décisions humaines : famille, mariage, capital humain, éducation, religion, délinquance, etc. Ses principaux thèmes de recherche sont le marché politique, la bureaucratie et les groupes de pression.

Nous analyserons successivement trois thèmes : les systèmes de vote, la bureaucratie et les groupes de pression.

A) L'analyse économique des systèmes de vote

1) La notion de marché politique

Le système politique est considéré comme un marché où les électeurs échangent des votes contre des promesses d'action des hommes politiques. La monnaie d'échange est l'influence politique ; l'idéologie joue sur le marché politique le rôle de la marque sur les marchés privés, elle constitue un signal synthétique porteur d'information.

D'un côté, nous avons les électeurs. Les électeurs ont tout intérêt à participer au marché politique en se coalisant en groupes sociaux bien identifiés et organisés, pour bénéficier des interventions de l'Etat.

De l'autre, nous avons les hommes politiques. Anthony Downs (1957) a montré que l'homme politique est un individu rationnel, ni plus ni moins altruiste que ses concitoyens. Il agit pour obtenir les revenus, le prestige et le pouvoir qui accompagnent les fonctions électives ; c'est un entrepreneur qui cherche à maximiser le nombre de ses électeurs en adaptant l'offre de biens publics à la demande des citoyens. Il travaille sur un marché électoral.

Ainsi, l'élu d'une circonscription rurale va " acheter " des voix en proposant d'accroître le soutien aux prix agricoles. Le maire d'une petite ville s'opposera à la fermeture de l'hôpital local car il est souvent le principal employeur de sa ville. La victoire électorale n'est pas l'unique but de l'action politique : par exemple un parti minoritaire peut faire échouer une coalition de partis car estimant que l'exercice du pouvoir fera décliner son poids au profit de ses alliés.

D'une manière générale, l'horizon de décision des hommes de l'Etat est de court terme, l'intervalle de temps qui sépare deux élections.

2) La différence radicale entre le marché et la démocratie politique.

Il existe certains points communs entre le marché privé et la vie politique :

- le comportement rationnel de l'électeur : il vote pour l'homme politique dont il espère que l'action se traduira pour lui par un plus personnel (analogie avec le consommateur)
- le chef d'entreprise subit la sanction du marché et l'homme politique celle de l'élection
- le chef d'entreprise comme l'homme politique essayent de se différencier de leurs concurrents, les premiers par la marque, les seconds par le programme ou le discours

Il existe cependant une différence radicale entre le marché et la démocratie politique. Le prix Nobel J. Buchanan l'a déjà soulignée, il y a de nombreuses années. Par exemple :

1. Le degré de certitude des conséquences de ses actes diffère : il est certain sur le marché, il ne l'est pas lors d'un vote. On connaît, en général, les tenants et les aboutissants d'une transaction mais pas ceux d'un vote.

2. La décision prise lors d'une transaction concerne les parties au contrat, la décision prise avec un vote concerne l'ensemble d'une communauté.

3. Le degré de responsabilité diverge sensiblement. Sur le marché, les parties au contrat sont responsables de leurs actes et des conséquences de leurs actes sur des tiers au contrat ; en revanche, lors d'un vote, cette responsabilité est partagée avec des inconnus et un grand nombre de gens, de telle sorte que personne ne se sent responsable du résultat du vote.

4. La nature des alternatives proposées est profondément différente.

Sur le marché, les choix ne sont pas mutuellement exclusifs. On peut acheter à la fois de la bière et du vin si la contrainte de budget le permet. Lors d'un vote à la majorité, on choisira l'un ou l'autre.

5. Le degré de coercition joue un rôle essentiel dans la procédure démocratique. Sur le marché, l'individu peut refuser une transaction si elle est contraire à ses préférences. En revanche, dans un processus de vote, il peut se trouver forcé d'accepter un résultat contraire à ses préférences ou à ses valeurs fondamentales.

6. Les relations de pouvoir entre les individus divergent sensiblement selon les deux processus de décision. Sur le marché, celui qui détient beaucoup d'euros a plus de capacité à satisfaire ses désirs. Dans la démocratie, un vote égale une voix. La capacité d'influencer le résultat du vote est équitablement répartie entre les individus, mais leur capacité à modifier individuellement ce résultat est nulle.

Retenons la distinction essentielle entre les deux processus : **le degré de coercition**. Les biens et les services achetés sur un marché apportent une satisfaction positive ou négative à celui qui achète, mais laissent inchangée la satisfaction de celui qui n'achète pas. Au contraire, dans un système démocratique, le programme de gouvernement offert aux citoyens affecte positivement la satisfaction des uns, négativement celle des autres, et affecte même la satisfaction de gens qui ne sont pas concernés par la décision. Les lois, les prélèvements fiscaux et règlements s'appliquent en effet à tous sur un territoire donné.

Il existe d'autres différences :

- l'effet de seuil : en démocratie, tant que vous ne dépassez pas 50% des voix, vous n'avez aucun pouvoir, aucune possibilité de démontrer concrètement la validité de vos propositions. En revanche, 1% de part de marché peut suffire à vivre, à se développer et se diversifier, à convaincre peu à peu les clients. Le marché est un système qui n'exige l'approbation d'aucune majorité.
- la zone d'influence : la démocratie électorale s'exerce sur le territoire d'une nation ; l'entreprise n'est pas cantonnée à un territoire donné, elle peut produire ou exporter à l'étranger
- le calendrier : si un parti perd une élection, il devra attendre la suivante pour prétendre l'emporter. L'entreprise n'est pas tenue par la date des élections, si elle manque une vente, elle peut en réaliser deux par la suite.
- l'horizon temporel : les hommes de l'Etat privilégient le court terme car ils ont pour ambition première de se maintenir au pouvoir et pensent à la prochaine élection. Cette idée a également été exprimée par Milton Friedman pour qui « *le choix délibéré du court terme répond aux exigences des politiques. Dans l'ordre politique, l'équivalent de l'entrepreneur doit d'abord être élu avant de pouvoir procéder à une innovation. Or, pour être élu, il faut convaincre à l'avance ses électeurs. C'est pourquoi il se trouve contraint à préférer les résultats immédiats qu'il est susceptible d'offrir à ses concitoyens. Il lui est donc impossible de porter son intérêt sur le long terme, tout en gardant quelque espoir de se maintenir au pouvoir*¹ ». Inversement, les propriétaires d'une entreprise sont directement intéressés par la valeur de l'action, laquelle est égale à la somme des bénéfices futurs actualisés.
- sur le marché politique, les biens échangés ne peuvent faire l'objet d'une consommation individuelle, ce sont des biens collectifs. Pour savoir quelle est la "demande" il faut passer par des procédures d'agrégation des préférences individuelles ; c'est le rôle des élections de révéler la quantité et la qualité de biens publics désirée par la population.
- entre l'électeur et l'Etat intervient un intermédiaire : le régime électoral. Celui-ci n'est pas neutre. Il existe un grand nombre de techniques électorales : suffrage universel ou censitaire, règle d'unanimité, de majorité des 2/3, absolue, relative, scrutin proportionnel ou majoritaire (1 ou 2 tours). Suivant le système adopté, le comportement des électeurs et des politiciens sera différent.

3) La critique de la règle majoritaire

La règle de la majorité absolue stipule que la décision adoptée est celle qui a recueilli 50% des voix plus une. Buchanan et Tullock ont montré que ce principe conduit à des situations éloignées de l'optimum, pour plusieurs raisons :

- 1- la tyrannie de la majorité : une coalition majoritaire peut exploiter les groupes minoritaires. Elle peut aussi réduire le bien être : le prélèvement fiscal diminuant les incitations au travail, à l'innovation, à l'épargne, et donc la croissance.
- 2- le paradoxe de Condorcet, reformulé par Arrow : l'agrégation des préférences individuelles par

¹ Milton Friedman, *Inflation et systèmes monétaires*, Calmann-Lévy, p. 29.

le vote ne permet pas toujours d'aboutir à une préférence collective cohérente.

- 3- le système majoritaire ne tient pas compte de l'intensité des préférences des individus et conduit à une distribution inégalitaire du pouvoir qui favorise les minorités les plus organisées
- 4- le marchandage politique entre groupes parlementaires aboutit à l'adoption de mesures qui coûtent plus cher à la collectivité qu'elles ne lui rapportent, et conduisent à un alignement sur les besoins de l'électeur médian.

- **Le marchandage politique (« logrolling ») :**

Trois électeurs sont confrontés à la proposition de mise en place de deux services collectifs. Selon les cas, ils en retirent un avantage ou un inconvénient, en fonction de l'utilité retirée comparée à la hausse attendue des impôts.

Votants	Services collectifs envisagés		Σ
	A	B	
X	- 2	- 2	- 4
Y	+ 4	- 3	+ 1
Z	- 3	+ 4	+ 1

S'il n'y a pas de coalition, les deux propositions seront refusées car il y a deux perdants dans chaque cas. Si Y et Z forment une coalition, et votent favorablement pour les projets A et B, ils seront tous deux gagnants (+ 1 chacun). Mais le total de leurs gains (+ 2) est inférieur à la perte de X (- 4) d'où une perte sociale.

Par exemple, les fabricants d'appareils médicaux vont obtenir le soutien des médecins ou des usagers ; les militaires qui souhaitent moderniser leur matériel vont recevoir l'appui des marchands d'armes ; le maire qui obtient pour sa commune une aide du Conseil Général où il siège va renvoyer l'ascenseur en facilitant une aide dans une autre commune.

Le marchandage politique conduit les électeurs – ou les partis ou les groupes de pression – à se coaliser de façon transitoire afin d'obtenir la mise en place de certains services collectifs, ce qui conduit à une hausse des dépenses publiques.

Cependant, les démocraties modernes reposent sur la règle majoritaire sans entraîner le chaos. D'une part, au Parlement, les députés sont regroupés en partis et les députés d'un même parti votent en bloc, le nombre de votants réels est limité au nombre de partis. D'autre part, l'ordre du jour des assemblées est contrôlé par le gouvernement ou les partis majoritaires, ce qui limite la possibilité de voir soumis au vote des motions contradictoires

- **Le théorème de l'électeur médian :**

Dans le système de vote majoritaire, la voix d'un électeur a peu de chances d'influencer le résultat, d'autant plus que le nombre d'électeurs est élevé. Mais un électeur a un poids particulier, c'est l'électeur médian.

Duncan Black (1948) a inventé le théorème de l'électeur médian : Dans les systèmes électoraux de type majoritaire, l'électeur médian, c'est à dire celui qui se trouve au centre de la distribution des préférences politiques individuelles, détermine la politique adoptée.

La procédure de vote permet de dégager une majorité stable en faveur d'un choix unique, ce choix est celui de l'électeur médian. Cela confirme le bon sens : comme il faut rassembler 50% des voix plus une, la voix de l'individu médian peut faire pencher la balance, d'où l'importance des groupes politiques charnières dans les coalitions.

Ce théorème est fondé sur trois hypothèses :

- la question soumise au vote est unidimensionnelle : un seul sujet à la fois (référendum)
- les préférences individuelles sont uni modales : pour chaque décision envisagée par un individu, il existe une solution optimale et une seule ; dès qu'on s'en écarte la satisfaction de l'individu décroît de façon monotone

- tous les choix possibles sont comparés 2 à 2 et soumis au vote successivement

Le théorème de Black s'applique aux choix collectifs d'une assemblée délibérative ou d'une démocratie directe, mais pas à l'élection de représentants. Cette lacune est en partie comblée par Anthony Downs (1957) qui suggère de classer les candidats sur une échelle gauche/droite. Le choix des électeurs revient à se prononcer sur une seule dimension : le candidat qui gagne l'élection est celui qui satisfait au mieux les désirs de l'électeur médian sur l'échelle idéologique.

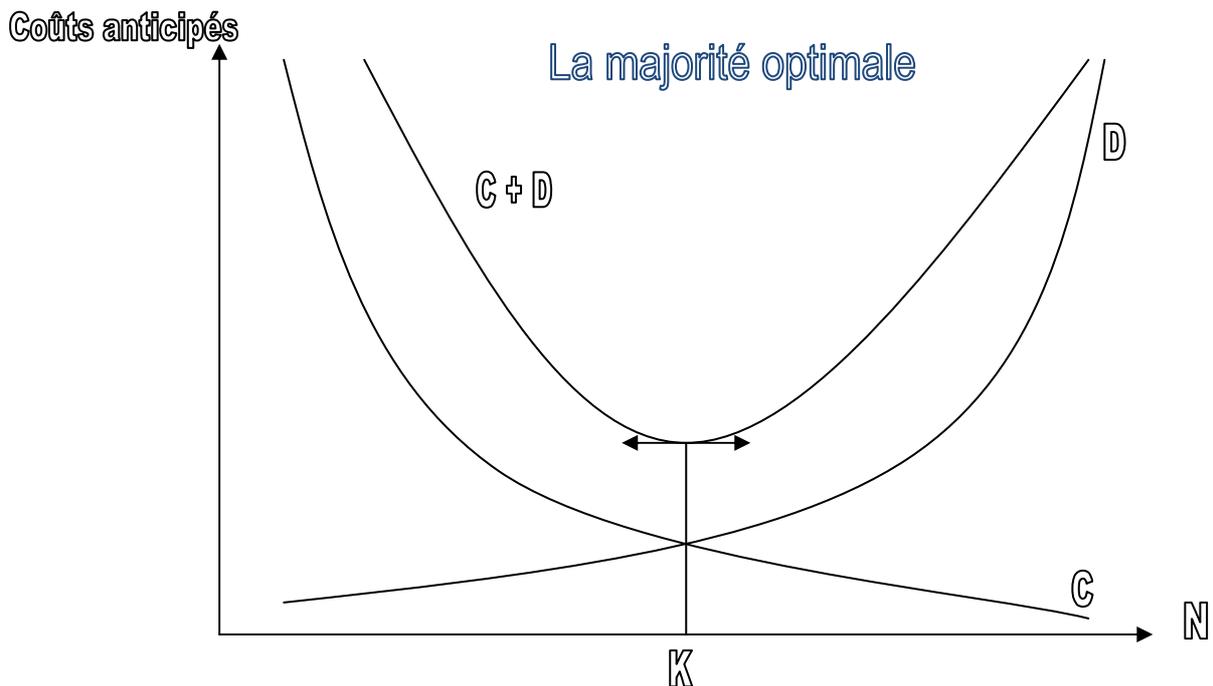
4) La majorité optimale :

Quelle règle de décision publique choisir ? Buchanan et Tullock ont donné une réponse en 1962, dans leur ouvrage *The Calculus of consent*. L'idéal est l'unanimité mais y parvenir est long et coûteux. Des individus rationnels doivent décider le mode de décision le plus bénéfique, donc le moins coûteux

Chaque mode de décision entraîne des coûts particuliers pour les individus.

- des coûts externes : perte de satisfaction d'un individu à cause d'une décision publique contraire à ses intérêts. Ce coût diminue quand on s'approche de l'unanimité car celle-ci donne un droit de veto sur toute décision publique. Courbe C décroissante.
- des coûts de décision : coûts de la procédure pour obtenir la majorité : temps nécessaire, calculs, recherche d'informations, négociations avec les autres individus, etc. Ce coût augmente avec le nombre d'individus à convaincre. Plus on s'approche de l'unanimité, plus le coût de négociation augmente. Courbe D croissante.

Représentons ces deux types de coûts sur un graphique en mettant en abscisses le nombre d'électeurs d'un pays.



Ces deux coûts additionnés composent le "coût d'interdépendance sociale", car ils s'agit de coûts subis par les individus du fait qu'ils ne sont pas seuls au monde ; Robinson Crusoé ne peut subir aucune nuisance causée par autrui et n'a à négocier avec personne.

Buchanan et Tullock suggèrent que le meilleur système électoral est celui qui minimise la somme des deux types de coûts (point K). On peut alors définir la majorité optimale comme celle qui minimise la somme des coûts de négociation et des coûts subis par la minorité.

Ils défendent cependant l'idée de limites constitutionnelles au vote majoritaire.

B) L'analyse de la bureaucratie :

William Niskanen, dans son livre *Bureaucratie et Gouvernement représentatif*, 1971, propose une analyse économique des relations entre les décideurs politiques et les bureaucrates, c'est-à-dire les responsables des administrations.

1) La logique de fonctionnement de la bureaucratie :

La bureaucratie peut être définie comme le gouvernement des bureaux ou comme la classe des fonctionnaires exerçant dans une chaîne d'instances hiérarchisées. Elle existe dans les entreprises privées comme dans l'administration, mais dans l'administration il n'y a pas la sanction du marché, d'où une moindre efficacité.

Les théories de la bureaucratie montrent pourquoi les solutions bureaucratiques, *ceteris paribus*, débouchent nécessairement sur un usage des ressources de la société moins efficace que le recours au marché.

L'intérêt du bureaucrate est de maximiser son pouvoir et son prestige en accroissant la taille des budgets qu'il contrôle ou l'importance de la réglementation qu'il met en œuvre, ou en faisant perdurer l'existence de son service. Il va s'efforcer d'obtenir un budget toujours plus important

=> surproduction ou surdimensionnement des équipements.

=> surqualité : le bureaucrate peut aussi asseoir son prestige sur l'emploi de matériels modernes et sophistiqués ; il voudra être à la pointe de la technique même si les effets sont très modestes

2) L'inefficacité de la bureaucratie :

*** l'absence de concurrence :**

Les agents de l'Etat ne sont pas soumis à la sanction du marché et à la contrainte du profit, ils disposent d'une autonomie plus grande pour maximiser leurs objectifs personnels, d'où peu d'incitation à la baisse des coûts de production et un gaspillage possible de consommations intermédiaires. La société paie les services rendus plus chers qu'elle ne devrait les payer.

*** les effets du surdimensionnement des services :**

Les bureaucrates sont mus par une logique qui les conduit à fixer des objectifs de production supérieurs à ceux qui résulteraient d'un marché concurrentiel. Ce surplus de production représente un gaspillage social car il absorbe des ressources qui auraient obtenu une rentabilité plus élevée si on avait produit d'autres biens et services. Il s'agit ici d'une subvention implicite de la collectivité à la bureaucratie, payée par le contribuable.

*** le contrôle inefficace de l'administration**

Pour que le contrôle par les élus, ministres, commissions d'enquêtes, Cour des comptes, etc. soit efficace, il faudrait que l'autorité de tutelle connaisse parfaitement les conditions de production des services. Or, ces renseignements, ce sont les services contrôlés qui les lui fournissent. Il y a donc toutes les chances pour que les contrôleurs soient manipulés par les contrôlés. S'il existait une concurrence entre plusieurs administrations pour fournir la même prestation, la position des contrôlés serait moins forte et le contrôleur pourrait en savoir plus sur l'authenticité des renseignements fournis, ne serait-ce qu'en comparant les coûts. Comme ce n'est pas le cas, les décisions du pouvoir politique sont biaisées en faveur des intérêts de la bureaucratie, au détriment de la collectivité. De plus, il n'y a aucun critère objectif et sûr permettant de calculer l'efficacité et la productivité de l'administration.

Les lois de Parkinson et le principe de Peter, formulées de manière drôle et impertinente, renforcent cette analyse.

*** Les lois de Parkinson² :**

² Parkinson's Law and other Studies in Administration, 1957.

Parkinson, historien des doctrines politiques, a étudié les causes déterminant le puissant développement de systèmes bureaucratiques à l'intérieur des administrations. Il en est venu à formuler deux lois :

- loi de la dilatation du travail : le temps imparti pour effectuer une tâche quelconque sera toujours intégralement utilisé. Plus on dispose de temps pour effectuer un travail, plus il prend du temps.

- loi de multiplication des subordonnés : le nombre de personnes que l'on a sous ses ordres définit l'importance du poste occupé et donc la position relative à l'égard de ses rivaux potentiels.

⇒ les organisations tendent de façon inexorable à accroître leur taille, au détriment de l'efficacité.

* Le principe de Peter³ :

Dans une hiérarchie, tout employé a tendance à s'élever à son niveau d'incompétence.

Son corollaire : *Avec le temps, tout poste sera occupé par un employé incapable d'en assumer la responsabilité.*

En d'autres termes, celui qui donne satisfaction à son poste de travail sera promu à un poste plus élevé, jusqu'au moment où il atteindra un niveau de responsabilités qu'il est incapable d'assumer. Ce sera son niveau d'incompétence.

Comme tous les employés n'atteignent pas tous en même temps leur niveau d'incompétence, les administrations continuent de fonctionner plus ou moins bien avant leur déclin fatal.

Le problème n'est pas l'honnêteté des fonctionnaires mais la logique du système de contrainte.

G. Tullock déclare à ce sujet : “ *Ce qui différencie une entreprise privée d'un service administratif, ce n'est pas que les individus soient différents, mais le fait que les règles du jeu et les contraintes soient plus rigoureuses dans l'entreprise privée. Paradoxe : c'est dans l'entreprise privée que, ceteris paribus, les actes individuels ont le plus de chances de coïncider avec l'intérêt général alors que dans l'administration les individus ont le plus de possibilités de maximiser leur intérêt individuel, que celui-ci converge ou non vers l'intérêt général* ”.

3) Les conséquences :

* Nous sommes obligés de “ consommer ” davantage de services collectifs que nous n'en demandons réellement (2 fois plus d'après Friedman).

* Le choix d'une solution publique ne doit constituer qu'un dernier recours car la bureaucratie prélève au bénéfice de ses membres, et au détriment des autres catégories de la population, davantage de ressources que la valeur des services qu'elle rend à la collectivité.

* La théorie du Public Choice remet en perspective le théorème d'impossibilité d'Arrow. Quand bien même le système de révélation des préférences collectives serait parfait (enchaînement n°1), il reste le problème de la manière dont les agents de l'Etat traduisent ces préférences en biens publics (enchaînement n°2).

Préférences individuelles == 1 ==> Préférences collectives == 2 ==> Offre de biens publics
--

* La croissance de l'Etat s'auto-entretient : les fonctionnaires sont directement motivés pour avoir une activité publique plus développée que les autres citoyens car la maximisation de leur bien être dépend de la façon dont le pouvoir perçoit leurs demandes.

↑ Nombre de fonctionnaires => ↑ demande d'Etat => ↑ Etat => ↑ nombre de fonctionnaires et du prélèvement bureaucratique

Le Public Choice fournit sa propre réponse concernant la croissance de l'Etat (l'explication par les crises, les guerres, ou l'urbanisation est superficielle) : la logique du système électoral aboutit à la croissance de l'Etat au bénéfice d'une catégorie privilégiée de citoyens, la bureaucratie.

³ *Le principe de Peter, ou pourquoi tout va toujours mal*, 1969.

C) L'analyse des groupes de pression :

Pourquoi l'électeur accepte passivement la croissance du phénomène bureaucratique alors qu'elle se fait à son détriment ? La réponse est à chercher dans les lois de l'action collective, c'est-à-dire les mécanismes par lesquels des individus s'organisent pour poursuivre ensemble un intérêt commun. Leur présentation a été faite par l'économiste américain Mancur Olson, dans *La logique de l'action collective*, parue en 1965.

1) Les lois générales de l'action collective :

La constitution de groupes de pression obéit aux règles du calcul individuel. Pour qu'un groupe de pression s'organise il faut 2 conditions :

- un intérêt commun
- pour chacun des membres, des avantages liés à la participation supérieurs aux inconvénients

Les avantages correspondent au gain individuel en cas de succès de l'action collective. En effet, il n'existe pas de biens collectifs purs, il y a toujours une certaine divisibilité des effets, et donc des avantages sélectifs pour certains groupes ou individus. Le ressort de la demande de biens collectifs est activé par des intérêts particuliers plutôt que par l'intérêt général.

Les inconvénients correspondent au temps passé à rassembler l'information, à se réunir ou à manifester, à la cotisation.

Un autre élément doit être pris en compte : si la participation de l'individu est déterminante pour assurer le succès de l'action collective, les chances sont fortes pour qu'il décide d'y participer, sinon il est incité à s'abstenir.

Partant de ces prémisses, on aboutit à une idée générale : la constitution des petits groupes est plus aisée que celle des grands groupes.

Petit groupe :

- coût d'organisation et de fonctionnement faible, négociation aisée
- participation de chaque individu déterminante pour assurer le succès de l'action collective, ce qui limite les comportements de passager clandestin
- gain potentiel élevé car concentré sur un petit nombre d'individus d'où l'incitation à s'organiser

Grand groupe :

- coûts de négociation élevés
- participation de l'individu déterminante peu le succès de l'action collective
- gain potentiel faible car réparti sur un grand nombre, d'où une incitation à agir faible (le bénéfice éventuel peut même être inférieur au coût)

Olson nous dit que les petits groupes ont plus de chances de s'organiser pour défendre leurs intérêts en raison de la concentration des bénéfices attendus de l'action collective et de la plus faible incitation à développer l'attitude de passager clandestin.

La constitution de groupes de pression n'a que peu de rapport avec les critères d'optimum économique ou de « justice sociale ».

2) L'inégale concentration des bénéfices et des coûts de l'action publique :

On constate une asymétrie entre les bénéficiaires de l'action publique et les contribuables.

* Pour les bénéficiaires d'une loi, l'enjeu est élevé : si la loi n'est pas votée, ils subissent une perte importante. Ils sont donc motivés pour s'informer sur les données du vote, pour utiliser toutes les possibilités afin d'influencer le résultat ; donc à consacrer des ressources à l'activité de lobbying, pour un montant égal ou légèrement inférieur au bénéfice escompté du passage de la loi.

* Pour ceux qui en supportent le coût et qui sont très nombreux, l'enjeu est marginal. Si la mesure ne rentre pas en vigueur, l'économie d'argent pour le contribuable sera faible car le fardeau fiscal

est dispersé. Chaque individu est peu motivé pour essayer de modifier le résultat du vote. L'intérêt commande de rester un agent politique passif.

Résultat : les intérêts corporatifs ont plus de pouvoir que les contribuables. Les hommes politiques prennent en compte cette asymétrie et vont proposer de nouveaux programmes de dépenses publiques plutôt que des baisses d'impôt.

Une objection possible consisterait à dire que tout citoyen est à la fois bénéficiaire et contribuable. Mais cela ne change rien au final : le citoyen rationnel est plutôt conduit à réclamer des mesures de redistribution en sa faveur avec un gain escompté fort que des baisses d'impôts avec un gain escompté faible.

Allan Meltzer (1977) conclut : “ *Les coalitions dépensières sont plus efficaces que les coalitions anti-dépensières* ”.

L'éparpillement des coûts de l'action publique et la concentration des bénéfices explique la prolifération des aides publiques ciblées : aides à l'agriculture, aux secteurs économiques en déclin, aux exportateurs, aux transporteurs routiers (sous taxation du gasoil), etc. Même si les coûts l'emportent sur les bénéfices : prix plus élevés pour les consommateurs, impôts, pollution, etc.

Un gouvernement souhaitant être réélu à tout intérêt à promettre de prendre de l'argent aux riches et aux générations à venir afin de le donner aux électeurs des classes pauvres et moyennes, de manière à ce que les électeurs pensent pouvoir obtenir quelque chose en l'échange de rien. Ce que démontre Bill Bonner dans la chronique suivante.

Bill Bonner, Chronique Agora, 28 et 29 avril 2011 :

Aujourd'hui, non seulement le banquier central joue un rôle bien plus grand dans la vie d'une économie moderne, mais il en va de même pour le gouvernement. Un rapport paru en début de semaine nous apprenait que plus de la moitié de la "croissance des revenus" ces 10 dernières années aux Etats-Unis provenait des autorités !

Attendez une minute. Où le gouvernement obtient-il de l'argent ? Comment les autorités peuvent-elles donner à plus de la moitié des ménages américains plus de la moitié de leurs augmentations de revenus ? Qui paie pour cela ?

Cet argent n'appartient-ils pas à quelqu'un d'autre, en réalité ? Ne déshabillent-ils pas Pierre pour habiller Paul ? Si, bien entendu. Mais Pierre n'est pas en âge de voter, alors qui s'en soucie ?

Le *Fiscal Times* rapportait que les électeurs américains -- dans leur ensemble -- reçoivent plus en allocations gouvernementales qu'ils ne paient d'impôts.

Les autorités ont transformé la moitié de la population en zombies débutants... qui se nourrissent de l'autre moitié de la population... et de leurs enfants... et des enfants de leurs enfants.

Les gens dépendent désormais des autorités pour plus de la moitié de la croissance de leurs revenus. Qui va voter pour une réduction des dépenses gouvernementales, maintenant ?

3) Les conséquences :

Groupes de pression et marché politique :

L'utilisation par les groupes de pression de la règle du vote majoritaire aboutit à l'adoption de politiques qui nous éloignent de l'optimum, c'est à dire de politiques qui réduisent le bien être global en imposant aux uns un sacrifice plus grand que le bénéfice apporté aux autres. A cause notamment du marchandage politique, des groupes de pression minoritaires arrivent à faire adopter des politiques dont les coûts sont supérieurs aux bénéfices.

Groupes de pression et politique économique : la théorie de la recherche de rente :

L'Etat est en mesure d'altérer la concurrence sur le marché national, par exemple avec des droits de douane, avec une législation limitant l'entrée de nouvelles firmes dans le secteur ou en

interdisant de vendre moins cher qu'un certain prix Ces entraves à la concurrence sont à l'origine d'une rente pour les firmes protégées, elles peuvent vendre à un prix supérieur au coût marginal. Dans ces conditions, les firmes ne vont pas hésiter à engager des dépenses (pots de vin, financement de partis, campagnes de lobbying, etc.) pour inciter l'Etat à prendre des mesures restrictives. Buchanan montre que cette activité de recherche de rente constitue un gaspillage dans la mesure où “ *des ressources qui pourraient autrement être consacrées à une activité productrice de valeur sont engagées dans une activité qui ne vise rien d'autre que des effets redistributifs* ”.

Tout cela fait écho à ce qu'écrivait Bastiat au milieu du 19^{ème} siècle : “ *L'Etat est cette grande fiction à travers laquelle chacun essaye de vivre au dépens de tout le monde* ”.

Le lobbying des banquiers

(...) Il ne faut pas non plus sous-estimer le lobbying des banques, qui dissuade un grand nombre de responsables politiques de prendre des risques qui soient favorables au contribuable. Alors même que la gestion - pour partie désastreuse - des risques pendant la crise financière devrait discréditer de nombreux banquiers dans leur rôle de conseillers, leur influence politique demeure intacte.

Demandez à des grenouilles quelle est à leurs yeux la meilleure méthode pour assécher leur mare, elles vous répondront qu'il faut rajouter de l'eau. Dans la même veine, c'est le patron de la Deutsche Bank, Josef Ackermann, et l'Institut de la finance internationale qui ont été chargés de mettre au point le plan de sauvetage de la Grèce. Comme si l'on avait placé le ministère de la santé sous tutelle de l'industrie du tabac.

L'incapacité du politique à agir sur le secteur privé s'explique également par le fractionnement du pouvoir politique entre une multitude d'Etats. En 1982, le secrétaire au Trésor (*des Etats-Unis*), James Baker, était en mesure de refuser catégoriquement toute socialisation des dettes contractées par l'Amérique latine auprès des banques américaines. Toute solution politique étant aujourd'hui soumise à la conclusion d'un compromis européen, la situation de la chancelière Angela Merkel est nettement plus inconfortable.

Enfin, en menant une lutte vigoureuse contre une implication du secteur privé, la BCE a contribué, elle aussi, à faire pression sur les dirigeants politiques allemands. Un certain nombre de représentants de la BCE ont ainsi donné l'impression de se préoccuper davantage des intérêts de l'élite financière de leur pays d'origine que des contribuables et des citoyens européens.

Harald Hau, enseignant à l'université de Genève et au Schweizer Finanzinstitut (SFI), Le Monde, 15/08/2011.

Conclusion :

Le Public Choice préfère généralement le marché, même s'il est imparfait, à l'action publique qui masque les préférences des dirigeants sous le prétexte de l'intérêt général. Il faut réfléchir à la question de la frontière entre marché et Etat, le déplacement continu de cette frontière au détriment du marché étant considéré comme un phénomène non optimal mais réversible.

Les difficultés de nos sociétés (chômage, inflation, déficit, dette publique) ne sont pas dues à la faillite de l'économie de marché mais à celle de nos institutions politiques. Buchanan (1975) : “ *Le défi de notre époque n'est pas économique mais d'ordre institutionnel et politique. Il est d'imaginer une nouvelle technologie politique, de nouveaux modes d'expression démocratique qui permettent de domestiquer la montée envahissante d'une caste de bureaucrates privilégiée* ”.

Les solutions sont donc d'ordre politique et sont basées sur des règles.

1. recourir à des majorités plus élevées : règle de l'unanimité, des 3/5^{ème} ou des 2/3.
2. règle de l'équilibre budgétaire.
3. règle de limitation des taux d'imposition ou de part des dépenses publiques dans le PIB.

Tullock et Tindeman ont en 1976 imaginé la solution du vote payant pour révéler fidèlement les préférences collectives, baptisé “ Demand Revealing Process ”. Dans le système

actuel, l'électeur vote oui ou non à plusieurs alternatives. Dans le système du vote payant, l'électeur exprime quel prix il serait prêt à payer pour que la puissance publique choisisse la solution qu'il préfère. La solution retenue est celle qui obtient le total le plus élevé. Pour éviter que l'électeur ne fixe un prix excédant ses préférences réelles, on calcule dans quelle mesure l'abstention de l'électeur aurait changé le résultat final ; s'il apparaît que la prise en compte du vote de l'électeur modifie le résultat final (par rapport à une situation où il se serait abstenu) on lui fait payer une taxe calculée sur la différence entre les 2 valeurs totales (la valeur tenant compte de son vote et celle calculée sans son vote).

Les deux avantages du vote payant :

* inciter l'électeur à révéler de manière honnête ses préférences, en raison des pénalités financières : si l'électeur triche en demandant plus de biens publics qu'il n'en veut, il paiera une taxe supérieure à l'avantage réel que cela lui procure.

* inciter l'électeur à faire un effort d'information personnel concernant les programmes présentés : ce type de vote augmente ses chances d'avoir une allocation de biens publics plus " juste " donc augmente la rentabilité des efforts individuels d'information, alors qu'aujourd'hui les groupes de pression et les partis, principaux pourvoyeurs d'information, sont incités à séduire artificiellement l'électeur plutôt qu'à donner une information de qualité. Finalement, avec le vote payant chaque citoyen achète les biens publics à leur coût marginal.

La théorie du Public Choice permet également de mieux comprendre la faible confiance des citoyens dans les hommes politiques. Un sondage CSA réalisé par téléphone les 6 et 7 octobre 2005 auprès d'un échantillon national de 988 personnes donnait les résultats suivants :

1^{ère} question : Quelle est votre opinion des hommes politiques ?

Bonne : 22%

Mauvaise : 71%

2^{ème} question : Diriez-vous que, d'une manière générale, vous faites confiance ou pas aux hommes politiques ?

Très confiance : 1%

Plutôt confiance : 22%

Plutôt pas confiance : 39%

Pas confiance du tout : 37%

3^{ème} question : Pour chacun des qualificatifs suivants, dites s'il s'applique bien ou mal aux hommes politiques :

	Bien	Mal
Se préoccupent surtout de leur carrière	85%	13%
Intelligents	74%	23%
Corrompus	49%	43%
Compétents	43%	53%
Ont une vision de l'avenir	32%	63%
Savent comment faire pour améliorer la situation économique	21%	75%
Connaissent vos préoccupations	19%	78%