

L'objectif de ce texte est d'introduire aux méthodes, aux approches et aux questions que pose l'économie politique, et de permettre au lecteur de comprendre comment la science économique appréhende le citoyen par analogie avec le consommateur ou l'homme politique par analogie avec le producteur. Plus généralement, l'économie politique étudie l'*homo politicus*, par analogie avec l'*homo economicus*.

#### *Définition des termes : économie politique ou économie du politique*

Le terme « d'économie politique » est chargé de sens parfois contradictoires et flous. Le premier usage du terme d'économie politique est attribué à Montchrétien, dans son ouvrage *Traité de l'économie politique*, en 1615. Ce terme apparaît chez les mercantilistes pour distinguer l'économie entendue au sens grec d'économie domestique (Xénophon, *l'Economique*) de l'économie au niveau national, outil de gestion du prince. Avec les physiocrates la notion de « économie politique » garde son sens de gestion publique mais s'enrichit d'une référence à une science de l'organisation économique, de la production et de la redistribution. Chez Adam Smith en 1776 dans *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* ou dans l'ouvrage de John Stuart Mill en 1848, *Principes d'économie politique*, il désigne globalement la science économique, avec l'idée implicite que la politique influence les variables économiques. Progressivement, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le terme d'économie politique est remplacé par le terme d'économie. La science économique néo-classique s'est alors distinguée de l'économie politique (terme conservé par le courant marxiste) pour explorer les fondements de l'optimisation du programme du consommateur et du producteur, écartant pour un temps, l'étude des politiques économiques. Le terme se galvaude alors et a souvent été utilisé comme le synonyme d'analyse économique par opposition à l'économie véritablement mathématique.

La notion d'économie politique ou de nouvelle économie politique apparaît, dans le sens où nous l'entendons, après une traduction littérale de l'anglais et couvre un domaine tout à fait différent. L'école du *Public Choice* de Virginie réintroduit et récupère le terme d'économie politique en exportant les outils de la science économique, tels qu'ils ont été appliqués aux comportements de consommation et de production et à l'étude des marchés, à un nouveau domaine: le comportement politique. Le programme de recherche du *Public Choice*, si on peut le faire remonter aux travaux de Borda (1781) ou à ceux du marquis de Condorcet (1785) remonte véritablement aux années 1940 avec les premières analyses de Duncan Black, puis dans les années 1950 avec Antony Downs et se développe dans les années 1960 après la publication de *The Calculus of Consent* en 1962 par Buchanan et Tullock, de *The Theory of political coalition* de Riker en 1962 et de *The Logic of collective action* d'Olson en 1965.

On entend à présent par économie politique au sens large, une analyse économique qui intègre les réalités politiques dans son champ de recherche et qui, plus précisément, considère les variables politiques non plus comme exogènes mais comme endogènes au modèle économique. Afin d'éviter la polysémie du terme d'économie politique, on pourrait parler d'économie du politique. La polysémie en langue anglaise a été simplifiée par Persson et Tabellini dans leur ouvrage en 2000 qui utilisent le terme de *political economics* au lieu de *political economy*. L'approche en termes d'économie politique est l'application des outils de la science économique au monde politique. Autrement dit, il s'agit d'importer les outils de l'économie (la modélisation, les tests empiriques) et la méthodologie de l'économie (individualisme, rationalité, recherche du bien-être individuel) pour rendre compte d'objets uniquement étudiés auparavant par la science politique.

#### *Une approche positive*

L'économie politique se définit aussi par son approche positive. De nombreux économistes choisissent d'ignorer la politique réelle et de se concentrer sur les moyens d'une

politique idéale toujours supposée comme souhaitable. Les retards et les imperfections dans l'application de la prescription étaient expliqués par l'entêtement du malade à ne pas vouloir prendre correctement le remède. De son côté, le malade n'était pas en reste et reportait l'échec du remède sur l'ignorance du médecin. On a assisté ainsi, tant au cours des années trente que des années quatre-vingt, à un dialogue de sourds entre un malade souvent désobéissant et un médecin considéré comme incompetent. Il devenait nécessaire de proposer, aux errements de la gestion publique, une explication alternative à celle de l'irrationalité des acteurs politiques et de réconcilier la rationalité du consommateur et celle du citoyen. Il fallait expliquer comment des politiques, unanimement condamnées par les économistes, pouvaient tout de même être décidées par les hommes politiques. De même que la contradiction entre les hypothèses de rationalité des consommateurs et des anticipations adaptatives a donné naissance aux anticipations rationnelles, de même la contradiction entre les hypothèses de rationalité des consommateurs et de la myopie des citoyens a donné naissance à l'économie politique. Les préoccupations de l'économie politique concernent donc principalement l'aspect positif de ces politiques économiques: il ne s'agit plus d'établir ce qu'il faut faire mais de décrire et d'expliquer ce qui est fait. L'économie politique s'inscrit dans une démarche positive d'analyse et de compréhension des actions et des choix effectifs des agents qui constituent l'Etat.

Cette approche positive recouvre une approche normative qu'elle ne peut éviter. Décrire les objectifs des hommes politiques comme purement électoralistes, c'est implicitement condamner leurs décisions et mettre au jour les incompatibilités entre l'efficacité des prescriptions économiques et la corruption ou l'arrivisme des hommes politiques tels que les supposent les modèles. Réfléchir positivement sur les procédures de vote, c'est proposer, de manière normative, une procédure alternative. Si comprendre ce que font les hommes politiques et non ce qu'ils devraient faire est donc le propos de l'économie politique, pour autant, les choix positifs ne peuvent pas être neutres dans le débat politique. Il ne s'agit pas d'oublier que tout travail scientifique est pris dans un choix normatif. En effet, l'économie politique conçoit les hommes politiques et les fonctionnaires non comme des agents guidés par le souci du bien-être général, mais comme des agents privés, motivés, comme les autres agents de l'économie, par la poursuite de leur bonheur individuel ; les électeurs n'ont pas de volonté générale mais défendent leurs intérêts ; les hommes politiques recherchent le pouvoir politique (être élus) ; et les fonctionnaires sont intéressés par leur carrière et les bénéfices privés qu'ils retirent de leur travail. On a souvent accusé alors l'économie politique d'être immorale ou de saper les fondements de la démocratie. En effet, en mettant l'accent sur les défaillances de la démocratie et sur l'irrationalité du vote (par une simple analyse coût-avantage), elle subvertit les valeurs démocratiques et transforme elle-même l'électeur dévoué en agent rationnel et égoïste. Ainsi l'hypothèse cynique pourrait devenir auto-réalisatrice. Néanmoins, l'économie politique ne nie pas en elle-même l'existence d'un esprit civique pas plus que la microéconomie ne nie l'altruisme. L'objectif est simplement de faire science, c'est-à-dire de démontrer et réfuter des propositions sans recourir à une hypothèse tautologique du type : les fonctionnaires agissent pour le bien-être collectif car ils sont soucieux du bien-être collectif.

### *Les lignes de lecture*

Définie par son objet et ses méthodes, l'économie politique s'est structurée pourtant autour de quelques questions essentielles, nous en retenons deux.

Tout d'abord, la littérature en économie politique se scinde suivant le type d'hommes politiques pris en compte. Les politiciens peuvent avoir deux sortes d'objectifs: être réélus, ils sont alors dits « *office motivated* », c'est-à-dire opportunistes ou au contraire avoir une préférence exogène pour une certaine politique, une idéologie, ils sont alors dits « partisans ». Dans le premier cas, on établit que, sous certaines hypothèses, le théorème de l'électeur médian (Downs

[1957]) s'applique: les deux partis proposent le même programme politique, celui choisi par l'électeur médian, programme qui leur permet d'être élus. La littérature opportuniste ou partisane a d'abord essayé d'expliquer l'existence de cycles économiques et politiques. Inscrit dans la première approche opportuniste, Nordhaus [1975] explique l'existence des cycles économiques par le comportement opportuniste des hommes politiques: avant les élections, les politiciens stimulent l'économie pour être réélus et compensent cette politique opportuniste par une récession après les élections. Dans la seconde approche, partisane, et à la suite de Kalecki [1943] et Wittman [1983], Hibbs [1987] montre que les partis de gauche ont une politique plus expansionniste et moins hostile à l'inflation que les partis de droite car la politique inflationniste est redistributive en faveur des classes moyennes et pauvres, classes qui forment l'électorat de gauche. Notons que l'existence de cycle politique ne provient pas uniquement d'une hypothèse d'irrationalité des électeurs et que les deux approches opportuniste et partisane ont été reprises dans les années quatre-vingts en introduisant l'hypothèse de rationalité des anticipations. Dans l'approche opportuniste, Rogoff et Sibert [1988] remplacent l'irrationalité des électeurs du modèle de Nordhaus par une asymétrie d'information entre électeurs et politiciens. De même dans l'approche partisane, Alesina [1987] et Alesina et Sachs [1988] reprennent la structure de l'explication donnée par Hibbs mais considèrent un modèle de théorie des jeux avec rationalité des agents.

Une seconde ligne de partage traverse l'économie politique autour de l'efficience du système institutionnel. Au début des années quatre-vingt, l'opposition entre l'école de Chicago et l'école de Virginie se structure autour de la question suivante : comment les choix individuels s'agrègent et comment se forme une décision collective, un choix public. Pour dire les choses vite l'école de Chicago démontre l'efficacité des processus démocratiques alors qu'au contraire l'école de Virginie insiste sur l'inefficacité des institutions démocratiques. Les deux écoles partagent l'idée que les agents sont rationnels dans leurs choix politiques et que la science économique peut appréhender la réalité politique. L'école de Virginie considère que les contraintes politiques, les choix publics, par le fait même qu'ils supposent la coercition des choix individuels ne peuvent pas être efficaces. Au contraire, l'école de Chicago s'emploie à déterminer le résultat efficace au sens de Pareto du processus politique.

Plus exactement, pour l'École du *Public Choice* il n'y a pas de raison a priori de penser que les hommes politiques et les fonctionnaires, mal informés et guidés par leurs propres intérêts, puissent résoudre les défaillances du marché et maximiser le bien-être collectif. Ainsi, si l'Etat ne parvient pas de manière automatique à garantir le bien-être, il devient de la première importance de déterminer quelles contraintes institutionnelles garantissent et contrôlent l'action de l'Etat. Un des apports majeurs de l'ouvrage fondateur de l'école du *Public Choice*, *The Calculus of consent*, de Buchanan et Tullock, est l'analyse de la constitution et des règles institutionnelles. L'intuition fondamentale, au cœur de la naissance de l'école du *public choice* consiste à dire que dans le mode politique, les citoyens peuvent se voir imposer des décisions contre lesquelles ils ont voté individuellement mais qui, par la règle de la majorité, sont adoptées. Cette inefficacité est au cœur du processus démocratique. Une des raisons de cette inefficacité est que ceux qui bénéficient d'une décision politique ne sont pas toujours ceux qui en supportent les coûts. La dictature de la majorité sur les minorités ou à l'inverse le pouvoir d'une minorité agissante contre la majorité silencieuse sont les questions fondamentales que pose l'école de Virginie. Les thèmes essentiels de recherche de cette école sont : l'étude du vote, la recherche de rente et la bureaucratie. Le premier thème repose sur le constat que le vote étant coûteux, peu d'électeurs se déplacent pour exprimer leur préférence. Cette situation est centrale pour expliquer l'inefficience du processus de choix collectif. L'étude la recherche d'une rente est lancée en 1967 par Tullock. Il est parfois plus rentable pour un agent de dépenser afin de convaincre le politique de servir ses intérêt que de produire. Les groupes de pression recherchent ainsi une rente. L'étude la bureaucratie, elle, date des travaux de Niskanen en 1971. Les fonctionnaires recherchent la maximisation de la taille de leur budget. Le législateur qui vote le budget a une information asymétrique sur les besoins et la

compétence de ces fonctionnaires. Il est ainsi plus rentable pour les hommes politiques d'augmenter les dépenses publiques (et satisfaire le groupe de pression motivé et en situation de monopole constitué par les fonctionnaires) que de ne pas le faire (et nuire à des électeurs qui supportent le coût marginal, donc faible individuellement, de payer plus d'impôts).

C'est dans les années quatre-vingts, avec l'article de Gary Becker de 1983 sur les groupes d'intérêts et celui de Peltzman sur la croissance de l'Etat en 1980 que l'université de Chicago fait son entrée en économie politique. La publication de l'ouvrage de Donald Wittman, de l'université de Chicago, *The Myth of democratic failure, why political institutions are efficient* en 1995 est un élément constitutif de l'opposition entre les deux écoles puisque c'est une attaque en règle de la recherche virginienne. L'étude des groupes d'intérêt permet d'étudier l'origine et les motivations des politiques choisies par le gouvernement. Du côté de l'Ecole de Chicago, avec Becker [1983], les groupes d'intérêt formulent des demandes concurrentes au gouvernement mais cette compétition entre les groupes de pression favorise le choix d'un système d'imposition efficace. La question est alors de déterminer le contrat optimal, s'il est possible, entre le principal (le citoyen) et l'agent (l'homme politique), contrat qui permette aux citoyens de contraindre l'homme politique à mettre en place la politique voulue. Les conditions de possibilité de ce contrat optimal séparent les deux écoles. L'école de Chicago autour de Gary Becker réexamine les hypothèses et les conclusions de l'école de Virginie. Les groupes de pression peuvent être efficaces et la rente peut par le jeu de la concurrence entre groupes de pression se dissiper, le vote permettre l'émergence et la sélection des hommes politiques les plus efficaces.

#### *Quelques pistes de lecture*

Depuis ces deux lignes de partage l'économie politique a beaucoup évolué. Nous ne pouvons pas être exhaustifs sur l'ensemble de la littérature en économie politique. En effet, ce domaine a connu une forte expansion, en particulier depuis une vingtaine d'années. L'objectif est plutôt de donner envie d'aller lire ces textes fondateurs d'un nouveau champ économique, plus si nouveau que ça outre-Atlantique, mais encore confiné au monde des chercheurs en France. L'approche en termes d'économie politique a été utilisée dans de très nombreux champs économiques. On pourrait même défendre l'idée qu'elle n'est plus aujourd'hui un champ séparé du reste de l'économie mais constitue une boîte à outils dans la compréhension de tous les sujets de politique publics et de choix publics. Pour ne citer que quelques exemples, en économie internationale, Baghwati en 1980) dans un article intitulé, "*Lobbying and Welfare*", applique les outils de l'économie politique à l'étude des groupes de pression qui recherchent la rente tirée du commerce internationale. Le modèle *insiders-outsiders* est un des exemples de l'application de l'économie politique en économie du travail. Saint-Paul dans son ouvrage en 2000, *The Political Economy of Labour Market Institutions* décrit les apports de l'économie politique à la compréhension des rigidités sur le marché du travail.

#### *Bibliographie indicative*

- Alesina, A., Roubini, N., et G. Cohen, 1997, *Political Cycles and the Macroeconomy*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Drazen, A., 2000, *Political economy in macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton.
- Laffont, J. J., 2000b, *Incentives and political economy*, Oxford University Press, Oxford
- Mueller, D.C., 1989, *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge UK.
- Persson, T., Tabellini, G., 2000, *Political economics, explaining economic policy*, Cambridge MA, The MIT Press.

