

Cours IEP Lille Introduction à l'économie du politique

Introduction Naissance de l'économie politique

1. Qu'est-ce que l'économie politique ?

1.1 *Economie politique ou économie du politique*

Le terme d'économie politique est chargé de sens multiples, parfois contradictoires et flous. Il apparaît pour la première fois chez les mercantilistes, pour distinguer l'économie au sens grec d'économie domestique¹ de l'économie au niveau national, outil de gestion du prince. Le premier usage du terme d'économie politique est ainsi attribué à Montchrétien, dans son ouvrage *Traité de l'économie politique*, en 1615. Avec les physiocrates, le terme 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 1776² ou dans l'ouvrage de John Stuart Mill en 1848, *Principes d'économie politique*, il désigne la science économique en général, avec l'idée implicite que la politique influence les variables économiques. Ce n'est que progressivement, au milieu du XIX^e siècle, que le terme d'économie politique est remplacé par le terme plus simple d'économie. La science économique néo-classique s'est alors distinguée de l'économie politique, terme conservé par le courant marxiste. Ainsi, la science économique néo-classique explore les fondements de l'optimisation du programme du consommateur et du producteur, et écarte, pour un temps, l'étude des politiques économiques. Le terme d'économie politique se galvaude alors et est souvent utilisé comme le synonyme d'analyse économique par opposition à l'économie véritablement mathématique. J. Généreux, écrit dans *L'Economie Politique*³ : « l'usage français a longtemps banalisé ce terme, durant une bonne partie de ce siècle, au point d'en faire un simple synonyme de « analyse économique ». Il n'est qu'à comparer les manuels d'enseignement portant ces derniers titres et ceux dits « d'économie politique », pour réaliser l'identité de contenu que recouvrent des appellations si dissemblables. L'assimilation s'est opérée par déclin progressif de l'économie vraiment politique au profit de l'économie technique, mathématique et apolitique qui domine largement les filières modernes de formation à l'économie sans pour autant que ces ouvrages d'économie politique n'abordent les politiques économiques, leur légitimité, leur efficacité ni leur processus de réalisation ».

La notion d'économie politique ou de nouvelle économie politique apparaît, dans le sens où nous l'entendons dans cet cours, après une traduction littérale de l'anglais et couvre un autre domaine. L'école des choix publique (*Public Choice*) de Virginie réintroduit et récupère le terme de *political economy*, 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 terme d'économie politique rejoint donc à nouveau l'économie standard. Afin d'éviter la polysémie du terme d'économie politique, on pourrait parler d'économie du politique. Persson et Tabellini [2000] utilisent ainsi le terme de *political economics* au lieu de *political economy* pour bien insister sur l'utilisation des outils économiques. La nouvelle économie politique, telle que nous l'entendons et telle qu'elle se développe depuis les années

1 Voir l'ouvrage de Xénophon, *l'Economique*.

2 Smith, A. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776.

3 Larousse, Paris, Introduction générale, p.9.

soixante, est nouvelle dans le sens où elle renoue avec les fondements de l'analyse néo-classique pour examiner les comportements d'optimisation des hommes politiques, des fonctionnaires ou des électeurs. Elle utilise les outils mathématiques de la microéconomie et de la théorie des jeux par exemple.

On entend donc par économie politique ou « *political economy* », 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. L'économie politique ouvre la « boîte noire » de l'Etat par opposition à une approche traditionnelle, qui considère les variables politiques comme exogènes. Alt et Shepsle [1990] définissent l'économie politique comme « *the study of rational decisions in the context of political and economic institutions, stressing explicit microfoundations based on rational actors* ».

1.2 Une approche positive

La théorie économique s'était souvent désintéressée des modalités concrètes de la mise en œuvre de la politique économique, au motif que cette dernière ne faisait, au mieux, que suivre ses conseils avec beaucoup de retards et d'inefficiences. De nombreux économistes choisissent ainsi d'ignorer la politique réelle et de se concentrer sur les moyens d'une politique idéale toujours supposée souhaitable. Frish, dans son discours de réception du prix Nobel en 1970, déclare « *it is not the task for us as econometricians and social engineers to go into a detailed discussion of the political system* ». Les politiques économiques ont donc longtemps été étudiées de manière normative, et le gouvernement était conçu comme un planificateur bienveillant recherchant et mettant en œuvre la politique la plus efficace⁴. 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.

Au début des années quatre-vingt, le contraste entre le développement de la science économique et l'incapacité des politiques à résoudre les problèmes du chômage a précipité le développement de l'économie politique. Il devenait urgent de comprendre le comportement d'un acteur, l'Etat, qui assurait, dans certains cas, plus de la moitié du revenu national et qui salariait, parfois, le quart de la population active. De plus, il était 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 donc expliquer comment des politiques, unanimement condamnées par les économistes, pouvaient tout de même être décidées par les hommes politiques. Il s'agit donc de rendre compte de la rationalité propre des 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. « *Once the production of public policy is seen as an ordinary type of economic activity, much of what might appear otherwise to be the failures of macroeconomic policy are not truly failures at all, but rather the understandable consequences of the pursuit of political interest within a particular institutional order. Consequently, inflation, unemployment, diminishing progress and the like are treated not as the result of stupidity, error, or unforeseeable events, but rather as either directly desirable income or as a by-product of the pursuit of desired income* », écrit Wagner⁵.

4 Pigou [1920].

5 « Liability rules, fiscal institution », in Buchanan *et al.* [1987] p.201.

L'économie politique se caractérise donc par son approche positive. Les préoccupations de l'économie politique concernent 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. Ces nouveaux modèles utilisent explicitement et fructueusement les outils de la théorie des jeux, puisque les gouvernements interagissent avec leurs opposants, avec les futurs gouvernements et avec leurs électeurs. L'hypothèse principale est que les comportements politiques peuvent être modélisés de la même manière que les comportements économiques. 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 néanmoins 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. S'il est nécessaire de développer une science économique positive, il ne s'agit pas d'oublier que tout travail scientifique est pris dans un choix normatif. 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.

2. Quelques lignes de partage

L'économie politique ne constitue pas un courant unifié. Elle regroupe des auteurs divers réunis autour d'un objet, le politique, et d'un outil, la science économique. Le développement des systèmes démocratiques avait déjà remis en question l'hypothèse d'un monarque représentant les intérêts de toute la nation pour mettre en évidence la diversité des intérêts et l'étude de leur résolution. On pourrait dire que l'étude en termes d'économie politique commence avec Marx [1867] qui est le premier à véritablement développer l'analyse d'une détermination du politique par les variables économiques et plus précisément par l'évolution des techniques et des rapports de production. Cependant, il faut attendre « la nouvelle économie du bien-être » avec Bergson [1938] ou Samuelson [1942] pour que soit introduite une fonction-objectif de l'Etat, une fonction de bien-être social ou une fonction d'utilité collective. C'est plus tard, dans les années soixante, que l'analyse véritablement économique des choix publics prend son essor. Après l'analyse de la démocratie développée par Schumpeter [1942], Downs [1957] établit l'économie des choix politiques, Arrow [1951] celle des choix collectifs, Buchanan et Tullock [1962] celle des choix publics et des constitutions et Olson [1965] celle de l'action collective. Dans ce cours, plus que les courants, se sont les questions posées et les interrogations empiriques qui fournissent nos axes d'études. Comment l'économie comprend la croissance des déficits budgétaires, comme elle explique le vote, les réélections, la taille des nations... sont par exemple les angles d'attaque du cours. Définie par son objet et ses méthodes, l'économie politique s'est structurée autour de quelques questions essentielles, concernant non plus l'Etat comme planificateur bienveillant mais les acteurs politiques comme agents rationnels. La littérature en économie politique pose des questions aussi diverses que: les hommes politiques cherchent-ils à maximiser le bien-être social ou leur propre bien-être ? Recherchent-ils la solution Pareto-optimale ou simplement à être réélus ? Pourquoi les hommes politiques ne suivent-ils pas les prescriptions des économistes ? L'explication de leurs erreurs par leur irrationalité ou leur incompétence est-elle réellement convaincante et suffisante ?

Pour autant, afin de mieux comprendre la structuration des débats, il est utile d'avoir quelques idées sur les grandes lignes de partage de cette littérature.

2.1 *Opportunistes ou partisans*

Une première ligne de partage concerne les hypothèses concernant les préférences des hommes politiques. La littérature en économie politique (voir Alesina [1988]) se scinde suivant le type d'hommes politiques pris en compte. Les politiciens peuvent avoir deux sortes d'objectifs: être réélus, ils sont alors ce qu'on désigne par « *office motivated* », c'est-à-dire opportunistes ou avoir une préférence exogène pour une certaine politique, 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. En effet, si tous les hommes politiques se ressemblent en ce qu'ils désirent tous le pouvoir, ils établissent le programme politique qui leur permet d'être élu, c'est-à-dire celui souhaité par une majorité d'électeurs. Ils proposent donc tous le même programme politique. Dans ce cadre d'hypothèses, Nordhaus [1975] explique les cycles économiques par le comportement opportuniste des hommes politiques⁶: avant les élections, les politiciens stimulent l'économie pour être réélus et compensent cette politique opportuniste par une récession après les élections. Dans le second cas, on considère que les hommes politiques ont des préférences tranchées. Ainsi, à la suite de Kalecki [1943], Wittman [1983] et Hibbs [1987] montrent que les partis de gauche ont une politique plus expansionniste et moins hostile à l'inflation que les partis de droite car ils supposent que la politique inflationniste est redistributive en faveur des classes moyennes et pauvres, qui forment l'électorat de gauche. Cette ligne de partage n'est pas définitive et les deux systèmes d'hypothèses se complètent. Néanmoins elle structure certaines questions comme celle du cycle politique ou des dépenses budgétaires, qui sont développées dans les chapitres 3 et 4.

2.2 *Les systèmes institutionnels sont-ils efficaces ?*

Une autre ligne de partage traverse la littérature en économie politique, celle de l'efficacité du système institutionnel. L'enjeu du débat est de déterminer si les systèmes institutionnels existants (la démocratie en général ou la séparation des pouvoirs ou la règle majoritaire par exemple) sont efficaces ou non, c'est-à-dire permettent d'atteindre une politique Pareto-optimale, en particulier la solution qui maximise le bien-être collectif. En effet, bien que les hommes politiques maximisent leur propre intérêt, la question est de savoir comment, ce faisant, ils peuvent maximiser le bien-être collectif. La question du bien être collectif est elle-même discutable, mais dans une première approximation on pourrait se demander suivant quelles contraintes institutionnelles les hommes politiques mèneraient la politique que choisirait un planificateur bienveillant et omniscient. Au début des années quatre-vingt, l'opposition entre l'école de Chicago et l'école de Virginie se structure. La question est 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 Virginie, autour de Tullock [1983], et de l'école du *Public Choice*, défend l'idée de l'inefficacité du système politique. En effet le personnel politique et les groupes d'intérêt capturent une rente, en raison, par exemple, d'asymétries d'information. Du côté de l'École 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. Cette ligne de partage est plus fondamentale que la première au sens où elle sépare non seulement deux systèmes d'hypothèses mais réellement deux écoles de pensée. L'école du *public choice* considère la question institutionnelle comme programme de recherche principale à développer. La méfiance quant aux règles démocratiques et le pessimisme concernant le système politique dans son ensemble en font une école ultra-libérale. La question institutionnelle est abordée dans cet cours mais le cours ne s'y réduit pas. C'est en ce sens que nous traitons de l'économie politique et non

⁶ Voir le Chapitre 3-les cycles politiques.

seulement de l'économie des choix publics. En ce sens, ce cours se rapproche des ouvrages de synthèse sur l'économie politique de Persson et Tabellini [2000] et de Drazen [2000].

3. Le plan du cours

le cours d'adresse aussi bien aux spécialistes en économie qu'aux étudiants débutants en économie ou dans d'autres domaines, désireux de s'initier à ce nouveau champ de la science économique. Autant que possible, il ne présupposera pas de connaissance préalable.

Le chapitre 1 rappelle comment la science économique traditionnelle, celle de l'économie publique par exemple, a longtemps envisagé l'Etat et les organes politiques. Il permet de comprendre l'émergence de l'économie politique. A ce titre il peut ne pas être lu par des lecteurs spécialistes déjà avertis des enjeux de l'économie politique.

Le chapitre 2 présente les difficultés du vote autour du paradoxe de Condorcet

La suite est thématique. Le chapitre 3 reprend la question des cycles électoraux. Le chapitre 4 celle de la compréhension des dépenses publiques et le chapitre 5 la question de la réforme de l'Etat et de la mesure de la performance –LOLF.

Ce cours ne saurait être exhaustif et certaines questions, que nous espérons plus mineures, ne seront qu'évoquées ou négligées. Nous espérons néanmoins que grâce aux cadrages historiques et aux outils expliqués dans cet cours, un lecteur plus curieux saura se repérer dans le champ de l'économie politique et aller plus loin dans ses propres lectures. Nous espérons surtout avoir donné le goût de l'économie politique aux économistes en herbes pour continuer le défrichage de ce domaine, aux économistes chevronnés pour exporter les résultats des autres champs sur la question politique, et aux chercheurs-étudiants-enseignants d'autres domaines comme la science politique pour enrichir par leurs regards croisés ce domaine.

Chapitre 1 : De l'économie publique à l'économie politique : le rôle de l'Etat

Entreprendre une économie politique, c'est d'abord définir les frontières d'intervention de l'Etat, donc ses rôles. Traditionnellement, la science économique s'est préoccupée de définir les frontières du champ d'action de l'Etat et ses modalités d'intervention. L'acteur-Etat n'était pas lui-même directement pris en compte. Néanmoins les visions implicites de l'Etat conditionnent les rôles que tel ou tel courant économique lui attribue. « Que fait l'Etat ? » est une question qui présuppose réglée celle de la composition des membres de l'Etat et de leurs objectifs. Le propos de ce chapitre n'est pas de résumer l'ensemble de l'économie publique mais d'isoler dans la pensée économique les moments charnières de définition du rôle de l'Etat et les étapes de l'évolution de l'appréhension de l'Etat comme acteur à part entière.

1. 1 La conception de l'Etat chez Adam Smith : un acteur politique à rôle subsidiaire

1.1.1 un acteur politique subsidiaire

1.1.1.1 le principe de subsidiarité

Une approche un peu hâtive de la pensée néo-classique réduit toujours le rôle de l'Etat au minimum et schématise les fondements économiques de l'intervention étatique. Pourtant la conception de l'Etat chez Adam Smith est complexe.

Pour Adam Smith⁷, l'Etat a une action résiduelle, en réponse aux défaillances du marché. La subsidiarité ici, signifie que l'Etat ne fait que ce que l'initiative individuelle ne saurait prendre en charge. L'essentiel des objectifs souhaitables est plus efficacement poursuivi par le jeu des actions individuelles. «Le souverain se trouve entièrement débarrassé d'une charge qu'il ne pourrait essayer de remplir sans s'exposer infailliblement à se voir sans cesse trompé de mille manières, [...], la charge d'être le surintendant de l'industrie des particuliers, de la diriger vers les emplois les mieux assortis à l'intérêt général de la société⁸». La définition du rôle de l'Etat présuppose donc une vision du personnel politique résolument moderne : en des termes plus contemporains on pourrait dire que l'homme politique est soumis à une information asymétrique⁹ : ne connaissant pas mieux que les agents économiques (et plutôt moins bien) ce qu'il faudrait faire, son intervention doit donc être seconde, subsidiaire. Cette méconnaissance prive l'Etat de sa capacité à agir. Par la suite, cet Etat qui peut être trompé est remplacé par la figure d'un planificateur omniscient, capable donc mieux que le marché, de réaliser l'optimum économique¹⁰. Ce n'est que récemment que l'économie politique renoue avec cette vision des hommes politiques soumis aux aléas de l'information imparfaite.

La difficulté consiste alors à faire la preuve de la défaillance de l'initiative privée. Un service collectif d'intérêt public comporte ainsi deux caractéristiques: aucun agent privé ne le finance faute de rentabilité suffisante, pourtant ces dépenses sont rentables collectivement en ce qu'elles procurent à la nation un avantage supérieur aux coûts de production. L'Etat a le «devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt privé d'un particulier

⁷ Smith, A. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776.

⁸ *Ibid*, livre IV, chapitre IX

⁹ Voir Glossaire l'information asymétrique

¹⁰ Voir Glossaire l'optimum de Pareto

ou de quelques particuliers ne pourrait jamais les porter à ériger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ou à quelques particuliers»¹¹.

1.1.1.2 domaines d'intervention

Le souverain n'intervient que dans trois domaines où l'initiative privée fait défaut: les domaines de la sécurité extérieure et intérieure (armée, police, justice) et celui des services collectifs d'intérêt public. Adam Smith considère deux types de services collectifs: les infrastructures et l'éducation. Cette analyse préfigure très directement l'analyse de Pigou¹² et la conception contemporaine des biens publics. Dans les deux cas, l'Etat intervient pour produire un bien public, c'est-à-dire un bien caractérisé par l'inégalité entre les avantages et les coûts pour les agents privés et les avantages et les coûts pour la nation dans son ensemble.

Il est frappant de constater chez Adam Smith un souci pour l'éducation. Néanmoins il ne s'agit pas pour cet auteur de prendre en compte les effets d'externalité positive de l'éducation en termes de productivité ou de croissance. L'éducation, selon Adam Smith conforte l'ordre et la stabilité du pouvoir. «D'ailleurs un peuple instruit et intelligent est toujours plus décent dans sa conduite et mieux disposé à l'ordre, qu'un peuple ignorant et stupide, [...], il est moins disposé à se laisser entraîner dans quelque opposition indiscrete ou inutile contre les mesures du gouvernement¹³». Il faut remarquer que dans la catégorie «éducation», Adam Smith comprend aussi l'apprentissage des plus âgés et ce qu'on appellerait le loisir: théâtre, music, divertissements qui apaisent les mœurs par la «gaieté et la bonne humeur qu'elles inspirent».

1.1.1.3 Une relecture des rôles

On peut alors distinguer un autre découpage dans les devoirs de l'Etat, tels que les conçoit Adam Smith. Chez Adam Smith apparaissent clairement deux actions distinctes de l'Etat: une action d'ordre qui regroupe la défense, l'armée, la justice et l'éducation et une action plus économique de production de biens spécifiques que sont les infrastructures. Le rôle proprement politique de maintien de l'ordre établi est ainsi mis en évidence. La question est dès lors de définir l'intérêt économique de ce rôle: on est tenté de dire que l'Etat a un rôle de maintien de l'équilibre. La nécessité économique de cette stabilité vient de ce qu'elle favorise la production et les échanges en diminuant le risque systémique d'une révolution. «Ainsi, c'est par le moyen d'une armée de troupes réglées seulement que la civilisation peut se perpétuer dans un pays ou même s'y conserver longtemps. [...] L'invention des armes à feu [...] est certainement favorable, tant à la durée qu'à l'extension de la civilisation des peuples ». En ce qui concerne les infrastructures, l'objectif est aussi clair: il s'agit de faciliter le commerce en général.

1.1.2 Le financement des biens publics : le bien club

Après avoir délimité les actions de l'Etat, Adam Smith étudie précisément les dépenses et les moyens de collecte des revenus de l'Etat. Les revenus d'un domaine doivent assurer son fonctionnement sans avoir à puiser dans le revenu national. En termes contemporains, on pourrait dire que les membres du club financent le bien club. Par exemple, il n'est pas nécessaire que les dépenses de justice soit à la charge de l'ensemble de la société mais elles pourraient être réparties sur les justiciables. De même, le financement des infrastructures (les routes) pourraient être assuré par ceux qui en ont usage. Ce paiement a le mérite pour Smith de garantir, que la construction de l'infrastructure est rentable: «il n'y a aura pas moyen de faire ouvrir une

¹¹ *Ibid*, livreIV, chapitre IX.

¹² Pigou, A.C., *Economie du bien-être*,1920.

¹³ Smith, A. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, livreV, chapitre I.

magnifique grande route dans un pays désert»¹⁴. Là encore on retrouve l'hypothèse implicite du manque d'information de l'Etat : la seule manière de s'assurer que son action est utile est d'observer une adéquation entre le besoin et son financement.

Le salaire que l'écolier paie au maître suffit à financer les dépenses d'éducation. Dans cet exemple intervient un nouvel argument : inciter le maître à fournir l'effort nécessaire. « Dans chaque profession, les efforts de la plupart de ceux qui l'exercent sont toujours proportionnés à la nécessité qu'il y a pour eux d'en faire ». L'Etat n'intervient pour éduquer le peuple que si ce dernier n'est pas en état de s'éduquer lui-même. En effet, pour Adam Smith, une population déjà cultivée continue à apprendre ou à enseigner suivant le mode de la production privée. L'Etat intervient donc que pour démarrer le processus d'apprentissage: les ouvriers non-qualifiés sont submergés de travail et n'ont pas des parents prêts à subvenir à leur éducation. Le maître est en partie alors payé pour partie par l'Etat et pour une autre partie par l'ouvrier. Enfin, « les dépenses qu'exigent la défense publique et celle pour soutenir la dignité du premier magistrat, sont faites, les unes et les autres, pour l'avantage commun de toute la société. Il est donc juste que ces dépenses soient défrayées par une contribution générale de toute la société, à laquelle différent membre contribue, le plus approchant possible, dans la proportion de ses facultés ». Pour les biens publics dont profitent l'ensemble de la nation donc, un impôt proportionnel. Pour les autres biens de club la participation des membres du club¹⁵ permet d'éviter une retenue sur l'ensemble du revenu national.

1.2 Samuelson : l'émergence d'un nouveau rôle: le bien-être social

L'approche de Smith a longtemps prévalu et l'Etat est limité à une action subsidiaire aux défaillances du marché. C'est au début du vingtième siècle que l'Etat sort du rôle purement économique pour devenir un acteur, encore opaque, du bonheur collectif.

Paul Anthony Samuelson est à l'origine de la clarification et de la modélisation du concept de bien-être collectif. Le raisonnement de l'auteur repose sur trois postulats: la fonction essentielle de l'Etat est la production des biens collectifs; l'objectif de l'Etat est de maximiser la fonction de bien-être social; la théorie économique donne les conditions d'optimalité de la production de ces biens publics et non la fonction de bien-être social qui relève, elle, d'un arbitrage politique. On s'est éloigné de Smith: la méfiance à l'égard du souverain fait place à la figure d'un planificateur omniscient et bienveillant.

1.2.1 Le bien collectif

Samuelson définit le bien collectif comme un bien dont « tous peuvent bénéficier en commun, c'est-à-dire dont la consommation par individu ne diminue en rien la quantité disponible de ce bien pour n'importe quel autre individu¹⁶ ». C'est ce qu'on désigne par la notion de bien « non-rival ». Notons ainsi que les deux définitions du bien public de Smith et de Samuelson, reposent sur la même intuition: chez Samuelson, les biens collectifs sont des biens publics puisque le système de choix privés ne peut les produire. Pourtant les deux définitions ne reposent pas sur la même caractéristique. D'un côté, le bien public se caractérise par son financement (impossibilité de le financer par les agents privés non cordonnés chez Smith), de l'autre, le bien collectif se distingue par sa consommation (bien non-rival chez Samuelson). Pour autant, il reste délicat de déterminer avec précision, suivant ces définitions, si l'éducation, la redistribution, la lutte contre le chômage ou la production de voiture sont des biens qui doivent être pris en charge par l'Etat.

¹⁴ Smith, A. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, 1776, livre V, chapitre I.

¹⁵ Buchanan, 1965, *An Economic theory of clubs*.

¹⁶ Samuelson, P.A., (1954), *La Théorie pure des dépenses publiques*.

1.2.2 Le planificateur bienveillant et omniscient

L'intérêt s'est déplacé de la production de l'Etat (qu'est ce qu'un bien public, comment le financer?...) à l'acteur Etat lui-même, acteur encore compact et collectif mais acteur qui maximise une fonction d'utilité et qui arbitre en termes de valeurs politiques.

En effet, la définition de l'optimum social ne se réduit pas à un critère d'efficacité mais nécessite un choix parmi plusieurs optima de Pareto, elle implique un jugement sur la répartition du bien-être entre les agents économiques. Pour répartir le bien-être collectif, il faut un outil de comparaison des utilités individuelles (il faut donc prendre en compte des utilités cardinales¹⁷) et un critère d'arbitrage entre les différents agents. La fonction de bien-être social peut être cet outil. Dans un article de 1938, Abram Bergson¹⁸, fait la première présentation de la fonction de bien-être social, présentation que reprend et précise Samuelson. La fonction de bien-être social est une fonction des différentes utilités individuelles qui, elles mêmes, sont fonctions de la consommation de l'ensemble des biens et services. Cette fonction collective n'intègre donc pas une utilité propre de l'Etat. Ce dernier agit comme un agent purement altruiste. Les acteurs politiques (gouvernement, députés ou administrateurs) sont inexistantes dans le processus de décision: leur utilité propre n'est prise en compte que de la même manière que tout autre membre de la communauté.

Le problème consiste alors à déterminer la forme de cette fonction de bien-être social. Généralement on considère qu'elle est la somme pondérée des utilités individuelles, sans toujours préciser l'origine et la justification de cette pondération. L'économiste ne rentre ainsi pas encore dans la «boîte noire» politique et se contente de prendre comme donnée l'objectif politique.¹⁹ Ce point précisément est l'objet de nombreux débats.

1.3 La synthèse des rôles de L'Etat: Musgrave

Dans *La Théorie des finances publiques*²⁰, l'apport principal de Richard Musgrave à l'économie publique a été de synthétiser les différents apports de ces prédécesseurs et de proposer une typologie des trois fonctions principales de l'Etat: la fonction d'allocation des ressources, celle de la répartition et celle de la stabilisation.

1.3.1 la fonction d'allocation

Musgrave répertorie les cas où le marché ne permet pas l'allocation optimale des ressources et l'intervention subsidiaire de l'Etat efficace. L'intervention de l'Etat dans l'allocation des ressources se justifie dans cinq situations.

Tout d'abord, l'Etat intervient pour régler le jeu du marché lorsque la libre concurrence n'est pas assurée (c'est le cas lorsque existent des barrières à l'entrée) et pour assurer les contrats, c'est la fonction de justice. Le deuxième cas d'intervention est la présence de rendements

¹⁷ La fonction de bien-être social permet de déterminer un ordre cohérent de choix collectifs si les utilités individuelles sont cardinales, ou si les arguments de la fonction sont directement la quantité de bien et services ou si un dictateur choisit. C'est une des faiblesses principales de la théorie que de considérer des utilités cardinales alors que l'ensemble de la micro-économie s'efforce de travailler sur des utilités ordinales. Voir Glossaire Utilité.

¹⁸ Bergson, A. « A Reformulation of certain aspects of welfare economics », *Quarterly Journal of Economics*, 1938, p310-334.

¹⁹ La formulation de la fonction objectif est développée plus loin dans ce chapitre.

²⁰ Musgrave, R. A. *La Théorie des finances publiques*, New York, Mc Graw-Hill, 1959.

croissants dans la production. L'Etat doit alors soit contrôler le monopole qui produit le bien soit assurer lui-même la production. Le troisième cas concerne l'apparition d'externalités positives ou négatives. Musgrave cite le cas de l'influence de la création d'entreprises ou de commerce sur le prix des logements du quartier. La présence d'externalité justifie l'intervention de l'Etat en ce que les agents prennent en compte le coût privé d'une production et non le coût social. Dans l'ensemble de ces cas l'intervention de l'Etat est un substitut marginal et secondaire à l'intervention des règles du marché, reprenant ainsi l'approche de Smith. Musgrave répertorie néanmoins deux domaines où l'intervention de l'Etat est primordiale : la gestion des biens collectifs purs (ceux déjà définis par Samuelson, comme biens non rival et non exclusifs (on ne peut exclure un consommateur de la consommation) et celle des biens tutélaires. Le cinquième cas d'intervention est nouveau et s'inscrit dans une approche de bien-être: les biens tutélaires sont des biens librement produits et consommés sur le marché mais trop ou pas assez, suivant des critères politiques ou moraux: alcool; drogue, hygiène.

Une fois les domaines d'intervention de l'Etat dans l'allocation des ressources définis, Musgrave rappelle qu'il n'est pas nécessaire que l'Etat produise directement ces biens: L'Etat peut soit directement gérer la production des biens soit acheter au secteur privé les biens et les répartir ensuite gratuitement au consommateur. Il suffit que l'Etat s'assure de la satisfaction du consommateur.

1. 3.2 Production ou régulation : L'Etat comme réducteur des coûts de transaction

L'intervention de l'Etat dans l'allocation des biens en cas d'existence d'externalité a été remise en cause par exemple par Ronald Coase²¹. En effet, les individus concernés par l'externalité peuvent négocier entre eux une solution et n'ont pas nécessairement besoin de l'intervention de l'Etat. Par exemple, les droits de propriété donnés aux riverains leur permettraient de vendre le droit de polluer à l'usine polluante de telle manière à être dédommagé de l'externalité négative. Il y a alors, à nouveau, adéquation entre coût privé et coût social et l'Etat n'est plus légitime à intervenir. Ronald Coase précise que lorsque les «les coûts de transaction» (information, négociation contrôle des accords) sont négligeables une solution négociée entre individus sans le recours de l'Etat est possible. L'Etat est justifié à intervenir lorsque la complexité de la négociation empêche un accord mutuellement avantageux aux deux agents. On peut étendre cette approche à la production des biens collectifs et constater qu'une petite communauté (par exemple la famille) pourrait sans intervention de l'Etat produire le bien collectif pur. Dans cette perspective l'Etat n'intervient dans l'allocation des ressources qu'en tant qu'institution subsidiaire à l'allocation privée, lorsque les accords entre agents sont trop coûteux, trop complexes et impossible à faire appliquer et lorsque les coûts du fonctionnement administratif sont inférieurs aux coûts de la négociation privée.

1.3.3 Organiser les préférences collectives

Notons que l'Etat tire la possibilité de produire les biens collectifs purs de sa possibilité à récolter le prix de cette production par les impôts. Le monopole de la violence légitime permet à l'Etat de contraindre les agents à payer, ce qu'ils ne feraient pas de manière spontanée. Le rôle de l'Etat certes ne se résume pas simplement à un rôle de percepteur: l'Etat doit organiser la révélation des préférences individuelles concernant la production de ce bien collectif pur, et ce au moyen démocratique du vote. «Comment inciter les agents à dévoiler leurs préférences

²¹ Coase, R.H., (1960), « The Problem of social cost», *Journal of law and economics*, v.3, octobre, p. 1-44.

individuelles en matière de biens collectifs purs, telle est la première difficulté que rencontre donc le service Allocation²²». La deuxième difficulté consiste à répartir le paiement de l'impôt, avant de se confronter au recouvrement de l'impôt.

Les biens tutélaires sont d'une autre nature: concernant les biens collectifs purs, en effet, la demande du consommateur demeure la règle directive de la production. En revanche, concernant les biens tutélaires, l'Etat contraint les préférences individuelles au nom d'un principe supérieur, «un groupe bien informé est fondé à imposer sa décision aux autres». Nous sommes renvoyés ici au débat traditionnel en philosophie politique entre la liberté et la vérité ou plus précisément entre une vision platonicienne et aristotélicienne concernant la priorité à donner à la liberté de choix et au bien-être de ceux qui en bénéficient. Imposer aux agents économiques un bien tutélaire qu'ils n'ont pas souhaité ne peut se justifier qu'en présence d'une ignorance, d'un aveuglement des consommateurs à leur propre bien. La souveraineté du vote dans le modèle platonicien n'est légitime que pour des citoyens philosophes totalement conscients de la vérité des choses et capables donc de décider. Au contraire, dans une approche aristotélicienne la liberté de choix est première par rapport à une soi-disant vérité que posséderait le philosophe-prince. La politique ne se juge qu'à l'aune de la satisfaction des consommateurs et non à celle d'un objectif transcendant de «bien-être social», comme chez Samuelson. L'approche en termes de biens tutélaires est résolument non aristotélicienne. L'Etat ici est un agent théorique capable de rendre les citoyens heureux malgré eux.

Si le service d'allocation est le premier rôle traditionnellement de l'Etat, comme on l'a vu chez Smith, Musgrave ajoute un deuxième rôle fondamental: celui de corriger la répartition des revenus issue de cette allocation des ressources. La définition de la juste répartition est reléguée hors du champ de l'économie: l'économiste se charge uniquement de mettre en œuvre cette juste répartition. La deuxième fonction de redistribution vise à corriger l'allocation des ressources, en fonction d'une idée de la justice sociale.

La troisième fonction de stabilisation de l'économie est dans la lignée de l'approche keynésienne: l'Etat doit assurer le plein emploi, la stabilité, des prix²³. On peut y ajouter l'objectif de croissance et d'équilibre extérieur.

Musgrave, comme Smith et Samuelson, négligent la fonction proprement politique de l'Etat. En effet, les trois fonctions répertoriées sont interdépendantes comme le souligne Musgrave lui-même. Pourtant l'auteur préconise une séparation des trois fonctions en trois administrations distinctes. Qui fera les arbitrages politiques et qui imposera les priorités? En effet, une mesure peut stabiliser les prix mais augmenter les inégalités, ou au contraire une mesure peut corriger la pauvreté mais augmenter le chômage. Musgrave relègue hors de l'Etat ce qui fait la spécificité de l'Etat comme organe politique. Les arbitrages et les priorités ont été définis lors des élections par l'ensemble des citoyens. L'Etat n'est qu'un organe d'application de ces choix. Comment pourtant comprendre qu'un gouvernement partisan avant les élections transforme en un simple miroir de la volonté collective? Comment accepter l'idée que les choix politiques sont faits en dehors de l'Etat et que les individus opérant ces choix sont parfaitement altruistes?

1.4 Les objectifs exogènes de l'Etat

Tinbergen²⁴ s'inscrit dans la tradition de la politique économique issue de Samuelson et se prolongeant avec Musgrave. Il est l'un des théoriciens de la politique économique comme

²² Chapitre 1.

²³ Dans une approche néo-classique, la stabilité des revenus satisfait à la fois le consommateur (argument de lissage) et le producteur (les anticipations stables favorisent l'investissement).

²⁴ Tinbergen, J., *Economic policy, principles and design*, Amsterdam, 1956.

instrument. L'exogénéité des choix politiques à l'explication économique est affirmée clairement, l'économiste se contentant d'adapter les moyens aux objectifs annoncés par le pouvoir politique. De même que la théorie du consommateur n'étudie pas la formation des désirs de l'individu mais la satisfaction des besoins, de même la politique économique ne s'intéresse pas aux désirs du citoyen mais à leur satisfaction, en faisant l'impasse sur une catégorie spécifique d'individus: les politiciens et leur propre satisfaction individuelle. L'homme politique est le seul individu du modèle économique à être parfaitement altruiste, se souciant du bien-être social et non de sa propre utilité, il est aussi omniscient, connaissant les besoins des individus mieux qu'eux-mêmes et capable de les rendre heureux parfois malgré eux (biens tutélares). Ne nous trompons pas: Tinbergen ne décrit en aucun cas l'homme politique tel qu'il est ni même tel qu'il devrait être. Cet être imaginaire qu'est l'homme politique pour Tinbergen permet en réalité de faire abstraction du processus de décision politique, des arbitrages normatifs et des jugements de valeur. On va faire comme si tout était décidé pour le mieux, pour mieux se concentrer sur la tâche purement économique: la mise en œuvre des objectifs et non la formulation de ces derniers. Les préférences politiques doivent être considérées comme données pour Tinbergen, mais ce sont les hommes politiques qui les donnent et non les économistes. A cet égard, Tinbergen rejette toute formalisation d'une fonction de bien-être social non définies et collective: c'est l'homme politique lui-même qui donne la fonction objectif. Cette affirmation est commune à Tinbergen et aux théoriciens de l'économie politique mais Tinbergen considère toujours comme ces prédécesseurs et contrairement aux économistes politiques que l'économiste ne participe pas à la définition de ces objectifs.

Les hommes politiques donnent les objectifs à atteindre et ces objectifs dépendent de leurs propres préférences. C'est une approche qu'on qualifiera de partisane: «Les responsables de la politique fondent leurs actions [...] sur des préférences». [...] «les libéraux, par exemple, ont tendance à amplifier l'importance de la notion de liberté économique [...], les communistes font davantage confiance à l'organisation délibérée tendant vers la plus grande égalité». Pourtant, l'auteur demeure très réservé quant à la définition précise de cette fonction-objectif: «il paraît douteux aux yeux de l'auteur de savoir si les fonctions de bien-être social peuvent ou ne peuvent pas être dérivées à partir des fonctions individuelles [...] Les marges d'erreur prises pour compenser les diverses incohérences seraient tellement grandes et notre connaissance exacte de la fonction de bien-être individuel tellement limitée que la théorie économique ferait alors mieux de prendre la fonction de bien-être du responsable de la politique comme point de départ. Mais il n'est pas douteux que cette position ne peut être que temporaire.» Tinbergen fait ainsi une liste temporaire de ce qui lui paraît être les buts de la politique contemporaine: paix internationale, plein emploi, équilibre monétaire, émancipation des minorités, réduction des inégalités, liberté individuelle... C'est au politique de préciser la liste exhaustive de ces buts et leur importance relative. La volonté d'être réélu ne rentre jamais dans la liste de ces objectifs: le politique représente la fonction de bien-être social. L'innovation de Tinbergen est de rappeler que cette fonction social n'est pas issue directement des préférences individuelles des citoyens. Mais cette fonction n'est en aucun cas celle individuelle de l'homme politique: ce dernier est supposé altruiste ou représentatif ou omniscient.

L'ensemble des auteurs envisagés jusqu'ici ne se pose pas le problème de l'arbitrage. Une fois le choix du politique fait, l'économiste doit au mieux le réaliser. C'est donc la question des moyens qui fait l'objet de nombreux débats. Deux en particuliers sont éclairant sur l'évolution de la figure de l'Etat en théorie économique. Le premier débat tourne autour de la question de la redistribution et en particulier de la justice sociale: Comment préciser la fonction de bien-être social et en particulier quel critère de justice sociale retenir? Le deuxième débat est de nature plus politique: est-ce que les décisions collectives sont stables? Il s'agit alors d'étudier les processus de vote et examiner

2. Les moyens de l'Action de l'Etat

Comment déterminer la fonction de bien-être ?

Les philosophes politiques se posent plus souvent la question non pas de l'efficacité mais de la justice sous forme d'une théorie contractualiste et non utilitariste: quel contrat social serait le plus juste ? Dans la théorie économique de l'économie publique ce critère de la justice est peu abordé sinon pour être reléguée hors du champ de l'économie. Maximiser la somme des utilités collectives revient à considérer comme non pertinente la question de l'inégalité des revenus. Accorder un poids de pondération à chaque individu dans la fonction de bien-être collectif ne dit rien sur le comment ni le pourquoi de cette pondération.

2.1 L'approche utilitariste

Harsanyi²⁵ apporte une contribution essentielle à la question d'un bien-être social «juste» et de la définition d'une théorie utilitariste de la justice. Le théorème de Harsanyi établit que, si les préférences individuelles sont rationnelles (au sens de Von Neumann-Morgenstern ou Marschak) et si les préférences «éthiques» des agents sont également rationnelles, si enfin on suppose que lorsque qu'un choix entre plusieurs possibilités laisse indifférents tous les individus alors la société est indifférente, si donc on admet ces trois postulats, la fonction de bien-être social a une forme mathématique précise: elle est la somme pondérée des utilités individuelles. En effet, Harsanyi suppose que chaque agent a une fonction d'utilité individuelle qui reflète ses préférences telles qu'elles se manifestent en réalité. Les préférences «éthiques» définissent une fonction de bien-être social individuelle: elles expriment ce que l'individu préfère sur le seul fondement de considérations impersonnelles et impartiales: «les préférences d'un individu satisfont ces conditions d'impartialité si elles indiquent quelle situation sociale il choisirait dans l'ignorance de ce que serait sa position personnelle dans la nouvelle situation choisie». Ces préférences définissent donc une fonction de bien-être social cardinale égale à la moyenne pondérée des utilités de tous les individus dans la société. Cette définition des préférences éthiques est très proche de la procédure du contrat social exposée par Rawls: pour chaque choix social les individus «se mettent à la place» des autres individus pour évaluer leur bien-être. Si les différentes positions sociales sont équiprobables, alors la pondération de tous les individus est la même et l'on retrouve la simple somme utilitariste comme fonction de bien-être social. Le problème reste quant à la pondération des individus dans l'utilité sociale si les individus sont diversement averses au risque et attribuent des poids différents aux différentes situations.

2.2 La théorie de la justice

C'est véritablement Rawls²⁶ qui donne les fondements d'une théorie de la justice qui s'éloigne de l'approche utilitariste pour renouer avec la tradition philosophique de l'approche contractualiste. L'approche utilitariste considère qu'il faut maximiser un bien-être global sans se soucier du degré d'inégalité qui pourrait en résulter. Une situation où le plus grand nombre maintient son niveau de revenu mais où une minorité s'enrichit indéfiniment maximise ainsi une utilité collective mais correspond à une société qui est «injuste». Rawls propose de faire le chemin inverse à la démarche utilitariste, il propose de définir les objectifs de justice avant que de

²⁵ Harsanyi, J. C., « Cardinal welfare, individualistic ethics and interpersonal comparisons of utility », *Journal of Political Economy*, août 1955, 63, pp. 309-321.

²⁶ Rawls, J. *Théorie de la justice*, 1971, Seuil, Paris.

déterminer les moyens économiques d'y arriver et non de partir d'un bien-être individuel pour en déterminer l'optimum social. Rawls s'inscrit dans la tradition normative de la société juste: il s'agit non de décrire le fonctionnement d'une société réelle mais bien d'établir les fondements théoriques et moraux d'une société juste.

Les individus rationnels de cette société idéale se placent dans la position hypothétique originelle selon laquelle chacun est sous «le voile de l'ignorance» et ignore la position sociale et économique réelle dans laquelle il se trouvera ainsi que ses dons et capacités personnels. De cette hypothétique position il doit déterminer les principes de la société «juste».

«En premier lieu: chaque personne doit avoir un droit égal au système le plus étendu de libertés de base égales pour tous qui soit compatible avec le même système pour les autres». Ce premier principe se distingue de l'approche utilitariste qui risquait de réduire les libertés si cela maximisait la fonction de bien être sociale: ce principe empêche toute négociation des libertés. Parmi les libertés de base selon Rawls, citons les libertés politiques, d'expression, de réunion, de pensée et de conscience. «En second lieu: les inégalités sociales et économiques doivent être organisées de façon à ce que, à la fois, a) elles apportent aux plus défavorisés les meilleures perspectives et b) elles soient attachées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous conformément à la juste égalité des chances». Le principe de l'égalité des chances est qualifié par Rawls comme la conception de l'égalité libérale: les positions sociales ne doivent pas être simplement ouvertes à tous formellement mais tous devraient avoir une équitable chance d'y parvenir. Il s'agit bien de limiter l'influence des contingences tant sociales que naturelles sur la répartition, puisque ce principe découle d'un contrat entre des agents égaux à l'état hypothétique originel. L'injustice est alors caractéristique des inégalités qui ne bénéficient pas à tous. «Des inégalités économiques sont justes si et seulement si elles produisent en compensation, des avantages pour chacun et, en particulier, pour les membres les plus désavantagés de la société». La situation de répartition juste ne viole pas le principe de Pareto puisqu'il n'est pas possible d'améliorer la situation de l'un sans détériorer la situation de l'autre. Pourtant la justice est prioritaire par rapport à l'efficacité: on choisira par mis les situations justes la plus efficace²⁷.

Le premier principe l'emporte sur le second (lorsque les conditions matérielles nécessaires sont assurées²⁸), le principe a) l'emporte sur le principe b). Ainsi, «cet ordre signifie que des atteintes aux liberté de base égales pour tous qui sont protégées par le premier principe ne peuvent être justifiées ou compensées par des avantages sociaux et économiques plus grands».

Le système de Rawls est un système normatif et idéal. Que se passe-t-il, une fois le voile de l'ignorance levé? Pourquoi les agents ne réclameraient pas l'accapuration des revenus et ne défendraient pas leur position particulière, à moins de supposer constante dans le temps cette position originelle impartiale? L'économie politique part d'une vision positive de l'économie réelle et donne les outils de compréhension des conflits et des arbitrages politiques.

3. Les principes de l'économie politique

²⁷ Remarquons qu'en introduisant dans l'approche utilitariste, des agents fortement averses au risque, cela revient à maximiser le bien-être des plus défavorisés aussi, c'est ce qu'on appelle le maxmin dans l'approche utilitariste en milieu incertain.

²⁸ « même si l'intérêt fondamental pour la liberté a un objectif précis, il se peut que cet intérêt , 'apparaisse pas toujours comme dominant. Sa réalisation peut exiger un certain degré de satisfaction des besoins matériels, ce qui explique pourquoi parfois les libertés de base peuvent être limitées », *Théorie de la justice*, p. 585, édition de 1995.

Duncan Black²⁹ fonde le théorème de **l'électeur médian** et détermine les conditions d'une règle majoritaire stable. Si la question soumise au vote est unidimensionnelle, si tous les choix possibles sont comparés successivement deux à deux et si les préférences des agents sont unimodales, alors il existe une majorité stable en faveur d'un choix unique qui correspond à l'optimum de l'électeur médian. En effet, il existe alors autant de votant qui souhaitent par exemple plus de dépenses publiques que de votant en souhaitant moins. Davis, de Groot et Hinich³⁰ élargissent ce théorème au vote multidimensionnel: le théorème de Black s'applique si ces multiples dimensions sont soumises au vote simultanément et si l'optimum du votant médian est médian pour chacune de ces dimensions. Anthony Downs³¹ étend l'analyse de Black à la démocratie représentative: si on peut classer l'ensemble des hommes politiques sur une échelle unidimensionnelle allant du plus) droite au plus à gauche, alors le candidat qui est élu est celui qui correspond aux désirs de l'électeur médian tel qu'il existe autant d'électeurs plus à gauche que plus à droite que lui. Remarquons que le théorème ne s'applique pas lorsque les préférences sont multimodales: si les électeurs préfèrent soit un candidat d'extrême gauche soit un candidat d'extrême droite mais en aucun cas un candidat du centre, il existe alors deux pics qui interdisent à l'électeur médian favorable au centre d'élire son candidat préféré. En fait les préférences sont unimodales lorsque on classe les préférences quant à la quantité de consommation d'un bien, «une fois parvenu à son estimation de la grandeur optimum, plus une proposition s'en éloigne, dans un sens ou dans l'autre plus elle lui est favorable. [...] nous consacrerons la plus grande attention à cette famille de courbes qui croissent de manière continue jusqu'à un sommet avant de décroître de manière continue». Sen et Pattanaik³² définissent des conditions plus précises: si les agents sont rationnelles et ont des préférences qui définissent une relation d'ordre totale et si leurs préférences respectent une «restriction extrême», alors la règle majoritaire définit un ordre des préférences collectives cohérent et stable. La restriction extrême est de supposer que si un agent préfère a à b à c alors tout individu qui préfère c à a doit préférer c à b à a. Dans les conditions de restriction extrême le paradoxe de Condorcet n'apparaît pas. Ces restrictions sont en fait peu probables et l'on peut s'étonner de la stabilité de nos démocraties dans ces conditions. Kramer³³ rappelle qu'en fait lorsque les individus sont homogènes (ont les mêmes préférences), ou lorsqu'une majorité homogène domine l'équilibre majoritaire est par définition stable. Les règles institutionnelles permettent en fait d'appliquer le théorème de l'électeur médian: la démocratie représentative limite le nombre de votants pratiquement au nombre de partis, les ordres du jour sont simple et non contradictoires et le faible nombre de participants effectifs permet les négociations et les compromis et évite un nombre infini de votes sur une même question.

Les projecteurs se trouvent déplacés par l'économie politique vers, précisément, le **groupe d'individus qui sont élus** et qui prennent les choix collectifs. Anthony Downs a été un des premiers à insister sur les stratégies opportunistes et personnelles de ces hommes politiques qui cherchent à maximiser le nombre de votants en leur faveur. On a résumé très schématiquement le modèle général qui sert de point départ à Downs. Ce modèle se complexifie par l'introduction de l'incertitude dans le marché politique. Les citoyens ne sont pas tout à fait sûrs des choix à faire.

²⁹ Black, D., (1948) « On the rationale of groupe decision making », *Journal of Political Economy*, février, 56, pp. 23-34.

³⁰ Davis, O. A., de Groot M. H., et Hinich, M. J., (1972), « Social preferences ordering and majority rule », *Econometrica*, janvier, 40, pp. 147-150.

³¹ Downs, A. *An Economic theory of democracy*, Harper and Brothers Publishers, New York, 1957.

³² Sen, A. K., et Pattanaik, P. K., « Necessary and sufficient conditions for rationale choice under majority rule », *Journal of Economic Theory*, août, 1, pp. 178-202.

³³ Kramer, G.H., « On a class of equilibrium and its possibility under majority rule », *American Economic Review*, septembre, 57, pp. 787-806.

Les hommes politiques ne sont pas non plus tout à fait sur les préférences des citoyens. Là apparaît le rôle et l'utilité des groupes de pression qui peuvent à la fois influencer les citoyens et informer les hommes politiques sur les désirs de «la base». Cette intermédiation de la démocratie représentative permet de penser les jeux et les stratégies des groupes de pression mais surtout de sortir de l'idéal normatif de la démocratie représentative égalitaire. «L'incertitude contraint donc les gouvernements rationnels à donner plus d'importance à certains électeurs qu'à d'autres. Ce faisant, ils modifient l'égalité d'influence que le suffrage universel était censé garantir». «L'idéologie» agit comme un catalyseur et un réducteur d'incertitude: elle permet aux citoyens de réduire les coûts de recherche d'information en adhérant une fois pour tout à un système idéologique (à un parti) et permet au parti, quelle que soit la proposition qu'il fait, de faire le plein de ses voix à chaque élection. Cette stratégie a bien sûr des inconvénients: elle ne permet pas de s'adapter à l'évolution des contraintes économiques en changeant de système de propositions. Elle ne permet surtout pas d'augmenter sa base électorale. Le résultat du jeu politique dépend en partie de la nature des préférences et du système de vote: le scrutin majoritaire favorise les modèles bipartites. Une reformulation du modèle de localisation de Hotelling permet de conclure à la localisation idéologique des partis. Une distribution concentrée au centre et unimodale des préférences favorise deux partis de centre gauche et de centre droit et une convergence des politiques pour séduire l'électeur médian. Au contraire, un scrutin proportionnel favorise le multipartisme. Des distributions multimodales favorisent la formation de partis spécialisés et fortement idéologiques. De ce point de vue les coalitions politiques permettent d'augmenter le nombre de voix mais se heurtent à l'incompatibilité des idéologies des partis. Jacques Généreux³⁴ signale que précisément les coalitions permettent aux partis de concilier l'idéologie et l'ouverture politique: elle permet à chaque parti de se spécialiser dans un segment du marché et à la coalition d'additionner ces segments pour arriver au pouvoir.

Une fois élu, un gouvernement opportuniste ne prendra pas des mesures Pareto-optimales, et ceci pour trois raisons principales. Tout d'abord, le gouvernement se heurte à la présence d'externalité et d'incompatibilité des préférences individuelles et doit donc prendre des choix ne favorisant pas toujours l'ensemble des agents. C'est l'argument déjà abordé avec Arrow et Sen. Downs y rajoute deux arguments d'économie politique positive: en présence d'incertitude, le gouvernement ne connaît pas les préférences des citoyens et est amené à s'approcher d'une manière très approximative de l'optimum. Surtout, une fois au pouvoir le gouvernement continue d'avoir pour objectif sa réélection et cherche à maximiser le nombre de ses votants et non le bien-être général. «Même si un gouvernement démocratique entreprend des actions susceptibles d'avoir des retombées d'utilité dans le futur, il n'a pas de taux d'actualisation propre parce qu'il ne cherche à maximiser que les votes immédiats». Cela ne veut pas dire que les gouvernements n'entreprennent pas des projets de long terme, au contraire puisque les électeurs eux votent en fonction de leur revenu futur anticipé. «Les partis politiques dans notre modèle ne cherchent pas à rendre efficace la répartition des ressources au sein de la société pour l'amour de l'art. Chaque parti ne cherche qu'à être élu? ...La question cruciale est donc de savoir si la concurrence entre les partis contraint toujours le gouvernement à conduire la société vers un optimum de Pareto. Si les préférences des différents citoyens sont suffisamment variées, la réponse est non». En effet, même si le gouvernement en place connaît l'optimum de Pareto et le propose dans sa plate-forme électorale, l'opposant peut proposer une réforme qui nuisant à une minorité profite quand même à une majorité et l'emporter.

Les groupes intermédiaires

La bureaucratie

Les premiers modèles d'économie politique et de choix politique, comme ceux de Downs, de Black ou de Buchanan et Tullock ont négligé l'intermédiation entre les citoyens et l'action gouvernementale. Une fois son choix politique arrêté, le gouvernement n'avait pas d'obstacle à agir et à mettre en œuvre sa politique. Or ce sont souvent des administrations, des fonctionnaires

³⁴ Généreux, J., *Droite, Gauche, droite*, 1995, Plon, Paris.

non élus qui mettent en œuvre ces politiques. Etendant le modèle de choix rationnel, l'économie politique s'est alors attachée à analyser l'optimisation de ces fonctionnaires. Niskanen³⁵ intègre dans un même modèle la maximisation des votes par les élus et la maximisation des objectifs propres aux bureaucrates. Les bureaucrates ont une utilité fonction de leur revenu et des avantages non financiers correspondant au poste. Le bureaucrate n'a donc pas de préférence directe pour le budget de l'administration ni pour l'efficacité du projet à réaliser. Leur revenu dépend néanmoins du budget général de l'administration dont est soustrait l'ensemble des coûts de production du service administratif. Trois raisons expliquent l'écart entre ces deux types d'objectifs: la production des fonctionnaires n'est pas mesurable, les hommes politiques ne peuvent pas donc vérifier parfaitement la mise en œuvre de leur mesure. La rémunération des fonctionnaires est indépendante des objectifs politiques. Enfin, l'administration est en situation de monopole, elle n'est donc pas menacée par la concurrence. Les bureaucrates n'ont donc pas comme objectif l'efficacité. Ils vont donc avoir tendance à développer leur taille ou le volume de leur production au-delà de ce qui est souhaitable par le gouvernement. «Les budgets publics sont trop élevés, c'est-à-dire qu'ils sont supérieurs à ce que préfère le parlementaire médian. [...] L'excédent de dépenses sera d'autant plus grand que sera étendu le pouvoir monopolistique de l'Etat».

Les groupes d'intérêts

Les groupes de pression sont un acteur intermédiaire important. Mancur Olson³⁶ s'interroge sur l'existence des actions collectives en plus des actions privées et du vote. Il peut paraître évident de se réunir en groupe de pression pour défendre ses intérêts communs: c'est le vote corporatiste et la justification de l'existence des lobbies. Le groupe d'intérêt produit un bien collectif, ou plus exactement de club à ses membres. L'action principale du groupe de pression est de favoriser une redistribution des revenus en faveur de ses membres et non d'inciter le gouvernement à atteindre l'optimum de Pareto. Au contraire, pour Olson les groupes de pression en favorisant l'apparition de lois les favorisant (quotas, douanes, primes...) nuisent à l'efficacité du marché et contribuent à maintenir un Etat dans une situation non propice au changement. Cette conclusion sur l'inefficacité des groupes de pression mérite d'être nuancée³⁷. Mais précisément, si tous les membres du club ont intérêt à l'existence du groupe de pression personne n'est prêt à en supporter le coût et tout le monde attend de pouvoir jouer les passagers clandestins. On l'a vu aussi, les petits clubs peuvent gérer par la négociation et la pression sur les membres la production de ce bien collectif. Les grands clubs peuvent user de la violence pour contraindre leurs membres à la participation: c'est le cas de la violence légitime pour l'Etat. Le groupe de pression peut aussi produire des avantages privés et non collectifs à ses membres: rémunération monétaire ou symbolique, rémunération en nature...

Persson Tabellini

L'économie politique est devenue un champ de recherche actif. Initiée par l'école du Public Choice, se construisant avec les outils de la théorie des jeux et reprenant l'hypothèse des anticipations rationnelles, l'économie politique a intégré progressivement le comportement politique des citoyens, des hommes politiques, le système politique et les incitations et contraintes auxquelles font face les acteurs politiques. Il s'agit de comprendre comment les décisions politiques sont prises et les conflits politiques se résolvent.

Faire une synthèse ou une introduction de l'économie politique nécessite dans un premier temps de clarifier les concepts et les méthodes caractéristiques de ce champ. Ensuite, on peut faire une synthèse par thématique ou question. La redistribution est un enjeu fondamental en économie politique puisque l'économie publique ne permet pas de traiter les questions d'arbitrage et de conflits entre agents. Comment expliquer la taille de l'Etat, l'ampleur de la redistribution? Ensuite, l'économie politique permet de comprendre les différences politiques et économiques

³⁵ Niskanen, W. A., *Bureaucracy and representative government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971.

³⁶ Olson, M. *Logique de l'action collective*, PUF, Paris, 1987.

³⁷ Baghwati

entre pays pourtant semblables mais dont les institutions politiques diffèrent. Enfin, l'économie politique prend en compte les stratégies temporelles entre acteurs et permet de rendre compte de la croissance de la dette par exemple ou des retards dans les décisions politiques. Comment expliquer la croissance de la dette publique ? Plusieurs autres questions traversent l'économie politique : les cycles, les politiques monétaires, la corruption, l'importance de la bureaucratie, le fédéralisme, le vote, les réformes, etc.

Voir le livre de Persson et Tabellini 90 sur la crédibilité, le livre de Mueller 89 sur le public choice et Mueller 97 sur le choix rationnel.

Chapitre 2 Le vote et les modalités du choix démocratique

1. Les modalités du choix

1.1 Le vote démocratique

Schumpeter³⁸ est le père de l'économie politique moderne au sens précis du terme. Il rappelle que l'approche normative traditionnelle considère que la démocratie est «la technique institutionnelle de gestation des décisions politiques qui réalise le bien commun en chargeant le peuple lui-même de faire pencher le plateau de la balance en élisant des individus qui se réunissent ensuite pour accomplir sa volonté». L'auteur fait une critique en règle de cette approche. Schumpeter montre d'abord que la notion de bien commun que sont supposés défendre les gouvernants est vide de sens car la contradiction des intérêts règne dans les démocraties réelles: «il n'existe aucune entité consistant dans un bien commun uniquement déterminé sur lequel tous les hommes puissent tomber d'accord ou puissent être mis d'accord par la force convaincante d'arguments rationnels». A supposé même qu'un puisse définir généralement le bien être collectif, sa définition concrète et précise est, elle, impossible. Ensuite la notion de volonté générale est elle-même vide de sens: «Même si, cependant, on continue à admettre qu'une volonté commune ou une opinion publique quelconques se dégagent du fatras infiniment complexe des situations, volitions, influences, actions et réactions, individuelles et collectives, entrant dans le processus démocratique, le résultat de cette gestation est privé, non seulement de toute unité rationnelle, mais en encore de toute sanction rationnelle». Les décisions des électeurs ne sont en fait pas si rationnelles qu'on le suppose et ne sont pas issues d'une volonté claire et correctement informée. A partir de cette critique radicale de la démocratie normative, Schumpeter défend une démarche positive: «la méthode démocratique est le système institutionnel, aboutissant à des décisions politiques, dans lequel les individus acquièrent le pouvoir de statuer sur ces décisions à l'issue d'une lutte concurrentielle portant sur les votes du peuple». Les avantages de cette nouvelle approche sont multiples: non seulement le critère de la démocratie est vérifiable (élection des gouvernants) mais surtout elle donne une place aux hommes politiques qui ne sont plus des simples voiles de la volonté générale. Les hommes politiques ne sont plus des êtres hypothétiques et bienfaisants mais des entrepreneurs de type particulier, recherchant non un profit monétaire mais politique qui consiste dans le pouvoir. Le marché politique met alors en concurrence les entrepreneurs politique qui cherchent à convaincre une clientèle. La fonction du corps électoral est de désigner un gouvernement qui dispose ainsi d'un soutien politique plus puissant que les autres partis politiques. Notons que pour Schumpeter le choix du corps électoral est guidé par les partis politiques tout comme le marketing ou la publicité peuvent contrôler la demande du consommateur. «La démocratie signifie seulement que le peuple est à même d'accepter ou d'écarter des hommes appelés à le gouverner», dans le cadre d'une concurrence politique. Les volontés individuelles des électeurs ne sont pas exprimées avant l'élection: l'homme politique en les convertissant en facteurs politiques, les accomplit et organise cette volonté politique. Cette approche à d'abord un intérêt d'efficacité: elle permet une réappropriation des outils de l'économiste pour comprendre ce nouveau marché politique. Cette approche dénuée d'angélisme permet en fait de mieux défendre le système démocratique en cherchant à améliorer son efficacité et non en dissimulant ses inconvénients.

La voie est ouverte à l'économie politique positive. Anthony Downs³⁹ réalise le premier la synthèse de l'analyse politique et de l'analyse économique et se réclame directement de Schumpeter. Utilisant les outils de la micro-économie et retenant l'hypothèse de la rationalité et du non-altruisme de l'électeur, il étend l'analyse du marché concurrentiel non seulement aux

³⁸ Schumpeter, J.A., *Capitalisme, socialisme et démocratie*, 1942, Payot, Paris.

³⁹ Downs, A. *An Economic theory of democracy*, Harper and Brothers Publishers, New York, 1957.

hommes politiques, aux votants et à l'ensemble des acteurs du jeu politique. Downs est ainsi le fondateur de ce qu'on appelle l'approche opportuniste: les hommes politiques n'agissent que suivant un objectif privé: maximiser le nombre de votes en leur faveur (ou obtenir des revenus, du prestige et du pouvoir). «Les partis définissent des choix politiques en vue de gagner les élections et ne gagnent pas les élections dans le but de fixer les choix politiques». Les électeurs rationnels, de leur côté, votent pour celui qui maximise leur utilité, qui leur procurent le plus de flux d'avantages. Plus précisément l'électeur vote pour le parti dont il espère un revenu d'utilité plus élevé que de la part des autres partis. Dans un monde certain, le parti politique fait des choix en faveur de la majorité des électeurs, sinon l'opposition adoptera le point de vue de la majorité et s'assurera la victoire aux élections suivantes⁴⁰. «Etant donné que les gouvernements planifient leur action ou satisfont les électeurs et que ceux-ci décident de leur vote en fonction de l'action du gouvernement, une relation en boucle de mutuelle interdépendance sous-tend le fonctionnement du gouvernement dans les régimes démocratiques».

1.2 Equilibre parétien et liberté: le problème du vote à l'unanimité

1.2.1 l'unanimité

L'économie positive permet donc de se concentrer sur le fonctionnement réel des régimes politiques et sur le processus de décision et de choix. Pourtant le principe de cette décision demeure complexe. Knutt Wicksell apporte à cet égard une contribution fondamentale. Il insiste sur le risque d'une dictature de la majorité que représente le système démocratique de décision suivant la règle majoritaire. Les 51% peuvent décider d'esclavagiser les 49% restant. Le problème des droits des minorités est alors posé sans solution politique dans le cas simple de la décision majoritaire. En ce qui concerne les dépenses publiques, la règle démocratique est néanmoins possible. En effet, les gains collectifs associés à la production d'un bien public étant supérieurs aux coûts de production, il existe toujours une répartition possible de ces coûts qui rencontre l'unanimité. «Nous devons supposer que l'activité programmée d'un Etat doit être reconnue en tant que telle d'utilité publique». «L'unanimité et l'acceptation complètement volontaire de la décision constituent la seule garantie certaine et tangible contre l'injustice dans la répartition de l'impôt et des taxes». Cette étude est à l'origine de nombreux travaux autour de la taxation optimale parmi lesquels ceux de Lindhal qui examine un processus de tâtonnement où le décideur propose un système de taxes et les consommateurs expriment alors la quantité de biens publics souhaitée.

De manière générale, Wicksell⁴¹ propose trois règles démocratiques: appliquer un principe de quasi-unanimité imposant un vote avec une majorité qualifiée élevée pour éviter d'interminables négociations qu'implique la règle de l'unanimité, associer le débat sur la dépense avec le débat sur le mode de financement de cette dernière, soumettre au vote tous les plans de financement possibles d'une dépense publique.

L'intérêt du principe de l'unanimité vient en partie de sa correspondance avec le principe de Pareto. Précisément, adopter le principe d'unanimité c'est faire abstraction de l'ensemble des décisions de l'Etat qui ne concernent pas la production de biens publics profitables à tous, c'est faire abstraction de la violence légitime. Qu'en est-il des jeux à somme nulle où des perdants et des gagnants s'affrontent sous l'arbitrage de l'Etat? Dans les situations de conflits d'intérêts irréductibles, l'unanimité est impossible. Ne peut-on au contraire affirmer que c'est précisément parce qu'il y a un conflit d'intérêt que les agents ont besoin de l'Etat pour arbitrer ce conflit? Un

⁴⁰ Downs remarque que la règle majoritaire ne s'applique pas toujours : dans un système multipartite, lorsque les choix ne sont pas tranchés ou lorsque l'opposition peut réunir une forte opposition, le jeu se complique.

⁴¹ Wicksell, K. « A New principle of just taxation », in Musgrave, R.A. et Peacock, A.T., *Classics in the theory of public finance*, St Martin Press, New York, 1967.

groupe d'agent pourrait par le simple jeu du marché produire un bien qui profite à tous comme le montre l'économie publique. La règle de l'unanimité n'est qu'une autre modalité du marché concurrentiel et du libre échange. Le recours au prélèvement obligatoire permet de résoudre les problèmes de passager clandestin et de refus de paiement. L'Etat démocratique doit donc jongler entre la menace de l'oppression d'une minorité et celle de l'inutilité.

1.2.2 Constitution et législation

Buchanan et Tullock fondent les principes de l'école des choix publics. The Calculus of consent s'inscrit encore dans la démarche normative: «Nous ne sommes pas directement intéressés par ce que l'Etat ou un Etat est en réalité, mais nous nous proposons de définir assez précisément [...] ce que nous pensons qu'un Etat devrait être». Ils s'inscrivent aussi dans une vision de l'Etat comme un voile des décisions et des actions individuelles: «L'action collective est considérée comme l'action d'individus qui ont choisi de poursuivre certains buts collectivement plutôt qu'individuellement, et on considère que le gouvernement n'est rien d'autre que l'ensemble des processus, la machine, qui permettent la mise en œuvre de cette action collective». Les auteurs se réclament aussi de l'approche Wicksellienne en ce que le critère d'unanimité est le critère moral d'une bonne constitution.

Buchanan et Tullock ont une approche économie de la politique en ce qu'ils considèrent des agents individuels rationnels capables de choisir entre différentes politiques publiques pour maximiser leur utilité individuelle. L'originalité des auteurs est d'examiner précisément le processus de décision et les choix politiques. L'Etat, on l'a vu dans la longue tradition, est l'institution qui produit des biens publics. S'il fait des choix, c'est que ces choix sont une forme de bien public qui améliorent le bien être de tous. Si tel n'était pas le cas, l'Etat serait en train de s'immiscer dans les choix privés. «Le «jeu» politique est un jeu à somme positive, et les jeux à somme positive doivent avoir des solutions qui s'imposent à tous les participants». Ainsi, le groupe d'individus rationnels décide de se réunir autour d'un Etat et pour cela définit deux choses: le domaine d'intervention des choix publics et les règles suivant lesquelles doivent être prises ces décisions. La définition de cette «constitution» se fait par des individus rationnels et ignorant la place qu'ils occupent dans le processus de décision. C'est une sorte de voile de l'ignorance quant à la place politique de chacun (Sinon, le futur monarque choisirait toujours le système dictatorial par exemple): «Il est vraisemblable que l'incertitude est toujours nécessaire, au stade de l'élaboration d'une constitution, pour que l'individu soit conduit par son propre intérêt à soutenir des dispositions avantageuses pour tous les individus et pour tous les groupes en général». Buchanan et Tullock s'inspirent aussi de l'approche de Coase. Les agents font des choix, d'ordre purement privé et libre, des choix qui font l'objet d'une coopération volontaire et des choix collectifs confiés à l'Etat. Chaque mode de décision comporte des coûts «d'interdépendance sociale», c'est-à-dire des coûts de décision (négociation, temps, information) et des coûts «externes» relevant de l'externalité positive ou négative que procure les autres agents. Cette approche de minimisation des coûts permet de rendre compte du transfert au processus politique des décisions dont le coût d'interdépendance sociale est plus faible que par un autre processus de décision (libre ou de coopération volontaire). Les coûts externes anticipés d'une décision publique sont fonction convexe décroissante avec le nombre d'individus dont l'accord est nécessaire pour entreprendre l'action collective. Ainsi, la règle d'unanimité a la faveur des auteurs puisqu'elle minimise les coûts externes: l'agent peut toujours opposer son veto à une décision qui ne lui convient pas et ne pas subir la pression des autres. En revanche, la règle de l'unanimité maximise les coûts de décision puisqu'il faut prendre le temps pour avoir l'accord de tous: les coûts de prise de décision sont une fonction convexe croissante du nombre d'individus dont l'accord est nécessaire pour entreprendre une action collective. La règle des 50% permet de réduire les coûts de décision puisqu'on peut pas trouver de votants contre un projet déjà voté.

Ainsi, Chaque type de décision nécessite une règle différente: on pourra se contenter du tiers des votants pour voter un éclairage public mais l'unanimité pour modifier les droits fondamentaux. Pour une activité donnée, l'individu choisira le processus de décision qui minimise les coûts d'interdépendance fonction décroissante puis croissante du nombre d'individus dont l'accord est nécessaire.

Cette approche des choix publics par les règles de décisions évite le problème de la comparaison des utilités individuelles. En effet, les économistes du bien-être déterminent les situations Pareto optimales mais refusent d'affirmer qu'un écart par rapport à l'équilibre est souhaitable s'il améliore la situation de l'un en dégradant celle de l'autre, car on ne peut comparer les utilités individuelles. La règle de l'unanimité serait donc toujours nécessaire. Ici le problème de la comparaison est évité, puisque tous les individus se mettent d'accord ex ante sur la règle de décision et acceptent une règle de décision suivant un pourcentage non égale à un de la population lorsque les coûts de négociation anticipés sont supérieurs aux coûts externes anticipés.

2 Choix démocratique et stabilité politique

2.1 le paradoxe de Condorcet

Si l'on accepte ainsi que la plupart du temps les décisions peuvent être prises à la majorité simple, il reste à déterminer si une solution politique est toujours possible à un problème de choix collectif. Est-on assuré de pouvoir aboutir à une majorité stable en faveur d'un choix politique et ne risque-t-on pas qu'une majorité rejette ce qu'un autre majorité a voté, ne risque-t-on pas qu'un gouvernement défasse ce que le précédent a fait? Le Marquis de Condorcet dans un désormais célèbre Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix en 1785⁴² a montré que si l'on soumet au vote plus de deux propositions, les majorités peuvent être instables. Autrement dit le paradoxe de Condorcet établit que les préférences collectives ne sont pas transitives. Prenons le cas de trois individus et de trois propositions a,b, c: l'individu 1 préfère a à b à c, l'individu préfère b à c à a et l'individu 3 préfère c à b à a. Il existe donc à la fois une majorité pour préférer a à b, une majorité pour préférer b à c mais pas de majorité pour préférer a à c. Les préférences sont non seulement intransitives, mais aussi instables puisqu'il existe toujours une majorité pour renverser une décision prise à la majorité.

Duncan Black⁴³ fonde le théorème de l'électeur médian et détermine les conditions d'une règle majoritaire stable. Si la question soumise au vote est unidimensionnelle, si tous les choix possibles sont comparés successivement deux à deux et si les préférences des agents sont unimodales, alors il existe une majorité stable en faveur d'un choix unique qui correspond à l'optimum de l'électeur médian. En effet, il existe alors autant de votant qui souhaitent par exemple plus de dépenses publiques que de votant en souhaitant moins. Davis, de Groot et Hinich⁴⁴ élargissent ce théorème au vote multidimensionnel: le théorème de Black s'applique si ces multiples dimensions sont soumises au vote simultanément et si l'optimum du votant médian est médian pour chacune de ces dimensions. Anthony Downs⁴⁵ étend l'analyse de Black à la

⁴² Paris.

⁴³ Black, D., (1948) « On the rationale of groupe decision making », *Journal of Political Economy*, février, 56, pp. 23-34.

⁴⁴ Davis, O. A., de Groot M. H., et Hinich, M. J., (1972), « Social preferences ordering and majority rule », *Econometrica*, janvier, 40, pp. 147-150.

⁴⁵ Downs, A. *An Economic theory of democracy*, Harper and Brothers Publishers, New York, 1957.

démocratie représentative: si on peut classer l'ensemble des hommes politiques sur une échelle unidimensionnelle allant du plus) droite au plus à gauche, alors le candidat qui est élu est celui qui correspond aux désirs de l'électeur médian tel qu'il existe autant d'électeurs plus à gauche que plus à droite que lui. Remarquons que le théorème ne s'applique pas lorsque les préférences sont multimodales: si les électeurs préfèrent soit un candidat d'extrême gauche soit un candidat d'extrême droite mais en aucun cas un candidat du centre, il existe alors deux pics qui interdisent à l'électeur médian favorable au centre d'élire son candidat préféré. En fait les préférences sont unimodales lorsque on classe les préférences quant à la quantité de consommation d'un bien, «une fois parvenu à son estimation de la grandeur optimum, plus une proposition s'en éloigne, dans un sens ou dans l'autre plus elle lui est favorable. [...] nous consacrerons la plus grande attention à cette famille de courbes qui croissent de manière continue jusqu'à un sommet avant de décroître de manière continue». Sen et Pattanaik⁴⁶ définissent des conditions plus précises: si les agents sont rationnelles et ont des préférences qui définissent une relation d'ordre totale et si leurs préférences respectent une «restriction extrême», alors la règle majoritaire définit un ordre des préférences collectives cohérent et stable. La restriction extrême est de supposer que si un agent préfère a à b à c alors tout individu qui préfère c à a doit préférer c à b à a. Dans les conditions de restriction extrême le paradoxe de Condorcet n'apparaît pas. Ces restrictions sont en fait peu probables et l'on peut s'étonner de la stabilité de nos démocraties dans ces conditions. Kramer⁴⁷ rappelle qu'en fait lorsque les individus sont homogènes (ont les mêmes préférences), ou lorsqu'une majorité homogène domine l'équilibre majoritaire est par définition stable. Les règles institutionnelles permettent en fait d'appliquer le théorème de l'électeur médian: la démocratie représentative limite le nombre de votants pratiquement au nombre de partis, les ordres du jour sont simple et non contradictoires et le faible nombre de participants effectifs permet les négociations et les compromis et évite un nombre infini de votes sur une même question.

2.2 Le théorème d'impossibilité d'Arrow

On en arrive à la conclusion que pour une démocratie soit stable il faut qu'elle ressemble à une dictature! Kenneth Arrow⁴⁸ pose la question plus généralement: existe-t-il une règle de choix collectif qui soit à la fois stable et éthique? Existe-t-il une procédure de choix collectifs capable de respecter un certain nombre de conditions simultanément? La réponse est clairement non. Partant de choix individuels rationnels qui définissent un ordre des préférences totales, peut-on établir une procédure de choix collectifs qui respectent un certain nombre de condition de cohérence et de démocratie? «Dans cette étude, les éléments de choix sont les états sociaux [...]on suppose que tout individu membre de la collectivité, classe tous les états sociaux concevables suivant leur caractère désirable». Une procédure de choix collectifs, ou une fonction de bien-être social, est une «règle qui fait correspondre à tout ensemble d'ordre individuels un ordre social», autrement dit la fonction de choix collectifs procède des choix individuels. Quelles conditions doit satisfaire la fonction de choix collectif? Il faut d'abord que la fonction de choix collectif définisse un ordre complet et transitif, donc total, des choix. «Tous les classements logiquement possibles de différents états sociaux sont admissibles»⁴⁹. Ensuite, il faut que cette fonction de choix collectif respecte dans ses valeurs une variation de même sens que les valeurs individuelles: «puisque aucun individu ne classe x moins bien qu'il ne le faisait auparavant; si la

⁴⁶ Sen, A. K., et Pattanaik, P. K., « Necessary and sufficient conditions for rationale choice under majority rule », *Journal of Economic Theory*, août, 1, pp. 178-202.

⁴⁷ Kramer, G.H., « On a class of equilibrium and its possibility under majority rule », *American Economic Review*, septembre, 57, pp. 787-806.

⁴⁸ Arrow, K.J., *Social choice and individual values*, Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University, 1951.

⁴⁹ Edition de 1963.

collectivité plaçait antérieurement x devant y , nous devons nous attendre à ce qu'elle le fasse encore». La troisième condition est que le choix collectif est indépendant des situations extérieures, c'est-à-dire du champ des choix possibles. Les citoyens doivent être souverains («la fonction de bien-être social ne doit pas être imposée») et la dictature interdite. Le théorème d'impossibilité d'Arrow statue que ces cinq conditions sont mutuellement incompatibles. Les trois premières conditions ne peuvent s'appliquer qu'en dictature. «Si nous écartons la possibilité de comparaison interpersonnelle des utilités, les seules méthodes de passage des préférences individuelles aux préférences collectives qui soient satisfaisantes et définies pour un très grand nombre d'ensemble d'ordres individuels; sont soit imposées soit dictatoriales. Le mot «satisfaisantes» signifie dans cet énoncé que la fonction de bien être collectif ne reproduit pas en négatif les désirs des individus (condition 2) et que les préférences qui leur correspondent doivent être représentées par un ordre ayant les propriétés traditionnelles de rationalité associées aux ordres individuels».

C'est en fait la troisième condition qui a été remise en cause dans la suite de la littérature: l'exemple d'Arrow concerne une liste électorale où le résultat en faveur d'un candidat est modifié si on change la liste électorale en éliminant un des candidats. Le candidat précédemment élu est mis en ballottage. En effet une telle situation introduit des comportements stratégiques de la part des électeurs. La condition trois est en fait une interdiction des manipulations stratégiques des votants. Lorsque le choix est binaire alors les votants manifestent leur vraie préférence. Les procédures de choix élargissant le champ des possibilités amènent à une falsification des préférences qui serait non éthiques: c'est le vote utile. De même cette situation peut amener les hommes politiques à manipuler l'ordre des votes en leur faveur. La condition 3 est donc pour Arrow nécessaire pour une fonction de bien-être social démocratique.

2.3. Le théorème d'impossibilité de Sen

Amartya Sen⁵⁰ reprend l'approche d'Arrow mais avec des conditions moins restrictives pour la procédure de choix. Pourtant Sen démontre à nouveau l'incompatibilité des choix collectifs rationnels et de la démocratie. Sen établit quatre conditions pour la fonction de «décision sociale». Sen relâche la condition d'un ordre total de préférences collectives et rejette uniquement la possibilité de choix cycliques: pour cela il suffit d'adopter une transitivité des choix large et non stricte. Autrement dit si a est préféré collectivement à b et b à c il suffit d'exiger que la société soit indifférente entre a et c pour qu'une décision collective stable soit possible. Le champ des choix collectifs est illimité, comme chez Arrow. La troisième condition est que cette fonction de décision sociale respecte le principe de Pareto strict: une société adopte tout choix qui améliore la satisfaction de tous les individus. En effet, une situation qui améliore la situation d'un agent et laisse indifférents les autres n'est pas retenue nécessairement puisqu'elle peut aiguïser les jalousies sociales. La quatrième condition est une condition de liberté individuelle minimale pour au moins deux agents pour au moins un de leur choix. Sen réaffirme l'incompatibilité des principes rationnels et démocratiques en prenant l'exemple célèbre de la lecture d'un roman érotique par deux agents l'un prude et l'autre amateur d'érotisme. Le prude préfère la situation où aucun d'eux ne lit le livre, à la situation où il lit le livre mais l'autre ne le lit pas à la situation où il ne lit pas le livre mais l'autre le lit. L'amateur d'érotisme préfère la situation où il ne lit pas le livre mais le prude le lit, à celle où il le lit mais le prude ne le lit pas à la situation où personne ne lit le livre. Ici l'interdépendance des préférences est forte: le prude ne supporte pas l'idée que quelqu'un puisse lire un livre érotique au point qu'il préfère se sacrifier pour être

⁵⁰ Sen, A., (1970), « The Impossibility of a Paretian liberal », *Journal of Political Economy*, janvier, 78, pp. 152-157.

sur que l'autre n'ait pas le livre. De même l'autre en fait souhaite choquer le prude en lui faisant lire le livre. La situation où le prude lit le livre et pas l'amateur d'érotisme est un équilibre parétien. Pourtant le principe de liberté minimale interdit d'imposer au prude une lecture qu'il ne souhaite pas. Le choix collectif se fera donc en faveur de la situation où aucun ne lit le livre. De même on ne peut priver l'amateur d'érotisme d'une lecture qui lui est agréable. Ainsi aucun choix n'est stable⁵¹. Plus gênant: Sen semble insister sur l'incompatibilité entre le principe de Pareto et le principe de liberté individuelle alors que le principe de Pareto est précisément fondé sur la liberté de contracter. Les critiques de la démonstration de Sen furent nombreuses. Sen ne démontre pas l'impossibilité d'une règle efficace et démocratique, il montre simplement certains cas d'incompatibilité. En fait l'incompatibilité entre la liberté et le critère de Pareto n'apparaît qu'en présence d'externalité des préférences. Pourtant cette hypothèse d'externalité des préférences est peu justifiable, en tous cas dans un modèle traditionnel où les agents se soucient uniquement de leur propre consommation. Si on ne suppose pas les agents altruistes, il n'y a pas de raison non plus a priori des les supposer jaloux. Remarquons tout de même que toutes les situations d'externalité n'exhibent pas une incompatibilité entre le principe de Pareto et la liberté: précisément on a abordé les cas où les agents peuvent par des contrats ou des échanges acheter des droits d'externalité. Ensuite, il est difficile d'admettre comme règle éthique une liberté «minimale» à des individus qui bénéficient de l'insatisfaction d'autrui. Le problème est suffisamment compliqué éthiquement pour ne pas l'admettre comme une condition nécessaire de tout Etat libéral. Un cadre éthique à la Rawls ne comprend pas ce genre de liberté «minimale» dans les préférences des individus mais des libertés politiques dont profitent tous les agents dans la mesure où précisément elles ne nuisent pas à la liberté d'autrui. L'existence de ce conflit liberté-Pareto dépend probablement de la définition qu'on retient des principes de liberté. Buchanan et Rawls ont permis de distinguer deux étapes dans le contrat social: une première étape qui précisément définit les libertés fondamentales et les règles du jeu social, ce qui relève de la sphère privé et ce qui relève de la sphère publique. Cette pré-définition permet dans un deuxième temps un sous-jeu plus clair pour déterminer le montant et les modalités du bien public. L'incompatibilité de Sen vient de ce que les deux étapes sont confondues et qu'on joue le jeu tout en définissant les règles.

Le choix collectif est difficile, peu stable et incohérent. Nos démocraties ont fait le choix de confier ce pouvoir de décision, d'une manière temporaire et contrôlée à un petit nombre d'individu qui sont supposés dès lors faire des choix individuels cohérents.

⁵¹ Sen donne un autre exemple dans *Ethique et Economie*, P.U.F., 1993 où deux individus ont le choix entre travailler et avoir 1, ne pas travailler et avoir 0 ou travailler a mi-temps et avoir 0.5. Sen leur donne le choix entre quatre situation possibles : a(0.5,1), b(1 ,0.5) c(0,0.5) d(0.5,0). L'individu 1 préfère d à b à c à a et l'individu 2 préfère c à a à d à b. Ici aussi aucun choix n'est stable.

Chapitre 3

Les cycles politiques

1. Introduction

1.1 La politique économique à l'origine des cycles économiques

Un des objets fondamentaux de l'analyse macroéconomique est l'étude des cycles conjoncturels de la production. Comment expliquer les phases de croissance et de récession et comment éviter ces dernières ou comment lisser le cycle sont deux questions au cœur de la macroéconomie, tant néo-classique que keynésienne. Par conséquent, la politique économique conjoncturelle a comme objectif de limiter les fluctuations économiques : c'est la fonction dite de stabilisation dans la typologie désormais traditionnelle que dresse Musgrave des rôles de l'Etat⁵².

Au début des années quatre-vingts, le courant dit des cycles réels introduit une rupture dans l'analyse des cycles et des politiques conjoncturelles : en effet, à la suite de Lucas (1972) puis de Kydland et Prescott (1982), on montre que les cycles économiques ne sont pas une inefficience que la politique économique devrait combattre. Au contraire, les cycles ne sont que la manifestation des réactions rationnelles des agents économiques à des chocs exogènes (technologiques, par exemple). Dans ces conditions, la politique économique conjoncturelle perd sa raison d'être : il ne s'agit plus de stabiliser les cycles mais, au contraire, de laisser les agents ajuster rationnellement leurs comportements à leur environnement. Prendre le risque de lutter contre les cycles, c'est dans cette perspective, au mieux ne rien faire et, au pire, rajouter de l'inefficience au système en empêchant les agents d'ajuster correctement leurs comportements.

La troisième approche, qui se développe dès le milieu des années soixante-dix, des politiques conjoncturelles est celle de l'économie politique. S'il ne s'agit plus d'étudier comment les politiques économiques peuvent stabiliser le cycle économique, s'il ne s'agit même plus de réclamer la neutralité des politiques économiques, il est question de renverser la perspective et de démontrer que ce sont les politiques économiques elles-mêmes qui sont à l'origine des cycles économiques. C'est cette approche que nous développons dans ce chapitre.

L'analyse en termes de cycles politiques consiste à étudier comment tant l'orientation idéologique des gouvernements que le calendrier électoral et la compétition électorale influencent les variables économiques telles que l'inflation, le chômage et la croissance.

1.2 Le débat au sein de l'économie des cycles politiques

Les cycles politiques sont probablement l'objet d'étude le plus développé, et le plus ancien, de l'économie politique. Ce champ a connu deux phases d'expansion, qui sont parallèles aux

⁵² Musgrave [1956] : l'Etat a trois fonctions, une fonction d'allocation, de redistribution et de stabilisation. Voir chapitre 1? ?.

étapes du développement de la macroéconomie générale. En effet, la littérature en économie politique qui débute au milieu des années soixante-dix s'inscrit dans le cadre de la macroéconomie traditionnelle, c'est-à-dire raisonne dans le cadre, des anticipations adaptatives et d'un arbitrage possible entre l'inflation et le chômage, le long d'une courbe de Phillips⁵³. Une dizaine d'année plus tard, la deuxième vague de cette littérature intègre l'hypothèse de la rationalité des anticipations des acteurs (des électeurs en particulier). Ainsi, les acteurs sont capables d'anticiper rationnellement la politique d'inflation souhaitée par le gouvernement. Par conséquent, en l'absence de surprise d'inflation, l'arbitrage entre inflation et chômage n'est plus possible⁵⁴.

Plus importante peut-être que cette coupure chronologique et méthodologique, une deuxième ligne de partage traverse cette littérature. En effet, il existe deux courants au sein de l'économie politique. Le premier insiste sur l'hypothèse d'hommes politiques « opportunistes », tandis que le second fait celle d'hommes politiques « partisans ». On suppose dans le premier cas (Nordhaus (1975) et Lindbeck (1976), puis pour la deuxième vague Cukierman et Meltzer (1986), Rogoff et Sibert (1988), Persson et Tabellini (1990)) que l'unique objectif des hommes politiques est d'être élus et, au contraire, dans le deuxième cas, (Hibbs (1977) puis Alesina (1987)) qu'ils ont des préférences idéologiques différentes à défendre. Si les hommes politiques, qui se présentent pour être élus, sont opportunistes, alors ils mettront en place la même⁵⁵ politique une fois élus et proposeront le même programme politique afin d'être élu. En revanche, s'ils sont partisans, ils choisiront, une fois au pouvoir, des politiques différentes.

Cette opposition est extrême : même les hommes politiques opportunistes qui souhaitent être au pouvoir ont aussi des préférences en termes de politique économique, et les hommes politiques partisans doivent rechercher le pouvoir s'ils veulent appliquer leur programme. De nombreux modèles récents de la littérature intègrent donc ce double objectif : être élu et déterminer la politique préférée. C'est le cas des modèles d'Alesina et Rosenthal (1995) et de Frey et Schneider (1978, 1989). Pour la clarté de l'exposé, parce que l'un des deux objectifs est souvent prédominant, et parce que cela correspond au développement de l'économie politique depuis les années soixante-dix, la suite de ce chapitre développe principalement l'opposition simple entre hommes politiques opportunistes et partisans.

1.3 Des données qui permettent de trancher

Cette typologie des différents modèles est surtout pertinente en ce qu'elle peut être testée empiriquement. En effet, Les deux grands courants et les deux phases, soit les quatre types de modèles succinctement présentés plus haut, ont des implications empiriques différentes. Ils peuvent donc être testés et réfutés.

L'ouvrage de Alesina, Roubini et Cohen, *Political cycles and the macroeconomy*, publié en 1997, soutient que les données empiriques donnent raison au modèle « partisan » et « rationnel », c'est-à-dire aux modèles faisant l'hypothèse que les hommes politiques ont des préférences idéologiques et que les électeurs sont rationnels. Notons néanmoins que la pertinence de telle ou telle modélisation dépend étroitement du système politique et institutionnel (par exemple un système bipartite et majoritaire) dans lequel on se place et que l'efficacité du modèle partisan et rationnel vaut surtout pour les Etats-Unis. Nous nuancions donc la conclusion relativement catégorique de l'ouvrage d'Alesina, Roubini et Cohen, même si nous suivons principalement leurs conclusions.

⁵³ Voir le glossaire : la courbe de Phillips.

⁵⁴ Voir le développement du modèle de Barro et Gordon (1983) dans le chapitre 2 ? ?.

⁵⁵ Voir la discussion sur l'électeur médian chapitre 2 ? ?.

2. Les modèles opportunistes

Si les électeurs sont sensibles aux programmes politiques, les hommes politiques, eux, le sont au pouvoir politique. Cette hypothèse correspond à une conception des hommes politiques « opportunistes ».

Se préoccuper des conséquences négatives du comportement opportuniste des hommes politiques n'est certes pas nouveau. Néanmoins, au début des années soixante-dix, Kramer (1971) puis Tufté (1975, 1978) marquent l'essor d'une littérature empirique et théorique sur les relations entre la concurrence électorale et l'activité économique. Une explication conjoncturelle de l'essor de cette littérature est probablement l'élection présidentielle américaine de 1972 : ainsi, Rogoff (1988) qualifie Nixon de « héros toute catégorie du cycle politique ». En effet, le président américain Nixon a augmenté les prestations de sécurité sociale de 20% deux semaines avant les élections...

Du côté de la littérature théorique, Nordhaus (1975) et Lindbeck (1976) retiennent l'hypothèse du comportement opportuniste des hommes politiques et en étudient la conséquence sur le cycle économique : la course au pouvoir d'hommes politiques opportunistes a-t-elle une influence sur le cycle économique ? L'intuition derrière cette question est la suivante : si les hommes politiques veulent être élus et réélus, s'ils peuvent modifier la conjoncture économique et si, enfin, les électeurs réalisent les hommes politiques qui ont mené une « bonne »⁵⁶ politique économique, alors on devrait s'attendre au cycle suivant : les hommes politiques font de la relance économique avant les élections pour plaire à leur électorat, relance qui laisse la place à une récession post-électorale. Ainsi s'expliqueraient les cycles économiques par les cycles politiques.

2.1 La première génération : des électeurs naïfs

Nordhaus (1975) présente un des premiers modèles formalisés du comportement opportuniste des hommes politiques.

Dans ce modèle très simple, les électeurs sont dits naïfs, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas conscience de la stratégie électorale des hommes politiques. Plus généralement, on pourrait dire que les flatteurs arrivent toujours à leurs fins, même lorsque les flattés sont conscients de la manœuvre. Ainsi, en politique, les électeurs réalisent les gouvernants qui leur ont assuré une croissance économique avant les élections. De plus, ils n'apprennent pas de leur expérience électorale passée. Même s'ils s'aperçoivent qu'ils ont été manipulés aux élections précédentes, ils continuent à se laisser manipuler aux élections qui suivent. Les électeurs sont aussi naïfs au sens où ils sont myopes : ils se souviennent surtout de la période pré-électorale et votent en fonction de la situation économique de court-terme. C'est l'année électorale qui compte, par exemple, et non le début de mandat.

Cette naïveté rend possible la manipulation du cycle économique. En effet, ce premier type de modèle est traditionnel au sens où l'on suppose qu'il existe une courbe de Phillips exploitable par l'homme politique : autrement dit, les hommes politiques peuvent influencer le niveau du taux de chômage en arbitrant entre plus d'inflation et moins de chômage.

⁵⁶ Une politique économique est « bonne », dans ce cadre, au sens où elle favorise la croissance.

Ainsi, dans la période préélectorale, les hommes politiques font de la relance, sont par conséquent réélus, puisque les électeurs sont naïfs, puis, après les élections réduisent l'inflation qu'ils ont eux-mêmes créée.

Rentrons plus précisément dans le modèle.

Hypothèse 1.

La courbe de Phillips augmentée implique que le taux de croissance du P.I.B. s'écarte de son niveau « naturel » en fonction de l'écart du taux d'inflation par rapport au taux d'inflation anticipé : la « surprise » d'inflation crée de la croissance. La courbe de Phillips peut aussi s'écrire en termes non de taux de croissance mais de taux de chômage : l'écart du taux de chômage par rapport à son taux naturel est fonction de la surprise d'inflation.

Une interprétation classique de cette courbe peut être menée en termes du marché du travail : les contrats de travail sont libellés à des dates espacées. Si, dans l'intervalle, l'inflation est plus grande que celle qui était prévue au moment de la signature du contrat de travail, alors le salaire réel est plus faible que prévu. Cette baisse du salaire réelle induit une hausse de la demande de travail et une baisse du chômage.

Hypothèse 2.

Les anticipations d'inflations sont adaptatives. Autrement dit, on anticipe pour demain ce qu'on anticipait pour hier, en tenant compte, en partie, de l'erreur d'anticipation qu'on faisait hier. Cette hypothèse caractérise la première génération de modèles : les agents ne tiennent ainsi compte que de l'inflation passée et n'épuisent pas toute l'information dont ils disposent concernant l'inflation présente et la politique présente pour anticiper le lendemain. Les anticipations ne sont donc par rationnelles mais adaptatives, c'est-à-dire fonction non de toute l'information disponible mais essentiellement du passé.

Hypothèse 3.

Les hommes politiques sont tous semblables et opportunistes. Cette hypothèse est spécifique aux modèles opportunistes du cycle politique.

Hypothèse 4.

A chaque élection deux candidats s'affrontent, un candidat au pouvoir et un candidat d'opposition.

C'est l'hypothèse de bipartisme et de succès majoritaire. Cette hypothèse s'applique particulièrement bien aux élections présidentielles américaines.

Hypothèse 5.

Les électeurs préfèrent la croissance et n'apprécient pas l'inflation. Ils votent donc pour le candidat qui leur a assuré une forte croissance. Cependant, ils ont une mémoire à court terme : ils pondèrent d'avantage les événements récents que les événements anciens.

Remarquons que ces trois dernières hypothèses impliquent que tous les hommes politiques auront le même programme et appliqueront la même politique économique, celle qui assure la victoire.

Hypothèse 6.

L'homme politique contrôle un instrument qui détermine la demande agrégée. Autrement dit, on suppose que l'homme politique a les moyens de manipuler le cycle économique, y compris à des fins électorales.

De ce point de vue, on pourrait dire que cette hypothèse n'est plus valide dans le cadre de la politique monétaire européenne où la banque centrale est indépendante du pouvoir politique.⁵⁷

Hypothèse 7.

Le calendrier électoral est donné exogène. Ainsi, l'homme politique au pouvoir ne peut pas modifier le calendrier électoral. Cette hypothèse est vérifiée dans le cas américain mais erronée dans le cas européen, français par exemple.

Notons donc que ces hypothèses, en particulier les hypothèses institutionnelles correspondent parfaitement à la réalité politique américaine mais moins bien à la réalité européenne.

Les prévisions empiriques de ce modèle sont dès lors très claires : si ce modèle est juste, avant les élections on devrait observer une croissance économique, puis après les élections une hausse de l'inflation qui est rapidement jugulée au prix d'une récession post-électorale. Le cycle politique crée le cycle économique.

Cette approche positive du cycle recouvre une analyse normative : en effet, ce cycle est sous-optimal puisque les hommes politiques ont provoqué des fluctuations économiques, coûteuse en termes de bien-être social, sans autre gain que celui personnel d'être élu. Notons aussi que dans le cadre des anticipations adaptatives, ce va-et-vient de la politique induit de manière permanente un niveau plus élevé de taux d'inflation, donc une inefficience collective. Cette analyse n'explique pas simplement le cycle économique, elle met l'accent sur l'inefficience du système électoral.

2.2 La deuxième génération : signaler la compétence

Ce premier type de modèle a gêné surtout en raison de l'hypothèse de naïveté des électeurs. En revanche, La génération des modèles des années quatre-vingts reprend l'hypothèse de rationalité des électeurs, hypothèse développée par Lucas⁵⁸ pour affaiblir l'idée d'un arbitrage possible le long de la courbe de Phillips entre l'inflation et le chômage. On considère alors des électeurs rationnels au sens où ils forment des anticipations épuisant l'information dont ils disposent.

Par ailleurs, la seconde génération de modèle introduit la notion de compétence des hommes politiques au pouvoir : compétence à réduire les inefficacités budgétaires (Rogoff et Siebert (1988) et Rogoff (1990)), compétence à faire de la croissance non-inflationniste (Persson et Tabellini (1990)) ou compétence à protéger l'économie nationale des chocs (Cukierman et Meltzer (1986)). Le point important est que cette compétence est une information asymétrique. En effet, on suppose que les hommes politiques connaissent leur propre compétence, en revanche, les électeurs ne peuvent qu'essayer de l'anticiper. Ainsi, les hommes politiques voudront signaler leur compétence aux électeurs, et ce en manipulant le cycle économique.

⁵⁷ Voir le développement concernant la crédibilité de la politique monétaire, chapitre 2 ? ?.

⁵⁸ Prix Nobel 1995.

Cette nouvelle génération de modèle donne naissance à des cycles politiques de plus faible ampleur que les cycles de la première génération. Elle a aussi le mérite de rendre compte des votes rétrospectifs : les électeurs étant rationnels prennent en compte le comportement passé des gouvernants et récompensent ceux qui se sont signalés comme efficaces.

Le modèle de Persson et Tabellini 1990 est le plus proche de celui de Nordhaus. Pour plus de clarté et de continuité dans l'exposition, s'est donc celui que nous développons.

Hypothèse 1'.

La première hypothèse est modifiée. La courbe de Phillips intègre dans ce nouveau cadre un terme reflétant la compétence du gouvernement. Ainsi, l'écart entre le taux de croissance du P.I.B. et son taux naturel est l'exacte somme de la surprise d'inflation (l'écart entre le taux d'inflation courant et le taux d'inflation anticipé, comme dans l'hypothèse 1) et de la compétence du gouvernement.

L'intuition est qu'un « bon » gouvernement peut réaliser un taux de chômage plus faible pour le même taux d'inflation. Ce terme de compétence est une moyenne mobile sur deux périodes. En termes moins techniques, on suppose que la compétence du gouvernement à une date donnée dépend d'un terme présent, inconnu de l'électeur, et d'un terme passé connu. En effet, la compétence d'hier est un bon indicateur de la compétence d'aujourd'hui, mais chaque période modifie la compétence du gouvernement. Par ailleurs, la « mémoire » de la compétence n'excède pas deux périodes. Cette spécification est discutable mais a le mérite d'introduire à la fois un élément d'incertitude (la compétence n'est pas donnée une fois pour toute) et de mémoire (on peut anticiper la compétence du gouvernement de demain si l'on connaît celle d'aujourd'hui).

Hypothèse 2'.

Les anticipations d'inflation sont rationnelles.

Autrement dit, les électeurs utilisent toute l'information disponible pour anticiper l'inflation de demain. Cette hypothèse caractérise les modèles de la deuxième génération.

Les *hypothèses 3 et 4* sont identiques.

Hypothèse 5'.

Les électeurs votent pour le candidat qui maximise leur utilité espérée. Cette utilité croît avec le taux de croissance et décroît avec le taux d'inflation.

Cette hypothèse, par rapport à l'hypothèse 6, introduit simplement la rationalité dans le vote des électeurs.

Les *hypothèses 6 et 7* sont identiques.

La formulation précise de l'hypothèse 1' indique que les électeurs considèrent la compétence du gouvernement comme une variable aléatoire. Ainsi, ils ne connaissent que sa distribution (les probabilités que le gouvernement soit plus ou moins compétent) et non sa réalisation précise (la réelle compétence du gouvernement). En revanche, en observant le niveau d'inflation et de chômage passés, ils peuvent en déduire partiellement la compétence présente du gouvernement. Néanmoins, ils n'observent pas l'innovation de compétence de la période courante : la compétence du gouvernement change d'une période sur l'autre et ce changement n'est connu qu'a posteriori. Cette structure de l'information est cruciale à l'émergence d'un cycle politique.

Dans cette histoire, les candidats recherchent donc à signaler leur compétence. La question est alors de savoir qui va essayer de se faire passer pour compétent en stimulant la croissance. Une plus forte croissance peut être le fait de gouvernements compétents qui veulent se distinguer des mauvais, mais aussi d'incompétents qui cherchent à tricher en se faisant passer pour compétents.

Techniquement deux équilibres sont possibles : l'équilibre dit « séparateur » permet aux électeurs de distinguer les bons candidats des mauvais car ces derniers n'ont pas le même comportement, et l'équilibre dit « *pooling* », où tous les candidats sont confondus car les mauvais imitent les bons et l'électeur ne sait pas les discriminer. Prenons le cas de l'équilibre séparateur⁵⁹ : le bon gouvernement veut signaler sa compétence pour être réélu. Il a alors intérêt à faire une relance économique que son adversaire incompétent ne pourrait pas atteindre et produit ainsi une forte inflation. Le mauvais gouvernement dans ce cas n'arrive pas à se faire passer pour bon, il abandonne donc la partie en menant une inflation faible.

Les électeurs ne connaissent pas à l'avance la compétence du gouvernement, donc anticipent une inflation qui est la moyenne entre la forte inflation du bon et la faible inflation du mauvais. Ainsi, l'inflation réalisée est plus forte que prévue dans le cas du bon gouvernement (d'où une expansion économique) et moins forte que dans le cas du mauvais gouvernement (d'où une récession).

Examinons les prévisions empiriques de ce modèle : Contrairement au modèle traditionnel précédent, seuls les gouvernements compétents créent une expansion économique pré-électorale tandis que les mauvais créent, au contraire, une récession. De plus, il n'y a pas de récession post-électorale puisque dans ce cadre d'anticipations rationnelles, il n'y a plus de surprise concernant la compétence du gouvernement après la deuxième période de pouvoir. Enfin, cette formalisation introduit une nouvelle idée : les électeurs récompensent les bons gouvernements. On devrait ainsi observer que les gouvernements ayant réussi une expansion économique sont réélus. Dans cette formalisation donc les élections sont utiles⁶⁰.

Les autres modèles, développant la piste du cycle politique opportuniste et rationnel, se distinguent par le type de compétence retenue du gouvernement. Rogoff et Sibert (1988) considèrent des gouvernements qui financent les dépenses publiques par des impôts ou par du seigneurage (de l'inflation). Leur compétence se mesure à leur capacité à bien gérer le budget et à pouvoir dépenser plus que les mauvais gouvernements pour un niveau d'impôt identique. Les électeurs observent correctement les dépenses et les impôts mais observent mal le niveau de seigneurage, donc la compétence du gouvernement. Pour les mêmes raisons que dans le modèle précédent, les plus mauvais des gouvernements n'ont pas intérêt à tricher en faisant de l'inflation pour masquer leur incompétence. En revanche, les candidats moyennement compétents veulent se passer pour plus compétents et font donc plus d'inflation. Dans les années électorales, on devrait donc observer des impôts plus faibles et des déficits plus importants.

Dans le même esprit, Rogoff (1990) met l'accent sur la composition des dépenses publiques : le gouvernement finance soit des investissements publics soit des transferts, et ce grâce à des impôts et à sa compétence de gestionnaire. L'investissement public n'est observable qu'avec un certain retard. Là encore, pendant les années électorales, on devrait observer une augmentation des transferts (une baisse des investissements et des impôts).

⁵⁹ Rogoff et Sibert 1988 considèrent une histoire sensiblement similaire et montrent qu'il existe toujours un équilibre séparateur.

⁶⁰ Voir le chapitre 2? ? sur l'efficacité du processus électoral.

Dans un autre domaine, Hess et Orphanides (1995) considèrent un jeu électoral où les hommes politiques se distinguent non par leur capacité à gérer un budget ou à manipuler une courbe de Phillips mais par leur capacité à bien mener les guerres. Ainsi, un homme politique qui s'est révélé comme mauvais dans la gestion interne de l'économie est incité à signaler sa compétence à mener et gagner les guerres. A l'appui de cette théorie, les auteurs montrent que la probabilité d'un conflit est de 60% lorsque le président se présente pour être réélu et que l'économie va mal, mais est de seulement 30% lorsque soit l'économie se porte bien, soit le président ne souhaite pas être réélu.

La première version, traditionnelle des cycles politiques opportunistes reposait sur la naïveté des électeurs : les gouvernements dupaient les électeurs en faisant une relance temporaire préélectorale. Cette hypothèse est discutable : on pourrait espérer que les électeurs ne sont pas totalement dupes des manœuvres préélectorales. La seconde version, rationnelle, des modèles opportunistes, permet de s'affranchir de cette hypothèse et renoue avec le cadre de la microéconomie du consommateur. L'électeur, comme le consommateur, sont rationnels. D'où peut provenir alors l'inefficacité que constitue le cycle politique ? Non de l'irrationalité mais de l'information imparfaite. En effet, la seconde version des modèles repose sur l'hypothèse d'asymétrie d'information : les électeurs ne possèdent pas toute l'information nécessaire pour voter, en revanche, les gouvernements ont cette information et en tirent avantage. Cette hypothèse d'asymétrie d'information nous semble acceptable : en particulier, il est probable que les électeurs connaissent mal les compétences propres des hommes politiques, qu'ils distinguent mal la composition budgétaire et ne peuvent à l'avance savoir si ces dépenses sont bien couvertes par les impôts comme le prétend le gouvernement ou si elles annoncent des impôts futurs.

En revanche, la deuxième version aboutit à un résultat paradoxal : ce sont les hommes politiques les plus compétents qui manipulent le plus les variables économiques et qui sont à l'origine du cycle. En effet, ils doivent se signaler comme « bons » et pour cela « trichent » c'est-à-dire, par exemple, mènent une politique inflationniste pour relancer l'économie. Ce résultat mériterait d'être mieux documenté : il nous semble peu réaliste d'affirmer sans autre exemple empirique, que plus l'homme politique est compétent plus il triche.

Remarquons enfin que, contrairement à la première version, la seconde génération de modèle fait des élections une procédure efficace pour sélectionner les hommes politiques les plus compétents. En effet, dans le modèle de Nordhaus, tous les hommes politiques sont identiques et le système électoral dans son ensemble apparaît comme inefficace. Dans les modèles opportunistes rationnels, l'élection réalise son objectif : sélectionner le meilleur candidat, mais ce au prix d'un cycle électoral.

3. Les modèles partisans : les préférences idéologiques

On appelle partisans les hommes politiques qui poursuivent des objectifs idéologiques particuliers. Alors que les hommes politiques opportunistes déterminent une politique pour gagner des élections, les hommes politiques partisans veulent gagner une élection pour mettre en application leur politique.

De tels hommes politiques créent un cycle politique qui ne correspond pas au calendrier électoral mais à leurs préférences : ceux qui valorisent l'emploi font une relance au prix d'une inflation plus élevée et, inversement, ceux qui ne valorisent pas l'inflation mènent une politique restrictive. Hibbs (1977) rédige le premier article (puis dix ans plus tard le premier ouvrage) qui

examine sérieusement la différenciation politique suivante : dans les pays de l'OCDE, étant donné l'arbitrage entre l'inflation et le chômage, les partis de gauche mènent des politiques de lutte contre le chômage tandis que les partis de droite mènent des politiques de contrôle de l'inflation. Ainsi, le cycle électoral ne consiste pas en périodes de croissance préélectorale et de récession post-électorale mais en périodes de croissance sous la gauche et de récession sous la droite.

La seconde génération de cette littérature partisane, de même que la seconde génération de la littérature opportuniste, ne fonde plus l'étude du cycle politique sur l'exploitation de la courbe de Philips. En effet, en présence de rationalité des acteurs, l'inflation voulue par les gouvernements de gauche est anticipée et, de ce fait, n'a aucune conséquence sur le marché du travail. Alesina (1987) réexamine l'intuition de Hibbs et la fonde dans le cadre d'un système économique avec électeurs rationnels. L'auteur remarque que l'issue de l'élection représente toujours une surprise puisqu'elle n'est pas parfaitement prévisible. C'est cette surprise électorale qui est à l'origine de la surprise d'inflation, qui elle-même génère une relance (ou une récession).

Les prévisions empiriques de cette nouvelle conception sont les suivantes : le cycle politique correspond bien à celui décrit par Hibbs mais il est plus court. Autrement dit, le début du mandat de la gauche s'accompagne d'une croissance économique et le début du mandat de la droite une récession. En fin de mandat, il n'y a plus de surprise, les électeurs anticipent parfaitement la politique d'inflation, donc il n'y a pas de croissance cyclique. Le modèle partisan rationnel met aussi l'accent sur l'importance de la surprise électorale : plus les résultats de l'élection sont inattendus et plus le cycle est important.

3.1 La première génération : un bipartisme droite-gauche

Les travaux de Hibbs (77 et 87) sont essentiellement plus empiriques que théoriques. L'ouvrage de Alesina, Roubini et Cohen (1997) donnent la théorie sous-jacente à ces travaux descriptifs et nous permettent de comparer directement les hypothèses de Hibbs à celle des modèles opportunistes.

Hypothèses 1 et 2.

Elles sont identiques à celle du modèle opportuniste traditionnel : on se place dans le cadre d'une courbe de Phillips illustrant un arbitrage entre inflation et chômage, puisque les anticipations des agents ne sont pas rationnelles mais adaptatives.

Hypothèse 3'.

Les hommes politiques ne sont pas identiques. Les hommes de gauche sont plus concernés par le niveau de l'emploi et les hommes de droite par le niveau de l'inflation. C'est cette hypothèse qui distingue les modèles opportunistes des modèles partisans.

Comment fonder cette différenciation partisane ? L'argument de Hibbs repose sur la composition des électorats de gauche et de droite. En effet, Hibbs part de l'hypothèse que les hommes politiques de gauche sont des membres de la classe moyenne ou ouvrière ou représentent ces classes sociales. Ainsi, ils sont plus soucieux du niveau de l'emploi. Inversement les hommes politiques de droite sont des rentiers ou représentent les classes riches donc sont soucieux du niveau de l'inflation. Hibbs, en 87, fonde cette hypothèse sur l'observation des données américaines : tant l'étude des effets socio-économiques du chômage et de l'inflation que l'étude des programmes politiques confortent cette hypothèse d'une différenciation droite-gauche autour de la question de l'arbitrage entre chômage et inflation.

L'*hypothèse 4* est identique.
Cette hypothèse reprend le bipartisme américain.

Hypothèse 5':

Les électeurs, comme les hommes politiques, ont des préférences différentes concernant l'arbitrage inflation-chômage. Ils votent pour les hommes politiques qui leur ressemblent le plus en termes de préférences sur cette question.

Remarquons qu'il ne suffit pas d'avoir des électeurs différents pour avoir des hommes politiques différents. En effet, dans une conception opportuniste, même en présence d'électeurs très différents, les hommes politiques proposeront tous la même plate-forme électorale, celle qui leur permet d'être élus, c'est-à-dire celle de l'électeur médian⁶¹.

Les *hypothèses 6 et 7* sont identiques.

Dans ce cadre, les deux partis en compétition, la droite et la gauche, stabilisent l'économie à des niveaux d'emploi et d'inflation différents. Ainsi, le cycle économique est politique au sens où il correspond à l'alternance au pouvoir des deux partis.

3.2 La deuxième génération : la surprise électorale

Le modèle d'Alesina (1987) est une réécriture de la théorie de Hibbs dans un cadre d'anticipations rationnelles. Cette structure du modèle partisan et rationnel est une combinaison de la version rationnelle du modèle opportuniste et de la version traditionnelle du modèle partisan, nous pouvons donc exposer rapidement ces hypothèses.

Hypothèse 1.

Elle est identique. Il s'agit de l'hypothèse de l'existence d'une courbe de Phillips, où l'écart du taux de croissance à son taux naturel est égal à la surprise d'inflation (c'est-à-dire l'écart entre le taux d'inflation courant et le taux d'inflation anticipé).

Hypothèse 2':

Elle est identique à l'hypothèse 2' du modèle rationnel opportuniste : les agents forment des anticipations rationnelles, c'est-à-dire utilisent toute l'information disponible pour anticiper le taux d'inflation.

L'*hypothèse 3'* est identique.
Les hommes politiques sont partisans.

L'*hypothèse 4* est identique..

Hypothèse 5''.

Cette hypothèse est une combinaison des hypothèses 5 et 5' : Les électeurs sont rationnels et ont des préférences partisans hétérogènes.

Les *hypothèses 6 et 7* sont identiques.

⁶¹ Voir le théorème de l'électeur médian, chapitre 2 ? ?

La résolution du modèle est intéressante, suivons le raisonnement. Les électeurs savent que la gauche valorise d'avantage l'emploi que la droite, donc qu'elle est prête à sacrifier une inflation plus forte. Par conséquent, lorsque, dans une période préélectorale, les agents économiques signent, par exemple, leurs contrats de travail, ils anticipent le taux d'inflation de la période suivante comme la moyenne pondérée du taux d'inflation que choisira la droite et de celui choisi par la gauche. Cette moyenne est pondérée par les probabilités de succès de la droite et de la gauche aux élections. Bien entendu, les résultats des élections sont inconnus, même si chacun peut faire des conjectures sur les préférences des autres électeurs, donc sur l'issue des élections.

Après les élections, commence le cycle politique. En effet, quelque soit le résultat de l'élection, il représente une surprise par rapport aux anticipations, et cette surprise est à l'origine du cycle. Ainsi, si la gauche est élue, elle met en place son taux de chômage et son taux d'inflation préférés. Ce taux d'inflation est nécessairement supérieur au taux d'inflation anticipé par les électeurs, puisque ce dernier est une moyenne du taux d'inflation de la gauche et du taux d'inflation de la droite (qui lui est inférieur). Le taux d'inflation courant étant donc plus élevé que le taux d'inflation anticipé, par conséquent, le taux de croissance de l'économie est plus élevé que le taux de croissance naturel. Ainsi, une victoire de la gauche est suivie d'une croissance plus élevée. D'une manière symétrique, une victoire de la droite est suivie d'une récession : en effet, le taux d'inflation choisie par la droite est nécessairement inférieur au taux d'inflation anticipé du fait de la surprise électorale. Notons, en revanche, que ce cycle est court: à la période⁶² suivant les élections, il n'y a par définition plus de surprise électorale, puisque les électeurs connaissent la couleur politique du gouvernement en place et anticipent parfaitement le taux d'inflation. Le taux de croissance retrouve donc son niveau naturel. Néanmoins, le taux d'inflation est, d'une manière stable, plus élevé sous la gauche que sous la droite⁶³.

Ce cycle politique est inefficace. En effet, la gauche paie le prix d'une inflation inutilement haute pendant son mandat et la droite paie le prix d'une récession juste après les élections. Les deux partis pourraient gagner à négocier un taux d'inflation qu'ils s'engageraient à mettre en place. Nous retrouvons ainsi les problèmes de l'engagement et de la crédibilité, développés autour du modèle Barro et Gordon (1989) au chapitre 2 ? ?.

Cette formalisation a pu être critiquée. Tout d'abord, Alesina et Rosenthal (1995) lui reconnaissent un défaut majeur : les électeurs ne prennent pas en compte les résultats passés du gouvernement pour voter. Pourtant, les études empiriques mettent l'accent sur l'importance du vote rétrospectif. Leur modèle intègre donc le vote rétrospectif au modèle rationnel et partisan. Par conséquent, de la même manière que dans le modèle opportuniste rationnel, ils rajoutent un terme de compétence du gouvernement dans la détermination du P.I.B.. Ainsi les électeurs se prononcent en fonction de leurs préférences et de la compétence du candidat. Les élections servent alors à la fois à révéler les préférences majoritaires des électeurs et à sélectionner le meilleur candidat.

Par ailleurs, le modèle partisan rationnel a pu être critiqué au niveau de ses hypothèses. En effet, il repose sur l'argument que l'élection génère des fluctuations parce qu'elle crée des effets de surprise dans les anticipations. S'opposant à l'hypothèse de surprise, Garfinkel et Glazer (1994)

⁶² La période est entendue au sens de période de formulation des contrats de travail. C'est la période au-delà de laquelle les prix, en particulier les salaires, ne sont pas rigides.

⁶³ En effet, même si la gauche n'a plus intérêt à faire de l'inflation puisqu'elle ne peut surprendre les agents économiques, ces derniers savent que s'ils anticipent une inflation plus faible, alors la gauche aura intérêt à exploiter cette marge et recréer une surprise d'inflation. Les agents anticipent exactement le taux d'inflation que la gauche ne voudra pas dépasser. Voir le modèle de Barro et Gordon (1989), chapitre 2 ? ? ?.

montrent que les agents sur le marché du travail ont tendance à reporter la signature des contrats de travail au lendemain des élections, les années électorales : plus de la moitié des contrats d'une année électorale sont signés après novembre (date des élections américaines), et ce de 1960 à 1992. Notons que si l'ensemble des électeurs reportent la signature de contrat au lendemain des élections, la surprise électorale n'a plus d'effet sur le produit et la courbe de Phillips ne dépend plus du cycle électoral. Alesina (1995) reconnaît que cette hypothèse (de l'influence de la surprise électorale sur les anticipations d'inflations) est le talon d'Achille du modèle rationnel partisan.

Enfin, dans quelle mesure le modèle partisan rationnel rend-il caduque la version traditionnelle ? Hibbs (1994) propose une variante dynamique de son modèle partisan. L'intuition de l'auteur est la suivante : il ne suffira pas de montrer que le cycle partisan est court pour démontrer la rationalité des électeurs et trancher ainsi entre les versions traditionnelles et rationnelles du modèle partisan. En effet, Hibbs propose une autre possibilité : les hommes politiques sont partisans mais ils ont une information imparfaite sur l'économie en général. Ainsi, l'exercice du pouvoir diminuerait les différences partisans en révélant l'état de l'économie. Par exemple, le parti démocrate arrive au pouvoir avec une volonté de réduire fortement le taux de chômage puis réalise progressivement la difficulté de la tâche. Les résultats économiques obtenus modifient progressivement le programme politique et le rendent, pourrait-on dire, plus centriste. Par conséquent, les différences partisans sont plus fortes en début de mandat qu'en fin de mandat. Cette évolution pourrait expliquer un cycle partisan en début de mandat uniquement. Cette lecture est stimulante en ce qu'elle rend endogènes les programmes politiques qui dépendent des circonstances économiques et évoluent avec elles. Néanmoins, peu d'articles empiriques ont testé cette hypothèse pour essayer de la départager de celle du cycle partisan rationnel.

4. Des tests empiriques pour trancher

Il est particulièrement intéressant de constater que ces débats théoriques entre l'approche partisane et l'approche opportuniste, puis entre leurs versions traditionnelle et rationnelle, donnent lieu à des prévisions empiriques très contrastées. Les tests empiriques peuvent ainsi nous permettre, relativement simplement, de rejeter ou confirmer telle ou telle approche.

Rappelons les prévisions empiriques des quatre approches.

Le modèle partisan traditionnel implique que le taux de croissance et le taux d'inflation sont, d'une manière permanente, plus élevés sous la gauche que sous la droite. Le modèle rationnel partisan implique que le taux de croissance est plus élevé sous la gauche que sous la droite mais uniquement de manière temporaire, et ce après les élections. En revanche, la différence de taux de d'inflation est, elle, permanente. Il implique, de plus, que l'effet de cycle est d'autant plus important que la surprise électorale est grande.

Le modèle opportuniste traditionnel prédit que le taux de croissance augmente en période préélectorale, puis diminue après les élections. Le taux d'inflation augmente surtout juste après les élections puis diminue. Le modèle prédit aussi que le taux de succès du gouvernement en place augmente avec le taux de croissance préélectorale. La version rationnelle de ce modèle opportuniste implique des cycles moins importants et moins persistants.

Il est nécessaire tout de suite signaler que ces modèles sont surtout vérifiables sur les Etats-Unis, en particulier en raison des hypothèses institutionnelles sur le bipartisme et la chronologie des élections qui correspondent bien au système américain et très mal à certains pays européens

où la coupure droite-gauche est moins systématique. Nous commençons ainsi par une synthèse des données américaines.

4.1 Des résultats empiriques en faveur du modèle partisan rationnel aux Etats-Unis dans les cycles du PIB et de l'inflation

Les hommes politiques manipulent-ils l'économie pour être réélus ? Observe-t-on des différences entre la gauche et la droite ? Ces différences sont-elles transitoires ou permanentes ? En résumé, il apparaît que les taux de croissance de l'économie américaine sont plus élevés sous les démocrates que sous les républicains. Cette différence est transitoire et concentrée sur la première moitié des mandats. De plus, les taux d'inflation sont d'une manière permanente différents. Les données confirment donc la pertinence du modèle partisan et rationnel et réfutent l'hypothèse d'un cycle pré-électoral opportuniste.

Les travaux empiriques de Hibbs (1977, 1987), d'Alesina et Sachs (1988) (sur la période de l'après-guerre), d'Alesina et Rosenthal (1995) (sur la période 1914-1988), puis de Klein (1996), (qui recouvre le siècle) alimentent la piste partisane. D'autres travaux documentent la piste de la surprise électorale. Chappell et Keech (1988), par exemple, mettent en évidence une corrélation entre les déviations du taux de chômage et les anticipations de la croissance monétaire, anticipations elles-mêmes fondées sur les probabilités de succès électoral. Cohen (1993) trouve une corrélation positive entre le taux de croissance américain et l'importance de la surprise des résultats électoraux.

Inversement, la faiblesse majeure du modèle opportuniste de Nordhaus (1975) est l'absence de confirmation empirique. De nombreux articles plus formalisés ont suivi le premier travail majeur de Tufte (1978) qui défendait l'hypothèse du comportement opportuniste des hommes politiques. McCallum (1978), par exemple ne trouve pas de cycle opportuniste sur le taux de chômage. Ensuite, et plus généralement, Golden et Poterba (1980), Hibbs (1987), Alesina (1988), et Klein (1996), rejettent l'hypothèse des modèles opportunistes.

Alesina, Roubini et Cohen (1997) mènent un travail de synthèse et d'analyse empirique détaillée de l'ensemble des hypothèses que nous avons exposées.

Les auteurs commencent par exhiber le fait stylisé suivant : entre 1949 et 1994, le taux moyen de croissance du PIB est de 4,2% pendant les années de présidence démocrate contre 2,4% les années de présidence républicaine. Lorsqu'on se restreint à la première moitié du mandat du président, les taux moyens de croissance sont respectivement de 4,5% contre 1,5%. La différence est de 6% contre 0% de croissance pour la deuxième année du mandat. En revanche, la différence des taux de croissance est faible pendant la deuxième moitié du mandat : 4,1% pour les démocrates et 3,3% pour les républicains. Sur l'ensemble de la période, sur les 9 épisodes de récession de l'après-guerre, seules deux se sont produites sous des présidences démocrates. En revanche, le taux de croissance des années préélectorales (3,66%) n'est pas sensiblement différent des taux de croissance post-électorales (3,17%). Ces faits stylisés militent donc en faveur du modèle partisan rationnel, mais il s'agit bien sûr de vérifier économétriquement⁶⁴ cette hypothèse.

D'une manière générale, il s'agit de régresser la variable d'intérêt sur les variables économiques habituelles et de rajouter à la régression une variable politique permettant de tester les différentes hypothèses des cycles politiques. Alesina, Roubini et Cohen mènent ainsi la régression du taux de croissance du PIB semestriel sur les valeurs retardées de cette même

⁶⁴ Voir le glossaire : économétrie ? ?

variable (c'est un processus autorégressif dit AR⁶⁵) et sur, successivement, plusieurs variables politiques (des variables dummies⁶⁶).

Le taux de croissance est-il plus élevé en début de mandat démocrate que républicain ? Commençons par la variable politique qui vaut 1 chaque fois qu'un semestre marque le début d'une présidence républicaine et -1 si elle est démocratique. La variable vaut 0 sinon. La régression du taux de croissance donne le résultat suivant : L'effet partisan est observable du second au neuvième semestre suivant le changement de couleur politique d'une administration. Au maximum, le taux de croissance sous les démocrates est 2,4 points de pourcentage supérieur au taux sous les républicains. Le taux de chômage, 6 semestres après le changement d'administration, est de 1,6 points de pourcentage supérieur sous les républicains que sous les démocrates⁶⁷.

Le taux d'inflation est-il plus élevé sous les démocrates que sous les républicains, comme le soutient le modèle partisan ? On⁶⁸ définit une variable politique *dummy* qui vaut 1 si les républicains sont au pouvoir et -1 si ce sont les démocrates. On régresse le taux d'inflation annuel (plus exactement le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation) sur ces valeurs retardées (à nouveau un processus autorégressif) et sur cette variable politique. On contrôle aussi pour le taux de croissance du prix du pétrole et pour la flexibilité du change (en ajoutant une variable indicatrice de la période post-1973). Après 1973, le taux d'inflation à l'équilibre sous un régime démocrate est de 1,8 points de pourcentage supérieur à celui d'un régime républicain.

Enfin, une manière simple de tester le modèle opportuniste est de construire la variable qui vaut 1, n ⁶⁹ semestres avant les élections (et 0 sinon). Les coefficients de cette variable ne sont pas significatifs. Autrement dit, le taux de croissance avant les élections n'est pas significativement différent du taux de croissance après les élections.

L'approche technique d'Alesina, Roubini, et Cohen (1997) a pu être critiquée : en effet, la variable qui permet de tester le cycle opportuniste est discontinue puisqu'elle vaut 1 avant les élections et 0 après. Or, il n'y a pas de consensus sur ce que « avant » ou « après » veulent dire : le temps nécessaire pour que la politique opportuniste s'estompe n'a aucun raison d'être le lendemain de l'élection. Ainsi Grier (1989) et William (1990) défendent l'idée de construire une autre variable plus continue. William (1990) suggère une variable allant de 0 à 16 le long du mandat du président. Haynes et Stone (1989) montrent l'existence d'un cycle opportuniste en utilisant une méthodologie sensiblement différente : ils étudient le cycle de la variable PIB et la corrélation positivement au cycle politique. Cette étude demeure rare dans ses résultats. Ainsi Alesina, Roubini et Cohen concluent à la validité du modèle partisan rationnel. Ceci ne signifie

⁶⁵ Définition des processus AR ? ? dans l'entrée économétrie du glossaire.

⁶⁶ Une *dummy* est une variable binaire indicatrice d'une condition : par exemple elle vaut 1 si c'est une année d'élection et 0 sinon.

⁶⁷ Les auteurs mènent des tests de robustesse de ce résultat. L'existence d'un cycle politique ne semble pas propre à la période d'après 1973 (période de flexibilité du taux de change, donc potentiellement d'une politique monétaire plus manipulable). De même l'ampleur du cycle politique n'est pas modifiée lorsqu'on prend en compte les chocs pétroliers parmi les régresseurs du taux de croissance.

⁶⁸ Alesina, Roubini et Cohen 1997, s'appuyant et réactualisant les données de Alt (1985) et Banks (1989) sur les pays de l'OCDE.

⁶⁹ On détermine statistiquement le nombre n en question en testant la significativité du premier semestre, du précédent et ainsi de suite.

pas que le débat est clos : Faust et Irons (1999) par exemple suggèrent que l'observation d'un cycle partisan aux Etats-Unis provient d'une variable manquante dans la régression. Néanmoins: l'ensemble de la littérature trouve peu de données démontrant l'existence d'une manipulation opportuniste du PIB, du chômage ou de l'inflation.

4.2 Les cycles politiques plus contrastés dans les instruments de la politique

Néanmoins, les travaux qui portent non sur le PIB mais sur les instruments, qu'ils soient monétaires ou fiscaux, ne rejettent pas aussi catégoriquement les modèles opportunistes. On peut plus précisément tester l'existence de cycle non directement sur les objectifs de croissance et d'inflation mais plus précisément sur les instruments des politiques. En effet, l'argument serait soit que les hommes politiques manipulent des instruments qui ne sont pas totalement efficaces soit que les électeurs sont sensibles non au du P.I.B. directement mais par exemple au niveau des transferts ou des taux d'intérêts.

Tout d'abord, on peut appliquer les modèles de cycles politiques à l'étude de l'évolution de la masse monétaire. Le modèle partisan, traditionnel ou rationnel, prédit que la croissance de la masse monétaire devrait être plus importante sous les démocrates que sous les républicains et que les taux d'intérêt devraient aussi être plus élevés (en raison d'une inflation plus importante).

En effet, Tufte (1978) par exemple exhibe, pour certaines élections américaines, des données indiquant une manipulation électorale de la masse monétaire. De même, Grier (1987 et 1989) observe un cycle opportuniste dans les masses monétaires. Pourtant ce dernier résultat paraît peu robuste : le cycle monétaire disparaît lorsqu'on contrôle pour le budget et, surtout, il n'existe plus après 1980. Allen (1986) rejette totalement l'hypothèse d'une manipulation électoraliste de la masse monétaire M1. De plus, Grier (1989) et Williams (1990) montrent l'existence d'un cycle partisan dans la croissance de M1. Beck (1987) essaie d'expliquer comment on peut à la fois observer un cycle dans l'évolution de la masse monétaire mais pas dans l'inflation : l'explication viendrait du comportement de la banque fédérale. En effet, celle-ci n'aurait aucune raison de soutenir le gouvernement au pouvoir et accommoderait les chocs pendant les années électorales.

Alesina, Roubini et Cohen 1997 utilisent deux agrégats monétaires différents (M0 et M1) et quatre taux d'intérêt différents pour tester l'hypothèse d'un cycle politique dans la masse monétaire. On régresse la masse monétaire sur ses valeurs retardées, sur le taux de chômage passé (car la banque centrale américaine peut vouloir faire une relance monétaire pour lutter contre le chômage, hors de toute préférence politique), et sur une variable politique. La différence des taux de croissance de la masse monétaire sous les démocrates et sous les républicains est de 3,8% pour M0 et 3,3% pour M1 sur la période 1949-1982⁷⁰. De même le taux d'intérêt est plus bas sous les républicains (la différence s'élève à 4,5%). Inversement Alesina, Roubini et Cohen ne trouvent pas trace d'une expansion monétaire avant les élections et rejettent ainsi l'hypothèse du cycle opportuniste.

On peut, de même, analyser directement les instruments budgétaires. Intuitivement, on penserait qu'avant les élections, les gouvernements sont tentés de baisser les impôts ou d'augmenter les dépenses pour s'attirer des voix. Inversement, on peut aussi penser que certains gouvernements (de gauche) favorisent les transferts sociaux et ont recours facilement au déficit public pour les financer.

⁷⁰ En effet, à partir de 1982 la demande de monnaie est plus instable et du côté de l'offre cette date marque la fin du contrôle monétariste strict.

Bizer et Durlauf (1990) exhibent un cycle électoraliste dans les impôts. McDonald (1991) alimente l'hypothèse d'un cycle électoraliste dans les dépenses publiques. Le seul instrument qui résiste véritablement au test du modèle opportuniste est ainsi l'instrument fiscal : il semble y avoir un cycle opportuniste dans les transferts (Alesina, Roubini et Cohen (1997)), dans les dépenses de sécurité sociale (Tufte (1978)) et dans les pensions des vétérans (Keech et Pak (1989)). Enfin, Frey et Schneider (1978) montrent que les manipulations électoralistes sont surtout le fait d'administrations au départ populaires et ayant de faibles chances de réélection.

En revanche, on n'observe pas de différence entre les démocrates et les républicains quant au niveau du déficit public. Au contraire, ce sont plutôt les administrations républicaines des années 81-92 qui sont responsables de l'ampleur des déficits américains.

En effet, Alesina, Roubini et Cohen (1997) reprennent une régression à la Barro⁷¹ (1979-1986) pour expliquer la variation de la dette publique par ses valeurs retardées, l'évolution du chômage et des dépenses publiques, l'inflation et une variable politique. Là, les données rejettent l'hypothèse opportuniste : le déficit n'augmente pas avant les élections. En revanche, apparaît une différence partisane entre la gauche et la droite mais d'un signe inattendu : ce sont les républicains qui augmentent les déficits publics et non les démocrates. Néanmoins ce résultat paradoxal est entièrement dû aux mandats de Reagan et Bush.

4.3 Vote rétrospectif et surprise électorale : le comportement des électeurs

En revanche une hypothèse importante du modèle opportuniste semble vérifiée : l'importance du vote rétrospectif. Kramer (1971) et Tufte (1975), observant les résultats des élections au congrès américain, concluent à l'importance du vote rétrospectif : les résultats économiques (en particulier la croissance et l'inflation) affectent le résultat des élections. Fair (1978)⁷² examine les élections présidentielles américaines de 1916 à 1976 et montre que la situation économique, en particulier le taux de croissance et le taux de chômage, influence le vote. Ainsi une hausse de 1% du taux de croissance augmenterait la part dans les résultats du président au pouvoir de 1%. Fair montre aussi que ce vote rétrospectif ne remonte pas au-delà d'un an ou deux : les électeurs oublieraient ainsi les résultats économiques trop lointains. Lewis-Beck (1988) affine l'analyse en montrant que c'est la situation économique générale qui détermine le vote et non la situation économique particulière de l'électeur : ce dernier considérerait que les indicateurs globaux (comme le taux de chômage) signale mieux la compétence du président que sa situation particulière (s'il est au chômage ou non).

Un deuxième champ d'étude du comportement des électeurs est celui de leur anticipation des résultats d'élection. Quelles sont les conséquences économiques d'une surprise électorale ? Puisque les effets des politiques de relance menées par le gouvernement dépendent étroitement des anticipations des électeurs quant au niveau d'inflation, il est pertinent de s'interroger sur la formation de ces anticipations et sur l'importance des surprises électorales. Est-ce qu'un président élu d'une manière inattendue a moins ou plus de marge de manœuvre, pour mener à bien sa politique de relance, par exemple ? Le modèle partisan prédit que plus la surprise électorale est importante, plus les anticipations des agents se révèlent fausses, et plus est

⁷¹ Glossaire le lissage des impôts. Le modèle de Barro implique que le gouvernement maintient constant les impôts et lisse cette variable grâce à la variation du déficit public qui augmente en temps de récession et diminue en temps de croissance.

⁷² Fiorina (1981) documente aussi l'existence d'un vote rétrospectif.

important l'impact économique : plus forte est la croissance dans le cas d'un président démocrate élu et, plus forte la récession dans le cas d'un républicain élu à la présidence. La difficulté technique réside dans l'appréciation des probabilités de succès électoral et de l'estimation du degré de surprise électorale.

Chappell et Keech (1988) mènent le premier travail visant à corrélérer l'ampleur de l'erreur d'anticipation (sur la croissance de la masse monétaire) et le niveau du taux de chômage. Ils fondent l'erreur d'anticipation sur la surprise électorale. Roberts (1989) conduit le même type d'analyse en se fondant sur les sondages préélectoraux. De même Hibbs (1992) insiste sur la pertinence des sondages pour refléter les anticipations des électeurs.

Cohen (1993) mène un travail économétriquement convaincant pour estimer les probabilités préélectorales. Rappelons que l'objectif n'est pas de prédire le résultat des élections mais bien d'estimer le sentiment des électeurs quant à cette issue. Alesina, Roubini et Cohen (1997) suivent la méthodologie de Cohen (1993).

Il s'agit de transformer les résultats des sondages en probabilités électorales. En effet à la date des résultats des sondages, les électeurs peuvent prévoir les résultats des élections en tenant compte du temps restant avant les élections, de la tendance des sondages et de leur volatilité. Autrement dit, il s'agit d'anticiper la probabilité qu'un candidat gagne 50% des voix à la date de l'élection, sachant sa popularité à la date du sondage, le temps qui reste avant les élections, la moyenne et la variance des données de sondages⁷³. Les sondages aux Etats-Unis sont menés depuis 1936 par la même organisation, *The Gallup organization*, ce qui a l'avantage de procurer des données homogènes. Ces longues séries de popularités du président permettent donc de calculer la moyenne et la variance des données, puis la probabilité de succès d'un président, disons démocrate.

On peut ensuite régresser le taux de croissance de l'économie sur cette variable de surprise électorale (en contrôlant par les valeurs passées du taux de croissance et le prix du pétrole). La surprise électorale est la différence entre le résultat obtenu et le résultat attendu (plus exactement la moyenne des résultats attendus quelques périodes avant les élections). Les résultats confirment ce qui était attendu : 6 semestres avant les élections, une surprise de 20% du succès démocrate implique une croissance de 1,2% au-dessus du niveau naturel.

⁷³ Cette méthode revient à considérer la variable de sondage comme une variable statistique dont les changements sont indépendants et normalement et identiquement distribués.

4.4 Les tests empiriques menés sur les autres pays industrialisés : des résultats plus contrastés

Les études empiriques menées en Europe confirment globalement les résultats obtenus sur les Etats-Unis et la pertinence du modèle partisan rationnel. Soulignons néanmoins que ces études sont aussi discutables et fragiles. En effet, peu d'études sont menées par pays et, en général, elles confondent l'Europe avec un grand pays de la forme des Etats-Unis. Par ailleurs, elles se contentent de transposer les analyses américaines sur l'Europe, oubliant ou négligeant les spécificités des deux systèmes institutionnels⁷⁴.

Le point d'achoppement est par exemple la distinction entre deux partis clairement identifiés. Néanmoins, nombreux sont les pays européens où le bipartisme est une approximation erronée. De plus, y compris dans les pays où existent clairement deux partis principaux, il est difficile de classer à droite ou à gauche des coalitions au pouvoir qui vont du centre droit au centre gauche ou des gouvernements d'union nationale. Alesina, Roubini et Cohen (1997) reprennent et réactualisent les données des dates des élections de Banks (1989) et le classement droite-gauche de Alt 1985. Notons par exemple que dans le cas français, le gouvernement est classé à gauche de 1981 à 1983 mais à droite de 1984 à 1988.

Une seconde difficulté réside dans le mode de scrutin : les élections ne sont pas toujours majoritaires mais proportionnelles rendant ainsi toute analyse en termes de bipartisme schématique. Les gouvernements des pays européens n'ont alors pas toujours la même couleur politique que le président élu. Certes, cette situation peut se produire aux Etats-Unis mais c'est bien le président américain qui impulse la politique économique et non le congrès. En revanche, dans de nombreux pays européens, le système parlementaire ne permet d'identifier ni le parlement avec le président ni l'administration à une couleur politique claire. Ainsi, l'étude des politiques partisans est brouillée par la multiplicité des acteurs politiques.

Enfin, notons que les dates des élections en Europe sont souvent endogènes et choisies par le président de la République, par exemple. Ce choix rend possibles donc les manipulations stratégiques. Ainsi les tests empiriques, des effets des élections, peuvent être biaisés, puisque les élections ne sont plus une variable exogène. Pour pallier cette difficulté, Ito (1990) et Terrones (1989) étudient un modèle où les dates des élections sont endogènes, choisies par le président lorsqu'il observe sa compétence à gouverner et qu'il peut en tirer profit.

Alesina, Roubini et Cohen (1997), considèrent que les données européennes confirment l'ensemble des résultats obtenus sur les Etats-Unis⁷⁵. Hibbs (1977) étudie une large ensemble de pays industrialisés. Alt (1985) observe le taux de chômage dans douze pays. Paldam (1989) étudie le niveau du produit et du chômage. Alesina (1989) complète ses analyses par des données plus qualitatives. Alvarez, Garrett et Lange (1989) mènent une analyse plus fine de la différenciation

⁷⁴ Serletis et Afxentiou (1998) testent les modèles du cycle politique sur le Canada de 1926 à 1994, utilisant la méthode des cycles réels. Ainsi, ils considèrent la variable d'intérêt (par exemple le taux de croissance de l'économie) et tentent d'expliquer ce qui dans la variable relève purement du cycle, c'est-à-dire ne relève pas de la tendance (par la méthode de Hodrick et Prescott. Les auteurs n'observent pas de cycle politique, ni opportuniste, ni partisan. Les auteurs renvoient ce résultat paradoxal à l'hétérogénéité des provinces canadiennes et à la spécificité de la structure fédérale.

⁷⁵ Exception faites des points suivants : l'inflation suit un cycle opportuniste, augmentant après les élections, dans la lignée du modèle de Rogoff et Sibert (1988) ; la durée du cycle partisan semble plus longue, suggérant des effets de rigidités sur le marché du travail plus importants.

des marchés du travail. En résumé, la littérature économique confirme l'existence d'un cycle partisan rationnel. Sheffrin (1989) contraste avec les articles précédents en ce qu'il trouve des résultats moins significatifs et moins définitifs sur la pertinence du modèle partisan rationnel. Sur des données de séries temporelles, Mishra (1997) conclue à l'observation d'un cycle partisan dans les pays de l'OCDE.

Inversement on trouve peu de tests confirmant l'existence d'un cycle opportuniste. Paldam (1979) trouve peu de données confirmant le modèle opportuniste sur le taux de chômage et le produit dans 17 pays de l'OCDE. Alesina (1989), Alesina et Roubini (1992), Alesina, Roubini et Cohen (1992, 1993) rejettent tout cycle électoral et ne mettent en évidence qu'une hausse du taux d'inflation après les élections.

Alesina, Roubini et Cohen (1997) suggèrent deux différences entre les résultats européens et américains. Tout d'abord, le cycle européen serait plus long : le modèle partisan est rationnel dans les deux cas mais la longueur du cycle européen suggérerait des anticipations plus adaptatives ou plutôt une rigidité des contrats qui prolongerait la durée du cycle politique. Ensuite, les auteurs observent des cycles opportunistes dans les instruments des politiques économiques, en particulier monétaire ou fiscaux (mais pas dans le déficit).

En résumé donc, les données semblent réfuter une version opportuniste du cycle politique, au profit de sa version partisane. Nous ne pouvons en revanche pas écarter l'hypothèse d'une manipulation électoraliste des transferts ou des impôts. Enfin, l'importance du vote rétrospectif suggère une voie de recherche prise par les modèles les plus récents d'une formalisation mixte, partisane mais intégrant une variable de compétence des gouvernements.

Chapitre 4

Les politiques budgétaires : économie politique des déficits publics

1. Introduction

De moins de 10% du P.N.B. avant 1913, la part des dépenses publiques en France augmente jusqu'à 20% avant la dernière guerre mondiale et à 30% vers 1960. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, et ce jusqu'au début des années soixante-dix, les dépenses publiques ont augmenté au rythme de la croissance économique. A partir de 1974, les gouvernements des pays de l'OCDE ont accepté une évolution des dépenses publiques plus rapide que celle du P.I.B. Elles se stabilisent dès la moitié des années quatre-vingt et atteignent en moyenne 47% du P.I.B. dans les pays développés à la fin du siècle. Cependant, la croissance des dépenses publiques a été plus rapide en moyenne que celle des prélèvements obligatoires: par conséquent, à partir de 1975, les déficits publics se creusent.

Le début des années quatre-vingt est donc marqué par une augmentation continue des dettes publiques dans les pays de l'OCDE, mais aussi par un effort affirmé pour engager des politiques d'ajustement. Le ratio dette publique sur P.I.B. explose dans les années quatre-vingt en Europe et aux Etats-Unis pour essentiellement trois raisons: la hausse des taux d'intérêt réels, le ralentissement de la croissance et surtout le retard dans les politiques d'ajustement qui n'interviennent qu'à la fin de la décennie. Pourquoi les pays n'ont-ils pas tout de suite ajusté leur budget?

Au début des années quatre-vingt, et cette prise de conscience a été plus ou moins précoce selon les pays, un consensus se fait au sein de la classe politique sur la nécessité de remettre en ordre les finances publiques. Ce consensus n'a rien de simple. Des divergences apparaissent quant aux modalités de cet ajustement budgétaire. Toute volonté de réduire les dépenses publiques mobilise contre elle des coalitions composées de ceux qui en bénéficient et de ceux qui les dispensent.

Par conséquent, au court des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, de larges différences dans les politiques budgétaires apparaissent entre les pays, alors que les économies ont connu des chocs sensiblement similaires. Ainsi, le rapport du niveau de la dette publique sur le P.I.B., varie au sein même de l'Europe, de 35% en Norvège à 125% en Belgique en 1998⁷⁶. Pourquoi certains pays de l'OCDE ont-ils accumulé une large dette publique et pas d'autres? Pourquoi les ajustements budgétaires ont-ils été lancés plus ou moins tôt? Si les pays de l'OCDE ont tous expérimenté un problème dans la gestion de leur dette et de leur déficit, les divergences sont pourtant nombreuses tant dans le moment que dans les modalités de ces ajustements budgétaires.

Comment donc expliquer à la fois la persistance des déficits publics et les divergences dans leur résolution? Des chocs macroéconomiques exogènes peuvent rendre compte de l'apparition des déficits publics au cours des années quatre-vingt, mais il est plus délicat de comprendre l'absence de politiques d'ajustements ou le retard pris pour ajuster: par exemple, les pays touchés par les plus grands chocs n'ont pas été ceux qui ont souffert le plus longtemps de la persistance du déficit public. Il paraît dès lors plausible de rechercher une explication de ces retards, de ces inefficiences et de ces variations internationales par une approche en termes d'économie politique. La non-soutenabilité⁷⁷ de la dette et sa persistance posent un problème

⁷⁶ Données OCDE 1998, variable GGFLQ, dette publique brute en pourcentage du P.I.B.

⁷⁷ Voir le glossaire sur la dette.

d'économie politique: sachant que la dette n'est pas soutenable et qu'il faudra à une date ajuster le budget, il vaut mieux ajuster le plus vite possible puisque la dette croît avec le temps et la charge de la dette alourdit l'ajustement. Les ajustements budgétaires sont décidés à l'issue d'un vote (choix entre une hausse des taxes ou une réduction des dépenses, choix des agents qui supportent le coût de l'ajustement, choix du calendrier de l'ajustement) et sont peu susceptibles d'obtenir un consensus populaire. Une analyse en termes d'économie politique paraît donc pertinente et fructueuse (Roubini et Sachs [1989], Aghion et Bolton [1990], Bassoni et Richez-Battesti [2000]).

La crise de la dette des pays développés peut donc se résumer à deux questions d'économie politique: celle de l'inefficacité et celle de la diversité. Pourquoi les pays développés ont-ils tant tardé à ajuster leur déficit budgétaire et pourquoi, face à des chocs similaires, ont-ils réagi de manières différentes, selon des calendriers et des modalités dissemblables?

Les non-soutenabilité de la dette et les épisodes anti-keynésiens mettent en évidence l'efficacité d'un ajustement budgétaire. Les modalités de l'ajustement, en particulier les dépenses qu'il s'agit d'arbitrer à la baisse, semblent déterminantes dans la réussite de l'ajustement. Il est donc nécessaire de comprendre les raisons politiques et économiques qui incitent un gouvernement à choisir telle solution plutôt que telle autre. Si les ajustements réussis se font par une réduction de la taille de l'Etat, il importe de comprendre pourquoi certains pays n'ont pas réussi à diminuer les dépenses publiques.

Plusieurs explications⁷⁸ ont été avancées en économie politique pour rendre compte des faits décrits précédemment. Nous les regroupons en trois ensembles et développons plus spécifiquement une des modélisations du dernier groupe d'articles, la guerre d'usure, qui nous semble le mieux rendre compte des faits observés et en particulier de la divergence dans les modalités de l'ajustement budgétaire.

2. Les explications alternatives en économie politique

Comment expliquer la récente dérive des dépenses publiques et les divergences en matière d'ajustement au sein des pays qui connaissent pourtant des conditions économiques similaires? Une endogénéisation des comportements politiques est nécessaire. Il s'agit non seulement d'expliquer pourquoi les démocraties mènent des politiques fiscales expansives et ont recours au déficit pour les financer, mais aussi de rendre compte des différences entre les pays, entre les périodes et des ajustements budgétaires qui finissent tout de même par être décidés après un certain retard suivant les pays. L'un des intérêts majeurs de l'économie politique est d'introduire le raisonnement économique au sein même des décisions politiques et de lever le voile sur les prétendues irrationalités du monde politique.

⁷⁸ Alesina et Perotti [1995a] classent ces différents modèles en six catégories. Tout d'abord, certains modèles considèrent des hommes politiques opportunistes et des électeurs naïfs au sens où ils sont soumis à une illusion fiscale; la deuxième catégorie regroupe les modèles de redistribution intergénérationnelle; les auteurs de la troisième catégorie considèrent que la dette est un moyen stratégique pour influencer les politiques des gouvernements à venir; les groupes peuvent aussi entrer en conflit autour de la question de la redistribution qu'implique un ajustement budgétaire; le cinquième groupe de modèle considère que les intérêts peuvent être liés à une distribution géographique; enfin la dernière catégorie regroupe les modèles qui insistent sur l'importance des institutions.

Les modèles d'économie politique ont souvent comme point de départ le modèle de Barro [1979] et de Lucas et Stokey [1983], et examinent pourquoi les gouvernements n'appliquent pas le comportement prévu du « *tax smoothing* », c'est-à-dire du lissage des impôts. Le gouvernement, planificateur social, devrait maintenir un taux d'impôt constant, puisque l'impôt est distorsif (il affecte l'accumulation du capital et le travail). Le déficit budgétaire devrait être utilisé comme tampon: il apparaît lorsque les dépenses sont temporairement supérieures aux recettes. On devrait donc observer des déficits budgétaires en période de guerre et de récession. Cependant, le modèle du lissage des impôts rend difficilement compte de l'accroissement important des déficits budgétaires depuis les années quatre-vingt, du retard pris pour les ajustements budgétaires et de la variation de l'importance de ces déficits dans des pays semblables économiquement.

2.1 Déficit et illusion fiscale

2.1.1 Tax and Spend

Les hypothèses principales de ce premier courant d'explication des dérives budgétaires sont l'illusion fiscale à laquelle sont soumis les électeurs et l'asymétrie dans les politiques de stabilisation.

Tout d'abord, se présentant comme une approche par l'offre, la théorie « *Tax and spend* », illustrerait le comportement des autorités budgétaires. Cette hypothèse naît avec l'exemple américain du président Reagan contestant la pertinence que représenterait un relèvement des taux d'impôts pour lutter contre les déficits. L'argument consiste à considérer la hausse des prélèvements comme un risque de dépenses futures supplémentaires dans un enchaînement causal qu'illustre la formule « *Tax and spend* ». Cette position est défendue aux Etats-Unis par Samuel Butler, penseur conservateur de l'*heritage foundation*, et par Donald Regan, secrétaire d'Etat au trésor au début des années quatre-vingt qui se félicitait de la réduction des impôts obtenue, privant par là le Congrès de ses capacités à entreprendre de nouvelles dépenses. Le modèle simplifié suppose que le gouvernement dépense ce qu'il gagne et prévoit ses dépenses courantes en fonction de ce qu'il anticipe gagner dans le futur. Toute décision d'augmentation des impôts présents ou futurs accroît donc automatiquement les dépenses. A l'inverse, l'augmentation du déficit, manifestant l'insuffisance des recettes devrait freiner les dépenses. Au contraire de l'hypothèse standard suivant laquelle les dépenses sont exogènes et la séquence d'impôts s'ajustent pour minimiser les distorsions fiscales, l'hypothèse « *Tax and spend* », fait de la séquence d'impôt la variable exogène à laquelle les dépenses viennent s'ajuster. L'idée justifiant le fait d'imposer puis dépenser, consiste à souligner que certaines hausses d'impôts sont indolores pour chaque contribuable et qu'une hausse de ces impôts ne nuit pas à la popularité des hommes politiques au pouvoir. Lutter contre les dérives des dépenses publiques implique dans ce cadre la restriction des prélèvements obligatoires et des impôts en particulier.

Jondeau [1992] montre que, en France de 1960 à 1990, les recettes causent, au sens de Granger⁷⁹, c'est-à-dire précèdent les dépenses et que, inversement les dépenses ne causent pas au sens de Granger les recettes. Ce résultat, même s'il ne teste pas directement le modèle « *Tax and spend* », en rend compte. Inversement, Hoover et Scheffrin [1992], ne trouvent pas de causalité entre les impôts et les dépenses aux Etats-Unis depuis la fin des années soixante.

Réfutant la théorie du « *Tax and spend* », les travaux empiriques rapportés par Gramlich [1989] démontrent que les déficits publics se sont creusés depuis le début des années quatre-

⁷⁹ Voir le glossaire économétrie.

vingt sans provoquer une baisse des dépenses. Dans l'épisode Reagan⁸⁰, si en commençant par réduire les impôts, le président espérait contraindre le Congrès à réduire les dépenses, on observe que les dépenses publiques n'ont pas baissé et la réduction des impôts n'a eu d'autre conséquence directe que d'augmenter le déficit et la dette, puis les impôts futurs... C'est donc du côté des dépenses publiques et non des impôts qu'il faut se tourner pour opérer les ajustements budgétaires. La baisse des dépenses publiques est dans ce cadre une promesse crédible du ralentissement de la pression fiscale.

2.1.1 L'explication par le courant du *Public choice*

Le deuxième courant reprenant les hypothèses d'illusion fiscale et d'asymétrie est celui de l'école dite du *Public Choice*. Buchanan et Wagner [1977, 1978] et Niskanen [1978], considèrent que la possibilité d'avoir recours au déficit facilite les dépenses. Le déficit est donc condamné par ces auteurs pour les largesses qu'il procure à l'Etat, Etat supposé prédateur. L'argument majeur de ce courant de la littérature est que le système démocratique, laissé à lui-même, sans contrainte institutionnelle, produit un biais en faveur des déficits budgétaires, puisque les dépenses publiques augmentent le soutien de l'électorat alors qu'une hausse des impôts le réduit.

L'école dite du *Public choice* autour de Buchanan présente une théorie complète sur la dette et le déficit public. Dans l'ouvrage intitulé *Deficits*, en 1987, les différents auteurs commencent par une attaque en règle de la pensée keynésienne et de l'intérêt économique que représente les déficits publics. Partant du présupposé que les déficits sont mauvais⁸¹ pour l'économie, ils se retrouvent devant le paradoxe de la montée de ceux-ci. L'explication est dès lors cohérente avec les autres apports de l'école des choix publics: les hommes politiques prennent des mauvaises décisions car ils maximisent leur propre bien-être et non le bien-être collectif et c'est bien l'évolution des institutions et des règles qui est à l'origine de l'évolution des politiques économiques. Il s'agit donc d'expliquer quelles évolutions institutionnelles ont permis l'explosion des déficits et, par conséquent, quelles règles institutionnelles il faudrait mettre en place pour contraindre les hommes politiques à appliquer une meilleure politique budgétaire.

Les auteurs de cet ouvrage partent du constat suivant lequel le problème le plus important auquel doivent faire face les démocraties libérales est la propension des gouvernements à « opérer dans le rouge », c'est-à-dire à pratiquer le déficit budgétaire. Quelle que soit la couleur politique des gouvernements, et ce malgré le souhait des électeurs⁸² de combattre le déficit, le déficit public

⁸⁰ Sargent [1986].

⁸¹ De ce point de vue, les auteurs contestent et la théorie keynésienne et l'équivalence ricardienne et cette dernière pour deux motifs principaux. Tout d'abord, les impôts ne sont, en général, pas des impôts forfaitaires et il n'est donc pas équivalent de dépenser grâce à une dette publique aujourd'hui, payée demain, ou de la financer aujourd'hui: l'effort des agents et leur accumulation dépendent de l'impôt non-forfaitaire de demain ce qui décourage les riches de demain à accumuler. La deuxième hypothèse qu'ils contestent est celle de l'information parfaite qu'ont les agents sur les impôts futurs. Ricardo, lui-même, pensait improbable cette anticipation des agents de leur avenir. En général, on suppose donc que les agents sous-estiment les impôts de demain. Cf. l'article de Brennan et Buchanan « The Logic of the ricardian equivalence theorem », in Buchanan et al. [1987]. En général, les auteurs appartenant au courant du *Public Choice* considèrent que l'équivalence ricardienne ne s'applique pas dans les systèmes démocratiques. Voir l'entrée du glossaire sur les dépenses publiques ? ?.

⁸² Les sondages montrent qu'en moyenne plus des deux tiers des Américains sont favorables à une réduction de déficits budgétaires.

n'est pas réduit et le budget n'est pas ajusté. Cette incohérence entre le souhait des électeurs et la pratique des gouvernements provient, selon Buchanan, des évolutions des institutions à la fin des années soixante. Les hommes politiques qui proposent une hausse des dépenses sont réélus alors que ceux qui proposent une baisse des dépenses ou une hausse des impôts sont battus aux élections. En effet, suivant ces auteurs, les contraintes institutionnelles ont changé: la fin du système de l'étalon or, l'affaiblissement de la morale victorienne, l'influence keynésienne⁸³, le délitement des règles⁸⁴ et des liens intergénérationnels⁸⁵ ont rendu moins coûteux politiquement le recours au déficit⁸⁶.

La croissance des transferts a transformé les contraintes et les incitations des hommes politiques, qu'ils soient au gouvernement ou au Congrès. En effet, la croissance des transferts devenant automatique⁸⁷, elle ne nécessite pas un vote, contrairement à une réduction des dépenses ou une augmentation des impôts, qui sont politiquement coûteux car peu populaires. Ainsi, est apparue une asymétrie dans l'évolution des dépenses, entre leur augmentation, d'un côté et leur réduction, de l'autre. Toute réduction des dépenses publiques, ou augmentation des impôts, engage l'homme politique, ou le parti qui la soutient, dans une bataille politique coûteuse et risquée. Les bénéficiaires des dépenses (ou ceux qui supporteraient une hausse des impôts) sont supposés mobilisés alors que les bénéficiaires d'une réduction des dépenses et de l'ajustement budgétaire ne le sont pas car le bénéfice marginal de chacun est faible. Cette asymétrie rend compte de la hausse des dépenses non financée par une hausse équivalente des impôts mais par une augmentation de la dette publique.

Ce que Anderson⁸⁸ appelle une « aberration historique évidente », risque de ne pas être simplement temporaire. Selon cet auteur, ce sont les évolutions institutionnelles qui sont à

⁸³ Anderson, dans un des articles intitulé « The US federal deficit and national debt: a political and economic history » de cet ouvrage collectif, montre que le déséquilibre budgétaire aux Etats-Unis est daté: au XIXe siècle, on observe un excédent budgétaire pour 69 années sur les cent. 15 des années de déficits sont des années de guerre. Les autres années de déficit sont des années de récession économique. A l'inverse, après la deuxième guerre et plus encore depuis 1971, les déficits publics atteignent des niveaux records. En 1983, par exemple, le déficit budgétaire net représente 25,7% des dépenses publiques (contre 12,9% en 1931, en pleine dépression. Selon Anderson, il est certain que la théorie keynésienne a participé à l'abandon de l'équilibre budgétaire et à la croissance des déficits: avec l'ère keynésienne, le budget du gouvernement est perçu comme un outil de stabilisation économique. Néanmoins, l'influence de la théorie keynésienne n'est pas la seule explication de cette évolution.,

⁸⁴ De ce point de vue, selon ces auteurs, la théorie keynésienne n'est qu'en partie responsable de la mise en valeur des politiques discrétionnaires et de l'affaiblissement de l'intérêt des règles budgétaires et institutionnelles: « *The concept of rules-based society was independently in decline. Its eclipse may have been marginally accelerated by Keynes.* » Rowley, « Keynes and classical political economy », in Buchanan *et al.* [1987] p. 138.

⁸⁵ « *Religion took a tumble in an increasingly agnostic and essentially solipsist society. The nuclear family itself became increasingly vulnerable to the loosening of intergenerational linkages, and with it, family based concern for future generations.* » *ibid.* p. 6.

⁸⁶ « *For, with the tax constraint on the growth of government removed, or weakened, the cost to special interests of persuading legislatures to broker policies favorable to their membership significantly declined. If the multiplier appeared to offer free lunches, there would surely be plenty of citizens with hungry bellies only too ready to wait in line* » Rowley, « The legacy of Keynes », in Buchanan *et al.* [1987], p. 144..

⁸⁷ En effet, les transferts représentaient 17,5% des dépenses publiques en 1940 contre 47% en 1980.

⁸⁸ « The US federal deficit and national debt: a political and economic history », in Buchanan *et al.* [1987].

l'origine de cette évolution et seule une autre réforme institutionnelle peut permettre l'ajustement budgétaire: en particulier, la décentralisation et le développement de sous-commissions au Congrès défendant les intérêts locaux ont permis l'essor des pressions des groupes bénéficiant des dépenses.

Crain⁸⁹, dans le même ouvrage, montre comment les différentes évolutions des déficits locaux dans les Etats américains peuvent être expliquées par des différences institutionnelles, en particulier par le système des commissions parlementaires. En effet, les membres des commissions parlementaires ne changent pas aussi souvent que les gouvernants, ce qui garantit une certaine longévité des lois passées et des dépenses publiques décidées: même si la majorité parlementaire change et qu'un parti est battu aux élections, les membres des commissions chargés de défendre certains intérêts particuliers, eux restent en place et ne reviennent pas en arrière sur les décisions passées. Ce système, en créant une inertie dans les lois et les décisions politiques, rend plus rentable l'activité de *lobbying* pour les groupes d'intérêts. Crain mène une étude économétrique et régresse le niveau de la dette sur différentes variables institutionnelles dont le nombre de commissions, le changement de législatures et confirme l'idée suivant laquelle le système des commissions parlementaires rend les élus non-responsables du budget et facilite l'explosion de la dette.

Les auteurs de ce courant supposent donc l'existence d'une illusion fiscale: les citoyens sous-estiment les impôts futurs qu'ils doivent payer et surestiment les bénéfices qu'ils tirent des dépenses publiques. Cette illusion fiscale profite aux hommes politiques qui sont donc incités à dépenser pour se rendre populaires. Des règles institutionnelles exogènes doivent par conséquent contraindre la propension à dépenser des hommes politiques.

Le monde politique est myope pour différentes raisons. Par exemple, on peut défendre l'idée que les hommes politiques eux-mêmes sont dans l'horizon court des élections et des mandats. Ils préfèrent donc reporter à demain, lorsqu'ils ne seront plus au pouvoir, les conséquences négatives (les impôts) de leurs actes (augmenter les dépenses). Par ailleurs, l'information sur le budget est coûteuse à obtenir pour chacun des électeurs pris isolément. Il est donc souvent rationnel de ne pas s'informer. Enfin, le bénéfice individuel que procurent des dépenses publiques ciblées est plus élevé pour ceux qui en bénéficient que le coût marginal de la dette répartie sur l'ensemble de la population.

La question de savoir s'il est efficace d'imposer une contrainte constitutionnelle sur le budget de l'Etat se pose dès lors que l'on accepte l'hypothèse que les décisions budgétaires sont prises par des hommes politiques ou des fonctionnaires maximisant leur propre bien-être. Sans contrainte institutionnelle, le gouvernement s'endette au-delà de ce qui serait un niveau efficace. L'explication principale de ce biais réside dans la myopie des électeurs. Pour le dire autrement, le déficit permet aux hommes politiques de brouiller le financement de dépenses dont le bénéfice est clair et immédiat. Le message normatif principal réside donc dans la nécessité de mettre en place des règles budgétaires limitant le pouvoir discrétionnaire des hommes politiques.

On ne peut pas attendre du Congrès lui-même une réforme qui le contraindrait à respecter l'équilibre budgétaire. Par ailleurs, il existe de nombreuses règles budgétaires. En 1985, le *Gramm-Rudman-Hollings deficit reduction act* est mis en place aux Etats-Unis mais n'a pas eu les effets escomptés. En revanche, la constitution américaine permet le recours à une modification de la constitution par une autre voie: Les Etats américains, contournant le Congrès, peuvent appeler à une convention pour amender la constitution. Le pacte de stabilité européen et le débat

⁸⁹ « Legislatures and the durability of deficits », in Buchanan *et al.* [1987].

américain sur une règle constitutionnelle ⁹⁰ font écho à la proposition de Niskanen [1992] de créer une nouvelle constitution budgétaire. L'amendement à la Constitution proposé par Niskanen se présente en deux articles principaux⁹¹, contrôlant la dette et les impôts et laissant les dépenses s'ajuster. En premier lieu, le Congrès ne peut élever le plafond de la dette publique qu'à la majorité des deux-tiers de chaque Chambre. En second lieu, toute décision de créer un nouvel impôt ou d'accroître les taux ou la base d'un impôt existant doit être approuvée par les deux-tiers de chaque Chambre.

L'intérêt de cette première approche en économie politique est d'insister sur l'asymétrie entre les dépenses et les impôts et de rendre compte de la difficulté de réduire les dépenses. La faiblesse de cette interprétation réside néanmoins dans l'hypothèse souvent *ad hoc* de la myopie politique d'électeurs qui sont par ailleurs rationnels et motivés pour agir dans des groupes de pression. Tout repose sur l'hypothèse de l'illusion fiscale des électeurs. Oates [1988] fait une synthèse des différentes explications de l'illusion fiscale, parmi lesquelles: la complexité du système fiscal ou la faible prise en compte des impôts futurs en raison d'un horizon de vie court. Il est sans doute raisonnable de penser que les électeurs font des erreurs dans la perception du budget mais il n'est pas clair pourquoi les électeurs feraient des erreurs systématiques en sous-estimant les impôts et en récompensant les hommes politiques dépensiers. Au contraire, une étude de Peltzman [1992] fait penser que les électeurs n'apprécient pas les gouvernements qui augmentent les déficits. Ensuite, si les auteurs lient les évolutions des déficits à des changements institutionnels, ces changements ne paraissent pas si fondamentaux aux Etats-Unis et n'existent pas dans tous les pays ayant expérimenté des déficits. De plus, empiriquement, si ce type d'explication rend compte de la croissance de la dette publique, il ne permet pas d'expliquer pourquoi certains pays ont réussi à adopter des mesures *a priori* impopulaires et pourquoi certains ajustements budgétaires ont réussi. Cette théorie n'explique donc que partiellement la croissance récente des déficits. Elle ne rend absolument pas compte des divergences entre les pays et ne permet pas d'expliquer pourquoi les ajustements budgétaires, réussis, ont finalement lieu malgré tout.

2.2 Le déficit, variable dynamique

La deuxième catégorie de modèles expliquant l'utilisation des déficits fait référence à la redistribution intergénérationnelle. En effet, les agents d'une génération sont tentés de reporter à demain, c'est-à-dire à la génération suivante le paiement des dépenses qui profitent à la première génération. Seul l'altruisme intergénérationnel limite l'explosion des déficits. Cukierman et Meltzer [1989]⁹² proposent un modèle de redistribution intergénérationnelle: les agents les plus pauvres de la première génération souhaitent dépenser et faire payer en impôts les agents riches de la génération future (qui ne sont pas leurs enfants). Malgré son intérêt, ce modèle ne rend compte ni de l'aspect temporel et des variations géographiques de la hausse des déficits des années quatre-vingt, à moins de supposer une baisse de l'altruisme familial ou d'imaginer que les agents anticipent que leurs enfants seront beaucoup plus riches qu'eux. Ces deux dernières

⁹⁰ D'autres contraintes pourraient réguler le jeu politique. L'indépendance de la Banque centrale en interdisant le recours à l'inflation pour financer les dépenses publiques limiterait le déficit public, comme le montre empiriquement Parkin, « Domestic monetary institutions and deficits », *in* Buchanan *et al.* [1987]. De même des instances internationales pourraient jouer ce rôle de régulation des déficits publics.

⁹¹ La règle des deux-tiers peut être suspendue en cas de guerre et ne s'applique qu'un an après sa ratification.

⁹² Voir aussi Browning [1975] et Tabellini [1990,1991] où la dette est un outil de redistribution.

hypothèses ne sont pas étayées par les faits. Ces modèles ne rendent compte ni de la croissance des déficits ni de la divergence dans les modalités des ajustements budgétaires.

Le déficit peut lier les générations entre elles mais aussi les gouvernements successifs. Une explication des dérives⁹³ budgétaires, alternative à l'illusion fiscale et à l'école du *Public Choice*, est donnée par Persson et Svensson [1984, 1989], Tabellini et Alesina [1990] et Alesina et Tabellini [1990]. En effet, le budget est un moyen pour un gouvernement en place de contraindre la politique à venir des gouvernements qui lui succèdent. Le budget n'est donc pas un objectif en soi mais un moyen indirect de peser sur les décisions futures, une stratégie dans le jeu intertemporel que se livrent les gouvernements. La dette lie les gouvernements les uns aux autres, elle permet de remettre les coûts de certaines mesures au gouvernement suivant ou de limiter l'action du gouvernement à venir. En présence d'incertitude sur le résultat électoral, la dette permet d'empêcher le gouvernement de demain d'engager des dépenses non souhaitables.

Un des résultats étonnant de cette conception est que les gouvernements de droite ont tendance à augmenter le déficit pour empêcher les gouvernements de gauche de dépenser. Dans le modèle d'Alesina et Tabellini [1990] par exemple, on suppose que la droite préfère les dépenses militaires et la gauche les dépenses en faveur de l'éducation ou de la redistribution. La droite au pouvoir peut, en finançant ses dépenses militaires par le déficit, contraindre le gouvernement de gauche qui lui succède à payer la dette et ne pas engager de dépenses sociales. Plus les préférences sont polarisées, plus le recours au déficit est important. Plus la probabilité de ne pas se faire réélire est importante, plus le déficit est important. Ainsi, les auteurs interprètent le déficit américain sous la présidence de Reagan comme un moyen de contraindre les administrations démocrates futures. Dans le modèle de Persson et Svensson [1989], les partis sont en désaccord sur le niveau des dépenses et non le type des dépenses. Les résultats diffèrent sensiblement: contrairement au modèle précédent où les deux partis utilisent la dette, dans ce modèle seul le parti préférant un niveau faible de dépenses a recours au déficit: en effet, le gouvernement qui n'aime pas les dépenses, contraint le futur gouvernement à payer les dépenses passées et lui interdit donc d'augmenter trop les dépenses de demain. Enfin, Tabellini et Alesina [1990], examinent les préférences de l'électeur médian dans un jeu politique à deux périodes. Ayant une incertitude quant aux préférences de l'électeur médian de demain, l'électeur médian d'aujourd'hui votera en faveur d'un déficit pour contraindre le type de dépenses que favorisera l'électeur médian de demain. Un des résultats importants de cette modélisation est que plus les préférences des électeurs sont bipolaires et éloignées, plus le déficit est important.

Aghion et Bolton [1990] reprennent les conflits politiques liés aux dépenses publiques entre deux gouvernements successifs pour examiner non pas tant comment la dette contraint le futur gouvernement mais comment elle peut changer l'issue du vote. En effet, le déficit implique des conflits redistributifs entre les différentes générations dont seul un modèle d'économie politique peut rendre compte. Le modèle qu'ils proposent étudie comment les différences, en termes de revenu entre les agents économiques, créent des préférences politiques différentes et, comment la démocratie (le vote) résout le choix social concernant la politique fiscale. Les auteurs supposent que deux partis politiques s'opposent et ont des préférences partisans exogènes: la gauche aime les dépenses politiques et propose d'augmenter les impôts ou le déficit tandis que la droite n'aime pas les dépenses publiques et propose moins d'impôts ou de dette. Le bien public est en réalité un substitut au bien privé et prend la forme de redistribution. Par conséquent, les agents classés suivant leur revenu (chaque agent est caractérisé par un paramètre qui mesure son revenu à chaque période et qui est tiré d'une distribution connue) votent pour la gauche s'ils sont plus pauvres que l'électeur moyen et à droite sinon. On considère deux périodes et des élections

⁹³ Chari et Cole [1993] insistent sur l'inefficacité des politiques budgétaires menées afin de satisfaire un électorat local et non de garantir le bien collectif.

ont lieu entre les deux périodes. Quel est le rôle de la dette dans ce modèle? La dette permet de reporter le financement des dépenses et d'opérer une plus grande redistribution en taxant les agents riches de demain. Ainsi, contrairement au modèle de Persson et Svensson [1989], c'est la gauche et non la droite qui souhaite utiliser la dette pour financer ses dépenses. Si la gauche au pouvoir anticipe que la droite gagnera les élections, elle utilise le déficit pour contraindre le gouvernement de droite: en deuxième période, la droite est tenue d'augmenter les impôts, contre ses préférences, et opère ainsi une redistribution en faveur des électeurs de gauche. En revanche, en accumulant de la dette, un gouvernement de droite peut modifier les préférences des électeurs et gagner les élections: lorsque la dette est élevée, le risque que la gauche, si elle arrive au pouvoir, répudie la dette est fort. Par conséquent, les électeurs moyennement riches de gauche passent à droite. La dette a bien un rôle stratégique: en accumulant du déficit, dans ce modèle, la droite manipule les préférences des électeurs et persuade ainsi la classe moyenne de l'irresponsabilité de la gauche qui ne pourra pas rembourser si elle est élue. Les électeurs de la classe moyenne, possédant des obligations d'Etat, ne souhaitent pas la répudiation de la dette et votent alors pour la droite, contrairement à ce qu'ils auraient fait sans cette situation explosive⁹⁴.

Dernier exemple de cette littérature, Alesina et Perotti [1995] montrent que depuis le début des années quatre-vingt, le mandat des gouvernements est plus court et l'alternance politique plus fréquente, ce qui peut donc expliquer pourquoi le déficit s'est creusé depuis deux décennies. Ces modèles expliquent aussi la différence entre les pays suivant le degré de polarisation politique. La fréquence de l'alternance politique et la polarisation des préférences des partis sont deux variables explicatives tant des évolutions historiques que géographiques du déficit. Ces modèles ne permettent pourtant pas d'aborder la question du conflit politique autour des modalités de l'ajustement budgétaire et de la divergence dans ces modalités.

2.3 Déficit et Conflit politique

Le dernier ensemble de modèle explique les divergences en matière de politique fiscale par les conflits entre les agents. Plus le conflit est important, plus il est difficile de se mettre d'accord sur une politique fiscale donnée (augmenter un type d'impôt par exemple), et plus le déficit se creuse. Dans les modèles précédents, c'est la polarisation dans le temps qui importe et la succession de gouvernements différents. Nous étudions à présent les conflits, à une date donnée, entre les différents partis politiques.

Roubini et Sachs [1989a,b] insistent sur le fait que les gouvernements ne sont pas composés d'un seul agent mais sont bien issus de coalitions et d'un regroupement autour d'intérêts parfois divergents. Puisque les politiques fiscales et les ajustements budgétaires mettent en jeu de la redistribution, les gouvernements de coalition devraient avoir des difficultés à réduire le déficit. Cette conclusion est testée par Roubini et Sachs [1989a,b] : la dispersion du gouvernement en place est corrélée positivement avec la croissance de la dette publique. Les gouvernements de coalition réalisent de plus grands déficits que les gouvernements issus d'un seul parti politique. Edin et Ohlsson [1991] affirment cependant que l'indice de dispersion politique utilisé par Roubini et Sachs capture un effet non de coalition mais de minorité: ce sont les gouvernements qui ne sont pas majoritaires qui ne parviennent pas à réduire les déficits. Haan

⁹⁴ Milesi-Ferretti et Spolaore [1994] examinent plus généralement comment un parti peut avoir intérêt à mettre en place des politiques inefficaces pour augmenter ses chances de réélection.

et Sturm [1994, 1997] contestent ces deux interprétations. Ils réfutent⁹⁵ aussi le second résultat de Roubini et Sachs suivant lequel les gouvernements de coalition dépensent plus que les autres au motif qu'ils distribuent de l'argent à leur électorat. Sur 21 pays de l'OCDE de 1982 à 1992, ils montrent que la croissance de la dette publique brute (en pourcentage du P.I.B.) et la croissance des dépenses publiques (consommation et investissements publics) ne sont pas corrélés à l'indice de dispersion⁹⁶. Le débat continue avec Alesina et Perotti [1995] qui montrent que les gouvernements de coalition réussissent moins souvent les ajustements budgétaires que les gouvernements de majorité. Konopoulos et Perotti [1999] élargissent la notion de dispersion et montrent que plus le nombre de partis au gouvernement est élevé, plus la politique fiscale est expansionniste.

Les raisons de la faiblesse des coalitions en matière budgétaire sont multiples: une décision ne peut se faire qu'à une forte majorité et chaque parti de la coalition possède un fort pouvoir de veto; chaque parti représente un groupe d'intérêt différent; l'électorat ne sait pas quel parti dans la coalition est responsable du laissez-aller budgétaire et ne contrôle plus de ce fait le gouvernement; enfin, les hommes politiques ont un mandat d'autant plus court qu'un gouvernement est formé par plusieurs partis, ce qui les incite encore moins à mettre en place des politiques optimales à long terme. Storm [1990] confirme que les gouvernements de coalition sont plus instables et ont un mandat plus bref que les gouvernements de majorité. Grilli, Masciandaro et Tabellini [1991] montrent aussi que le recours au déficit est corrélé à la durée des gouvernements. Haan *et al.* [1999] rejoignent la conclusion de Konopoulos et Perotti: ce qui importe pour expliquer l'explosion de la dette n'est pas tant de savoir si le gouvernement a une majorité au parlement que le nombre de parti qui participent au gouvernement.

La littérature regroupant les modèles de distribution géographique traite d'avantage de la question de la taille des dépenses que du déficit mais rejoint les modèles décrit précédemment: Weingast, Shepsle et Johnsen [1981] montrent comment plus les députés sont nombreux et ont une base électorale locale et moins ils internalisent les coûts des dépenses (les impôts sont répartis sur l'ensemble de la population, ainsi que le coût du déficit) tout en profitant de la redistribution géographique (les dépenses sont ciblés géographiquement).

3. Une modélisation fructueuse du conflit politique: la guerre d'usure

La réforme des retraites en France n'en finit pas de commencer, les grèves sont un moyen usuel de l'aboutissement d'un accord, les contrats privés prennent du temps. La négociation⁹⁷ est un processus par lequel les participants arrivent à un accord concernant les termes d'un contrat. On considère, en général, que la négociation porte sur le prix d'un bien et que le temps pris par la négociation est la variable d'intérêt. L'accord n'intervient pas immédiatement, des délais sont, bien au contraire, souvent nécessaires pour conclure le contrat. Ce temps d'attente est coûteux, soit qu'il mobilise des ressources financières (payer un avocat ou un intermédiaire), soit qu'il représente des coûts d'opportunité (temps perdu pour toute autre activité). *Ex post*, le délai apparaît comme une inefficience du système, puisque les participants, bénéficiant tous du contrat, auraient pu arriver au même accord en s'épargnant les coûts de la négociation. Un planificateur,

⁹⁵ D'où provient la différence dans les résultats obtenus? L'indice de dispersion n'est pas le même, Haan et Sturm utilisent la dette brute et non la dette nette, travaillent sur 21 pays et non 14 et de 1982 à 1992 et non de 1960 à 1985 comme le font Roubini et Sachs.

⁹⁶ L'indice de dispersion vaut 0 si le gouvernement est formé d'un parti, 1 si le gouvernement est une coalition de deux ou trois partis, 2 si la coalition regroupe plus de quatre partis et 3 si le gouvernement est minoritaire.

⁹⁷ Kennan et Wilson [1993]

omniscient et bienveillant, imposant les termes de l'échange, réduirait ainsi l'inefficience. La littérature économique a largement étudié les gains de l'échange et les moyens de réduire l'inefficacité de ces délais de négociations; mais elle n'a abordé que récemment l'étude des causes de ces délais. En effet, ils étaient perçus comme la conséquence d'une irrationalité des agents, comme des erreurs de comportements et n'étaient, de ce fait, pas voués à être expliqués par la théorie économique.

Contrairement à l'hypothèse d'irrationalité, une seconde hypothèse considère, au contraire, que ces délais ne sont inefficients que pour l'observateur *ex post* et qu'ils correspondent bien à une rationalité des agents *ex ante*. L'attente est rationnelle tant que les participants espèrent que les termes du futur contrat leur rapporteront davantage que ne leur coûte l'attente. La négociation est ici un moyen de révéler une information privée, donc non crédible, en début de jeu (leur degré d'impatience, la valorisation personnelle qu'ils accordent au contrat...). En effet, les agents économiques peuvent dissimuler ou déformer leur information privée. Le temps agit alors comme un révélateur crédible de cette information. Le délai est dès lors nécessaire pour rendre cette information crédible et connue. La procédure que doit suivre la négociation est, bien sûr, très importante. Néanmoins, le rôle de l'information privée est crucial dans l'existence de retards lors de la conclusion des accords.

La guerre d'usure est une des formes non négociée de la conclusion d'un accord. C'est un concours dans lequel le vainqueur est celui qui est prêt à attendre le plus longtemps pour recevoir la récompense. Le modèle initié par Maynard Smith en 1974 a été largement appliqué en économie politique, pour expliquer la durée des grèves et les négociations, les guerres tarifaires, les stratégies en économie industrielle d'entreprises en matière de captation de marché ou de recherche⁹⁸. Il est important dès lors de déterminer qui va gagner la guerre d'usure et combien de temps prendra cette guerre. Une des difficultés de cette modélisation est d'isoler un équilibre unique.

3.1 Une négociation conflictuelle : la guerre d'usure, le modèle d'Alesina et Drazen, 1991.

Le modèle représentatif de la littérature qui analyse les conflits entre partis politiques est celui de la guerre d'usure étudié par Alesina et Drazen [1991]. L'intérêt des modèles de guerre d'usure, appliquée aux ajustements budgétaires par Alesina et Drazen [1991], par rapport aux précédents modèles, est de rendre compte des délais d'ajustement et non seulement du recours au déficit et de son hétérogénéité suivant les pays par la polarisation ou l'instabilité politique. Il est en effet paradoxal d'observer que la conclusion d'un accord prend du temps. Si l'accord ou la décision est souhaitable, il serait plus efficace de la prendre le plus tôt, sans perdre de temps. Et pourtant on attend.

⁹⁸ Le choix de la modélisation n'est bien sûr pas neutre: prenant l'exemple de la grève, concevoir la grève comme une guerre d'usure ou comme un jeu de négociation coopératif n'est pas identique. Les données empiriques permettent de tester la validité du jeu retenu. Par exemple, dans le premier cas, la grève s'achève par la victoire d'une des deux parties alors que dans l'autre l'issue de la grève est un compromis entre les deux positions initiales. Card et Olson [1995] mènent une étude empirique sur les grèves des années 1880 et appliquent la modélisation de la guerre d'usure: L'issue des grèves s'apparente à un jeu de « *winner-takes-all* », où la solution n'est pas un compromis mais bien une victoire totale du vainqueur. La guerre d'usure semble donc être une bonne modélisation de la négociation salariale: 90% des grèves s'achèvent par une défaite ou une victoire claire et non par un compromis.

La guerre d'usure est une modélisation qui rend compte des différentes solutions adoptées par les différents pays de l'OCDE suivant leurs contraintes socio-politiques propres et du retard pris dans les ajustements budgétaires: dans cette modélisation le temps est nécessaire en ce qu'il révèle progressivement une information cachée sur les différents groupes sociaux qui doivent se partager le coût de l'ajustement budgétaire et se livrent ainsi une guerre d'usure, c'est-à-dire une forme non coopérative de négociation.

Les prises de décision concernant le budget sont issues d'un processus de négociation entre plusieurs groupes d'intérêt, que ces groupes soient les classes sociales, les régions d'une nation, les partis politiques ou des lobbies sectoriels. L'ajustement budgétaire a des conséquences importantes en termes de redistribution: les groupes socio-économiques peuvent alors essayer de faire supporter le poids de l'ajustement les uns aux autres. Le déficit budgétaire persiste car l'accord entre les différents acteurs est difficile: attendre la réforme est coûteux mais accepter de supporter le poids de l'ajustement l'est aussi. Quelle que soit la modélisation particulière retenue, concevoir le budget comme le résultat d'une négociation est donc pertinent.

Alesina et Drazen [1991] utilisent la modélisation de la guerre d'usure pour expliquer les retards pris dans les décisions concernant les ajustements budgétaires. Alors que tous les agents économiques reconnaissent la nécessité d'opérer un ajustement, alors que tous les agents politiques bénéficient de cet ajustement, personne ne le décide. Les pays démocratiques adoptent ainsi souvent des politiques que tout le monde reconnaît être non soutenables dans le long terme: les gouvernements laissent, par exemple, filer le déficit tout en sachant qu'il faudra tôt ou tard le juguler, la réforme du système des retraites est sans cesse reportée ou la réforme technique des services des impôts attend depuis une trentaine d'années en France d'être mise en place. Le spectateur de cette attente assiste alors à un résultat inefficace (l'attente) alors que les agents sont supposés agir rationnellement. Pourquoi les agents ne stabilisent-ils pas le budget immédiatement et préfèrent-ils attendre et reporter la réforme? Peut-on se contenter de l'hypothèse de l'irrationalité des acteurs politiques? L'argument principal des auteurs est que l'ajustement budgétaire a des conséquences sur la distribution des revenus des agents: les groupes politiques ou économiques peuvent alors tenter de reporter le poids de l'ajustement les uns sur les autres. En effet, les ajustements budgétaires et les réformes fiscales ne sont pas le fait d'un planificateur social qui maximise l'utilité d'un agent représentatif mais sont issues, au contraire, d'un conflit redistributif entre des groupes hétérogènes. Les groupes se livrent alors une guerre d'usure pour déterminer la part de chacun dans le règlement du déficit budgétaire, guerre d'usure qui se traduit par un retard dans la réalisation de l'ajustement. L'intérêt de cette formalisation est de rendre endogène la date de la stabilisation et de ne plus la considérer comme exogène au système économique: il s'agit d'expliquer la date du règlement de la crise budgétaire. L'ajustement a lieu lorsque le conflit autour de la redistribution est réglé.

Les auteurs étayent leur modèle par des exemples historiques de retard dans les ajustements et résumant à trois faits stylisés les caractéristiques des ajustements budgétaires. Tout d'abord, Alesina et Drazen observent que, s'il y a bien consensus sur la nécessité de l'ajustement et sur le pourquoi de l'ajustement, c'est autour du comment que se nouent les conflits. L'enjeu est bien de déterminer comment réduire le déficit, c'est-à-dire qui paiera l'ajustement. La question de la redistribution est donc au centre du problème de l'ajustement budgétaire. Par exemple, de 1919 jusque vers la fin des années vingt en France, aucun plan d'ajustement budgétaire n'a pu être appliqué, puisqu'alors les différents groupes espéraient rejeter le poids de la stabilisation sur la population allemande sommée de payer les réparations de guerre. Toute proposition de règlement de la crise budgétaire était refusée: la proposition du centre gauche était d'augmenter l'impôt sur le revenu, la droite voulait augmenter les impôts indirects et les socialistes souhaitaient un impôt sur le capital et un impôt plus progressif sur le revenu. Le cartel des gauches de 1924

n'aboutit à aucun consensus puisque chacun des membres de la coalition voulait reporter le poids de l'ajustement sur un autre groupe social. De même, de 1932 à 1936, aucune décision ferme ne fut prise en raison des divergences entre la droite attachée au principe de l'étalon-or et qui défendaient une baisse des dépenses publiques et les socialistes qui soutenaient une relance de l'investissement public et un impôt supplémentaire sur le capital. C'est aussi le cas de la crise inflationniste en Israël en 1980. Ensuite, les auteurs constatent que les ajustements budgétaires ne sont décidés que lorsqu'une majorité politique stable se dessine et peut dès lors imposer le poids de l'ajustement au perdant des élections. Ce fut le cas de la stabilisation allemande de 1923, du gouvernement Poincaré en 1926 et du gouvernement israélien en 1985. Enfin, ils observent que les ajustements réussis ont souvent été précédés de plusieurs projets de loi identiques mais qui ont été rejetés. C'est bien le même projet budgétaire qui, après avoir été écarté à plusieurs reprises, est voté. Ce qui est inacceptable en début de jeu devient possible à l'issue de la guerre d'usure. Ces trois observations vont dans le sens du modèle de guerre d'usure où le temps discrimine entre les joueurs.

Comment le retard de l'ajustement est-il affecté par les différents paramètres du modèle de la guerre d'usure? Plus la part du déficit financée par l'impôt distorsif est grande, plus l'ajustement est rapide car le coût de l'attente est alors plus important. Autrement dit, il est plus rapide (donc facile) d'ajuster un budget en situation d'hyperinflation qu'en cas de simple inflation. Les situations les plus dramatiques sont les plus faciles à résoudre. Les crises en ce sens sont bonnes car elles facilitent les réformes. Ce résultat vient de l'hypothèse de linéarité du coût de la distorsion: en effet, plus la distorsion est importante, donc plus le coût de l'attente est élevé. Pourtant, moins vite croît la dette: cet effet est annulé ici par la linéarité des coûts de la distorsion car les gains de la guerre d'usure et les pertes de l'attente sont proportionnels à la taille de la dette: le gain relatif n'est donc pas affecté par la taille de la dette. En revanche, plus la polarisation politique est forte, plus l'ajustement est retardé: en effet, plus le coût relatif de l'ajustement est fort, plus l'incitation à attendre, pour éviter ce coût, est grande. Cependant la structure du modèle n'est pas affectée par ce paramètre: en effet, celui qui décide d'ajuster prend à sa charge l'ajustement, car ce qui importe c'est la différence de coût entre celui qui décide de l'ajustement et celui qui attend.

La modélisation en termes de guerre d'usure rend compte non seulement du recours au déficit et de la croissance de la dette mais aussi du retard dans les prises des décisions. Elle permet donc d'expliquer, contrairement aux autres modèles présentés, pourquoi les gouvernements finissent par arbitrer et ajuster le budget. Cette approche rend compte des conflits, des inefficiences et de l'évolution historique. La guerre d'usure est une modélisation qui permet aussi de rendre compte des divergences nationales dans les modalités de l'ajustement et d'expliquer pourquoi certains pays ont augmenté tel ou tel type d'impôt.

3.2 les développements de la modélisation initiale

L'article d'Alesina et Drazen a ouvert la voie à de nombreux travaux qui développent l'idée d'une guerre d'usure entre les groupes politiques afin de décider des modalités de l'ajustement budgétaire. L'histoire économique illustre par exemple des ajustements retardés par conflits d'intérêts entre les groupes sociaux (White [1995]): les retard de l'ajustement budgétaires ne sont donc pas propres à la période de l'après-guerre, qui est la période d'étude d'Alesina et Drazen [1991].

Drazen et Grilli [1993] affinent l'idée présente chez Alesina et Drazen: plus la distorsion associée aux impôts est forte, plus la réforme est rapide. Ils retrouvent ainsi l'intuition suivant laquelle la crise est un mal nécessaire. Descendre au fond du gouffre pour rebondir, telle semble être la démarche qu'analysent Drazen et Grilli: les crises économiques sont bénéfiques car elles seules permettent de mettre en œuvre les réformes qui nécessitent l'accord de tous les agents mais achoppent sur la répartition des coûts. En revanche, en temps de croissance et de paix, le consensus est plus difficile à obtenir. Les crises sont bonnes car elles rendent possibles les réformes douloureuses mais nécessaires. L'urgence rend la réforme nécessaire possible. Alléger les conséquences de la crise c'est, par conséquent, retarder le moment du consensus donc prolonger la crise. Il faut cependant noter que cette idée ne rend pas du tout compte du fait que c'est précisément en temps de crise économique que la société perd de son unité et de ses pouvoirs d'intégration et de consensus. Prôner la crise économique dure mais rapide pour améliorer la solidarité politique est ainsi paradoxal.

Ces auteurs reprennent exactement le modèle d'Alesina et Drazen et recherchent les équilibres symétriques de la guerre d'usure concernant la répartition des coûts de l'ajustement budgétaire. De même que dans le modèle d'Alesina et Drazen [1991], ajuster le budget requiert un consensus politique sur la répartition socio-économique de l'impôt et, en l'absence de consensus, les dépenses sont financées par un impôt distorsif. L'impôt distorsif est précisé comme une émission monétaire créant de l'inflation: en l'absence de consensus autour d'une augmentation des impôts, le déficit budgétaire est financé par une émission monétaire. L'intérêt de cet article est ainsi d'étoffer la structure du modèle d'Alesina et Drazen, chez qui le coût induit par la taxe distorsive n'est pas explicité. Si la distorsion consiste à créer de l'inflation, il n'y a aucune structure monétaire dans le modèle précédent. Les résultats des deux modèles concordent: le temps minimal espéré de l'ajustement est décroissant avec la part de l'impôt distorsif. Plus l'inflation est importante, plus le coût de l'attente de l'ajustement est élevé et l'attente de l'ajustement brève. Ainsi, si l'inflation réduit le bien-être à court terme, elle peut l'améliorer globalement en rapprochant la date de l'ajustement. Par conséquent, dans l'attente de l'ajustement budgétaire, les impôts distorsifs peuvent être préférés à des impôts non distorsifs.

Un autre développement du modèle de référence est mené par Casella et Eichengreen [1996]. Les auteurs examinent l'effet d'une aide étrangère sur la guerre d'usure et sur le retard de la mise en œuvre de l'ajustement. La question est pertinente en ce qui concerne les pays en voie de développement ou les pays en transition: est-il possible d'aider les pays à ajuster leur budget et à accélérer la date de l'ajustement? Une aide financière étrangère permet-elle de limiter le déficit et la distorsion fiscale qui en résulte? Les partisans de l'aide internationale reprennent l'exemple de l'aide Marshall, leurs contradicteurs leur opposent l'exemple des années vingt en Europe.

Dans ce modèle, l'aide étrangère est accordée au gouvernement et permet de diminuer les dépenses gouvernementales directes. L'aide étrangère anticipée affecte la révélation de l'information cachée et, ainsi, modifie la date de l'adoption de la réforme. En effet, d'un côté, l'aide étrangère allège le coût de l'ajustement, donc accélère le consensus; mais d'un autre côté, la possibilité d'une aide étrangère dans le futur incite les acteurs à l'attendre et apparaît ainsi comme une deuxième source de retard dans l'application de la réforme. Le pays extérieur est un troisième acteur sur qui reporter le coût de la réforme. Lorsque les coûts induits par la taxe distorsive sont élevés, le premier effet l'emporte et la stabilisation est accélérée. Inversement, lorsque les coûts sont faibles, le second effet l'emporte. L'aide affecte le jeu en ce qu'elle révèle de l'information: lorsque l'aide est annoncée dès le début du jeu, ceux qui supportent un coût élevé sont encore

présents dans le jeu, l'aide les incite alors à prendre à leur charge rapidement l'ajustement puisqu'elle diminue le coût de l'ajustement. Inversement, si aucun joueur ne cède, les joueurs améliorent leur connaissance des coûts de leur adversaire. Une aide annoncée dès le début du jeu accélère la révélation de l'information, donc réduit le retard. Inversement, si l'aide n'est annoncée que tardivement dans le déroulement du jeu, ceux qui participent au jeu savent déjà que les autres joueurs ont des coûts relativement faibles, elle ne fait donc que diminuer l'incitation de tous à ajuster sans augmenter la révélation de l'information. Selon que l'aide est rapide ou tardive dans le déroulement du jeu, elle provoque une accélération ou un retard supplémentaire dans la réforme.

Un dernier exemple de précision du modèle d'Alesina et Drazen est fourni par l'article de Carré [2000]. L'enjeu de cet article est d'étudier l'impact de l'Union Economique et Monétaire et des contraintes de Maastricht sur les ajustements budgétaires des pays de l'Union. L'innovation du papier réside dans la modélisation d'une date butoir dans le modèle initial d'Alesina et Drazen. A une date butoir, l'intégration à l'Union monétaire est accordée uniquement aux pays qui ont ajusté leur dette au niveau courant. Il existe un coût d'opportunité fixe à ne pas appartenir à l'Union et ce coût est le même pour tous les agents. Plus il est dommageable d'être exclu de l'Union (plus le coût d'opportunité est élevé), plus la probabilité de réussir l'ajustement est grande, puisque les agents qui auraient cédé juste après la date butoir sont incités à le faire avant. Inversement, ceux qui auraient cédé avant la date butoir sont à présent incités à attendre, ainsi la date de la stabilisation se rapproche de la date butoir. Avant cette date butoir, la dette continue d'augmenter. L'introduction d'un coût d'opportunité, c'est-à-dire d'une pénalité conditionnelle, entraîne l'existence d'une masse dans les temps optimaux de concession des agents. Apparaît donc dans ce modèle une période d'inertie qui précède l'intégration monétaire durant laquelle la dette continue de croître exponentiellement. Ainsi, l'étude de la situation budgétaire des pays avant la date de l'intégration à l'Union peut être faussée par un pessimisme infondé. Il apparaît que dans ce jeu comme dans le modèle de Casella et Eichengreen, c'est l'annonce qui modifie le jeu. Une intégration européenne qui interviendrait rapidement et subitement sans période transitoire ou condition d'entrée n'aurait pas de tels effets.

3.3 Variante sur la guerre d'usure : baisser les dépenses ou augmenter les impôts ?

Les facteurs de différenciations économiques sont suffisamment nombreux pour rendre l'hypothèse de symétrie trop restrictive. Il n'y a aucune raison de penser, par exemple, que les agents à revenus faibles bénéficient des mêmes allocations que les agents à revenus élevés ou que les crédeurs et les débiteurs accordent la même valeur (ou le même coût) à l'inflation. La modélisation d'équilibres non-symétriques où la fonction de comportement des agents est hétérogène permettrait surtout de rendre compte d'une manière plus exhaustive de la divergence d'intérêt entre les groupes sociaux. En effet, rien ne permet de supposer que ces groupes sont symétriques, surtout s'il s'agit, pour l'un, des travailleurs et, pour l'autre, des détenteurs de capital, ou bien, pour l'un, des consommateurs et, pour l'autre, des entreprises. Les deux joueurs n'ont alors pas la même fonction de réaction qui lie la valeur du bien au temps optimal d'abandon de la course.

Certains faits stylisés, pourtant ne peuvent pas être expliqués dans le cadre du modèle d'Alesina et Drazen: pourquoi la plupart des ajustements budgétaires se font-ils par une hausse des impôts et échouent-ils à réduire les dépenses publiques? Pourquoi les ajustements par les dépenses se font-ils à une date plus tardive après le début de la crise que les ajustements par les impôts? C'est le traitement asymétrique des dépenses et des impôts qui permet de répondre à ces questions. Bacache et Hénin [2001] examinent un ajustement budgétaire dans le cadre d'une guerre d'usure et déterminent l'équilibre asymétrique du jeu, lorsque l'enjeu politique tourne autour d'augmenter les impôts ou baisser les dépenses.

Les auteurs modélisent le choix suivant: pour réduire un déficit budgétaire deux solutions sont possibles, augmenter les impôts ou bien réduire les dépenses publiques. L'arbitrage entre une baisse des dépenses et une hausse des impôts pourrait être traité en termes de bien-être, mais cette approche ne rendrait pas compte du conflit redistributif qui oppose les partisans des dépenses publiques et ceux qui souffrent d'une charge fiscale supplémentaire. Au regard de ce conflit d'intérêt, les deux solutions ne sont pas similaires et le choix n'est pas indifférent. Poser l'alternative en ces termes permet de rendre compte du débat politique récent et pour certains pays encore actuel: c'est bien à cet arbitrage entre diminuer les dépenses publiques ou augmenter les impôts que se sont heurtés les gouvernements britanniques dans les années quatre-vingt ou français et italiens dans les années quatre-vingt-dix. Inversement, confronté à la « cagnotte » budgétaire inattendue, à l'automne 1999, le gouvernement français a choisi d'opérer une baisse des impôts plutôt qu'un relèvement des dépenses sociales, dans un contexte où le choix était clairement posé, notamment par les media, comme une alternative explicite. L'enjeu réside donc bien dans cet arbitrage politique entre une augmentation du poids fiscal ou une réduction de l'intervention de l'Etat. La modélisation de la guerre d'usure suivant l'arbitrage dépenses-impôts permet, par ailleurs, de rendre compte de faits paradoxaux comme l'augmentation des impôts en France sous le gouvernement de droite, dirigé entre 1995 et 1997 par Alain Juppé, allant contre ses propres préférences et celles de ses soutiens politiques.

L'asymétrie entre une baisse des dépenses publiques et une hausse des impôts se retrouve au niveau des faits. Alors qu'une hausse des impôts a lieu dans tous les cas de réforme fiscale, la baisse des dépenses n'est décidée que lors des ajustements réussis, comme le montrent Alesina et Perotti [1995]. Un autre fait stylisé justifie le traitement asymétrique d'un ajustement par les dépenses ou par les impôts: alors que les impôts sont augmentés très vite après le début de la crise de la dette, les dépenses publiques ne sont diminuées, lorsqu'elles le sont, qu'après un retard certain. Autrement dit, le retard dans l'ajustement est plus précisément un retard dans la réduction des dépenses publiques.

Les deux agents ou deux groupes qui se livrent la guerre d'usure ont des anticipations rationnelles sur l'issue de la stabilisation du déficit. La guerre d'usure se fait en information incomplète: chacun des deux joueurs connaît ses préférences mais ne connaît pas celles de son concurrent. Il les considère comme des variables aléatoires dont il connaît la fonction de distribution. Cette asymétrie d'information interdit toute solution négociée au jeu puisque chaque joueur est incité à déclarer des paramètres de préférences tels qu'il n'aura pas à supporter le poids de l'ajustement. Les deux joueurs sont ainsi piégés dans une guerre d'usure, chacun retardant sa concession tant que l'espérance de gain due à une possible concession de son adversaire compense le coût marginal du retard. Pourtant chacun des deux joueurs a intérêt à ce que son adversaire accepte de payer intégralement le coût de cet ajustement. Attendre est inefficace puisque la dette et le coût de l'ajustement augmentent. Pourtant, attendre est rationnel. Le résultat de la guerre d'usure n'est donc pas Pareto-optimal puisque le niveau croissant de la dette est le coût d'un mécanisme non-coopératif de révélation de l'information.

Un déficit persistant est une issue probable du jeu. Les facteurs limitant cette persistance et accélérant la date de l'ajustement budgétaire sont par exemple: des préférences concaves (ou des coûts convexes) plutôt que linéaires, *i.e.* une utilité marginale des dépenses publiques décroissante ou un coût marginal des impôts décroissant; un taux d'intérêt plus élevé; un déficit initial plus fort; des dépenses publiques initiales plus fortes.

Un des aspects principaux de ce modèle est la distinction entre deux scénarii en fonction de la taille du déficit initial. En effet, si le déficit initial est modéré par rapport à une réduction

maximale des dépenses publiques, alors seul le secteur public peut céder dans le long terme et choisir sa date optimale de stabilisation. Inversement, si le déficit initial est important, alors seul le secteur privé peut ajuster dans les dernières phases du jeu. Dans ce second cas, le secteur privé peut céder à la dernière minute ou ne jamais céder et forcer ainsi son adversaire à une réduction des dépenses publiques. La menace du secteur privé de laisser empirer la situation est donc crédible.

Ainsi directement et indirectement un déficit conduit probablement à une hausse des impôts. Une stabilisation par une réduction des dépenses publiques se produit probablement plus tard qu'une stabilisation par une hausse des impôts. Enfin, *ceteris paribus*, les parts des dépenses publiques dans le revenu national doivent converger entre les pays puisque plus les dépenses publiques sont élevées, plus il est probable que le secteur public cède et perde la guerre d'usure.

Le résultat du jeu, la date et les modalités de l'ajustement dépendent des conditions initiales qui caractérisent chaque pays et chaque épisode budgétaire. Ainsi la même crise budgétaire peut résulter en une stabilisation rapide ou en une réforme fiscale imposée par le FMI après une crise longue, suivant les préférences des acteurs jouant la guerre d'usure et les conditions structurelles initiales.

Ce modèle souligne qu'il peut être coûteux de s'engager dans un épisode de déficit budgétaire en l'absence d'un consensus a priori ou en l'absence d'un processus politique qui garantisse un ajustement rapide et efficient. L'économie peut être coincée dans une guerre d'usure avec pour conséquences des déficits budgétaires persistants. Il en va ainsi des réformes monétaires entreprises sans politiques budgétaires coordonnées ou encore du pari du président Reagan, qui a décidé une baisse unilatérale des impôts afin de contraindre une baisse des dépenses publiques: de tels épisodes se révèlent être des paris dangereux et sans garantie de succès. Un processus coopératif a plus de chance d'aboutir à consolider le budget ou à réduire les dépenses publiques qu'un processus non coopératif de guerre d'usure. La capacité des bénéficiaires des dépenses publiques, les fonctionnaires, à bloquer les ajustements, peut expliquer pourquoi les ajustements épargnent souvent l'emploi public.

Bibliographie

- Alesina, A., Drazen, A., 1991, «Why are stabilizations delayed?», *The American Economic Review*, vol. 81, 5, décembre, 1170-1188.
- Alesina, A., Perotti, R., 1995, «The Political economy of budget deficits», *IMF Staff Papers*, vol. 42, 1, mars, 1-31.
- Amann, E., Leininger, W., 1996, «Asymmetric all-play auctions with incomplete information: The two-player case», *Games and Economic Behavior*, vol. 14, 1-18.
- Andrabi, T., 1997, «Seignorage, taxation and weak Government», *The Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, février, 1, 106-127.
- Bacache, M., Hénin, P-Y., 1997, «Tax increases or spending cuts ? On the political economy of unpleasant fiscal arithmetic miméo», ENS-Cepremap.
- Bilodeau, M., Slivinski, A., 1996, «Toilet cleaning and department chairing: Volunteering a public service», *The Journal of Public Economics*, 59, 299-308.
- Bishop, D.T., Cannings, C., 1978, «A Generalised war of attrition», *The Journal of Theoretical Biology*, 70, 85-124.
- Bishop, D.T., Cannings, C., Smith, M.J., 1978, «The War of attrition with random rewards», *The Journal of Theoretical Biology*, 74, 377-388.
- Bliss, C., Nalebuff, B., 1984, «Dragon-Slaying and ballroom dancing : The Private supply of a public good», *The Journal of Public Economics*, 25, 1-12.
- Buchanan, J., Wagner, R., 1977, *Democracy in deficit: The political legacy of lord Keynes*, New York Academy Press, New York.
- Bulow, J., Klemperer, P., 1999, «The Generalized war of attrition», *The American Economic Review*, vol. 89, 1, mars, 175-189.
- Cannings, C., Whittaker, J.C., 1995, «The finite horizon war of attrition», *Games and Economic Behavior*, 11, 2, novembre, 193-236.
- Card, D. Olson, C.A., 1995, «Bargaining power, strike durations, and wage outcomes: An Analysis of strikes in the 1880s», *The Journal of Labor Economics*, vol. 13, 1, 32-61.
- Carré M., 2000, «Debt stabilization with a deadline», *The European Economic Review*, vol. 44, 1, 71-90.
- Casella, A., Eichengreen, B., 1996, «Can foreign aid accelerate stabilization?», *The Economic Journal*, mai, 605-619.
- Chamley, Ch., Gale, D., 1994, «Information revelation and strategic delay in a model of investment», *Econometrica*, vol. 62, 5, 1065-1085.

Chari, V., Cole, H., 1993, «A Contribution to the theory of pork barrel spending», Research Department Staff Report 156, Federal Reserve Bank of Minneapolis.

Cooper, R., DeJong, D.V., Forsythe, R., Ross, T.W., 1992, «Communication in coordination games», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, 2, mai, 739-771.

Currie, J., McConnell, Sh., 1991, «Collective bargaining in the public sector: the effect of legal structure on dispute costs and wages», *The American Economic Review*, vol. 81, 4, septembre, 693-718.

Drazen, A., 1996, «The Political economy of delayed reform», *The Journal of Policy Reform*, vol. 1, 1, 25-46.

Drazen, A., Grilli, V., 1993, «The Benefit of crisis for economic reforms», *The American Economic Review*, vol. 83, 3, 598-607.

Fudenberg, D., Gilbert, R., Stiglitz, J., Tirole, J., 1983, «Preemption, Leapfrogging, and competition in patent races», *The European Economic Review*, 3-31.

Fudenberg, D., Tirole, J., 1986, «A Theory of exit in duopoly», *Econometrica*, vol. 54, 4, Juillet, 943-960.

Ghemawat, R., Nalebuff, B., 1985, «Exit», *The Rand Journal of Economics*, 16, 2, 184-194.

Hammerstein, P., Parker, G.A., 1982, «The Assymetric war of attrition», *The Journal of Theoretical Biology*, 96, 647-682.

Hendricks, K., Weiss, A., Wilson, CH., 1988, «The War of attrition in continuous time with complete information», *The International Economic Review*, 29, 4, 663-680.

Hines, W.G., 1977, «Competition with an evolutionary stable strategy», *The Journal of Theoretical Biology*, 72, 413-428.

Kennan, J., Wilson, R., 1989, «Strategic bargaining models and interpretation», *The Journal of Applied Econometrics*, vol. 4, 87-130.

Kennan, J., Wilson, R., 1993, «Bargaining with private information», *The Journal of Economic Literature*, vol. 31, mars, 45-104.

Kornhauser, L., Rubinstein, A., Wilson, R., 1982, «Reputation and patience in the war of attrition», *Economica*, 56, 221, 15-24.

Krishna, V., Morgan, J., 1997, «An analysis of the war of attrition and the all-play auction», *The Journal of Economic Theory*, 72, 2, 343-362.

Lessueur, J.Y., Rullière, J.L., 1998, «Beyond the deadline: wage bargaining between the war of attrition and the preemption game», Seventh annual Conference, European Association of Labour Economists, Sept., Lyon, France.

Maynard Smith, J., 1974, «The Theory of games and evolution in animal conflicts», *The Journal of Theoretical Biology*, 47, 209-221.

Mesterton-Gibbons, M., 1996, «On the war of attrition and other games among kin», *The Journal of Mathematical Biology*, 34, 253-270.

Nalebuff, B., Bliss, Ch., 1984, «Dragon-slaying and ballroom dancing: the private supply of a public good», *The Journal of Public Economics*, 25, 1-12.

Nalebuff, B., Riley, J., 1985, «Asymmetric equilibria in the war of attrition», *The Journal of Theoretical Biology*, 113, 517-527.

Persson, T., Svensson, L., 1989, «Why a stubborn conservative would run a deficit : Policy with time-inconsistent preferences», *The Quarterly Journal of Economics*, 104, 325-345.

Riley, J., 1980, «Strong evolutionary equilibrium and the war of attrition», *The Journal of Theoretical Biology*, février, 82, 383-400.

Riley, J., 1999, «Asymmetric contests: A resolution of the Tullock paradox», in *Money, Markets and Method: Essays in honor of Robert W. Clower*, ed. Howitt, P., De Antoni, E., Leijonhufvud, Edward Elgar, UK..

Roubini, N., Sachs, J., 1989b, «Government spending and budget deficit in the industrial democracies», *Economic Policy*, avril, 8, 100-132.

White, A.N., 1995, «The French revolution and the politics of government finance, 1770-1815», *The Journal of Economic History*, vol. 55, 2, 227-255.

Ydenberg, R., Giraldeau, L.A., Falls, J. B., 1988, «Neighbors, strangers and the asymmetric war of attrition», *Animal Behavior*, 36, 343-347.

Glossaire Les Déficit publics

La croissance des déficits publics contraste avec l'équilibre budgétaire des années de l'après-guerre -mais est en continuité avec la situation des finances publiques du XVIIIe et XIXe siècles. En France, le découvert budgétaire oscille entre 3% et 6% du P.I.B. entre 1947 et 1957, puis demeure à une moyenne de 1% jusqu'en 1975. Après le pic de 1975 (-2,5% du P.I.B.), il retombe à 1% pour n'augmenter à nouveau qu'après 1981. Au sens strict, la dette de l'Etat s'élevait à 39,3% du P.I.B., en 1995 en France, contre 16% en 1974. Au sens large, la dette publique brute⁹⁹ dépasse 100% du P.I.B. en 1995 dans les pays les plus touchés: la Belgique (133%), l'Italie (122%) et la Grèce (112%). En moyenne pour les pays de l'OCDE, elle est passée de 41% du P.I.B. en 1980 à 72% en 1995. Les déséquilibres des finances publiques s'aggravent au début des années quatre-vingt-dix, puisque le déficit budgétaire¹⁰⁰ moyen pour l'Union européenne passe de 3,5% du P.I.B. en 1990 à 6,3% en 1993 (il était de 4,5% en 1975 et de 5% en 1982)

Le concept de dette publique a plusieurs acceptions. L'expression est employée souvent dans un sens restrictif regroupant la seule dette de l'Etat. Dans un sens élargi, la dette publique regroupe

⁹⁹ Lorsqu'on évoque la dette publique, il s'agit généralement de la dette brute, c'est-à-dire des engagements financiers de l'Etat. La dette nette se définit comme les engagements financiers bruts diminués des actifs financiers.

¹⁰⁰ La notion de déficit budgétaire se distingue de celle de besoin de financement car elle intègre les recettes des privatisations et les prêts et dotations en capital du côté des dépenses.

l'ensemble des engagements des administrations publiques centrales (APUC), locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO). Cette définition ne comprend donc en particulier pas les entreprises publiques. La dette publique au sens de l'OCDE diffère de la définition retenue pour le traité de Maastricht. A titre d'exemple: pour l'OCDE, l'endettement des administrations publiques se définit comme l'encours de leurs dettes moins celui de leurs créances. La dette au sens de l'OCDE est comptabilisée à sa valeur de marché et tient compte des décalages comptables. La dette au sens de Maastricht se définit comme la dette consolidée (on élimine les dettes réciproques entre les différentes administrations), estimée à la valeur nominale des titres émis et ne tient pas compte des décalages comptables. Ces deux types de mesure aboutissent à des résultats sensiblement différents: en 1993, par exemple, la dette de la France au sens de l'OCDE est supérieure de 7 points de P.I.B. à celle au sens de Maastricht, alors que cet écart est faible et de signe opposé pour l'Allemagne ou le Royaume-Uni. En effet, la France est un des rares pays capables de fournir des statistiques précises sur les décalages comptables et de ce fait est pénalisée dans les comparaisons internationales des dettes publiques brutes au sens de l'OCDE.

Glossaire La Soutenabilité des déficits publics

La dérive de la dette publique par rapport au P.I.B. a posé la question des limites de cette évolution, de la soutenabilité de la dette et des ajustements budgétaires nécessaires pour l'enrayer. D'après Hénin [1997] : « La soutenabilité des déficits -ou encore la solvabilité du gouvernement- correspond à la satisfaction de sa contrainte budgétaire intertemporelle qui s'exprime par deux égalités équivalentes et complémentaires:

- la dette courante est égale à la valeur actualisée des excédents primaires futurs anticipés
- la limite pour un horizon tendant vers l'infini de l'anticipation de la valeur actualisée de la dette en $t+s$ est nulle. »

En 1996, 17 pays sur 19 de l'OCDE ont mené des politiques budgétaires restrictives, et le déficit structurel moyen des pays de l'OCDE est passé de 5,2% du P.I.B. en 1992 à 3,6% en 1996. En Europe, le pacte de stabilité fait de l'équilibre budgétaire, non seulement une mesure de la convergence¹⁰¹ ou un critère de l'adhésion à l'Union Economique et Monétaire, mais aussi un principe de long terme. L'entrée dans l'Union Economique et Monétaire se fait sous condition de critères qui nécessitent, pour certains des pays de l'Union, une contraction fiscale sévère (c'est-à-dire une baisse des dépenses de consommation publique). Certains économistes (Le Bihan et al. [1996]) ont alors rappelé le danger d'une telle politique et la récession économique qui s'en suivrait. Comment a donc émergé le consensus politique autour de la nécessité d'ajuster le budget alors que ni la théorie keynésienne ni la théorie classique n'attribuent au déficit public en lui-même des effets néfastes sur la croissance?

Glossaire La Politique budgétaire

Il n'y a pas de véritable consensus au sein de la théorie économique à propos des effets des politiques fiscales, en particulier sur la consommation privée. En effet, la théorie néo-keynésienne met en évidence les effets récessifs d'une contraction budgétaire. L'effet multiplicateur fonctionne en sens inverse: une contraction budgétaire a des effets récessifs sur la consommation des

¹⁰¹ L'étude de la convergence des revenus par tête entre pays européens est développée, voir Carree et Klomp [1996]. Au sein des pays de l'OCDE, la France fait partie du groupe de tête tant en matière de prélèvements obligatoires que de dépenses publiques. La France est cinquième en matière de prélèvements obligatoires (en pourcentage du P.I.B.) derrière la Belgique, la Finlande, la Suède et le Danemark; elle n'est dépassée en termes de dépenses publiques (en pourcentage du P.I.B.) que par la Suède et le Danemark (Tanzi et Schuknecht [1995]).

ménages. A l'inverse, la théorie néo-classique démontre les effets neutres des déficits budgétaires sur la croissance. Depuis Barro [1989], on lie la politique budgétaire courante aux impôts anticipés: dans l'hypothèse d'anticipations rationnelles, si l'on suppose de plus un horizon suffisamment long et des marchés financiers parfaits, une réduction des dépenses ne nuit pas à l'activité économique. En effet, la baisse des impôts anticipés augmente la consommation privée immédiate, ce qui compense la perte de consommation publique. Cependant, dans l'hypothèse inverse où les consommateurs n'anticipent pas un ajustement fiscal (tel est le cas si l'horizon est court ou si la réduction des dépenses n'est pas anticipée comme durable), les effets keynésiens du déficit public se réalisent et la consommation augmente.

Pourtant, certains exemples historiques récents, posent une énigme: certains ajustements budgétaires ont été expansionnistes et ne sont donc expliqués ni par la théorie keynésienne ni par la théorie classique de la neutralité du déficit. Comment un ajustement budgétaire peut-il être tantôt récessif, tantôt neutre, voire, mieux, tantôt expansionniste? Giavazzi et Pagano [1990b] ont ainsi observé des effets anti-keynésiens dans plusieurs pays. Au Danemark (1983-1986), en Irlande (1986-1989) et en Suède (exemple explicité dans l'article de Giavazzi et Pagano [1995]), la réduction de déficit fut extrêmement forte, rapide, perçue comme durable et réussie. Dans ces cas, non seulement la croissance n'a pas été affaiblie, mais elle a été accélérée: la consommation privée a été fortement stimulée et les taux d'épargne réduits. La théorie s'est donc attachée à expliquer les caractéristiques de ces épisodes, l'enjeu étant de déterminer si l'on avait affaire à des cas particuliers ou si le modèle était plus général. L'étude de Cour et al. [1996] montre que les expériences de stabilisation expansionniste ne se limitent pas aux miracles irlandais et danois.

Le désaccord théorique au sujet des effets des dépenses budgétaires sur le P.I.B. porte sur des éléments psychologiques dans le comportement et les anticipations des acteurs¹⁰². Confirmé par Barry et Devereux [1994], un point de vue résumé par Hellwig et Neumann [1987], soutient que suite à une contraction fiscale, les agents anticiperaient une baisse permanente des dépenses publiques, des impôts, donc une hausse de leur revenu permanent et augmenteraient alors leur consommation. En effet, Fels et Froehlich [1987] notent que l'ajustement budgétaire en Allemagne a coïncidé avec la sortie de la crise dans les années quatre-vingt. Une baisse du déficit peut relancer la demande privée si cette politique correspond aux préférences du secteur privé. Le concept de « *psychological crowding out* » rend compte de l'existence d'un multiplicateur négatif en Allemagne. Les agents anticipent qu'au-delà d'un certain niveau critique de la dette, le gouvernement prendra une mesure catastrophique.

La littérature récente avec Bertola et Drazen [1993] et Artus [1996] (reprenant un modèle développé par Manasse [1996] et Sutherland [1997]) ont examiné l'hypothèse suivante: les effets d'un ajustement budgétaire seraient « non-linéaires », keynésiens (récessifs) dans les circonstances normales et non-keynésiens (neutres), ou anti-keynésiens (expansionnistes) au-delà d'un certain seuil. Des effets étonnants de la politique budgétaire peuvent être expliqués par la manière dont la politique budgétaire actuelle façonne les anticipations des changements futurs de cette politique. La théorie économique récente intègre dès lors les comportements d'anticipation des agents, qui peuvent modifier les résultats des modèles traditionnels, qu'ils soient classiques ou keynésiens. Giavazzi, Jappelli et Pagano [2000] testent l'hypothèse de non-linéarité sur les pays de l'OCDE et montrent que les effets non-linéaires sont associés aux impulsions budgétaires larges et persistantes. La non-linéarité est plus prononcée durant les épisodes d'ajustement budgétaire que pour ceux d'expansion budgétaire.

¹⁰² Middleton [1985] : le débat remonte pourtant aux années trente au Royaume-Uni, entre le Trésor qui affirmait qu'un déficit se heurterait à la peur des ménages concernant des finances peu saines et Keynes qui affirmait pouvoir changer les anticipations et les peurs des agents.

Les conséquences des ajustements dépendraient aussi des modalités des ajustements. L'étude d'Alesina et Perotti [1995b] s'interroge sur les compositions des expansions et des ajustements budgétaires, et sur l'effet de cette composition sur le succès ou l'échec des politiques budgétaires. Ils déterminent aussi le type de gouvernement capable de décider telle ou telle mesure. Les auteurs isolent 124 épisodes faiblement¹⁰³ expansifs, 65 fortement expansifs, 121 épisodes de faible ajustement et 66 de fort ajustement. Les ajustements se font par une augmentation des impôts alors que les périodes d'expansion se font par une hausse des dépenses (en particulier de la masse salariale et des transferts sociaux). Les épisodes d'ajustement sont un miroir des épisodes d'expansion. Cette asymétrie dans la composition du budget tend à rendre permanente une hausse des dépenses publiques. Les dépenses publiques (en pourcentage du P.I.B.) ne diminuent que dans les épisodes de fort ajustement et seuls les investissements publics sont touchés tandis que la masse salariale et les transferts restent stables. Les auteurs valident l'hypothèse suivant laquelle un ajustement par les dépenses est plus efficace qu'un ajustement par les impôts: les ajustements réussis¹⁰⁴ (au sens d'un ajustement ayant abouti à une réduction de la dette de 5 points du P.I.B. sur trois ans) se caractérisent par une réduction de 2,2 points de P.I.B. des dépenses publiques (et en particulier de la masse salariale et des transferts) et par une augmentation modérée de 0,44 point de P.I.B. des impôts.

L'explication est politique: parce qu'une réduction des dépenses publiques, en particulier de la masse salariale et des transferts, est politiquement difficile, si un gouvernement réussit à la mettre en place, il envoie alors un signal positif et crédible sur sa volonté de réduire les déficits. 73% des ajustements réussis se caractérisent par une baisse des dépenses publiques. A l'inverse 44% des ajustements qui ont échoué ont impliqué une baisse des dépenses. (plus précisément 55% de la baisse des dépenses provenaient d'une baisse de la masse salariale et des transferts, contre 20% pour les dépenses d'investissement. Lors des ajustements qui ont échoué la baisse des dépenses se composait pour 17% d'une baisse des salaire et 63% d'une baisse des investissements publics.). Enfin les auteurs montrent que les gouvernements de coalition, contrairement aux gouvernements majoritaires ne réussissent pas leurs ajustements budgétaires car ils n'arrivent pas à obtenir un consensus sur la baisse de la masse salariale et des transferts sociaux.

De même, Bertola et Drazen [1993] modélisent théoriquement les ajustements non-keynésiens qui reposent sur une baisse des dépenses. Hénin et Garcia [1996], utilisant une représentation VAR bivariée de la dynamique jointe des revenus et des dépenses publiques, montrent que les ajustements budgétaires opérés grâce à une hausse des impôts peuvent être inefficaces, voire pervers, si la hausse des impôts implique une future hausse des dépenses publiques.

Glossaire Les principes de la guerre d'usure

Le modèle initial

Dans la première version de Maynard Smith [1974] , la guerre d'usure consiste en la formalisation d'un jeu où les deux participants veulent un bien unique auquel ils accordent la même valeur. Le bien est gagné par celui qui aura attendu suffisamment longtemps et qui n'aura pas cédé durant l'attente. Il existe un coût d'opportunité à attendre. La décision stratégique de chaque joueur

¹⁰³ Alesina et Perotti considèrent vingt pays de l'OCDE et mesure le BFI (*Blanchard fiscal impulse*) pour définir les épisodes budgétaires. Le $BFI = (g(u(t-1)) - T(t)) - (g(t-1) - t(t-1))$, avec g les dépenses publiques, T les recettes, la date t en indice et u le taux de chômage. L'épisode est neutre si le $BFI \in [-0,5, +0,5]\%$ du P.I.B., faiblement expansif si le $BFI \in [+0,5, +1,5]\%$ du P.I.B., fortement expansif si le $BFI > 1,5\%$ du P.I.B.. L'épisode est un faible ajustement si le $BFI \in [-1,5, -0,5]\%$ du P.I.B., et un fort ajustement si le $BFI < -1,5\%$ du P.I.B. La moyenne du BFI sur l'ensemble des épisodes est nulle et l'écart-type du BFI vaut 1,5 d'où les bornes des intervalles.

¹⁰⁴ Les auteurs isolent 14 ajustements réussis.

consiste alors à choisir le moment où il accepte d'abandonner la partie, c'est-à-dire de laisser le bien à l'autre concurrent. Il s'agit donc de déterminer le moment optimal d'abandon du jeu en fonction de la valeur qu'un joueur accorde à ce bien et du coût d'attente. L'information dans le cadre de ce jeu est parfaite¹⁰⁵. Dans cette première formalisation du jeu, l'équilibre symétrique, où les deux joueurs ont la même fonction de réaction, est donné unique: la stratégie d'équilibre est une stratégie mixte (probabilisés) dans laquelle le coût moyen d'attente est juste égal à la valeur du bien. La valeur du bien est en moyenne épuisée par le coût d'acquisition de ce bien. Il n'y a donc aucun intérêt à participer à ce type de concours. Maynard Smith décrit ce jeu comme apparemment absurde. Il existe cependant plusieurs équilibres asymétriques (chaque joueur réagit différemment): par exemple le cas où le joueur 1 mène la stratégie « ne jamais abandonner », et le joueur 2 celle « d'abandonner toujours », est un équilibre de Nash.

Le jeu se complique et reprend de son intérêt lorsque les deux joueurs accordent une valeur différente au bien mis en jeu. La différence entre les joueurs se double d'une incertitude d'information: chaque joueur connaît la valeur qu'il donne au bien mais ignore celle de son opposant. Si tel n'était pas le cas et si le jeu se déroulait en information complète, le bien serait alors immédiatement accordé à celui qui est prêt à attendre le plus longtemps. En effet, les deux joueurs connaissant l'issue du jeu s'épargneraient ainsi les coûts d'attente. Dans un premier temps Bishop et Canning [1978] supposent que s'il ne connaît pas la préférence exacte de son opposant, un joueur connaît au moins la distribution des préférences et que cette distribution est la même pour les deux joueurs. Il existe alors une unique fonction d'équilibre symétrique qui donne le temps optimal, pour chacun des joueurs, de l'arrêt du jeu en fonction de la valeur qu'il donne au bien. Contrairement au modèle de Maynard Smith, ce modèle exhibe des gains nets pour le vainqueur du concours. C'est bien le joueur qui accorde le plus de valeur au bien qui l'emporte mais cette fois-ci avec du retard. Ce type de formalisation permet de comprendre pourquoi le concours prend du temps et pourquoi le bien n'est pas immédiatement attribué au vainqueur. Il existe une inefficacité dans ce jeu du fait de l'existence de coût d'opportunité à attendre. Cette inefficacité n'est cependant ni une erreur occasionnelle ni causée par l'irrationalité des joueurs. Elle existe du fait du manque d'information: ne connaissant pas la préférence de son opposant, un joueur doit attendre que le temps la lui révèle. Une manière d'annuler le temps d'attente est de diffuser l'information avant le début du jeu ou de supposer qu'il existe un arbitre du jeu qui connaît les joueurs parfaitement.

Le modèle en asymétrie d'information et la fourniture du bien public

Bliss et Nalebuff [1984] appliquent aux problèmes économiques de fourniture de bien public l'étude de la guerre d'usure en information imparfaite en reprenant le modèle biologique de Riley [1980]. Le problème posé est précisément celui que reprendront Alesina et Drazen [1991] : il existe une action ou un bien public qui bénéficie à tout le monde mais seul celui qui décide de faire l'action ou de produire le bien en supporte le coût. Tout le monde a donc intérêt à ce que le bien soit produit mais personne n'a intérêt à être celui qui le produit. Tuer le dragon qui menace le royaume, ouvrir une fenêtre lorsqu'il fait chaud, sauver quelqu'un qui se noie ou bien prendre à son compte le coût nécessaire pour ajuster le budget sont des exemples de telles actions. Dans le

¹⁰⁵ Les jeux à information parfaite sont les jeux où les joueurs connaissent à tout instant les actions déjà choisies par les autres joueurs et où ils ont tous le même état d'information sur d'éventuels événements aléatoires. Dans les jeux à information incomplète chaque joueur dispose d'une information partielle sur la fonction de paiement des autres joueurs, il ne connaît que les règles qui caractérisent le tirage aléatoire mais dispose d'une information privée sur sa propre fonction de paiement. L'information incomplète sur les gains de l'autre joueur peut être interprétée comme une information imparfaite sur l'état de la nature qui détermine aléatoirement le type du joueur.

cas d'une information complète, celui qui supporte le coût le plus faible acceptera tout de suite de faire l'action, tout comme celui qui valorisait le plus le bien pouvait le gagner tout de suite.

Tout le problème vient du fait que l'information concernant le coût individuel est cachée. On ne connaît pas, par exemple, la frilosité des autres agents dans la salle lorsqu'il s'agit d'ouvrir une fenêtre: on ne peut donc qu'anticiper qui ouvrira la fenêtre et quand. Le jeu redeviendrait simple si on pouvait, en début de jeu, annoncer sa caractéristique. Cependant une telle annonce n'est pas crédible: en effet, les agents ont intérêt à dissimuler leur coût pour faire supporter l'action à un autre et jouer alors le passager clandestin en profitant du bien public sans en supporter le coût. Dans l'exemple de la fenêtre, tout le monde aurait intérêt à annoncer qu'il supporte parfaitement la chaleur. Il faut donc passer par un autre moyen pour révéler l'information: le temps qui passe. Tout se passe alors comme si les agents jouaient une guerre d'usure: chacun attend que l'autre cède et accomplisse l'action le premier (donc en supporte le coût). C'est une forme passive de guerre ou chaque joueur attend jusqu'à l'usure, c'est à dire l'usure d'un des joueurs qui finira par se déclarer forfait et accepter de perdre en payant le coût de l'intervention. Chaque joueur attend en espérant qu'un autre joueur accomplira l'action coûteuse. La variable stratégique de chaque agent est son temps optimal de concession qui est fonction de son propre coût et de la perception qu'il a de la distribution des coûts des autres joueurs. Le temps qui s'écoule est un mécanisme de révélation de l'information cachée. Le simple fait d'attendre améliore la perception que chacun des joueurs a du coût que ses opposants sont prêts à supporter. Le mécanisme serait parfaitement efficace s'il n'y avait pas de coût à attendre or, dans le cas de la noyade ou de l'existence d'un dragon, le coût d'attente est très vite supérieur au coût de l'intervention. Le coût d'attente correspond, par exemple, à la dépréciation du bien fourni. Pourtant, c'est précisément parce qu'il existe un coût à attendre que le temps qui passe révèle l'information cachée. Le joueur le plus impatient finit par supporter le coût de l'intervention: relativement aux autres joueurs, il lui est plus avantageux d'intervenir. L'issue du jeu est la même que dans le cas d'une information complète, mais un retard est apparu. L'inaction a été révélatrice d'information. Elle a servi à identifier un volontaire.

L'attente est rationnelle tant que les participants espèrent que l'issue du jeu (le dragon tué, la fenêtre ouverte ou le budget ajusté) leur rapportera davantage que ne leur coûte l'attente (coût d'opportunité à attendre, aggravation de la situation: le dragon fait des victimes supplémentaire, la chaleur augmente, le déficit se creuse). La guerre d'usure est bien un moyen de rendre publique une information privée. Le délai est dès lors nécessaire pour rendre cette information crédible et connue. L'hypothèse cruciale est que les agents ne connaissent pas leur opposant ni sa fonction de réaction. Le temps qui passe donne une information sur les caractéristiques des autres agents; il rend ainsi possibles et acceptables des solutions qui ne l'étaient pas au début du jeu.

Les jeux asymétriques

Les modèles abordés jusqu'ici n'examinent pas les équilibres asymétriques et exhibent uniquement l'équilibre symétrique du jeu. Dans une démarche supplémentaire d'enrichissement du jeu de la guerre d'usure, on peut s'affranchir de l'hypothèse trop stricte de symétrie entre les joueurs. Deux fonctions de distribution différentes peuvent en effet caractériser les préférences des deux joueurs concernant le bien. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire de supposer des fonctions de distribution différentes pour avoir des fonctions de réaction différentes comme le montrent Nalebuff et Riley [1985].

La difficulté des guerre d'usure est la non-unicité de l'équilibre. En général il existe un continuum de paires d'équilibre formées par les fonctions donnant le temps optimal d'abandon des joueurs en fonction de leur coût d'attente ou de la valeur qu'ils accordent au bien. Cette infinité d'équilibres

est réglée dans le cas où il existe une probabilité finie qu'un des deux joueurs puissent jouer la guerre d'usure indéfiniment, c'est-à-dire n'abandonne jamais.

Nalebuff et Riley [1985] démontrent qu'il existe un continuum d'équilibres asymétriques dans un jeu de guerre d'usure. L'un ou l'autre joueur se montre plus ou moins agressif.

Les équilibres asymétriques rendent compte de la spécialisation des agents dans un type de comportement. Que tel joueur soit agressif n'est plus alors une hypothèse du jeu mais bien le résultat. Que tel ou tel groupe parlementaire soit plus ou moins partisan de l'ajustement budgétaire rapide n'est pas une hypothèse ad hoc sur ses préférences mais bien une des issues asymétriques de la guerre d'usure que se livrent les députés. On peut aussi comprendre comment dans des jeux successifs le même joueur tantôt gagne et tantôt perd, comment un même groupe parlementaire, de partisan de l'ajustement devient partisan d'une relance ou l'inverse. Les auteurs prennent l'exemple de la localisation des animaux dans certaines régions: deux espèces vont se montrer tantôt agressives, tantôt gentilles dans l'une et l'autre région respectivement, chaque espèce gardant ainsi la maîtrise de la région dans laquelle elle a choisi la stratégie « être agressif ».

Les auteurs considèrent un jeu asymétrique au sens où les deux fonctions de réaction sont distinctes. Chaque joueur choisit son temps optimal d'abandon afin de maximiser son gain espéré, qui est la somme de ce qu'il gagne, si son opposant cède avant lui, et de ce qu'il perd, s'il est le premier à céder. Il existe des contraintes sur les limites du jeu. Les auteurs supposent tout d'abord que l'un des deux joueurs au moins, s'il se déclare forfait dès le début du jeu, n'accorde aucune valeur au bien. Sont écartés ainsi les cas où les joueurs cèdent tous les deux immédiatement alors qu'ils accordent une valeur au bien. En effet, si les deux joueurs s'arrêtent de jouer immédiatement alors qu'ils accordent une valeur au bien, la probabilité de céder immédiatement est finie et strictement positive, mais dans ce cas les joueurs ont intérêt à attendre pour l'emporter. On suppose ensuite que les deux joueurs ont le même temps maximum d'attente. Une infinité de couple de temps d'attente sont solutions de ce système d'équations et vérifient les conditions. Il existe donc un continuum de solutions d'équilibres asymétriques à ce jeu, une famille d'équilibres

Un des prolongements de cette formalisation consiste à délimiter les cas où un unique équilibre asymétrique émerge tout de même. Imposer une condition terminale du jeu revient à isoler un unique équilibre asymétrique et sortir de l'indétermination des équilibres asymétriques multiples. Fudenberg et Tirole [1986] montrent ainsi que tant que les deux joueurs peuvent avoir des rétributions positives au cours du jeu alors l'équilibre est unique. Le même argument vaut si l'un des joueurs est irrationnel ou supposé tel avec une probabilité attribuée à cette possibilité, c'est-à-dire si, quelle que soit la valeur du bien et le temps écoulé, il ne cède jamais. Son opposant mettra un terme au jeu même s'il évalue le bien à sa valeur maximale. Il existe alors un temps fini au jeu. En effet, la probabilité de rester à jamais dans le jeu étant positive, pour au moins un des joueurs, est alors un nombre fini est non pas infini comme précédemment. Il n'y a plus alors une famille de paramètre k qui vérifie les équations d'équilibre mais un unique paramètre k qui est déterminé par ces conditions terminales du jeu. Cette formulation permet de déterminer l'unique solution du jeu et d'éliminer l'indétermination du continuum d'équilibres asymétriques possibles. De même, une autre condition sur la phase terminale du jeu (règle constitutionnelle, date butoir) permet de sélectionner un équilibre unique au sein de la famille de paramètres, c'est-à-dire de déterminer k .

Fudenberg et Tirole [1986] appliquent les modèles de guerre d'usure à l'économie industrielle et à la concurrence entre firmes. Ils proposent d'étudier non pas l'entrée d'une firme sur un marché, comme cela est fait habituellement, mais la sortie. Il arrive qu'une firme abandonne un marché

sans pour autant que cet abandon soit explicable par une chute de la demande sur ce marché. Un modèle de guerre d'usure entre deux firmes avec information incomplète est pertinent pour l'étude de ces cas. L'originalité de cet article, en plus de la transposition des modèles de guerre d'usure, réside dans la détermination d'un équilibre unique du jeu asymétrique, sous l'hypothèse suivant laquelle le marché peut être viable même si les deux firmes demeurent en activité. L'équilibre unique est donné: les firmes dont le coût est trop élevé ne rentrent pas sur le marché et celles dont le coût est inférieur abandonnent le marché si, après une certaine date, leur concurrent ne l'a pas fait. Pour sortir de l'indétermination des modèles de type de celui de Nalebuff et de Riley, les auteurs perturbent la structure de l'information du jeu et isolent ainsi un équilibre unique. La perturbation consiste en l'existence d'une probabilité non nulle que le concurrent puisse supporter une structure de duopole. Il existe une probabilité que le concurrent n'abandonne jamais la partie si l'attente lui procure un gain qui est le gain de duopole. Autrement dit, en termes biologiques, cette hypothèse reviendrait à supposer qu'un des deux animaux qui guettent une proie peut attendre indéfiniment, sans dommages.

Lever l'hypothèse de symétrie des fonctions de réaction des joueurs paraît vraisemblable. Pourtant cette voie est relativement peu explorée et ce pour plusieurs raisons. Les résultats d'une telle modélisation sont moins explicites. Dans le cas de l'équilibre symétrique, l'équilibre est donné et la fonction de réaction des joueurs déterminée. Les tests empiriques, par exemple, de la guerre d'usure symétriques sont dès lors plus simples. Les développements de la guerre d'usure asymétrique ont suivi principalement deux voies. La première consiste à sortir de l'indétermination du continuum d'équilibres. Kornhauser, Rubinstein et Wilson [1989] développent une autre modalité de l'hypothèse présentée ci-dessus: il existe une probabilité finie qu'un des deux joueurs n'abandonne jamais la partie (condition terminale du jeu). Amman et Leininger [1996] et Riley [1999] introduisent une interdépendance supplémentaire dans les fonctions de réaction: le coût d'attente d'un joueur dépend du temps optimal d'abandon de l'autre joueur. Myatt [2003] élimine la multiplicité d'équilibres par trois moyens: il existe une probabilité de faire la guerre indéfiniment; la fonction de réaction de chaque joueur dépend du temps d'attente prévu par l'autre joueur; et il existe une date limite du jeu après laquelle on attribue au hasard le bien. L'intérêt de ce dernier modèle est de mettre en évidence que c'est la perception de la force d'un joueur et non sa force réelle qui détermine l'issue du jeu.

Chapitre 5 Evaluation de la performance de l'Etat

Séance du 16 mars qui n'a pas eu lieu

Jean-Jacques Laffont [2000] introduit une rupture en France et met en lumière le fait que le débat actuel sur la réforme de l'Etat ne concerne pas tant la détermination, secteur par secteur, de ce qui relève de la compétence publique que les modes de gestion des ressources humaines au sein même du secteur public.

La question des incitations des travailleurs se pose dans le secteur public et dans le secteur privé. L'économie des ressources humaines examine comment inciter les travailleurs à fournir l'effort optimal (Lazear [1995]) : primes, promotions, tournois et tri, etc. L'enjeu est l'importation de ces méthodes incitatives dans la fonction publique.

1) De l'employeur modèle à l'employeur à la traîne

a) Un employeur modèle? Le modèle wébérien

L'introduction du système du mérite a tout d'abord eu les avantages que représente la bureaucratie rationnelle telle que définie par Weberⁱ [1922] par rapport au système de production traditionnel. Etablir un lien objectif entre les compétences et les fonctions permet avant tout de sortir du système de corruption et de relations personnelles et politiques au sein de l'Etat. Le système bureaucratique wébérien implique d'abord une centralisation des décisions et une uniformité des règles de production qui assurent un traitement égal des citoyens. Ensuite il comprend un principe de hiérarchie. Enfin, l'emploi public y est considéré comme différent en raison de ses missions spécifiques et des caractéristiques de son employeur. Dans le modèle wébérien, les fonctionnaires sont employés pour servir la société et non pour satisfaire leur intérêts personnels. C'est pour garantir leur coopération en vue d'atteindre cet objectif que les fonctionnaires ont certains avantages, dont la sécurité de l'emploi, des rémunérations plus élevées et un degré de contrôle plus faible que dans le secteur privé.

b) De la critique théorique aux premières réformes

A l'inverse, Laffont [2000] part du constat de l'inefficacité des fonctionnaires et de l'échec de la réforme de l'Etat. Le postulat de la bienveillance des fonctionnaires alimente selon lui les deux «fléaux» de l'Etat français, l'exode des plus compétents et la corruption.

Cette remise en cause théorique du bon fonctionnement des services publics est concomitante d'une restructuration profonde des services publics dans leur gestion. Au début des années quatre-vingt, et d'abord aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, se mettent en place les premières réformes du secteur public.

Doeringer *et al.*, in Belman *et al.* [1996], distinguent quatre types de réformes. Tout d'abord, à la suite de l'ouvrage influent *Reinventing Government* de Osborne et Gaebeler [1992], la privatisation prend la forme d'externalisation de la production et de vente au secteur privé d'industries telle que la poste, par exemple. Ensuite, apparaît le *downsizing* ou la réduction de la taille de l'Etat, qui consiste à «faire autant avec moins» et qui s'accompagne d'une réflexion sur le budget de l'Etat et la réduction des déficits. La décentralisation permet pour sa part de rapprocher l'instance de décision des préférences des citoyens d'un territoire. Enfin, améliorer l'efficacité interne des services publics s'interprète comme une réponse alternative aux trois premières stratégies. Cette dernière stratégie aboutit en 1993 au NPR, le *National Performance Review* introduit par le vice-président Al Gore. La nouveauté du «*New Public Management*»ⁱⁱ consiste alors à mettre l'accent sur des objectifs financiers et l'utilisation des ressources alors que les fonctionnaires étaient précédemment avant tout responsables de la légalité des actes administratifs. Le management par la hiérarchie devient de plus en plus un management par contrat. Aux Etats-Unis les managers sont de plus en plus recrutés en court-circuitant les méthodes usuelles de recrutement (concours, critère objectif) et suivant l'avis du responsable du service. En 1993, les Etats-Unis ont mis en place le «*Government Performance and Result Act*» (GPRA), un programme d'évaluation de la

performance du gouvernement. Chaque service public doit définir clairement ses objectifs et les moyens d'y parvenir et mettre en place un système d'évaluation annuel en relation avec le Congrès et les usagers du service. Aux Etats-Unis, toujours, dans le domaine judiciaire, le *Civil Justice Reform Act* est né de la préoccupation qui s'est développée, dans les années quatre-vingt, à propos tant des délais de la justice que de son coût, et qui a forcé le gouvernement et le Congrès à faire des propositions de réforme du système judiciaire.

D'autres pays de l'OCDE suivent le même mouvement. En Finlande, le ministère des Finances construit un projet de «qualité et productivité» avec plusieurs secteurs pilotes pour tester de nouvelles formes de management et une allocation des ressources budgétaires suivant les résultats des services. Au Danemark, le ministère des finances met en place le concept de «*service standard statements*», qui définit des objectifs mesurables pour chaque service. Les Pays-Bas ont mené plusieurs réformes du secteur public: en 1984, une réserve budgétaire est créée pour récompenser les efforts du personnel méritant.

La réforme, intervenue en 2001 et mise en place depuis janvier 2006, de la procédure budgétaire en Franceⁱⁱⁱ, la LOLF, témoigne du souci du Parlement de faire dépendre les crédits budgétaires de l'évaluation des performances.

Importer les notions de performance et les méthodes de gestion du secteur privé vers le secteur public n'est pourtant pas sans poser des problèmes.

2) L'introduction dans le secteur public d'un outil de gestion du secteur privé: les indicateurs de performance

a) Le rôle des indicateurs

L'utilisation d'indicateurs pour mesurer la performance des employés dans le secteur privé n'a rien de nouveau ni d'étonnant. Le mécanisme est simple et ses avantages nombreux. En effet, si l'employeur observe parfaitement le travail de son agent, il peut alors le licencier (ou le pénaliser) en cas de non-respect du contrat de travail stipulant explicitement les engagements du salarié et les rémunérations liées à ces engagements. La question est déjà plus délicate si l'effort de l'employé, bien qu'observable par l'employeur, n'est pas vérifiable par un tiers ou par un tribunal: dans ce cas, bien que sachant que l'agent ne fournit pas son travail, l'employeur, ne pouvant le prouver, ne peut pas faire exécuter le contrat. Les difficultés se renforcent dans le dernier cas, lorsque l'effort de l'agent n'est pas observable par l'employeur (et *a fortiori* non-vérifiable par le tribunal): les deux contractants (employeur et employé) construisent alors des indicateurs de l'effort, indicateurs qui doivent être à la fois vérifiables par un tribunal et être suffisamment pertinents pour bien «indiquer» l'effort fourni. On ne peut mesurer alors que la performance et non l'effort. Ainsi, lorsque l'effort est observable et vérifiable, l'indicateur est tout simplement la mesure directe de l'effort. En revanche, si l'effort n'est pas vérifiable, il s'agit d'imaginer des indicateurs, vérifiables, suffisamment proches du véritable objectif. Dans le cas de la production privée, la difficulté est toute relative. Par exemple, le montant des ventes réalisées dans un magasin est un bon indicateur de l'effort du vendeur.

La pertinence de l'indicateur peut se révéler plus délicate lorsque, par exemple, l'indicateur reflète non seulement l'effort de l'agent mais collectivement celui de l'équipe de travail (on parle alors d'une production ou d'une productivité jointe). Dans ce cas, la difficulté est souvent levée, soit en affinant l'indicateur afin d'isoler la participation de chacun à l'effort final, soit en utilisant l'indicateur de l'effort collectif pour mettre en place des incitations collectives, qui encouragent les agents à fournir chacun un effort et à s'aider les uns les autres.

L'obstacle majeur à l'utilisation de l'indicateur peut provenir, non pas tant de la productivité jointe, que de l'écart potentiel entre l'indicateur observé et l'objectif réellement poursuivi. L'utilisation de l'indicateur est alors source d'effets pervers puisqu'elle revient à payer les agents pour un travail qu'on ne souhaite pas vraiment, simplement parce que ce qu'on souhaite produire est difficile à libeller dans un contrat de travail.

b) Des indicateurs de performance au sein du secteur public

Si le recours aux indicateurs de performance semble donc être général, l'appréciation de leur efficacité au sein des services publics est, elle, plus nuancée. Plus étonnante que leur introduction est l'extension de l'usage des indicateurs au-delà des secteurs publics traditionnellement producteurs de biens et de services marchands (RATP, la poste, EDF, Trésor) vers les secteurs les plus symboliques et les plus rétifs à l'évaluation quantitative. Aux inconvénients déjà connus des indicateurs dans les secteurs privés, s'ajoutent des difficultés spécifiques à leur utilisation dans les secteurs publics.

La première difficulté propre aux services publics, et plus particulièrement présente dans les secteurs les moins marchands, porte sur la nécessité de définir les objectifs avant d'en construire les indicateurs. Dans le domaine judiciaire, la définition des objectifs de la justice s'est avérée très difficile et délicate. Par exemple, les TCPS^{iv} (*Trial Court Performance Standards*) sont une expérience de mise en place d'indicateurs dans le domaine judiciaire aux Etats-Unis, initiée en 1987, et étendue sur une décennie. Une commission dont la tâche était de définir les critères de qualité de la justice, composée de 14 personnes (juges, responsables administratifs et universitaires) est arrivée au bout d'un an à la conclusion qu'il n'existait pas de consensus sur les objectifs assignés au système judiciaire, ni sur les facteurs qui déterminent la production des juridictions, pas plus que sur ce que signifie la «performance» des juridictions et encore bien moins sur la façon dont il conviendrait de mesurer cette performance. Finalement, la Commission a publié en 1990 une première version des TCPS comportant cinq objectifs généraux: l'accès à la justice, la rapidité, l'égalité, l'impartialité et l'intégrité, l'indépendance et la confiance du public, subdivisés en plus de 23 standards (normes de qualité). 75 indicateurs sont proposés pour mesurer ces cinq objectifs.

Les indicateurs qui correspondent à ces objectifs sont difficiles à construire. Les indicateurs de la qualité de la justice aujourd'hui utilisés en France et aux Etats-Unis en sont une preuve. L'indicateur le plus simple est celui de la durée des affaires car il est facilement mesurable et sert également de moyen objectif de comparaison entre juridictions et entre pays. Pourtant, on ne demande pas tant à la justice d'être rapide que d'être «juste». Certes, réduire la durée d'un procès est, toutes choses égales par ailleurs, souhaitable mais une justice rapide est parfois une justice expéditive. De plus, l'indicateur lui-même est faussé en ce qu'il ne mesure pas le temps effectif passé sur le dossier. Si on pouvait distinguer les deux temps, on pourrait souhaiter réduire le premier sans pour autant réduire le second. L'indicateur de coûts privés (les frais d'avocats) ou de coûts publics (les impôts alloués au système judiciaire) dépensés pour un procès ou dans le système judiciaire dans son ensemble a le même avantage d'être facile d'accès. Il est néanmoins difficile à interpréter en termes d'objectifs. Certes, une minimisation des coûts est souhaitable. Pourtant, si le coût privé augmente, cela peut provenir d'une hausse de la demande des justiciables (ambiguë en termes de qualité car on peut l'interpréter comme le signe d'une hausse de la qualification, des revenus et de l'exigence des citoyens ou au contraire comme une dégradation de la qualité de la justice si une judiciarisation des conflits sociaux est non-souhaitable) ou de la hausse des qualifications des avocats, par exemple, ce qui reflète une amélioration de la qualité de la justice.

L'éducation est un autre domaine où la construction des indicateurs s'est révélée délicate. La mesure des niveaux d'éducation ou du nombre moyen d'années scolarisées dans un pays donné sont les deux mesures les plus couramment retenues de la «quantité» d'éducation. Une des études majeures dans ce domaine, celle de Barro et Lee [1996], fait le point sur les difficultés de mesure et de comparaison internationale. Les auteurs établissent un indicateur relativement robuste du nombre moyen d'années scolarisées pour estimer le stock de capital humain dans la population d'un pays donné. Ils cherchent à estimer la qualité de l'éducation qui ne saurait être résumée à la quantité, c'est-à-dire au simple nombre d'années scolarisées. La qualité, et surtout la comparaison internationale de la qualité, est difficile à mesurer directement. Les auteurs retiennent quatre *proxies* de la qualité de l'éducation: le ratio des dépenses publiques en faveur de l'éducation par nombre d'élèves, le salaire réel des enseignants, la durée de l'année scolaire et le ratio du nombre d'élèves par enseignant. L'indicateur le plus direct de la qualité est le résultat des élèves à des tests internationaux de niveaux. Ces tests ont été mis en place pour juger du niveau moyen d'un pays en mathématiques, en sciences physiques ou en lecture. Pourtant ils ne recueillent pas encore l'adhésion de la communauté scientifique: la variabilité des résultats et la difficulté à mettre en place des questions communes sur lesquelles juger l'ensemble des élèves ont affaibli la portée des résultats.

3) L'utilisation des indicateurs de performance

a) Les solutions possibles

La première solution pour faire face à la multiplicité d'objectifs parfois contradictoires consiste à forger plusieurs indicateurs qui correspondraient aux différentes tâches, dans une approche exhaustive. Cependant, cette solution est rarement opérationnelle. En ce qui concerne les TCPS aux Etats-Unis, 13 juridictions ont été sélectionnées pour tester les 22 standards et les 75 indicateurs associés (réduits assez vite à 68). Il est apparu clairement que les indicateurs étaient trop nombreux pour être opérationnels. Les juridictions n'avaient, la plupart du temps, pas les moyens de mettre en place une évaluation d'une telle précision et d'une telle ampleur. Très vite, chaque juridiction a essayé de réduire le nombre des indicateurs mesurés à quelques priorités.

Une deuxième solution est de mettre en place un indicateur unique mais synthétique. Aux débuts des années quatre-vingt-dix, aux Pays-Bas, ce sont les magistrats eux-mêmes qui ont demandé l'élaboration d'un indice de qualité totale: en effet, le débat se focalisait sur les durées de traitement des affaires puisque c'était le seul indicateur disponible. Les syndicats de magistrats dénoncèrent alors les risques de perte de qualité que court une justice dont on n'attend qu'une plus grande rapidité. La construction d'un indicateur synthétique pose néanmoins la difficulté de préciser la pondération de chaque indicateur.

Par ailleurs, un indicateur simple de performance peut ne pas internaliser les effets externes de la production. Lors de la pondération de l'indicateur synthétique, on peut souhaiter accorder un poids particulièrement important aux indicateurs des externalités négatives. Par exemple, dans un autre domaine, si l'on considère une entreprise privée industrielle produisant un bien et de la pollution, un indicateur de performance interne à l'entreprise ne prendra pas en compte la production du bien non-désirable que constitue la pollution. Inciter les employés à être de plus en plus performants suivant cet indicateur revient aussi à les encourager à polluer, et l'on retrouve l'effet pervers des indicateurs qui consiste à encourager la production de ce qu'on ne désire pas réellement. On souhaiterait pouvoir mettre en place un indicateur synthétique qui non seulement prenne en compte toute la production d'une entreprise, mais qui traite aussi d'une manière asymétrique les biens désirables et les biens non-désirables.

Un bon indicateur synthétique pourrait être le jugement du chef direct d'un employé. Par exemple, le chef de service pourrait apprécier d'une manière globale les performances des différents fonctionnaires sans avoir besoin de recourir à un indicateur biaisé des performances. Cette solution a l'inconvénient déjà cité d'être non applicable: les jugements subjectifs sont non vérifiables par un tribunal. A une accusation de non-performance du chef de service, le fonctionnaire pourra toujours rétorquer que cette accusation est infondée. Le deuxième inconvénient est le favoritisme inhérent à ce type d'évaluation, comme le montrent Prendergast et Topel [1996]. De même, Prendergast [1993] montre que, lorsque les performances des employés sont jugées par leur chef, l'effet pervers qui en résulte est l'imitation des employeurs par leurs employés: les «*yes men*», imitent leur chef et acquiescent à tout ce qu'il dit, même si de leur côté ils ont une information contradictoire. Cette solution, accompagnant la construction d'indicateurs plus objectifs, a néanmoins été un succès au Canada: la Nouvelle Ecosse a mis en place une réforme, reposant sur la participation volontaire^v des magistrats qui doivent faire une auto-évaluation et contacter un «tuteur», magistrat lui-même mais qui n'est pas leur chef direct, afin d'envisager d'une manière synthétique et qualitative les progrès à faire. Plus de 60% de magistrats ont participé à cette opération et ont retenu la possibilité du dialogue avec un tuteur comme le principal aspect positif de la réforme.

b) Les effets pervers de leur utilisation

La littérature économique des contrats incomplets insiste sur la faiblesse des indicateurs et surtout sur leur mésusage. Holmstrom et Milgrom [1991] formalisent la difficulté de la rémunération à la productivité dans le cas d'un travail multi-tâches. Nous avons insisté sur la multiplicité des objectifs et des indicateurs. Cette multiplicité est à l'origine de certains effets pervers de l'utilisation des indicateurs, dans la justice, l'éducation ou le système de santé.

Développant l'argument des contrats incomplets, Holmstrom et Milgrom [1991] précisent la structure du contrat optimal lorsque l'agent doit faire face à plusieurs tâches. L'argument est simple: lorsqu'un employé doit allouer son temps de travail entre plusieurs tâches, il arbitre entre les coûts relatifs de ces tâches et leurs avantages relatifs. On suppose que les efforts dans les tâches ne sont pas complémentaires et que le principal observe la totalité de la production. Payer une tâche en particulier revient à désinciter l'employé à faire l'autre tâche. En particulier, si une tâche est facile à mesurer et à rémunérer alors qu'une autre est difficile à repérer et à valoriser en salaire, payer en fonction d'un indicateur lié uniquement à la première tâche revient à désinciter l'employé à accomplir la deuxième tâche. Mettre en place des indicateurs de performance est source d'effets pervers particulièrement importants lorsque les tâches en question sont difficiles à mesurer, difficiles à valoriser et même difficiles à définir. Si, par exemple, l'agent producteur du bien a le choix entre des innovations diminuant le coût de production et des innovations améliorant la qualité du bien, Hart, Shleifer et Vishny [1997] montrent que, sous certaines conditions, la production publique est mieux à même d'améliorer la qualité du bien alors qu'un système de production privée favorisera la réduction de coût. Le contrat possible étant incomplet (on ne peut pas spécifier par avance dans le contrat quelles sont les obligations de l'agent), la production publique doit donc être préférée lorsqu'il est particulièrement important d'améliorer la qualité du bien. Hart, Shleifer et Vishny [1997] développent particulièrement l'exemple des prisons aux Etats-Unis et valident leur modèle par l'étude de la qualité respective des prisons publiques et privées

L'analyse du travail multi-tâches insiste sur l'allocation de l'effort de l'employé entre ces différentes tâches: travailler pour améliorer une tâche se fait aux dépens d'une autre, si ces tâches ne sont pas complémentaires et si le temps passé sur chaque tâche est coûteux. Ainsi un indicateur de performance qui se résumerait à une mesure de la rapidité de traitement des affaires

créerait un effet distorsif en incitant les juges à améliorer la rapidité de traitement aux dépens d'une autre dimension de la qualité, par exemple la précision du jugement. Privilégier un indicateur plutôt qu'un autre, voire même simplement attirer l'attention sur un indicateur en particulier, revient à allouer l'effort des juges sur un objectif particulier et à négliger les autres.

Les objectifs multiples peuvent donc se révéler contradictoires. Les expériences menées aux Etats-Unis dans le cadre de la réforme de la justice, le CJRA ont permis de mettre en évidence que les objectifs de réduction des délais et de réduction des coûts n'étaient pas nécessairement compatibles: ainsi la gestion directe du début de la procédure par le juge réduit les délais de 30%, mais le coût par affaire augmente car les avocats font le même travail dans un délai plus court. La satisfaction des usagers elle, n'a pas été affectée par ces nouvelles procédures. Un seul succès est à mettre au crédit de la réforme: le nombre d'affaires pendantes depuis trois ans a fortement diminué car la réforme prévoyait la publication du nom des juges traitant de ces affaires. La mise en place de cet indicateur (le nombre d'affaires non traitées depuis plus de 3 ans) a eu pour effet direct de réduire ce nombre d'affaires, mais cela s'est fait au détriment de la durée moyenne des autres affaires (Dunworth et Kakalik [1994]).

Cet effet pervers est également apparu dans l'élaboration d'indicateurs de performance dans les écoles. Mettre en place des tests d'évaluation du niveau des élèves risque d'orienter le travail des enseignants vers les tâches «rentables» car directement mesurables et non vers des tâches plus qualitatives et plus complexes à mesurer. De nombreux Etats américains (une quarantaine à la rentrée scolaire 2000) utilisent les résultats moyens de tests scolaires pour évaluer l'efficacité des établissements et un grand nombre d'entre eux accordent des récompenses ou des amendes monétaires en fonction du résultat moyen du test. Par exemple, la Californie a dépensé plus de 677 millions pour récompenser les «bons» enseignants, allant jusqu'à un montant de 25 000 dollars pour les enseignants de l'établissement ayant obtenu le meilleur score. L'étude de Kane et Staiger [2001] analyse les résultats des tests de lecture et de mathématiques pour 300000 étudiants en grade 3, 4 et 5 dans l'Etat de la Caroline du Nord. Les auteurs examinent la difficulté suivante: en jugeant les enseignants et les établissements suivant ces tests, ne les encourage-t-on pas à enseigner de manière à réussir le test, au détriment de pédagogies tout aussi importantes mais que le test ne mesure pas? Les auteurs calculent le temps passé devant la télévision, le taux d'absentéisme des élèves et le temps de travail effectué à la maison comme indicateurs d'une qualité autre que celle mesurée par les tests scolaires. Il n'y a aucune relation significative entre l'amélioration des résultats du test et le temps passé devant la télévision ou le temps passé à faire ses devoirs à la maison.

Les travaux empiriques pour évaluer les effets de l'introduction de la LOLF en France permettront sans doute d'aller plus loin dans le débat sur la performance des fonctionnaires et leur mesure.

ⁱ L'administration bureaucratique représente le type de la domination légal. Elle est la forme d'organisation la plus efficace. Ses caractéristiques sont: un pouvoir fondé sur la compétence, un fonctionnement s'appuyant sur une réglementation impersonnelle, une exécution des tâches divisées en fonctions spécialisées, une carrière réglée par des critères objectifs (ancienneté, qualification).

ⁱⁱ En référence aux nouveaux managers recrutés comme hauts cadres au sein de l'administration mais qui ne sont pas, en règle générale, des fonctionnaires.

ⁱⁱⁱ Réforme de l'ordonnance de 1959, proposition de loi de Didier Migaud n°1240 du 11 juillet 2000, votée par le Parlement et promulguée en août 2001.

^{iv} Dans le cadre du système judiciaire américain, deux expériences de réformes ont été menées. Une loi, *le Civil Justice Reform Act* en 1990 vise à réduire les coûts et les délais, et concerne tous les Etats. Une réforme plus globale et décentralisée est mise en place, les TCPS.

^v L'anonymat des données et le caractère volontaire de la participation ont participé au succès de la réforme.