

INTRODUCTION

De quelques usages de la théorie économique dans la sphère publique

CLÉMENT IMBERT ET ÉRIC MONNET

Les contributions réunies dans cette partie sont issues d'une journée d'étude qui proposait de mettre en lumière les usages du savoir économique dans différents cadres et d'en faire apparaître tant les difficultés que les possibilités fructueuses¹. Elles se concentrent en particulier sur les usages politiques de l'économie, c'est-à-dire sur les situations où le savoir économique est utilisé dans la prise de décision touchant à des problèmes publics. L'apport des économistes dans la gestion des entreprises, qui aurait mérité une autre série d'interrogations et de contributions, répond sans doute en partie à des logiques différentes, même si la frontière entre usages publics et usages privés de la science économique peut être considérée comme poreuse, ne serait-ce qu'en raison du cadre défini par le droit du travail et le droit de la concurrence.

Les réflexions sur les usages de l'économie et sur le rôle des économistes dans la société n'ont cessé d'alimenter les débats sur la régulation économique ou sur l'enseignement de la discipline et ont encore été ravivées suite à la récente crise financière. La question « à quoi servent les économistes ? » est alors souvent doublée d'interrogations sur leur responsabilité sociale : en quoi sont-ils responsables des maux de notre société et de l'économie ? Ont-ils failli à leur rôle ou, au contraire, n'ont-ils pas été assez écoutés ?

Sans vouloir déprécier ces questions ou les mettre de côté, il est d'abord fondamental de comprendre comment le savoir économique se construit, se transmet et se modifie lorsqu'il est mobilisé pour répondre aux problèmes concrets de la décision publique. Avant de juger, voire de condamner, les économistes et les responsables politiques pour motif de « mauvaise gestion », il est nécessaire de cerner les lieux dans lesquels les idées se confrontent et se diffusent, et de saisir les modalités et les limites de ces

1 Journée organisée le 7 octobre 2010 à l'ENS de Lyon et intitulée « Les économistes au pouvoir : les usages de l'économie dans l'action publique », dans le cadre du cycle de conférences de *Tracés* « À quoi servent les sciences humaines ».

échanges. La question de la responsabilité peut être réintroduite – comme le font en particulier André Cartapanis et François Bourguignon dans leur texte – de manière d’autant plus incisive qu’est pris en considération le contexte dans lequel le discours économique s’inscrit.

Dans quel contexte intervient l’économiste ?

L’influence du savoir économique sur la société et, par conséquent, le rôle social des économistes jouent sur des registres très divers. Pour simplifier la réflexion, on peut envisager deux cas polaires : le premier est celui d’une influence globale mais diffuse de l’économie sur la décision politique, le second, au contraire, est celui de l’économiste praticien, actif à l’intersection de différents cercles (recherche, syndicats, direction d’entreprises, politiques, médias, etc.).

Dans le premier cas, les modalités de diffusion du savoir économique sont complexes et détournées ; son influence sur la décision politique sera difficilement identifiable comme causale. Par exemple, quelle a été l’influence de la théorie des marchés efficients sur les pratiques de la finance contemporaine ? En quoi le keynésianisme, puis le monétarisme, ont-ils influencé la politique économique des gouvernements ? Les contributions d’André Cartapanis sur le rôle des théories économiques dans la crise financière, de Julien Dehornoy sur la politique des transports insistent sur la manière dont les usages de l’économie peuvent quelquefois se passer d’économistes et se résumer à l’emprunt, voire au détournement de certains concepts.

Dans le second cas, une seule et même personne utilise le savoir économique qu’elle a acquis lors d’une formation ou d’une carrière académique. Ce profil est courant dans le domaine économique, surtout en comparaison d’autres sciences sociales. Sa présence est plus ou moins forte selon les modalités de la formation des économistes et de leur insertion dans la sphère publique dans chaque pays (Fourcade, 2009). La contribution de François Bourguignon, qui a choisi à un moment de sa carrière de passer du côté de la mise en application du savoir économique en tant que vice-président de la Banque mondiale, nous donne un exemple de ce type de situation et met en valeur les tensions qu’implique ce type de position. Notons également que la participation d’économistes au processus de décision politique les incite souvent, en retour, à tirer des conclusions de leur expérience pour la recherche économique. Plusieurs exemples récents ont eu un écho et une influence certaine au sein de la recherche académique : Blinder (1998), Stiglitz (2002), Easterly (2006) ou Mankiw (2006).

Entre ces deux cas polaires, on peut imaginer un continuum de situations où le lien entre la production du savoir économique et sa mise en pratique ne se réduit ni à un rapport éloigné et indirect ni à une question personnelle et biographique. C'est pourquoi nous avons choisi de faire dialoguer des personnes ayant collaboré ensemble de près ou de loin, ou travaillant sur des objets très proches, afin de rendre visibles la transmission du savoir économique, ses conditions de possibilité et sa potentielle fécondité, tout autant que les incompréhensions ou conflits auxquels elle donne lieu.

Cécile Campy et Philippe Zamora offrent deux témoignages sur les évaluations aléatoires des politiques publiques qui ont été récemment menées en partenariat avec des chercheurs en économie. Ces évaluations voient s'affronter des logiques scientifiques, éthiques et politiques autour de la méthode aléatoire, et leur mise en place nécessite négociations et compromis. L'évaluation présentée démontre aussi que la demande d'expertise économique s'inscrit dans un jeu institutionnel tripartite entre le responsable du programme, le chercheur et les pouvoirs publics : réaliser une évaluation est une condition pour obtenir le financement du projet. L'articulation entre offre et demande d'expertise est déterminante dans les usages du savoir économique. C'est ce que montrent les contributions de Julien Dehornoy et d'Yves Crozet, qui ont à plusieurs reprises travaillé ensemble sur la politique des transports, où le dialogue entre économiste et praticien est permanent mais semble toujours difficile. L'utilisation de rapports ou de travaux d'économistes dans un but politique y produit des effets bien éloignés de la pensée des auteurs. Nous sommes loin d'un passage direct du savoir entre deux sphères différentes : les enjeux de pouvoir, la divergence des objectifs rendent souvent impossibles des rapports transparents. David Spector illustre ainsi dans son texte la complexité des influences réciproques entre le droit de la concurrence et la théorie économique de la concurrence. Les influences réciproques peuvent exister même si elles se fondent d'abord sur des oppositions. Dans ce domaine de la réglementation de la concurrence, Thierry Fossier, président de la chambre Régulation économique de la cour d'appel de Paris va jusqu'à affirmer que la difficulté de la communication réside dans le fait que le juge et l'économiste n'assignent pas les mêmes finalités au fonctionnement de la collectivité. Une conclusion que tire également Yves Crozet dans un domaine différent, montrant comment les principes du « monde des économistes » diffèrent radicalement de ceux du « monde du ferroviaire », quant à leur méthode ou leur objectif.

Un des apports de ces contributions est sans doute de montrer très clairement que si les usages sont possibles et utiles, ils sont complexes et ne peuvent se résumer ni à de simples applications ni à une instrumentalisation. Chacun répond à des logiques institutionnelles propres qui font penser

que le savoir n'a pas un usage déterminé mais qu'il s'adapte en fonction d'une demande. En outre – faut-il encore le rappeler – il n'existe pas une seule théorie partagée par l'ensemble des économistes, et encore moins une unique vérité économique. Cette diversité est à prendre en compte, non seulement d'un point de vue heuristique, mais aussi dans le dessein de comprendre comment certaines théories peuvent s'imposer par rapport à d'autres pour des raisons autres que scientifiques.

L'économiste, le scientifique et l'ingénieur

Le lien entre la science économique et la décision publique est extrêmement étroit, plus sans doute que pour les autres sciences humaines et sociales. À cet égard, il est indispensable de rappeler que la théorie économique s'est pendant longtemps développée principalement hors du cadre de production scientifique des autres sciences humaines – notamment l'université – et en prise directe avec l'action politique. Les grands auteurs des xvii^e et xviii^e siècles, William Petty, Turgot, Richard Cantillon ou encore John Law sont des hommes d'affaires et des hommes politiques en même temps que des théoriciens de l'économie. En France, les concepts ou travaux économiques produits par les chambres de commerce, le corps des Mines ou les fonctionnaires du ministère des Finances ont été tout aussi importants que les travaux universitaires pour forger les normes et la pensée économiques (Chadeau 1986 ; Quennouëlle-Corre, 2000 ; Lemerrier, 2003). Le texte de Pascal Le Merrer, qui s'intéresse au rôle des séminaires dans le renouveau de la pensée économique après la Seconde Guerre mondiale, montre comment la production du savoir économique peut se faire en marge de l'université avec des objectifs d'intervention sociale et politique définis.

L'activité de recherche en économie se présente toujours sous un double aspect, scientifique et pratique, qui en première approche recoupe la distinction entre recherche fondamentale et appliquée. Dans son article intitulé « The macroeconomist as a scientist and as an engineer », Gregory Mankiw (2006) décrit deux courants de la macroéconomie qui reflètent cette opposition : celui des néokeynésiens, préoccupés par la prise de décision politique, et celui des nouveaux classiques, attachés à améliorer la modélisation des mécanismes économiques. Ces deux courants transcendent, selon l'auteur, les divisions politiques internes au champ de l'économie (Mankiw a été conseillé du Parti républicain). Appartenant au premier courant, qu'il qualifie d'ingénieur, il reproche au second d'avoir révolutionné la discipline, mais sans déboucher sur de nouvelles préconisations de politique économique.

La figure de l'économiste en tant qu'ingénieur, traditionnellement forte en France, est extrêmement révélatrice de l'orientation de la science économique vers son usage dans la décision publique. Dans un article consacré à « L'esprit d'ingénieur », François Vatin (2008) étudie la pensée économique en germe chez les ingénieurs forestiers français au début du XIX^e siècle. Loin d'être des théoriciens assermentés, ces ingénieurs se posent avant tout des problèmes pratiques tels que l'âge optimal pour la taille d'une forêt. La résolution de ce problème d'optimisation les amène à comparer le coût et le bénéfice marginal d'une année supplémentaire d'exploitation. Ce calcul coût/bénéfice exige des mesures de la quantité de bois et de sa croissance et leur expression en termes monétaires, en vue de les comparer au rendement d'autres investissements. Vatin y reconnaît certains traits caractéristiques de l'économie : adoption de problèmes posés aux pouvoirs publics, modélisation mathématique qui fait apparaître des solutions simples, quantification de l'objet d'étude selon une métrique monétaire.

La figure de l'économiste-ingénieur aide aussi à comprendre le paradoxe selon lequel les interactions constantes des sciences économiques avec la pratique ont donné lieu à une orientation très théorique de la recherche et de l'enseignement. Le caractère formalisé des théories économiques, parfois décrié comme simplificateur et irréaliste, n'est pas un obstacle à leur traduction dans l'action publique, mais semble au contraire augmenter leur force de conviction. Cela concerne tant les économistes théoriciens qui sont nommés à des postes politiques que, plus largement, un certain nombre de théories dont l'écho a débordé largement le champ universitaire. La théorie des contrats et des incitations (notamment formulée par Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole, 1993) a, malgré sa forme très abstraite, influencé profondément la pratique des politiques publiques en définissant notamment les conditions sous lesquelles la délégation de service public était possible et souhaitable.

Enfin, le rôle de l'économie dans la prise de décision publique est intimement lié à la mesure, c'est-à-dire à la quantification des phénomènes sociaux dans le but de construire indicateurs statistiques ou prévisions chiffrées ; ce qu'Albert Ogien nomme la « numérisation du politique » (2010, p. 36). L'usage quotidien par les médias ou les hommes politiques d'un indicateur statistique tel que la croissance du PIB (produit intérieur brut) en est un exemple. Le président Nicolas Sarkozy a dû convoquer une commission présidée par deux Prix Nobel d'économie, Joseph Stiglitz et Amartya Sen, pour remettre en cause les hypothèses sous-jacentes à sa construction. Les débats récurrents suscités par les enjeux politiques du calcul du taux de chômage ou du taux d'inflation mettent eux aussi en lumière ce rôle particulier dévolu aux économistes. Les indicateurs économiques sont destinés avant tout au

pouvoir politique pour servir d'appui, de caution aux mesures qui sont prises. L'histoire de l'économie politique, celle des outils statistiques et celle de l'administration d'État sont à cet égard indissociables (Desrosières, 2000).

La présentation de l'économiste comme « ingénieur social » éclaire la manière dont les économistes se représentent leur recherche et l'accueil des travaux d'économie dans la sphère publique. Elle soulève cependant un certain nombre d'interrogations sur la légitimité de l'intervention des économistes dans la prise de décision politique. L'expression « ingénieur social » souligne à dessein la contradiction entre l'étude des phénomènes sociaux et l'approche mécanique qui est celle de l'ingénieur. Comme toute science humaine, l'économie peut voir son objet se transformer sous l'effet de ses propres théories. D'autre part, en tant qu'ingénieur, l'économiste ne peut se prévaloir de l'indépendance du scientifique, et risque à tout moment de se trouver subjugué par des considérations politiques.

L'économiste et son objet

S'il est fondamental de montrer la spécificité du savoir économique dans son rapport à la décision publique, il est tout aussi important de mettre en évidence comment les problèmes communs aux sciences humaines s'appliquent à l'économie. L'étude des phénomènes sociaux et les éventuelles préconisations politiques qui en découlent ne peuvent prétendre à l'exactitude de la mécanique. Premièrement elles appartiennent elles-mêmes à l'objet social étudié, l'influencent et peuvent être influencées par lui en retour. Ensuite la distinction entre approche normative et approche positive est toujours à reconquérir, puisque les jugements de valeur viennent sans cesse motiver, modifier voire perturber la recherche économique. Enfin la causalité ne pouvant être la plupart du temps établie de manière univoque, la validité de l'analyse économique est mise en doute, tout comme la possibilité d'appliquer telle ou telle recommandation politique qui en est issue.

Empruntée au philosophe Austin, la notion de performativité a été appliquée avec profit à l'étude des usages de la science économique, à la suite des travaux de Michel Callon (1998). L'économie est performative dans le sens où l'usage de ses théories tend à transformer le monde social de telle manière qu'il leur soit conforme. Un exemple intéressant analysé par Mac Kenzie et ses coauteurs (2008) est l'hypothèse de marchés efficients formalisée par Eugene Fama, qui semble toujours vraie parce que les imperfections du marché, une fois connues, sont exploitées par les investisseurs et tendent à disparaître. Du point de vue politique, la performativité implique que des théories

fausses ou sans nuances peuvent avoir un impact fort et destructeur sur l'économie considérée lorsqu'elle est appliquée aveuglement sans considération du contexte et que tout vise à faire correspondre la réalité à cette théorie. Par exemple, le rôle controversé d'économistes lors de la privatisation des entreprises d'État en Russie soulève certains problèmes importants que peut poser l'intervention directe dans la décision publique : il leur fut alors reproché d'avoir voulu appliquer certaines théories sur la privatisation et la libéralisation du marché des capitaux sans prise en compte des difficultés et de la pertinence de leur application (Sapir, 2002). Les textes de François Bourguignon et d'André Cartapanis discutent ces dangers dans le domaine respectivement des politiques de développement et de la finance.

Les textes réunis ici incitent à nuancer la théorie de la performativité, en montrant notamment les réticences avec lesquelles les acteurs reçoivent les théories économiques et comment ils tentent souvent de les utiliser à leurs propres fins. Les contributions de Julien Dehornoy et Yves Crozet montrent, dans le cas de la politique des transports, qu'alors même que certaines théories économiques servent d'horizon, de référence culturelle aux acteurs politiques, les rapports et les recommandations faits par les économistes sont lus de manière partielle et finissent par être instrumentalisés.

Il existe toutefois bien des cas où l'intervention d'économistes implique une reconfiguration du débat public ou des fonctionnements institutionnels. Thierry Fossier explique comment les avis d'expertise économique utilisés par la cour d'appel peuvent apporter une reconfiguration de la question à partir de principes et de concepts différents de ceux du juge. Faisant écho à ce récit, David Spector montre comment certains juges états-uniens se sont saisis de concepts économiques dans une visée théorique et pratique. Dans un domaine tout autre, de manière à éviter les écueils de l'application pratique d'une théorie mal étayée, l'économie empirique s'efforce d'établir des liens de causalité qui échappent à la circularité habituelle en sciences humaines entre la cause et les effets (que les économistes appellent « endogénéité »). Pour ce faire, sous l'influence notamment de Mickaël Kremer et Esther Duflo, l'économie a adopté les méthodes de recherche biomédicale en procédant à des expériences contrôlées, où les bénéficiaires d'un programme sont choisis aléatoirement parmi la population des personnes éligibles. Du point de vue des usages politiques de l'économie, cette entreprise nous place face au cas insolite où, pour les besoins de l'évaluation, les économistes imposent à l'action publique une forme scientifique, la méthode aléatoire, qui est extrêmement délicate à mettre en place politiquement. C'est de l'application de cette méthode qu'il est question dans les contributions de Philippe Zamora et Cécile Campy.

Usages et responsabilité

Quand on reproche aux économistes de ne pas prévoir les crises ou de justifier des politiques qui accroissent les inégalités, ceux-ci s'abritent souvent derrière des arguments selon lesquels l'économie n'est pas une science exacte pouvant prévoir les phénomènes ou que l'utilisation qui est faite des modèles ou des théories économiques n'est pas de leur ressort. S'intéresser aux usages de l'économie, comme l'a fait cette journée d'étude, amène à questionner cette position et les réponses qui peuvent être formulées au sujet de la responsabilité. Il semble inopérant, au vu d'exemples concrets d'usage du savoir économique, de prétendre attribuer aux économistes un pouvoir démesuré, comme s'ils étaient maîtres de leurs effets et travaillaient à l'endoctrinement des profanes, dont les membres de la classe politique. Pour autant, comme l'ont montré sur des sujets différents André Cartapanis et François Bourguignon, il semble tout aussi fallacieux de mettre de côté la responsabilité des économistes à partir du moment où la légitimité de la production scientifique est invoquée dans la sphère publique et administrative, et où la production du savoir est façonnée par des enjeux politiques. En d'autres termes, l'économiste ne peut se laver les mains des conséquences politiques de l'utilisation des théories et résultats qu'il produit, même si elles semblent indirectes voire contradictoires par rapport à l'idée initiale. S'il est illusoire de vouloir maîtriser entièrement la circulation complexe du savoir, il serait coupable de ne pas s'y intéresser. Cela nécessite un questionnement sur les usages, une sociologie du savoir économique qui fait malheureusement souvent défaut dans les débats sur la responsabilité des économistes. Nous espérons que les textes réunis dans ce hors-série de *Tracés* contribueront à ce questionnement, en parcourant une grande diversité de contextes : de l'enseignement à l'évaluation des politiques publiques en passant par les politiques de développement ou l'expertise judiciaire. Ils font ressentir la fécondité du questionnement économique pour les acteurs politiques et sociaux, tout en dévoilant la distance qui sépare les chercheurs-experts des praticiens. Ce qui fait de chaque collaboration, de chaque dialogue entre les deux parties une expérience à haute tension.

Bibliographie

- BLINDER Alan, 1998, *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge, MIT Press.
CALLON, Michel, 1998, « Introduction : the embeddedness of economic markets in economics », *The Laws of the Markets*, M. Callon éd., Oxford, Blackwell, p. 1-57.

- CHADEAU Emmanuel, 1986, *Les inspecteurs des finances au XIX^e siècle (1850-1914)*, Paris, Economica.
- DESROSIÈRES Alain, 2000 [1993], *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- EASTERLY William, 2006, *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York, Penguin Press.
- FOURCADE Marion, 2009, *Economists and Societies. Discipline and Profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*, Princeton, Princeton University Press.
- LAFFONT Jean-Jacques et TIROLE Jean, 1993, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press.
- LEMERCIER Claire, 2003, *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, Paris, La Découverte.
- MAC KENZIE Donald, MUNIEZA Fabian et SIU Lucia, 2008, *Do Economists Make Markets?* Princeton, Princeton University Press.
- MANKIW Gregory, 2006, « The macroeconomist as scientist and engineer », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 20, n° 4, p. 29-46.
- OGIEN Albert, 2010, « La valeur sociale du chiffre : la quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie*, n° 5, p. 19-40.
- QUENNOUËLLE-CORRE Laure, 2000, *La direction du Trésor 1947-1967. L'État-banquier et la croissance*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- SAPIR Jacques, 2002, *Les économistes contre la démocratie*, Paris, Albin Michel.
- STIGLITZ Joseph, 2002, *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- VATIN François, 2008 « L'esprit d'ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique », *Revue française de socio-économie*, n° 1, p. 131-152.