

récemment que les écarts de salaires ont commencé à s'élargir.

Ce n'est pas la réglementation officielle imposant une réduction de l'éventail des salaires qui a été le facteur essentiel de ce changement, mais la conviction générale qu'il fallait, dans un effort de guerre égalitaire, réduire les écarts de salaires. C'est cette conviction et non les réglementations gouvernementales, qui ont permis la réduction des différences de salaires. De même, c'est cette idée, si elle prévaut à l'avenir, qui permettra au gouvernement d'intervenir pour atténuer les inégalités de salaires. Le problème technique des modalités de l'action à mener à cette fin est relativement mineur en comparaison de la décision sociale à prendre, à savoir que les écarts des salaires *doivent* être réduits.

Aux États-Unis, les rémunérations relatives des Noirs ont augmenté à la fin des années 60 et au début des

années 70, périodes pendant lesquelles un consensus s'était formé sur ce point. Lorsque le consensus a disparu, au milieu des années 70, les rémunérations des travailleurs noirs ont cessé de progresser. Mais les programmes gouvernementaux n'avaient pas changé. Les mêmes lois et institutions continuaient d'exister. Le contexte social ayant changé, elles ont simplement cessé d'être opérantes.

Le moment est venu de s'interroger sur la vision qui inspire les programmes de redistribution des revenus, et non simplement sur les modalités techniques de telle ou telle mesure de redistribution. Quels sont les objectifs que cette vision tend à réaliser ? Quels sont ceux qui ont été atteints ? Quels sont ceux qu'il faut encore atteindre ?

Lester C. THUROW

(OCDE, *L'État protecteur en crise*, 1981.)

## LE POLITICIEN-ENTREPRENEUR : UNE APPLICATION DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE À L'ACTION POLITIQUE

*Sous le titre . « Political profit : taxing and spending in the hierarchical state », l'American Journal of economics and sociology (New York) a publié, dans son numéro 3 de juillet 1981, l'article ci-après d'Alfred G. Cuzán, Docteur et Maître-assistant en Sciences politiques à l'université de West Florida, Pensacola, Floride (\*).*

### I. — Introduction

Dans son ouvrage, *The State*, Franz Oppenheimer considère que tous les hommes agissent intentionnellement pour satisfaire leurs besoins et désirs personnels ; pour ce faire, ils peuvent emprunter deux voies fondamentalement différentes : celle des « moyens économiques » de production et d'échange et celle des « moyens politiques » de coercition et d'expropriation (1). L'économie de marché donne un bon exemple de moyens économiques alors que l'État représente les moyens politiques sous leur forme la plus accomplie.

Cet article analyse la micro-économie des « moyens politiques ». Il étudie la logique de l'action politique des responsables dont l'objectif est de maximiser le revenu réel qu'ils retirent de l'exercice du pouvoir dans un système de gouvernement hiérarchique où l'autorité ultime ou « souveraine » relève de l'échelon national ou fédéral. Cette analyse est centrée sur les stratégies par lesquelles les pouvoirs publics essaient de maximiser leur profit poli-

tique ou d'atteindre ce que Wittfogel appelle leur « optimum de rationalité » (2). Un autre article examinera les contraintes que les démocrates et les dictatures imposent à ce comportement (3).

Cette étude applique les règles de la « praxéologie » ou de la méthode hypothético-déductive à l'étude de l'action humaine (4). Comme le font pour l'essentiel les économistes qui prennent pour sujet la politique, cette analyse applique une méthode scientifique selon laquelle les déductions sont logiquement dérivées des prémisses initiales relatives au comportement des individus grâce à certaines hypothèses auxiliaires clairement spécifiées. Le principal objectif de cet article et de celui qui suivra est de maximiser la valeur déductive de notre théorie et d'étayer ainsi autant d'hypothèses que la théorie économique peut logiquement en justifier. Les principales conclusions sont examinées à la lumière de l'œuvre des chercheurs aussi

(2) Karl. A. Wittfogel, *Oriental Despotism* (New Haven : Yale Univ. Press, 1957), pp. 128-36 (trad. fr., *Le Despotisme Oriental* Ed. de Minuit, 1964, pp. 160-67).

(3) Alfred G. Cuzán, "Political Profit : Taxing and Spending in Democracies and Dictatorships", à paraître dans le *American Journal of economics and sociology*.

(4) Le terme de « praxéologie » fut utilisé par l'économiste Ludwig von Mises (aujourd'hui décédé) et ses disciples pour qualifier l'étude des « implications formelles du fait que les hommes utilisent divers moyens pour atteindre les buts qu'ils ont choisis » (autrement dit, qu'ils ont un comportement économique) ; cf. Murray Rothbard in *Man, Economy and State* (Los Angeles : Nash Publishing, 1962), p. 64. Voir aussi Ludwig von Mises, *Human Action* (New Haven : Yale Univ. Press, 1949) pp. 64-69 ; Mario J. Rizzo, "Praxeology and Econometrics : A Critique of Positiviste Economies" in Louis M. Spadaro (éd.), *New Directions in Austrian Economics* (Kansas City : Sheed Andrews et McMeel, Inc., 1978) ; Murray Rothbard, "Praxeology as the Method of the Social Sciences", in *Individualism and the Philosophy of the Social Sciences* (San Francisco : the Cato Institute, 1979). Pour une « analyse systématique » déductive de la société, cf. Alfred Kuhn, *The Logic of Social Systems* (San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1974).

(\*) Une première version de cet article fut présentée devant la Public Choice Society le 17 mars 1979 à Charleston, Caroline du Sud. Depuis l'automne 1978, un grand nombre de personnes m'ont aidé par leurs critiques et leur encouragement à développer ces idées. J'apprécie particulièrement l'aide que m'ont apportée James L. Busey, David Collier, James Buchanan, Steven Slutsky, Murray Rothbard, Philip Monypenny, Peter Bauer, Milton Friedman et Gordon Tullock. Inutile de le préciser, le contenu de cet article ne saurait engager leur responsabilité. Par ailleurs, je tiens à remercier Paul Sagal et Cal Clark pour la générosité de leur soutien intellectuel et moral durant mes années de séjour au Nouveau-Mexique. Enfin, je dois témoigner de ma reconnaissance à mes étudiants en économie politique de l'Université du Nouveau-Mexique et à mes étudiants en science politique de l'Université de West Florida qui ont écouté et discuté avec patience et sympathie ces idées qui ont pris forme au cours de conférences, de séminaires et de discussions individuelles.

(1) Franz Oppenheimer, *The State* (Indianapolis : The Bobbs-Merrill Company Publishers, 1914).

éminents que Franz Oppenheimer, Karl Wittfogel, Joseph Schumpeter, Herbert Spencer et Bertrand de Jouvenel. Par ailleurs, les États-Unis et Cuba serviront d'exemple pour évaluer empiriquement de façon définitive l'ensemble de nos hypothèses. Nous espérons par contre que cette théorie fera l'objet d'un examen minutieux et systématique de la communauté des spécialistes en sciences sociales au cours des prochaines années.

## II. — Définitions et hypothèses

La politique consiste à exercer le pouvoir de gouvernement avec ses prérogatives. Le pouvoir consiste à dominer ou à contrôler les ressources sans propriétaire. Le gouvernement est l'ensemble des symboles et des organisations par lesquels les hommes politiques gouvernent les citoyens ou les sujets. La Nation, l'État ou la Révolution sont autant de symboles universels du gouvernement d'une collectivité. Les hommes politiques invoquent ces notions et d'autres symboles propres à l'histoire et à la culture de leur société afin de justifier leur domination. Tous les dirigeants prétendent être investis du droit d'être obéis par leurs sujets ; autrement dit, ils déclarent tous disposer de l'autorité. Dans la mesure où ceux sur qui s'exerce le pouvoir (les dirigés) reconnaissent l'autorité des dirigeants et cèdent plus ou moins volontairement au gouvernement une partie de leurs ressources, on peut dire que les dirigeants jouissent de la légitimité.

Il y a coercition quand les dirigeants recourent à la force pour faire appliquer leurs ordres. Le degré de coercition est inversement proportionnel à la légitimité des pouvoirs publics (5). Les dirigeants d'un gouvernement légitime sont en mesure de persuader la population d'obéir à leurs instructions moyennant un coût relativement modeste pour eux-mêmes. Par contre, les dirigeants dont le peuple rejette l'autorité gaspilleraient leur temps et leurs ressources à essayer de persuader les citoyens ; aussi est-il plus économique pour eux de recourir à la coercition.

Comme le soulignait déjà Platon (6), la persuasion est la coercition sont donc les deux instruments de l'exercice du pouvoir politique. Pour contrôler les ressources, un gouvernement doit convaincre et contraindre la population et, plus il recourt à l'un ou à l'autre de ces moyens sinon aux deux simultanément, plus son pouvoir est grand. Les diri-

geants continueront à élargir leur pouvoir en distribuant les ressources entre la persuasion et la coercition aussi longtemps que les bénéfices marginaux qu'ils en retirent dépassent les coûts marginaux qu'ils supportent.

Dans cette optique, un politicien est un entrepreneur qui emploie les moyens politiques à son propre profit ou pour réaliser des objectifs et des désirs personnels. C'est en vertu du soutien politique dont il bénéficie (du suffrage et/ou de la force des armes) qu'il détient un poste de responsabilité ou qu'il peut y prétendre. Cette hypothèse n'est pas seulement compatible avec les axiomes économiques de l'individualisme et de la rationalité — elle est aussi très largement confirmée par les faits. Selon Wittfogel, qui a étudié l'histoire des gouvernements despotiques au cours des siècles et sur plusieurs continents : « Sans exception... les maîtres des États agraires satisfont les besoins de construction, d'organisation et d'extension du royaume, en tenant surtout compte de leur propre avantage et bien peu de celui de leurs sujets » (7). Le paradigme du « public choice » invoque donc logiquement ce constat dans ses explications des choix politiques et de leurs conséquences.

Afin de simplifier l'analyse, on suppose également dans cette étude que le gouvernement est formé par une hiérarchie de bureaux organisée verticalement. L'objectif est d'analyser la logique du comportement des politiciens qui cherchent à s'assurer l'appui de leurs sujets et la fidélité de leurs partisans. Contrairement à ce qui se passe avec les législateurs, l'appui de leurs collègues ne leur est pas nécessaire (8). Remarquons néanmoins que le modèle correspond à la réalité hiérarchique de tous les gouvernements existants puisqu'aucun n'est affranchi d'une autorité constitutionnelle supérieure « nationale » ou « fédérale », que ce lien soit énoncé de façon explicite ou simplement présumé.

## III. — Le profit politique

D'une façon générale, les actions du gouvernement entrent dans deux catégories : les impôts et les dépenses. Les impôts — y compris les cotisations obligatoires et les autres exactions ou charges imposées — sont un prélèvement sur la propriété (une expropriation) au bénéfice du gouvernement. Ce prélèvement ne se limite pas à l'argent. Les réglementations enlèvent aux individus la liberté de disposer de leur propre propriété ; les fonctions de juré, la conscription militaire ou le « travail volontaire » sont autant d'obligations de servir le gouvernement ; l'emprisonnement ou les exécutions permettent de contrôler la vie même et la liberté des personnes. Les dépenses consistent à effectuer des paiements et à accorder des avantages. Elles concernent non seulement l'argent mais aussi tout ce qu'un pouvoir peut octroyer : délégation de pouvoirs, licences exclusives et autres privilèges spéciaux, domestiques, logement, transport, reconnaissance, publicité, pres-

(5) Pour une illustration concrète de ce contrat, se reporter à la synthèse de Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton : Princeton University Press, 1971), pp. 185-192. Pour une analyse systématique des rapports entre la légitimité, la persuasion, la coercition et l'étendue du contrôle politique de la société, cf. Alfred G. Cuzán, "Authority, Scope and Force : an analysis of Five Central American Countries", à paraître dans un numéro spécial de *Public Choice* ; Alfred G. Cuzán et Richard J. Heggen, "A Micro-Political Explanation of the Nicaraguan Revolution", à paraître in *Latin American Research Review* ; et Richard J. Heggen et Alfred G. Cuzán, "Legitimacy, Coercion and Scope : An Expansion-Path Analysis Applied to Five Central American Countries and Cuba", étude présentée le 14 mars 1980 au congrès de San Francisco de la Public Choice Society.

(6) « Or... aucun législateur n'a eu vraisemblablement jamais la pensée qu'il lui fût permis d'user de deux méthodes pour légiférer : la méthode de persuasion et la méthode de contrainte, pour autant qu'il était possible de les appliquer concurremment à la foule dépourvue d'éducation ; ils n'usent en fait que de la seconde, ne combinant pas en effet, quand ils légifèrent, l'intimidation et la persuasion, mais n'usant que de la contrainte toute pure. » Platon, *Les Lois* in B. Jowett, *The Dialogues of Plato* (New York : Random House, 1937), p. 493. (Trad. fr. L. Robin, Platon, *Œuvres Complètes*, Vol. 2, p. 772.)

(7) Wittfogel, *Oriental Despotism*, p. 128 (trad. fr., p. 160).

(8) Gordon Tullock, *The Vote Motive* (Londres : Institute of Economic Affairs, 1976), p. 16. (trad. fr. *Le marché politique*, Economica, 1978, p. 35).

tige, distinctions honorifiques, biens et services « publics », etc., (9).

Les impôts et les dépenses divisent la population en diverses classes selon leur impact sur les revenus individuels. Si l'on en croit Oppenheimer : « En principe, il suffit de distinguer deux classes : une classe dirigeante, qui acquiert une part de produit total du travail de la population — les moyens économiques — plus que proportionnelle à sa contribution, et une classe soumise frustrée de la richesse à laquelle elle a contribué... » (10). Calhoun les a appelés les consommateurs fiscaux et les pourvoyeurs fiscaux (les contribuables) (11).

Dans cet article, on reconnaît trois classes de sujets : les contribuables, les bénéficiaires et les indifférents. La première classe regroupe tous ceux qui estiment céder au gouvernement ou à tel ou tel politicien plus qu'ils n'en reçoivent tandis que les bénéficiaires se rendent compte que leurs gains excèdent leurs pertes, en général ou dans un cas particulier. Naturellement, les partisans, les parents et les amis d'un responsable sont largement représentés dans la classe des bénéficiaires alors que ses ennemis, ses rivaux et ses adversaires forment une large fraction du contingent des contribuables. Il convient de remarquer que le terme de « contribuable » ne désigne pas ici ceux qui versent des contributions, rendent des services involontaires ou supportent indirectement le coût de l'État, puisque tout individu entre dans cette catégorie. Il s'applique plutôt aux individus qui estiment que les actions du gouvernement, tout compte fait, nuisent à leur bien-être, c'est-à-dire qui se jugent lésés par ceux qui sont au pouvoir.

Il faut garder à l'esprit que c'est son *jugement subjectif* et non quelque indicateur « objectif » de perte et profit imaginé par un observateur extérieur qui détermine ici le classement de chaque individu. Ceux qui soutiennent un politicien, une politique ou le gouvernement le font parce qu'ils considèrent qu'ils en bénéficient ; par contre, les adversaires ou tous ceux qui agissent de la sorte se considèrent comme des contribuables. Plus ces jugements sont profondément enracinés, plus est grande l'intensité du soutien ou de l'opposition (12).

Si les bénéficiaires et les contribuables constituent les deux classes politiquement actives, les indifférents représentent le gros de la population. Cette classe réunit tous ceux qui pensent que le solde des pertes et profits qui découle de l'action gouvernementale est pour eux voisin de zéro. Elle comprend les résignés, les contribuables qui renoncent néanmoins à l'opposition par pessimisme quant aux possibilités d'améliorer leur situation par l'action politique, et la fameuse « majorité silencieuse », cette multitude qui se contente du statu quo et n'éprouve pas le besoin de s'engager politiquement.

Numériquement, les indifférents forment de loin la classe la plus importante. Même dans une démocratie,

seule une faible partie de la population ne limite pas son action politique aux scrutins. Aux États-Unis, par exemple, moins de 10 % des citoyens consacrent une partie de leur temps ou de leurs ressources à des campagnes politiques, moins de 5 % militent activement dans un parti et moins de 1 % ont déjà postulé pour une fonction officielle (13). Les coups d'État et les révolutions ne mobilisent qu'une infime fraction des sujets. « L'armée rebelle » de Castro, par exemple, comptait deux mille hommes à la veille de la fuite de Batista ; six mois plus tôt, elle ne réunissait que 300 hommes. Or la population de Cuba était alors de l'ordre de six millions d'habitants (14). La mobilisation politique relativement faible de la population s'explique par les coûts relativement élevés (particulièrement les coûts d'information), la médiocre chance de succès et les risques importants de l'action politique au regard des activités individuelles et privées (15).

Tout sujet aimerait être bénéficiaire et personne ne désire être contribuable. Toutefois, l'obtention d'avantages ou la réduction des impôts comporte un coût. Les individus ne prennent la peine d'essayer de changer leur statut fiscal que si la valeur du profit espéré (réduction fiscale ou avantage financier) excède le coût de l'action politique. La marge de profit doit être suffisamment grande pour que l'action politique paraisse apporter des avantages équivalents à ceux que pourraient procurer des activités privées. De nombreux contribuables — les résignés — préfèrent peu ou prou s'abstenir d'agir pour modifier leur situation vis-à-vis du gouvernement aussi longtemps qu'ils estiment que leurs efforts sont voués à l'échec ou risquent même de se solder par des pertes. Ce constat est particulièrement vrai dans les régimes despotiques où le risque d'encourir le courroux du despote rend l'immense majorité de la population désespérément apathique (16).

Mais aussitôt que les rendements escomptés dépassent le coût de l'action politique, les individus se précipitent dans l'arène politique comme partisans ou adversaires des politiciens ou comme entrepreneurs pour leur propre compte. De brusques changements dans l'appréciation des coûts de l'action politique peuvent provoquer des élans massifs — et temporaires — d'activité politique. Le passage d'une dictature à une démocratie ou la chute d'un gouvernement s'accompagnent généralement d'une recrudescence de la participation politique. Les résignés sont particulièrement sensibles à la diminution des coûts de l'action politique puisqu'il devient rentable pour eux de déchaîner leur violence refoulée et de chercher à obtenir réparation pour les préjudices qu'ils estiment avoir subi (17).

(13) James McGregor Burns et al., *Government by the People* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1978), p. 204.

(14) Hugh Thomas, *The Cuban Revolution* (New York : Harper & Row, 1977) pp. 260 et 311.

(15) En fait, Downs conclut que les avantages attendus de l'action politique sont si infimes pour la majorité des individus qu'il est surprenant qu'une foule si nombreuse se presse devant les urnes les jours de scrutin. Voir Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York : Harper & Row, 1957). Cf. aussi Randall Bartlett, *Economic Foundations of Political Power* (New York : The Free Press, 1973).

(16) Wittfogel, *Oriental Despotism*, chapitre 5, « Terreur totale, Soumission totale, Solitude totale », pp. 170-97.

(17) Cette logique est très proche de celle utilisée par Thomas Ireland ; « The Rationale of Revolt », *Papers on Non-Market Decision Making* (Charlottesville, Virginie : Thomas Jefferson Center for Political Economy, vol. 3, automne 1967) et par Morris Silver, « Political Revolution and Repression : An Economic Approach », *Public Choice*, printemps 1974, pp. 63-71.

(9) Sam Peltzman procède à une approche très voisine de la réglementation in « Toward a More General Theory of Regulation », *Journal of Law and Economics*, août 1976, pp. 211-40.

(10) Oppenheimer, *The State*, p. 258.

(11) John C. Calhoun, *A Disquisition on Government* (New York : Political Science Classics, 1947).

(12) Dans *Human Action*, von Mises analyse la subjectivité de la valeur et sa révélation à travers l'action (pp. 94-96).

La classe des bénéficiaires vit totalement ou en partie aux dépens de la classe des contribuables. Leur rapport est donc conflictuel puisqu'une classe se considère exploitée par l'autre. Le caractère explosif de cette situation est cependant tempéré par deux facteurs. Le premier est l'importance du profit ou de la perte par rapport au revenu et à la richesse. L'autre est le degré de perméabilité entre les deux classes. Aussi longtemps que les profits ou les pertes qu'un individu attend de la politique sont faibles, les choix politiques ne souleveront pas de violentes controverses. Par ailleurs, si les individus estiment qu'il y a de bonnes chances pour que leur perte d'un jour soit compensée le lendemain, les actions du gouvernement paraîtront plus ou moins acceptables à la plupart des contribuables. Aussi, quand ces conditions sont réunies, le degré de coercition nécessaire à l'exécution des ordres des dirigeants sera relativement faible.

Néanmoins, dans la mesure où il existe des bénéficiaires et des contribuables permanents, les classes deviennent des castes et plus les pertes et les profits sont importants, plus les contribuables seront enclins à voir dans l'État un simple instrument d'exploitation au bénéfice de tels ou tels politiciens et de leurs partisans. Ce sentiment sape la légitimité du régime qui doit alors accentuer le degré de coercition pour maintenir son contrôle sur ses sujets.

Les politiciens profitent de leur fonction ; le profit est la différence entre les impôts et les dépenses. Autrement dit, le profit politique équivaut à la part des impôts retenus par les dirigeants à leur propre profit. Ce profit procure un revenu réel : un traitement, des « avantages divers » tels que des domestiques, des logements dans des bâtiments publics et souvent historiques, des moyens de transport ; des relations et des amitiés ; la publicité, le prestige et le standing ; la possibilité de satisfaire ses caprices avec l'argent des autres ; les loisirs et les divertissements ; l'illusion de l'immortalité que donne la vue de son nom gravé sur les bâtiments ou sur les documents ; et bien entendu, la satisfaction personnelle que l'on éprouve à réaliser de « bonnes actions ».

Les politiciens tirent un profit de leur carrière. L'accession à tous poste d'autorité exige un minimum de soutien politique. Ce soutien s'obtient en promettant de distribuer des mannes publiques à divers groupes de sujets. Mais cette promesse est contrecarrée par l'opposition de ceux qui redoutent de payer les impôts grâce auxquels le politicien prévoit de récompenser ses partisans (18). Ces opposants apportent à leur tour leur appui aux politiciens rivaux qui promettent soit de leur distribuer des ressources en imposant les autres, soit de réduire leurs impôts. Le politicien qui reçoit l'appui le plus large gagne. Pour mesurer le soutien dont il jouit, on ne saurait se contenter de dénombrer ses partisans ; procéder ainsi serait ignorer l'intensité de leurs sentiments. On pourrait mesurer cette intensité en additionnant les sommes ou l'équivalent monétaire de l'énergie que chaque partisan a consacrée à soutenir la campagne d'un politicien, c'est-à-dire en estimant la valeur économique de leur appui.

Puisque l'appui s'obtient par les dépenses, moins un politicien est obligé de dépenser pour s'assurer un niveau donné de soutien populaire, plus son profit sera grand. De même, plus il peut imposer sans susciter d'opposition, plus appréciable sera son profit. Du point de vue du politicien, l'efficacité budgétaire consiste à augmenter le rapport crédit politique/dépenses ou à réduire le degré d'opposition pour un niveau de dépenses donné.

Il est possible d'augmenter le rapport crédit politique/dépenses en organisant et en informant des groupes de sujets qui profitent manifestement des dépenses publiques. Ainsi, si les groupes d'intérêt ne s'organisent pas spontanément, les politiciens devront les inciter à s'organiser.

Par ailleurs, les politiciens ont tout intérêt à augmenter de façon discrète la fiscalité et généralement à favoriser les illusions fiscales de leurs sujets. Ils préfèrent taire leurs objectifs en matière de fiscalité — leur coût réel ou l'ampleur des mesures de redistribution — tout en exagérant simultanément la valeur des dépenses pour leurs bénéficiaires. Paradoxalement, ce sont les catégories sociales les plus démunies qui sont les moins informées des dépenses publiques et de l'impact réel de la politique du gouvernement. Par conséquent, elles sont les victimes les plus probables d'illusions fiscales pour juger de leur situation vis-à-vis du gouvernement ; elles seront enclines à se considérer comme bénéficiaires ou au pire indifférentes alors qu'elles concluraient autrement si elles disposaient de connaissances ou d'informations meilleures.

#### IV. — Le politicien en tant qu'entrepreneur

En somme, le profit politique s'obtient en imposant les gens mal informés et inorganisés au profit des gens informés et organisés. Cette politique se traduit par ce que l'on pourrait appeler la « loi d'airain de la redistribution politique » en vertu de laquelle le revenu et la richesse sont transférés des premiers vers les derniers. La quasi-totalité des choix politiques peut s'analyser comme l'aboutissement des efforts des groupes d'intérêt pour obtenir un avantage économique aux dépens de la masse du public (19).

Il faut remarquer que les politiciens n'ont aucun intérêt à redistribuer le revenu ou la richesse des « riches » au profit des « pauvres ». Un politicien n'a rien à gagner en imposant les groupes bien organisés et bien informés qui disposent de revenus élevés pour distribuer l'argent collecté à un grand nombre de gens démunis et isolés qui ne sauraient même pas apprécier les fruits de cette politique. Au contraire, les groupes bien organisés et jouissant de revenus élevés s'opposeraient à lui tandis que les inorganisés resteraient inactifs. Ainsi, quelles que soient les améliorations que peut apporter au sort des « pauvres » la politique budgétaire, elles resteront d'une importance secondaire par rapport à l'objectif principal du politicien : obtenir l'appui politique de groupes d'intérêt qui profitent de l'administration ou de la vente de services dans le cadre des programmes « contre la pauvreté ».

(18) Philip Monypenny développe une argumentation très voisine in "Federal Grants-in-Aid to State Governments : A Political Analysis", *National Tax Journal*, Vol. 13, 1960, pp. 12-16.

(19) John C. Goodman et Edwin G. Dolan, *Economics of Public Policy : The Micro View* (St. Paul : West Publishing Company, 1979).

Reynolds et Smoly ont confirmé empiriquement cette conclusion en mesurant la répartition du revenu américain après impôt à trois reprises entre 1950 et 1970. Ils « n'ont pu trouver aucune modification significative de la répartition du revenu final malgré la croissance rapide des dépenses publiques, l'ampleur des changements de la structure des impôts et des dépenses, et l'intérêt croissant que les intellectuels et les fonctionnaires ont porté aux effets redistributifs... ». Ils expliquent ainsi leur découverte : « Les avantages sont distribués le plus souvent en fonction de critères indépendants du revenu : agriculteurs, personnes âgées, retraités, automobilistes ou élèves des institutions publiques. Ainsi, la redistribution consiste souvent en un va-et-vient à l'intérieur de groupes de revenu intermédiaire et seule une partie de la masse imposante et croissante du revenu dont dispose l'État contribue à modifier la répartition du revenu final... » (20). En fait, on pourrait montrer que les allocations sociales versées aux pauvres ne parviennent pas à les dédommager des pertes de revenu consécutives au détournement des ressources de l'investissement privé productif au profit de programmes publics inefficaces qui ne favorisent pas les plus démunis.

Plus est grand le transfert de propriété entre les contribuables et les bénéficiaires, plus est appréciable la marge de profit du politicien. Il devrait être évident que si un politicien redistribue 100 dollars entre 100 individus de façon à ce que 51 se retrouvent avec une moyenne approximative de 1,05 dollar chacun et 49 avec en moyenne 0,95 dollar chacun, la marge de profit est beaucoup moins importante que si la redistribution donne à 10 personnes une moyenne approximative de 5 dollars tout en laissant le reste de la population avec 0,55 dollar par tête. Mais si la marge de profit est proportionnelle au transfert, le risque l'est également. Quand l'exploitation des contribuables s'accroît, la probabilité de représailles violentes augmente parallèlement tout comme le niveau de coercition qu'il faut imposer, à une poignée de sujets tout au moins.

Selon ses préférences personnelles ou les circonstances, le politicien peut choisir de consommer, d'épargner ou d'investir son profit. La consommation prend les formes suivantes : indemnités, bureaux luxueux, voyages, loisirs, organisation de parades et de défilés militaires, discours, banquets, cérémonies et réceptions, parties mondaines, violons d'Ingres et distractions personnelles. La conversion du profit en richesse privée est une des formes d'épargne. S'il est aisé de la réaliser grâce à des « passe-droits » budgétaires judicieux, elle suscite invariablement le courroux des contribuables qui sera aussitôt exploité par les adversaires politiques désireux d'élargir leur électoralat. Enfin, le profit est investi quand il est consacré à la recherche de fonctions plus importantes. Ce politicien doit alors mobiliser ses ressources pour éveiller l'attention d'électorats plus larges, critiquer ceux qui occupent les postes convoités et former un encadrement de partisans loyaux disposés à lui faire des prosélytes.

La plupart des politiciens recherchent le profit aussi opiniâtrement que les hommes d'affaires. Ceux qui ne le font pas sont éliminés par les moins scrupuleux qui n'hésitent

pas à faire de leurs profits une source d'investissements politiques. Seuls les dirigeants vraiment désintéressés prélèvent un profit inférieur à celui qu'autoriserait leur fonction. Néanmoins, comme on l'a déjà noté, de tels dirigeants sont rares ; la bienveillance dépasse rarement la famille immédiate ou le cercle des amis proches ; attitude bien humaine qui a sans doute un fondement génétique (21). Ce qui passe souvent pour une abnégation de la part d'un dirigeant n'est qu'une apparence, une image soigneusement mise au point, conçue pour attirer les sympathies. Quoi qu'il en soit, même dans le cas exceptionnel d'un dirigeant désintéressé, ses collaborateurs moins vertueux ne tardent guère à accaparer le profit qu'il avait l'intention de rendre à ses sujets. Le seul moyen efficace de réduire le profit d'une administration, c'est de limiter ses pouvoirs, c'est-à-dire de limiter son droit de redistribuer le revenu et la richesse par des « moyens politiques ».

C'est cependant une tâche très difficile à réaliser en ce qui concerne les sommets de l'État hiérarchique. Une constitution qui investit les sommets de l'État de l'autorité suprême fournit au gouvernement les moyens légaux de centraliser les moyens politiques. Le pouvoir exécutif de la nation peut estimer profitable cette centralisation ne serait-ce que pour rendre plus difficile la concurrence de ses rivaux qui sont situés à des échelons inférieurs. Comme l'explique Wittfogel, il est d'autant plus avantageux de centraliser que le champ du pouvoir étatique est étendu. Au cours du temps, la succession des responsables, chacun n'ayant d'autre but que de prendre un avantage temporaire sur ses concurrents, contribuera à centraliser le pouvoir étatique. Si aucune entrave ne limite la progression du pouvoir de l'autorité centrale, le processus se poursuivra inexorablement jusqu'à ce que la société en vienne à être dominée par quelque forme de pouvoir despotique. Wittfogel appelle ce phénomène « tendance cumulative qui caractérise le pouvoir sans contrôle », laquelle — observe-t-il — ne devient pleinement manifeste que lorsque l'étendue des « moyens politiques » a atteint un « point critique » (22). On pourrait également la baptiser « loi de centralisation hiérarchique ». Comme le montrera le prochain article, les démocraties y résistent mieux que les dictatures.

Il existe deux moyens de résoudre ce problème. Le premier consiste à diviser clairement le pouvoir entre les différents échelons en interdisant aux échelons supérieurs de saper l'autorité des échelons inférieurs. Mais puisqu'il reviendrait encore au sommet de l'État de faire appliquer la constitution, l'efficacité de telles stipulations reste douteuse. Pour échapper à cette tendance, la population peut souhaiter organiser des conventions constitutionnelles périodiques dans le but explicite de décentraliser les pouvoirs publics et de concevoir des méthodes plus ingénieuses pour empêcher le chef de l'exécutif d'accumuler indûment les pouvoirs. Néanmoins, rien ne garantit que le président ne jouerait pas de son pouvoir et de son influence pour persuader au contraire la convention d'adopter des « réformes » centralisatrices.

L'autre stratégie constitutionnelle consisterait à adopter des formes de gouvernement non-hiérarchiques de façon à

(20) Morgan Reynolds et Eugène Smolensky, "Post-Fisc Distributions of Income in 1950, 1961 and 1970", *Public Finance Quarterly*, octobre 1977, p. 435.

(21) Richard Dawkins, *The Selfish Gene* (New York : Oxford Univ. Press, 1976).

(22) Wittfogel, *Oriental Despotism*, p. 106 (trad. fr., p. 135).

ce que chaque niveau de responsabilité soit complètement autonome par rapport aux autres, comme les entreprises le sont sur un marché libre. Une organisation constitutionnelle de ce type exclurait tout centre d'autorité « supérieur » ou « suprême » et serait intrinsèquement anarchique. Elle créerait des confédérations d'États et non des fédérations ou des gouvernements unitaires. Mais avant

d'essayer d'élaborer une constitution de ce genre, il faut approfondir la théorie de l'anarchie et de la coordination horizontale des gouvernements.

Alfred G. CUZAN\*

(*American Journal of economics and sociology*,  
vol. 40, n° 3, juillet 1981.)

## LA THÉORIE MÉSO-ÉCONOMIQUE DES POLITIQUES STRUCTURELLES ET LES RAPPORTS ENTRE VIE POLITIQUE ET VIE ÉCONOMIQUE

*Sous le titre : « Mesoökonomische Theorie der Strukturpolitik als Teil der Neuen Politischen Ökonomie », Wirtschaftsdienst (Hambourg) a publié dans son numéro de mai 1981 l'article ci-après de Hans-Rudolf Peters (\*). Les notes bibliographiques ne sont pas reproduites.*

### La nécessité d'une théorie méso-économique

Le cadre habituel des théories économiques évoque un vaste pays des merveilles, vierge de toute politique menée à des fins particulières sous la pression des groupes d'intérêt. La théorie des prix et du marché, cœur de la micro-économie, semble il est vrai traiter séparément de phénomènes économiques liés à l'existence des groupes — l'oligopole par exemple —, mais elle n'en fait rien en réalité. L'analyse de l'équilibre ne se soucie absolument pas de savoir si le calcul du point de Cournot s'effectue en présence d'un monopole ou d'un oligopole. Le monopole étant présenté comme une variable donnée et la problématique interne et externe d'un oligopole ou d'une entente n'étant aucunement analysée, le résultat obtenu en termes de quantité-prix — indépendamment du choix des caractéristiques du modèle — monopole ou oligopole — est toujours le même. En fait, les éléments économiques liés à l'existence des groupes ne font guère en eux-mêmes l'objet d'une problématique en micro-économie.

Ceci vaut également pour la politique conjoncturelle et sa théorie, points centraux de la macro-économie. Là encore il est fait complètement abstraction de l'influence des groupes. La plupart des politiques conjoncturelles, proposées sans tenir compte des groupes ni des complications suscitées par ces derniers, sont entachées d'irréalisme. A cet égard la contestation des syndicats et des organisations patronales face aux mesures conjoncturelles de stabilisation devraient faire comprendre que la politique conjoncturelle des pouvoirs publics doit tenir compte des réactions des groupes et de leur stratégie d'obstruction.

En même temps, les politiques structurelles sont élaborées le plus souvent sans tenir compte, ou seulement de manière insuffisante, de la puissance des groupes, alors qu'en pratique une politique structurelle se caractérise précisément par la multiplicité des pressions exercées par les groupes, et par les traitements préférentiels accordés à ces derniers. Si les modèles théoriques et les politiques continuent à ignorer les problèmes, demandes et réactions des groupes, branches et régions, la vertu curative des

remèdes destinés à prévenir les faiblesses sociales et économiques demeurera sans effet.

Cette conviction nous a poussé, depuis une dizaine d'années, à demander que soient forgés les instruments d'une politique méso-économique. L'élaboration d'une politique structurelle indépendante, qui s'ajouterait à la politique conjoncturelle et aux réglementations implique que la théorie économique des structures soit dotée d'instruments d'analyse et voit ses objectifs clairement définis. Une nouvelle classification des théories économiques exige que soit créée une nouvelle rubrique permettant d'insérer une théorie et une politique structurelles dans la méthodologie de l'économie politique. Cette théorie et cette politique ne relèvent ni de l'économie individuelle ni de l'économie en général, et ne peuvent donc être raisonnablement annexées ni à la micro ni à la macro-économie. Les secteurs principaux dans le cadre d'une théorie et d'une politique structurelles sont les régions, les groupements et les branches. Pour satisfaire à la théorie des systèmes et à l'analyse, il faut créer une théorie propre dotée d'instruments qui permettront d'appréhender les éléments régionaux et sectoriels du développement économique, et de saisir la réalité sociale des groupes.

Nous avons forgé pour désigner ce domaine théorique le concept de « méso-économie », afin de le distinguer de la micro et de la macro-économie (par référence aux concepts micro = petit, méso = médian, macro = grand). Tuchtfeldt, dans son *Lexique de la Science Économique*, en définissant l'économie politique comme une discipline scientifique, indique que les 3 subdivisions de la micro, méso et macro-économie se sont révélées être utiles, en permettant un traitement plus rationnel des problèmes de « dimension moyenne », qui prennent une importance croissante, et concernent des groupements de personnes, régions et branches spécifiques.

### Les prémisses : l'intégration des comportements politiques

La définition d'une méso-économie ne peut partir du néant. Pour jeter les fondements d'une théorie méso-économique, il faut rassembler des éléments dispersés — ils relèvent à la fois de la théorie économique des structu-

(\*) Le Professeur Hans-Rudolf Peters, 49 ans, est titulaire d'une chaire d'Économie Politique (politique économique) à l'Université d'Oldenbourg. Ses principaux travaux de recherches portent sur la méso-économie et la politique structurelle, sur la théorie des systèmes économiques et sur la politique de réglementation économique.