

Conférence d'ouverture: L'Etat et l'économie

Martial FOUCAULT
Professeur, Université de Montréal
Département de Science Politique
martial.foucault@umontreal.ca

Plan de la séance

- ▶ Règles de décision dans l'action publique
 - Pourquoi a-t-on besoin de règles ?
 - Règle de l'unanimité
 - Règle de la majorité simple
 - Comment choisir une règle de décision optimale
 - Incohérence des choix publics : le paradoxe de Condorcet

- ▶ Théorie économique de la bureaucratie : un cas de défaillance de l'Etat (modèle de Niskanen)

Echecs du marché vs. échecs de l'Etat

- ▶ Face aux défaillances du marché, l'intervention de l'Etat est-elle efficace ? → théorie de l'Etat.
- ▶ L'offre de l'Etat (politiques publiques) correspond-elle exactement à ce qui est souhaité par la collectivité ?
- ▶ Quelle importance doit-on accorder aux règles de décision collectives des Etats ?
- ▶ Intérêts publics vs. Intérêts privés

Références bibliographiques

- ▶ Boursin J.L. 2001. *Les paradoxes du vote*. Paris: Odile Jacob.
- ▶ Généreux J. 1996. *L'économie politique*. Paris : Larousse.
- ▶ Buchanan J. and Tullock G. 1962. *The calculus of consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- ▶ Marchand Christophe, *Economie des interventions de l'Etat*, Paris : PUF.

Pourquoi des règles de décision

- ▶ Toute société organisée suppose l'existence de **mécanismes de choix collectifs afin de décider**, par exemple, de la fourniture de biens collectifs, de la mise en œuvre d'une politique de redistribution ou de règles de s'imposant à tous (constitution).
- ▶ Comment connaître (révéler) les **préférences individuelles** des membres d'une société pour n'en faire qu'une fonction de **préférence collective** (sociale) ?
- ▶ En l'absence de règles de décision publique → risque de transition d'une démocratie représentative vers une autocratie.



Problèmes récurrents

- ▶ Face à la multitude des préférences individuelles à révéler, toute règle de décision publique se heurte à :
 - Le nombre d'acteurs concernés
 - La bonne volonté des participants
 - Leur comportements vis-à-vis du risque
 - L'état des structures d'information
 - La complexité de la procédure
 - Le temps de mise en œuvre de la procédure



La règle d'unanimité

- ▶ Cette règle suppose l'accord de tous les individus, chacun disposant d'un droit de veto.
- ▶ Règle qualifiée de mécanisme Pareto améliorant.
 - Pareto : « *une situation converge vers un optimum de Pareto lorsqu'il n'est plus possible d'améliorer la situation d'un individu sans détériorer au moins celle d'un autre* ».
- ▶ Pour autant peu de systèmes politiques retiennent la règle de l'unanimité (projet de traité constitutionnel européen, ONU, PESG...). Pourquoi ?
 - Il suffit **d'au minimum une personne** mécontente par une politique d'allocation de ressources, ou de redistribution, pour annuler cette décision. Tendance au statu quo.
 - L'existence d'un droit de veto peut encourager les **votes stratégiques** (logrolling)
 - Le **temps** nécessaire et les **coûts** divers pour parvenir à un accord unanime sont très importants et dissuasifs. Sauf dans le cas de société aux préférences parfaitement homogènes.

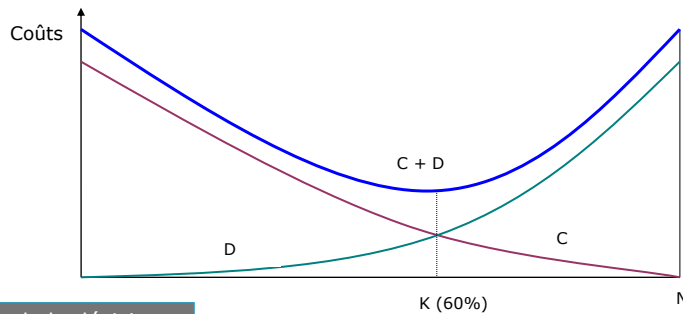


La règle majorité simple

- ▶ Cette règle suppose l'accord de $(N/2)+1$ des personnes consultées (appelée autrefois règle de la pluralité des voix).
- ▶ 4 propriétés axiomatiques du vote majoritaire:
 - **Propriété de Bentham** : chaque personne est entièrement libre de son vote. Aucune pression extérieure pour lui interdire des choix.
 - **Méthode anonyme** : aucun votant n'est favorisé par le système pour influencer plus qu'un autre le résultat.
 - **Méthode neutre** : aucun candidat n'est favorisé par le système.
 - **Méthode monotone** : Si un candidat gagne des partisans, il ne peut pas passer du statut d'élu à celui de battu.



Choix d'une règle optimale



D : coûts de la décision externe
C : coûts de non-respect de la règle d'unanimité

Modèle de règle majoritaire optimale
(Buchanan et Tullock, 1962)

Sciences Po Bordeaux

9

Problèmes de détermination de la règle de majorité optimale

- ▶ Règle qui permet de minimiser les coûts de non-respect de l'unanimité et les coûts de décision externe.
- ▶ Mais cette règle n'est valable que pour une question avec un nombre clairement identifié de personnes (sinon nécessité d'adopter au préalable une règle de vote à l'ensemble des participants).
- ▶ Dans la mesure où les préférences des participants sont très rarement homogènes → risque de règle majoritaire optimale à reproduire autant de fois que ces conditions ne sont pas réunies !
 - Si hétérogénéité des préférences et/ou coût d'opportunité temps faible = règle de majorité large
 - Si homogénéité = règle de majorité faible
- ▶ Risque de dislocation d'une société si la règle majoritaire est instable.

Sciences Po Bordeaux

10

Distribution entre perdants et gagnants

- ▶ La règle de majorité simple n'est pas la règle de majorité optimale.
- ▶ Conséquences : toute décision adoptée avec le consensus le plus bas possible fait inévitablement empirer le sort du plus grand nombre. Besoin d'une redistribution effective au profit de ceux dont le sort est appelé à se dégrader.
- ▶ Depuis Riker (*The theory of political coalitions*, 1962), risque qu'une proposition susceptible de recevoir l'unanimité se transforme en soutien majoritaire le plus simple sans compensation en raison de la mise en place de coalitions d'individus qui visent leurs propres intérêts.
- ▶ → Paradoxe de la décision collective : **plus des individus ont comme seul objectif leur propre bien-être et non celui de la collectivité toute entière, plus ils ont intérêt à former des coalitions minimales pour exploiter le plus de perdants possibles.**



Incohérence des choix publics avec une règle majoritaire

- ▶ **Paradoxe de Condorcet** (1743–1794) :
 - 10 individus (10 électeurs) et 3 choix (a, b, c).
 - a. construction d'une université
 - b. construction d'un palais des sports
 - c. endettement nul

- ▶ Vote à la majorité simple :

5 Electeurs : $a > b > c$
3 Electeurs : $b > c > a$
2 Electeurs : $c > a > b$

Quel projet l'emporte ?



- ▶ Condorcet propose d'éliminer le vainqueur le moins performant



Règle de Borda I

6 électeurs	c	b	a
7 électeurs	b	c	a
7 électeurs	a	c	b
1 électeur	a	b	c

a vainqueur (de Condorcet) avec 8 voix malgré 13 voix le considérant comme le pire choix.

Règle de Borda (2 points au premier, 1 au deuxième, 0 au troisième) → Vainqueur ?

Règle de Borda I

6 électeurs	c 12	b 6	a 0
7 électeurs	b 14	c 7	a 0
7 électeurs	a 14	c 7	b 0
1 électeur	a 2	b 1	c 0

c vainqueur (de Borda) avec 26 voix malgré un double premier choix pour a

a: 16 b: 21 c: 26

Théories de la bureaucratie I

► Economistes de la période classique :

- **A. Smith** : « Laissez un fonctionnaire choisir entre un grand nombre de projets et il choisira à coup sûr les plus grandioses, au lieu de projets les plus petits qui n'ont rien d'autre en leur faveur que leur grande utilité. »

Smith Adam (1999), *Théorie des sentiments moraux.*, Paris: PUF (éd. originale 1759)

- **K. Marx** : « Les bureaucrates n'ont rien d'autre à faire que de protéger la généralité imaginaire de l'intérêt particulier pour protéger la particularité imaginaire de l'intérêt général. »

La bureaucratie considère l'Etat comme sa propriété privée et ne pourra engendrer que mystère et secret. Le fonctionnaire confondra son but privé et le but de l'Etat.

Marx Karl, *Critique de la philosophie de l'Etat de Hegel*, Ed. Costes.



Théories de la bureaucratie II

► Sociologues :

- **Max Weber (l'idéal-type bureaucratique)** : la bureaucratie constitue une forme d'organisation supérieure car elle assure un contrôle satisfaisant des activités sociales. Composantes de la bureaucratie : prédétermination des tâches par des textes écrits, hiérarchisation des fonctions garantissant le contrôle des niveaux de décision, formation professionnelle, esprit de service des bureaucrates assuré par leur prestige et la stabilité de leur emploi...

Weber, Max (1971). *Économie et société, Volume 1*, pp.285-325.

- **Michel Crozier (l'école des dysfonctionnements bureaucratiques)** :

Critique de la vision positive de la bureaucratie de Weber. Il développe la notion de biais ou dysfonctionnements bureaucratiques (lenteur, lourdeur, routine, complication des procédures, frustrations...). Il propose d'y substituer capacité individuelle et capacité collective. « Pour qu'il y ait changement réel, pour que la bureaucratie disparaisse ou diminue, il faut donc que les hommes acquièrent des capacités nouvelles : capacités individuelles de faire face aux tensions, capacité collective d'organiser et de maintenir des jeux fondés sur plus d'échange et moins de défense. »

Crozier Michel (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Paris: Seuil.



Théorie économique de la bureaucratie

- ▶ W. Niskanen (1968) "Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy", *American Economic Review*, 58 (May), pp293-305
- ▶ W. Niskanen (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine.



- ▶ Il propose un modèle conceptuel d'analyse du fonctionnement des bureaucraties avec comme acteurs : des bureaucrates maximisateurs (cadre des choix rationnels)

Théorie économique de la bureaucratie

- ▶ **Point de départ** : les décisions publiques prises pour les représentants élus doivent mises en application par une administration publique.
- ▶ **Hypothèse 1** : Les bureaux de l'administration ne sont pas de simples exécutants car ils disposent d'une information rare (cout de production réel de la mise en œuvre de la politique publique)
 - Apparition d'un monopole bilatéral
- ▶ **Hypothèse 2** : Les responsables de bureaux cherchent à maximiser leur fonction de préférence (pouvoir, prestige, promotion, influence...)

Théorie économique de la bureaucratie

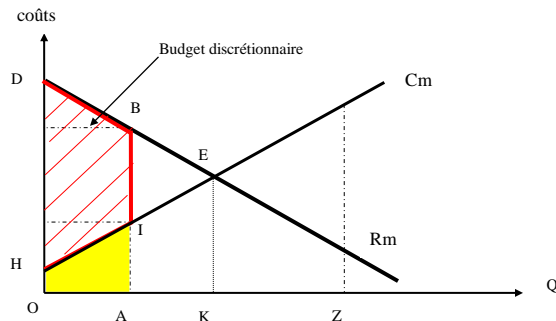


fig. 1. Un modèle simple de comportement bureaucratique
(dans le cadre d'une négociation entre le bureau et l'autorité de tutelle)

2 stratégies pour le bureaucrate

- ▶ Maximisation du budget discrétionnaire (DBIH) et production du service OK.
- ▶ Maximisation de la taille absolue de son service en produisant jusqu'au point Z → afin que les pertes compensent les gains.

Un modèle d'agence avant l'heure

▶ Théorie de l'agence

- Jensen et Meckling (1976) définissent la relation d'agence comme un contrat pour lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent
- Problème évident d'asymétrie d'information entre le principal et l'agenda.
- Objectif : définir des mécanismes incitatifs à la réduction des asymétries d'information.
- Analogie : Décideur public (**agent**) / bureaucrate (**principal**)



Correction des biais bureaucratiques

- ▶ Améliorer l'information des autorités de contrôle
- ▶ Mettre les bureaux en concurrence (cf. PPP)
- ▶ La concurrence par les prix (politique du mieux-disant)
- ▶ La participation des usagers

