

L'ÉCONOMIE POLITIQUE

DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Nous devrions prêter plus d'attention aux interactions entre la politique, l'économie et les autres sphères

Jeffry Frieden



La pandémie de COVID-19 illustre de façon saisissante l'articulation entre la politique, l'économie et d'autres domaines. Les spécialistes de santé publique nous alertaient depuis longtemps sur le risque de pandémie majeure et appelaient à mieux s'y préparer. Mais les gouvernants qui doivent se concentrer sur l'élection suivante hésitent à investir du temps, de l'argent et du capital politique dans une abstraction, à savoir l'éventualité d'une crise. En conséquence, quand le nouveau coronavirus est apparu, personne ou presque n'était préparé à affronter une menace de santé publique d'une telle ampleur.

Alors que la pandémie se propageait à toute vitesse dans le monde, les réalités politiques ont continué de modérer la riposte des pouvoirs publics. Certains citoyens et certains décideurs politiques ont résisté aux recommandations des experts en santé publique, espérant un assouplissement des restrictions et un retour à la normale avant que le danger n'ait disparu. Dans le même temps, certains milieux d'affaires ont fait pression pour obtenir des dérogations ainsi que des subventions considérables (renflouements) devant les aider à traverser cette passe difficile.

Au niveau international, les ripostes gouvernementales à la pandémie illustrent les aspects politiques difficiles de la coopération mondiale. Toute pandémie appelle une réponse planétaire, car les microbes se moquent des frontières. Une réaction internationale coordonnée est à l'évidence le meilleur moyen de faire face à une urgence de santé publique de cette ampleur. Pourtant, sous la pression des électeurs,

des dirigeants ont détourné les ressources d'autres pays, interdit les exportations de denrées alimentaires et de médicaments et accumulé des stocks de biens de première nécessité. Chacune de ces mesures, aussi populaire soit-elle, est prise aux dépens d'autres pays. En dernier ressort, le manque de coopération est préjudiciable à tout le monde. Des institutions internationales comme l'Organisation mondiale de la santé tentent de coordonner une riposte à la crise fondée sur la coopération des États, mais leurs efforts peuvent être vains face aux puissantes pressions politiques nationalistes (voir, par exemple, Goodman *et al.*, 2010).

Chaque gouvernement doit prendre des décisions difficiles concernant les mesures appropriées : quelles restrictions imposer et quand les lever, quelles dépenses engager et comment les financer, et quelles attentes nationales modérer pour favoriser la coopération internationale ? Ces décisions doivent tenir compte des recommandations de santé publique, des considérations économiques et des contingences politiques. De même que les mesures de politique économique pour faire face à la crise financière de 2007–08 ont varié selon les pays en fonction du contexte politico-économique local, les ripostes économiques nationales à la pandémie de COVID-19 sont toutes différentes pour des raisons d'ordre sanitaire, économique et politique.

Des enjeux politiques

La vive contestation suscitée par les mesures de politique économique destinées à contrer une menace



universelle ne surprend pas les spécialistes d'économie politique. Elle est systématique. Ainsi, presque tous les économistes pensent que les petits pays s'en sortiraient mieux s'ils supprimait tous les obstacles au commerce. Or la libéralisation unilatérale du commerce extérieur n'existe pratiquement pas, et aucun pays ne s'y emploie dans notre monde actuel. Pourquoi ? Plus généralement, pourquoi les gouvernants ont-ils tellement de mal à appliquer les bonnes politiques économiques ? Pourquoi la voix des observateurs, des analystes et des chercheurs indépendants est-elle si souvent inaudible ?

À cause de la *politique*, répond-on généralement et à juste titre. Mais cette réponse est trop vague ; on pourrait dire aussi que certains pays sont riches et d'autres pauvres à cause de l'économie. Il faut être plus précis et se demander de quelle manière la politique empêche les dirigeants d'élaborer des politiques économiques plus efficaces, y compris quand une crise est imminente. Quels enseignements en tirer sur ce que pourrait et devrait être la formulation de la politique économique ?

L'*économie politique* traite de la façon dont la politique influence l'économie et réciproquement (voir l'encadré). Les gouvernants s'efforcent de regonfler l'économie avant les élections, pour que les « cycles économiques politiques » créent des flux et reflux d'activité économique à proximité des élections. De même, la conjoncture économique peut peser lourdement sur les scrutins. Les spécialistes d'économie politique ont mis en lumière un fait simple (peut-être dérangent) : les taux de croissance économique et d'inflation sont les seules informations dont nous avons besoin pour prédire assez précisément les résultats des élections présidentielles américaines des 100 dernières années (voir, par exemple, Fair, 2018). Dans ce cas, pourquoi les élections ne poussent-elles pas les responsables politiques à choisir les meilleures politiques économiques ?

Le point de vue dépend d'où l'on se place

L'un des principes de base de l'économie est que toute politique économique bonne pour la société dans son ensemble peut le devenir pour chaque citoyen, même si elle fait des gagnants et des perdants. Il suffit que les gagnants soient taxés un tant soit peu pour dédommager les perdants, et tout le monde en voit son sort amélioré. Les économistes se servent d'outils performants pour identifier les politiques économiques optimales pour la société. Alors pourquoi la politique économique devrait-elle faire polémique ?

L'un des principes de base de l'*économie politique* est que les gagnants n'aiment pas être taxés pour dédommager les perdants. La bataille s'engage donc pour déterminer non pas ce qui est le mieux pour la société, mais plutôt qui seront les gagnants et les perdants. Les mesures optimales pour le pays ne le sont pas forcément pour ma région, mon groupe, mon secteur ou ma catégorie, donc je m'y oppose.

Même dans les démocraties, un grand nombre de citoyens conviendraient sans doute que la politique obéisse à une règle d'or : qui paie, décide. Les groupes de défense d'intérêts particuliers semblent effectivement jouer un rôle considérable dans le monde, qu'il soit ou non démocratique. Il s'agit des contribuables fortunés, des industries influentes, des grandes banques et entreprises et des puissants syndicats.

Sinon, comment expliquer que les Américains paient leur sucre deux ou trois fois plus que le cours mondial ? Il y a quelques plantations de canne à sucre et quelques milliers de betteraviers aux États-Unis, et 330 millions de consommateurs de sucre. Vous pourriez penser que les 330 millions pèseraient bien plus lourd dans la balance politique que les quelques milliers, mais vous auriez tort. Depuis des décennies, subventions et obstacles au commerce majorent le prix du sucre, au profit des planteurs et des cultivateurs et au détriment de tous les autres.

QU'EST-CE QUE L'ÉCONOMIE POLITIQUE ?

Il est courant d'attribuer la paternité de l'économie moderne à Adam Smith, David Ricardo et John Stuart Mill. Mais eux se disaient *économistes politiques* et l'ouvrage phare de la discipline, de sa publication en 1848 à la fin du siècle, était les *Principes d'économie politique* de Mill. Ces premiers théoriciens ne pouvaient dissocier l'univers de la politique de celui de l'économie.

Deux tendances ont séparé la politique de l'analyse économique. Premièrement, les États ont commencé à réduire leur mainmise directe sur l'économie. Deuxièmement, différentes formes politiques sont apparues : l'Europe est passée de régimes presque exclusivement monarchiques à des systèmes de plus en plus représentatifs et extrêmement variés. Au début du XX^e siècle, l'économie et la science politique sont devenues deux disciplines séparées.

Pendant la majeure partie du siècle, cette division a été la règle. Avec la crise des années 30 et les problèmes de développement, les questions purement économiques étaient suffisamment titanesques pour occuper les économistes. Et les problèmes politiques de l'époque (deux guerres mondiales, montée du fascisme et du communisme) étaient suffisamment graves pour justifier un traitement à part.

Dans les années 70, en revanche, il est clairement apparu que la distinction entre sphère économique et sphère politique était illusoire. Cette décennie a vu l'effondrement de l'ordre monétaire de Bretton Woods, deux chocs pétroliers et la stagflation, autant d'évolutions qui soulignaient les interconnexions entre les deux sphères. L'économie était devenue de la haute politique, et la politique traitait souvent d'économie.



En dernier ressort, le manque de coopération est préjudiciable à tout le monde.

Pourquoi une poignée de producteurs de sucre compte-t-elle plus que le reste du pays ? En politique économique, on dit souvent que les intérêts *concentrés* l'emportent généralement sur les intérêts *diffus*. Les producteurs de sucre sont bien organisés et travaillent d'arrache-pied à influencer les politiciens. S'ils n'obtenaient pas un traitement favorable du gouvernement, ils feraient faillite. Il est donc important pour eux de s'organiser pour faire pression sur les politiciens en les finançant. Pour les consommateurs, le coût est estimé à 2 voire 3 milliards de dollars par an. C'est un montant colossal, mais de seulement quelques centimes par jour pour l'Américain moyen. Aucun consommateur n'irait rencontrer un élu ou le menacer d'élire son adversaire pour quelques centimes.

Le fait que les producteurs se coalisent, tandis que les consommateurs restent dispersés, contribue à expliquer le protectionnisme commercial. Une poignée de constructeurs automobiles peuvent s'organiser ; les acheteurs de voitures, qui sont plusieurs dizaines de millions, ne le peuvent pas. Mais ce n'est pas tout. Dans ce secteur d'activité, les patrons et les syndicats sont peut-être souvent en désaccord, mais ils s'accordent sur un point : ils veulent être protégés de la concurrence étrangère. Pour les politiciens, en particulier dans les régions où la construction automobile occupe une place importante, il est difficile d'ignorer une demande portée à la fois par les travailleurs et les actionnaires d'une industrie puissante.

Ce n'est peut-être pas une si mauvaise chose. Pour survivre, les producteurs de sucre et les ouvriers du secteur automobile ont besoin de mesures de soutien. Qui peut dire

que leurs emplois comptent moins qu'une baisse des prix à la consommation ? Il n'existe pas de solution simple et consensuelle permettant d'équilibrer les avantages et les coûts : faut-il, pour payer le sucre moins cher, provoquer la faillite de milliers d'agriculteurs qui travaillent dur ? La politique, en fait, est la manière dont la société arbitre entre des intérêts divergents, et peut-être que la voix de ceux qui ont le plus à perdre devrait compter davantage que celle des autres.

Les spécialistes d'économie politique n'ont pas pour habitude de se prononcer sur ce type de questions morales et éthiques complexes. Ils tentent de comprendre les *raisons* des choix que font les sociétés. Le fait que les producteurs de sucre ou les constructeurs automobiles défendent des enjeux bien plus importants et soient bien mieux organisés que les consommateurs de sucre ou acheteurs de voitures aide à comprendre pourquoi les politiques gouvernementales privilégient les premiers plutôt que les seconds.

Mais certains consommateurs unissent leurs forces. Regroupés au sein de l'association des consommateurs d'édulcorants, ceux qui aiment le sucre veulent en plus qu'il soit bon marché. Coca-Cola, Hershey et consorts ont fait le forcing pour modifier la politique américaine dans ce domaine. Si le sucre ne coûte pas encore plus cher, c'est que de puissants intérêts coalisés font pression des deux côtés. Il en va de même pour certains produits industriels : les aciéristes veulent être protégés, tandis que les consommateurs d'acier (les constructeurs automobiles, par exemple) ne veulent pas qu'ils le soient. La politique commerciale n'est pas simplement un affrontement entre de grandes sociétés et des ménages en ordre dispersé, mais

Au cours des 50 dernières années, l'économie politique a pris une place de plus en plus importante en économie et en science politique, à trois égards :

Elle analyse l'influence des forces politiques sur l'économie.

Les électeurs et les groupes de pression ont une influence considérable sur la quasi-totalité des questions de politique économique. Les spécialistes d'économie politique s'emploient à identifier les groupes concernés et les intérêts qu'ils défendent et à évaluer de quelle manière les institutions politiques modulent l'influence de ces groupes sur la politique économique.

Elle évalue l'influence de l'économie sur la politique. Les tendances macroéconomiques peuvent multiplier ou anéantir les chances de victoire des candidats sortants. Au niveau plus microéconomique, les modalités d'organisation ou la nature

des activités économiques d'entreprises ou d'industries particulières peuvent influencer la nature et l'orientation de leur activité politique.

Elle utilise les outils de la science économique pour étudier la politique.

On peut comparer les politiciens aux entreprises et les électeurs aux consommateurs, ou les États à des monopoles fournissant des biens et services à leurs clients-électeurs. Les chercheurs modélisent les interactions politico-économiques pour que leur compréhension des facteurs sous-jacents qui déterminent la politique repose sur des bases théoriques plus rigoureuses.

Ces trois méthodes ont modifié en profondeur le travail des chercheurs et des décideurs. Et l'économie politique ouvre de nombreuses perspectives, à ceux qui analysent le fonctionnement de la société comme à ceux qui voudraient la changer.

Les dirigeants des pays démocratiques doivent toujours se soucier de l'échéance électorale à venir, sous peine de risquer de perdre leur poste.

aussi une bataille *entre* grandes sociétés. Sinon, chaque secteur industriel serait sans doute protégé et les échanges commerciaux sévèrement limités partout.

En réalité, des intérêts très nombreux et puissants *dé-fendent* le commerce et l'investissement internationaux. Les multinationales et les banques internationales ont besoin que les marchandises et les capitaux circulent librement. Surtout à l'heure actuelle, alors que bon nombre des plus grandes entreprises de la planète dépendent de chaînes d'approvisionnement mondiales complexes. De nos jours, une société internationale fabrique des pièces et des composants dans des dizaines de pays différents, les assemble dans des dizaines d'autres et vend les produits finis dans le monde entier. Les barrières commerciales interfèrent avec ces chaînes d'approvisionnement, ce qui explique que les géants du commerce mondial soient aussi les premiers partisans d'une libéralisation plus poussée des échanges.

Un réseau complexe

Les défenseurs d'intérêts particuliers ainsi que les électeurs représentant des camps opposés sur différentes questions livrent leurs batailles dans l'arène politique. Mais les règles de la politique varient considérablement d'un pays à l'autre. La façon dont l'économie politique est organisée détermine en partie qui seront les gagnants de la politique économique.

Les élections sont un point de départ logique, du moins dans les démocraties. Les gouvernements qui ne donnent pas satisfaction ne restent pas très longtemps aux manettes. Nous pourrions donc nous attendre à ce que les démocraties optent pour les politiques bénéficiant à l'économie dans son ensemble. Mais ce n'est pas l'ensemble de l'économie qui vote.

Les politiciens ont besoin des voix de ceux qui font basculer les scrutins. Les électeurs décisifs (ou électeurs pivots) varient en fonction des institutions électorales d'un pays et de ses divisions sociales. Dans la majorité des systèmes politiques, les meilleures cibles sont les électeurs susceptibles de modifier leur vote en réaction aux politiques menées par un élu sortant ou aux promesses de son adversaire. Si les pauvres votent à gauche et les riches à droite, par exemple, la classe moyenne peut être décisive. Dans les dernières élections américaines, les électeurs dont la voix était la plus décisive habitaient les régions industrielles en

difficulté du Midwest. Beaucoup d'entre eux jugeaient que la concurrence étrangère contribuait au déclin du secteur manufacturier. On comprend mieux pourquoi les candidats à l'élection présidentielle sont de plus en plus protectionnistes, alors même que la plupart des Américains sont favorables à l'ouverture commerciale.

En outre, les dirigeants des pays démocratiques doivent toujours se soucier de l'échéance électorale à venir, sous peine de risquer de perdre leur poste. C'est une des raisons pour lesquelles un gouvernement peut hésiter à investir dans certaines politiques, qui ne porteront de fruits qu'à long terme (prévention des pandémies par exemple).

La masse des intérêts particuliers et collectifs à l'échelle d'une société est écrasante. Les *institutions* aident à leur donner du sens. D'abord, les *institutions sociales*, la manière dont les citoyens s'organisent. Certaines entreprises, certains exploitants agricoles et certains travailleurs sont bien organisés, ce qui leur donne davantage de poids politique. Dans les pays riches, les agriculteurs sont relativement peu nombreux, bien organisés et presque toujours subventionnés et protégés. Dans les pays pauvres, les agriculteurs sont nombreux, souvent inorganisés et presque toujours taxés. Quand les travailleurs se regroupent en centrales syndicales, comme dans certains pays d'Europe du Nord, ils jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques économiques. La façon dont les sociétés s'organisent — par secteurs économiques, par régions, par critères ethniques — influe sur la façon dont elles structurent leur politique.

Les *institutions politiques* relaient les pressions que les électeurs veulent exercer sur les dirigeants. Même dans les régimes autoritaires, les gouvernants ne peuvent pas faire complètement fi de l'opinion publique. Les économistes politiques appellent « sélectorat » cette portion de la population dont les responsables politiques tiennent compte : élite économique ou forces armées dans un régime autoritaire, électeurs ou groupes de défense d'intérêts particuliers dans une démocratie électorale. Peu importe qui importe, les dirigeants ont besoin de leur soutien pour rester en place.

Dans les démocraties, la diversité des *institutions électorales* influe sur la façon dont les décideurs ressentent les pressions exercées par l'électorat. Des partis politiques organisés peuvent contribuer à allonger l'horizon des politiciens : si un homme ou une femme politique peut se permettre

de ne penser qu'à la prochaine élection, un parti se doit de veiller à sa réputation à plus long terme. Par ailleurs, quand les élus le sont par tout un pays, comme en Israël ou aux Pays-Bas, l'accent est mis sur la politique nationale. Là où les politiciens représentent des zones géographiques plus modestes, comme à la Chambre des représentants des États-Unis, on considère généralement que « toute politique est fondamentalement locale » (une formule généralement attribuée à Tip O'Neill, qui présidait la Chambre des représentants dans les années 70 et 80). Ces systèmes électoraux différents peuvent orienter la politique vers des préoccupations plutôt nationales ou plutôt locales.

Les institutions électorales influencent le profil d'électeur que doivent cibler les politiciens pour espérer accéder au pouvoir. Le Collège électoral des États-Unis fait que, dans les États industriels du Midwest, les voix des électeurs modérés sont décisives pour les présidentielles ; la balance politique penche donc en faveur de la protection de l'industrie manufacturière. Dans un système parlementaire multipartite, les électeurs pivots peuvent soutenir un petit parti susceptible de basculer en faveur de tel ou tel partenaire de la coalition, comme le font les partis marginaux lors de la formation des gouvernements en Israël. Quels que soient les électeurs que le système rend décisifs, ils peuvent exercer une influence considérable sur la politique, notamment économique.

La nature des *institutions législatives* joue aussi un rôle. Ainsi, alors qu'un système parlementaire unitaire peut produire des changements majeurs et rapides, le système américain de séparation des pouvoirs ne permet que des changements plus modestes et plus lents. Les systèmes fédéraux (Allemagne, Australie, Brésil, Canada, États-Unis) confèrent des pouvoirs étendus aux provinces et aux États, tandis que les systèmes centralisés permettent aux autorités nationales de gouverner sans partage. Certains gouvernements confient les rênes de politiques importantes à des organes indépendants, moins soumis aux pressions politiques au jour le jour (banque centrale, agence de santé publique, etc.).

Ces institutions sont importantes, car elles modifient le poids que les responsables politiques donnent à différents groupes de la société. Certaines institutions socio-politiques confèrent beaucoup d'influence aux syndicats, d'autres privilégient les agriculteurs, et d'autres encore, des associations professionnelles. Les économistes politiques analysent les intérêts en jeu et la façon dont les institutions de la société s'en font les vecteurs et les transforment en politiques publiques.

La solution préférée n'est pas toujours préférable

Tous ces paramètres sont importants pour les décideurs ou les observateurs ou même simplement ceux qui

s'intéressent à l'économie, car ils peuvent radicalement changer notre perception des politiques économiques et de l'aide à la formulation de ces politiques.

La politique que les analystes économiques estiment être la plus indiquée pour un pays n'est pas nécessairement faisable sur le plan politique. Pour en revenir au libre-échange, la quasi-totalité des économistes recommanderaient aux petits pays de miser sur la levée unilatérale de tous les obstacles au commerce. Or, il est presque certain qu'un gouvernement qui tenterait de suivre ce conseil se heurterait à l'opposition massive d'intérêts particuliers et d'une grande partie de l'opinion qui y verrait une initiative dangereuse. Il s'ensuivrait sans doute la chute de ce gouvernement et son remplacement par un autre sur lequel on pourrait compter pour maintenir, voire multiplier, les obstacles au commerce. Dans un tel cas, l'adoption de la meilleure politique pourrait aboutir à une nette aggravation de la situation.

Il vaut mieux que les politiciens, les analystes, les observateurs et les citoyens ordinaires intéressés par la politique économique évaluent non seulement les conséquences économiques des initiatives dans ce domaine, mais aussi leur faisabilité politique. Si la mise en œuvre d'une politique optimale est vouée à l'échec ou risque même de susciter des réactions brutales, le remède peut véritablement se révéler pire que le mal. Il est préférable de tenir compte des réalités politiques avec lesquelles le gouvernement doit composer et structurer la politique économique en conséquence. Mieux vaut opter pour le pis-aller que tenter d'imposer la meilleure politique et obtenir de moins bons résultats. Comme dit l'adage, le mieux est l'ennemi du bien.

Conclusion

L'économie politique est l'intégration des facteurs politiques et économiques dans l'analyse de la société moderne. Comme à peu près tout le monde s'accorde à dire que politique et économie sont inextricablement et irrémédiablement liées, l'une influençant l'autre et inversement, cette approche semble logique. Elle s'est révélée très efficace pour *comprendre* les gouvernements et les sociétés ; elle peut aussi être un outil précieux pour ceux qui souhaitent *changer* les gouvernements et les sociétés. Les décideurs qui font aujourd'hui face à la pandémie de COVID-19 devraient garder à l'esprit ces enseignements importants. **FD**

JEFFRY FRIEDEN est professeur d'administration publique à l'Université Harvard.

Bibliographie :

Fair, Ray C. 2018. "Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2018 Update." Yale Department of Economics Paper, Yale University, New Haven, CT.

Goodman, Peter S., Katie Thomas, Sui-Lee Wee, and Jeffrey Gettlerman. 2010. "A New Front for Nationalism: The Global Battle against a Virus." *New York Times*, April 10.