

Polyarchie et économique

Pierre-André Julien

Volume 47, numéro 3, octobre–décembre 1971

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003855ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003855ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Julien, P.-A. (1971). Polyarchie et économique. *L'Actualité économique*, 47(3), 513–524. <https://doi.org/10.7202/1003855ar>

Polyarchie et économique¹

« La politique économique est, par nature, un problème de rationalisation dans l'irrationalité, ou de rationalité partielle. »

Roger Dehem²

Pour les économistes, le processus démocratique est un des moyens qu'ont les citoyens de faire connaître leurs préférences parmi plusieurs biens (et services) collectifs sous la contrainte de leur paiement par une certaine masse de taxes et d'impôts. L'analyse de ce concept a évolué avec le temps justement avec l'évolution de la relation État et citoyen, dictature et démocratie.

1. Les modèles en présence

Les premiers économistes qui se sont penchés sur la relation État et bien-être collectif l'ont fait à partir des concepts de l'époque et de la part interventionniste gouvernementale dans l'économie. Ainsi, le premier modèle de référence, basé sur le libéralisme économique, est la théorie de l'échange volontaire³. Celle-ci part de la constatation que le marché privé ne permet pas une allocation optimale des consommations ou utilisations collectives. Par conséquent, les citoyens ont intérêt à s'entendre pour instituer des mécanismes afin de faire produire et d'utiliser ces biens collectifs de façon la plus optimale possible. Entrent en ligne de compte l'incertitude sur les véritables besoins des citoyens et le manque de coopération de certains d'entre eux.

1. Il est plus normal de parler de « polyarchie » que de démocratie puisque le pouvoir n'est pas identique pour tous à l'intérieur de nos régimes. Cf. : R.A. Dahl & C.E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Harper & Brother, N.Y., 1953.

2. *L'Utopie de l'économiste*, Dunod, Paris, 1969, p. 63.

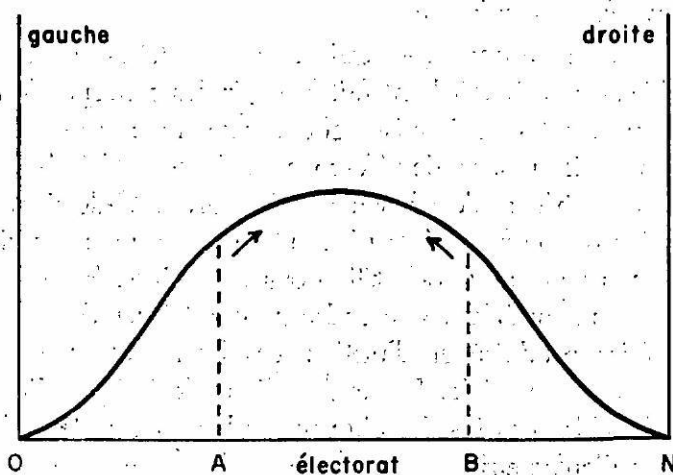
3. Les premiers concepts de cette théorie se trouvent chez des auteurs comme Sax, Lindahl, etc.

En effet, l'absence de liaison directe entre le paiement privé (taxes...) et la consommation collective fait que les préférences sont peu ou mal révélées. D'autant plus que, les consommateurs étant très nombreux, chacun peut avoir intérêt à reporter sa charge sur les autres jusqu'à jouir des avantages collectifs, sans payer sa part s'il y a impossibilité d'exclusion.

C'est pourquoi les théoriciens de la contrainte affirment que l'État ne peut être un simple moyen d'action pour les individus mais plutôt une réalité supérieure à ceux-ci ⁴.

L'intérêt général n'est plus la somme des intérêts particuliers, mais existe en dehors des volontés individuelles et peut, par conséquent, faire fi de la morale individuelle. À partir d'une conception du bien commun « direct », l'État connaîtra les besoins des citoyens et les satisfera le mieux possible en prélevant les impôts nécessaires de la façon la plus équitable possible. En ce sens une dictature répondant au véritable intérêt général de la communauté, peut être supérieure à toutes formes de démocratie ⁵. La réalité est évidemment plus complexe.

Graphique 1



4. Ritschl, Barrère, etc.

5. La démocratie n'est pas que la défense des intérêts de la majorité, surtout si celle-ci brime systématiquement la minorité. Une dictature respectant tous les groupes peut être préférable au régime qui « au nom de la majorité » persécuterait par exemple les « hippies », les Juifs, etc. Cf. : Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris, 1954, p. 365.

Les situations politiques selon les lieux et les époques ont évolué entre ces deux extrêmes. Aussi, des auteurs modernes⁶ ont critiqué ce schématisme excessif en étudiant des situations institutionnelles. La réalité étatique, surtout dans nos économies dites libérales, est portée par un mélange de contraintes et de volontarismes. L'aspect contraignant, normalement, devient institutionnalisé (lois fiscales, etc.). Par contre, le citoyen, dans la mesure où il peut influencer les décisions publiques, intervient volontairement dans le processus de décision. Il peut le faire soit par son vote, soit par d'autres moyens comme les « groupes de pression » (*lobbies*, etc.), le contrôle du parti, etc. Dans une situation démocratique, les préférences pour les biens collectifs sont révélées soit par le jeu majoritaire, fonction de l'information, soit indirectement par ces « groupes ».

2. *Les partis et la majorité*⁷

Les formes démocratiques varient selon le nombre de partis en lice et les modes de votation.

Un gouvernement relativement stable est fondé soit sur deux partis, soit sur deux coalitions de partis rassemblant deux tendances différentes selon la répartition ou courbe normale présentée au graphique 1.

En abscisse nous avons le nombre des électeurs et en ordonnée, la fréquence des votes entre la « gauche » et la « droite ». Dans ce cas, chaque parti a tendance, à la longue, à ressembler à l'autre en ce sens qu'à partir de troupes sûres (OA pour la gauche et BN pour la droite), ils doivent se partager avec plus ou moins les mêmes arguments ce centre AB pour obtenir la majorité.

Par contre si la courbe est comme au graphique 2, un changement du parti au pouvoir amène un changement radical des politiques (par exemple, nationalisation suivie de dénationalisation, etc.) et peut ainsi amener le chaos suivi d'une dictature.

Si, au contraire, le nombre d'électeurs se répartit comme au graphique 3, chaque parti tend à se différencier suffisamment du voisin à partir de certaines idéologies et les coalitions deviennent très difficiles.

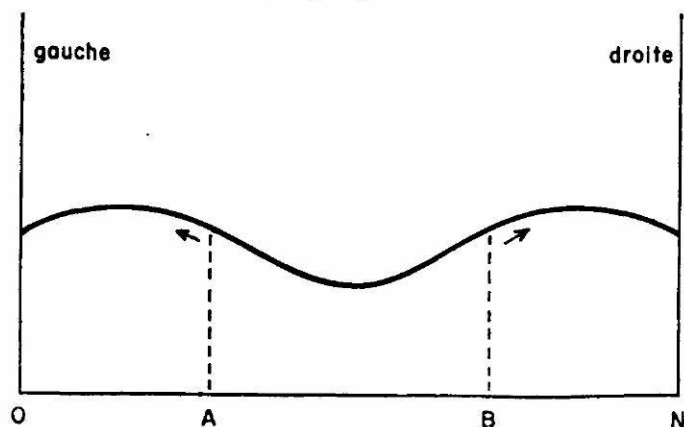
6. A. Downs, A. Breton, J. Buchanan, M. Olson, etc.

7. A. Downs, « An Economic Theory of Political Action in Democracy », *Journal of Political Economy*, avril 1967.

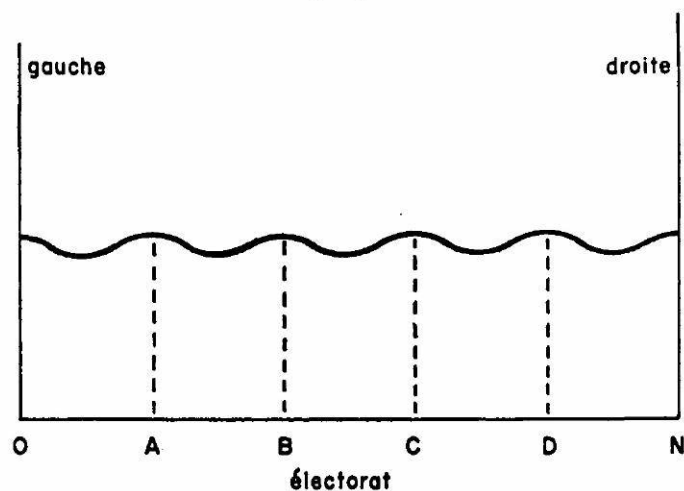
Les fédérations nord-américaines se situent dans le premier cas, suivant ainsi la tradition britannique. Un multipartisme peut exister en autant qu'il tende vers le bipartisme⁸.

À ce moment, l'aspect « idéologique » peut prendre de l'importance et changer le clivage en transformant le processus d'information. Majorité et minorités sont alors remises en question.

Graphique 2



Graphique 3



8. « Un troisième parti n'a de signification et de validité que dans la mesure où il peut éliminer celui des deux autres partis que sa présence même rend superflu. Il n'a sa raison d'être que dans la mesure où il est en instance de devenir le second ». Bergeron, Gérard, *Du Duplessisme au Johnsonnisme*, 1956-1966, Parti-Press, Montréal, 1967, p. 54.

Idéalement en démocratie avec vote unitaire, l'unanimité devrait être recherchée. Pour cela, il faut amener les électeurs à partager les mêmes préférences par de l'information, des négociations et, en conséquence, du « marchandage ». Cela amène des coûts doubles, soit pour les partis (et surtout pour le parti au pouvoir), soit pour les citoyens.

Les partis doivent consacrer un certain temps à s'enquérir des préférences des citoyens, à analyser ces préférences selon leurs effets à court et à moyen terme, à les comparer selon des critères électoraux et à les vérifier en fonction des différentes contraintes d'applications. Ces coûts sont amplifiés selon la lourdeur de l'appareil bureaucratique et d'une plus ou moins grande difficulté des citoyens à révéler leurs préférences.

Les citoyens ont besoin d'être « bien » informés des décisions du gouvernement et des alternatives possibles présentées par celui-ci ou par l'opposition. Ils doivent connaître les effets probables à court et à long terme de ces décisions et variances et de leurs coûts en termes de variations de taxes ou d'impôts.

Cette information demande aussi diverses connaissances préalables, du temps auprès des différents média d'information et du temps de réflexion, temps qui aurait pu être consacré à d'autres occupations.

Ces coûts de décisions collectives augmentent à mesure que l'on veut atteindre cette unanimité comme le montre le graphique 4⁹, où N est l'unanimité des voteurs, n_i est la majorité requise et D , les coûts de décision.

Comme ces coûts (temps, énergie, ressources) n'apportent pas nécessairement des bénéfices à la société, celle-ci a intérêt à les minimiser par une démocratie représentative, où non seulement le « parti » élu n'a pas besoin de l'unanimité pour l'être, mais à l'intérieur de l'assemblée élue, les décisions prises peuvent l'être à majorité simple¹⁰. Quelle doit être cette majorité optimale ?

Les coûts de décision s'opposent aux coûts assumés par les citoyens dont les intérêts sont brimés par ceux qui prennent les décisions. En démocratie, l'unanimité serait maximale pour chaque

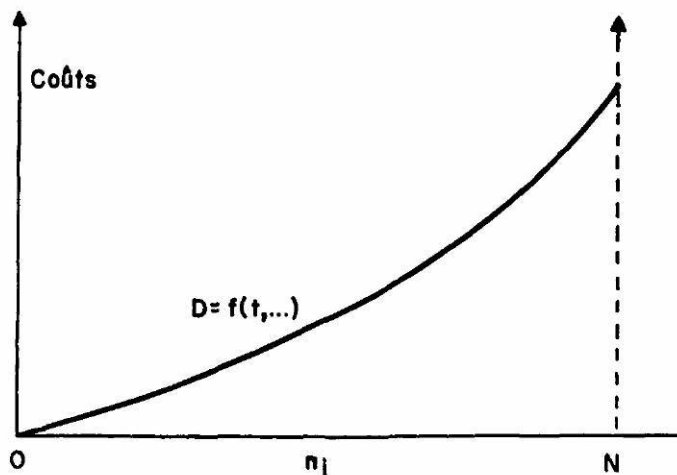
9. Cf. : Buchanan et Tullock, *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1962.

10. La démocratie exige-t-elle que les décisions soient prises par ou pour la collectivité ?

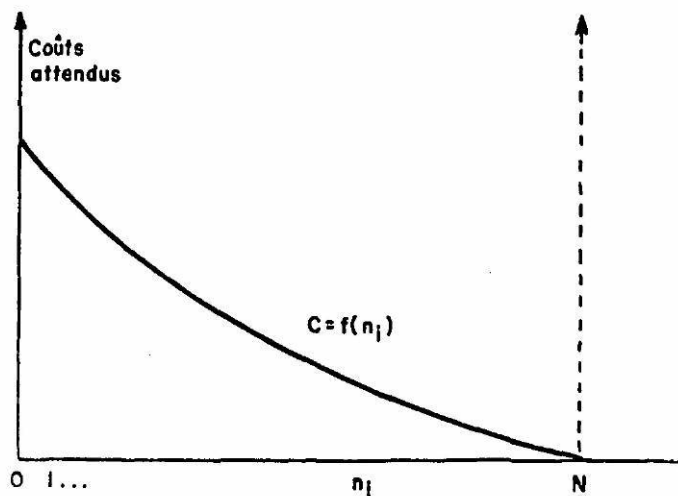
citoyen parce qu'ainsi il obtiendrait un droit de veto. À l'opposé, la situation minimale est la dictature où le dictateur peut imposer une décision contraire à tous les intérêts des individus et donc présentant le coût maximal de coercition C (graphique 5).

Pour Wicksell, la majorité optimale est la rencontre de ces deux coûts, soit n_a à l'équilibre (graphique 6).

Graphique 4



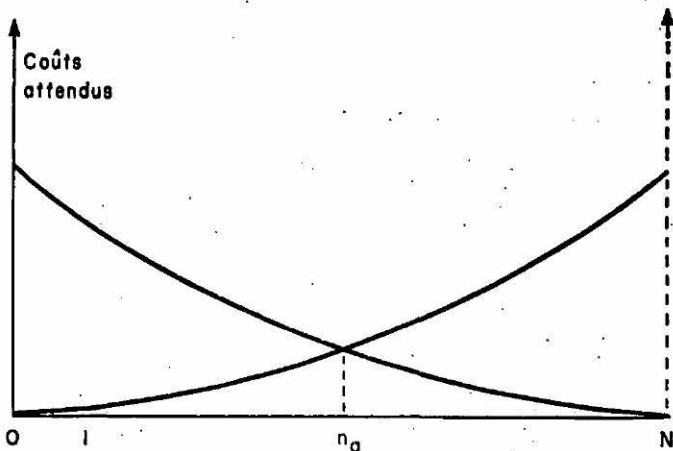
Graphique 5



Or, il n'est pas sûr que la réalité tende spontanément vers l'équilibre comme dans un marché de production de concurrence parfaite, justement à cause (si l'on peut parler ainsi en politique) de situation oligopolistique ou monopolistique sur le marché des électeurs ¹¹. La réalité peut même tendre au contraire à s'éloigner de n_a soit par un excès de « démocratie » ou « d'anarchie » au détriment de l'efficacité ($n_a \rightarrow N$), soit le plus souvent par divers blocages du processus démocratique ($n_a \rightarrow 1$). Ces blocages sont le biais de l'information plus ou moins systématique, le patronage, la bureaucratie trop poussée, les calomnies systématiques sur « l'opposition », la chasse aux sorcières, etc., jusqu'à certaines formes d'oppression. Or, plus le décalage entre l'équilibre souhaité et la réalité est grand, plus les tensions peuvent se développer, alimentées aussi par d'autres formes de déséquilibre (économiques, socio-culturelles, etc.).

Pourquoi cette tendance au déséquilibre ? Parce que certains groupes dans le système, soit se sentent une vocation de précéder la majorité ¹², soit ont des intérêts plus ou moins divergents de celle-ci

Graphique 6



11. La liberté dans l'économie publique doit être moindre qu'en économie de marché. Dans le marché, même monopolistique, le consommateur a toujours la possibilité d'acheter ou non. En politique, cette réaction par ajustement dans les quantités lui est retirée puisque les impôts et le volume de biens sont déterminés en dehors de lui à moins qu'il ne puisse agir, seul ou en groupe, sur les prises de décision. Cf. : plus loin.

12. À tort ou à raison.

et en même temps certains pouvoirs pour faire valoir ces intérêts. L'inégale accession des groupes à l'information de même que leurs différences de moyens d'action font que la votation ne représente qu'une partie de la réalité démocratique ¹³.

3. Les groupes en présence ¹⁴

Si chaque citoyen peut diriger son vote vers le parti qui semble maximiser sa fonction d'utilité par rapport à ses coûts, et s'il en est très bien informé, le gouvernement doit tenir compte de chacun d'entre eux. D'autant plus que l'opposition peut être le chien de garde de l'information à moins qu'au contraire elle ne fasse de la surenchère en ayant « l'avantage » de n'être pas responsable (d'autant plus qu'elle est éloignée du pouvoir).

Dans la réalité, comme nous l'avons vu, l'information est imparfaite ; d'où existe le besoin d'influencer, de persuader, par différents moyens pour obtenir un gouvernement qui défende le mieux ses intérêts.

Nous pouvons diviser les électeurs soit en tant que « consommateurs » et « entrepreneurs », soit en fonction de leur niveau d'information ou de leur possibilité d'influencer l'information. Dans le groupe des « consommateurs », on retrouve quatre sous-groupes :

1) Les votes « sûrs » qui à moins d'un *climax* suffisamment important votent presque automatiquement pour un parti ou l'autre. C'est ce qu'on appelle la majorité « silencieuse » qui peut ne l'être que par manque d'une véritable information ¹⁵. Normalement il est possible d'« entretenir » cette clientèle par une certaine croissance économique, et un certain patronage potentiel ou réel ¹⁶.

13. Cf. : Nicolai André, *Comportement économique et structures sociales*, P.U.F., Paris, 1960, pp. 161 et suivantes.

14. Ici, le groupe est un ensemble d'individus ayant un comportement relativement homogène dans leurs liaisons économiques et politiques. Ces groupes de citoyens sont assez souvent liés sous diverses associations ou divers groupements formels ou ont des rapports continus informels, ou encore ont un comportement de masse relativement homogène. La théorie libérale ne semble pas reconnaître l'existence de ces groupes en ce que les inégalités ou la différenciation existent à partir des individus qui expriment les préférences particulières sur différents marchés. Cf. : K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, Wiley & Sons, N.Y., 1963.

15. M. Bergeron évaluait ce vote « sûr » au Québec entre 1944 et 1956 autour de 80 p. c. G. Bergeron, *op. cit.*, p. 24. Cette masse est d'autant plus faible politiquement qu'elle n'est homogène que passivement.

16. Le patronage « potentiel » peut être cette « prudence » du citoyen qui prévoit que possiblement un jour il aura besoin d'une intervention de « son député », etc.

2) À côté, il y a les « politisés passifs » qui votent plus ou moins pour le plus offrant collectivement ou privément. Ils peuvent devenir actifs.

3) Les « politisés actifs » sont des intellectuels, syndicalistes, étudiants, ou autres citoyens qui essaient d'influencer la masse des électeurs de façon « désintéressée » ou non.

4) Enfin, il y a l'absentéisme, soit par « idéologie », soit par désintéressement total, qui peut varier suivant les périodes.

Ces électeurs, s'ils défendent des intérêts particuliers ne s'unissent guère pour défendre leurs intérêts de groupe, à moins de faire déjà partie de groupes pour d'autres raisons (syndicats, etc.). Ils peuvent être en même temps des « entrepreneurs » et à ce moment avoir des intérêts autres.

5) Les petits « entrepreneurs » non groupés sont trop faibles et se réfèrent le plus souvent à l'action des plus gros.

6) Les plus gros, soit contrôlent les média d'information et ainsi influencent les électeurs ;

7) Soit aident financièrement le parti à payer du temps ou de l'espace à la télévision ou dans les journaux.

Le rôle de ces deux derniers groupes est de démontrer aux partis qu'ils connaissent les préférences collectives des électeurs ou encore qu'ils peuvent les influencer suffisamment en dirigeant l'information par différents moyens. Ainsi, les partis peuvent faire l'économie de frais pour connaître véritablement les préférences des électeurs. L'action simultanée de ces groupes et des partis permet de réduire au minimum, dans les deux sens, les coûts de l'information. En retour, ils demandent au gouvernement de protéger leurs intérêts¹⁷.

Évidemment lorsque ces lobbies sont nombreux et plus ou moins de même taille, leur influence est plus ou moins compensée¹⁸. Ce

17. Cette coalition politique et économique dans la structure présente n'est pas une barrière insurmontable à toute évolution sociale. Témoin l'adoption de loi sur l'assurance-santé collective, les projets de réforme fiscale, etc. Elle tend à ralentir ces changements ou même à augmenter l'écart entre les besoins de transformation et les réponses gouvernementales, entre la réalité dynamique socio-politique et la rigidité structurelle.

18. Cf. : La théorie du « pouvoir compensatoire » de K. Galbraith, dans *American Capitalism*, Houghton Mifflin Co., Cambridge, 1956, chap. IX. J.R. Commons explique qu'aux États-Unis ces groupes de pression peuvent devenir plus représentatifs que le Congrès, « ils sont la contrepartie américaine de l'État corporatif de Mussolini », in *The Economics of Collective Action*, MacMillan, N.Y., 1953, p. 33.

biais dans la « démocratie » peut ainsi amener les réactions de groupes « se disant » plus représentatifs des besoins de la majorité. Le « pouvoir » peut vouloir comme réponse accentuer son influence en augmentant le nombre de ses moyens d'autant plus qu'il peut se couvrir pendant ce temps sous le couvert d'une certaine légalité. Au milieu de ce cercle, les degrés de liberté du gouvernement diminuent, d'autant plus que les événements peuvent le forcer à agir rapidement en mettant de côté certains objectifs et surtout tout plan à moyen terme.

4. Les objectifs gouvernementaux

Pour les économistes, l'objectif des gouvernements est de maximiser la fonction de bien-être collectif. En particulier, il s'agit de maintenir une croissance équilibrée avec la meilleure utilisation dans l'espace (décalage entre les régions) et entre les groupes à l'intérieur (disparité de revenus entre les nationalités par exemple) et à l'extérieur (aide aux pays en voie de développement). À cela s'ajoutent les objectifs contraignants d'une certaine stabilité des prix et de l'équilibre de la balance des paiements.

La réalité fait qu'avant de pouvoir agir, un parti doit être élu ou réélu ; et pour ce faire, il doit penser en vue de maximiser ses possibilités de réélection. Cela ne veut pas dire maximiser ses votes si un bon groupe d'électeurs lui assure automatiquement son appui ou si l'opposition est divisée¹⁹.

Dans nos « démocraties », un parti peut prendre le pouvoir avec ses votes sûrs plus ou moins passifs et les hésitants qui à l'occasion d'une situation troublée se rangent du côté du plus fort, travaillent pour un changement profond ou sont convaincus du besoin d'un changement. Il peut se maintenir au pouvoir à l'aide de ces forces, s'il est très dynamique et force l'information à l'appuyer par des réalisations importantes.

S'il est au fond conservateur, il doit tôt ou tard se gagner l'appui de ces « entrepreneurs » qui vendront son image à la population tout le temps qu'il protégera ses intérêts. La liaison entre le pouvoir financier et le gouvernement sera d'autant plus grande que son

19. Cf. : A. Downs, *op. cit.* et « Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy », *World Politics*, juillet 1960.

image est surfaite, que de plus en plus de citoyens sont critiques, que la conjoncture économique lui est défavorable.

La maximisation des chances de réélection sous contrainte d'une certaine croissance minimale du bien-être collectif sera fonction des deux « pouvoirs ». Comme ceux-ci n'ont pas exactement les mêmes fonctions de préférence, la fonction globale pourra être formée selon les conditions d'Arrow de cohérence, de transitivité, de non négativité, etc.²⁰. Le vecteur instrumental comprendra, en plus des politiques fiscale, monétaire et budgétaire du gouvernement, une publicité optimale et des politiques d'investissement de support par l'entreprise privée. Évidemment tout calcul doit se faire dans l'incertain puisqu'il est question de possibilité de réélection²¹. La probabilité augmentera dans la mesure du poids des deux pouvoirs sur l'opinion publique.

Si l'esprit démocratique est faible, les deux « pouvoirs » pourront même chercher à briser ces mécanismes démocratiques.

La lutte des forces de gauche ou radicales recommencera soit dans l'opposition, soit, si celle-ci est aussi conservatrice, dans un tiers parti.

5. Conclusion

Les partis ne sont jamais totalement libres au contraire de certaines dictatures. Non seulement ils sont liés à la structure économique et à la conjoncture nationale et internationale, mais ils doivent faire face à cette lutte d'influence des petits groupes dans l'intérêt ou au détriment de la « majorité silencieuse ». S'ils devaient précéder, ayant une meilleure connaissance de la situation, les désirs collectifs des citoyens, l'électoratisme les obligerait à revenir à l'intérêt de maximiser leurs chances sous la contrainte d'augmenter tant soit peu ou du moins de maintenir réellement ou dans l'esprit des électeurs le bien-être collectif.

20. Arrow, K.J., *op. cit.* et J. Buchanan, *The Public Finances*, Irwin, Homewood, 1970, chap. XII et XIII. Arrow conclut que pour y arriver, une « dictature » est nécessaire. Dans la réalité, il n'en est pas nécessairement ainsi même s'il faut souvent recourir à un arbitre (après des périodes de « marchandage »). Cf. : Abraham, C. et Thomas, A., *Microéconomie*, Dunod, Paris, 1966, p. 159.

21. Cela peut revenir à un *multi-person problems* à variables « exogènes » dont certaines sont contrôlées par le « pouvoir économique ». Cf. : H. Theil, *Optimal Decisions Rules for Government and Industry*, North Holland, Amsterdam, 1968, pp. 335 et suivantes.

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

Jusqu'à ce qu'une « révolution »²² survienne pour changer la « coalition » au pouvoir, dans le but de maximiser cette fonction de bien-être collectif à condition de contrôler ou d'influencer une certaine partie de l'information.

Pierre-André JULIEN,
Université du Québec à Trois-Rivières.

22. Dans le sens d'une réforme plus ou moins radicale à la suite d'une période conservatrice. Cf. : R. Aron, *Démocratie et Totalitarisme*, Gallimard, Paris, 1965, p. 160.