

POLITIQUES &
MANAGEMENT
PUBLIC

Politiques et management public

Vol. 26/4 | 2008
Varia

Policy Analysis and Public Choice

Selected Papers by William A. Niskanen

Laurent Carnis



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/pmp/506>
DOI : 10.4000/pmp.506
ISSN : 2119-4831

Éditeur

Institut de Management Public (IDPM)

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2008
Pagination : 133-143
ISSN : 0758-1726

Référence électronique

Laurent Carnis, « Policy Analysis and Public Choice », *Politiques et management public* [En ligne], Vol. 26/4 | 2008, document 26, mis en ligne le 19 mai 2011, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/506> ; DOI : 10.4000/pmp.506

Note de lecture

Policy Analysis and Public Choice Selected Papers by William A. Niskanen¹

Laurent CARNIS²

Introduction

Cet ouvrage permet de découvrir une nouvelle facette des travaux menés par Niskanen au cours d'une carrière longue de plus de trente années en tant qu'économiste. Niskanen est l'auteur beaucoup plus connu pour son modèle théorique de la bureaucratie (Niskanen 1994). Ce modèle a ainsi popularisé la notion de budget discrétionnaire en se fondant sur l'idée que les bureaucrates détournent à leur profit une partie des ressources octroyées au fonctionnement de l'organisation. Le bureaucrate rechercherait entre autres la satisfaction de ses intérêts personnels et non un quelconque intérêt public qu'il conviendrait au préalable de définir. L'expérience professionnelle de Niskanen est composée de postes divers dont le point commun réside dans le caractère stratégique du poste occupé, qu'ils l'amèneront à traiter des sujets aussi nombreux et variés comme la fiscalité, l'éducation, la politique monétaire, les services collectifs, la lutte contre la drogue, la criminalité, les problèmes de défense, le commerce extérieur, la réglementation des activités économiques ou encore la politique sociale. Elle permet de donner un éclairage sur le choix des contributions de Niskanen, plus de trente au total, des éléments de contexte en quelque sorte. Cette note de lecture se propose de revenir sur le parcours professionnel de Niskanen, de discuter la distinction qu'il opère entre politique publique et choix publics, et de faire une présentation critique de certains de ces travaux.

Un parcours professionnel accompli

Niskanen débute à la *Rand Corporation* à la fin des années 50, avant d'intégrer le bureau du secrétariat de la défense dirigé par Robert McNamara où il côtoie à la fois les grands responsables militaires et les responsables des industries d'armement. Comme il l'affirme lui-même, cette expérience lui fait perdre ses dernières illusions et lui donne à faire

¹ 1998, 2004 pour la version brochée, William A. Niskanen, The Locke Institute.

² Chercheur à l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (Inrets), Noisy-Le-Grand – laurent.carnis@inrets.fr

Revue POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC, Volume 27, n° 4, décembre 2008.

© Institut de Management Public – 2008.

face en de nombreuses occasions aux mensonges du gouvernement sur des sujets importants. Il retient également les modalités de la prise de décision qui relèvent plus de techniques rustres que d'une approche élégante et élaborée dont aime se prévaloir l'analyste. Il poursuit sa carrière à l'*Institute for Defence Analyses*, qui dépend du Département de la Défense, et y fait des rencontres déterminantes avec Gordon Tullock, Peter Ordershook et Donald Wittman, qui feront des contributions essentielles au développement de l'analyse des choix publics (approche *Public Choice*). En 1970, il rejoint l'Office of Management and Budget (OMB) comme directeur adjoint à l'évaluation. Il enseigne ensuite à Berkeley puis décide de rejoindre l'entreprise Ford en 1975 pour y faire des études en économie. En 1981, il rejoint l'administration Reagan comme conseiller économique (*Council of Economic Advisers*). Depuis 1985³, il dirige le Cato Institute, un important *think tank* conservateur localisé à Washington.

Cette riche et diverse expérience lui a offert l'opportunité d'évaluer les politiques publiques, mais également de saisir l'importance des contraintes institutionnelles dans lesquelles s'insèrent ces politiques. Au cours des différents chapitres, le lecteur peut trouver des traces de ces influences avec certaines contributions concernant l'allocation du budget de la défense, des textes sur la fiscalité et la réglementation économique sous l'ère Reagan ou encore des textes relevant de l'analyse économique constitutionnelle.

Analyse de la politique publique et Analyse des choix publics : une distinction s'impose-t-elle ?

L'ouvrage distingue l'analyse des politiques publiques et celle des choix publics. Il s'articule autour de cette distinction. L'analyse des politiques publiques consisterait à analyser et à déceler éventuellement les défaillances d'une politique publique spécifique. Il s'agit alors en tant qu'économiste de déterminer si l'allocation des ressources a été réalisée correctement, si elle peut être améliorée et à définir éventuellement les véritables enjeux d'une intervention publique, sans toutefois s'interroger sur les conditions institutionnelles qui ont conduit à cette situation (p. 7). L'approche par l'économie politique ou *public choice*⁴ consiste à intégrer dans l'approche le gouvernement comme une institution et donc de comprendre les incitations et les contraintes qui affectent les décisions des électeurs, des hommes politiques et des bureaucrates. Il s'agit désormais de se concentrer sur le processus politique plutôt que sur les effets d'une politique publique particulière, afin d'améliorer l'intervention publique.

Cette distinction entre analyse de la politique publique et analyse des choix publics paraît curieuse. Premièrement, Niskanen lui-même dans différentes contributions met en évidence l'importance de la question institutionnelle, par exemple dans son analyse des services collectifs

³ Fonction qu'il vient de quitter au début de l'année 2009.

⁴ Notons ici que Niskanen établit abusivement une assimilation des deux approches. Or une approche par l'économie politique peut être menée sans mobiliser ou formaliser le comportement de l'homme politique que s'est attachée à définir le courant du *Public Choice* (Blanckart and Koester 2006).

offerts par le District de Columbia (p.77 et s.) ou encore sur les performances des étudiants mises en relation avec l'organisation des services éducatifs (chapitre 8). Cette dimension transparait également lors de l'analyse de la politique de dissuasion et des programmes budgétaires de défense. Par ailleurs, il convient de déterminer au préalable un modèle étalon pour pouvoir porter un jugement sur les effets de la politique menée. Niskanen choisit celui de la décision privée : « ... *by asking the same type of questions and using the same type of professional tools that they bring to the analysis of private decisions* » (p. 290). En somme, l'analyse de la politique publique proposée par l'auteur n'est pas désincarnée, car elle repose a priori sur un modèle non précisé, celui de la décision privée. Cela permet donc à Niskanen d'ajouter, avec une certaine facilité qu'il convient de comprendre, le processus politique qui *entraîne des distorsions* dans l'allocation des ressources (p. 291).

En fait, cette proposition est quelque peu tautologique dans la mesure où l'auteur nie la spécificité du domaine de l'intervention publique. Or si le postulat initial stipulait l'originalité de l'intervention publique par le domaine d'intervention (fiscalité, défense...) ou bien par les modalités d'interventions (élections, vote, lobbying...), la différence observée avec une allocation par le marché ne serait pas *jugée* comme une distorsion, mais comme une allocation différente, une allocation politique des ressources. En somme, la distinction proposée s'avère quelque peu factice dans la mesure où il existe des modalités alternatives d'allocation des ressources (politiques ou par le marché) produisant des résultats différents. Cette position ne revient toutefois pas à nier la possibilité d'établir une hiérarchie parmi les modalités d'allocation des ressources.

Ainsi, la définition d'un critère de justice ou encore la mise en relation avec les objectifs définis par la politique peuvent définir des moyens de départager ces modalités. Si l'objectif du gouvernement consiste à réduire les dépenses de fonctionnement d'une administration sans en réduire le niveau de la production, la solution passe effectivement peut-être par la privatisation de certaines tâches productives, par la concession ou l'externalisation de certaines activités, l'introduction de mécanismes incitatifs ou encore l'identification de blocages organisationnels ou institutionnels. Cependant, l'objectif peut s'énoncer comme une recherche d'équité ou un objectif de redistribution. Certes, celle-ci peut se faire au détriment de l'efficacité économique, mais elle constitue la contrepartie à l'atteinte de l'objectif et représente le choix des autorités.

**Quelques
leçons
d'analyses de
politiques
publiques ?**

Faire face aux illusions de la politique criminelle

Parmi les diverses contributions, nous avons fait le choix de retenir les plus significatives en termes de leçons pour le décideur public. Niskanen propose ainsi une analyse économique de la loi de 1994⁵ sur la criminalité,

⁵ The Violent Crime and Law Enforcement Act.

laquelle propose entre autres d'accroître la sévérité des peines, d'augmenter les effectifs policiers et les places de prison, et de définir de nouveaux programmes sociaux. L'auteur souligne avec justesse qu'il existe un problème d'ignorance sur les chiffres réels de la criminalité, entre ceux effectivement commis et ceux enregistrés par les statistiques officielles. Cela conduit à des paradoxes et à la mise en œuvre d'une politique publique inappropriée. Ainsi, l'augmentation des ressources policières conduit sans doute à réduire la criminalité réelle, mais suscite simultanément un accroissement des crimes déclarés. Une lecture rapide des chiffres de la criminalité pourrait ainsi amener certains à conclure à l'inefficacité de la dissuasion (ce qui ne serait pas le cas) et d'autres à appeler à accroître la répression (ce qui ne serait pas toujours justifié).

Par ailleurs, une analyse plus fine des résultats obtenus souligne également une hétérogénéité des effets dissuasifs selon la gravité des actes. Or la demande de nouvelles ressources policières dépendrait plus largement d'actes pour lesquels son impact dissuasif serait le plus faible (p. 32). Niskanen démontre également que l'impact des peines de prison reste peu dissuasif bien qu'elles disposent d'un fort soutien de la part de la population. Il existerait ainsi des illusions qui résisteraient mal à une analyse sérieuse des données. Une meilleure collecte et une analyse plus fine des données en matière de criminalité, l'élaboration d'une réelle stratégie policière, et une moindre influence politique sur la décision publique permettraient une meilleure allocation des ressources et une réduction effective de la criminalité.

Le travail met aussi en évidence l'importance des variables économiques qui affectent la criminalité (la croissance économique) et la nécessité de décentraliser les décisions et les interventions en matière de sécurité publique. Par ailleurs, une analyse plus politique des enjeux de sécurité permettrait peut-être de démontrer que cette politique, loin d'être efficace du point de vue économique, répondrait à des enjeux strictement électoraux, comme le sentiment d'insécurité.

Les questions de défense ne sont pas la seule affaire des militaires

Niskanen consacre deux chapitres aux questions de l'allocation des ressources pour les programmes de défense. L'auteur illustre la complexité des modalités de décision pour l'allocation des ressources pour les différentes missions de défense à l'aide d'outils de programmation budgétaire. Les interactions entre l'Administration et les responsables des armées d'une part, et le cadre de décision d'autre part influent sur la prise de décision. En effet, les mécanismes administratifs et budgétaires orientent et 'formatent' les décisions. En aucune manière, ils ne constituent des outils neutres. Niskanen montre ainsi comment la réforme opérée au début des années 60 a permis à l'Administration de reprendre dans une certaine mesure ses prérogatives en matière d'allocation des ressources sur l'appareil militaire. Il s'est agi en fait de centraliser la décision politique concernant les missions et de décentraliser les décisions en matière de management. En somme, la nouvelle politique consistait à la fois à disposer pour le secrétariat d'Etat

d'un plus grand contrôle sur la définition des missions et à créer de la concurrence parmi les fournisseurs de la défense, alors qu'il existait une réelle collusion entre ces derniers et certaines administrations d'Etat.

Cette nouvelle procédure budgétaire a permis également de générer de l'information pour l'Administration qui a pu affiner ses choix pour les différentes missions et ses différentes forces armées. Toutefois, l'efficacité d'une telle rupture dans la procédure budgétaire nécessite des personnels formés et disposés à coopérer. En somme, l'allocation des ressources repose sur un rapport de forces entre le sponsor (administration) et le bureau (forces armées) dont les contours sont entre autres déterminés par les outils de décision utilisés et les procédures administrative et budgétaire.

L'approche économique permet également de soulever d'autres enjeux relatifs à l'utilisation de ressources qui sont rarement rémunérées par les forces armées, et lorsqu'elles le sont, il ne s'agit pas de leur valeur du marché. Ainsi, Niskanen soulève le choix d'engager des conscrits au lieu d'employer de réels professionnels avec des niveaux de rémunération adéquats. L'occupation de propriétés foncières, les transferts de technologie, les aides liées aux services de transport aérien, de formation ou encore de communication constituent d'autres exemples où l'armée ne paie pas le prix de marché. D'un autre côté, l'armée soustrait des activités à des entreprises privées pour lesquelles elle est surfacturée⁶.

Ces distorsions de prix conduisent à une mauvaise allocation des ressources parmi les missions et les forces armées, mais également à un problème de dimensionnement de celles-ci. Le problème de l'allocation des ressources apparaît également en ce qui concerne les arbitrages qui doivent être effectués concernant la qualité et la quantité des armes, la formation et le nombre de personnels (p. 67). En fait, l'autre problème majeur auquel doit faire face l'administration de la défense repose sur une conception de commande et de contrôle pour allouer ses ressources, sur un mécanisme de planification. L'absence de mécanismes de prix pour les services de défense empêche le citoyen américain de disposer d'un meilleur service et à moindre coût. Ainsi, les services de défense ne sont pas la seule affaire des militaires et ils doivent devenir celle de tous les citoyens.

L'économiste, un conseiller particulier du prince ou simple serviteur du pouvoir ?

Le chapitre consacré au rôle du conseiller constitue sans aucun doute une réflexion tirée de l'expérience de l'auteur lors de ses différents passages au sein des administrations fédérales et plus particulièrement celle au sein du CEA (*Council of Economic Advisers*). Niskanen conçoit le conseiller politique comme un fournisseur d'informations pour le décideur politique, afin qu'il puisse effectuer en connaissance de cause ses arbitrages et notamment concernant les effets de la politique menée.

⁶ Il s'agit de privilégier les entreprises nationales.

Il existe ici un point de tension évident dans l'analyse proposée par Niskanen. En effet, il présente l'action du décideur politique qui doit composer avec une information imparfaite. Cette situation nécessite de recourir à un conseiller politique censé disposer de la connaissance requise permettant de prendre une décision politique reposant sur des données objectives. Or ce dernier point contredit sa propre perspective concernant la recherche par l'homme politique de ses propres intérêts. Ce qu'il reconnaît d'ailleurs en suggérant que l'homme politique recherche plus les conditions de sa propre réélection que la prise en compte des conséquences objectives de la politique menée sur la population : *"The interests of politicians – in terms of reelection, promotion or personal convictions – may be more closely identified with support or opposition to specific policies, rather than with the effects of these policies on the objectives conditions affecting the population. ... Politicians in these situations may prefer no information to some information, if the effects of the information are to question their personal judgment or to reduce support from others for their favoured policies"* (p. 160-161).

Il reste que le conseiller économique fournit des informations essentielles concernant une ou plusieurs dimensions, dont la capacité à faire un état des lieux sur un problème intéressant le politique. Il doit être également capable de définir des relations causales permettant d'expliquer les phénomènes sociaux, de proposer des solutions optimales selon l'échelle de valeurs du décideur et également d'être en mesure de synthétiser les propositions des autres experts sur la question.

Niskanen constate une évolution de fond avec une place de plus en plus importante prise par les économistes, qui s'expliquerait par l'intervention grandissante de l'Etat au sein des affaires économiques depuis la période de l'après-guerre et la montée en puissance de l'Etat providence. Les «économistes du bien-être» ont théorisé ces nouvelles formes d'intervention de l'Etat en proposant une approche normative, tandis que les économistes des choix publics se sont intéressés à une approche positive en intégrant la dimension politique dans le processus de décision. D'un point de vue institutionnel, le CEA a été créé en 1946 et ses compétences se sont accrues au fil des années, notamment avec de nouvelles prérogatives en matière d'analyses sur le chômage, l'investissement et l'inflation. La perspective historique proposée par Niskanen met clairement en évidence les influences idéologiques sur la définition de l'agenda de travail du conseil : approche par la planification, influence du keynésianisme, analyse microéconomique.

Même si le président nomme les membres du CEA, ces derniers restent indépendants du pouvoir politique. Le président dispose d'ailleurs de ses propres conseillers (p. 163). Niskanen met en évidence la logique de réseau qui anime le fonctionnement du CEA, qui doit rechercher les informations de première main, les nouvelles élaborations théoriques et les dernières recherches empiriques. Il reste que le processus politique imprime sa marque sur les propositions du conseil. L'influence des experts ne se traduit de manière effective qu'à la condition que les

propositions avancées concordent avec les objectifs politiques des membres des différentes commissions du Congrès travaillant sur leurs domaines d'investigation. En conséquence, les propositions retenues résultent d'un processus dégradé de sélection politique. Le processus est biaisé du fait que les élus de la commission concernée constituent en général les représentant des groupes à demande intensive et ne constitue pas une représentation de l'ensemble des citoyens. Par ailleurs, le processus est fortement influencé par le conseiller qui participe au formatage et au traitement du problème tel qu'il est proposé au décideur politique. En somme, la prise de décision à partir de données objectives reste une illusion, car Niskanen lui-même affirme «*For the most part, politicians employ policy advisers who serve their interests*» (p. 168).

La nécessité de prendre en compte l'économie du politique

Cette seconde section comprend comme pour la première des contributions diverses et variées qui mettent en évidence l'importance du processus politique dans la prise de décision publique et la démarche éclectique de la démarche de Niskanen, parmi lesquelles seul un nombre de travaux restreint sera présenté. Cette seconde section rassemble des contributions décisives relatives à la fiscalité, aux implications de la règle majoritaire ou s'inscrivant dans le cadre de l'approche du constitutionnalisme économique. Elles démontrent les implications du cadre politique dans les choix opérés. Notre sélection a cependant obéi à une recherche d'enseignements mobilisables pour le management public.

Politique publique et processus politique : spécifier les interdépendances

Niskanen reprend l'idée défendue préalablement dans sa théorie de la bureaucratie qui consiste à démythifier la décision publique. Contrairement à une approche traditionnelle considérant un décideur public qui maximise le bien-être social en disposant d'une information parfaite, Niskanen souligne l'irréalisme de cette position. Au contraire, le décideur public est faillible, commet des erreurs, ne dispose pas de l'information adéquate et ne recherche pas automatiquement l'intérêt général. "*Although there are some who maintain a 'devil theory' of public failure, many others have come to recognize that good men or women do not assure good government, high purposes does not assure good law, and good analysis does not assure good policy*" (p. 289). En cela, la décision publique se comprend par l'influence de décisions privées qui interagissent dans le cadre du processus politique et l'écarte de l'optimum économique.

Au-delà de la tension existant entre l'intérêt public et les intérêts privés, des problèmes d'organisation interfèrent dans le cadre de la procédure de décision. Il n'existe pas un décideur unique, mais une pluralité de décisions individuelles privées. En somme, la convergence de la décision publique vers l'optimum économique dépend de la structure institutionnelle et de sa capacité à canaliser ces recherches individuelles. Niskanen illustre cette diversité de décisions en présentant succinctement les attributions du gouvernement fédéral, de la

présidence, du congrès, de la structure bureaucratique, mais également des actions des gouvernements locaux et étatiques, qui ont pris une importance considérable ces dernières années.

L'analyse met en évidence la réalité du fonctionnement de l'Etat, qui n'est en rien un appareil monolithique, mais un agencement d'organisations pas toujours coordonnées et habitées par des jeux d'acteurs spécifiques.

La notion d'entrepreneur politique

La notion d'entrepreneur politique défendue par Niskanen nécessite de spécifier au préalable la notion de politique. Elle se résumerait à un processus à produire du consentement pour les actions gouvernementales. La politique serait conçue comme le processus délibératif produisant de l'acceptation de la part des citoyens à l'égard de la politique menée. L'objectif de l'entrepreneur consisterait alors à produire du consentement (p. 321). La justification du critère du consentement s'expliquerait par sa capacité à être objectivée par les citoyens et se révélerait plus appropriée pour la décision. Derrière cet argument, se profile en fait les influences du 'contractualisme social' de Buchanan-Tullock et de Rawls.

En fait, la recherche du consensus s'avère coûteuse, car elle implique des coûts de négociation, même si elle génère des gains associés à l'accord. Niskanen s'inspire de la conception de l'entrepreneur de Kirzner (1997), qui saisit des opportunités pour en dégager un profit. L'entrepreneur politique de Niskanen apparaît comme un acteur recherchant de nouvelles combinaisons politiques mobilisant des candidats, des idées pour produire un nouvel équilibre politique permettant d'initier la politique publique (Facchini 2006). Le 'profit' de l'entrepreneur politique prend la forme de positions privilégiées, de réputation, d'avantages, des revenus spécifiques ou la mise en œuvre d'une politique particulière. Il crée un nouvel équilibre politique.

Cet équilibre repose entre autres sur la *production d'informations et l'analyse de celles-ci*. Parfois, la production d'informations peut s'avérer préjudiciable voire un obstacle à la mise en œuvre d'une politique. En cela, il faut établir une distinction de l'information selon sa nature et selon les producteurs. Quelles peuvent être alors les techniques mobilisables par l'entrepreneur politique pour parvenir à produire ce nouvel équilibre politique ?

Une première technique s'appuie sur le « *packaging* » : il s'agit de regrouper plusieurs projets ou politiques afin de faire émerger un groupe de soutiens suffisamment importants pour appuyer ces politiques. En utilisant le vocabulaire de l'école des choix publics, il s'agit d'échanger des votes ou des promesses de votes (log-rolling). Chaque partie soutient le projet d'une autre pour obtenir en retour un soutien suffisant sur le sien.

La technique de « *dissociation* » des enjeux (unpackaging) consiste à scinder une politique en plusieurs parties et en retenir que certaines d'entre elles pour parvenir à un accord et éviter ainsi un éventuel veto. La décision d'élaborer un mini traité européen constitue un exemple contemporain de cette technique de dissociation qui consiste à retenir les éléments sur lesquels un consensus s'avère possible et à éliminer les éléments qui fâchent.

Créer de la *confusion* permet aussi de générer du consensus en rendant impossible la détermination des gagnants et des perdants d'une politique. En fait, la politique d'opacité permet d'éviter la constitution et la coalition éventuelle de groupes de pression. La confusion peut résulter d'une politique consistant à réduire voire supprimer l'information nécessaire au positionnement des citoyens par rapport à la politique menée, à différer l'implantation de la politique et donc créer de l'incertitude quant aux gains et aux pertes générées, et leur distribution au sein de la population. Enfin, il peut s'agir de créer de la complexité pour éviter l'émergence d'un package à partir duquel une opposition pourrait se constituer.

Les politiques peuvent par ailleurs décider de porter le débat non pas sur les objectifs, mais sur les moyens ou les objectifs intermédiaires, ou encore définir une règle générale dont l'application permettra d'atteindre l'objectif sans que celui-ci ne soit clairement énoncé. Ainsi, une administration peut décider de règles de recrutement qui amèneront à choisir une personne précise évitant de discuter directement et nommément sur le recrutement de ladite personne. Niskanen conclut alors aux effets néfastes des modalités de fonctionnement de la bureaucratie plutôt que de blâmer inutilement les politiques et les bureaucrates. Cette conclusion reste toutefois contestable dans la mesure où la sphère d'intervention bureaucratie ne résulte pas seulement de la définition institutionnelle de certaines prérogatives, mais également de l'action délibérée des politiques et des bureaucrates conduisant à une 'érosion' de la constitution (p. 361). Le chapitre 26 souligne ainsi l'existence d'un écart conséquent entre les enseignements théoriques qui justifient l'intervention de l'État et les pratiques concrètes. Niskanen propose de délimiter les activités relevant de l'Etat et celles du marché en menant une réflexion relative à la détermination de *qui* doit financer l'activité et *qui* doit la produire.

L'approche constitutionnelle et l'intégration des institutions

L'ouvrage intègre également quelques contributions relevant du constitutionnalisme économique soulignant par la même l'importance des institutions dans la réflexion économique de Niskanen, mais qui sont trop souvent négligées dans les approches classiques de l'économie du bien-être. Niskanen différencie ainsi l'économie de marché de l'organisation socialiste par l'existence et la combinaison de trois institutions différentes. Le marché nécessite un système juridique qui assure la protection des droits. Ces droits étant exclusifs, aliénables, divisibles et universels. Dès lors, ils peuvent être transférés, ce qui conduit à une nouvelle répartition des droits. Cette modification de la structure des droits de propriété repose toutefois sur le consentement unanime de

chaque partie concernée par l'échange. Une autre institution d'importance est constituée d'un système de comptabilité permettant des analyses financières et la pratique d'audits et des contrôles de gestion.

La comptabilité permet de déterminer les coûts de la production, d'anticiper des profits et donc de pouvoir déterminer à la fois les plans de production rentables et ceux qui ne sont pas viables. Le système des prix fournit une partie de l'information nécessaire pour établir les plans de production, mais également d'ajuster l'activité aux conditions de marché. Enfin, les dispositions culturelles représentent une dimension essentielle pour générer la confiance mutuelle et la répétition des échanges entre les parties. Des mécanismes sociaux divers peuvent également canaliser l'envie et les comportements destructeurs de richesse. L'analyse de Niskanen illustre l'importance du cadre institutionnel pour favoriser la création de richesses et pour préserver la prospérité d'une société. Parmi ces socles institutionnels figurent les règles constitutionnelles. Celles-ci ont pour objet de définir et de préserver les droits des individus.

Cependant, Niskanen identifie une érosion progressive du cadre institutionnel associé à l'extension des interventions de l'État dans la sphère privée et des affaires. En fait, le cadre constitutionnel reflète les dominations des coalitions dominantes successives siégeant au Parlement. Son évolution reflète l'évolution de ces coalitions et donc celle de leurs intérêts, mais aussi la prise en compte des modalités de coopération entre les différentes coalitions et de leurs perspectives d'évolution. La Constitution apparaît donc fort malléable, dépendante de la structuration des forces politiques, ce qui explique ainsi de manière convaincante l'activisme judiciaire des différentes cours de justice. Cet enseignement offre également un éclairage fort utile pour comprendre les enjeux qui se trament derrière la nomination d'un juge à la Cour suprême des États-Unis.

L'ouvrage de Niskanen permet de dessiner quelques enseignements fort utiles. La décision publique se prend la plupart du temps dans un contexte d'une information dégradée, souvent peu analysée et mal interprétée. Les enjeux s'avèrent donc considérables, ce qui légitime le recours aux enseignements de l'économiste. D'autant plus que l'approche économique ne se limite pas aux domaines traditionnels de la politique de l'emploi, budgétaire ou monétaire, mais peut trouver des applications fructueuses aux questions de l'emploi des ressources en matière militaire, aux enjeux de la politique de lutte contre la drogue, ou encore l'offre publique de services éducatifs.

Niskanen propose ainsi une analyse intéressante du rôle de l'économiste comme conseiller du prince, qui constitue en fait une réflexion qui pourrait être aisément étendue au rôle du chercheur en sciences sociales auprès du politique. Le constat est quelque peu pessimiste puisqu'il affirme que 'l'intellectuel' est choisi pour son rôle de justificateur de la politique menée plutôt qu'en tant qu'instigateur de réelles propositions. Ses réflexions sur les contraintes politiques mettent en évidence l'écart existant entre un optimum politique et un optimum économique. Il convient alors de déterminer les moyens pour parvenir à l'optimum

économique assimilé à l'optimum social. Cependant, la démarche n'est pas aisée puisque le processus politique plutôt que le responsable politique lui-même serait responsable de cette dérive et de cet écart persistant.

Sa contribution à l'entrepreneur politique formule une piste de recherche éventuelle en formalisant les interactions à l'œuvre dans le cadre du processus politique et en analysant les différentes modalités qui génèrent le consensus nécessaire à l'adoption et la mise en œuvre d'une politique publique. L'approche institutionnelle démontre aussi l'importance de la constitution dans la protection et la définition des droits individuels, mais également précise les conditions de fonctionnement d'une économie de marché. La prospérité d'une société repose sur des prérequis et sur un maintien de conditions institutionnelles appropriées. En somme, rien n'est définitivement acquis. Les enjeux liés à une définition de politiques publiques idoines n'en deviennent que plus importants. Niskanen offre quelques leçons modestes à méditer. À nous d'en tirer profit.

BIBLIOGRAPHIE

Blankart Charles B. and Gerrit B. Koester (2006), "Political Economics versus Public Choice", *Kyklos, International Review for Social Sciences*, Vol. 59, n°2, pp. 171-200.

Facchini François (2006), "L'entrepreneur politique et son territoire", *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°2, pp. 263-280.

Kirzner Israel (1997), "Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach", *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, n°1, pp. 60-85.

Niskanen William (1994), *Bureaucracy and Public Economics*, The Locke Institute.