

# ENCYCLOPÉDIE ÉCONOMIQUE

Xavier GREFFE  
Jacques MAURESSE  
Jean-Louis REIFFERS  
Éditeurs



 ECONOMICA

Chapitre

# 32

---

## Intervention publique

LUC WEBER

### 1 L'économie publique : une réalité et une science

#### 1.1 L'activité du secteur public

Faut-il rappeler que durant ce XXe siècle, et plus particulièrement durant la période écoulée entre la seconde guerre mondiale et la fin des années septante, le secteur public a connu une formidable expansion. Mesurée par le rapport entre les dépenses publiques et le produit national, sa taille a pour le moins triplé, voire quintuplé dans certains pays, pour atteindre aujourd'hui 40 à 50 % dans presque tous les pays de l'OCDE. L'omniprésence actuelle de l'Etat dans la vie économique et sociale se manifeste d'une double façon. D'une part, il fournit à la collectivité des prestations innombrables et souvent très coûteuses dans des domaines aussi variés que la sécurité et la défense, la prévoyance vieillesse et la santé, l'éducation et la recherche, les transports, l'énergie, les communications, ainsi que la préservation de l'environnement. D'autre part, il intervient continuellement sur le fonctionnement de l'économie marchande au moyen de mesures réglementaires ou financières pour en fixer les règles du jeu et en corriger les déficiences.

Par le volume des ressources économiques qu'elle absorbe, ainsi que par l'importance des transferts de revenu et de fortune qu'elle opère et des réglementations qu'elle impose, cette intense activité du secteur public a des répercussions économiques considérables. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le rôle comme les moyens d'action de l'Etat préoccupent la plupart des citoyens et soient l'objet de débats politiques souvent passionnés. La discussion publique soulève un ensemble impressionnant de questions de fond, notamment : quelle est la taille optimale de l'Etat ? quelles tâches doivent lui être confiées et lesquelles peuvent parfaitement être assurées par le secteur privé ? doit-il produire lui-même les prestations qu'il fournit ou peut-il en confier la production à des entreprises privées ? un projet donné, par exemple dans le secteur des transports, doit-il être entrepris même s'il apparaît que les coûts ne pourront pas être entièrement couverts par les recettes ? peut-on, et le cas échéant, faut-il vendre les prestations publiques ? par quels moyens faut-il redistribuer les revenus et aider les personnes particulièrement démunies ? dans quelles conditions faudrait-il étatiser des entreprises privées ou au contraire privatiser des entreprises publiques ? faut-il augmenter, ou au contraire, réduire la réglementation régissant la plupart des activités privées ? le budget public doit-il être mis au service de l'équilibre macro-économique ? quelles sont les limites de l'endettement publique ?

Le lecteur le sait bien, les débats, souvent polémiques, suscités par ces questions, et bien d'autres encore, sont fortement inspirés par la doctrine politique des partis et les intérêts des groupes de pression, et ne laissent pas toujours suffisamment de place à un examen scientifiquement rigoureux. Et pourtant, diverses disciplines de la connaissance, et en particulier l'économie politique, sont à même, si ce n'est de proposer des solutions claires et indiscutables, en tout cas de fournir tous les ingrédients d'un examen rigoureux.

## 1.2 L'économie publique et son développement

*L'économie publique* est une spécialisation de l'économie politique, qui analyse le rôle et le comportement de l'Etat, et plus précisément de ses serviteurs, les politiciens et les fonctionnaires, ainsi que son impact sur l'économie nationale, et par conséquent sur le bien-être des citoyens. Elle examine pour l'essentiel la justification ainsi que l'incidence économique et sociale :

- des prestations du secteur public, à savoir les biens et services que ce dernier met à la disposition de la collectivité, sans d'ailleurs qu'il les ait nécessairement produits lui-même ;

- des multiples interventions à caractère tant financier que réglementaire que l'Etat opère pour promouvoir une amélioration du bien-être de la collectivité et une plus grande justice sociale, telles que les politiques de redistribution du revenu et de la fortune, ainsi que de stabilisation et de croissance, les mesures visant à protéger l'environnement ou les consommateurs, ou encore à assurer l'approvisionnement du pays en produits alimentaires ou énergétiques ;
- des moyens de financement du secteur public, en particulier la fiscalité, l'emprunt ou la tarification ;
- de la répartition des tâches et des sources de financement entre les différents échelons de l'Etat et les organismes para-étatiques.

Le champ d'investigation privilégié de l'économie publique est évidemment le secteur public, constitué des gouvernements et administrations, des organismes de sécurité sociale et des entreprises publiques. Mais elle porte également beaucoup d'attention à la frontière entre le secteur public et le secteur privé qui est, comme nous le verrons, très élastique et offre tout une gamme de solutions volontaires et/ou institutionnelles. On observe en particulier l'existence d'organismes sans but lucratif qui résultent de la volonté de groupes d'individus d'offrir, sur une base volontaire, certaines prestations d'intérêt collectif. De même, ses outils d'analyse placent l'économie publique dans une position privilégiée pour examiner certaines politiques de l'Etat – en l'occurrence toutes celles qui présentent un caractère de service collectif important ou dégagent des effets externes –, telles les politiques de l'environnement, de l'énergie, des transports, et de l'éducation. Enfin, en examinant avec ses propres outils la formation des choix politiques, elle innove en abordant un sujet qui relève par définition des sciences humaines voisines, la science politique, l'histoire, voire la sociologie.

L'Etat a toujours occupé une place très importante dans la vie des sociétés. Durant toute la préhistoire de l'économie politique, qui va de l'Antiquité à l'Ancien régime, l'économie toute entière était sous la tutelle et au service du Prince. De plus, en dépit de la doctrine libérale dominante au XIX<sup>e</sup> siècle, le secteur public a commencé à prendre de plus en plus d'importance dès la fin du siècle dernier, du moins jusqu'au début de cette décennie.

En dépit de cette évolution des faits, l'économie publique a été relativement tardive à se développer et surtout à s'affirmer. Ce fait est suffisamment étonnant pour que l'on s'arrête un instant sur les principales étapes du développement de la pensée en la matière. A notre avis, cela tient pour beaucoup à la tournure qu'Adam Smith, le père de l'économie politique, a donnée au développement de cette science. Smith était fasciné, et les économistes modernes le sont d'ailleurs toujours, par le

« mystère » de l'échange marchand : grâce à une apparente « main invisible », l'univers économique dispose d'un sens inné de l'ordre, qui n'est pas imposé d'en haut, mais qui est le fruit des transactions d'échange entre les individus qui cherchent tous à maximiser leurs gains ou avantages personnels. Certes, Smith était lui-même conscient que la libre expression des intérêts particuliers, grâce au laisser-faire, pouvait tout autant contrecarrer le bien-être collectif que le promouvoir, à moins d'être encadrée par un environnement institutionnel et légal adéquat. Toutefois, l'inspiration profondément libérale qu'il a donnée à la pensée économique a fait que cette discipline de la connaissance s'est continuellement développée en se référant au modèle de l'économie marchande. Certes, les auteurs classiques qui ont succédé à Smith, et en particulier Ricardo, se sont intéressés à la répartition de la charge fiscale ; ils considéraient toutefois que la détermination des impôts était largement indépendante de celle des dépenses et que les dépenses publiques étaient source d'un tel gaspillage qu'elles devaient se limiter à la protection de l'individu.

La constatation que l'offre de prestations publiques absorbe des ressources productives et entraîne par conséquent une concurrence avec le secteur privé n'a été faite que vers la fin du XIXe siècle essentiellement par des auteurs italiens (Pantaleoni, Mazzola, Viti de Marco, Barone) et suédois (Wicksell et Lindahl). Ces auteurs se sont également intéressés au caractère d'indivisibilité des services collectifs, et, influencés par le développement de la théorie marginaliste, ils avancèrent que le secteur public, à l'instar du secteur privé, devait être guidé par les désirs des consommateurs souverains. Mais cette prise de conscience, qui a profondément marqué la théorie moderne, n'a guère initié un courant de recherche important dans la première moitié de ce siècle.

Ultérieurement, la théorie générale de Keynes a certes mis en évidence le rôle central que le budget public pouvait jouer dans la recherche de l'équilibre économique, mais a plutôt rejeté dans l'ombre l'intérêt pour le rôle qu'il joue en matière d'allocation des ressources et de distribution du bien-être. Ce n'est finalement que dans les années cinquante, sous l'impulsion des articles de Samuelson (1) et de l'ouvrage de Musgrave (2) que l'analyse économique s'est développée sur le thème de l'économie non marchande avec la même intensité que pour les autres domaines. Toutefois, et c'est à déplorer, comme la recherche s'est déployée autour d'une application des outils de l'économie marchande à l'économie, par opposition, non marchande du secteur public, la réflexion a été menée dans un premier temps exclusivement dans l'optique de la contribution du secteur public à l'allocation optimale des ressources. En outre, la mise en évidence de dysfonctionnements du marché a trop souvent conduit les auteurs à affirmer que le secteur public doit intervenir

pour les éliminer, sans se demander si les processus de décision politiques propres au secteur public ne souffraient pas, eux aussi, de déficiences. Ce n'est que dans le courant des années septante que la dimension redistributive du secteur public, de même que les lacunes gouvernementales, ont commencé à faire l'objet d'études économiques fouillées.

### 1.3 Analyse économique, conception et fonctions de l'Etat

Le développement de l'économie publique s'est divisé en deux courants profondément différents du point de vue de la conception du rôle de l'Etat. Dans le premier, dit de *l'échange volontaire* ou *individualiste*, les décisions publiques doivent refléter les préférences individuelles des citoyens-consommateurs ; l'Etat n'y a aucune finalité propre autre que celle des individus qui le composent. De très loin la plus importante sur le plan de l'analyse économique, cette approche a d'abord été développée dans le cadre stricte de la théorie économique traditionnelle par des chefs de file comme Musgrave et Samuelson. Toutefois, comme toutes les décisions publiques sont le fruit d'un processus politique, cette approche a été élargie de deux manières. D'une part, Arrow a été à l'origine d'un important courant de recherches sur la cohérence des systèmes d'agrégation des préférences individuelles pour dégager une préférence collective. D'autre part, de nombreux auteurs ont élargi le champ d'investigation traditionnel de l'économie politique en portant leur attention sur le rôle joué par les institutions et processus de décision institutionnels. On doit cette réflexion à l'initiative, chez les précurseurs, de Wicksell, et plus récemment surtout à Buchanan. Leur approche reconnaît la primauté des préférences individuelles et considère que les institutions politiques ne constituent qu'un prolongement des fonctions de bien-être individuelles et n'existent que pour concrétiser les préférences personnelles sur le plan collectif, lorsqu'elles ne peuvent pas s'exprimer sur le plan individuel.

La seconde approche, dite de *l'intérêt général* ou de *la contrainte*, se distingue quant à elle de la tradition individualiste parce qu'elle ne se base plus sur les préférences individuelles, mais sur l'organisation politique existante pour la prise de décision. Selon ses principaux avocats modernes, les décisions publiques peuvent parfaitement diverger des préférences individuelles et être appliquées sous la pression de la contrainte, ce qui n'implique pas que cette approche soit autoritaire ou antidémocratique.

Parce qu'elle reconnaît que le secteur public fait partie intrinsèque de l'économie nationale et que toutes ses activités interagissent continuellement avec celles de l'économie privée, et parce qu'elle reconnaît que la relation entre les citoyens demandeurs et le pouvoir offrant sont de nature

économique, l'approche individualiste a été beaucoup plus fructueuse ; c'est donc à elle que nous nous référerons dans ce chapitre.

Pour l'économiste, les questions posées se rangent autour de trois thèmes bien définis de l'analyse économique. Musgrave, un des pères de l'économie publique moderne, les a d'ailleurs érigés en fonctions ou tâches de l'Etat, soit les fonctions d'allocation (ou d'affectation), de redistribution et de stabilisation. La première porte sur l'objet qui forme le noyau même de la pensée économique, *l'allocation des ressources*. Elle dérive sa justification de la constatation fatale que les ressources productives, c'est-à-dire les facteurs de production et les biens intermédiaires, sont rares et que les besoins de l'humanité sont toujours supérieurs à ce dont elle dispose. C'est pourquoi une collectivité soucieuse de maximiser son bien-être doit veiller à en tirer le meilleur parti par leur emploi optimal ou efficace. Cette règle est valable pour l'économie marchande comme pour le secteur public ; elle ne souffre d'aucune exception. La seconde s'adresse au problème omniprésent dans tous les débats politiques de la *distribution du revenu et de la fortune* entre les personnes, les générations et les régions. La dernière porte sur la question de *l'équilibre économique général*, qui se trouve au centre des préoccupations de la macro-économie depuis que son importance a été mise en évidence par Keynes. Il en va du plein emploi des facteurs de production souhaitable du point de vue social et du bien-être de la collectivité, comme de la stabilité des prix dont dépend en partie le bon choix des investissements et une distribution équitable des revenus.

Ce chapitre consacré à l'économie publique traitera principalement de l'allocation (ou affectation) des ressources, thème central de l'économie politique ; mais il examinera aussi, car elles occupent une place croissante dans la réflexion, les questions de la redistribution des richesses, des choix collectifs et de la décentralisation gouvernementale. En revanche, la contribution possible du budget à l'équilibre économique, de même que le financement du secteur public sont traités dans d'autres chapitres de cet ouvrage.

## **2 Le secteur public et l'allocation des ressources**

### **2.1 Critères d'allocation optimale des ressources**

Pour examiner les problèmes particuliers de l'allocation des ressources dans le contexte du secteur public, il importe en premier lieu de pouvoir disposer d'un critère permettant de définir l'allocation des ressources. Cette démarche relève du corps de la théorie économique désigné par le

terme *économie de bien-être*, discipline qui cherche à évaluer, pour les comparer, différentes situations économiques (états du monde) du point de vue du bien-être de la collectivité. Cette analyse normative présente quelques limitations. Faute d'un étalon de mesure, le bien-être procuré aux individus par les différentes solutions d'affectation des ressources ne peut être que classé dans l'ordre (dé)croissant de préférence, ce qui implique une mesure ordinale, et non cardinale du bien-être. Pour être rigoureusement scientifique, l'économie de bien-être devrait en outre pouvoir se passer de tout jugement de valeur et renoncer aux comparaisons interpersonnelles d'utilité, c'est-à-dire aux confrontations de variations de bien-être entre les individus concernés par une modification de l'allocation des ressources.

La clé de voûte du critère d'allocation optimale des ressources est le *critère de Pareto*, qui s'appuie sur le fait que chaque individu est personnellement en mesure de classer ordinalement les différents états du monde qui s'offrent à lui. Le critère de Pareto peut être énoncé de deux façons :

- un état du monde doit être préféré à un autre si une personne au moins gagne au changement, sans que personne ne souffre ;
- l'allocation des ressources est optimale (ou efficace), et par conséquent le bien-être de la collectivité est maximum, s'il n'est plus possible, par une modification de l'allocation, d'améliorer le bien-être d'une personne au moins sans que personne ne souffre.

Pour qu'il y ait allocation optimale des ressources, trois conditions marginales doivent être satisfaites :

- répartition optimale des biens produits entre les individus (optimum de l'échange) ;
- engagement optimal des facteurs de production entre les producteurs des biens (optimum de production ou technologique) ;
- engagement optimal des facteurs de production entre les biens produits (composition optimale de la production ou optimum général).

Pour éviter d'avoir à comparer la perte de bien-être de certains avec le gain d'autres, le critère de Pareto d'allocation optimale des ressources requiert que personne n'ait à souffrir du changement, ce qui réduit évidemment de façon dramatique sa portée pratique. Comme, dans la réalité, toute modification de l'allocation des ressources imputable à la réalisation d'un projet public quelconque entraîne quasi inévitablement un dommage pour un certain nombre de personnes, sa portée a été prolongée par un *test de compensation* proposé simultanément par Hicks (3) et par Kaldor (4). Ce test stipule qu'il y a gain de bien-être pour la collectivité si

les « gagnants » peuvent potentiellement compenser les perdants et conserver malgré tout un gain. Il propose donc un raisonnement en deux temps : dans un premier temps, il convient d'examiner si l'on pourrait potentiellement « acheter » l'indifférence des victimes par une compensation pour le dommage subi. Dans un second temps, le test recourt au critère de Pareto lui-même pour déterminer si les « gagnants » conserveraient malgré tout un gain, de telle sorte que le projet contribue effectivement à une augmentation du bien-être global.

Le critère de Pareto et les conditions marginales d'allocation optimale qui en découlent, de même que le test de compensation de Hicks et Kaldor, relèvent d'une réflexion *normative* visant à déterminer un critère d'allocation optimale ou efficace des ressources. Dans une optique *positive*, on observe cependant qu'une économie parfaitement compétitive produit spontanément une allocation optimale des ressources. Sous l'impulsion de la « main invisible » agissant par l'entremise des producteurs, qui cherchent à maximiser leurs profits, et des consommateurs, qui s'efforcent de maximiser leur bien-être, l'équilibre général qui s'établit à long terme a les propriétés suivantes, qui correspondent exactement aux normes d'allocation optimale :

- les biens produits sont répartis optimalement entre les consommateurs (équilibre de la consommation) ;
- les ressources productives sont réparties efficacement entre les entreprises (équilibre de la production) ;
- la combinaison des biens est optimale (équilibre simultané de la consommation et de la production).

*L'identité* qui apparaît en cas de concurrence parfaite entre la solution positive d'équilibre et la norme souhaitée d'allocation optimale des ressources explique pourquoi le modèle de concurrence parfaite propre à l'économie de marché avait fasciné Adam Smith, le fondateur de l'économie politique moderne, et constitue aujourd'hui encore le modèle de référence de l'analyse micro-économique moderne. Ce double critère, normatif d'allocation optimale des ressources et positif d'équilibre économique en concurrence parfaite, occupe par ailleurs une place de choix en économie publique. Comme nous allons le voir, la principale justification de la prise en charge d'une prestation publique ou de l'intervention publique sur un marché est liée au fait que les conditions d'allocation optimale des ressources ne sont souvent pas satisfaites parce que le marché fonctionne imparfaitement, voire pas du tout. En d'autres termes, ils permettent tous les deux d'identifier les dysfonctionnements du marché pouvant justifier une action publique.

Remarquons pour terminer qu'il existe une infinité de solutions satisfaisant les conditions d'allocation optimale des ressources, chacune

correspondant à une certaine distribution du bien-être entre les individus. Pour déterminer la solution unique qui satisferait simultanément les conditions d'allocation optimale des ressources et la distribution équitable du bien-être, il faudrait appliquer un critère distributif sous la forme d'une fonction de bien-être social, qui précise le mérite relatif des individus à bénéficier d'un certain niveau de bien-être. Formellement, une fonction de bien-être social est une représentation abstraite des préférences de la collectivité, d'un gouvernement démocratique ou d'un dictateur en matière de distribution interpersonnelle du bien-être. Par définition, la science ne peut cependant pas imposer ses vues en matière de distribution du bien-être ; c'est pourquoi il est utile analytiquement de pouvoir recourir à un tel concept pour représenter ces jugements de valeur, qui, dans la réalité, sont exprimés dans le cadre du système politique.

## **2.2 Les lacunes du marché et l'allocation des ressources**

La comparaison entre l'équilibre observé sur un marché et les conditions d'allocation optimale des ressources est au cœur de l'économie publique car elle permet de déterminer s'il y a lacune du marché et par conséquent utilisation inefficace des ressources productives. Cet exercice n'est de loin pas seulement théorique puisqu'il s'avère dans la pratique que les marchés sont sujets à des dysfonctionnements plus ou moins sérieux. Le lecteur familier de l'économie marchande connaît bien les conséquences sur l'allocation des ressources de la concurrence imparfaite due à la présence de monopoles, d'ententes cartellaires, et de toute autre organisation analogue. Les producteurs et acheteurs suffisamment importants sont en mesure d'imposer sur leur marché une combinaison prix-quantité qui leur permet d'en extraire un profit supplémentaire au détriment de leurs partenaires dans l'échange. Les autorités publiques peuvent y remédier en intervenant sur le libre jeu du marché au moyen d'une politique dite de concurrence.

Cette forme d'intervention de l'Etat sur les marchés est cependant étudiée dans le contexte de la micro-économie traditionnelle. Les lacunes du marché qui intéressent l'économie publique au premier chef sont d'un autre ordre. Elles sont liées aux caractéristiques techniques particulières de certains biens, que l'on qualifie par opposition aux biens privés (ou privatifs) de services collectifs, et au phénomène très proche des externalités. Un examen économique attentif révèle que les biens peuvent être grossièrement regroupés en quatre catégories selon que deux caractéristiques techniques sont présentes ou non, soit la rivalité ou divisibilité de la consommation entre les individus et la possibilité d'exclusion.

Un bien est dit *rival* ou *divisible* lorsque son achat ou utilisation par une personne en exclut définitivement (ou dans certains cas simultanément) toute consommation par une autre personne. Dans ce cas, il y a une relation singulière entre chaque unité produite et/ou offerte et chaque unité consommée. Un bien est dit *exclusif* – ou se prête à *l'exclusion* – lorsque son détenteur (souvent son producteur) est en mesure d'en empêcher l'accès à toute personne qui refuserait de l'acheter au prix qu'il en exige. Le détenteur d'un bien exclusif jouit en conséquence d'un droit de propriété qui lui est conféré par la loi, ou en tout cas les us et coutumes. La possibilité d'exclusion garantit au détenteur du bien d'être dédommagé en cas d'échange pour la renonciation à son droit. Tous les biens qui satisfont à ces deux caractéristiques sont qualifiés de *biens privés* ou *privatifs*. Un croissant ou petit pain en constitue un excellent exemple.

De nombreux biens ne satisfont pas, ou seulement partiellement, cette double caractéristique des biens privés. A l'antipode, on trouve les *services collectifs purs*, caractérisés par la *non-rivalité* ou *l'indivisibilité de la consommation* et *l'impossibilité* (ou en tout cas la difficulté) *d'exclusion*. La défense nationale, l'éclairage public ou un phare côtier en sont les exemples les plus classiques. La non-rivalité a pour conséquence que, pour autant qu'un tel service soit fourni, chaque utilisateur peut en jouir sans que sa consommation ne soit en rien rivale pour d'autres consommateurs. Cette non-rivalité est cependant rarement absolue, même pour les cas cités ; elle fait place à une rivalité croissante entre les consommateurs lorsque la qualité du service se dégrade, notamment en raison de l'éloignement (ex. : service de protection contre le feu), ou lorsqu'il y a phénomène de congestion parce que la demande à satisfaire s'approche du seuil de la limite de capacité (salle de spectacle, tunnel).

La source de la non-rivalité provient de la fonction de production qui fait appel à un ou divers équipements ou infrastructures *indivisibles*. En d'autres termes, les capacités techniques nécessaires à la production de services collectifs ne peuvent en règle générale pas être adaptées avec exactitude à la demande, et cela d'autant plus que cette dernière fluctue dans le temps. A l'évidence, le service fourni par un pont ou un tunnel est caractérisé par une importante indivisibilité de l'offre : ou bien on renonce à le construire, ou alors le risque est élevé que le gabarit prévu supporterait une utilisation plus importante. De même, les infrastructures nécessaires à la production et la distribution d'électricité, aux télécommunications ou aux transports présentent globalement une certaine indivisibilité, parce que certains équipements du processus de production ont eux-mêmes une indivisibilité (par exemple un nœud ferroviaire), alors que d'autres n'en n'ont peu ou pas (par exemple, les

wagons). Au plan économique, l'indivisibilité de l'offre provoque une situation de rendements croissants ou de coûts décroissants : le coût marginal d'utilisation est faible en regard du coût du capital, de telle sorte que le coût unitaire de production, soit le coût par utilisateur, baisse en fonction de l'augmentation du nombre des bénéficiaires, du moins aussi longtemps que la limite de capacité n'a pas été atteinte.

Les services collectifs purs sont ensuite caractérisés par l'impossibilité, ou en tout cas la difficulté, *d'exclusion* : le fournisseur d'un tel service n'a pas le moyen d'en réserver la jouissance aux seuls agents économiques qui accepteraient de l'acheter en payant son prix. Il y a carence d'un droit de propriété clairement établi, ce qui provient soit d'une lacune de la loi, soit de l'impossibilité pratique de le fixer, ou alors de l'impossibilité de le faire respecter. Si, à l'origine, l'impossibilité d'exclusion est de nature technique ou juridique, elle est également économique puisque la difficulté s'assortit d'un coût élevé, qui risque d'être disproportionné par rapport aux recettes escomptées. Précisons que l'impossibilité d'exclusion présente deux faces. L'impossibilité d'exclusion des consommateurs par les fournisseurs mentionnée ci-dessus n'implique en effet pas nécessairement l'obligation de consommer. Dans le cas de la défense ou de l'éclairage public, la consommation est automatique, les individus n'ont pas le choix ; en revanche, pour une prestation comme la radio ou la télévision, la consommation est facultative ou optionnelle. Seuls les services collectifs qui présentent cette double impossibilité d'exclusion peuvent être qualifiés de purs.

Entre ces deux cas extrêmes du bien privé et du service collectif pur, on trouve une vaste gamme de services *collectifs mixtes*, qui allient une caractéristique de bien privé avec une de service collectif. Les plus répandus sont de très loin marqués par la non-rivalité, mais ne soulèvent aucune difficulté d'exclusion. Les prestations culturelles (spectacles, musées, etc.), les moyens de transport et de communication (routes, ponts, trains, téléphone, etc.), certains équipements de loisirs ou sportifs (piscine, etc.) présentent un caractère évident de non-rivalité, du moins jusqu'à leur limite de capacité. En revanche, ils ne posent pas le moindre problème d'exclusion, les droits de propriété étant bien établis et faciles à faire respecter.

Enfin, d'autres biens témoignent d'une situation inverse de difficulté d'exclusion avec rivalité de la consommation. Il s'agit avant tout de ressources naturelles (gisements, ressources de la mer), dont l'exploitation par les uns entre en concurrence avec celle des autres et pour lesquelles les droits de propriété n'ont pas encore été établis (cas des éleveurs et autres chercheurs d'or dans le Far West américain) ou n'existent pas (pêche en dehors des limites territoriales imposées par des accords internationaux).

### 2.3 Conséquences des services collectifs sur l'allocation des ressources

La présence de services collectifs purs et de services collectifs mixtes caractérisés par une forte indivisibilité de la production entraîne trois conséquences néfastes pour l'allocation des ressources par un marché.

La non-rivalité nécessite une *modification des conditions d'allocation optimale* des ressources, qui se concrétise au niveau de la détermination de la demande totale d'un service collectif. Le lecteur sait que pour un bien privé, on détermine la demande totale en additionnant horizontalement la quantité demandée par les agents économiques à un prix donné, chaque demandeur étant en mesure de choisir la quantité de façon à égaliser leur évaluation marginale avec le prix qui leur est imposé par le marché. Cette procédure provient du fait que la quantité produite, qui sera déterminée par confrontation entre la demande et l'offre, doit être partagée entre tous les demandeurs.

Pour les services collectifs, en revanche, il n'est pas nécessaire d'envisager le partage de la quantité produite, car la quantité offerte est, en raison de la non-rivalité, disponible pour tous. On considérera au contraire le bénéfice total produit par n'importe quelle quantité du bien, ce qui nous amène à déterminer la demande totale par addition verticale du bénéfice retiré par les demandeurs en fonction de la quantité disponible. A l'instar du bien privé, la quantité optimale est déterminée par confrontation entre la demande totale et la courbe d'offre. La non-rivalité soulève cependant un problème de tarification, qui relève de la dimension de justice redistributive. Si le coût marginal de production est réparti également entre les utilisateurs, ceux-ci ne pourraient pas maximiser leur bien-être individuel car la nature du service collectif les empêche de choisir la quantité consommée de façon à égaliser leur satisfaction marginale avec le prix. Pour éviter cela, il conviendrait de pouvoir moduler le prix individuellement, de façon à imposer à chaque contribuable un prix correspondant à la satisfaction qu'il retire de la quantité offerte à tous. Remarquons que cet enseignement constitue la clé de voûte du principe d'équivalence selon lequel le fardeau fiscal devrait être réparti entre les individus selon le bénéfice qu'ils retirent des prestations de l'Etat, principe qui est concurrent avec celui de capacité contributive.

La deuxième – mais de loin la plus importante – conséquence des services collectifs purs réside dans l'influence qu'ils exercent sur le comportement des agents économiques. En raison de la double caractéristique de non-rivalité et de non-exclusion, les individus peuvent utiliser un service collectif *sans avoir à exprimer concrètement leurs préférences* au moyen du paiement d'un prix en échange du droit d'en bénéficier. Parce que les individus peuvent en jouir librement et parce

qu'une personne supplémentaire peut en bénéficier sans engendrer des coûts de production additionnels, les individus sont placés dans une position qui leur permet de ne pas révéler complètement ou du tout leurs préférences ; en d'autres termes ils peuvent se comporter en toute légalité comme des passagers clandestins ou des resquilleurs. En outre, les individus sont enclins à jouir du bien jusqu'à satiété, et par conséquent à utiliser exagérément les ressources, parce qu'ils ne sont pas confrontés au paiement obligatoire d'un prix pour obtenir le droit d'en jouir. Cette situation a, de toute évidence, des conséquences sérieuses, voire fatales, pour l'allocation des ressources par le marché. Si les individus n'ont pas à manifester leur intérêt pour un bien en acceptant de payer le prix demandé, comment pourrait-on en effet connaître leur vraie demande pour ce bien ? En tout cas, un marché décentralisé n'y parvient pas. La présence de services collectifs est par conséquent à l'origine d'une grave déficience dans le fonctionnement des marchés : un marché fonctionnant entièrement librement n'est pas capable de produire une allocation optimale des ressources ; à la limite, il est même totalement incapable d'assurer l'approvisionnement en services collectifs.

Même si l'exclusion ne pose pas de problème, ce qui est le cas avec toute une gamme de services collectifs mixtes, l'indivisibilité de l'offre mentionnée ci-dessus est à l'origine d'un troisième handicap pour l'allocation optimale des ressources. Lorsqu'il y a gain à l'échelle, et donc rendements croissants, l'application d'un prix d'exclusion satisfaisant les conditions d'allocation optimale, c'est-à-dire égal au coût marginal, entraîne inévitablement une *situation déficitaire*, car le coût moyen est supérieur au prix. Cette situation liée aux conditions de production est évidemment à l'origine d'un dysfonctionnement du marché car une entreprise privée ne cherchera qu'à maximiser son profit (minimiser ses pertes), en faisant fi de l'allocation optimale des ressources du point de vue de la collectivité. Dans un optique dynamique, cette industrie est spontanément poussée vers la monopolisation tant que l'augmentation de la production permet une diminution des coûts unitaires ; on parle alors de *monopole naturel*. Les rendements croissants appellent une intervention de l'Etat qui peut prendre diverses formes entre deux extrêmes : contrôler le pouvoir monopolistique de l'entreprise privée ou produire lui-même la prestation. Dans ces deux hypothèses cependant, la couverture publique du déficit d'exploitation entraîne presque inévitablement une distorsion, et donc un gaspillage de ressources, au niveau du financement de l'Etat.

## 2.4 Les externalités

Les externalités, que l'on désigne aussi par les termes d'effets externes, ou encore d'économies ou de déséconomies externes, sont des bénéfices ou des coûts produits par une activité de production ou de consommation

qui profite ou affecte des agents économiques tiers, sans que ceux-ci, respectivement, aient à payer un dédommagement ou ne soient compensés pour le tort subi. La route de montagne améliorée pour permettre la construction d'un barrage et qui profite à tous les habitants de la vallée ; l'instruction supérieure qui profite non seulement à ceux qui la suivent, mais à toute la communauté, sont des exemples classiques d'externalités positives. Les nuisances (pollution de l'air, de l'eau et du « silence ») produites par des activités de production ou de consommation sont des déséconomies externes.

Les externalités ont fondamentalement les mêmes caractéristiques que les services collectifs. Elles témoignent d'une non-rivalité de la consommation puisque l'activité produit simultanément le bien désiré et un bénéfice ou un coût supplémentaire, qui concerne des agents économiques tiers. Il y a également non-exclusion : d'une part, l'auteur d'une économie externe n'a pas le moyen de se faire dédommager par les bénéficiaires, qui peuvent donc en profiter librement ; d'autre part, les victimes d'une nuisance ne peuvent se faire compenser pour le dommage subi alors que les auteurs de la nuisance n'ont pas à la prendre en compte dans leurs coûts. En d'autres termes, les externalités créent une interdépendance entre les fonctions de production ou d'utilité des agents économiques puisque l'activité d'un agent économique s'impose dans la fonction de production ou de consommation de tierces personnes sans que ces dernières puissent avoir un contrôle sur cet élément supplémentaire.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la présence d'effets externes soit à l'origine d'un mauvais fonctionnement des marchés. Pourquoi donc les agents responsables d'une économie externe en tiendraient-ils compte dans leur calcul économique s'ils n'ont pas la possibilité d'exploiter financièrement cet avantage qu'ils apportent à d'autres ? de même, pourquoi les auteurs d'une déséconomie externe en tiendraient-ils compte dans leur calcul puisqu'ils n'ont pas à en subir eux-mêmes le coût ? En conséquence, la présence d'externalités est à l'origine, si elles sont positives, d'une sous-production, et, si elles sont négatives, d'une surproduction et/ou d'un effort insuffisant de ménagement de l'environnement. Le fait que les décisions soient ainsi prises sur la base d'un nombre incomplet de paramètres entraîne des conséquences tout à fait comparables à la non-révélation des préférences à l'égard des services collectifs, soit un fonctionnement imparfait des marchés décentralisés.

## 2.5 Les biens sous tutelle (méritoires)

Dans la littérature, une troisième catégorie de biens a été examinée, *les biens sous tutelle ou méritoires*. Il s'agit de biens dont les pouvoirs publics, directement ou indirectement, contrôlent et limitent, ou au

contraire obligent l'offre ou l'utilisation, parce qu'ils présentent à leurs yeux respectivement des mérites ou des démérites. L'autorité publique joue ainsi un rôle de tutrice des consommateurs ; elle recourt pour cela à son pouvoir de coercition afin d'imposer aux individus des choix qu'elle estime bons pour eux. Les biens mis sous tutelle ne présentent pas nécessairement un caractère de non-rivalité ou de non exclusion, mais ils ont une nature telle qu'il apparaît inapproprié d'abandonner entièrement leur affectation au marché. Des biens peuvent être mis sous tutelle pour leurs mérites lorsque l'Etat a de bonnes raisons de croire que les individus ne seraient pas disposés à y affecter de leur propre chef suffisamment de ressources (éducation, vaccination, port obligatoire de la ceinture de sécurité, etc.). D'autres le sont pour leurs démérites lorsqu'il est reproché aux individus d'abuser de leur consommation (boissons alcooliques, tabac ou stupéfiants, etc.).

Alors qu'elle se comprend aisément dans une approche organique de l'Etat, la place des biens sous tutelle est plus difficile à justifier dans une conception de l'Etat fondée sur les individus. Néanmoins deux lignes d'arguments peuvent être développées en leur faveur. La première (5) (6) admet que les préférences des individus peuvent dans certaines conditions être faussées par leur ignorance ou leur irrationalité, ce qui, le cas échéant, engendre une divergence entre les préférences des individus, telles qu'elles s'expriment sur un marché ou politiquement, et leur véritable intérêt ou bien-être. La seconde justifie les biens sous tutelle par leur caractère de service collectif ou, ce qui revient pratiquement au même, l'importance des effets externes qu'ils dégagent. Dans cette optique, l'alcool, le tabac seraient mis sous tutelle parce que non seulement les individus qui en consomment, mais la société tout entière subissent le coût économique de l'alcoolisme et du tabagisme. Dans ce cas, le concept n'a guère d'intérêt puisqu'il s'agit d'une situation traditionnelle d'externalités prises en compte (7).

## **2.6 Lacunes du marché, échange volontaire et intervention de l'Etat**

Nous avons donc vu que les services collectifs et les externalités sont à l'origine d'un fonctionnement déficient des marchés décentralisés et par conséquent d'une allocation non-optimale des ressources. Dans les années cinquante et soixante, lorsque la théorie s'est le plus fortement développée, on a pu distinguer chez bon nombre d'auteurs un biais en faveur d'une intervention publique lorsque le marché ne produisait pas spontanément une allocation optimale des ressources, sans que soient toujours étudiées soigneusement les solutions alternatives possibles ou les éventuelles déficiences des processus de décision politiques.

Or, en 1919 déjà Lindahl (8) avait développé une théorie de l'échange volontaire par laquelle il examinait la possibilité d'un marchandage entre deux individus pour déterminer le volume de dépenses publiques à produire et la répartition de leur financement entre les individus. Il avait montré que par un échange volontaire, les individus pouvaient aboutir à une entente sur l'offre de services collectifs sans aide de l'Etat. Depuis les années soixante, de nombreux auteurs se sont intéressés à la négociation susceptible de s'instaurer entre un petit, voire un grand nombre de personnes concernées, et de favoriser une révélation des préférences suffisante pour assurer une certaine production, voire une production optimale, d'un service collectif. Il en ressort que sous certaines conditions, un échange volontaire, c'est-à-dire reposant sur l'action spontanée d'individus, peut partiellement ou totalement compenser les carences du marché.

L'inconvénient de ces modèles est qu'ils occultent le processus itératif qui mène à la solution d'équilibre. Plus récemment, toute une série de modèles ont été développés pour examiner sous quelles conditions les individus pourraient être incités à ne pas se comporter en resquilleurs. Si intéressantes qu'elles soient, ces recherches posent cependant des conditions très strictes et se fondent sur des postulats très restrictifs ; il est donc difficile d'en tirer un enseignement sur le plan opérationnel. Il n'en demeure pas moins que l'on sait que les lacunes du marché provoquées par les services collectifs peuvent souvent être résolues par un mécanisme très proche du marché d'échange volontaire. Une lacune du marché n'implique par conséquent pas nécessairement une prise en charge de l'approvisionnement par le secteur public, d'autant plus que celui-ci, comme nous le verrons, n'est pas épargné non plus par les dysfonctionnements. Mais avant de considérer le rôle du secteur public dans l'allocation des ressources, il nous faut introduire la question de la distribution des revenus car elle est aussi à l'origine de déficiences du marché qui justifient, sous certaines conditions, une intervention publique.

### **3 La distribution du revenu et de la fortune**

#### **3.1 Le marché et la distribution des revenus (et de la fortune)**

C'est un fait universel, le revenu national est plus ou moins inégalement distribué entre les personnes. En d'autres termes, il y a concentration plus ou moins forte du revenu sur les catégories de gens aisés, alors que les classes moyennes et surtout modestes, bien que beaucoup plus nombreuses, doivent se contenter d'un revenu total moindre.

Si cette inégalité de la distribution convient à certains, d'autres souhaiteraient une plus grande égalité. En fait, la distribution que l'on

observe à un moment donné dans un pays n'est pas seulement le résultat d'un mécanisme spontané, mais est influencée par une politique délibérée d'organismes privés et de l'Etat, qui s'efforcent de réduire l'inégalité et d'aider les personnes défavorisées. Cet effort trouve sa dynamique dans la divergence observée entre les jugements de valeur que la société porte en matière de distribution équitable ou juste du revenu (et de la fortune) et celle qui résulte du libre jeu des forces du marché. En d'autres termes, on reconnaît que le marché présente également des déficiences dans l'optique de la distribution du revenu et de la fortune, qui provoquent des réactions correctives d'organismes privés et suscitent également une intervention publique.

En portant l'essentiel de leur attention sur l'allocation des ressources, les économistes ont trop longtemps abandonné aux seuls politologues, sociologues et philosophes la question de la distribution du revenu (et de la fortune), bien qu'elle joue un rôle au moins aussi important sur le bien-être des membres d'une collectivité. Ce peu d'intérêt des économistes pour la question, du moins jusqu'aux années septante, s'explique en partie par le fait que la définition de la distribution équitable nécessite des jugements de valeur, qui sont en principe fournis par le système politique. Et pourtant, l'économie politique a beaucoup à apporter pour la bonne compréhension de la question : développement de mesures et recherche des causes de l'inégalité de la distribution, mise en évidence des implications de différents jugements de valeur-type en matière de redistribution, et enfin étude des moyens d'intervention et de leur interdépendance avec la recherche de l'allocation optimale des ressources. Par symétrie avec notre examen de la dimension allocative du rôle de l'Etat, nous nous concentrerons sur les déficiences du marché en matière de redistribution, ainsi que sur les corrections qui y sont apportées sur une base volontaire. Nous verrons cependant ultérieurement, qu'à l'instar de l'allocation des ressources, l'Etat se charge de renforcer cet effort de redistribution.

### 3.2 Causes de l'inégalité de la distribution

Les lacunes du marché en matière de distribution équitable du revenu (et de la fortune) se situent à deux niveaux. Le premier ensemble de causes se trouve dans ce que l'on pourrait appeler « l'antichambre du marché » ; il réside dans les *inégalités d'opportunités dues à l'inégalité de la dotation en facteurs de production*. Les individus qui interagissent sur le marché ne disposent de loin pas de conditions initiales identiques, puisqu'ils n'ont pas la même dotation en facteurs de production.

En ce qui concerne le facteur de production travail, une première source d'inégalités provient de *l'origine familiale* sur le double plan du bagage génétique et de l'environnement social et culturel apporté par les

parents. Bien qu'il ne soit de loin pas une condition nécessaire à la réussite sociale d'un individu, un « bon » bagage héréditaire et social y contribue en règle générale. La deuxième source d'inégalités d'opportunités réside dans les *discriminations* de toutes sortes qui sont faites, bien qu'à des degrés très divers selon les pays, à l'encontre des individus appartenant à certaines races ou religions, à l'égard des femmes, voire à l'égard des personnes ayant atteint un certain âge. L'élimination par voie légale et de fait de ces discriminations constitue le domaine majeur d'intervention en marge du marché.

En ce qui concerne le facteur de production capital, la jouissance d'une *fortune*, qu'elle soit de nature financière ou investie en capital physique, apporte un avantage économique indéniable à ses détenteurs. Elle constitue non seulement un facteur de production supplémentaire, qui peut être engagé en plus du travail, mais elle est en plus la source d'une discrimination favorable (accès aux meilleures écoles, avocats, médecins et appuis de personnes « bien placées »). A un moment donné, la distribution inégale du capital est une donnée, qui se situe en marge du marché ; mais à long terme, le processus de transmission et tout particulièrement d'accumulation de la fortune se déroule au moins en partie dans le cadre du marché, ce qui justifie d'étudier le rôle du marché dans la détermination du revenu.

Le deuxième niveau d'explication des sources de l'inégalité de la distribution porte directement sur le *fonctionnement du marché*. La question centrale revient à déterminer pourquoi les individus bénéficiant des mêmes opportunités (de la même dotation en facteurs) n'obtiennent pas la même rémunération. Les chercheurs ont porté leur attention principalement sur deux raisons. La première met l'accent sur *l'investissement en « capital humain »*, c'est-à-dire sur la mise en valeur de la dotation en facteur travail par la formation scolaire, universitaire, professionnelle et permanente.

Mais à ce niveau, la principale source d'inégalité réside dans le *fonctionnement imparfait des marchés*. La théorie néoclassique nous enseigne que les facteurs de production sont rémunérés en fonction de leur productivité marginale en valeur, et que, pour une qualité donnée, cette rémunération est identique pour tous. Il apparaît cependant dans la pratique que les marchés du travail, voire des capitaux, sont loin de se conformer aux marchés parfaits implicites dans cette règle de détermination de la rémunération des facteurs. A qualité égale, des différences de rémunération importantes existent dans la réalité en fonction de la région d'activité, de la branche économique, de la position dans l'organisation de l'entreprise, du pouvoir de négociation des syndicats ouvriers et patronaux, ainsi qu'en fonction de la réglementation qui régit la branche et l'activité. Même si cela est moins marqué, le même type d'influence

touche le facteur capital : il suffit de citer l'importante législation qui régit les secteurs immobilier et agricole, et qui, à certaines époques, restreignait les mouvements de capitaux.

### 3.3 Redistribution volontaire

A l'instar de ce qui se produit en matière d'allocation des ressources, la constatation que le marché présente des dysfonctionnements importants en matière de distribution équitable du revenu (et de la fortune) risque de susciter l'opinion erronée selon laquelle seuls les pouvoirs publics sont en mesure d'opérer l'effet redistributif qui est souhaité politiquement. Or, l'observation de l'état de la distribution à un moment et dans un pays donnés occulte cependant le fait qu'une certaine redistribution s'est déjà produite spontanément, c'est-à-dire sur une base parfaitement volontaire. Hochman et Rodgers (9) ont été les premiers à formaliser la question sur le plan économique et à montrer qu'une redistribution des personnes aisées vers celles dans le besoin peut être justifiée dans le cadre du critère de Pareto. Ces auteurs partent simplement de la constatation que les fonctions d'utilité individuelles sont interdépendantes et que par conséquent, accorder un don ou une aide à une personne défavorisée apporte une satisfaction non seulement au bénéficiaire, mais aussi au donateur puisqu'il est sensible à la condition sociale ou au sort d'autrui. Les personnes aisées sont donc incitées à procéder spontanément à des transferts en faveur des moins favorisés, ou, ce qui revient au même, à travailler dans des organisations bénévoles, parce qu'elles en retirent une satisfaction personnelle. A noter que le même comportement individuel pourrait inversement être expliqué par la crainte des personnes aisées d'être violemment dépossédées de leurs biens si elles ne font rien pour les plus défavorisés, ou encore par des sentiments d'obligation morale ou religieuse (10).

Cette forme spontanée de redistribution présente deux inconvénients qui en tracent les limites. D'une part, elle repose exclusivement sur l'appréciation des bienfaiteurs, alors que les personnes dans le besoin n'ont rien à dire. D'autre part, elle est sujette au phénomène du resquilleur (passager clandestin) : les donateurs potentiels sont enclins à la retenue s'ils n'ont pas l'assurance que tous ceux qui auraient les moyens de donner le font effectivement. Il apparaît donc que l'effort de redistribution spontané doit inévitablement être complété par une intervention correctrice de l'Etat afin d'éliminer les discriminations par des dispositions légales universelles, de favoriser l'investissement en capital humain dont dépend l'augmentation de l'indépendance économique des individus, et enfin de corriger les dysfonctionnements du marché, sources de rentes de situation ou au contraire de traitements défavorisés.

## 4 Des lacunes du marché au rôle de l'Etat

Ainsi, nous avons établi qu'une économie où toutes les décisions sont prises dans le cadre du marché ou sur la base d'ententes volontaires ne peut pas fonctionner de façon entièrement satisfaisante : d'une part l'allocation des ressources peut être source de gaspillage ; d'autre part, la distribution du revenu ne satisfait pas les options politiques majoritaires. Tirée d'une réflexion théorique, cette constatation ne permet toutefois pas de déterminer avec précision le rôle du secteur public. La réponse à cette question, objet de tant de discussions et de polémiques, est délicate pour deux raisons au moins. Premièrement, le problème ne se pose pas sous la forme d'une simple alternative privé-public : diverses solutions existent dans le cadre même du secteur privé, à cheval entre les deux secteurs sous la forme d'organisations privées à but non lucratif, ainsi que dans le cadre même du secteur public. Secondement, après avoir amélioré notre bagage de connaissances grâce à la mise en évidence des lacunes du marché, il serait erroné d'admettre que le secteur public, et en particulier le processus de décision politique, fonctionnerait lui sans faille. Il convient donc de poursuivre les investigations en étudiant avec le même soin le fonctionnement des processus de choix collectifs ou publics et les dysfonctionnements des gouvernements et autres organisations non-marchandes. Mais au préalable, il faut étudier si l'extraordinaire accroissement de l'activité du secteur public depuis le début du siècle est dû à des causes qui justifient clairement le rôle du secteur public.

### 4.1 Causes de la croissance du secteur public

Les causes de la croissance du secteur public sont nombreuses et variées. Plusieurs hypothèses s'attachent à mettre en évidence un lien de causalité entre certains événements économiques ou sociaux et le besoin d'une réponse publique. En particulier, le phénomène de croissance économique caractérisé par l'augmentation de la population, le progrès technique, l'industrialisation et l'urbanisation est à l'origine d'une demande accrue de prestations dans les domaines de la sécurité (police, justice, service du feu), des infrastructures (routes, chemins de fer, transports urbains, approvisionnement en eau, gaz, électricité), de l'éducation et de la santé, ainsi que de la protection de l'environnement (collecte et incinération des ordures, collecte et épuration des eaux usées).

Il apparaît ensuite que les institutions gouvernementales et le comportement des hommes au pouvoir ont également contribué à cette croissance. Les deux guerres mondiales et la crise économique des années trente ont fait accepter par le peuple des augmentations de la

charge fiscale justifiées par l'effort particulier à fournir, qui n'auraient pas été tolérées en temps normal, et qui ont perduré au-delà de la crise. De même, ainsi que nous le verrons ultérieurement, il s'avère que les processus de décision démocratiques et le fonctionnement des administrations favorisent la surenchère sur les dépenses et la sous-enchère sur les recettes courantes. Pour la même raison, l'application de la théorie keynésienne, qui justifie un excédent de dépenses en cas d'insuffisance de la demande, a dévié de façon plus ou moins forte selon le pays sur un laxisme en matière de financement des dépenses publiques. Ensuite, comme la progressivité accrue des systèmes fiscaux s'est avérée très bénéfique pour les collectivités publiques durant les années soixante et septante en raison d'une accélération de l'inflation, les gouvernements n'ont guère manifesté de zèle à éviter la progression à froid, c'est-à-dire l'augmentation automatique plus que proportionnelle de la charge fiscale des contribuables liée à l'adaptation des salaires au renchérissement. Enfin, étant appelé à fournir avant tout des services intenses en main-d'œuvre, dont la demande est sensible à l'augmentation des revenus et la production moins sujette à la rationalisation technique, le coût relatif des prestations du secteur public augmente par rapport à celui des biens privés (11).

Si toutes ces hypothèses peuvent, seules ou conjointement, expliquer l'augmentation de la taille du secteur public, un examen attentif montre qu'elles ne sont ni nécessaires, ni suffisantes. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer le secteur public de pays qui ont atteint approximativement le même niveau de développement économique. Il apparaît en effet non seulement que la taille même du secteur public diffère d'un pays à l'autre, mais aussi qu'il y a d'importantes divergences quant au type de prestations qui sont offertes par le secteur public et réciproquement par des entreprises privées. Cela montre que l'ampleur et la nature de l'activité du secteur public sont pour une part importante déterminées par les conceptions politiques dominantes sur le rôle de l'Etat. Contrairement à d'autres aspects de la politique économique comme celles de commerce extérieur, de stabilisation ou de concurrence par exemple, les idéologies et doctrines politiques ont ici semble-t-il joué un rôle plus important, peut-être faute d'une connaissance analytique satisfaisante ou plus affirmée.

#### **4.2 L'analyse économique des choix collectifs et de la bureaucratie**

Quelle qu'en soit leur justification, une fois prises en charge par l'Etat, l'allocation des ressources et la redistribution des revenus, comme toute autre action de politique publique, relèvent d'un processus de décision politique. De même qu'ils ont rigoureusement étudié le fonctionnement

des marchés, les économistes appliquent désormais leurs outils d'analyse à celui des institutions et procédures de décision politiques. Le sujet traité, soit principalement la théorie de l'Etat, les règles de vote, le comportement politique, les partis, et la bureaucratie, est identique à celui de la science politique ; cependant la méthode d'analyse utilisée est celle de l'économie politique. L'interrogation fondamentale de cette extension de l'économie publique, désignée indifféremment par les termes d'analyse économique des choix collectifs ou de théorie des choix publics et de théorie de la bureaucratie, porte sur la manière avec laquelle une collectivité, formée d'une multitude d'individus, dégage sa demande de politiques publiques et avec laquelle les gouvernements y répondent par une offre de politiques publiques. Bien qu'il soit toujours un peu arbitraire de désigner un précurseur, le nom le plus fréquemment cité est celui de Wicksell, qui fut le premier à étudier les règles de prise de décision, et qui avait notamment proposé que chaque dépense publique fût financée individuellement et acceptée par un vote à l'unanimité afin de satisfaire le critère de Pareto. Mais ce n'est qu'au cours de ces trente dernières années que cette discipline a pris son autonomie grâce à des contributions peu nombreuses, mais importantes, pouvant être rangées selon deux écoles de pensée.

La première examine dans quelles conditions il est possible de passer d'un ordre de préférence individuel à une ordre de préférence social cohérent.

Pour cela, elle s'efforce de déterminer, sur un plan général, les conditions de validité et le contenu de la fonction de bien-être social, et, sur le plan particulier des dépenses publiques, elle examine la cohérence et l'optimalité de la détermination du budget par le vote.

L'origine de cette approche remonte à la mise en évidence du paradoxe du vote de Condorcet en 1785. Celui-ci peut être illustré par un exemple représentant trois votants (I, II, III), qui ont à choisir entre trois options (A, B, C). Leurs préférences sont supposées être :

Votants	Préférences		
	Maximale	Moyenne	Minimale
I	A	B	C
II	C	A	B
III	B	C	A

Si le choix collectif doit être obtenu selon la règle de la majorité simple, A est préféré deux fois à B, B une fois à A et C une fois à B. Dans ces conditions, un vote cohérent exigerait que les votants préfèrent A à C,

pourtant un vote direct entre A et C donne un résultat paradoxal car deux votants portent leur choix sur C, alors qu'un seul préfère A à C. Le paradoxe réside dans l'impossibilité de trouver un vainqueur sans équivoque puisque l'option A, qui domine dans un premier temps, est battue par C, puis cette dernière est battue par B, et B est battu par A. La probabilité d'aboutir ainsi à des décisions collectives inconsistantes dépend du nombre de votants et d'options. Pour le système de la majorité simple, elle oscille entre 6 % pour trois votants et trois options et 73 % pour une infinité de votants et d'options. Le problème de l'agrégation des préférences individuelles afin de parvenir à un choix collectif a retenu beaucoup d'attention depuis les travaux de Arrow. Celui-ci a en effet proposé, en s'appuyant sur un raisonnement axiomatique, un célèbre théorème d'impossibilité qui avance qu'aucune règle connue ou inconnue n'est en mesure de satisfaire avec certitude un certain nombre de conditions raisonnables que devrait satisfaire un système de vote (12).

Si cette approche a mis en évidence les caractéristiques importantes de la logique des choix collectifs, elle n'est pas entièrement satisfaisante car elle ignore complètement le cadre institutionnel dans lequel ces choix collectifs doivent être réalisés. C'est précisément à cette question que s'attelle l'approche dite institutionnelle. Cette approche examine comment les intérêts divergents en matière de politique publique arrivent à se concilier par l'intermédiaire des institutions politiques. Même s'il peut paraître comme une réalité transcendante par rapport aux individus et aux groupes, l'Etat doit être conçu comme un ensemble de pouvoirs dont les titulaires de fait sont les seuls véritables sujets de l'économie publique. En d'autres termes, les institutions publiques ne font que prolonger sur le plan collectif les efforts de maximisation de l'utilité des individus, ce qui, vu la nature des services collectifs, les amène toutefois à user d'une certaine dose de contrainte. A l'instar du marché, l'équilibre en matière de services collectifs demeure une situation dans laquelle chaque agent obtient ce qu'il désire compte tenu des contraintes existantes. Toutefois, l'activité politique se substitue aux variations des quantités demandées comme moyen de révélation d'une situation de déséquilibre. Le processus de recherche de l'équilibre est évidemment lui aussi de nature politique, car il est mené à bien par les autorités publiques, qui recourent pour agir aux instruments de la dépense publique et de leur financement. L'existence d'un pouvoir de coercition de la part des autorités publiques est donc reconnue et parfaitement admise ; néanmoins la décision repose effectivement sur les individus car cette contrainte n'est jamais absolue et peut être contestée par l'action politique. Ce dépassement de la théorie individualiste pure par une incursion directe dans les mécanismes politiques doit beaucoup aux travaux de Schumpeter (13), Downs (14), Buchanan et Tullock (15) ainsi que Breton (16).

La façon sans doute la plus parlante de présenter le fonctionnement des systèmes politiques est, par analogie avec le marché, d'examiner l'expression de la demande de la part des citoyens, ainsi que l'offre de l'Etat en réponse à cette demande. Selon Downs et Breton, c'est la coercition que tout individu subit lorsqu'une ou un ensemble de politiques publiques ne lui apportent pas une satisfaction correspondant à sa participation financière qui l'incite à manifester sa *demande de politiques publiques*. Il utilisera pour cela les différents moyens d'action politique à sa disposition tels que l'action collective au travers des partis, des groupes de pression, l'action individuelle qui va de la lettre aux ajustements économiques individuels, et bien sûr l'élection et le vote. Dans une démocratie représentative, les individus jugent les politiques offertes en comparant le flux d'utilité (de bénéfice) qu'ils reçoivent du gouvernement en place avec celui qu'ils croient pouvoir recevoir si le parti (ou une coalition) d'opposition dirigeait le gouvernement, et ils votent en conséquence.

Buchanan et Tullock ont de leur côté exploré les facteurs pris en compte par les individus pour choisir, au niveau constitutionnel, la règle optimale de vote. Il s'agit, pour un individu quelconque :

- des *coûts externes probables* qui lui sont imposés par n'importe quel autre individu membre d'un groupe habilité à entreprendre une action pour la collectivité ; situé à un maximum si une seule personne est autorisée à décider pour la communauté, ce coût est d'autant plus faible qu'une forte proportion des membres de la collectivité est appelée à se prononcer par la règle de vote et tombe à zéro avec la règle de l'unanimité ;
- le *coût de la décision* dû au temps et à l'effort nécessaires pour y parvenir, qui est d'autant plus élevé que la règle de vote est proche de celle de l'unanimité.

Confronté à ces deux fonctions de coût, un individu s'efforcera de choisir la règle de vote qui en minimise le coût total. Ces auteurs montrent qu'un individu acceptera d'autant plus aisément une règle de décision non extrême qu'il est soumis au « voile de l'ignorance », c'est-à-dire ne connaît pas avec certitude les choix futurs auxquels s'appliquera la règle de décision, et que sa position dans le groupe est multidimensionnelle, les clivages de race, de langue, de fortune ou de territoire ne se recoupant pas systématiquement. Par ailleurs, la pratique de l'échange de vote, qui s'instaure entre les individus ou leurs représentants dès que plusieurs décisions sont à prendre dans le temps, forcent les individus à révéler l'intensité de leurs préférences.

Dans les démocraties semi-directes ou représentatives, *l'offre de politiques publiques* est assurée par le ou les partis au pouvoir et le

gouvernement qu'ils supportent, ainsi que par l'administration publique. Pour saisir correctement le comportement des hommes politiques et des fonctionnaires, il importe de réaliser qu'ils ne cherchent pas en priorité le bien commun ou l'intérêt général ; à l'instar des individus et des entrepreneurs, ils s'efforcent au contraire de toujours tirer le meilleur parti de leur propre situation dans l'exécution de la fonction qui leur est confiée. La fonction d'utilité d'un homme politique contient pour l'essentiel deux types d'arguments :

- la probabilité de réélection (ou d'élection),
- un ensemble d'arguments personnels portant sur des avantages particuliers en matière de gains pécuniaires, de pouvoir, d'image laissée à la postérité, ou encore de réalisation de convictions personnelles, etc.

C'est en particulier à Schumpeter et à Downs que l'on doit d'avoir mis en évidence que les politiciens cherchent sans cesse à satisfaire les préférences individuelles pour assurer leur réélection. En d'autres termes, les partis proposent des politiques afin de gagner les élections, plutôt que de gagner les élections afin de formuler des politiques. Ceci n'empêche pas les élus d'avoir un espace de liberté dont l'importance dépend de la majorité dont ils disposent d'une part et de la faculté d'oubli des citoyens pour les décisions impopulaires prises dans le passé d'autre part.

Ainsi, alors que les citoyens sont des demandeurs, qui manifestent leurs préférences en matière de politiques publiques, les partis politiques peuvent être assimilés à des entrepreneurs potentiels pour la production de ces politiques. Dans ce contexte, la position de l'électeur *médian* joue un rôle déterminant. Il est en effet possible de démontrer que si les préférences des citoyens se répartissent selon une distribution unimodale gauche-droite, le candidat, ou le parti dans un système à deux partis, le plus proche de la position médiane recevra le plus grand nombre de voix, car les votants sont incités à se prononcer en faveur du candidat le plus proche de leur position préférée.

Si les décisions relatives à l'offre de politiques publiques sont prises par les partis politiques, elles sont toutefois influencées, parfois fortement, par les *fonctionnaires* chargés de les élaborer et de les appliquer. Ceux-ci cherchent en effet aussi à maximiser leur fonction d'utilité : fondamentalement, ils aspirent à une augmentation de leur revenu, de leur pouvoir, de leur prestige, ou alors à une plus grande facilité de gestion grâce à un accroissement de la taille de leur bureau, qu'elle soit mesurée en nombre de fonctionnaires subordonnés ou en budget alloué. Pour que les décisions prises par les gouvernements soient à leur avantage personnel, les bureaucrates usent et abusent de diverses stratégies : sous-estimation des coûts et exagération des bénéfices, rétention ou

transformation des informations à l'égard de leurs supérieurs ou des ordres des supérieurs à l'intention des subordonnés, préférences pour des solutions plus complexes et perfectionnées pour pallier les carences des pratiques administratives en vigueur, préférences pour les transferts en nature plus intensifs en travail par rapport aux transferts monétaires, ou encore utilisation habile des réseaux de relations avec les politiciens et d'autres fonctionnaires pour faire avancer leurs projets. C'est pourquoi le fonctionnement des bureaucraties, et notamment leur forte propension à s'étendre et à favoriser des solutions compliquées et coûteuses doit être l'objet d'autant d'attention que celui des systèmes politiques.

Les politiciens et fonctionnaires ne peuvent pas maximiser leur fonction d'utilité sans limites, mais sont soumis à diverses contraintes. Le gouvernement en particulier doit s'efforcer de réduire autant que possible la coercition que sa politique impose aux électeurs dont les voix sont décisives. Pour y parvenir, il usera de différents moyens : à titre d'illustration, citons la stratégie consistant à offrir des blocs de politiques car cela permet de compenser les effets défavorables des politiques impopulaires par d'autres au contraire très populaires.

Sans que nous soyons entrés dans les détails, le lecteur a pu entrevoir que les politiques publiques peuvent parfaitement être expliquées, comme la production d'un bien privé, par la rencontre entre une demande et une offre de politiques ; la première est exprimée par les citoyens, qui s'efforcent de minimiser la coercition que leur impose une combinaison prestations-charges financières qui leur déplaît, et la seconde est assurée par les politiciens et les fonctionnaires, qui sont obligés de satisfaire en grande partie la demande s'ils veulent pouvoir réaliser leurs objectifs personnels.

## 5 Lacunes des gouvernements

Il est temps de reprendre le raisonnement qui nous a conduit jusqu'ici. Dans un premier temps, nous avons vu que, dans certaines conditions, le fonctionnement des marchés présente des lacunes plus ou moins sérieuses qui, dans la mesure où elles ne peuvent pas être compensées par des solutions volontaires, justifieraient en principe une intervention publique (sans pour autant préciser avec exactitude dans quelles conditions). Dans un second temps, nous venons d'esquisser comment les systèmes politiques se substituent au marché pour déterminer la demande et l'offre de politiques publiques.

Si l'on arrêta là notre raisonnement, cela reviendrait à admettre implicitement que l'allocation des ressources et la distribution du revenu

seraient, comme par enchantement, tout à la fois optimale et équitable sitôt que la responsabilité en serait confiée à un gouvernement. Or, tout observateur impartial se rend compte à l'évidence que les processus de décision collectifs propres au secteur public sont caractérisés eux aussi par des dysfonctionnements. Pourtant, ce n'est que depuis très peu de temps que des chercheurs portent attention à cette question. Certes, un chef de file de la pensée en la matière comme Buchanan avait sonné l'alerte en démontrant le dysfonctionnement des processus de décision politiques au niveau macro-économique de l'engagement de la politique budgétaire et de l'endettement public. Par ailleurs, de nombreux chercheurs comme Borchering, Frey et Pommerehne, pour ne citer que les plus connus, ont contribué à comparer, à l'aide d'analyses empiriques, l'efficacité de la production de certaines prestations offertes respectivement par des entreprises privées et publiques. Néanmoins, c'est à Wolf que l'on doit la première tentative d'élaborer une véritable théorie des lacunes des organisations non marchandes (17).

Suivant une procédure analogue à celle utilisée pour identifier les lacunes du marché, Wolf commence par déterminer les caractéristiques de la demande et de l'offre de prestations non marchandes susceptibles de provoquer des lacunes gouvernementales.

Du côté de la *demande*, il y en a essentiellement trois.

▪ *Le fonctionnement des systèmes politiques* constitue un terrain favorable, en particulier pour les raisons suivantes :

- le jeu des récompenses politiques favorise les parlementaires et les membres du gouvernement qui font état d'un problème et proposent des solutions, sans avoir à assumer la responsabilité de les appliquer ; il avantage également les politiciens qui proposent une prestation publique nouvelle ou améliorée par rapport à ceux qui proposent une plus grande retenue de la part de l'Etat ;
- la myopie, c'est-à-dire la forte préférence pour le présent des hommes politiques, est incompatible avec la vue à long terme nécessaire pour analyser et résoudre un problème particulier ;
- la perception par le public des lacunes du marché a fortement augmenté depuis les années trente, notamment parce qu'elle a été exacerbée par les médias, ce qui a favorisé l'éclosion et le renforcement de toute une série de groupements (féministes, consommateurs, écologistes, antinucléaires, etc.) qui ont poussé pour que des mesures législatives et réglementaires soient prises ;
- la doctrine socialiste de l'époque enseignait que l'Etat avait tous les moyens de résoudre les lacunes du marché.

▪ *Le mode de financement des prestations publiques* par l'impôt ou l'emprunt tend à dissocier les citoyens qui reçoivent les bénéfices de ceux

qui payent les coûts de programmes gouvernementaux. Pour la plupart des prestations publiques, les bénéficiaires d'un programme sont concentrés sur un groupe particulier alors que son coût est réparti largement sur le public, ce qui crée pour les utilisateurs une fausse illusion de gratuité ; de plus, le libre accès à ces prestations encourage chacun à les consommer jusqu'à satiété.

▪ *L'amélioration du niveau de vie* due à la croissance du produit national provoque une augmentation plus que proportionnelle de la demande de prestations publiques. En effet, les transferts, les prestations à but redistributif ou culturel et certaines autres prestations non-marchandes ont une élasticité-revenu de la demande non seulement positive, mais encore souvent supérieure à un. En revanche, une hausse des impôts ou des coûts unitaires de production des prestations publiques exercent un effet dissuasif sur la demande.

Du côté de l'offre, trois caractéristiques fournissent un bouillon de culture favorable à l'apparition de lacunes gouvernementales.

▪ En théorie, comme en pratique, il est particulièrement difficile de *définir et de mesurer la production*, et cela pour deux raisons au moins : d'une part, il ne s'agit le plus souvent que de biens intermédiaires qui servent à satisfaire une demande finale ; d'autre part, leur qualité est difficile à évaluer. Les dépenses en matière d'éducation en fournissent une excellente illustration. C'est pourquoi, les statisticiens et autres observateurs se contentent presque toujours de mesurer la production sur la base des dépenses engagées, ce qui implique que « plus » est nécessairement « mieux ».

▪ *La nature de la production publique* peut être la cause de déficiences pour deux raisons au moins :

- la position de monopole dans laquelle se trouve en règle générale l'instance responsable ne permet pas de comparaison sur la qualité et l'efficacité de la production ;
- la technologie servant à produire des biens non-marchands est très mal connue, ou assortie de grandes incertitudes. L'exemple de l'éducation à nouveau parle de lui-même.

▪ *Faute de contrainte de profit*, ou au moins de clause de fermeture ou de faillite, permettant d'évaluer la performance des organisations gouvernementales, l'élimination quasi automatique des mauvaises organisations n'est pas assurée, contrairement à ce qui se produit sur un marché.

▪ A l'instar de la demande, l'offre de prestations publiques tend à augmenter lorsque les *revenus publics gonflent*, à la suite d'une augmentation des

taux d'imposition, de la croissance économique ou encore de la progression à froid, car les politiciens savent toujours comment absorber les ressources financières supplémentaires.

Comme sur les marchés, il y a bien un mécanisme d'ajustement entre la demande et l'offre de prestations gouvernementales ; cependant, parce que ce dernier repose presque entièrement sur le système politique, le risque de déséquilibres chroniques est nettement plus élevé en raison de la longueur des délais de réaction, de la formation de coalitions et de la pratique de l'échange de votes. Cet ensemble de caractéristiques de formation de la demande et de l'offre sont la cause de *quatre lacunes gouvernementales*.

- *Séparation entre coûts et revenus* : les activités non marchandes suppriment le lien, essentiel pour le fonctionnement des marchés, entre le coût d'une prestation et le revenu pour la financer, car celui-ci est tiré des impôts ou de toute autre source qu'un prix de vente. Il en résulte une séparation entre l'adéquation et la valeur de la production gouvernementale et son coût. Dans ces conditions, le risque est grand que des ressources superflues soient engagées et/ou que l'offre de prestations soit supérieure à ce que la déficience du marché justifierait. En d'autres termes, il est probable que la production se fasse avec des coûts redondants (inefficiacités X ; voir 7.2 ci-dessous), par conséquent à l'intérieur de la frontière des possibilités de production, et que toutes les possibilités d'amélioration technologique de la production ne soient pas exploitées, car les coûts de l'immobilité sont bas et les gains dus au changement très incertains.
- *Règles et standards internes* : faute de pouvoir se référer comme les entreprises privées à des indicateurs de performance directs tels que la part de marché et les profits, les organisations publiques doivent développer tout un ensemble de règles et de standards afin de guider, réglementer et évaluer leur performance, ainsi que celle de leur personnel. En quelque sorte, les organisations gouvernementales doivent se fixer des objectifs internes, ce qui correspond selon Arrow à une version interne du système des prix. Cependant, comme elles n'ont pas la possibilité, contrairement aux organisations privées, de relier ces standards à la situation du marché, les règles et standards édictés n'ont pas un lien clair et fiable avec les buts publics qu'ils sont censés promouvoir. Le risque est alors grand que les premiers entrent dans la fonction d'utilité que le personnel cherche à maximiser, d'où l'apparition de divergences entre les résultats effectifs et ceux socialement désirés, avec pour conséquence un gonflement des coûts et une réduction du niveau de la production réelle. Parmi les règles internes qui se sont ainsi imposées dans les organisations publiques, citons en particulier la

conviction selon laquelle la taille du budget est la meilleure mesure de la performance et que la solution la plus nouvelle et la plus complexe est toujours préférable (le lecteur n'aura aucune peine à trouver de lui-même des exemples dans le domaine des hôpitaux, de la défense, voire de la construction de bâtiments publics).

- *Externalités dérivées* : l'intervention gouvernementale en vue de corriger des lacunes du marché peut entraîner des effets externes positifs ou négatifs dans des domaines souvent éloignés de celui où la politique devait opérer. Ces externalités sont proches de celles rencontrées sur les marchés en ce sens qu'elles échappent à l'organisation qui les produit et qui ne peut par conséquent pas les prendre en compte dans ses calculs. La politique de soutien des prix agricoles opère par exemple un effet externe imprévu lorsqu'elle provoque des excédents de production dont on ne peut se débarrasser qu'en engageant des sommes substantielles.

- *Injustices distributives* : même si cela peut paraître paradoxal, les activités publiques engagées pour réduire les iniquités du marché ou simplement pour remédier à d'autres déficiences du marché peuvent être elles-mêmes à l'origine d'iniquités redistributives. Alors que dans le cadre du marché les injustices sont avant tout liées au revenu et à la fortune, celles produites par les organisations gouvernementales sont attachées au pouvoir qui est donné à certains d'exercer une autorité sur les autres (assistants sociaux, fonctionnaires de la sécurité sociale, préposés à l'examen des dossiers de réfugiés, taxateurs, policiers, enseignants, etc.). Certes, le pouvoir discrétionnaire qui leur est conféré peut être exercé avec scrupule, compassion et compétence, mais cela n'est pas obligatoirement le cas. Dans la réalité, les cas de traitement inéquitable sont nombreux à la suite de décisions arbitraires ou témoignant d'un favoritisme certain, ou alors en raison de chicanes et lenteurs bureaucratiques dans la prise de décision, sans oublier les risques d'abus de pouvoir ou de corruption de fonctionnaires.

## 6 Lacunes des gouvernements et décentralisation gouvernementale

Jusqu'ici, nous avons volontairement négligé le fait que l'Etat ne forme pas une entité unique, mais est divisé en une multitude de collectivités publiques différentes. D'un point de vue constitutionnel, il est usuel de distinguer entre deux régimes :

- *L'Etat unitaire*, selon le modèle de la France ou de la Grande-Bretagne, formé d'un gouvernement national souverain et d'une multitude de

gouvernements locaux qui ne bénéficient que de peu de compétences propres ;

- *L'Etat fédéral* dans lequel des gouvernements souverains régionaux, que nous désignerons par la suite comme des cantons, coexistent avec le gouvernement national ou fédéral et les collectivités locales. Certains, comme les Etats-Unis et la Suisse, sont le fruit du regroupement au fil du temps d'Etats souverains, alors que d'autres, comme la République fédérale d'Allemagne, sont le produit d'une volonté délibérée de partager le pouvoir de décision.

L'économiste porte autant d'intérêt au fait même de la décentralisation qu'à la nature du système – unitaire ou fédéral. Sous la désignation de décentralisation gouvernementale (ou de fédéralisme fiscal si l'attention se limite aux pays fédéralistes), il examine les avantages et inconvénients, ainsi que l'application, de la décentralisation gouvernementale.

## **6.1 Justifications et limites de la décentralisation gouvernementale**

Le degré approprié de décentralisation peut être examiné à la lumière des trois fonctions de l'Etat. La fonction de stabilisation étant traitée dans un autre chapitre, nous ne nous y arrêtons pas, non sans avoir toutefois affirmé qu'elle se prête mal à une décentralisation des responsabilités, en particulier lorsque l'Etat central n'a pas une position dominante par rapport à l'ensemble du secteur public.

La principale justification d'une décentralisation se situe au niveau de *l'allocation des ressources*. Pour une multitude de raisons d'ordre culturel, social, religieux et géographique, les besoins et les préférences des individus diffèrent significativement d'une région, voire d'une localité à une autre. Confier l'essentiel des choix à un gouvernement central contribue à une uniformisation de la quantité et de la qualité des prestations publiques dans l'ensemble du pays, alors qu'il serait souhaitable de les adapter aux préférences des habitants de chaque collectivité. Il en résulte une mésallocation des ressources parce que la solution qui est imposée à tous en vertu du système de décision majoritaire s'écarte des préférences d'un nombre beaucoup plus important de personnes que si elle était choisie indépendamment au niveau de chaque commune ou canton. La théorie de l'électeur médian nous enseigne que la décision devrait être prise au niveau local ou régional lorsque leur électeur médian y a une opinion différente de celle de l'électeur médian au niveau national.

Une décision décentralisée présente d'autres avantages. Tout d'abord, elle est susceptible de contribuer à une plus forte participation

des citoyens, et par conséquent d'assurer une expression plus fidèle de leurs goûts et besoins. Ensuite, elle favorise une meilleure prise de conscience du coût financier des programmes de dépenses, car elle réduit le risque d'illusion selon lequel le coût d'une dépense supplémentaire serait payé par « les autres » ; en d'autres termes les contribuables exercent un contrôle plus immédiat sur les bénéficiaires. De même, les administrations sont plus petites, ce qui réduit les dysfonctionnements bureaucratiques. En outre, la conduite de politiques propres dans chaque collectivité permet à ceux qui sont trop mécontents de se déplacer dans une autre collectivité. Enfin, la décentralisation devrait favoriser l'expérimentation et l'innovation, c'est-à-dire le recours à des solutions inédites.

Il va sans dire qu'en raison de leur nature, tous les services collectifs ne peuvent pas être affectés à une collectivité locale. On distingue grossièrement trois catégories en fonction de la portée de leurs effets de débordement. A un extrême, nous trouvons les *services collectifs nationaux* dont les bénéfices sont répartis de façon égale entre tous les habitants d'un pays. Une collectivité locale ou régionale ne peut guère les fournir car elle ne pourrait pas se faire dédommager par les collectivités voisines pour les effets bénéfiques que son effort leur apporte. Tel est typiquement le cas de la défense nationale et des mesures redistributives. A l'autre extrême, nous avons les *services publics locaux*, qui sont consommés également par tous les habitants de la localité. L'éclairage public ou la police communale par exemple profitent presque exclusivement aux habitants de la commune qui les fournit. Chaque collectivité est par conséquent en mesure de produire la quantité optimale, non seulement à son niveau, mais encore du point de vue de l'ensemble des communautés. Entre deux, nous rencontrons une immense variété de services dont les bénéfices s'étendent au-delà de la municipalité et portent parfois jusqu'à l'échelle nationale, mais qui sont consommés de façon très inégale. Parmi ces *services collectifs régionaux*, nous trouvons par exemple les biens et manifestations culturelles, l'instruction supérieure, les transports par route ou chemin de fer et les postes et télécommunications. Tous ces services profitent à des populations situées dans plusieurs collectivités, voire à tout le pays, mais de façon très variable d'une personne à l'autre. Un approvisionnement local risque fort d'être insuffisant, à moins que la localité soit de très grande taille. Tout une gamme de solutions institutionnelles peuvent être envisagées pour contribuer à une bonne internalisation des effets externes :

- ententes intercommunales, voire regroupement politiques, dans le but d'internaliser les effets externes ;
- intervention du gouvernement national par le biais de subventions pour garantir un niveau de prestation minimal, voire approvisionnement par le gouvernement national ;

- et enfin, solution fédéraliste consistant à donner à un gouvernement souverain intermédiaire, le canton, la compétence d'offrir toute une série de services collectifs.

Le degré optimal de décentralisation dépend donc essentiellement de deux facteurs contradictoires. D'une part, la nature des services collectifs tend à privilégier un niveau de compétence élevé de façon à internaliser tous les bénéfices externes. D'autre part, les différences de préférences d'une communauté à l'autre plaident pour un processus de décision aussi proche que possible des citoyens, afin de minimiser la coercition. A l'instar du choix entre responsabilité publique ou privée, la meilleure solution exige finalement un examen de cas en cas. Néanmoins, le conflit entre ces deux critères montre pourquoi la solution fédéraliste constitue dans de nombreux cas un très bon compromis.

Le rôle *redistributif* de l'Etat, en revanche, plaide plutôt pour une solution centralisée. Certes, une politique redistributive conduite au niveau local ou régional présente l'avantage d'être plus proche des besoins et des sensibilités des habitants, mais elle est handicapée par deux réalités :

- Elle risque d'être autodestructrice en faisant non seulement fuir la population aisée vers des collectivités à fiscalité plus légère, mais elle attire les personnes nécessiteuses, qui cherchent à profiter d'un niveau d'aide au-dessus de la moyenne. Cet effet dépend en particulier du degré de mobilité de la population et des entreprises. S'il est faible, une redistribution relativement importante peut être opérée au niveau local ou régional, ce qui a pour conséquence paradoxale que la politique menée pour assurer une plus grande justice verticale entraîne des inégalités horizontales, les agents économiques n'étant pas traités de la même façon selon leur domicile.
- Dans la mesure où elle influence les décisions de localisation des individus et des entreprises, elle entraîne des distorsions de l'allocation des ressources et par conséquent une charge fiscale excédentaire.

## **7 Contribution de l'économie publique au choix entre responsabilité privée ou publique**

### **7.1 A la recherche de critères de l'intervention publique**

Ainsi, on doit bien constater que tant les marchés que les gouvernements sont sujets à de sérieux dysfonctionnements en matière d'allocation des ressources et de justice redistributive. Dans ces conditions, il est naturel

que l'on se tourne aussi vers l'économie publique pour voir si elle est à même de préciser la meilleure solution institutionnelle selon les circonstances ; en d'autres termes de définir les critères de l'intervention publique.

Or, les développements qui précèdent font immédiatement apparaître qu'il n'est pas facile de répondre rigoureusement (et objectivement) à cette question. Le danger est donc immense que ces comparaisons se fondent plus sur l'idéologie de l'observateur que sur une analyse. Certes, dans le débordement d'idées qui a marqué le développement de la théorie des lacunes du marché, différents auteurs ont cherché à émettre des critères objectifs permettant de déterminer quels devaient être les domaines d'intervention de l'Etat.

Si l'on avait correctement réalisé à l'époque que les lacunes du marché pouvaient justifier une intervention publique, la possibilité d'une situation inverse fut très longtemps largement ignorée. La détermination de la meilleure solution est rendue particulièrement difficile parce que la comparaison privé/public doit non seulement être effectuée selon les deux dimensions de l'efficacité allocative (efficacité de l'échange ou de la consommation et efficacité productive ou technologique), mais encore prendre en compte les autres objectifs visés, en particulier ceux d'équité et de qualité.

## 7.2 Efficacité

La double dimension de l'efficacité allocative rappelée ci-dessus peut être illustrée à l'aide du cas du monopoleur. Celui-ci peut parfaitement produire efficacement en engageant optimalement les facteurs de production, mais il use de son pouvoir sur le marché pour vendre une quantité inférieure à un prix supérieur par rapport à la solution compétitive. Dans ces conditions, la mauvaise affectation des ressources se situe exclusivement sur le plan de l'échange. Parce que, dans le cas du monopoleur, la mésallocation des ressources reste dans des proportions modestes – bien que de façon imparfaite, le marché fonctionne –, on attachera plus d'importance aux conséquences dommageables du profit extraordinaire que les monopoleurs dégagent, au détriment des consommateurs, sur l'équité.

En revanche, cet argument ne s'applique pas lorsque la divergence entre le prix et le coût marginal requise par les conditions d'allocation optimale des ressources est due à des services collectifs caractérisés par la non-rivalité et les rendements croissants ou des externalités ; dans ce cas, c'est l'*inefficacité allocative* due à la révélation imparfaite des préférences et/ou à l'ignorance des coûts (bénéfices) externes par les agents économiques qui retiendra l'attention en priorité et qui peut justifier une intervention publique.

Le lecteur constatera que sur le plan de l'efficacité allocative (au niveau de l'échange), on ne dispose pas de critère vraiment satisfaisant de choix entre responsabilité publique et privée. Faute de pouvoir systématiquement évaluer pour chaque prestation l'ampleur de la non-révélation des préférences et/ou les conséquences sur l'allocation des rendements croissants ou des externalités, et faute de pouvoir évaluer les conséquences sur l'allocation des dysfonctionnements des gouvernements, les décisions demeureront encore longtemps de nature essentiellement politique et marquées par le poids des solutions héritées.

La complexité du choix en terme d'efficacité allocative explique, sans pour autant le justifier, pourquoi les chercheurs intéressés par la définition de critères de choix entre responsabilité privée et publique ont consacré l'essentiel de leurs efforts à la dimension technique de l'efficacité. L'impression générale suggère que le système du marché et les entreprises privées sont plus efficaces que les gouvernements ou entreprises publiques. On dispose sur ce thème de très nombreux résultats d'études comparatives sur l'efficacité productive comparée entre production publique et privée. Borcharding et ses collègues, qui ont passé en revue un cinquantaine d'études empiriques comparatives effectuées avant 1982, ont montré que dans quarante cas, la solution privée était plus efficace (18). Cette supériorité se manifesterait sur le triple plan de :

- *l'efficacité dynamique* dont dépend l'aptitude des entreprises à promouvoir la croissance économique en développant et implantant de nouvelles technologies ou de nouveaux produits ;
- *l'efficacité technologique*, au sens strict, qui porte sur l'aptitude des entreprises à employer les meilleures technologies disponibles afin de minimiser les coûts de production et/ou de maximiser la qualité ;
- *l'efficacité X* qui se réfère à l'aptitude des gestionnaires à augmenter la productivité, pour une technologie donnée, par une amélioration de l'organisation et du management, ainsi que par une augmentation de la motivation des travailleurs.

Cet écart dans l'efficacité technologique des secteurs privé et public s'explique essentiellement par la différence dans le système de récompenses et de sanctions qui agit sur les acteurs. Sur un marché, le contrôle de performance est assuré directement par les consommateurs, qui portent leur choix sur les produits ayant le meilleur rapport coût-performance. Dans le cadre du secteur public, les récompenses et sanctions sont données indirectement par un autre corps public constitué, parlement ou office de contrôle de gestion, alors que les consommateurs finals, les citoyens, ne peuvent s'exprimer qu'indirectement en usant des différents moyens d'action politiques à leur disposition.

Des études plus récentes ont cependant montré que cet avantage présumé des entreprises privées est moins évident qu'il n'y paraît de prime abord et qu'il provient en partie du fait que ces dernières n'ont pas à se préoccuper d'un objectif de redistribution ou d'un standard de qualité donné. Il semble que la pression de la concurrence ou de mesures de déréglementation jouent un rôle au moins aussi important que la responsabilité privée ou publique de la production.

### 7.3 Equité

Parmi les autres critères justifiant une responsabilité publique, le plus fréquemment cité est évidemment celui d'équité. Compte tenu de l'incapacité du marché à produire spontanément une distribution équitable des revenus, une intervention publique s'impose sans aucun doute. La fin ne justifie cependant pas tous les moyens. On ne peut en effet pas négliger le fait que les mesures redistributives ont une incidence sur l'allocation des ressources et la croissance économique : si certaines actions peuvent être favorables à la croissance du revenu national, comme les ententes salariales opérées sur une base paritaire ou celles qui visent à donner à tous un niveau de formation minimum, la plupart tendent au contraire à pénaliser la croissance parce qu'elles incitent les individus à réduire leur engagement économique. Ce conflit d'objectifs, qui a été très largement expérimenté dans les années soixante et septante, a forcé les gouvernements à adapter leurs ambitions redistributives aux possibilités économiques.

### 7.4 Qualité et/ou sécurité

Le troisième critère souvent proposé est celui de sécurité d'approvisionnement et de standard de qualité. Il a joué un rôle important, en particulier en Europe, dans l'attribution au secteur public de responsabilités telles que l'approvisionnement en eau potable, la collecte et l'épuration des eaux, la collecte et l'incinération des ordures, les transports collectifs urbains, ou encore les postes et télécommunications. Au vu de certaines mauvaises expériences faites en Europe (grève des postiers britanniques, des transports publics parisiens) et des bonnes expériences faites aux Etats-Unis avec des entreprises privées (par exemple les télécommunications), on constate que *a priori* selon lequel un approvisionnement public apporte un avantage certain en matière de sécurité et de qualité est fragile et qu'un examen plus rigoureux s'impose.

## 7.5 La variété des solutions

De la discussion qui précède, il ressort clairement qu'il n'est pas possible actuellement de formuler une batterie de critères qui permettrait de déterminer les prestations qui doivent être fournies par un gouvernement. Ce choix doit se faire tout en nuance, d'autant plus qu'il ne se présente pas sous la forme d'une simple alternative « privé/public », mais plutôt sous la forme d'une combinaison des deux solutions alternatives.

Le choix le plus fondamental porte sur *l'attribution de la responsabilité principale de la prise de décision* : admet-on qu'elle soit du ressort du marché ou la confie-t-on à un gouvernement, et de ce fait à un processus de décision politique ? Si l'on fait abstraction du cas fort rare de prestations qui feraient encore entièrement défaut, la recherche de la solution idéale implique inévitablement une réévaluation et, le cas échéant, une modification de la solution en vigueur. Il conviendra en conséquence soit de *nationaliser* ou *étatiser* des activités privées, soit de *privatiser* des activités publiques, ce qui implique le transfert de propriété du capital de l'un à l'autre.

Si le *marché* est choisi, les décisions d'allocation et de redistribution seront prises de façon décentralisée sur la base du prix ; cela ne signifie pas pour autant que l'Etat renonce à toute ingérence sur le marché puisqu'il a tout loisir de *réglementer* et contrôler son fonctionnement en recourant à tout un arsenal d'instruments juridiques, voire économiques (fiscalité dissuasive ou incitative). Toute variation du degré de contrôle de l'Etat sur le fonctionnement des marchés fait l'objet d'une politique de (dé)réglementation.

Si au contraire la solution retenue est celle de l'Etat, le degré d'étatisation dépend encore de deux décisions supplémentaires importantes :

- Un choix demeure entre *production publique et privée*. Dans la première hypothèse, l'Etat engage lui-même les facteurs de production (main-d'œuvre, capital, etc.) nécessaires à la prestation, alors que dans la seconde, il sous-traite la production à des entreprises privées qui gèrent leur activité librement dans les limites fixées par le contrat passé avec l'Etat (construction de routes, d'armes, etc.).
- Indépendamment de la prise en charge de la production, l'Etat a encore le choix entre remettre la prestation *gratuitement* au public ou la financer en tout ou partie en la *vendant*. Du point de vue de l'allocation des ressources, il serait préférable de vendre les prestations publiques : d'une part, le prix force les consommateurs à arbitrer l'utilité qu'ils retireront de cette prestation avec celle que leur procurerait d'autres biens ; d'autre part, cela les inciterait à tenir indirectement compte du coût d'opportunité attaché à leur production. Néanmoins, la commercialisation implique non seulement que l'exclusion soit possible à un

coût raisonnable, mais que l'indivisibilité de l'offre et/ou les coûts externes ne soient pas trop importants. De plus, il importe que le prix soit fixé au niveau optimal, c'est-à-dire à celui du coût marginal, ce qui implique, en cas de rendements croissants, un recours à d'autres sources de financement afin de couvrir le déficit.

## 7.6 Champs des analyses futures

Cette recherche de critères pour déterminer la meilleure organisation pour fournir à la collectivité les prestations qu'elle demande, qu'il s'agisse de biens privatifs (divisibles) ou de services collectifs, a clairement montré, s'il le fallait, que le sujet est d'une extrême complexité en raison du chevauchement de différents angles de vue et de l'extrême difficulté de mesurer, voire d'identifier, toutes les implications d'une solution. Cela explique sans peine pourquoi l'observation comparative des solutions pratiquées dans différents pays fait apparaître une très grande diversité, avec néanmoins une certaine convergence au niveau des continents ou blocs économiques. Cette complexité liée à la nature des choses ne doit cependant pas être une cause d'abandon de la réflexion scientifique et non partisane. La mise en évidence rigoureuse des lacunes du marché, puis des lacunes du politique est d'une grande utilité scientifique et opérationnelle. Simplement, il faut aller encore plus loin.

Sur le plan théorique, la ligne de recherche qui nous paraît la plus prometteuse s'éloigne quelque peu de l'étude des lacunes du marché ou des organisations non-marchandes pour se concentrer sur l'élément moteur du fonctionnement de ces organisations, soit l'élément humain. La question consiste à déterminer la forme d'organisation qui favorise l'alignement des motivations individuelles avec les objectifs sociaux. Cela conduit à développer une théorie économique des organisations. Ce domaine de réflexion, qui est né du désir de comprendre le bien-fondé d'une entreprise par rapport à l'échange sur un marché, semble parfaitement à même d'éclairer la question qui préoccupe l'économie publique.

\*

\* \*

Avec cette esquisse de la contribution de l'économie publique au choix entre responsabilité privée ou publique, nous arrivons au terme de cette présentation de l'économie publique, cette prolongation de l'économie politique dans le domaine extrêmement vaste et important des défaillances du marché et des relations économiques non marchandes. Pour le lecteur peu familier avec ce domaine, il est peut-être utile de souligner les points qui la distinguent et qui la rapprochent de l'économie politique.

D'une part, en s'intéressant aux relations non marchandes et aux dépenses publiques, l'objet de l'économie publique n'a, à première vue, plus aucune ressemblance avec l'économie de marché chère à Adam Smith ; et pourtant, par les questions qu'elle adresse, soit l'engagement optimal des ressources rares et la distribution équitable des richesses, ainsi que les outils d'analyse auxquels elle recourt, elle a exactement les mêmes préoccupations que l'économie politique.

D'autre part, alors qu'en raison de sa formalisation croissante, le qualificatif « politique » de cette discipline scientifique perdait de plus en plus sa signification, l'économie publique, en portant par nécessité une grande attention aux institutions et procédures de décision politiques, a contribué non seulement à faire redécouvrir, mais surtout à mieux comprendre l'étroite interdépendance qui existe entre les phénomènes économiques et les choix collectifs. Il n'est par conséquent pas étonnant que son champ et ses méthodes d'investigation portent sur l'un des sujets politiques les plus discutés aujourd'hui, le *rôle de l'Etat*.

### Mots clés

- Biens sous tutelle (méritoires)
- Choix collectifs
- Croissance du secteur public
- Décentralisation gouvernementale/fédéralisme
- Distribution (redistribution) (équitable) du revenu
- Externalités
- Lacunes du marché
- Lacunes des gouvernements
- Rendements croissants
- Services collectifs

### Références

- (1) SAMUELSON P.A. (1954-1955), « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, 36, pp. 387-9 et « Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, 37, pp. 350-6 ; trad. fr. dans X. Greffe (éd.) (1975), *Economie publique, textes fondamentaux*, Economica, Paris.
- (2) MUSGRAVE R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- (3) HICKS J.R. (1939), « The Foundation of Welfare Economics », *The Economic Journal*, 49, pp. 696-712.

- (4) KALDOR N. (1939), « Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility », *The Economic Journal*, 49, pp. 549-552.
- (5) HEAD J.G. (1969), « Merit Goods Revisited », *Finanzarchiv*, 28, pp. 214-225.
- (6) HEAD J.G. (1988), « On Merit Wants, Reflections on the Evolution, Normative Status and Public Policy Relevance of a Controversial Public Finance Concept », *Finanzarchiv*, 46, pp. 1-37.
- (7) McLURE Ch. E. (1968), « Merit Wants : a Normatively Empty Box », *Finanzarchiv*, 27, pp. 474-483.
- (8) LINDAHL E. (1967), « Just Taxation, a Positive Solution », in : R.A. Musgrave et A.T. Peacock (éds), *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, Londres, pp. 168-176.
- (9) HOCHMAN H.M. et RODGERS J.D. (1969), « Pareto Optimal Redistribution », *American Economic Review*, 59, pp. 542-557.
- (10) BRENNAN G. (1973), « Pareto Desirable Redistribution ; the Non-Altruistic Dimension », *Public Choice*, 14, pp. 43-67.
- (11) BAUMOL W. (1967), « Macro-economics of Unbalanced Growth : the Anatomy of Urban Crisis », *American Economic Review*, 57, 3, pp. 415-426.
- (12) ARROW K.J. (1963), *Social Choice and Individual Values*, 2e éd., John Wiley & Sons, New York. (1951) ; pour une présentation de la question, voir par ex. : B. Frey (1985), *Economie politique moderne*, Paris, PUF.
- (13) SCHUMPETER J.A. (1969), *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, Paris.
- (14) DOWNS A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York.
- (15) BUCHANAN J.M. et TULLOCK G. (1962), *The Calculus of Consent, Logical Foundation of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor (spécialement pp. 63-84).
- (16) BRETON A. (1974), *The Economic Theory of Representative Democracy*, MacMillan, Londres.
- (17) WOLF Ch., Jr (1988), *Markets or Governments, Choosing between Imperfect Alternatives*, The Mit Press, Cambridge.
- (18) BORCHERDING T.E., POMMERHNE W.W. et SCHNEIDER F. (1982), « Comparing the Efficiency of Private and Public Production : the Evidence from Five Countries », *Zeitschrift für Nationalökonomie/Journal of Economics*, 89 (supl. 2), pp. 127-156.

## FICHE N° 1

**Le niveau optimal de dépenses publiques : la solution de Samuelson**

Dans sa contribution fondamentale, Samuelson [voir « Références » : (1)] a développé un modèle qui permet, *en théorie*, de déterminer :

- le volume des dépenses publiques ; en d'autres termes la taille du budget public ou l'affectation optimale des ressources totales entre les secteurs privé et public ;
- la composition de ces dépenses publiques, c'est-à-dire la répartition des ressources publiques entre les différents programmes de dépenses ;
- la répartition du financement de ces dépenses entre les individus ;
- la distribution optimale des biens privés et services collectifs entre les individus, ou en d'autres termes la distribution optimale du bien-être.

Ce modèle examine la détermination simultanée des quantités et prix des services collectifs et des biens privés qui assurent une allocation optimale des ressources ainsi que de la distribution optimale du bien-être entre les individus. Valable pour  $m$  biens et  $n$  individus, le modèle est réduit pour l'exposition graphique à 2 biens et 2 individus.

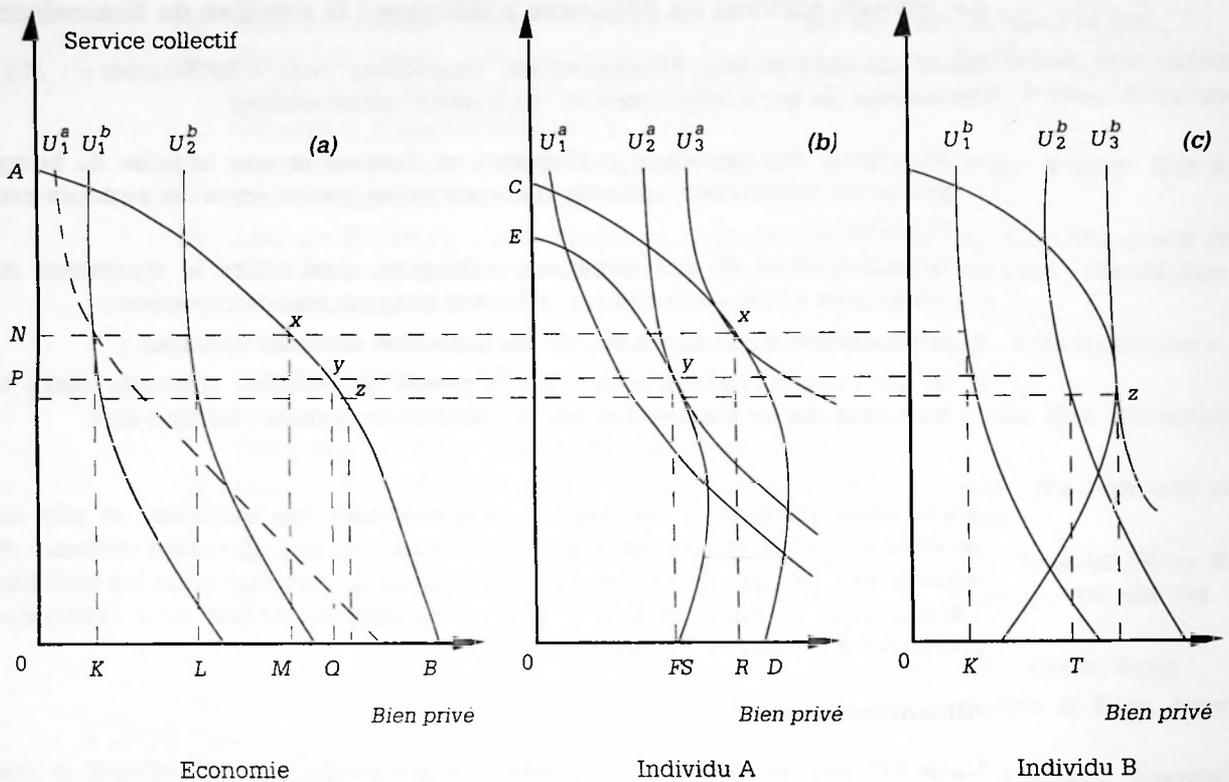
**Allocation optimale**

L'axe vertical de la figure 1 mesure la quantité du service collectif et l'axe horizontal celle du bien privé. La frontière des possibilités de production  $AB$  de la figure a représente la production possible d'un bien compte tenu de la production de l'autre.

Afin de déterminer n'importe quel point d'allocation optimale des ressources, il convient de maximiser le bien-être d'un individu compte tenu du bien-être de l'autre. Admettons à titre d'exemple que l'on veut maximiser le bien-être de  $A$  compte tenu de celui de  $B$ . Si  $B$  est à un niveau de bien-être de  $U^b_1$  (fig. c à reporter sur fig. a), on détermine la possibilité de consommation de  $A$ . Du fait que  $A$  et  $B$  consomment la même quantité du service collectif, la possibilité de consommation de  $A$  du bien privé est égale à la différence horizontale entre n'importe quelle quantité du bien privé consommée par  $B$  et la quantité totale de bien privé disponible, compte tenu de la consommation collective de service collectif, à savoir la courbe  $CD$ . Dans ces conditions, avec une courbe d'indifférence  $U^a_3$ ,  $A$  maximise son bien-être en  $X$ . Ce point  $X$  définit une quantité  $ON$  du service collectif et une quantité du bien privé  $KM = OR$  pour  $A$  et  $OK$  pour  $B$ .

En reprenant la même procédure avec  $U^b_2$ ,  $A$  peut consommer selon la courbe  $EF$  et maximise son utilité en  $Y$ , ce qui donne d'autres quantités pour le service collectif et la consommation de bien privé de  $A$  et  $B$ . La même procédure peut être appliquée pour maximiser le bien-être de  $B$ , compte tenu de celui de  $A$  : par exemple  $Z$  dans figure c.

Figure 1 Détermination des multiples points d'allocation optimale des ressources

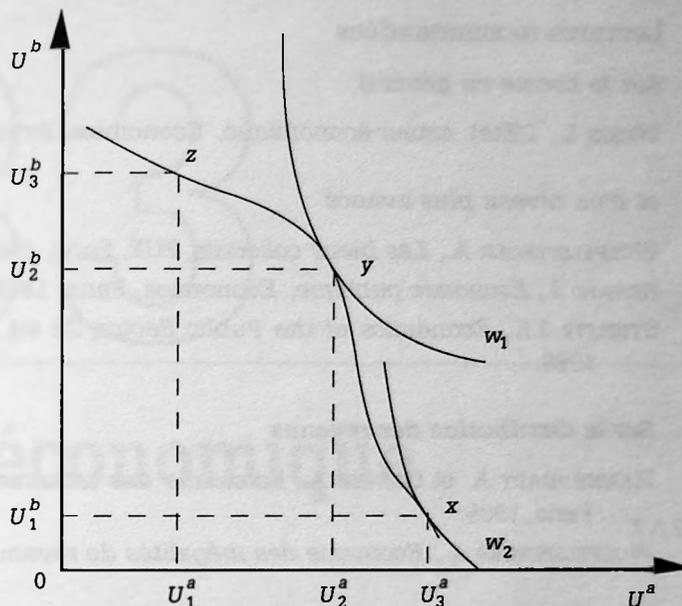


### Distribution optimale

Les points X, Y et Z constituent trois parmi l'infinité des points d'allocation Pareto-optimale des ressources. Pour déterminer l'optimum-optimorum, il faut reporter tous les points d'allocation optimale dans la figure 2 dont les deux axes illustrent un indice ordinal d'utilité. Nous obtenons donc la frontière des possibilités d'utilité, dont l'inclinaison du Nord-Ouest au Sud-Est témoigne du conflit d'intérêt entre les individus, la forme de la courbe n'ayant pas d'importance en raison de la nature ordinale de la mesure.

Si l'on dispose d'une fonction de bien-être social qui définit la répartition optimale du bien-être entre les individus, il devient maintenant possible de déterminer l'optimum optimorum. Avec  $W_1$ , l'optimum optimorum est au point Y, qui place les individus à un niveau d'utilité respectivement de  $U_2^a$  et  $U_2^b$ . Compte tenu de cette distribution optimale, l'allocation optimale implique, sur la figure 1,  $OP$  de services collectifs et  $OQ$  de biens privés, cette quantité se répartissant entre  $OS$  (qui est égal à  $LQ$ ) pour A et  $OT$  pour B. Dans ce modèle, la distribution optimale dépend de la distribution du bien privé entre A et B.

Figure 2 *Frontière des possibilités d'utilité et optimum optimum*



### Prix optimaux

Enfin, nous savons qu'à tout optimum de Pareto correspond un système de prix qui équilibre l'offre et la demande. Afin d'assurer l'optimalité des prix, le rapport des prix entre n'importe quelle paire de biens (privé ou public) doit être égal :

- au taux marginal de transformation entre n'importe quelle paire de biens publics et biens privés ;
- et à la somme des taux marginaux de substitution de chaque individu entre ces mêmes biens. Le rapport des prix doit être différent pour chaque individu pour tenir compte du fait que les individus ont une évaluation marginale différente de la quantité unique de service collectif, et que par conséquent le taux marginal de substitution entre un bien privé et un bien public est différent pour chaque individu. En d'autres termes, le prix fixé pour le service collectif devrait être différent pour chaque individu.

A noter enfin que si la distribution initiale de la dotation en facteurs n'est pas conforme aux jugements de valeur incorporés dans la fonction de bien-être social, les pouvoirs publics doivent procéder à une redistribution des facteurs au moyen d'impôts et de transferts forfaitaires.

D'une grande pureté théorique, le modèle de Samuelson n'a pas une grande portée opérationnelle. En particulier, il suppose que la demande des individus pour le service collectif est connue, alors qu'en réalité ils sont placés dans une situation qui leur permet de ne pas révéler leurs préférences. Il n'en demeure pas moins que la publication de ce modèle sous forme mathématique en 1954 et graphique en 1955 est à l'origine du renouveau de l'économie publique en tant que discipline spécialisée de l'économie politique appliquée pour l'essentiel à l'économie non marchande.

## FICHE N° 2

**Lectures recommandées*****Sur le thème en général***

WEBER L., *L'Etat, acteur économique*, Economica, Paris, 1988.

***et d'un niveau plus avancé***

WOLFELSPERGER A., *Les biens collectifs*, PUF, Paris, 1969.

BENARD J., *Economie publique*, Economica, Paris, 1985.

STIGLITZ J.E., *Economics of the Public Sector*, 2e éd., Norton, New York, (1986) 1988.

***Sur la distribution des revenus***

HANNEQUART A. et GREFFE X., *Economie des interventions sociales*, Economica, Paris, 1985.

WOLFELSPERGER A., *Economie des inégalités de revenus*, PUF, Paris, 1980.

***Sur les choix collectifs et les lacunes gouvernementales***

FREY B.S., *Economie politique moderne*, PUF, Paris, 1985.

WOLF Ch. Jr., *Markets or Governments : Choosing between Imperfect Alternatives*, The Mit Press, Cambridge, 1988.

***Sur la décentralisation gouvernementale***

DERYCKE P.H. et GILBERT G., *Economie publique locale*, Bibliothèque de sciences régionales, Economica, Paris, 1988.

KING D., *Fiscal Tiers : the Economics of Multi-Level Government*, George Allen and Unwin, Londres, 1984.

***Sur deux sujets annexes, soit le secteur des organisations sans but lucratif et le financement du secteur public***

WEISBROD B.A., *The Nonprofit Economy*, Harvard UP, Cambridge, 1988.

DAFFLON B. et WEBER L., *Le financement du secteur public*, PUF, Paris, 1984.