

De l'intérêt d'un recours accru aux prix publics

Luc WEBER *

I. — INTRODUCTION

Le gonflement des déficits budgétaires, qui a atteint son apogée vers le milieu des années soixante-dix en Europe et dix ans plus tard aux États-Unis, a suscité un regain d'intérêt pour les finances publiques et encouragé l'application de nombreuses réformes. Du côté des dépenses, la réflexion et l'action ont porté principalement sur le contrôle, voire la réduction de la taille du secteur public. Du côté des recettes, l'accent a porté sur des réformes partielles de la fiscalité (révision de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur le revenu des sociétés, introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, et, de cas en cas, d'impôts spéciaux sur des dépenses particulières ou la fortune).

Toutefois, dans cette dynamique de réforme, une ressource particulière, qui offre en plus des avantages pour le contrôle des dépenses, n'a guère suscité beaucoup d'attention : *le recours plus systématique à un financement direct par la vente des prestations publiques contre un prix ou une taxe*. Certes de nombreux services offerts par les gouvernements ou entreprises publiques sont couramment commercialisés et vendus comme les biens produits dans le cadre de l'économie du marché. De même, de nombreuses taxes sont prélevées en contrepartie de prestations ou autorisations octroyées par des services publics. Toutefois, plusieurs prestations publiques sont offertes gratuitement à leurs bénéficiaires alors qu'elles pourraient leur être vendues ou alors le prix ou la taxe prélevée sont inférieurs à ce que l'analyse économique définirait comme optimal.

L'observateur désireux de se faire une opinion objective sur la question est placé devant deux courants de pensée diamétralement opposés.

* Professeur à l'université de Genève.

D'un côté, la classe dirigeante politique, pratiquement dans son ensemble, et la majorité des économistes prétendent que le potentiel de ressources supplémentaires offert par la tarification publique est négligeable parce que cela n'est pratiquement pas possible de l'appliquer sur une plus grande échelle et/ou parce que son application serait contraire aux objectifs redistributifs poursuivis par ailleurs. De l'autre côté quelques économistes tels que Bird (1) et Seldon (2) prétendent avec d'autant plus de détermination qu'ils sont isolés, que l'État pourrait beaucoup plus systématiquement vendre ses prestations, et cela sans inconvénients pour sa politique de redistribution et avec des avantages indéniables pour l'allocation des ressources (3).

Même si le potentiel financier n'a certainement rien à comparer avec celui des grands impôts, les difficultés financières actuelles tant du côté des recettes que des dépenses justifieraient qu'une attention beaucoup plus grande soit portée à l'opportunité et à la possibilité de recourir plus systématiquement à la vente des prestations publiques contre un prix. Sans pour autant entrer en matière sur des cas précis car cela exigerait une approche entièrement différente, cet article examine tout d'abord de façon critique les fondements théoriques de la tarification publique (II.), puis envisage les prestations qui se prêteraient en principe à ce mode de financement et le moyen d'y procéder (III.) (4). Il va sans dire — mais peut-être est-il bon de le préciser d'emblée — que cette étude désire montrer les possibilités de financement qui existent de ce côté-là, mais ne prend pas position sur la nécessité d'augmenter les recettes publiques ou au contraire de recourir à ce moyen pour diminuer certains impôts.

(1) Bird Richard M., *Charging for public services: a new look at an old idea*, Toronto, l'Association canadienne d'études fiscales, 1976.

(2) Seldon Arthur, *Charge*, Londres, Temple Smith, 1977.

(3) Voir aussi les travaux réunis dans Mushkin Selma J. et Bird Richard M. (éds), *Public prices for public products*, Washington DC, Urban Institute, 1972.

(4) Bien qu'entièrement réécrit, cet article reprend les idées que nous avons développées dans Dafilon Bernard et Weber Luc, *Le financement du secteur public*, Paris, Presses universitaires de France, 1984.

II. — FONDEMENTS THÉORIQUES DES PRIX PUBLICS : LE PRINCIPE D'ÉQUIVALENCE

II.1 Deux critères concurrents de justice fiscale

La littérature nous a légué, faut-il le rappeler, deux critères concurrents de juste répartition du fardeau fiscal entre les citoyens (5).

a) Le critère de la *capacité contributive* enseigne que les contribuables doivent être frappés en fonction de leur pouvoir économique puisque leur capacité à payer des impôts en dépend. Il admet implicitement que l'État exerce un *pouvoir de contrainte* sur les citoyens en les obligeant à contribuer à son financement en fonction de leur situation économique et financière, indépendamment des avantages qu'ils retirent des prestations publiques.

b) Le principe alternatif dit *d'équivalence* propose au contraire d'établir une relation étroite entre l'impôt payé par les citoyens et le bénéfice que ces derniers retirent des prestations publiques. Il assimile la prise de décision dans le cadre du secteur public à celle propre aux marchés : l'offre et la demande de biens et services publics se décident comme s'il y avait *échange volontaire* entre l'État et ses citoyens. En d'autres termes, un contrat entre chaque citoyen et le gouvernement fixe le prix « public » dont il doit s'acquitter en contrepartie de chaque prestation qu'il reçoit.

Bien que profondément différents, ces deux critères alternatifs de justice fiscale peuvent tous les deux être aisément défendus du point de vue de l'éthique sociale. Sans doute, le principe de la capacité contributive est le plus généreux puisqu'il place l'esprit de solidarité souhaité dans toute société au-dessus de tout autre critère. Le critère d'équivalence ne peut pas être rejeté pour autant, du moins dans les pays qui comptent principalement sur le marché pour rémunérer les facteurs de production et régler les échanges de biens et services. L'éthique y considère en effet qu'il est tout à fait juste que les individus payent pour ce qu'ils utilisent, de même qu'ils soient dédommages pour ce qu'ils offrent. Pour pouvoir prétendre que ce qui est admis pour tout à fait équitable pour les biens et services échangés sur un marché et pour certains services publics ne l'est plus pour le gros des prestations publiques exige, chacun en conviendra, de solides arguments. Examinons donc ce qu'il en est, en nous référant aux critères analytiques traditionnels d'équité et d'efficacité.

(5) Voir notamment Musgrave, Richard A., *The theory of public finance*, New York, McGraw-Hill, 1959, pp. 61-115.

II.2 Le principe d'équivalence en théorie

Rigoureusement analysé pour la première fois en 1919 déjà par Lindahl (6) et réinterprété en 1963 par Johansen (7), le principe d'équivalence a été suffisamment exposé dans des manuels pour qu'il soit superflu de l'examiner en détail ici (8). Elaboré dans un environnement d'équilibre partiel dans lequel on suppose que deux individus se partagent un bien privé et un service collectif, leur modèle permet de déterminer simultanément la quantité de services collectifs à produire et la répartition de la charge fiscale entre les contribuables. Il enseigne :

a) que la production de services collectifs (la dépense publique) doit être poussée jusqu'au point où la somme du bénéfice retiré à la marge par chaque individu est égal au coût marginal de production ;

b) que les prix publics ou l'impôt doivent être fixés pour chaque contribuable en fonction de la satisfaction qu'il retire à la marge de l'utilisation de la quantité unique produite par le gouvernement. Cette différenciation de prix est imposée par la nature des services collectifs qui, contrairement aux biens privés, sont offerts en bloc à chacun.

Ce critère est tout à la fois :

a) un critère d'allocation optimale des ressources puisqu'il permet de déterminer le niveau optimal de dépenses publiques compte tenu du coût marginal de production et de la somme des évaluations marginales des consommateurs ;

b) un critère de justice fiscale qui spécifie que les agents économiques doivent payer une contribution qui corresponde au bénéfice marginal qu'ils retirent de la consommation du service collectif.

Ce modèle met aussi en évidence un enseignement de grande portée pratique : la paire de solutions pour la quantité de services collectifs et la répartition de leur financement est directement tributaire de la distri-

(6) Lindahl Eric, « Just taxation. A positive solution », in (pp. 168-176) R. A. Musgrave et A. T. Peacock (eds), *Classics in the theory of public finance*. Londres, Macmillan, 1958.

(7) Johansen Leif, « Some notes on the Lindahl theory of determination of public expenditures », *International Economic Review*, 4 (1963) 3, sept., pp. 346-358.

(8) Pour un exposé détaillé, voir aussi Weber Luc, *L'analyse économique des dépenses publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1978.

bution initiale des revenus, puisque la demande de chaque individu est notamment une fonction de leur revenu. En d'autres termes, à chaque distribution initiale donnée des revenus correspond une solution d'allocation optimale et de distribution équitable du fardeau. Il apparaît en conséquence que la solution optimale ne peut être acceptée que si la distribution initiale du revenu peut être considérée comme acceptable. Si cette condition n'est pas satisfaite, il convient, comme l'a suggéré Musgrave (9), de commencer par corriger la distribution du revenu conformément aux critères de justice qui prévalent en la matière avant de déterminer l'allocation optimale des ressources et la répartition du financement des dépenses publiques.

II.3 Principe d'équivalence et équité

II.3.1 Arguments favorables à la gratuité

Si l'on fait abstraction pour l'instant des difficultés d'application, la principale objection adressée contre le principe d'équivalence est qu'il ignorerait les principes les plus élémentaires de justice redistributive. Trois arguments que nous nous contenterons dans un premier temps d'exposer, sont avancés pour que l'État se fonde plutôt sur le principe alternatif de la capacité contributive.

a) Certains biens comme la santé, l'instruction et le logement sont à ce point essentiels qu'ils doivent être considérés comme des droits sociaux acquis à la naissance. De ce fait, il est particulièrement mal placé de les soumettre au calcul commercial. Le raisonnement supportant cette remise gratuite des prestations publiques a été résumé de la façon suivante par Seldon (10) :

- chaque individu devrait disposer du minimum essentiel pour mener à bien une vie décente ;
- leur revenu ne leur permet parfois pas d'acheter les biens et services essentiels ;
- en conséquence, ces derniers devraient être fournis gratuitement par l'État.

b) Les individus, par ignorance ou irrationalité, ne consacraient pas une portion suffisante de leur revenu à l'achat de certains biens ou servi-

(9) Musgrave Richard A. *op. cit.* pp. 5-27.

(10) Seldon Arthur. *op. cit.*, p. 24.

ces pourtant essentiels à leur bien-être (éducation, santé, assurances sociales et chômage, etc.). Pour pallier cette myopie néfaste, une attitude paternaliste du gouvernement est de mise : étant supposé mieux savoir que les individus eux-mêmes ce qui est bon pour eux, l'État doit placer ces biens sous tutelle, c'est-à-dire non seulement les fournir gratuitement, mais les imposer à tous les citoyens qui remplissent certaines conditions.

c) Enfin, la gratuité constituerait un renfort absolument indispensable de la politique redistributive menée à l'aide de la progressivité des systèmes fiscaux et des transferts en espèce. L'expérience montre en effet que l'effet redistributif du système impôt-transfert est très certainement inférieur à celui inscrit dans les textes légaux, et cela pour deux raisons :

— les individus ne restent pas passifs face à la fiscalité. S'ils ne peuvent éviter l'impôt par l'évasion, voire la fraude, ils s'efforceront de minimiser la charge fiscale qui pèse sur eux en réduisant, selon leur situation propre et les conditions du marché, leur volonté de travailler, d'épargner ou d'investir. Les analyses empiriques montrent que cet effet est d'autant plus prononcé que la progressivité est forte. Ce fait est d'ailleurs reconnu par des défenseurs d'une politique redistributive très active comme Galbraith (11) puisqu'il proposait à l'époque un recours accru à des impôts sur les ventes régressifs afin de contribuer à un accroissement général de la taille de l'État, tout en minimisant l'effet dissuasif de la fiscalité ;

— la législation actuelle sur la fiscalité et les cotisations sociales tend à privilégier le capital et sa rémunération. De plus, en raison de la forte rigidité des barèmes d'imposition et des déductions sociales, la charge fiscale qui pèse sur les catégories de revenus modestes et moyens a plus augmenté avec la croissance des revenus et l'inflation que pour les revenus élevés.

11.3.2 *Limites de la politique de redistribution*

Sans nier que ces trois arguments ont une certaine pertinence, il nous apparaît à l'examen qu'ils ne s'imposent pas vraiment, notamment parce qu'il n'est pas du tout certain que la gratuité contribue positivement à l'effet redistributif recherché. Six points d'analyse ou observations suggèrent cette mise en cause.

(11) Galbraith John K., *The affluent society*, Londres, Hamish Hamilton, 1958, pp. 244-248.

a) Tinbergen (12) a démontré au sujet de l'engagement de la politique économique que l'emploi d'un seul instrument — en l'occurrence la gratuité des prestations publiques — pour atteindre deux objectifs — soit dans ce cas la fourniture de services collectifs et la recherche d'un certain effet redistributif — doit être évité. En effet, comme les deux objectifs se trouvent ainsi placés en situation de conflit, ils ne peuvent être satisfaits simultanément. Des priorités doivent donc être fixées, si ce n'est explicitement en tout cas implicitement, défavorisant d'autant plus la réalisation de l'un que celle de l'autre est privilégiée. La règle de Tinbergen enseigne qu'il serait plus efficace d'engager un moyen d'action spécifique pour chaque objectif et de l'engager là où il est le plus performant. En l'occurrence, il s'agirait de mieux séparer les politiques d'approvisionnement en biens et services et de redistribution. Les prestations publiques en biens et services (en nature) devraient servir exclusivement la fonction d'allocation optimale des ressources de l'État alors que la politique de redistribution devrait être conduite essentiellement à l'aide de la fiscalité et des dépenses de transfert (en espèce), et ne pas s'appuyer sur l'approvisionnement en prestations publiques. Toute dérogation à cette règle ne peut qu'entraîner un gaspillage de ressources productives.

b) L'action redistributive conduite en introduisant des considérations d'équité dans de nombreuses prestations publiques n'est pas du tout transparente et par conséquent extrêmement difficile à contrôler. Comme pour toute politique, le législateur et les responsables ne devraient pas se contenter d'édicter des normes redistributives et d'engager des moyens d'action, mais doivent absolument pouvoir en contrôler l'efficacité, pour, si nécessaire, modifier leur action. Or, l'examen qualitatif et souvent aussi quantitatif des faits montre que l'action redistributive manque souvent sa cible et opère des effets différents, voire contraires à l'impact désiré. Il apparaît en particulier que de nombreuses prestations très coûteuses comme les traitements hospitaliers sophistiqués, la culture musicale et théâtrale, les musées, la formation des médecins et scientifiques, voire de tous les universitaires, ou encore des services publics fortement utilisés tels qu'un réseau routier, profitent plus aux individus appartenant aux catégories de revenus moyens et élevés qu'aux individus de condition modeste. Les impôts, certes plus faibles payés par ces derniers, contribuent pourtant à subventionner ces services offerts gratuitement ou à un prix fortement subventionné à des individus plus aisés. En d'autres termes, ce ne sont pas seulement les catégories de la population que l'on

(12) Tinbergen Johan, *On the theory of economic policy*, (5^e impr.), Amsterdam, North-Holland, (1952), 1970, pp. 6-12.

voudrait aider qui le sont effectivement, mais d'autres qui n'ont pas besoin d'aide et qui pourraient parfaitement payer le prix de marché. Bird (13) va très loin dans sa critique de cette forme de politique de redistribution puisqu'il affirme que l'imbroglio est aujourd'hui tel que personne ne sait qui bénéficie de la redistribution et qui la supporte. Il saute aux yeux que cette situation est insatisfaisante pour deux raisons au moins : d'une part, les objectifs ne sont pas, ou seulement imparfaitement, atteints ; d'autre part, ces déficiences sont à l'origine de gaspillages coûteux puisqu'il y a détournement de moyens qui pourraient être mieux utilisés ailleurs.

c) Au vu de cette double source de gaspillage, on doit se demander avec Bird (14) si la pratique consistant à recourir à la gratuité de prestations publiques comme l'un des vecteurs de la politique de redistribution ne va pas finalement à l'encontre de l'effort redistributif recherché d'autant plus que, comme nous le verrons ci-dessous, elle ne favorise pas non plus une utilisation parcimonieuse des biens et services offerts par l'État. Pour cet ensemble de raisons, la branche allocative du budget est sans doute plus développée qu'elle ne le serait si le financement des prestations était systématiquement effectué, chaque fois que cela est possible, dans l'esprit du principe d'équivalence. Si l'on admet ensuite que la réaction négative des contribuables impose un plafond à la charge fiscale maximale, la marge de manœuvre financière qui reste pour la branche redistributive du budget en est irrémédiablement réduite. Donc, il n'est pas exclu de penser que la conjonction des déficiences de la politique de redistribution fondée sur la gratuité et du manque de marge de manœuvre de la branche redistributive du budget réduise dans l'ensemble l'efficacité de la politique redistributive de l'État.

Certes, ce raisonnement a un caractère spéculatif évident, mais la pertinence des observations qui le supportent devrait inciter à le prendre au sérieux et par conséquent à examiner très rigoureusement la politique de redistribution dans cette perspective. Sans doute convaincu que la gratuité nuit à la politique de redistribution, Bird (15) suggère pour remédier à cette carence de respecter beaucoup plus scrupuleusement la séparation de ces deux fonctions de l'État. En conséquence, la branche allocative devrait être gérée selon les impératifs de son objectif premier, la

(13) Bird Richard A., *op. cit.*, p. 235

(14) Bird Richard M., *op. cit.*, pp. 233-235

(15) Bird Richard, *op. cit.*, pp. 14-16.

fourniture de biens et services, ce qui justifie l'application stricte du principe d'équivalence chaque fois que cela est possible. En revanche, l'action redistributive, et en particulier l'aide financière aux personnes trop démunies pour se procurer les services essentiels, ainsi que des services de qualité en matière de santé et d'éducation, devrait être renforcée et appliquée au moyen des instruments traditionnels de la fiscalité et des transferts. Loin de remettre en cause la nécessité de pratiquer une politique de redistribution, cette argumentation conduit même à la conclusion importante que cette dernière pourrait être plus forte sans augmentation des ressources productives qui lui sont consacrées.

Suivent trois remarques supplémentaires qui portent plutôt sur l'application de la politique redistributive au moyen de prestations publiques gratuites.

d) Même si l'on admet qu'il est juste de payer selon sa capacité contributive et non selon ce que l'on consomme, l'observateur ne peut être que frappé par certaines contradictions dans l'application de ce principe. Au risque de paraître polémique, on peut en tout cas se demander pourquoi la nourriture est abandonnée au marché, voire vendue à un multiple du prix de marché mondial, alors que par exemple la culture (musées, spectacles musicaux et théâtraux) sont offerts, si ce n'est gratuitement, en tout cas à des prix très fortement subventionnés. Sans être aussi frappants, d'autres cas paradoxaux pourraient être cités où des prestations essentielles sont laissées totalement ou largement au marché ou au contraire des biens et services de consommation essentiellement privés sont offerts gratuitement, ou très fortement subventionnés par l'État. Cette constatation montre que les solutions en vigueur ne traduisent pas toujours une grande rigueur dans l'action et sont souvent le fruit d'autres considérations.

e) L'étude de la décentralisation gouvernementale montre que la politique de redistribution interpersonnelle des revenus doit être menée essentiellement au niveau de la nation. En effet, toute velléité d'une collectivité régionale ou locale de faire un effort au-dessus de la moyenne a un effet autodestructeur car elle tend à attirer les personnes dans le besoin et fait fuir les plus aisées. L'incitation à la mobilité géographique qui en résulte entraîne des distorsions des choix individuels et par conséquent un coût supplémentaire en termes de ressources utilisées. Cette restriction est particulièrement importante car ce sont plutôt les services collectifs régionaux et locaux qui se prêtent à une application stricte du principe d'équivalence.

f) Sur un plan strictement politique, les nombreux travaux effectués

dans le cadre de l'analyse économique des choix collectifs montrent qu'il est extrêmement important d'examiner les motivations derrière les prises de position politiques. L'opposition de ceux qui prônent la gratuité et s'insurgent à la moindre alerte d'une remise en cause de ce principe est peut-être moins désintéressée qu'ils n'en donnent l'air. Qui n'est pas tenté de plaider pour que toutes les prestations qu'il apprécie soient remises gratuitement, ou en tout cas à un prix réduit par une subvention ? Si la prestation existe depuis longtemps, ce comportement de resquilleur bien connu explique la détermination avec laquelle il argumente son plaidoyer : on ne touche pas aux « droits acquis » ! Tout individu est inévitablement porté à calculer au fond de lui-même le bénéfice net qu'il retire de chaque bien ou service public dont il jouit librement (ou à un prix particulièrement favorable) et à défendre ses acquis avec d'autant plus de vigueur qu'il estime ce bénéfice important.

Ce faisant, les citoyens souffrent de plusieurs illusions :

- la prestation ne coûterait rien, ce qui n'est évidemment pas réaliste ;
- seuls les autres citoyens seraient appelés à la payer, alors qu'elle pèsera aussi, bien que très faiblement bien sûr, sur leur charge fiscale ;
- ils ne se rendent pas compte qu'ils ont à leur tour à payer pour des prestations pour lesquels ils n'ont aucun intérêt.

II.4 Principe d'équivalence et allocation des ressources

La vente des prestations publiques contre un prix présente deux avantages majeurs sur le plan de l'objectif d'allocation optimale des ressources.

a) A l'instar de ce qui se produit sur les marchés, l'application du principe d'équivalence confie les décisions en matière d'allocation des ressources au mécanisme des prix. Sans pour autant reprendre ici le rôle informatif des prix, soulignons que chaque fois qu'il soumet l'offre de prestations publiques au mécanisme des prix, l'État obtient une information de première qualité sur la valeur que les individus attribuent aux biens et services offerts. L'échange par le prix étant de nature contractuelle et par conséquent non autoritaire, la souveraineté dont bénéficient les citoyens pour prendre leurs décisions assure une information plus fidèle que si la décision dérive du processus politique. De plus, il est moins onéreux.

b) Le fait de vendre des prestations publiques modifie profondément l'attitude des citoyens à leur égard. Le prix public à payer les incite à procéder à un choix entre les différentes solutions qui s'offrent à eux. Inversement, la gratuité leur donne, comme nous l'avons vu dans le para-

graphe précédent, l'illusion que la production du bien ne coûte rien ou en tout cas qu'il est négligeable pour eux parce que réparti sur des millions de contribuables. De plus, conformément à ce que nous enseigne la loi de la demande, elle les incite à pousser leur demande jusqu'à satiété complète, c'est-à-dire bien au-delà du point où il y a égalité entre le bénéfice marginal total et le coût marginal (16). En revanche, si le bien est vendu, les individus ne poussent leur consommation que jusqu'au point où leur bénéfice marginal est égal au prix à payer. La gratuité engendre en conséquence un surdéveloppement de la branche allocative du budget. Si la quantité d'un bien fourni gratuitement est insuffisante, il y aura ou file d'attente ou rationnement délibéré de la part des autorités, deux situations suffisantes pour susciter le mécontentement des citoyens. Victimes de l'illusion exposée ci-dessus les citoyens seront enclins à voter pour les partis qui proposent des prestations accrues ou nouvelles.

Ainsi, bien que parfois avec des arguments qui se chevauchent avec ceux mentionnés précédemment, l'objectif d'allocation optimale des ressources plaide fondamentalement pour la vente des services collectifs chaque fois que cela est possible.

II.5 Conditions nécessaires à l'application du principe d'équivalence

Quatre conditions doivent être simultanément satisfaites pour que le principe d'équivalence puisse être appliqué. Toutes laissent une importante marge pour l'interprétation.

a) *Possibilité d'exclusion par le prix* : il faut être en mesure d'identifier et d'individualiser les consommateurs d'une prestation pour pouvoir exiger d'eux une contribution en rapport avec l'avantage qu'ils en retirent. L'exclusion par le prix amène en outre les consommateurs à révéler spontanément leurs préférences en adaptant la quantité achetée en fonction du prix.

b) *Coût d'exclusion proportionné* : le coût d'exclusion doit être raisonnable par rapport au prix de vente. De même, le mécanisme d'exclusion ne devrait pas être la source d'un trop grand inconfort pour les usagers. A l'instar des impôts, il n'y a cependant guère de règle fixe qui prescrive le rapport acceptable entre le coût d'exclusion et la recette consécutive. Le coût d'exclusion n'est par ailleurs pas immuable : le progrès technique, en particulier dans les domaines de l'électronique et de l'informa-

(16) Ce critère fondamental de tarification au coût marginal sera rappelé ci-dessus (III 3.2).

tique transforme continuellement les conditions d'application en offrant de nouveaux moyens de contrôle qui étaient techniquement et économiquement impensables auparavant. Cette transformation des conditions-cadres de l'application de prix publics mérite une plus grande attention car elle remet en cause le bien-fondé de décisions négatives antérieures.

c) *Faible indivisibilité de l'offre* : la relative indivisibilité des capacités de production de la plupart des services collectifs, qui empêche l'adaptation des capacités productives à la demande, ne devrait pas être trop prononcée sans quoi le respect de la règle fondamentale pour l'allocation optimale des ressources de tarification selon le coût marginal de protection recommanderait que le service soit offert gratuitement. De plus, l'application stricte de la norme de tarification au coût marginal soulève des inconvénients d'autant plus importants que l'indivisibilité est forte car la recette ne permet pas de couvrir entièrement les coûts moyens de production.

d) *Effets externes modérés* : à l'instar de nombreuses activités privées, le service public financé selon le principe d'équivalence ne devrait pas être à l'origine d'effets externes trop importants ; sinon seules les personnes identifiables auraient à supporter le coût total de la prestation alors que d'autres personnes, voire toute la collectivité en profitent aussi. Faute d'en tenir compte, la contribution de la prestation au mieux être de la collectivité serait sous-estimée et par conséquent la quantité offerte inférieure à ce qui serait souhaitable. L'instruction constitue l'exemple type de ce problème puisqu'elle ne bénéficie pas seulement aux élèves, qui sont facilement identifiables, mais également à l'ensemble de la société : faire payer aux seuls élèves le coût total conduirait à une offre inférieure au niveau souhaitable.

Deux autres arguments de même ordre peuvent justifier une dérogation à la règle de tarification selon le coût marginal. D'une part, dans un domaine comme celui de la culture par exemple, l'État s'efforce souvent d'en encourager la demande dans le but de contribuer à l'enrichissement spirituel de ses citoyens. D'autre part, l'État peut s'efforcer de compenser par ce biais des déficiences observées dans le fonctionnement de marchés privés. Le subventionnement souvent important des transports publics ou de la construction de logements répond en tout cas en partie à cette préoccupation. A l'évidence ces trois cas de prise en compte d'effets externes donnent matière à interprétation, et cela d'autant plus que les domaines concernés sont également très sensibles du point de vue de la justice redistributive.

III. — PRINCIPES D'APPLICATION DU CRITÈRE D'ÉQUIVALENCE

III.1 Typologie des services collectifs et forme de financement

Les quatre conditions énoncées ci-dessus permettent de définir quels biens et services peuvent être financés selon le principe d'équivalence et quelle est la forme de prix public la mieux adaptée. Trois catégories de prestations seront successivement étudiées : les services collectifs purs, les services publics à caractère privé et, entre-deux, les services collectifs avec bénéfices individuels privés (17).

Si la liste des biens et services à placer dans la première catégorie est assez claire, la ventilation de nombreux services collectifs entre les deux catégories restantes l'est beaucoup moins. On observe en fait une palette quasi continue de prestations entre celles qui sont assimilables à des biens privés et celles qui ne sont pas loin d'être des services collectifs purs. Pour les départager sans avoir à nous prononcer sur l'importance relative de l'intérêt général par rapport aux bénéfices individuels, nous nous fonderons en plus sur la nature de la relation entre l'État et les individus. S'il y a échange volontaire de nature contractuelle, la prestation sera classée dans les services publics à caractère privé alors que si l'État exerce une contrainte, elle le sera avec les services collectifs à caractère individuel divisible (18).

III.2 Prix publics et services collectifs purs

Cette catégorie réunit les prestations qui ne satisfont pas les conditions nécessaires : d'une part elles doivent presque nécessairement être fournies par le secteur public parce que les bénéfices ne sont pas identifiables personnellement et, en tout cas, ne pourraient pas être frappés individuellement ; d'autre part, elles sont frappées par une forte indivisibilité de l'offre. Ce sont pour l'essentiel la défense, les relations extérieures, les institutions politiques (gouvernements, parlements et administrations) et judiciaires (justice et prisons), certains équipements communs tels que le réseau routier et l'éclairage public et les actions préventives contre certaines maladies et épidémies. Utiles à la population prise dans son ensemble, il est non seulement pratiquement impossible de les vendre, faute de pouvoir identifier les bénéficiaires, mais en plus cela ne serait pas jus-

(17) Seldon Arthur, *op. cit.*, pp. 44-57.

(18) Pour plus de détails sur cette distinction, voir Dafflon Bernard et Weber Luc, *op. cit.*, pp. 23-26.

tifié car leur coût marginal de production est négligeable. Ces biens et services sont donc offerts par l'État en vertu de son pouvoir de contrainte et financés selon le principe de la capacité contributive. On constatera également que même si l'autorité le souhaitait, ces biens ne se prêtent pas non plus à la conduite d'une action redistributive.

III.3 Prix publics et services publics à caractère privé

III.3.1 Nature des prestations

On range dans cette catégorie les prestations fournies par le secteur public (gouvernement proprement dit ou entreprises publiques) en vertu d'un échange volontaire bien que leurs bénéficiaires soient tout à fait individualisés et l'exclusion sans problème. Il s'agit pour l'essentiel des services qui sont suffisamment proches des biens privés traditionnels pour qu'ils puissent alternativement dans certains pays être fournis par des entreprises privées ou d'économie mixte. L'approvisionnement privé n'est cependant pas la règle parce qu'une ou plusieurs des conditions nécessaires ne sont qu'imparfaitement satisfaisantes : ils présentent en général un fort caractère d'indivisibilité de l'offre ou produisent des bénéfices externes, ou alors l'exclusion peut s'avérer difficile et donc assez coûteuse. Les prestations offertes à ce titre peuvent être subdivisées en trois catégories (19) :

— les biens ou les services qui résultent d'une production de caractère industriel, voire agricole, comme l'électricité, le gaz, les postes et télécommunications, les transports publics, les autoroutes, les aéroports ou encore l'eau potable ;

— les services qui contribuent au maintien ou à l'amélioration de la valeur du capital humain. Il s'agit pour l'essentiel de la santé publique (hôpitaux, institutions spécialisées, assistance sociale et familiale, etc.), de l'instruction supérieure et spécialisée (écoles spécialisées, universités), de la culture (musées, bibliothèques, spectacles sur scène), ou encore des lieux de détente (parcs et promenades, équipements sportifs, etc.) ;

— les biens mobiliers et surtout immobiliers, ainsi que le personnel de l'État (police) qui sont à disposition du public en réponse à une demande strictement volontaire de sa part.

III.3.2 Formes de prix

Bien que fournies par le secteur public, toutes ces prestations peuvent être largement, voire entièrement financées par les bénéficiaires. Le mode

(19) Dafflon Bernard et Weber Luc, *op. cit.*, pp. 275-277.

de prélèvement différera cependant selon la prestation. Rappelons que l'on peut distinguer très clairement deux moyens différents : le prix et l'impôt de dotation.

a) *Le prix ou tarif public* constitue de très loin la forme la plus proche des prix de marché ; il s'applique à pratiquement toutes les prestations citées ci-dessus, l'exception principale étant dans certains pays le financement des autoroutes. Certes, dans le langage courant et les législations, on utilise aussi très couramment d'autres termes tels que péage, taxe, redevance, loyer, écolage, etc., ce qui crée la confusion et pourrait donner l'impression que les principes appliqués sont différents. Tel n'est pas le cas : les principes de la tarification publique sont les mêmes dans tous ces cas où il y a échange volontaire et ce n'est qu'au niveau de l'application que l'on peut observer des différences motivées par le souci de tenir compte des déviations par rapport aux conditions du modèle théorique.

Les principes de la tarification optimale ont été énoncés il y a près de 150 ans déjà par Dupuit (20) et sans cesse raffinés depuis. Pour autant qu'un certain nombre de conditions soient satisfaites, la règle est que le prix doit être fixé au niveau du coût marginal de production à court terme afin d'assurer l'allocation optimale des ressources et de ce fait la maximisation du bien-être de la collectivité. La théorie précise également le lien entre la tarification et l'investissement et traite toute une série de complications comme l'irrégularité de la demande dans le temps, la croissance de la demande à long terme ou l'indivisibilité de l'offre (21).

b) *Un impôt de dotation ou d'affectation* peut être substitué au prélèvement d'un prix dans un nombre très limité de cas. L'exemple type est celui du financement des autoroutes pour lequel un impôt frappant les ventes de carburant est très souvent préféré au système des péages considéré trop coûteux à opérer. L'idée sous-jacente est qu'il existe un lien suffisamment étroit entre la consommation de carburant et l'utilisation du réseau des autoroutes pour que l'équivalence recherchée soit assurée. Plus économique administrativement, cette solution présente toutefois deux inconvénients :

— l'équivalence entre le prix payé et l'avantage reçu est approximative, ce qui a notamment pour conséquence fâcheuse pour l'équivalence que des usagers de la route qui n'utilisent peu ou pas les autoroutes doi-

(20) Dupuit Jules, « De la mesure de l'utilité des travaux publics », *Annales des Ponts et Chaussées* 2^e série, 8, 1984, 116.

(21) Voir par ex. : Dafflon Bernard et Weber Luc, *op. cit.*, pp. 277-310.

vent néanmoins contribuer à leur financement (par ex. : vélomoteurs et motocyclettes de petites cylindrées interdits sur les autoroutes) ;

— l'affectation des recettes prélevées de cette manière dans un compte spécial incite à décider du programme de construction et d'entretien indépendamment des autres décisions budgétaires en fonction des moyens à disposition.

III. 4 Prix publics et services collectifs avec bénéficiaires individuels divisibles

III.4.1 Nature des prestations

Située entre les services collectifs purs et les services publics à caractère privé, cette catégorie couvre les prestations publiques qui tout à la fois offrent des avantages généraux pour l'ensemble de la population ou dans des sous-ensembles de celle-ci et des bénéficiaires spécifiques parfaitement identifiables aux individus qui en ont usage (22). L'État exerce dans ce cas son pouvoir de contrainte, soit parce que la consommation de la prestation pour les particuliers entraîne également des effets bénéfiques pour toute la collectivité, soit parce qu'il veut encourager son utilisation en plaçant ces biens sous tutelle. Parce qu'exercée conformément au principe d'équivalence dans l'intérêt de la collectivité et des membres concernés, cette contrainte n'est de loin pas aussi apparente que celle qui prévaut pour le financement des services collectifs purs selon la capacité contributive. Trois types de prestations rentrent dans cette catégorie.

a) *Les prestations obligatoires réelles* qui servent à l'ensemble de la collectivité ou à un sous-ensemble de celle-ci. Il s'agit tout d'abord et principalement de services tels que ceux de la police ou du feu, de la collecte et de l'épuration des eaux usées, du ramassage et de l'incinération des ordures, de l'école obligatoire. Il s'agit ensuite des opérations d'homologation et de contrôle de véhicules ou d'instruments de mesure, ou encore de la mise à disposition d'informations contenues dans un registre (cadastre, registre foncier, etc.). Dans tous les cas cités, l'État fournit un véritable service à ceux qui en bénéficient ; cependant, il le rend obligatoire et le fournit afin d'assurer un standard de qualité donné. Selon les circonstances, le but est d'assurer un certain niveau de qualité (épuration des eaux usées, contrôle technique des véhicules), la constance dans le temps et l'espace ou encore la sécurité et la confidentialité de la prestation, et de surseoir à une insuffisance de l'effort privé spontané. Toutes

(22) Par extension, elle pourrait couvrir aussi les interventions de l'État pour corriger certaines lacunes du marché dans les domaines de l'environnement et de la santé publique.

ces prestations répondent à un besoin, si ce n'est constant, au moins occasionnel des citoyens, mais leur intérêt s'étend bien au-delà du bénéficiaire direct parce qu'elles sont sources d'économies externes. Par exemple le ramassage et l'incinération des ordures comme le contrôle et l'homologation des balances utilisées dans le commerce dépassent de loin les intérêts des citoyens pris individuellement. De même, l'enseignement de base obligatoire est sans doute essentiel pour chaque individu pris individuellement, mais il est non moins évident que toute la collectivité retire un bénéfice de l'effort global consacré par un pays pour l'instruction.

Comme il y a bénéfice individuel et possibilité d'identifier les bénéficiaires, il est justifié de prévoir un financement direct en vertu du principe d'équivalence ; néanmoins, le fait que ces prestations produisent des effets externes favorables à la collectivité ou alors que l'État les a placées sous tutelle pour en encourager leur consommation empêche de les financer entièrement par des prélèvements sur les utilisateurs.

b) Les prestations obligatoires potentielles s'adressent à des groupes entiers de la population sans que chacun de ses membres en tirent nécessairement avantage. L'occurrence du bénéfice n'étant pas certaine, l'équivalence entre le paiement et la prestation est déplacée au niveau du groupe. Deux cas peuvent être distingués :

— les assurances sociales en faveur des chômeurs, invalides, survivants et retraités sont supportées financièrement par toutes les personnes actives (ou presque), mais ne bénéficieront qu'aux individus éligibles parce que satisfaisant une ou plusieurs de ces conditions. Si aucun de ces événements ne survient (par exemple suite à un décès avant l'âge de la retraite), l'individu aura versé des cotisations sa carrière professionnelle durant sans jamais recevoir de prestation en contrepartie. Inversement, si l'un ou plusieurs des événements assurés se produisent, il bénéficiera de versements supérieurs à ses contributions ;

— certaines prestations sont financées par l'ensemble des membres d'un groupe parce que potentiellement à la disposition de tous, bien que de nombreux individus n'en tirent peu ou pas d'avantage. Dans de nombreux pays, une concession est obligatoire pour détenir un appareil de réception radio ou télévision alors que nombreux sont ceux qui ne captent que très rarement les programmes qu'elle permet de financer. Les taxes de séjour prélevées sur les nuitées des touristes séjournant dans une station servent à financer les équipements installés à leur intention bien que l'usage qu'ils en font diffère d'une personne à l'autre. Il en va de même de certaines prestations offertes par les collectivités locales telles que le déblaiement de la neige ou l'éclairage de routes certes publiques, mais ne servant qu'aux riverains.

c) *Les prestations administratives* enfin sont essentiellement des autorisations à caractère administratif que l'État accorde aux individus qui les sollicitent et qui satisfont à certaines conditions. Pour en concrétiser les avantages, les bénéficiaires doivent cependant engager des ressources productives. Par rapport aux prestations réelles et potentielles envisagées précédemment, le rôle de l'État se limite au contrôle de l'accès au bénéfice. L'octroi d'un permis de conduire, de circuler, de s'établir ou de construire constituent les exemples les plus en vue pour lesquels une taxe est prélevée afin de couvrir les frais administratifs. Dans d'autres cas cependant, l'autorisation accorde un avantage substantiel à ceux qui la reçoivent. Le droit de pratiquer la profession de notaire, de chauffeur de taxi ou de ramoneur, de même que l'obtention d'un permis de chasse ou de pêche, ou encore l'autorisation d'exploiter un café-restaurant procurent un avantage évident à ceux qui en jouissent. Le principe d'équivalence justifie alors le prélèvement d'une taxe qui dépasse la simple couverture des frais administratifs et frappe les bénéficiaires en fonction de l'avantage qui leur est accordé, ce qui correspond bien au souci d'équité propre à ce principe.

A l'extrême, la décision administrative est à l'origine d'une véritable rente de situation pour les individus qui en reçoivent les bénéfices. L'aménagement du territoire et notamment le classement de terrains en zones, de même que des travaux d'équipement de quartiers sont la source de plus-values foncières importantes qui justifient un prélèvement dans l'esprit de l'équivalence.

III.4.2 Nature du prélèvement

Dans tous ces cas, le principe d'équivalence est appliqué par prélèvement d'une taxe ou d'une contribution. Bien que la terminologie soit riche en termes particuliers, ces deux termes sont les plus généraux, le premier étant appliqué lorsque l'équivalence est établie au niveau de l'individu alors que le second s'applique lorsqu'elle existe vis-à-vis du groupe. Étant donné que la consommation des prestations soumises à la taxe est obligatoire, il n'est plus justifié de fixer cette dernière en fonction de la valeur attribuée par les bénéficiaires à la dernière unité produite. L'équivalence en termes marchands doit être remplacée par une équivalence en termes de coûts. On tiendra aussi compte que ces prestations sont très souvent sources d'économies externes (23).

(23) Pour plus de détails, voir par ex. : Downing Paul B. et Dilorenzo Thomas J., « User charges and special districts », in (pp. 260-284) Aronson Richard et Schwartz Eli (eds), *Management policies in local government finance* (3^e éd.), Washington DC, Institute for Training in Municipal Administration, (1975), 1987.

Le calcul d'optimisation économique est remplacé par une évaluation avant tout comptable de tous les frais découlant de la prestation. Le but est de répartir la totalité des frais — directs et indirects — encourus par le secteur public pour fournir le service. Si le coût moyen de la prestation varie peu d'un bénéficiaire à l'autre, la taxe lui correspondra. S'il varie beaucoup, on cherchera ou à la subdiviser en sous-prestations taxées séparément ou à prélever une taxe sur la base d'une mesure physique de la prestation fondée avant tout sur le temps consacré et le coût des équipements utilisés. Le principe est le même pour les prestations qui intéressent collectivement des groupes d'individus, si ce n'est que l'équivalence en termes de coûts est établie au niveau du groupe. Les assurances sociales en particulier peuvent très bien être financées selon le principe d'équivalence, mais les législations prévoient le plus souvent un effet redistributif. Dans ce cas, le critère de la capacité contributive prend le dessus sur celui d'équivalence.

IV. — CONCLUSION

Bien que des générations d'économistes et de politiciens aient rejeté le principe d'une tarification des prestations publiques sous prétexte qu'elle n'est ni possible ni équitable, il est toujours utile en sciences sociales de se demander si ce type de connaissances est scientifiquement fondé ou si au contraire il ne serait pas le fruit d'une conception politiquement teintée et se transmettant de générations en générations sans être remise en question. L'examen des fondements et modalités d'application de la tarification publique auquel nous venons de procéder montre que cette interrogation était en l'occurrence justifiée. Contrairement à une croyance très largement dominante, le critère d'équivalence, qui sous-tend la tarification publique, est tout à fait acceptable à côté de celui de la capacité contributive, pour définir la répartition équitable du fardeau du financement du secteur public.

Sans revenir sur tous les arguments, rappelons-en les principes :

- le principe d'équivalence fait appel à une conception alternative, mais également acceptable, de la justice distributive : « il est juste de payer pour ce que l'on consomme » ;
- l'effet redistributif recherché par la gratuité de certaines prestations est inférieur à l'espoir placé en lui et pourrait même s'avérer contreproductif en favorisant un gonflement exagéré de la branche allocative du budget ;
- la tarification publique contribue nettement à une meilleure allocation des ressources ;
- le principe d'équivalence peut effectivement être appliqué pour

financer, du moins partiellement, les services publics à caractère privé et les services collectifs à bénéfices individualisables qui sont imposés à des groupes, plus ou moins importants de la population.

La meilleure preuve que la tarification publique est possible et politiquement acceptable est que de très nombreuses prestations sont actuellement financées de cette façon. Cependant, en considérant d'un œil neuf et critique les pratiques dans son pays ou sa région, il apparaît qu'un prix public n'est pas prélevé chaque fois que cela serait possible ou alors que le prix pratiqué est inférieur à ce qui serait recommandable du point de vue de l'analyse économique. Certes des services comme l'électricité ou les télécommunications sont en général vendus à des tarifs fortement inspirés des règles de tarification optimale, mais cela n'est pas toujours le cas. Des écarts plus importants peuvent être observés pour des services comme les transports publics et surtout les représentations culturelles scéniques. Enfin, des services comme l'instruction supérieure, les musées et bibliothèques sont le plus souvent gratuits. De même, les taxes ou contributions prélevées en contrepartie de prestations obligatoires sont le plus souvent loin de correspondre au coût moyen de ces prestations et à l'avantage qu'elles procurent aux bénéficiaires de l'autorisation. En effet, les collectivités ne disposent pas en général des informations comptables nécessaires à un calcul rigoureux. De plus, ces taxes n'ont souvent pas été périodiquement revues en dépit du renchérissement.

Certes, nous avons relevé que des écarts peuvent être justifiés par cinq facteurs :

— l'existence d'effets externes qui ont pour conséquence que la prestation bénéficie indirectement à toute la collectivité (par ex. : dans le domaine de l'éducation) ;

— le désir de l'État d'encourager la consommation d'un bien au-delà de ce que les individus consommeraient si le bien était vendu (par ex. : représentations scéniques, musées et bibliothèques) ;

— la volonté de compenser, par une politique de prix particulière, une évolution jugée inadéquate dans le secteur privé (cas des transports publics rendus avantageux pour freiner le développement du trafic privé source de pollution, d'un plus grand nombre d'accidentés et d'une grande consommation d'énergie) ;

— des considérations sociales dans le domaine de la santé lorsqu'il s'agit de personnes dans le besoin ;

— enfin, l'application même de la règle de tarification au coût marginal laisse une place importante à l'interprétation.

Néanmoins, même si l'on admet que la prise en compte d'un ou plu-

sieurs facteurs ci-dessus justifie que l'on s'écarte des règles de tarification optimale, il semble bien qu'il serait non seulement possible socialement, mais surtout justifié du point de vue de l'efficacité économique de recourir plus souvent et plus systématiquement à une tarification selon le principe d'équivalence. Certes, la question est éminemment politique, mais le scientifique, en toute impartialité, se doit de reconsidérer sans cesse les idées et les pratiques et les remettre en cause s'il a le sentiment, au vu de son analyse, qu'elles sont tout ou en partie fondées sur des conceptions erronées. C'est ainsi qu'il peut mettre ses connaissances au service du mieux être de la société.