

Chapitre 12

Allocation des ressources et réglementation des marchés.

Objectifs

- Etudier le rôle de l'Etat dans l'allocation des ressources et la réglementation des marchés.
- Analyser le rôle de l'Etat en réponse aux défaillances de marché.

Notions à retenir

Allocation des ressources, réglementation, efficacité, équité, équilibre, optimum de Pareto, externalité, bien collectif, rendements croissants (monopole naturel), asymétrie d'information, sélection adverse, aléa moral, relation d'agence, paradoxe de Condorcet, Etat (non) bienveillant, Etat (non) omniscient, groupe de pression, bureaucratie, cycle des affaires politique, coût de transaction.

Introduction

Les places relatives de l'Etat et du marché dans l'allocation des ressources évoluent dans le temps et dans l'espace et font l'objet de débats récurrents qui tiennent aux évolutions de la théorie économique et à l'influence des différents courants de pensée, ainsi qu'aux poids accordés par la société aux critères d'efficacité et d'équité.

Les défaillances de marché (externalités, biens collectifs, rendements croissants, voire asymétries d'information) constituent une justification de l'intervention de l'Etat faisant l'objet d'un large consensus et se manifestant clairement dans les faits. Cette intervention se heurte toutefois à certaines difficultés, comme le problème de la décision collective, voire à des limites liées à la non omniscience de l'Etat, à l'éventuelle inefficacité de son organisation voire au fait que ses décisions ne soient pas toujours au service de l'intérêt général.

I- Allocation des ressources et action des autorités publiques

A-.Il existe trois grands modes d'allocation des ressources

L'allocation des ressources désigne, au sein d'une économie, la distribution des biens et services servant à la production (capital, travail, ressources naturelles...) ainsi que celle alimentant la consommation finale des agents économiques. Trois grands modes d'allocation des ressources peuvent être distingués, coïncidant avec autant de modes de coordination des décisions.

1) Les conventions sociales, issues de l'histoire des collectivités (groupes sociaux, nations...), de leurs valeurs, traditions, etc., constituent des contraintes sociales déterminant la manière dont certaines ressources sont réparties et utilisées.

2) Le marché repose sur une coordination par les prix déterminant par exemple la quantité de travail qui est allouée à la production, compte tenu du salaire issu de la rencontre d'une offre et d'une demande sur le marché du travail.

3) L'Etat ou, plus largement, tout détenteur d'un pouvoir institutionnalisé exerçant une contrainte sur l'ensemble des membres de la société, peut déterminer l'allocation du capital (nationalisation, par exemple), de la production et de la distribution de certains biens et services, etc.

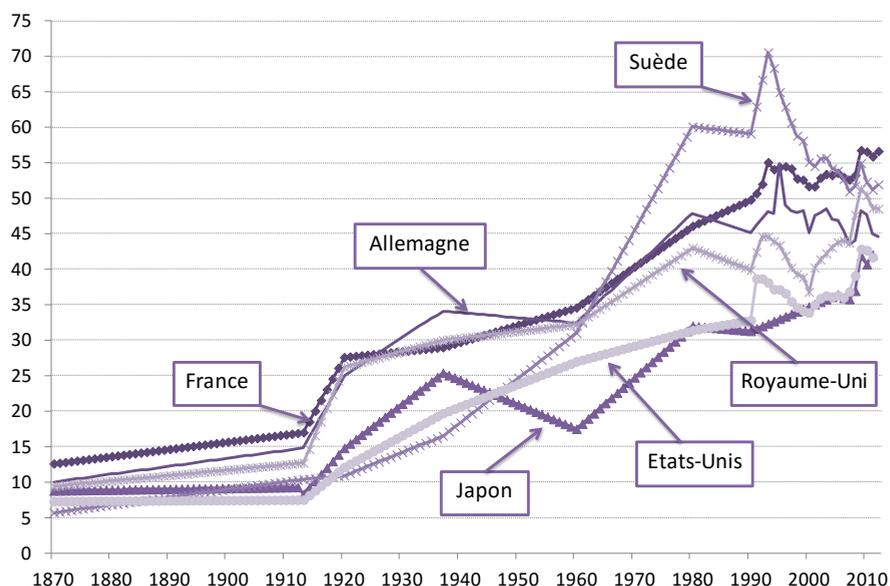
La place relative de ces trois modes d'allocation des ressources varie dans le temps et dans l'espace.

S'il y a eu « depuis toujours, des échanges à titre purement onéreux, si modestes soient-ils » (Braudel), Polanyi considère qu'au moment où il rédige *La Grande transformation*, ouvrage publié en 1944, il n'existe qu'un seul exemple historique de marché désencastéré de la société, où les échanges sur les marchés ne sont pas déterminés par des règles sociales, politiques, juridiques... Il s'agit de la Grande-Bretagne du XIXe siècle, après que la multiplication des enclosures a fait de la terre une marchandise comme les autres en privatisant les terres communales (fin de l'*openfield*) et que la suppression, en 1834, de la loi de Speenhamland (« loi sur les pauvres ») a mis fin au revenu minimum accordé aux pauvres (complément de ressources indexé sur le prix du pain), faisant également du travail une marchandise dont le prix (salaire) est déterminé par le marché. A partir de la Première Guerre mondiale, une « grande transformation » conduit au réencastrement social des marchés des pays développés sous des formes diverses : économies socialistes, Allemagne nazie, montée de l'Etat-providence...

Aujourd'hui, la mondialisation et la marchandisation qui l'accompagne peuvent poser la question d'une nouvelle tendance au désencastrement. Il faut toutefois souligner que les formes régionales de capitalisme ne disparaissent pas totalement (Amable, *Les cinq capitalismes*, 2005) et que, par conséquent, persiste une diversité dans l'influence relative du marché, des rapports sociaux et des décisions des autorités publiques sur l'allocation des ressources. De plus, malgré la remise en cause de l'intervention de l'Etat, les dépenses publiques rapportées au PIB n'ont pas eu tendance à baisser depuis le début des années 1980 : elles ont pu se stabiliser dans certains pays développés mais continuent à progres-

ser dans de nombreux autres (graphique). En France, par exemple, le rapport dépenses publiques / PIB est passé de 46% en 1980 à plus de 56% en 2012. Certes, la place de l'Etat ne se réduit pas au poids des dépenses publiques et, d'autres indicateurs sont clairement orientés à la baisse – par exemple, l'Indicateur de réglementation des marchés de produits calculé par l'OCDE baisse entre 1998 et 2008 dans la totalité des 30 pays pour lesquels il est calculé. Cependant, s'il y a un recul de l'Etat, il doit être relativisé et ne remet pas en cause aujourd'hui la corrélation de long terme, déjà abordée au XIXe siècle par l'économiste allemand Adolph Wagner (« loi de Wagner »), entre développement économique et montée de l'Etat.

Dépenses publiques rapportées au PIB (en %)



Source : Tanzi et Schuknecht (2000) et OCDE.

B- Les modes d'allocation des ressources sont analysés à partir des critères d'efficacité et d'équité

À la question, positive, de la place des différents modes d'allocation des ressources succède l'approche cherchant à déterminer quel pourrait être le « meilleur » des modes d'allocation des ressources.

Deux critères sont mobilisés dans cette perspective normative : l'efficacité et l'équité. L'efficacité est le critère dominant dans l'analyse économique. Elle est appréhendée en théorie économique à partir de l'optimum de Pareto : une allocation des ressources est plus efficace qu'une seconde lorsque le passage de la seconde à la première se traduit par une augmentation du bien-être d'au moins un individu sans que le bien-être des autres ne se détériore. Le caractère peu opérationnel du critère parétien conduit souvent à une pratique, très contestable mais fréquente, assimilant, au niveau macroéconomique, efficacité et croissance : c'est ainsi que le modèle rhénan, s'appuyant sur le com-

promis social et un encadrement juridique strict des décisions économiques, a pu être jugé plus efficace que le modèle anglo-saxon, lequel repose pour une part importante sur la coordination marchande (Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, 1991).

L'efficacité est généralement associée à un autre critère : l'équilibre, vu comme condition nécessaire de l'efficacité. Par exemple, le premier théorème de l'économie du bien-être affirme que l'équilibre général de l'économie est un optimum de Pareto, la coïncidence entre équilibre et efficacité étant obtenue, dans ce cadre théorique néoclassique, grâce à la coordination marchande. De même, dans l'approche keynésienne, les déséquilibres macroéconomiques sont synonymes de gaspillages de ressources et la résorption des déséquilibres de court terme (crises), obtenue ici grâce à l'intervention de l'Etat, est une condition nécessaire de l'efficacité économique à long terme (croissance). Bien que dominante dans la théorie économique, l'association équilibre-efficacité n'est toutefois pas systématique. Une exception est donnée par l'analyse de Schumpeter au sein de laquelle c'est le déséquilibre (macroéconomique et structurel), créé par l'innovation, qui est la condition de la croissance économique, marquée par la récurrence de cycles longs.

Le critère de l'équité renvoie quant à lui à la réflexion sur les modes d'allocation des ressources les plus à même de garantir une certaine justice sociale. Compte tenu de la diversité des conceptions de la justice sociale, la difficulté à définir et à mesurer s'avère plus grande que celle relative à la définition et à la mesure de l'efficacité économique ([chapitre 16](#)).

Au-delà des difficultés de définition et de mesure, peut-on associer *a priori* à chaque mode d'allocation des ressources un critère privilégié (efficacité ou équité) ? La réponse est évidemment négative compte tenu des oppositions existantes, au sein de la théorie économique, sur la place relative que doivent avoir l'Etat et le marché au regard du critère de l'équilibre (politique conjoncturelle) et, dans une moindre mesure, de celui de l'efficacité (politique structurelle). Elle est également négative pour le critère d'équité : la coordination par le marché ne conduit pas nécessairement à des sociétés moins justes socialement qu'une coordination dominée par une centralisation étatique des décisions. De même, si les conventions sociales peuvent parfois nuire à l'efficacité économique, par exemple lorsqu'elles empêchent les mutations nécessaires au décollage de certains de pays, elles peuvent aussi pallier aux déficiences de la coordination marchande.

C- Trois fonctions de l'Etat et deux modalités d'action publique

Une part importante des débats au sein de la théorie économique porte sur la place que doit avoir l'Etat dans l'allocation des ressources, au regard du critère d'efficacité et, plus particulièrement, de celui de l'équilibre. Avant d'aborder ces débats, nous traitons des fonctions, modalités et instruments de l'action publique.

Musgrave (*La Théorie des finances publiques*, 1959) propose une typologie largement utilisée pour synthétiser les différentes interventions de l'Etat. Il distingue les trois fonctions suivantes.

1. La fonction d'allocation des ressources regroupe :

- La fixation des règles et des droits qui permettent aux marchés concurrentiels de fonctionner de manière efficace.
 - L'intervention de l'Etat dans les cas de défaillance du marché.
 - L'intervention de l'Etat dans le cas des biens tutélaires, pour lesquels le marché n'est pas défaillant mais conduit à une consommation jugée excessive ou, au contraire, insuffisante (tabac, alcool, fruits et légumes, produits d'hygiène...).
2. La fonction de redistribution des revenus et des patrimoines
 3. La fonction de stabilisation de la conjoncture.

Afin de remplir ces fonctions, deux grandes modalités de l'intervention publique peuvent être distinguées, auxquelles sont associées divers instruments relevant de logiques soit plutôt de contrainte soit plutôt d'incitation :

1. La régulation (étatique) repose sur la réglementation et les politiques qui permettent :
 - d'élaborer et faire respecter certaines règles régissant les activités économiques ; il peut s'agir de prohiber certaines transactions marchandes (vente de drogue, travail des enfants), de spécifier des droits de propriété (système des brevets), de faire respecter les règles de la concurrence (lois antitrust), etc.,
 - de corriger certaines défaillances du marché comme les externalités (taxe carbone),
 - de corriger les dysfonctionnements économiques et sociaux engendrés par l'instabilité de certains marchés (marchés de produits agricoles, marchés financiers...) ou par l'instabilité macroéconomique (politiques de stabilisation de la conjoncture).
2. La production publique ou le financement direct de la consommation de certains biens et services :
 - production de biens et services marchands par des entreprises publiques,
 - production de services non marchands par les administrations publiques (défense nationale, santé, éducation),
 - assurances sociales (maladie, vieillesse, emploi) offrant une couverture publique contre les risques majeurs de la vie.

Un même objectif peut être atteint par différentes modalités et instruments (taxes, subventions, réglementations...). Les choix en la matière dépendent des histoires nationales et des idées dominantes à un moment donné sur les avantages et inconvénients de telle modalité ou tel instrument.

Par exemple, quand l'Etat prend progressivement en charge le secteur ferroviaire français dans la première moitié du XIXe siècle (charte ferroviaire de 1842), il réalise les travaux d'infrastructures (aménagement des terrains, ponts, tunnels...) mais laisse au secteur privé, sous forme de concessions, l'exploitation des lignes (rails, matériel roulant). Puis, les nationalisations se multiplient (création de l'Administration de chemins de fer de l'Etat en 1878, nationalisation de la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest en 1908) jusqu'à ce que la SNCF soit créée et obtienne le monopole de l'ensemble des activités du secteur (1938). Cependant, à partir des années 1980, l'idée dominante qui va s'établir, concernant le secteur des chemins de fer comme ceux de l'électricité, de la téléphonie ou d'autres industries de réseaux, est que seul le monopole naturel constitué par la fourni-

ture des infrastructures doit être aux mains de l'Etat, les activités utilisatrices de ces infrastructures étant compatibles avec la concurrence et devant donc relever du secteur privé. Réseau ferré de France est ainsi créé en 1997, introduisant la séparation du secteur entre la filière chargée des infrastructures, qui relève de la production publique, et celle du transport, où une concurrence, réglementée, est introduite (fin du monopole de la SNCF) en 2003 (transport du fret) puis élargie en 2009 (transport de voyageurs).

Au travers de l'exemple des chemins de fer, nous pouvons donc voir que l'histoire des modalités de l'intervention de l'Etat est liée à celle de la place de l'Etat. La montée de l'Etat au XXe siècle s'est accompagnée de celle d'une modalité plus interventionniste (la production publique). Au contraire, la prépondérance de l'idée d'un Etat devant être cantonné essentiellement à ses fonctions d'Etat-gendarme s'accompagne d'un Etat réglementeur plus que producteur.

II- L'action publique face aux défaillances du marché : justifications et critiques

A – Les défaillances du marché peuvent justifier l'intervention de l'Etat

1. Externalités, biens collectifs et rendements croissants

impliquent une sous-optimalité de l'équilibre décentralisé

La main invisible, qui amène les consommateurs et producteurs mus par leurs intérêts personnels à satisfaire l'intérêt général, est-elle partout présente ? Dès 1776, Smith apporte une réponse négative : si le marché est généralement le mode d'allocation des ressources le plus efficace, il existe néanmoins trois devoirs que le souverain doit remplir :

- « Le devoir de défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion »,
- « Le devoir de protéger [...] chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre »,
- « Le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt privé d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait jamais les porter à ériger ou entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ou à quelques particuliers. »

Au moins deux de ces devoirs relèvent des défaillances du marché, telles qu'elles ont été formalisées par l'économie du bien-être à partir du début du XXe siècle (Pigou, 1920) :

1. Une externalité est l'effet non intentionnel de l'action d'un agent économique sur le bien-être d'un ou plusieurs autres agents économiques sans qu'il y ait compensation. L'externalité est dite positive (respectivement, négative) lorsque l'effet est une amé-

lioration (resp., détérioration) du bien-être. Ainsi, un don n'implique pas d'externalité positive (intentionnalité), de même pour la vente d'un bien (compensation monétaire). En revanche, l'information sur les conséquences non anticipées de l'utilisation de biens de production nouveaux (réorganisation de l'organisation du travail...) constitue, dans la mesure où elle se diffuse gratuitement, une externalité positive dont bénéficient les utilisateurs suiveurs. Quant aux externalités négatives, l'exemple classique est donné par les activités (production ou consommation) polluantes.

2. Un bien collectif (pur) est défini par deux propriétés : la non-excludabilité (ou non-exclusion) et la non-rivalité. La non-exclusion désigne l'impossibilité d'exclure qui que ce soit de l'utilisation du bien (ou service), en particulier ceux qui refusent de payer. Ainsi, s'il est possible d'exclure le mauvais payeur dans un bus ou un train, il est en revanche très difficile d'empêcher un individu de bénéficier de la lumière émise par un phare ou un lampadaire. La non-rivalité caractérise les biens (ou services) dont l'utilisation par un individu ne diminue pas la quantité restant disponible pour d'autres individus. Naviguer en mer ou sur Internet ne restreint pas la possibilité que d'autres naviguent également, sauf lorsque des phénomènes de congestion se produisent.
3. Un monopole est naturel lorsque les coûts unitaires de production d'un bien sont décroissants avec la quantité produite (les rendements d'échelle sont alors croissants). Dans ce cas, deux firmes produisant le bien sont moins efficaces qu'une seule, raison pour laquelle la structure de marché qui s'impose *naturellement* est une structure monopolistique.

Dans ces trois cas, il y a défaillance du marché car l'équilibre décentralisé, qui s'établit dans un cadre de laisser-faire, est sous-optimal. C'est cette sous-optimalité qui peut justifier la mise en place de décisions centralisées, donc d'une intervention de l'Etat.

1. L'agent économique, rationnel et égoïste, à l'origine d'une externalité ne supporte pas la totalité des coûts (externalités négatives) ou ne tire pas la totalité des bénéfices (externalités positives) de ses actions : sa production (ou sa consommation) est supérieure ou inférieure à celle correspondant à l'optimum social. L'internalisation des externalités (coûts ou bénéfices) peut alors se faire grâce à l'action de l'Etat : normes d'émission de substances polluantes, taxation des pollueurs (solution pigouvienne), production publique ou subventions pour les activités générant des externalités positives (éducation, recherche, etc.)...
2. Les biens collectifs purs ne sont théoriquement pas produits en laissant faire le marché, même lorsque le bien-être de tous les agents économiques augmente avec la production de ces biens : si les agents économiques sont rationnels et égoïstes, aucun d'entre eux n'a intérêt à contribuer à leur financement (problème du passager clandestin), ce qui constitue une désincitation à produire pour l'offreur. L'intervention de l'Etat est alors justifiée, soit sous la forme d'une production publique soit sous la forme d'une activité privée à financement public. Cette justification ne concerne pas uniquement les biens collectifs purs qui, en dehors de la défense nationale, semblent très rares dans la réalité. Par exemple, une autoroute est un bien non-rival, si elle est

suffisamment large pour éviter toute congestion (embouteillages), et excluable (route fermée à péage). L'inefficacité du marché tient ici au fait que, comme pour tous les biens excludables et non-rivaux (biens dit de club), le tarif appliqué par l'offreur, nécessairement supérieur à zéro, implique un rationnement sous-optimal. En effet, du fait de la non-rivalité, le coût marginal engendré par l'utilisation de l'autoroute est nul (aux frais supplémentaires d'entretien près) : une baisse du prix financée par l'Etat élargirait l'accès au bien et augmenterait donc le surplus des consommateurs sans coût supplémentaire pour l'offreur.

3. Le surplus collectif tiré d'un marché en situation de monopole (non contestable) est inférieur à celui obtenu en concurrence parfaite. Cette inefficacité (collective) du monopole justifie l'intervention de l'Etat. Si la situation de monopole vient de pratiques anticoncurrentielles de la part des offreurs, l'inefficacité ne provient pas d'une défaillance du marché mais du non respect des règles de la concurrence : l'intervention de l'Etat (gendarme de la concurrence) consiste à ramener le marché à une structure concurrentielle. Dans le cas d'un monopole naturel, les conditions techniques de production sont en revanche à l'origine d'une défaillance du marché : le monopole ne peut être évité (il est *naturel*) et l'intervention de l'Etat consiste alors à obliger le monopoleur à pratiquer des prix qui maximisent le surplus collectif, éventuellement sous une contrainte de rentabilité (optimum de second rang).

Ces justifications de l'intervention de l'Etat ont été développées dans les années 1950, au sein de l'économie du bien-être, notamment avec les travaux de Samuelson. Le cadre théorique est la microéconomie néo-classique et l'Etat est vu comme devant se substituer au marché lorsque ce dernier n'assure pas l'efficacité collective : en présence d'externalités, de biens collectifs ou de monopoles naturels, le premier théorème de l'économie du bien-être n'est pas vérifié.

Des justifications similaires se retrouvent dans les années 1980, avec les théories de la croissance endogène (Romer, Lucas, Barro) ([chapitre YY](#)). Le cadre théorique est différent : toujours néo-classique mais macroéconomique à fondements microéconomiques et dynamique. Cependant, ce sont de nouveau les externalités, les biens collectifs et les rendements d'échelle croissants qui justifient l'intervention de l'Etat puisque les activités à la source de la croissance sont touchées par ces défaillances du marché : investissement en capital physique, en capital humain, en recherche-développement ou en infrastructures.

2. Les asymétries d'information ajoutent une limite supplémentaire à la coordination marchande

Une autre justification de l'intervention de l'Etat s'est développée depuis les articles pionniers d'Arrow (1963) et Akerlof (1970) : les asymétries d'information entre offreurs et demandeurs sur les marchés. Celles-ci remettent en cause une des conditions de la

concurrence parfaite (transparence du marché) et, de ce point de vue, constituent une imperfection de marché qu'il s'agit de corriger.

Une partie de cette correction peut émerger de manière décentralisée, c'est-à-dire venir des décisions des offreurs et demandeurs dans le cadre de la seule relation marchande. Par exemple, un offreur de travail ayant une productivité élevée a intérêt à chercher à signaler, notamment par le diplôme (théorie du signal, Spence (1974)), cette productivité aux entreprises (demandeurs de travail) qui, sans information parfaite sur la productivité des travailleurs, seraient amenées (rationnellement) à n'embaucher que les salariés ayant une productivité faible (sélection adverse).

Si cette « autocorrection » de l'imperfection de marché est insuffisante, les autorités publiques peuvent contribuer également à réduire certaines asymétries d'information. Ainsi, une des activités principales des autorités des marchés financiers (en France, l'AMF, qui succède en 2003 à la Commission des Opérations de Bourse créée en 1967) consiste à favoriser la transparence des marchés financiers en obligeant les émetteurs (demandeurs de capitaux), sous peine de sanction (délit d'initié), à diffuser toutes les informations pertinentes dont ils disposent et auxquelles les offreurs de capitaux n'ont pas spontanément accès. Dans le cas des marchés de biens, les réglementations relatives à l'étiquetage, aux appellations d'origine, etc., relèvent également d'une action de l'Etat visant à réduire les asymétries d'information.

Toutefois, il est impossible d'éliminer toute asymétrie d'information : l'information parfaite ne peut exister sur des marchés concrets. De ce point de vue, les asymétries d'information apparaissent comme une défaillance de marché qui peut justifier l'intervention étatique pour lutter contre la sélection adverse et l'aléa moral. Dans le domaine de l'assurance (automobile, santé...), l'obligation de s'assurer, imposée par l'Etat, permet d'éviter que le marché ne sélectionne que les « mauvais risques », c'est-à-dire d'éviter que les demandes émanant des bons conducteurs, pour l'assurance automobile, ou des bien portants, pour l'assurance santé, ne rencontrent pas d'offre. Précisons cependant que l'efficacité n'est pas ici le seul critère pouvant justifier que l'Etat rende l'assurance obligatoire, des situations socialement injustes apparaissant en l'absence de réglementation lorsque :

- les compagnies d'assurance parviennent à élaborer une gamme de contrats qui leur permet de sélectionner les « bons risques » donc, pour l'assurance maladie, d'écarter du marché les individus à la santé particulièrement fragile (le « mauvais risque » étant, par exemple, révélé au travers du choix, par le souscripteur, d'un contrat à prime élevée et à franchise peu élevée),
- les prix d'équilibre du marché évincent les ménages les plus modestes (situation qui constitue la principale motivation du Patient Protection and Affordable Care Act aux Etats-Unis, loi promulguée par Barack Obama en 2010).

Enfin, au-delà de la justification de politiques microéconomiques (structurelles), les asymétries d'information, parce qu'elles constituent des fondements microéconomiques de rigidités de prix et de salaires, donc de déséquilibres macroéconomiques tels que le chô-

mage, sont également au cœur du renouvellement de l'analyse des fluctuations conjoncturelles et des politiques macroéconomiques apporté par la nouvelle économie keynésienne.

3. L'Etat se heurte toutefois au problème de la décision collective

Supposons que les défaillances du marché permettent de délimiter un champ légitime de l'intervention de l'Etat – hypothèse qui sera remise en cause dans le II.B. Il reste néanmoins à résoudre une difficulté relative aux arbitrages que l'Etat est nécessairement amené à réaliser lorsqu'il intervient dans un domaine particulier. D'une part, si l'on ne s'intéresse qu'à la fonction d'allocation des ressources, les arbitrages en jeu peuvent être illustrés par les questions suivantes. Quel niveau de défense nationale faut-il mettre en œuvre et, par conséquent, quel montant d'impôts la population est-elle prête à supporter pour financer cette dépense publique ? Quelle réduction d'émissions polluantes faut-il viser, donc quelle diminution de production (et de consommation) d'acier, d'électricité, etc., la population est-elle prête à accepter ? D'autre part, il existe une interdépendance entre les trois fonctions de l'Etat, notamment entre la fonction d'allocation des ressources et la fonction de redistribution. Il existe généralement une infinité d'optima de Pareto et, si la correction des défaillances de marché peut conduire à une allocation des ressources efficace, la décision de l'Etat, donc la sélection d'un optimum de Pareto particulier, implique un choix en matière de répartition. Prenons une autoroute dont la construction est unanimement souhaitée par la population et qui n'est pas construite lorsqu'on laisse faire le marché. Lorsqu'il va s'agir de déterminer si l'autoroute doit être à 2x2 ou à 3x3 voies, les entreprises de travaux publics auront sans doute une préférence pour la deuxième solution et les utilisateurs occasionnels pour la première, moins coûteuse.

Résoudre le problème des arbitrages que l'Etat doit rendre suppose, du point de vue normatif, de déterminer le choix collectif issu de l'agrégation des préférences de tous les individus de la population. Partant du principe selon lequel, dans les démocraties capitalistes, le vote et les mécanismes de marché constituent « essentiellement [les] deux méthodes par lesquelles les choix collectifs peuvent être réalisés » (Arrow), la procédure de décision collective recherchée peut être assimilée à une procédure de vote. Or, dès la fin du XVIII^e siècle, Condorcet met en évidence que la procédure de vote la plus largement utilisée (la règle de la majorité simple) ne garantit pas une rationalité du choix collectif puisque les préférences collectives qui en découlent ne sont pas toujours transitives (**encadré**). Le théorème d'Arrow (*Choix collectifs et préférences individuelles*, 1951) généralise ce résultat et la théorie du choix social qui en découle aboutit à un ensemble de théorèmes d'impossibilité (Sen (1970), Gibbard et Satterthwaite (1973)...) montrant qu'il n'existe aucune procédure de vote respectant un certain nombre de conditions minimales en termes d'éthique ou de cohérence du choix collectif. Ainsi, même si les citoyens avaient, dans le cadre d'une démocratie directe, la possibilité de se prononcer par vote sur chaque décision que l'Etat doit prendre, la théorie du choix social montre qu'il n'existe aucune procédure de décision collective idéale. Cela signifie, en particulier, que lorsqu'un Etat (bienveillant et omniscient) se substitue à un marché défaillant, les décisions prises ne peuvent que représenter imparfaitement les préférences des membres de la collectivité.

Encadré : Le paradoxe de Condorcet

Soient trois projets de construction d'une autoroute (2x2 voies, 3x3 voies et 4x4 voies) et trois votants (A,B et C). Le classement des projets pour chaque votant est donné, par ordre de préférence décroissant, dans le tableau suivant :

	A	B	C
2x2 voies	1	3	2
3x3 voies	2	1	1
4x4 voies	3	2	3

Le votant B, par exemple, préfère donc que soit construite une autoroute à 3x3 voies. Son deuxième choix se porte sur l'autoroute à 4x4 voies et l'autoroute à 2x2 voies arrive en 3^e position dans son classement.

En confrontant par paires les trois projets et en appliquant la règle majoritaire (un projet l'emporte s'il obtient plus de 50% des suffrages) : le projet à 2x2 voies l'emporte sur le projet à 3x3 voies (car le projet à 2x2 voies est préféré au projet à 3x3 voies par A et par C, soit 2 votants sur 3), le projet à 3x3 voies l'emporte sur le projet à 4x4 voies et ce dernier l'emporte sur le projet à 2x2 voies. Cette configuration contradictoire (la préférence collective est intransitive ; elle forme un cycle) est connue sous le nom de paradoxe de Condorcet.

Source : d'après Lepelley D. et H. Smaoui (2012), « Choix collectif et procédures de vote », *Ecoflash* n°268.

B – L'intervention de l'Etat n'est pas toujours souhaitable même lorsque le marché est défaillant

Justifier l'intervention des autorités publiques dès qu'une défaillance de marché est constatée suppose de postuler que l'action de l'Etat mène nécessairement à une allocation des ressources plus efficace que celle issue d'un marché défaillant. D'après Gordon Tullock, ce postulat est « une erreur manifeste. (...) On connaît la légende le l'empereur romain qui, ayant à juger un concours opposant deux chanteurs, n'écoula que le premier et attribua le prix au second, supposant qu'il ne pouvait être pire. » (Tullock (1978), *Le Marché Politique : analyse économique des processus politiques*). Il y a en effet deux grandes catégories de raisons pour lesquelles l'Etat (le second chanteur) peut faire pire qu'un marché défaillant. La première (II.B.1) renvoie à la possibilité d'un Etat non bienveillant, qui n'aurait pas pour objectif l'intérêt général. La deuxième (II.B.2) renvoie à l'inefficacité de l'Etat lui-même qui, même s'il cherche à maximiser l'intérêt général, se heurterait à des contraintes pratiques spécifiques.

1. L'Etat n'est pas nécessairement au service de l'intérêt général

Pour comprendre que l'objectif de l'Etat puisse s'écarter de l'intérêt général, il est nécessaire d'étudier le processus de décision étatique et les motivations des individus constituant cette organisation. Autrement dit, il faut ouvrir ce qui est traité, au même titre que l'entreprise, comme une « boîte noire » dans les théories standards, qu'elles soient

proches du courant néo-classique (l'Economie du bien-être en particulier) ou du courant keynésien.

Un premier aspect de la remise en cause de l'Etat bienveillant s'intéresse aux décideurs publics dont la place et le pouvoir dépendent directement des élections dans les sociétés démocratiques (membres du gouvernement, députés, maires...). Cet aspect est développé, à partir des années 1950-1960, par l'Ecole des choix publics (Public Choice), dont les principaux représentants sont James Buchanan (prix Nobel d'économie 1986) et Gordon Tullock avec leur ouvrage de 1962 intitulé *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Partant d'une représentation microéconomique de la sphère politique, l'offre politique apparaît comme le résultat de calculs d'hommes politiques, rationnels et égoïstes, qui, cherchant à se faire (ré)élire, proposent des mesures qu'ils estiment pouvoir emporter une majorité d'électeurs. Anthony Downs (1957) affirme en particulier que les hommes politiques vont chercher, sous certaines conditions relatives à la structure des préférences des électeurs, à séduire l'électeur médian, lequel, situé au centre de l'électorat, est susceptible de faire basculer l'élection en faveur d'un candidat plutôt qu'un autre. Cette interprétation centrée sur les stratégies électoralistes des hommes politiques trouve des applications dans tous les domaines de l'action publique. L'une des plus célèbres est celle du cycle des affaires politique expliquant le cycle et la politique conjoncturels par le rythme des échéances électorales ([encadré](#)).

Un autre aspect souligné par l'analyse économique de la politique, écartant également la solution interventionniste de l'optimum de Pareto, est l'influence des groupes de pression (lobbies) sur les hommes politiques en place. Ce rôle est exacerbé dans la thèse de la capture, résumée ainsi par le prix Nobel d'économie 1982 Georges Stigler (1971) : « en règle générale, la régulation économique est capturée par le secteur et est élaborée et mise en œuvre à son seul profit ». Toutes les mesures particulières de la politique structurelle sont susceptibles d'être concernées par cette influence des entreprises, exercée dans le but de dégager une rente, au travers de moyens divers tels que le versement de contributions lors de campagnes électorales. Un des domaines ayant reçu le plus d'attention dans les analyses est celui de la politique commerciale. Dans un article au titre évocateur (« Protection for sale »), Grossman et Helpman (1994) représentent le décideur politique comme le maximisateur d'une fonction d'utilité qui dépend du bien-être des votants mais aussi des contributions que ses donateurs lui versent. Or, les tests empiriques de ce modèle tendent à montrer, dans le cas des Etats-Unis, que le taux de protection obtenu par un secteur, même s'il dépend de nombreuses variables, n'est pas indépendant de l'action menée par les lobbies.

Par ailleurs, l'ouverture de la boîte noire amène à considérer les diverses administrations et agences constituant l'Etat, donc les différents fonctionnaires poursuivant des intérêts propres à l'intérieur de l'organisation hiérarchisée. Sous cet angle, même dans l'éventualité où les dirigeants du gouvernement recherchaient le bien-être collectif, il est probable que le résultat de l'action publique soit un développement de la bureaucratie (Niskanen (1971)) ne coïncidant pas avec l'optimum social. Les bureaucrates et fonctionnaires ont intérêt à l'augmentation de la taille des services de l'Etat auxquels ils appartiennent, ce qui accroît leur rétribution, financière ou non (prestige). Ils peuvent favoriser cette augmentation, en défendant les budgets qui leur sont alloués, du fait de l'asymétrie d'information dont ils bénéficient au sein de l'organisation (relation d'agence) et de l'absence de contrainte de concurrence (monopole) caractérisant l'administration dans son ensemble.

Encadré : The Political business cycle

Dans son article de 1975, William Nordhaus montre que, sous une hypothèse d'électeurs myopes (ils ne perçoivent pas les conséquences futures des décisions politiques) et ayant une mémoire courte, une décision rationnelle des hommes politiques au pouvoir peut consister à arbitrer en faveur de la lutte contre le chômage (politique expansionniste) à la veille des élections et, les conséquences inflationnistes d'une telle politique étant supposées ne se produire qu'à moyen terme, arbitrer en faveur de la lutte contre l'inflation (politique restrictive) au lendemain des élections.

Les travaux cherchant à tester la pertinence empirique d'un tel comportement *opportuniste* des hommes politiques montrent que d'autres hypothèses s'avèrent souvent plus pertinentes (Alesina, Roubini et Cohen (1997)). En particulier, les hommes politiques sont souvent plus proches d'un modèle de comportement *partisan* : leurs décisions sont guidées par une idéologie et non par la perspective des élections. Néanmoins, le modèle des hommes politiques opportunistes trouve des arguments empiriques notamment dans la tendance des dépenses publiques de transfert et de sécurité sociale à augmenter dans les périodes préélectorales, au moins dans le cas des élections présidentielles américaines.

Source : d'après Bacache-Beauvallet M. (2008), « Les Cycles politiques », *Idées*, n°151, 2008/1.

2. Déficience d'information et coûts de transactions nuisent à l'efficacité de l'Etat

Même dans le cas où l'Etat est bienveillant (désintéressé), les contraintes pratiques qui pèsent sur la décision publique peuvent rendre inefficace l'allocation des ressources issues de décisions centralisées. Deux de ces contraintes jouent un rôle majeur. L'une est relative à l'information que les autorités publiques doivent détenir pour prendre des décisions optimales. L'autre concerne les coûts de transaction de la coordination par l'Etat.

De même que la concurrence parfaite suppose la transparence du marché, la perfection de l'intervention publique suppose l'omniscience de l'Etat. Par exemple, mener une politique de relance efficace nécessite de posséder, entre autres, des prévisions exactes concernant l'évolution de la conjoncture. Friedrich Hayek (1899-1992) est sans doute l'auteur s'étant le plus radicalement opposé à cette « présomption » des partisans de l'intervention de l'Etat. Selon lui, la complexité de la société est telle qu'elle interdit toute possibilité de décision centralisée efficace. Sa théorie de la connaissance et de l'information constitue donc un des fondements essentiels de son opposition à l'intervention de l'Etat, qu'il s'agisse de la politique conjoncturelle keynésienne ou de la planification socialiste.

De manière moins radicale et systématique, la contrainte informationnelle pesant sur la décision publique peut être appréhendée au travers des asymétries d'informations dont l'Etat réglementeur pâtit. Ce dernier se heurte en effet à la difficulté d'accès à des informations, nécessaires pour mettre en œuvre une réglementation maximisant le bien-être collectif, mais détenues de manière privilégiée par le réglementé. Un exemple classique est donné par la réglementation des monopoles naturels. Garantir une tarification au coût marginal (maximisation du surplus collectif) ou au coût moyen (maximisation du

surplus collectif sous contrainte de rentabilité) nécessite que l'Etat ait une connaissance précise des coûts du monopole réglementé. Or, ce dernier a intérêt à manipuler l'information sur ses coûts, son profit étant d'autant plus élevé qu'il parvient à les surestimer. Un autre exemple peut être celui de la réglementation prudentielle du secteur bancaire élaborée à partir des années 1980 dans le cadre des accords de Bâle ([chapitre YY](#)). Les ratios prudentiels imposés par les autorités bancaires lient les fonds propres des banques aux crédits qu'elles octroient pondérés par les risques (risque de défaut de leurs débiteurs). Les banques ont alors intérêt à manipuler l'information dans le sens d'une sous-estimation du risque, de façon à limiter les exigences en matière de fonds propres.

Il existe, certes, dans de telles relations d'agence, la possibilité pour le principal (le réglementeur) de mettre en place un mécanisme incitatif (révélateur d'information) permettant de limiter l'intérêt au mensonge pour l'agent (le réglementé). Dans le cas du monopole réglementé par exemple, celui qui fut préconisé en 1983 au Royaume-Uni par le rapport Littlechild, suite à la privatisation de British Telecom, est la réglementation par *price cap*, consistant à plafonner l'augmentation du prix pratiqué par le monopoleur par la différence entre l'inflation et un taux de croissance attendu de la productivité : le monopoleur est ainsi incité à diminuer ses coûts et à augmenter sa productivité. Cependant, les mécanismes incitatifs ne résolvent que partiellement le problème de l'asymétrie d'information, qui reste une source d'inefficacité non négligeable de la politique de réglementation.

Par ailleurs, même lorsque l'Etat peut accéder aux informations pertinentes pour la politique publique, la collecte et le traitement de cette information ne se font pas sans coûts. Plus généralement, la coordination centralisée, comme tout mode de coordination, engendre un ensemble de coûts de coordination, appelés coûts de transaction et désignant, en sus des coûts d'information, les coûts de conception des contrats inhérents au mécanisme de coordination et de contrôle du respect des règles constitutives de ces contrats. Les coûts de transaction de la coordination étatique posent par conséquent la question de l'efficacité de ce mode de coordination comparé à la coordination marchande (de même que les coûts de transaction de la coordination marchande peuvent justifier de lui substituer une coordination hiérarchique au sein d'une entreprise ([chapitre YY](#))). Justifier l'intervention de l'Etat en partant de la seule constatation d'une défaillance de marché est alors une erreur selon Ronald Coase (1910-2013), lequel pense que « les économistes, et les décideurs politiques en général, ont eu tendance à surestimer les avantages offerts par une réglementation publique. » (« Le problème du coût social », 1960).

Bibliographie

- Bacache-Beauvallet M. et Maynéris F., *Le rôle de l'Etat*, Thèmes&Débats, Bréal, 2006.
- Borio A. et Grenet J. (dir), *Economie des politiques publiques*, Repères, La Découverte, 2010.
- Lévêque F., *Economie de la réglementation*, Repères, La Découverte, 2005.
- Salanié B., *Microéconomie. Les défaillances du marché*, Economie et Statistiques Avancées, Economica, 1998.

L'essentiel :

1. La place de l'Etat au sein des trois grands modes d'allocation des ressources (conventions sociales, marché, Etat), de limitée au XIXe siècle (Etat-gendarme) est devenue plus importante au XXe siècle (Etat-providence), avant de connaître une remise en cause à partir des années 1980.
2. L'efficacité (optimum de Pareto) et l'équité (justice sociale) sont les critères qui fondent l'analyse normative de l'intervention de l'Etat.
3. Musgrave (1959) propose une typologie des interventions de l'Etat reposant sur les fonctions d'allocation des ressources, de redistribution et de stabilisation de la conjoncture. Divers instruments (réglementation, taxation, production publique ou financement direct de la consommation) permettent à l'Etat de remplir ces trois fonctions.
4. Les externalités, les biens collectifs et les rendements croissants impliquent une sous-optimalité de l'équilibre décentralisé. Ils constituent donc des défaillances de marché qui justifient que l'Etat se substitue au marché dans l'allocation des ressources.
5. Les asymétries d'information entre offreurs et demandeurs sur un marché sont à l'origine d'une sélection adverse ou d'un aléa moral impliquant une inefficacité de la coordination marchande. Elles constituent donc une justification supplémentaire de l'intervention de l'Etat.
6. Le paradoxe de Condorcet illustre une difficulté de l'intervention de l'Etat démocratique : le problème de la décision collective. Le théorème d'Arrow généralise ce résultat en montrant qu'il n'existe pas de procédure idéale d'agrégation des préférences individuelles.
7. L'Ecole du Public Choice (Buchanan, Tullock) développe une critique radicale de l'intervention d'un Etat qui serait constitué d'individus cherchant à maximiser leurs propres intérêts. Les décisions publiques ne seraient alors pas issues d'un Etat bienveillant cherchant à maximiser l'intérêt collectif.
8. Les décisions publiques sont également susceptibles d'être capturées (Stigler) par des intérêts particuliers organisés en groupes de pression (lobbies).
9. L'Etat ne dispose généralement pas de toute l'information nécessaire pour prendre des décisions optimales. Cet Etat non omniscient peut, de plus, pâtir d'asymétries d'information permettant aux agents économiques réglementés d'échapper en partie à la contrainte que constitue la réglementation.
10. Comme tout mode de coordination, la coordination reposant sur l'intervention de l'Etat implique des coûts de transaction (Coase) qui doivent être pris en compte dans le débat sur les places relatives de l'Etat et du marché.

ENTRAINEMENT

QCM : Cochez la réponse exacte (une seule réponse possible)

1- Au XIXe siècle dans les pays européens, les dépenses publiques rapportées au PIB :

- a- diminuent fortement
- b- sont relativement stables, autour de 20%
- c- sont relativement stables, autour de 10%

2- L'approche normative de l'intervention de l'Etat décrit :

- a- ce que devrait être la place de l'Etat dans l'économie
- b- ce que peuvent être les modalités de l'intervention de l'Etat
- c- ce qu'est la place de l'Etat en réalité

3- Un optimum de Pareto est un état de l'économie dans lequel :

- a- le bien-être collectif est maximisé
- b- le bien-être collectif est équitablement réparti au sein de la population
- c- le bien-être d'un individu peut être amélioré en détériorant celui d'au moins un autre

4- Parmi les fonctions suivantes, laquelle ne fait partie de la typologie de Musgrave ?

- a- la fonction d'allocation des ressources
- b- la fonction de redistribution
- c- la fonction de production
- d- la fonction de stabilisation

5- L'intervention de l'Etat dans le secteur des chemins de fer peut se justifier car :

- a- le service de transport des marchandises et des personnes est non rival
- b- l'activité de transport des marchandises et des personnes est un monopole naturel
- c- l'activité fournissant les infrastructures est un monopole naturel

6- La sélection adverse dans le secteur de l'assurance automobile implique :

- a- que le laisser-faire évince les bons conducteurs du marché
- b- que les compagnies d'assurance ne sélectionnent que les bons conducteurs
- c- que les conducteurs relâchent leur vigilance parce qu'ils se savent assurés

7- La théorie du choix social :

- a- généralise le paradoxe de Condorcet
- b- est au fondement du socialisme de marché
- c- a pour principal représentant George Stigler

8- Quelle est l'affirmation fautive ?

- a- le modèle de l'homme politique opportuniste est développé par Nordhaus
- b- le modèle de l'homme politique partisan trouve une justification dans les travaux empiriques d'Alesina, Roubini et Cohen (1997)
- c- le modèle de l'homme politique opportuniste est rejeté par l'Ecole du Public Choice.

Sujets d'oral

- Biens collectifs : quelle place pour l'Etat et les marchés ? (ESCP Europe 2013)
- Quelle place pour des autorités de régulation dans une économie de marché ? (ESCP Europe 2013)
- Le rôle de l'Etat au XXème siècle. (HEC 2009, 2011)
- L'Etat maximise-t-il le bien-être collectif ? (ESCP Europe 2011)
- Où commence et où s'achève l'intervention de l'Etat ? (ESCP Europe 2011)
- Comment mesurer la place de l'Etat dans l'économie ? (ESCP Europe 2010)
- L'Etat et les marchés : substituables ou complémentaires ? (ESCP Europe 2010)
- Biens collectifs et intervention de l'Etat. (ESCP Europe 2009)
- Les analyses économiques des défaillances de l'Etat. (ESCP-EAP 2008)
- Secteur public /privé : faut-il les opposer ? (ESCP-EAP 2007)
- L'Etat est-il encore nécessaire à une économie de marché ? (HEC 1998, 2006)
- Y a-t-il une place pour l'Etat dans la théorie libérale ? (ESCP-EAP 2005)
- Le rôle de l'Etat est-il de corriger les imperfections de marché ? (ESCP-EAP 2002)
- Externalités et interventions publiques. (ESCP-EAP 2002)
- Pourquoi le modèle de l'Etat-gendarme n'a-t-il jamais fonctionné à l'état pur ? (ESCP-EAP 2001)
- Peut-on étendre la régulation marchande à l'ensemble des activités économiques ? (ESCP-EAP 2001)

Sujets d'écrit

- L'Etat-nation est-il en crise ? (ESSEC 2008)
- Les prélèvements obligatoires représentent-ils un frein à la croissance économique dans les PDEM ? (ECRICOME 2007, Sujet 2)
- Intérêt et limites de l'intervention de l'Etat. (ESSEC 2006)
- Les défaillances de marché justifient-elles toujours l'intervention de l'Etat ?
- Intérêt et limites des réglementations.
- La place croissance de l'Etat depuis le début du XIXe siècle conduit-elle les économies développées au déclin ?
- La déréglementation dans les pays développés depuis le début des années 1980 entre-elle en contradiction avec l'analyse économique des défaillances de marché ?
- L'Etat et les asymétries d'information.

Corrigé QCM

1-c, 2-a, 3-c, 4-c, 5-c, 6-a, 7-a, 8-c.

Sujet d'écrit n°1 : Les défaillances de marché justifient-elles toujours l'intervention de l'Etat ?

Dans le Livre V de *La Richesse des Nations*, Adam Smith justifiait déjà que l'action de l'Etat s'étende, au-delà de ses fonctions régaliennes, à des activités non rentables pour le secteur privé mais dont la société retire « d'immenses avantages ».

Ces activités, telles que l'érection d'infrastructures de transport ou « l'instruction parmi le peuple », relèvent de ce que l'on a commencé à appeler au XXe siècle des défaillances de marché. Ces dernières caractérisent des circonstances où l'équilibre décentralisé (ou équilibre de marché) n'est pas optimal et regroupent les biens collectifs, les externalités et les monopoles naturels, auxquels il est aujourd'hui courant d'ajouter les asymétries d'information.

Pourtant, dès 1887, l'économiste et philosophe anglais Henry Sidgwick souligne, dans son ouvrage *Principles of Political Economy*, qu'un échec du laissez faire n'implique pas nécessairement que l'intervention étatique soit opportune car les inconvénients de celle-ci peuvent « dans certains cas, être pires que les lacunes de l'initiative privée ».

Les débats sur la pertinence de l'intervention de l'Etat face aux défaillances de marché existaient donc déjà avant que cette notion soit étudiée de manière plus rigoureuse par la théorie économique.

Nous verrons que les trois défaillances de marché ainsi que les asymétries d'information justifient que l'Etat prenne le relai du marché afin d'accroître l'efficacité économique (1^{ère} partie). Cependant, les doutes sur l'accès à l'information et sur la bienveillance de l'Etat tendent à remettre en cause la vision optimiste de l'intervention de l'Etat (2^e partie). Finalement, il semble que la complexité de la réalité plaide pour un certain degré d'intervention de l'Etat sous condition que le cadre institutionnel limite ses propres défaillances (3^e partie).

I. Un Etat omniscient et bienveillant peut théoriquement ramener l'économie à l'optimum lorsque le marché défaille

A. Dans les cas d'externalités, de biens collectifs ou de monopoles naturels, l'équilibre décentralisé est sous-optimal.

1) Les activités relevant de défaillances de marché impliquent, dans un cadre de laissez-faire, un niveau de production inférieur ou supérieur au niveau de production socialement optimal (optimum de Pareto).

2) Conformément aux résultats de l'économie du bien-être (Samuelson), diverses interventions de l'Etat sont alors justifiées, notamment : taxes pigouviennes pour

les externalités négatives, production et financement publics des biens collectifs, nationalisation et/ou réglementation des monopoles naturels. Même si des difficultés de mise en œuvre (problème de la révélation des préférences) existent, l'intervention de l'Etat doit permettre d'atteindre, au moins, un optimum de second rang.

B. Les asymétries d'information entre offreurs et demandeurs nécessitent également a priori une intervention de l'Etat

1) La sélection adverse ou l'aléa moral qui découlent des asymétries d'information entre offreurs et demandeurs sur les marchés sont sources d'inefficacité. Dans le cas de la sélection adverse (Akerlof), par exemple, le marché peut même être totalement détruit (qualité continue).

2) L'intervention de l'Etat se trouve alors justifiée pour faire à l'inefficacité de la coordination par le marché en présence d'asymétries d'information (obligation de l'assurance automobile, santé...)

II. Mais l'Etat peut faire pire qu'un marché défaillant s'il n'est pas un planificateur bienveillant ou a une information limitée

A. Le gouvernement et les administrations sont constitués d'individus dont les actions peuvent ne pas être guidées par la recherche de l'intérêt général

1) Les décisions des hommes politiques élus peuvent être motivées par l'objectif d'une réélection (Ecole du Public Choice). Dans les domaines concernés par des défaillances de marché, leurs actions peuvent alors éloigner l'économie de l'optimum social : décisions en matière de lutte contre la pollution, de constructions d'infrastructures...

2) Dans les différentes administrations, les agents de l'Etat, qui disposent d'un certain pouvoir au sein de l'organisation, peuvent également poursuivre des intérêts personnels engendrant un développement de la bureaucratie (Niskanen).

B. L'information limitée dont dispose l'Etat peut l'empêcher d'atteindre l'optimum

1) L'activité économique nécessite la coordination d'actions d'une multitude d'individus. Certains auteurs considèrent que le mécanisme des prix est le seul mode de coordination capable d'accomplir cette tâche de manière efficace (exemple célèbre du crayon présenté en 1980 par Friedman dans sa série télévisée *Free to Choose*). Penser que l'Etat, aussi bien intentionné soit-il, puisse accomplir cette tâche peut relever d'une *Présomption fatale* (Hayek). Dans cette perspective, même dans les cas d'externalités, de biens collectifs, etc., l'Etat ne doit pas se substituer au marché mais se contenter de veiller à l'application du droit de propriété (Coase) et au respect des contrats.

2) Même lorsque le problème que l'Etat cherche à résoudre implique l'interaction d'un nombre limité d'individus, celui qui dispose du monopole de la contrainte légitime est confronté à des asymétries d'information qui l'empêchent d'amener l'économie à l'optimum. S'il existe des mécanismes incitatifs permettant de révéler de l'information, l'Etat doit néanmoins se contenter d'optima de second de rang (exemple de la régulation d'un monopole naturel), ce qui peut limiter grandement la légitimité de son intervention.

III. L'Etat peut devenir un complément efficace du marché dans la mesure où son action s'appuie sur une mesure satisfaisante des pertes d'efficacité du laisser-faire et s'inscrit dans un cadre institutionnel limitant les défaillances de l'organisation étatique

A. Les défaillances de marché correspondent rarement dans la réalité aux modèles purs de l'économie du bien-être

1) Les modèles purs de l'économie du bien-être qui justifient l'intervention de l'Etat reposent sur des hypothèses fortes, concernant notamment la rationalité, les préférences et les technologies des agents. Ces hypothèses permettent en particulier de calculer l'optimum social, les équilibres décentralisés et centralisés mais leur pertinence empirique est discutable. C'est ce qui permet de comprendre pourquoi par exemple les phares (souvent considérés comme un exemple de bien collectif pur) appartenaient à des entreprises privées en Grande-Bretagne au XIXe siècle (Coase) ou que la « tragédie des communs » ne s'observe pas toujours dans le cas des biens communs (Ostrom).

2) L'opposition Etat-marché est alors moins tranchée dans la réalité ; la justification et les modalités de l'intervention de l'Etat dans les cas de défaillance de marché s'apprécient au cas par cas. Le marché des droits à polluer (protocole de Kyoto) montre par exemple que le problème des externalités peut être traité sur la base d'une combinaison de l'intervention de l'Etat et de mécanismes de marché, même si les difficultés soulevées par l'Ecole du Public Choice restent présentes (ex : pression des producteurs pour une augmentation des quotas de CO₂).

B. L'Etat peut corriger efficacement les lacunes du marché si son intervention s'effectue dans un cadre institutionnel garantissant l'efficacité de son action

1) Résoudre certaines défaillances de l'Etat est une condition pour que son intervention soit légitime face aux défaillances du marché. A côté des solutions libérales (privatisation, *downsizing*), les pays développés ont aussi expérimenté d'autres voies de réformes de l'Etat (*New Public management* en 1993 aux Etats-Unis, LOLF en 2001 en France...) visant à rendre l'intervention de l'Etat plus efficace.

2) Le cas des pays en développement apporte également un éclairage sur la nécessité d'une intervention de l'Etat dans les domaines générant des externalités positives (Education, Santé...) ou relevant de biens collectifs (infrastructures) sous condition que les institutions étatiques soient de qualité. Le *Rapport de la Commission sur la Croissance et le Développement*, publié par la Banque mondiale en 2008 et dirigé par Spencer et Solow, souligne ainsi que les « 13 réussites » repérées parmi les PED sur la période 1945-2005 reposent à la fois sur des investissements publics dans les infrastructures (routes, réseau électrique, télécommunications...) ou le capital humain et sur des gouvernements « impliqués, crédibles et compétents ».

Externalités, biens collectifs, monopoles naturels et asymétries d'information constituent des circonstances dans lesquelles la coordination marchande ne permet pas d'atteindre l'idéal d'un équilibre coïncidant avec l'optimum social. Cependant, les comportements opportunistes au sein de l'organisation étatique, l'influence des groupes de pression, l'information limitée de l'Etat font que des marchés défaillants peuvent être préférés à une coordination centralisée.

Toutefois, au-delà de quelques oppositions idéologiques, les défaillances de marché s'avèrent justifier une intervention étatique quasi systématique mais dont les modalités

impliquent une complémentarité de la réglementation, des taxes, de la production publique et de l'initiative privée. Selon les pertes d'efficacité collective issues des défaillances de marché propres à chaque activité particulière et la qualité des institutions étatiques, la combinaison optimale de l'Etat et du marché nécessite des degrés divers d'intervention de l'Etat.

Cette question, relevant de la politique structurelle, fait donc finalement l'objet de débats beaucoup moins vifs que ceux touchant d'autres domaines de l'intervention de l'Etat, comme la politique conjoncturelle ou la politique sociale.

Sujet d'écrit n°2 : Les réglementations des marchés de biens et services dans les pays développés depuis le début du XIXe siècle

A partir du début des années 1980, plusieurs directives européennes ont prohibé le recours à des activateurs de croissance du cheptel bovin. Pour les Européens, il s'agit d'une réglementation relevant de la protection sanitaire de la population. Pour les Etats-Unis, il s'agit d'une mesure protectionniste favorisant les éleveurs européens.

Cette affaire dite du veau aux hormones illustre les soupçons qui pèsent généralement sur les fondements et les effets des réglementations des marchés des biens et services. Ces réglementations désignent les diverses interventions de l'Etat touchant à l'entrée sur les marchés, aux prix pratiqués, aux quantités échangées, aux modalités de la production, etc. Ces réglementations n'étoufferaient-elles pas l'initiative privée et la croissance ? Ne naitraient-elles pas dans l'esprit de quelques technocrates incapables de saisir les réalités économiques ? Pire, ne serviraient-elles pas les intérêts de quelques groupes puissants, aptes à faire imposer leur loi ?

Pourtant, l'histoire du développement des marchés, en particulier depuis le début la révolution industrielle, s'avère être aussi celle de la multiplication de règles qui encadrent ces marchés et sans lesquelles ils ne pourraient fonctionner de manière à maximiser l'intérêt général.

Nous verrons que les réglementations sur les différents marchés de biens ou de services favorisent souvent les offreurs ou, au contraire, les consommateurs sur ces marchés, laissant à penser que leurs effets sont essentiellement redistributifs (1^e partie). Toutefois, les réglementations apparaissent également comme une condition de l'efficacité des marchés de biens et services et de l'efficacité économique en général, en particulier lorsqu'elles constituent une solution aux défaillances et imperfections de ces marchés (2^e partie).

I. Des réglementations qui favorisent directement les offreurs ou, au contraire, les consommateurs et qui, par conséquent, semblent avoir essentiellement des effets redistributifs

A. Les barrières légales à l'entrée sur les marchés favorisent les offreurs en place alors que les lois luttant contre les monopoles favorisent les consommateurs

1) Les barrières douanières (droits de douane, quotas...) constituent un des cas dont les effets redistributifs sont les plus directs (augmentation du surplus des

producteurs, baisse de celui des consommateurs). Les exemples abondent depuis le début du XIXe siècle, notamment dans le secteur agricole.

2) Au contraire, les lois favorisant l'entrée sur les marchés (suppression des corporations en France en 1791, Sherman act aux Etats-Unis en 1890...) favorisent une baisse des prix et une augmentation des quantités.

B. Les réglementations de prix ont également des effets favorables et défavorables opposés pour les offreurs et les consommateurs

1) Les prix plafonds favorisent les consommateurs au détriment des offreurs. Après 1945 et jusque dans les années 1970-80 dans les pays développés, les prix de nombreux biens et services étaient réglementés pour favoriser leur accès au plus grand nombre (pain, lait...). Aujourd'hui, se pose encore la question de la réglementation des loyers, du prix de l'électricité, de l'eau...

2) Au contraire, les prix planchers favorisent les offreurs en leur garantissant une recette unitaire minimale. De nouveau les marchés agricoles donnent de nombreux exemples (Politique Agricole Commune).

C. Nombreuses sont les réglementations qui engendrent des pertes d'efficacité. L'objectif redistributif semble ainsi à leur fondement, idée renforcée par le fait qu'elles sont souvent le fruit de l'action de groupes de pression.

1) Qu'il s'agisse d'entraves à l'entrée, de contrôle des quantités ou des prix, ces réglementations faussent les mécanismes de marché et se traduisent, sur chaque marché de bien ou de service concerné, par une perte de surplus collectif (perte sèche).

2) Au-delà d'objectifs sociaux poursuivis par l'Etat pour des raisons légitimes, les réglementations sont souvent le fruit de l'action de groupes de pression et lobbies. On peut citer les travaux de Stigler, à l'origine de la thèse de la capture et ardent défenseur de la dérèglementation aux Etats-Unis dans les années 1970-80.

II. Cependant, les réglementations ont souvent pour effet de favoriser l'efficacité économique en créant les conditions d'une concurrence efficace et en palliant aux imperfections et défaillances de marché

A. Les réglementations créant les conditions d'une concurrence efficace

1) Les marchés nécessitent des règles qui les organisent et garantissent leur efficacité ; règles qui émanent souvent des autorités publiques (droits de propriété, respect des contrats...). La dérèglementation entamée dans les années 1970-80 montre par exemple que, de manière apparemment paradoxale, l'ouverture à la concurrence nécessite l'intervention d'autorités de régulation sur les marchés concernés (télécommunications, électricité...).

2) Les différentes règles préservant la concurrence (interdiction des ententes, des abus de position dominante...) qui se sont développées depuis la fin du XIXe siècle n'ont pas pour seul objectif de protéger les consommateurs : elles sont également censées favoriser l'efficacité économique (maximisation du surplus collectif).

B. De nombreuses réglementations pallient aux défaillances de marché

1) L'inefficacité des monopoles naturels ne peut pas être résolue de la même façon que celle issue des abus de position dominante. Ici, l'Etat n'interdit pas le monopole mais réglemente les prix qu'il pratique. L'apogée de cette réglementation a lieu dans les trente glorieuses. La mise en évidence des difficultés de mise en

œuvre n'a pas conduit à une disparition de la réglementation mais à la recherche de sa plus grande efficacité (réglementation par price cap).

2) Les effets externes liés à la production et à la consommation de certains biens et services justifient également, sur la base d'un critère d'efficacité économique, la réglementation des activités concernées. La nécessité d'encadrer les activités générant des externalités positives apparaît assez tôt au XIXe siècle (système des brevets pour favoriser l'innovation, lois sur l'école, réglementation des chemins de fers...). La réglementation portant sur les externalités négatives, notamment celle des activités polluantes se développe plus tardivement, essentiellement après la 2^e Guerre mondiale (la priorité lors de la Révolution industrielle est de produire, non de lutter contre la pollution industrielle).

C. De nombreuses réglementations pallient aux asymétries d'information

1) Les asymétries d'information entre offreurs et demandeurs sont sources d'inefficacité du marché. L'exemple des véhicules d'occasion développé par Akerlof (1970) soulève notamment le problème de la sélection adverse en présence d'asymétrie d'information sur la qualité du produit.

2) Si les asymétries d'information sont inhérentes à toute relation marchande concrète, la pertinence de la réglementation pour faire face à cette source d'inefficacité est renforcée avec l'élargissement des marchés et, en particulier, dans un contexte de mondialisation ou d'autres solutions, comme la confiance (Akerlof), font largement défaut. La multiplication des normes ou des certifications coïncide avec ce contexte, de même qu'une législation s'était développée lors de la 1^{ère} mondialisation (notamment en France dans le domaine du vin) ; bien que les normes de qualité puissent aussi être vues comme des barrières à l'entrée.

Les réglementations des marchés de biens et services ont eu tendance à se multiplier depuis le début du XIXe siècle. L'observation et l'analyse du fonctionnement de certains marchés particuliers laissent à penser que cette tendance serait issue d'une volonté des autorités publiques de protéger ou de favoriser certains groupes de la population, volonté reposant elle-même sur des motivations plus ou moins légitimes. Pourtant, de manière plus générale, il semble incontestable qu'une concurrence loyale et efficace n'existe pas sans règles et que les marchés concrets, de biens et de services comme ceux du travail ou des capitaux, sont fréquemment caractérisés par des imperfections et des défaillances. Dès lors, la multiplication des réglementations apparaît indissociable de celle des marchés et des échanges, même si d'autres formes d'intervention de l'Etat ainsi que d'autres institutions économiques et sociales contribuent également à une coordination efficace.

Sujet d'oral n°1 : Rendre l'Etat plus efficace ?

I. Est-ce possible ?

A. Une multiplicité d'objectifs qui rendent difficile la mesure de l'efficacité de l'Etat

A la différence des entreprises privées dont la réussite se mesure essentiellement par la rentabilité économique, l'objectif général de l'Etat est la maximisation de l'intérêt général, appréhendé par des critères d'efficacité mais aussi d'équité. Or, les objectifs poursuivis peuvent être contradictoires. Alors qu'une entreprise qui maximise son profit ne

prendra pas en compte les effets externes qu'elle génère, le secteur public doit prendre en compte, par exemple, les conséquences de sa production sur l'environnement. De même, toute décision de l'Etat a des effets redistributifs qui doivent être appréhendés (une politique conjoncturelle expansionniste n'aura pas les mêmes effets redistributifs selon que la relance passe par une baisse de la TVA ou par une diminution de l'impôt sur les sociétés).

B. Une difficulté à observer et à mesurer l'efficacité des membres de l'organisation

Bien qu'il s'agisse d'un problème qui concerne toute organisation, la relation d'agence entre le principal (décideur politique) et les agents (fonctionnaires) pose des difficultés supplémentaires dans le secteur non marchand. Mesure-t-on l'efficacité d'un policier au nombre de contraventions établies ? Mesure-t-on l'efficacité d'un enseignant aux notes obtenues par les élèves ? Mesure-t-on l'efficacité du personnel hospitalier au nombre de malades guéris ?

II. Est-ce souhaitable ?

A. Un objectif légitime...

Les visions idéalistes de l'Etat telles que celles de l'économie du bien-être (l'Etat est une 'boite noire' qui maximise l'intérêt général) ou de Max Weber (la bureaucratie comme mode d'organisation rationnel fondé sur une réglementation impersonnelle et un savoir spécialisé) ont largement été remises en cause (Ecole du Public Choice, Olson, Niskanen).

L'inefficacité de l'Etat est vue comme une cause majeure du retard de certains pays en développement (Acemoglu, Rodrik,) et la volonté d'accroître l'efficacité de l'Etat dans les pays développés a eu tendance à se généraliser depuis les années 1980-90 (*National Performance Review* aux Etats-Unis en 1993, Loi Organique relative aux Lois de Finances en France en 2001...)

B. ...qui se heurte aux effets pervers de certains moyens mis en œuvre

Introduire des mécanismes incitatifs dans les organisations où les performances individuelles ne sont pas parfaitement observables est non seulement difficile (I.B) mais peut également être inefficace. Dans le secteur public, les effets pervers sont renforcés par la multiplicité des objectifs (donc des tâches) assignés aux membres des administrations. Holmström et Milgrom (1991) montrent en effet que si des incitations (par exemple financières) sont introduites dans une situation multitâche, les individus vont allouer leurs efforts aux tâches directement récompensées (parce que plus facilement observables) au détriment des autres (un universitaire privilégiera par exemple les travaux de recherche donnant lieu à des publications au détriment de son travail d'enseignement).

Sujet d'oral n°2 : Biens collectifs et intervention de l'Etat

I. Des biens collectifs qui sont et qui doivent être fournis par l'Etat

A. La non-excludabilité et le passager clandestin

La non-excludabilité est une caractéristique qui constitue a priori un obstacle insurmontable pour la coordination marchande : le bien étant accessible à tous, il n'y a aucune incitation pour l'individu rationnel à payer le prix. La production du bien n'est alors pas rentable. Le financement de la production se fait alors par l'Etat lequel, disposant du monopole de la contrainte légitime, peut prélever l'impôt qui contribue à ce financement. Le bien collectif pur que constitue la Défense nationale constitue le meilleur

exemple (la mise en œuvre de la production pouvant néanmoins, en théorie, être confiée à des entreprises privées réglementées). Le même problème se pose pour les biens communs : le laisser-faire entraîne une sur-consommation (problème des ressources naturelles).

B. La non-rivalité et le rationnement sous-optimal

La non-rivalité constitue un obstacle supplémentaire pour la coordination. Tant que des phénomènes de congestion n'apparaissent pas, le coût marginal de la fourniture du bien est nul. Le prix socialement optimal est alors égal à zéro. La fourniture du bien est potentiellement rentable pour le secteur privé mais l'équilibre de marché est sous-optimal. C'est le cas des biens de club tels que l'accès aux réseaux de diffusion d'informations (télévision, Internet...). Un argument supplémentaire réside dans les externalités positives souvent générées par la consommation de ces biens (l'utilité d'Internet, d'un standard technique, etc., croît avec le nombre d'utilisateurs).

II. Mais qui peuvent être fournis de manière décentralisée dans certains cas

A. Homo oeconomicus versus êtres sociaux : la coopération et l'auto-organisation

Une des hypothèses fondamentales de l'économie du bien-être (Samuelson) est que les individus sont des homo oeconomicus, donc des passagers clandestins. Les études expérimentales du comportement d'individus concrets jouant au jeu du bien public (pur) montrent cependant que le comportement de free rider n'est pas systématique : les individus contribuent spontanément au financement des biens collectifs. Si la contribution diminue généralement quand le jeu est répété, la communication ou la possibilité de sanctions à l'égard des 'tricheurs' renforcent les comportements coopératifs. Dans résultats similaires sont obtenus dans le cas des biens communs. Dans le cadre d'études de terrain, Ostrom donne notamment plusieurs exemples de gestion locale de ressources naturelles (forêts communales au Japon et en Suisse, communautés d'irrigation en Espagne ou aux Philippines, gestion de sites de pêche en Turquie...) échappant à la « tragédie des communs » grâce à la capacité des individus à mettre eux-mêmes en place des règles efficaces évitant la surconsommation.

B. La propriété privée et le contrat

Une autre solution alternative à l'intervention de l'Etat réside dans la négociation entre le producteur-propriétaire des biens collectifs et les consommateurs. Le problème du passager clandestin peut en effet apparaître comme un faux problème : le dilemme du prisonnier qui lui est associé semble pouvoir être résolu facilement. Puisque l'absence de production du bien collectif est préjudiciable pour les deux parties, des contrats engageant les utilisateurs à payer pour accéder au bien sont Pareto-améliorant. Si les coûts de transaction sont nuls, l'équilibre obtenu est même Pareto-optimal (Coase). Un avantage supplémentaire de la négociation est qu'elle permet de révéler les préférences des consommateurs (leurs dispositions à payer), alors que le fournisseur public a davantage de difficultés à déterminer la quantité et la qualité optimales de bien collectif à fournir. Cependant, les coûts de transaction ont de fortes chances de devenir importants lorsque le nombre de contractants s'élève, ce qui, comme pour l'auto-organisation, semble limiter la pertinence la solution coasienne à des biens publics locaux.

Chapitre 13	1
Allocation des ressources et réglementation des marchés.....	1
I- Allocation des ressources et action des autorités publiques	2
A-Il existe trois grands modes d'allocation des ressources.....	2
B- Les modes d'allocation des ressources sont analysés à partir des critères d'efficacité et d'équité.....	3
C- Trois fonctions de l'Etat et deux modalités d'action publique.....	4
II- L'action publique face aux défaillances du marché : justifications et critiques	6
A – Les défaillances du marché peuvent justifier l'intervention de l'Etat	6
1. Externalités, biens collectifs et rendements croissants impliquent une sous-optimalité de l'équilibre décentralisé.....	6
2. Les asymétries d'information ajoutent une limite supplémentaire à la coordination marchande	8
3. L'Etat se heurte toutefois au problème de la décision collective	10
B – L'intervention de l'Etat n'est pas toujours souhaitable même lorsque le marché est défaillant.....	11
1. L'Etat n'est pas nécessairement au service de l'intérêt général	11
2. Déficience d'information et coûts de transactions nuisent à l'efficacité de l'Etat	13