

Echec du marché et de la politique à la lumière de la théorie économique moderne

Par Luc Weber, Genève

Le thème de ces deux jours de conférence, *l'efficience dans le secteur public*, est à trois égards au moins un sujet passionnant. *Primo*, il l'est en raison de la finalité des recherches dans ce domaine, qui est de comprendre et d'améliorer la qualité des décisions prises dans la sphère du secteur public, en l'absence du système d'information très sophistiqué du marché.

Secundo, il est passionnant parce que les économistes ne lui ont marqué un intérêt soutenu que tout récemment après la Seconde Guerre mondiale. Certes, il faut rendre hommage aux travaux de pionniers, très prometteurs mais sans lendemains immédiats, publiés au tournant du siècle par des auteurs italiens, ainsi que par Sax, Wicksell et Lindahl (Musgrave et Peacock, 1958, pp. IX–XVI). De manière générale pourtant, la science économique se concentrait sur le fonctionnement du marché et reconnaissait volontiers que les décisions publiques relèvent uniquement de procédures administratives et politiques. Ainsi, et cela peut étonner, il a fallu beaucoup de temps pour réaliser que l'affectation des ressources par le secteur public implique le recours aux mêmes ressources rares que les décisions privées, et qu'elle devrait par conséquent être soumise aux mêmes règles d'allocation optimale que ces dernières.

L'intérêt pour la question a toutefois été relancé à la fin de la Seconde Guerre mondiale par l'extension croissante du secteur public, et par les progrès réalisés par l'analyse micro-économique en général et par l'économie de bien-être en particulier (Head, 1965, pp. 379–380). En fait, les travaux de Baumol (1952), et surtout de Samuelson (1954, 1955) et de Musgrave (1959) ont à un tel point renouvelé la pensée économique en la matière que l'on dispose aujourd'hui de tout un corps de connaissances théoriques totalement insoupçonné et inconnu voici à peine un quart de siècle.

Tertio, ce domaine est passionnant parce qu'en déplaçant la réflexion du domaine du marché à celui des choix politiques, il encourage une approche multidisciplinaire; il redonne ainsi à l'économie *politique* traditionnelle le véritable sens qu'elle avait en grande partie perdu avec l'essor de la technicité.

Les recherches entreprises dans ce nouveau domaine de la science économique, à savoir celui de l'économie non marchande, ont porté tant sur les aspects positifs que normatifs de la question. Sur le plan *positif*, l'analyse s'est concentrée surtout sur le type des biens et services financés par le secteur public, la nature particulière des biens et services collectifs et ses conséquences pour le mode institutionnel d'approvisionnement (marché, échange volontaire, procédure politique de choix collectifs),

les déterminants du volume des dépenses publiques, ainsi que sur des comparaisons d'efficacité entre le secteur public et d'autres formes d'organisation. Sur le plan *normatif*, il s'agissait de développer des critères et de mettre au point des outils d'analyse pour essayer de définir quels biens et services devraient être fournis par le secteur public et d'améliorer les décisions en matière de dépenses publiques.

Sans que toutes les recherches dans ce domaine y aient été directement consacrées, le principal résultat de ce vaste effort de réflexion devrait être une amélioration de l'efficacité du système économique et tout particulièrement du secteur public. En effet, si l'on considère d'un œil critique le fonctionnement d'une économie industrialisée faisant confiance à la fois au marché et au secteur public pour assurer l'approvisionnement des consommateurs-citoyens en biens et services, force est de constater que le système présente des déficiences ou des lacunes, que l'on qualifie également volontiers d'échec parce qu'elles peuvent aboutir à l'inaptitude absolue de ces organisations à remplir certaines tâches. Ces déficiences apparaissent au niveau des deux grandes articulations du système de décision, à savoir au niveau du système de décisions décentralisées du marché d'une part, et à celui de décisions centralisées du processus politique de choix collectifs d'autre part. Ce fait est bien connu, en tout cas intuitivement.

Ce qui me semble par contre moins bien connu, c'est que tous les apports analytiques dans le domaine, bien que pleins de promesses sur le plan théorique, s'avèrent beaucoup plus difficiles à appliquer que l'on aurait pu le croire de prime abord. Ainsi, la tentative de mettre la science économique au service de l'amélioration de l'efficacité du système économique et tout particulièrement du secteur public par la rationalisation des choix budgétaires présente également des déficiences.

L'existence de lacunes pouvant aller jusqu'à l'échec dans ces trois modes de décisions que sont le marché, le système politique et la rationalisation des choix budgétaires est évidemment centrale à la problématique de l'efficacité du secteur public. Elle délimite ainsi parfaitement le thème de ce second exposé introductif et en détermine même la structure. Pour mettre l'accent sur la finalité que devrait avoir toute recherche scientifique, à savoir des qualités opérationnelles pour aider à résoudre les problèmes posés aux collectivités, je ne rappellerai toutefois que brièvement les enseignements les plus significatifs de la théorie économique relatifs aux échecs du marché (1.) et de la politique (2.). Je pourrai ainsi m'arrêter plus longuement sur la contribution possible de la science économique à la rationalisation des choix budgétaires, et sur ses limites (3.).

1. Déficiences ou échecs du marché

Propriétés du marché

Pour bien comprendre les déficiences du marché, il n'est sans doute pas inutile de rappeler ses propriétés. La théorie traditionnelle nous enseigne que pour un niveau de techniques et d'organisation donné, l'allocation des ressources rares, à savoir le choix et le volume des biens et services à produire et la répartition de ces biens entre les consommateurs en fonction de leurs préférences, peut être qualifiée d'optimale si un critère donné est satisfait. Ce critère est celui de Pareto (1927, pp.352–354). Il stipule que l'allocation des ressources est optimale ou efficiente – et que par conséquent le bien-être de la communauté est maximal – s'il n'est plus possible par une modification de cette allocation d'améliorer le sort d'un ou de plusieurs individus sans que personne n'en souffre. A ce critère correspondent des conditions qui doivent être satisfaites pour l'échange, la production ainsi que simultanément pour l'échange et la production sur le double plan technique et des prix relatifs (cf. p.ex. Millward, 1971, pp.13–30).

La théorie traditionnelle nous enseigne ensuite que si les agents économiques (producteurs et consommateurs) agissent sur la base du système d'indicateurs que leur fournit le mécanisme des prix de façon à maximiser leurs profits ou leur satisfaction, le système de décision décentralisé qu'est le marché permet d'assurer une allocation optimale des ressources sans aucune intervention centralisée, soit grâce à la main invisible rendue célèbre par A. Smith. En d'autres termes, la théorie nous enseigne que les caractéristiques de l'équilibre vers lequel tend et où se fixe le système économique sous la pression spontanée des agents économiques cherchant à tirer le meilleur profit de leur situation est optimal (cf. p.ex. Millward, 1971, pp. 42–45).

Cependant, la théorie nous enseigne que cet optimum n'est pas unique et qu'il en existe au contraire une infinité: chacun d'entre eux correspond à une dotation individuelle initiale en ressources donnée, et du prix que ces ressources commandent sur le marché, en d'autres termes de la distribution interindividuelle du revenu et de la fortune. Ainsi, si l'on peut prétendre lorsque les conditions sont satisfaites que l'équilibre atteint est optimal, à savoir qu'il n'est plus possible d'améliorer le sort d'un individu sans qu'un autre ne souffre, on ne sait pas du tout si cet équilibre est satisfaisant du point de vue de la distribution du bien-être entre les individus. Pour pouvoir se prononcer sur la question en entier, il s'agirait encore de pouvoir sélectionner parmi cette infinité de situations optimales un optimum optimorum qui satisfasse à la fois les conditions d'allocation optimale et des normes de distribution équitable du revenu et de la fortune. Or, la science économique n'est guère en mesure de donner une réponse à cette seconde question. Dire par exemple qu'un individu A mérite un revenu du double de celui d'un individu B est en effet matière à

jugements de valeurs, et ne peut par conséquent pas recevoir une réponse scientifique.

Confrontés à ce problème, les économistes ont imaginé diverses approches allant de l'ignorance totale du problème de la distribution au développement d'un concept de distribution Pareto-optimale (Hochmann et Rodgers, 1969). Néanmoins, aucune des solutions proposées ne satisfait entièrement, ce qui fait que cette question de toute première importance ne peut être traitée que par des jugements de valeur, et par conséquent abandonnée aux procédures politiques de choix collectifs. Sans doute touchons-nous là la première et principale déficience du marché; toutefois, ne pouvant être mise en évidence et évaluée que par rapport à des jugements de valeur portant sur l'équité de la distribution, cette déficience, voire cet échec du marché n'a guère retenu l'attention des économistes, contrairement aux déficiences en matière d'allocation des ressources.

Causes et conséquences des déficiences du marché en matière d'allocation des ressources

Parmi les causes de déficiences du marché pour l'allocation des ressources, il est utile de distinguer deux grandes catégories. La *première* se rapporte à tous ces aspects de la vie réelle qui ne correspondent pas à la formalisation qui en a été faite. Pour l'essentiel, ces distorsions proviennent de l'imperfection de l'information à laquelle on peut associer l'incertitude, de l'imperfection des comportements individuels, de l'imperfection des marchés (monopoles, etc...) due à toutes les formes possibles de collusion entre agents ou de position de force d'un agent, et enfin de l'imperfection de la formation des marchés dans le futur.

Toutes ces causes ainsi que d'autres de même nature sont à l'origine d'une allocation imparfaite des ressources. Elles empêchent en effet la satisfaction de cette condition de correspondance entre les caractéristiques du système des prix et les conditions techniques d'allocation Pareto-optimale. Elles se traduisent donc par un équilibre non optimal, et peuvent justifier une intervention des pouvoirs publics. Toutefois, ces déficiences proviennent de l'institution réelle du marché telle qu'elle est utilisée par les agents économiques «réels» dans un monde non stationnaire fait d'incertitudes et de faux calculs. Si elles méritent tout autant d'être étudiées, elles se distinguent de la seconde catégorie de distorsions parce qu'elles n'empêchent en principe pas le fonctionnement du marché et parce qu'elles ne constituent pas des distorsions du modèle analytique de référence.

La *seconde* catégorie de causes de déficiences du marché qui retiendra mon attention ici réside dans la nécessité de modifier les postulats fondamentaux retenus par le modèle économique d'allocation optimale des ressources en ce qui concerne les *techniques de production* et les *propriétés techniques* des biens et services. Il s'agit là

de facteurs de déficiences qui font échouer le marché, même si le comportement des agents économiques correspond exactement à celui que le modèle leur prête, et même si l'information et la prévision sont parfaites. Concrètement, ce sont donc les caractéristiques techniques particulières des biens et services collectifs, les externalités, ainsi que les modes de production à rendements dimensionnels croissants qui sont en cause ici.

Si les rendements dimensionnels croissants sont analysés depuis longtemps par les économistes, l'existence de biens et services présentant des caractéristiques techniques divergeant notablement de celles des biens privés sur lesquels le modèle concurrentiel d'allocation optimale des ressources est fondé a mis beaucoup plus de temps à s'imposer. Certes des auteurs comme Mazzola (1890), Lindahl (1919), Sax (1924) (cf. Musgrave et Peacock, 1958, pp. IX–XVI), et plus tard Bowen (1943) avaient déjà perçu la nature particulière des biens et services collectifs, mais il a fallu attendre jusqu'aux années cinquante les travaux de Samuelson (1954, 1955) et Musgrave (1959) pour qu'une véritable théorie des biens et services collectifs intégrée aux modèles d'allocation optimale des ressources soit développée. Cette théorie des services collectifs, qualifiée de «pure» pour des raisons qui deviendront évidentes ultérieurement, repose sur une distinction entre les biens et services dits «privés» et ceux dits «collectifs» portant sur deux caractéristiques techniques fondamentales.

La première caractéristique a trait à la rivalité ou au contraire à l'absence de rivalité de la consommation d'un bien ou service. De toute évidence, un bien privé est «rival» puisque la production ou l'offre d'une unité d'un bien implique qu'une seule unité est consommable par un individu, et que la consommation dudit individu enlève toute possibilité de consommation par un autre individu. Or, le propre d'un service collectif est au contraire que l'utilisation ou la jouissance de n'importe quelle quantité de celui-ci par un individu n'enlève rien au bénéfice que peuvent en retirer d'autres individus (Samuelson, 1954, p. 179). Dans le cas d'un éclairage public, par exemple, la jouissance de ce dernier n'enlève rien au bénéfice que vous pouvez en retirer.

Même si cette caractéristique semble porter sur le lien entre les consommateurs, il faut bien réaliser qu'elle se rapporte aux particularités de l'offre de ces biens. En effet, une fois produite, n'importe quelle unité d'un bien ou service collectif peut également être mise à la disposition de tous, et l'extension de l'offre à un individu permet l'extension à chacun, et ceci sans coûts supplémentaires (Read, 1962, p. 201). Cette mise en évidence d'un processus de production qui, bien que donnant lieu à un bien ou un service unique, permet à un grand nombre d'utilisateurs de pouvoir en bénéficier simultanément sans coûts supplémentaires témoigne encore du phénomène bien connu des rendements croissants, ou des coûts unitaires (par utilisateur) décroissants. Ainsi, le caractère de non rivalité de la consommation ou de production jointe implique également un cas extrême d'indivisibilité de l'offre, caractérisé par un coût important de mise en place, et, par rapport à ce dernier, par un coût marginal d'exploitation négligeable.

La *seconde* caractéristique porte sur la possibilité ou au contraire l'*impossibilité d'exclusion*. Contrairement aux biens privés, un certain nombre de services collectifs ne permettent pas au producteur de ces biens ou services d'exclure de leur utilisation les individus qui n'accepteraient pas de payer le prix d'échange. Vice versa, les individus qui souffrent d'une nuisance collective (p. ex. une pollution) n'ont aucun moyen de se faire compenser. En d'autres termes, on est en présence de biens sur lesquels on ne peut pas, ou seulement imparfaitement, exercer un droit de propriété; il y a déficience de l'appropriation et par conséquent de l'échange des droits de propriété.

Symétriquement à l'indivisibilité de l'offre, il y a dans ce cas indivisibilité de la consommation en raison de l'impossibilité devant laquelle les fournisseurs comme les utilisateurs se trouvent de choisir la quantité à disposition de chaque utilisateur potentiel. On remarquera à ce propos que l'impossibilité d'exclusion a deux aspects distincts: d'une part une impossibilité des fournisseurs de réserver l'utilisation du bien aux consommateurs potentiels qui acceptent de s'acquitter du prix d'exclusion; d'autre part une impossibilité des consommateurs d'éviter de devoir subir un bien dont ils sont rassasiés ou une nuisance (Tanzi, 1972, pp. 75–76). A l'origine, la cause de l'impossibilité d'exclusion est de nature technique. Toutefois, elle se manifeste finalement de manière économique: ou bien le coût d'exclusion est exorbitant par rapport au revenu potentiel, ou bien l'exclusion est non optimale, ce qui est le cas lorsque les conditions d'optimalité requièrent que le service soit remis gratuitement aux usagers (coût marginal nul).

La simultanéité de la non-rivalité de la consommation et de l'impossibilité d'exclusion est propre aux biens ou services collectifs *purs*, comme un éclairage public ou la défense nationale. Ils se caractérisent par ce que Millward (1971, pp. 138–139) a qualifié de processus de production jointe automatique: l'exclusion étant impossible, les biens et services issus d'un processus de production jointe non seulement *peuvent* mais *doivent* automatiquement être à la disposition de tous. A l'autre extrême, on trouve les biens et services *privés* caractérisés à la fois par la rivalité de la consommation et la possibilité d'exclusion. Entre ces deux cas extrêmes, on trouve les biens ou services collectifs *mixtes* où seul l'un des deux traits caractéristiques diverge de ceux des biens privés; les plus courants sont de loin ceux caractérisés par la non-rivalité de la consommation et la possibilité d'exclusion (p. ex. un théâtre ou un tunnel).

Ces caractères de production jointe et de non-exclusion permettent également d'analyser les lacunes du marché provoquées par les externalités, ou économies et déséconomies externes. Selon Buchanan et Stubblebine (1962, pp. 199–212), une externalité existe lorsque l'activité d'une personne (sa production ou sa consommation de quelque bien ou service) affecte l'utilité ou la production d'un autre agent. Ainsi, l'existence d'externalités implique non seulement un cas de production jointe, mais l'absence d'obstacles à la consommation jointe, c'est-à-dire que l'exclusion est

imparfaite ou impossible. Pour reprendre la terminologie retenue précédemment, les effets externes constituent des cas de production jointe automatique, à l'instar des services collectifs purs.

La nature des services collectifs et des externalités ne pouvait pas être sans répercussions sur le modèle de référence. Pour vaincre une *première* difficulté, il a fallu tenir compte dans les conditions à respecter que ces biens et services sont fournis en bloc à tous les individus et que ceux-ci ne peuvent pas ajuster la quantité consommée en fonction du prix du marché et de leur évaluation marginale de la quantité choisie. Pour ce faire, il a suffi de remplacer la condition d'égalité entre le coût marginal de production (CM) et l'évaluation marginale (EM) de chacun des i individus, soit

$$CM = EM_1 = EM_2 = \dots = EM_i$$

par une condition d'égalité entre le coût marginal et la *somme* des évaluations marginales des i individus de la quantité unique consommée par tous, soit :

$$CM = EM_1 + EM_2 + \dots + EM_i.$$

Sur le plan de la représentation géométrique, cela signifie que les fonctions de demande des divers individus ne doivent plus être additionnées *horizontalement* comme pour les biens privés, mais *verticalement* pour tenir compte du fait que la même quantité est à disposition de tous.

Toutefois, une *seconde* difficulté s'est avérée beaucoup plus difficile, voire impossible à vaincre. La possibilité de dériver une demande totale de la communauté pour un service collectif donné par addition verticale des demandes individuelles dépend en effet de la volonté des individus de révéler correctement leurs préférences pour ledit service, en choisissant la quantité qui maximise leur utilité compte tenu du prix (ou des impôts) exigé en contrepartie. Or, contrairement aux biens privés, les caractéristiques particulières des services collectifs, et en l'occurrence le caractère de non-rivalité de la consommation, incitent les individus à ne pas révéler leurs vraies préférences, ou en tout cas à les révéler imparfaitement. Comment en serait-il autrement puisque le propre d'un service collectif est qu'une fois produit, il bénéficie automatiquement à un grand nombre d'autres personnes, sans que celles-ci aient à contribuer à son financement. Ainsi, conscient de pouvoir utiliser les services collectifs gratuitement ou à un prix inférieur à celui qu'ils seraient disposés de payer, les individus sont encouragés à révéler imparfaitement leurs préférences, et à se comporter, selon les termes de Buchanan (1968, p.87) en «cavalier solitaire».

Il est aisé de comprendre que la généralisation de ce comportement par un grand nombre d'individus peut être à l'origine d'une déficience importante, voire d'un échec total du système décentralisé d'allocation des ressources fourni par le marché. L'existence de biens et services présentant une caractéristique technique particulière de production jointe ou d'indivisibilité de l'offre est donc à l'origine d'une déficience importante du marché pouvant aller jusqu'à son échec complet.

Cet enseignement est déjà en soi de toute première importance. Il mérite toutefois d'être complété pour préciser les conditions exactes de cette non révélation des préférences, et surtout pour préciser quelle forme d'organisation est en mesure de pallier à cette lacune. Pour y répondre, il apparaît que l'approche *normative* concentrée sur la définition de conditions d'allocation optimale des ressources dans une économie mixte formée de biens privés et de services collectifs n'est pas en mesure de répondre à cette nouvelle préoccupation. Il s'agit maintenant de procéder à une réflexion *positive* explorant les propriétés dynamiques du système, ou en d'autres termes son aptitude à produire un équilibre proche de l'optimum. Formellement, la question posée consiste à établir si une collectivité est à même d'assurer une allocation optimale des ressources volontairement, c'est-à-dire avec un accord de tous les membres de la communauté portant simultanément sur le volume de services collectifs et la répartition de leur coût, et ceci par le truchement d'un mécanisme d'offre et de contre-offre concernant en même temps la quantité de services et la répartition de leur coût (Campa, 1967, p.408).

Lindahl avait déjà montré en 1919 dans son très célèbre modèle – et ses conclusions ont été confirmées notamment par Buchanan (1968, pp.29–32) – que si l'indivisibilité de l'offre est faible et le nombre de participants suffisamment faible pour qu'ils ressentent tous la situation d'interdépendance dans laquelle ils se trouvent, les individus seront incités à révéler dans une large mesure, voire même entièrement, leurs vraies préférences: le marchandage entre les individus concernés peut aboutir à une solution d'équilibre proche, voire même correspondant, à l'optimum. Ainsi, bien que dans des conditions relativement restrictives, un système d'échange volontaire très proche de celui du marché peut tout de même être en mesure d'assurer une allocation optimale ou quasi optimale. Cette constatation est importante car elle montre que si le marché est incapable d'assurer un approvisionnement satisfaisant de certains biens et services, d'autres moyens recourant comme lui exclusivement à des décisions spontanées et volontaires des individus peuvent s'y substituer sous la forme de clubs ou d'autres associations groupant des individus ayant un intérêt commun.

Toutefois, si l'indivisibilité est forte et/ou si le nombre de participants s'élève, la tentation à la non révélation des préférences se renforce, et finalement seule une procédure centralisée de choix collectifs, et en particulier le système politique, est en mesure de se substituer au marché pour assurer l'allocation de certains biens et services. Cette conclusion provisoire sur les conséquences des déficiences techniques du marché nous conduit maintenant tout naturellement à étudier les déficiences ou échecs de la politique.

2. Déficiences ou échecs de la politique

Admettons un instant que de bonnes raisons – que cela soit celles que nous venons de mettre en évidence ou d'autres encore –, justifient l'existence d'un secteur public pour assurer l'approvisionnement de certains biens et services, et pour contrôler, et le cas échéant réglementer, le fonctionnement du marché. Contrairement au marché, le secteur public exécute les fonctions d'allocation et de distribution par le biais d'une procédure de décision centralisée. L'Etat joue un rôle fondamental de recueil et d'interprétation des millions de signaux de préférence fournis plus ou moins explicitement par les citoyens, et les traduit en termes opératoires de politiques à engager. Ainsi, le principe même de l'expression des préférences par des citoyens-consommateurs demeure – du moins dans les démocraties occidentales. Toutefois, contrairement au marché, leur transformation en termes concrets de programmes de dépenses s'opère verticalement par le biais d'organes politiques placés dans un rapport hiérarchique.

Malgré cette transformation fondamentale du mode de formation des décisions d'allocation et de distribution, le fonctionnement du système politique traduit une évidente logique économique et se prête en conséquence parfaitement à l'analyse économique. C'est pourquoi, faisant preuve d'un certain impérialisme vis-à-vis d'autres domaines des sciences humaines, et notamment de la science politique, des économistes ont, depuis une vingtaine d'années surtout, prolongé leurs investigations dans ce domaine. Deux grands courants peuvent être mentionnés. L'un d'entre eux demeure parfaitement dans la ligne des travaux de Samuelson et Musgrave. Il déplace le mode de révélation des préférences des consommateurs-citoyens du marché à un système de vote, et examine dans quelles conditions il est possible de passer d'un ordre de préférence individuel à un ordre de préférence social cohérent. Sa figure prédominante est évidemment Arrow avec son célèbre théorème d'impossibilité qui stipule qu'aucune règle de vote connue ou inconnue n'est en mesure de satisfaire dans tous les cas un certain nombre de conditions raisonnables que devrait remplir un bon système de vote (1951, p. 59).

Si cette approche des choix sociaux met en évidence des caractéristiques importantes de la logique des choix collectifs, elle pêche malheureusement par son ignorance totale du cadre institutionnel dans lequel ces choix doivent être réalisés. Comblant cette lacune, le second courant de pensée s'est penché sur l'aptitude des institutions politiques à produire des solutions satisfaisantes. De même que l'analyse du fonctionnement du marché nous montre comment des intérêts économiques divergents sont rendus compatibles grâce à l'institution du marché, l'approche dite institutionnelle examine comment des intérêts divergents en matière de politiques publiques arrivent à se concilier par l'intermédiaire d'institutions politiques (Wolfsperger, 1969, pp. 77–85).

La principale différence réside dans le fait que l'action politique se substitue aux variations des quantités demandées comme moyen de révélation d'une situation de déséquilibre. Le processus de rétablissement de l'équilibre est lui aussi de nature politique, et il est mené à bien par les autorités publiques qui ont à disposition comme instrument les services collectifs et leurs moyens de financement. Les travaux les plus célèbres dans ce domaine sont sans doute ceux de Downs (1957), Buchanan et Tullock (1962) et surtout Breton (1974). Ce dernier démontre de manière convaincante la logique qui incite les individus à révéler leurs préférences en matière de politiques publiques. Ils le font lorsqu'ils souffrent de coercition, c'est-à-dire sitôt qu'ils estiment que le prix (les impôts) qu'ils ont à payer pour une politique donnée diverge par trop de ce qu'ils auraient souhaité payer pour cette quantité. Plus la coercition est forte, plus les individus seront incités à agir politiquement, fournissant par ce biais au gouvernement les signaux dont il a besoin pour conduire sa politique. Mais notamment par le désir d'être réélus, les hommes politiques au pouvoir tendent alors à tenir compte de ces préférences, et ceci d'autant mieux que leur marge de manœuvre est faible.

Cet aperçu de la théorie économique des choix collectifs montre que les grands principes du marché, à savoir l'affectation des ressources en fonction des préférences des consommateurs-citoyens, peuvent se prolonger au niveau de l'Etat, et résoudre en tout cas partiellement les problèmes posés par les caractéristiques techniques particulières des services collectifs. Toutefois, si la seconde approche démontre clairement la logique économique des procédures de décision politiques, elle pêche encore par son angle de vue qui est celui d'une extension du raisonnement économique du marché au système politique, ce qui se traduit par une extrême simplification des comportements individuels et des procédures institutionnelles.

Pour juger de l'efficacité du système politique à satisfaire les objectifs d'allocation optimale des ressources et de distribution équitable des revenus, il est indispensable de considérer *aussi* comment les systèmes politiques fonctionnent dans la réalité. Si cette question est au centre des préoccupations des politologues, elle a également retenu l'attention de quelques économistes, généralement dans le cadre d'approches pluridisciplinaires. Contrairement aux courants de pensée que nous venons de mentionner, cette dernière approche, souvent qualifiée de l'intérêt général, ne cherche plus du tout à tirer un parallèle avec le marché, pour se concentrer sur le cadre institutionnel et sur la procédure de décision politique. En d'autres termes, elle ne se concentre plus sur le mécanisme d'expression des préférences individuelles des consommateurs-citoyens, mais sur la délicate recherche d'un consensus entre les parties en présence. Les apports des Colm (1962), Wildavsky (1964) et surtout Braybrook et Lindblom (1963), faisant preuve d'un grand réalisme ou d'un pessimisme exagéré, partent au contraire du principe que les problèmes pratiques sont trop complexes et le potentiel d'analyse scientifique trop réduit pour que les décisions publiques puissent être prises sur la base de modèles économiques d'optimalisation sophistiqués.

La contribution dominante de Braybrook et Lindblom (1963) relève que dans la réalité les procédures politiques ne recherchent pas la maximisation du bien-être, mais bien la maximisation de l'accord entre les parties en présence. Ce faisant, des stratégies pouvant paraître à maints égards irrationnelles sont poursuivies, en particulier la recherche d'un résultat satisfaisant plutôt qu'optimal, et surtout la progression à petits pas à partir de l'existant, sans jamais remettre ce dernier en cause.

Sans entrer plus dans les détails, on constatera que ce schéma de fonctionnement des procédures politiques ne fait guère place à la recherche de l'optimum tel qu'on le considère au niveau du marché, et que des considérations tout autres, se caractérisant par d'autres objectifs, occupent une place importante. Comparativement au marché, on peut même dire que si l'objectif d'allocation optimale des ressources bénéficie dans le marché de trop d'importance au détriment en particulier de celui de distribution équitable, il n'en reçoit pas du tout assez dans le système politique, au profit d'autres objectifs n'ayant guère de justification économique. Certes, ces autres objectifs peuvent être parfaitement justifiés sur le plan politique, ce qui est notamment le cas de la distribution équitable des revenus, mais il faut savoir que la poursuite de ces autres objectifs se traduit par un coût de bien-être souvent non négligeable.

3. Vers une plus grande efficacité du secteur public

Limites des modèles économiques normatifs

Partant du fait que le marché présente des déficiences techniques fondamentales qui justifient l'existence d'un secteur public pour assurer une affectation satisfaisante de certains biens et services et que les procédures politiques de choix collectifs présentent des lacunes coûteuses sur le plan de l'allocation des ressources, les économistes ont également consacré une partie importante de leurs efforts à la question de l'efficacité du secteur public. S'agissant fondamentalement d'examiner comment la science économique pouvait contribuer à l'amélioration de l'efficacité du secteur public, cette réflexion a pris un caractère normatif très net. L'objectif était de pouvoir répondre scientifiquement aux quatre questions qui se posent dans toute économie mixte formée d'un secteur privé et d'un secteur public:

1. le volume des dépenses publiques ou en d'autres termes la répartition optimale des ressources entre les secteurs privé et public;
2. la répartition des ressources attribuées au secteur public entre les différents programmes de dépenses;
3. la répartition entre les individus du fardeau de financement des dépenses;
4. la distribution qui assure la maximisation du bien-être.

Il est évident que si la science économique était en mesure de formuler des recommandations satisfaisantes sur ces quatre questions, elle pourrait jouer un rôle normatif fondamental pour la politique d'approvisionnement en biens et services du secteur public.

Procédant à l'extension des modèles d'allocation des ressources du marché en prenant en considération la nature particulière des services collectifs, deux types de modèles en tout point analogues à ceux du marché ont été développés. Les deux plus célèbres sont sans doute l'analyse en équilibre partiel proposée par Johansen (1963), en prolongement du modèle de Lindahl, et surtout l'analyse en équilibre général de Samuelson (1954, 1955). Ces deux types de modèles démontrent que si les consommateurs-citoyens révèlent *parfaitement* leurs préférences, un système de décision décentralisé ou un planificateur omniscient est parfaitement en mesure d'assurer une allocation optimale des ressources, à condition qu'il respecte les nouvelles conditions d'allocation optimale exigées par les services collectifs.

Très intéressants sur le plan théorique, il s'avère cependant que ces modèles n'ont guère d'utilité pratique. Sans doute devraient-ils encore être prolongés par le développement de techniques de gestion du secteur public pour être opérationnels, ce qui a d'ailleurs été fait plus ou moins simultanément et indépendamment. Mais le problème soulevé par ces modèles est ailleurs. Ils présentent en effet des lacunes conceptuelles importantes qui font qu'ils ne peuvent en aucune manière être repris sans autre comme fondement scientifique des choix en matière de politiques publiques. Sans procéder ici à un examen critique exhaustif, considérons brièvement les principales lacunes qu'il faut déplorer, et qui se situent avant tout au niveau de la norme de bien-être sur la base de laquelle toutes les prescriptions reposent.

A l'instar du modèle concurrentiel du marché, les modèles d'allocation des ressources par le secteur public se réfèrent à la norme d'optimalité fournie par l'économie de bien-être parétienne et plus précisément par le critère de Pareto. Or, ainsi que l'ont relevé surtout Nath (1969), ainsi que Rowley et Peacock (1975), de sérieuses réserves limitent la portée de l'économie de bien-être comme critère scientifique d'allocation optimale des ressources; et cela en plus de son inaptitude à se prononcer sur l'équité de la distribution des revenus.

Primo, en dépit de son ambition d'être un critère scientifique de l'amélioration du bien-être, l'économie de bien-être repose sur des jugements de valeur, qui sont postulés être des jugements très largement répandus dans la communauté. Or, comme tout jugement de valeur, ceux retenus sont discutables et réfutés par certains. C'est en particulier le cas du critère de Pareto lui-même, parce que l'amélioration du bien-être d'une personne au moins sans que personne ne souffre implique une modification de la distribution relative des revenus. Il en va de même du jugement qui veut que l'individu soit le meilleur juge de son propre bien-être, ce qui est démenti par la multitude des politiques poursuivies en divergence avec les préférences individuelles.

Secundo, même si ces jugements étaient largement acceptables pour la communauté, il ne serait pas encore justifié d'en tirer un critère de bien-être sur la base duquel n'importe quel économiste pourrait s'appuyer pour choisir les différentes politiques ouvertes à un pays. Sur le plan purement logique d'une part, il n'est pas possible de tirer du *fait* que la plupart des individus s'accordent sur certains jugements que ceux-ci devraient être adoptés comme une *norme* de comportement collectif. En effet, il n'est logiquement pas possible de tirer des normes à partir de faits (Nath, 1969, pp. 127–131). D'autre part, aspirant à guider l'action sociale en matière de bien-être, ce critère ne peut pas par définition se situer au-dessus de la procédure politique de choix collectifs. En d'autres termes, l'économie de bien-être ne peut pas être une base a priori de décisions prises en faisant fi de la politique.

Tertio, il apparaît que les recommandations auxquelles elle conduit ont des implications politiques évidentes, et qu'elle risque par conséquent de s'opposer à certaines philosophies politiques. S'il est depuis longtemps connu qu'elle contredit les philosophies politiques totalitaires puisqu'elle admet que seules les préférences des individus comptent, Rowley et Peacock (1975, pp. 80–84) ont eu le mérite de montrer qu'elle entre aussi en conflit avec une philosophie politique libérale. Tel est en particulier le cas du jugement parétien lui-même puisqu'il implique le statu quo, et par conséquent le conservatisme, dès que quelqu'un souffre d'une politique.

Quarto, l'économie de bien-être pêche au niveau des postulats très restrictifs – essentiellement ceux retenus par la théorie de l'équilibre général – sur laquelle elle est fondée. D'une part, il apparaît que si un agent économique ne satisfait pas à un des postulats ou une des conditions du modèle, la dérivation des conditions à satisfaire pour atteindre le meilleur des pis-aller – l'optimum-second – devient très rapidement extrêmement difficile à réaliser dès que les divergences sont nombreuses. Constatant que dans la réalité l'exception constitue la règle, des craintes quant à l'utilité opérationnelle de cette construction formelle s'avèrent parfaitement justifiées. D'autre part, un des postulats fondamentaux de l'économie de bien-être est celui de la stabilité ou de la constance des préférences individuelles. Parfaitement légitime pour le modèle d'équilibre général sans secteur public, ce postulat n'est plus soutenable dès que l'on élargit le modèle pour tenir compte des services collectifs (Weber, 1978, p. 198). Il est en effet possible de démontrer que la coercition dont souffre un individu lorsqu'il doit payer un prix fiscal qui diverge de son évaluation marginale de cette quantité l'incite à modifier sa demande de biens privés, ou en d'autres termes ses préférences quant aux biens privés. La prise en considération des services collectifs ne permet donc plus de postuler la stabilité des goûts individuels.

Au vu de ces quelques critiques, il semble parfaitement justifié de conclure avec Millward (1971, p. 90) que l'économie de bien-être n'a pas grand chose à apporter à l'aspect *normatif* des dépenses publiques, et encore à plus forte raison à la politique économique en général. Nous pouvons donc en conclure que sur le plan normatif, le principal mérite de l'économie de bien-être est de mettre en évidence qu'aucune des

suggestions proposées pour évaluer les dépenses publiques ne peut recevoir une signification éthique.

A ces critiques portées à l'économie de bien-être parétienne, s'en ajoutent en tout cas deux qui s'adressent directement aux modèles normatifs d'allocation des ressources avec des services collectifs. *Primo*, ces modèles sont fondés sur le postulat de révélation des préférences, un postulat qui comme nous l'avons vu n'est pas justifié. Dans ces conditions, l'intérêt de cette théorie doit être apprécié sur le plan des institutions et procédures politiques des choix collectifs. Force est alors de constater que des considérations positives se substituent à l'ambition normative initiale, et l'intérêt de modèles normatifs devient très estompé.

Secundo, Buchanan (1968, p. 171) a heureusement très justement rappelé cette évidence trop souvent oubliée: la théorie des services collectifs et des externalités n'est qu'une théorie sur ces biens et phénomènes, mais ne constitue en aucune manière une théorie de l'organisation de l'offre publique. Cela signifie que si elle nous renseigne effectivement sur la nature particulière des services collectifs, sur les conditions à respecter pour leur allocation optimale et sur le mécanisme d'atteinte de l'optimum, elle ne nous dit rien ou presque rien sur le plan normatif comme sur le plan positif au sujet de l'organisation de l'offre. En d'autres termes, elle ne précise pas quels biens et services devraient être alloués par le truchement de la procédure politique des choix collectifs et lesquels devraient l'être de façon privée par le moyen du marché ou de l'échange volontaire. Croire que la théorie des services collectifs fournirait également une théorie de l'organisation publique procède d'une grossière confusion dont il faut rechercher l'origine dans les hypothèses suivantes. Tout d'abord, il faut bien admettre que dans ses premiers travaux, Samuelson (1954, 1955) cherchait vraisemblablement à établir une théorie des dépenses publiques, et non pas seulement des services collectifs. De même, l'accent porté sur le cas extrême des services collectifs purs – qui ne peuvent effectivement être alloués que par le secteur public – cache le fait que l'allocation des services collectifs est envisagée par rapport aux normes idéales d'allocation optimale des biens privés; cela pourrait laisser imaginer que toute divergence doit donner lieu à une intervention publique. Une telle conception simpliste repose cependant sur une ignorance des lacunes ou limitations du modèle de référence et néglige totalement de comparer le coût d'un approvisionnement collectif avec celui critiqué d'une allocation sous-optimale par le marché.

Compte tenu de ces limitations des modèles normatifs d'allocation des ressources avec services collectifs, la contribution possible de la science économique à l'efficacité du secteur public passe par la recherche d'une solution à deux questions principales:

1. quelle est la taille optimale du secteur public, ou en d'autres termes la répartition optimale des ressources entre secteur privé et secteur public, ou en d'autres termes encore, quelle est la meilleure forme d'organisation (Etat ou marché) pour assurer l'approvisionnement des biens et services;

2. comment intégrer les enseignements de la science économique dans les procédures politiques de décision en matière de politiques publiques.

Taille optimale du secteur public

La recherche de réponses satisfaisantes au problème de la répartition des tâches entre les secteurs privé et public est sans doute la question qui a le moins retenu l'attention des économistes. Aucun courant de pensée ne s'est véritablement dessiné, et les contributions existantes sont le plus souvent très différentes les unes des autres, et très partielles. Cela n'est pas étonnant car il s'agit d'une question très générale et d'une extrême complexité, dans laquelle les aspects strictement économiques des conditions d'organisation propice à l'allocation des ressources sont confrontés à de nombreuses autres considérations ou contraintes: héritage du passé et résistance au changement, voire inertie des organisations existantes; nécessité de trouver un consensus; impossibilité d'avoir une connaissance analytique parfaite de toutes les implications d'une décision; ou encore, prise en considération d'autres objectifs de la communauté, notamment celui de distribution équitable des revenus et de la fortune. D'ailleurs l'étude historique de l'évolution à long terme du secteur public prouve sans ambiguïté que les facteurs strictement économiques ne suffisent de loin pas à expliquer l'évolution qu'il a connue. Des facteurs non économiques, et par conséquent de nature politique, jouent de toute évidence également un rôle important.

Trois approches au problème de l'organisation de l'offre publique méritent d'être mentionnées. La *première*, due à Buchanan (1968, pp. 171–187) demeure dans le domaine strict de l'analyse de la nature particulière des services collectifs. Ce dernier procède à la comparaison des coûts et bénéfices en termes de distribution, d'allocation et de financement du mode d'organisation privé ou public de l'approvisionnement de tous les biens dont la solution de marché n'est pas Pareto-optimale. Pour ce faire, il établit dans une première phase la classification des biens en fonction de l'importance et de la nature de leurs externalités, pour explorer dans une seconde phase le bien-fondé de leur approvisionnement privé ou public. Si cette analyse aboutit à la conclusion que la catégorie des biens et services collectifs purs doit indéniablement être fournie par le secteur public, elle laisse place à une large indétermination pour d'autres catégories.

La *deuxième* approche digne d'être mentionnée ne sort pas du cadre de réflexion économique strict, mais se différencie cependant nettement de la précédente en se concentrant sur le coût d'information ou de transaction. McKean et Minasian (1966, pp. 14–23) ont mis en évidence la nécessité de tenir compte du coût pour accumuler l'information nécessaire à une allocation efficiente des ressources, et de le comparer au coût d'une mésallocation des ressources provenant de la non-prise en

considération des externalités produites par une activité. Ils partent de la constatation que pour un grand nombre de biens le marché fournit à très bas prix une quantité considérable d'informations relatives à l'évaluation de ces biens par les consommateurs. Par contre, ces informations sont en grande partie distordues ou manquantes dès qu'il y a intervention ou approvisionnement publics; le système de choix collectifs doit donc consacrer des montants très importants pour accumuler les informations manquantes. Dès lors, si l'on prend en considération cette différence de coût d'information, il apparaît clairement pourquoi toutes les activités donnant lieu à des effets externes ne doivent pas être reprises par le secteur public. Pour éviter d'assurer une allocation Pareto-optimale faisant fi de son coût, il devient donc nécessaire de comparer le coût de l'information avec le coût de la més-allocation.

Dans le même ordre d'idée, Buchanan et Tullock (1962) ont également relevé la nécessité de considérer le coût pour obtenir une décision par le biais d'une procédure collective. Celui-ci se compose de deux éléments: d'une part du coût imputable à l'acquisition de l'accord d'autres individus, coût qui est d'autant plus grand que l'on s'efforce de convaincre une proportion d'individus concernés se rapprochant de l'unanimité; d'autre part du coût externe de coercition qui est imposé aux citoyens opposés à la solution, mais qui ont été minorisés par la règle de vote. Ces deux coûts forment ensemble le coût de décision collective de l'Etat, qui doit être comparé avec les coûts externes du marché qui peuvent apparaître en cas d'affectation par voie décentralisée.

Si cette approche introduit sans doute des éléments de réflexion nouveaux et très importants pour le débat sur la répartition des tâches entre secteurs privé et public, il est tout de même à craindre que leur valeur opérationnelle soit limitée en raison de l'extrême difficulté de quantification et de comparaison de ces différents types de coûts. De plus, ce cadre de réflexion demeure limité aux éléments économiquement palpables, au détriment des autres éléments qu'il faut certainement prendre en considération.

Une troisième approche au problème de l'organisation de l'offre publique diverge quant à elle nettement des deux premières. Elle part de l'idée que les aspects sociaux, politiques et culturels de la vie des collectivités ont également leur place dans une théorie normative de l'organisation du secteur public. L'idée de manœuvre proposée par des Forte (1967, pp. 39-46) ou Terny (1971, pp. 142-160) est d'établir une liste de caractéristiques de biens et services qui va au-delà des particularités techniques habituellement retenues pour justifier un approvisionnement public. Forte (1967, p.41) relève que l'approvisionnement public est préférable notamment si:

- a) seul le gouvernement est en mesure d'assurer un standard de qualité donné;
- b) il s'avère que des entreprises privées pourraient tirer une puissance politique ou économique exagérée de l'approvisionnement de certains biens ou services;

c) seules des unités de production gouvernementales peuvent devenir assez grandes pour fournir le service efficacement.

Bien entendu, d'autres caractéristiques pourraient encore être isolées. L'avantage d'une telle approche réside sans doute dans la prise en considération explicite d'arguments autres que celui de l'allocation optimale des ressources; néanmoins, elle présente des faiblesses par son très grand pragmatisme et l'absence de formalisme de sa démarche, ce qui ouvre la porte à tous les arguments, quel que soit leur éloignement de toute justification économique. Cette dualité est néanmoins parfaitement caractéristique du problème qui est posé; d'ailleurs, nous allons voir qu'elle réapparaît sous une forme analogue au niveau de la seconde question qui est posée à la science économique qui est de savoir comment intégrer ses enseignements dans les procédures politiques de décision en matières de dépenses publiques afin de contribuer à l'efficacité du secteur public.

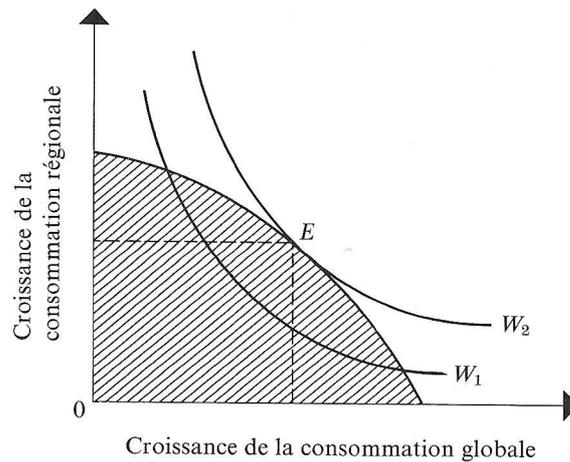
Rationalisation des choix budgétaires

Pour pouvoir contribuer aux décisions politiques en matière d'allocation des ressources, ou en d'autres termes à la rationalisation des choix budgétaires, l'économiste, ou tout autre planificateur, doit pouvoir s'appuyer sur un modèle de réflexion adéquat et sur des techniques de gestion du secteur public. Si la grande majorité des contributions disponibles dans le domaine s'appuient sur l'économie de bien-être parétienne, nous avons relevé précédemment qu'il n'est à notre avis pas possible et insuffisant de se fonder sur un critère de bien-être qui fasse abstraction du processus politique d'expression des préférences des citoyens. Il est au contraire important que l'économiste-planificateur se soumette aux valeurs ou autres objectifs de la communauté tels qu'ils s'expriment au travers des procédures politiques de choix collectifs. Certes, il peut contribuer à leur expression dans une forme opérationnelle, à savoir en principe sous une forme concrète de taux de croissance, de sous-emploi ou d'inflation par exemple. Mais, conformément aux enseignements de la théorie de la politique économique, son rôle réside essentiellement dans le choix des instruments adéquats pour satisfaire au mieux ces objectifs.

A l'approche très connue de Tinbergen (1970) axée sur la maximisation d'un ensemble d'objectifs considérés comme immuables, on préférera celle proposée par Theil (1965) de maximisation d'une fonction d'objectifs, sous contrainte de la fonction de transformation du système économique et social. Cette seconde méthode a l'avantage de mettre l'accent sur le conflit qui existe entre les objectifs, tant au niveau de la valeur subjective qui leur est attribuée par la communauté qu'au niveau de la possibilité technique de les satisfaire. Le degré de réalisation des objectifs retenus n'est ainsi pas prédéterminé, et la *solution efficiente* est celle qui permet d'atteindre, compte tenu de la fonction de transformation, la courbe d'indifférence

de la communauté la plus élevée possible. La figure 1 illustre cette solution efficiente (E) comme celle qui permet d'atteindre la plus haute courbe d'indifférence (W_2) possible entre deux objectifs, p. ex. l'amélioration de la croissance respectivement de la consommation globale et régionale, compte tenu de l'aptitude de différents projets d'investissements (susceptibles d'atteindre un point sur la surface hachurée des possibilités de production), à promouvoir la réalisation de l'un et l'autre de ces objectifs.

Figure 1



S'il incombe à l'homme politique de définir les objectifs, le soin de mettre en évidence la fonction de transformation et de choisir les instruments à engager pour atteindre la solution optimale reviendrait aux économistes. Fondamentalement, tous les outils d'analyse de la science économique sont à leur disposition; néanmoins deux types de techniques ont été développés au cours de ce dernier quart de siècle: l'analyse coût-bénéfice et la budgétisation de programmes (PPBS aux Etats-Unis). Rappelons brièvement que le budget de programmes est une approche globale de la procédure de budgétisation qui cherche à formuler les politiques de dépenses publiques en termes d'objectifs et à mettre en évidence les diverses solutions possibles pour en isoler la meilleure. Si elle représente une approche globale à l'établissement des budgets, la budgétisation de programmes n'est pas un véritable outil d'analyse économique. Que cela soit en rapport avec le budget de programmes ou indépendamment, cette tâche revient à l'analyse coût-bénéfice ou à ses dérivés.

Pour terminer ce tour d'horizon sur les échecs du marché et de la politique, considérons maintenant encore les chances de succès de cette contribution possible de la

science économique à l'amélioration de l'efficacité du secteur public. Remarquons de suite que les expériences d'application de ces techniques, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne en particulier, qu'elles aient été tentées sur une grande échelle ou de manière plus ponctuelle, ont donné des résultats très variables, incitant en tout cas à beaucoup de prudence. Dans tous les cas, ces expériences semblent confirmer ce dont tout observateur averti pouvait se douter sur la base d'une simple réflexion. Pour réaliser l'ambition de rationaliser les choix budgétaires, à savoir de mettre systématiquement les enseignements et le pouvoir d'analyse de la science économique au service du difficile choix des dépenses publiques, il faut pouvoir surmonter deux causes majeures de difficultés : techniques et politiques.

L'existence de difficultés techniques est facile à comprendre. Même si l'on se tient au cadre plus limité d'une analyse coût-bénéfice, effectuée pour déterminer par exemple le bien-fondé de la construction d'un canal du Rhône au Rhin, l'analyste est confronté à d'énormes problèmes pour réunir les informations statistiques, trouver des formules pour quantifier le non-quantifié et interpréter les résultats. Lorsqu'il s'agit d'établir un budget de programmes, les difficultés sont encore multipliées, tant les conséquences significatives de telle ou telle décision peuvent avoir des ramifications éloignées et difficilement mesurables. C'est ce qui a fait dire à Wildavsky (1970, pp. 473-481) que les difficultés sont si grandes que personne ne sait comment procéder à la budgétisation de programmes.

La seconde cause de difficultés réside dans l'intégration des recommandations des économistes-planificateurs dans la procédure politique de décision. On sait en effet par définition que la décision d'engager une politique donnée revient toujours au pouvoir politique, qui en est d'ailleurs responsable vis-à-vis des citoyens. Pour être appliquées, les recommandations des économistes doivent donc encore être entérinées par le pouvoir de décision politique. C'est donc à ce stade que des difficultés très sérieuses peuvent apparaître.

Hormis une volonté patente de ne pas écouter les recommandations des technocrates, un blocage peut apparaître en raison de la nature même des objectifs qui auront été spécifiés par le pouvoir politique. Sans même que les hommes politiques ne reviennent sur leurs préférences, il est parfaitement possible qu'ils ne puissent pas accepter les recommandations émises sur la base des objectifs qu'ils avaient stipulés, parce que les moyens proposés se trouvent eux-mêmes être des objectifs qui n'avaient pas été explicités précédemment. Ce conflit probable provient du fait qu'objectifs et moyens se trouvent dans un étroit lien de dépendance hiérarchique, les moyens engagés pour atteindre des objectifs étant eux-mêmes des objectifs subalternes (ou partiels) des objectifs visés. En conséquence, la procédure de planification est soumise à des contraintes supplémentaires qui rendent l'atteinte d'un niveau de bien-être donné plus coûteuse. A la limite, lorsque le nombre et l'importance des contraintes supplémentaires sont élevés, la procédure de rationalisation des choix budgétaires peut donc être entièrement paralysée.

La conclusion qui s'impose face à cette difficulté est que tout effort de rationalisation des choix budgétaires devrait porter à la fois sur la sphère économique et sur la sphère politique. Il est en effet absolument indispensable que cette dernière favorise la planification scientifique et sa concrétisation par des décisions. Le succès de l'application de l'analyse économique au service de l'efficacité du secteur public dépend donc en grande partie du respect d'une division du travail adéquate entre ces deux fonctions, ce qui implique que les économistes-planificateurs doivent pouvoir bénéficier d'une certaine autonomie.

Souhaiter une retenue du pouvoir politique pour favoriser une planification des choix en matière de dépenses publiques semble s'imposer tout naturellement au scientifique; encore faut-il qu'il mérite cette confiance qu'il souhaiterait voir lui être témoignée. Etant donné que les difficultés techniques rencontrées ne permettent très souvent pas aux économistes-planificateurs de se prononcer en pleine connaissance de cause, et les rendent par conséquent susceptibles de se tromper ou de se contredire, on peut aisément comprendre que les organes politiques ont la tentation, voire même le devoir de ne pas donner suite aux recommandations formulées, ou d'y suppléer lorsqu'elles font défaut. Par la force des choses, on doit donc bien reconnaître la légitimité du contrôle politique de la rationalisation des choix budgétaires. Toutefois, il faut être bien conscient qu'il introduit le spectre d'une procédure de budgétisation portant exclusivement sur la recherche d'un consensus par le marchandage politique, ce qui est précisément la cause de la déficience de la politique. Ainsi, une très large part du succès ou de l'échec de la rationalisation des choix budgétaires repose sur le pouvoir politique puisque c'est à lui de décider s'il applique ou non les recommandations. L'enjeu est donc de taille car il en va de l'échec ou du succès de l'amélioration de l'efficacité du secteur public.

Au vu de l'importance et de la qualité des contributions apportées par la science économique pour la rationalisation des choix budgétaires, il serait faux de terminer sur cette note pessimiste en concluant que la science économique n'a rien à apporter à la rationalisation des choix budgétaires. De même que les progrès des sciences et techniques ne cessent de répondre à des questions de nature technique, les progrès des sciences humaines et de la science économique permettent de fonder l'espoir que les problèmes humains et des collectivités seront eux aussi mieux résolus, ou en tout cas que leur complexité apparemment croissante ne se traduira pas par une plus grande inefficacité du secteur public. Néanmoins, la concrétisation de cet espoir implique que l'on poursuive activement la recherche et qu'on la pousse au niveau du défi qui est lancé.

Pour être profitable, cette recherche devrait donc, ainsi que je me suis efforcé de le démontrer, dépasser le cadre relativement limité des modèles normatifs calqués sur le modèle de référence du marché, et aborder la question dans son ensemble et son environnement. Cela signifie avant tout procéder à un effort de recherches sur deux plans: d'une part celui de l'amélioration de la connaissance positive du secteur

public et des déficiences du marché, d'autre part celui de l'intégration de ces connaissances dans le processus de décision. Ce cycle de conférences nous donnera donc un excellent aperçu des efforts actuellement entrepris dans ces directions.

Liste des références citées

- Arrow, K. J.* : Social Choice and Individual Values, 2^e éd., Cowles Foundation, John Wiley & Sons, New York (1951) 1963, XI + 120 p.
- Baumol, W. J.* : Welfare Economics and the Theory of the State, 2^e éd. The London School of Economics and political Science, G. Bell and Sons, Londres (1952) 1965, X + 212 p.
- Bowen, H.* : «The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources», The Quarterly Journal of Economics, 58 (1943) nov., pp. 27–48, in Arrow, K. J. et Scitovsky, T. (éds.), Readings in Welfare Economics, American Economic Association Series, Allen & Unwin, Londres 1969.
- Braybrook, D. et Lindblom, Ch. E.* : A Strategy of Decision, Policy Evaluation as a Social Process, The Free Press, New York 1963, IX + 268 p.
- Breton, A.* : The Economic Theory of Representative Government, Aldine Treatises in Modern Economics, Macmillan, Londres 1974, XVI + 228 p.
- Buchanan, J. M.* : The Demand and Supply of Public Goods, Rand McNally & Co, Chicago 1968, IX + 214 p.
- et *Stubblebine, W. M. C.* : «Externality», *Economica*, 29 (1962), pp. 371–384, in Arrow, K. J. et Scitovsky, T. (éds.), Readings in Welfare Economics, American Economics Association Series, Allen & Unwin, Londres 1969.
- et *Tillock, G.* : The Calculus of Consent, Ann Arbor Paperbacks, Michigan U.P. (1962) 1965, X + 361 p.
- Campa, G.* : «On the pure Theory of Public Goods», *Finances publiques*, 22 (1967) 4, pp. 401–416.
- Colm, G.* : «National Goals Analysis and Marginal Utility Economics», *Finanzarchiv* 24 (1965) juillet, pp. 209–224.
- Downs, A.* : An Economic Theory of Democracy, Harper & Row, New York 1957, X + 310 p.
- Forte, F.* : «Should 'Public Goods' be Public?», *Papers on Nonmarket Decision Making*, 8 (1967), pp. 39–46.
- Head, J. G.* : «Public Goods and Public Policy», *Finances publiques*, 17 (1962) 3, pp. 197–221.
- «The Welfare Foundations of Public Finance Theory», *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 25 (1966) 1, mars, pp. 379–428.
- Hochman, H. M., et Rodgers, J. D.* : «Pareto Optimal Redistribution», *American Economic Review*, 59 (1969) 4, sept., pp. 542–557.
- Johansen, L.* : «Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures», *International Economic Review*, 4 (1963) 3, pp. 346–358.
- Lindahl, E.* : «Just Taxation – A Positive Solution», trad. de *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Lund 1919, in Musgrave, R. A. et Peacock, A. T. (éds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 2^e éd. Macmillan, Londres (1958) 1967.
- McKean, R. N. et Minasian, J. R.* : «On Achieving Pareto Optimality – Regardless of Cost!», *Western Economics Journal*, (1966), déc. pp. 14–23.
- Millward, R.* : Public Expenditure Economics, an Introductory Application of Welfare Economics, McGraw-Hill, Londres 1971, XI + 379 p.
- Musgrave, R. A.* : The Theory of Public Finance, Inter. Student Edition, McGraw-Hill, New York 1959, XVII + 628 p.
- et *Peacock, A. T.* : *Classics in the Theory of Public Finance*, 2^e éd. Macmillan, Londres (1958) 1967, XIX + 244 p.
- Nath, S. K.* : A Reappraisal of Welfare Economics, Routledge & Kegan Paul, Londres 1969, VII + 247 p.
- Pareto, V.* : *Manuel d'Economie politique*, Marcel Girard, Paris 1927, 695 p.

- Rowley, Ch. K. et Peacock, A. T.*: Welfare Economics, A Liberal Restatement, York Studies in Economics, Martin Robertson, Londres 1975, VIII + 198 p.
- Samuelson, P. A.*: «The Pure Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, 36 (1954), pp. 387–389, in Houghton, R. W. (éd.), *Public Finance*, Penguin Modern Economics, Readings, Harmondsworth 1970.
- «Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics*, 37 (1955, pp. 350–356), in Houghton, R. W. (ed.), *Public Finance*, Penguin Modern Economics, Readings, Harmondsworth 1970.
- Terny, G.*: *Economie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, Paris 1971, XXV + 402 p.
- Theil, H.*: «Linear Decision Rules for Macrodynamical Policy», in Hickman (ed.), *Quantitative Planning of Economic Policy*, Brookings Institution, Washington 1965.
- Timbergen, J.*: *On the Theory of Economic Policy*, North Holland, Amsterdam 1970, 78 p.
- Weber, L.*: *L'Analyse économique des dépenses publiques*, *Economie d'Aujourd'hui*, Presses Universitaires de France, Paris 1978, 310 p.
- Wildavsky, A.*: *The Politics of the Budgetary Process*, Little, Brown and Co, Boston 1964, XI + 216 p.
- «Rescuing Policy Analysis from PPBS», in Haveman, R. H. et Margolis, J. (éds.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Markham, Chicago 1970, pp. 461–481.
- Wolfelsperger, A.*: *Les Biens collectifs*, SUP, Presses Universitaires de France, Paris 1969, 206 p.

Zusammenfassung

Versagen von Markt und Politik im Lichte der modernen Wirtschaftstheorie

Während des letzten Vierteljahrhunderts hat sich das ökonomische Denken in zweier Hinsicht erweitert: Erstens wurden Art und Folgen der bestehenden Mängel des Marktes hervorgehoben und analysiert, und zweitens sind die ökonomischen Hintergründe im politischen Prozess der kollektiven Entscheidungen aufgezeigt worden. Die grosse Hoffnung, dass die so erweiterte ökonomische Theorie einen Beitrag zur Analyse der Beschlüsse über die öffentlichen Ausgaben beisteuern könnte, wurde leider nicht erfüllt. In Wirklichkeit ist diese Tatsache auch nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass die normativen Modelle, die vom Konkurrenzmodell des Marktes abgeleitet wurden, selber verschiedene Mängel aufweisen. Diese haben ihren Ursprung in der Unvollkommenheit des Allokationskriteriums von Pareto einerseits und in den zu einschränkenden Postulaten andererseits. Zudem sind alle Anstrengungen im Sinne einer Rationalisierung des Entscheidungsprozesses im Bereich des öffentlichen Budgets durch die Funktionsweise des politischen Systems beschränkt. Unter diesen Umständen kann die Wirtschaftswissenschaft nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn sie die wissenschaftlichen Anstrengungen zur Rationalisierung des politischen Prozesses in sich aufnimmt und entsprechend integriert.

Résumé

Echec du marché et de la politique à la lumière de la théorie économique moderne

Au cours de ce dernier quart de siècle, la pensée économique s'est profondément élargie par la mise en évidence de la nature et des conséquences des lacunes du marché et de la logique économique de la procédure politique des choix collectifs. Le grand espoir qu'elle pourrait ainsi servir également à fonder les choix en matière de dépenses publiques n'a cependant pas encore été confirmé. Cela n'est pas surprenant car les modèles normatifs développés à partir du modèle concurrentiel du marché souffrent des lacunes et des limites du critère d'allocation optimale des ressources de l'économie de bien-être parétienne et de postulats par trop restrictifs. De plus, tout l'effort de rationalisation des choix budgétaires est contraint par la nature du fonctionnement du système politique; en conséquence, elle ne peut être couronnée de succès que par une intégration adéquate des efforts scientifiques de rationalisation dans la procédure politique.

Summary

The Failure of Market and of Politics in the Light of Modern Economic Theory

The origin and consequences of market failures, such as presented in economic textbooks, and the more recent development of the economic rationale of the politics of collective choices have deeply enlarged economic theory during this last two decades. Yet, the great hope that it could serve to support decisions in the domain of public expenditures had not been confirmed. Normative models suffer from the failures and limits of Paretian welfare economics and from assumptions which are too restrictive. Moreover, the effort to rationalize budgetary procedures is constrained by the nature of political choices and has still to be integrated into it to be successful.