

Pio Caroni, Bernard Dafflon, Georges Enderle
(Hrsg.)

**Nur
Oekonomie
ist keine
Oekonomie**

Fondements scientifiques possibles de la rationalisation des choix budgétaires

Comparativement aux entrepreneurs privés qui doivent continuellement adapter leurs méthodes de gestion à la complexité sans cesse accrue de leur environnement, les systèmes politiques démocratiques occidentaux n'ont guère modifié les leurs depuis leur création révolutionnaire à la fin du XVIIIe et au XIXe siècle. Pour l'essentiel, les mêmes institutions et procédures politiques qu'autrefois servent à prendre les décisions en matière de budgets publics.

Certes, les moyens d'information, de planification et de contrôle budgétaire ont été partiellement adaptés aux exigences sans cesse croissantes. Mais fondamentalement, et quelles que soient les particularités des démarches propres à chaque pays, les procédures en vigueur de choix en matière de dépenses publiques recherchent toutes les solutions de consensus entre les multiples opinions et forces en présence, plutôt que de chercher à satisfaire au mieux l'intérêt général. Or, il est superflu de relever combien ces systèmes le plus souvent ont de la peine à produire des solutions qui paraissent rationnelles aux yeux des économistes, ou à d'autres spécialistes des sciences humaines, puisque les agents politiques ignorent trop largement le système économique et social qu'ils cherchent à dominer et parce que leurs positions dépendent trop souvent de considérations personnelles ou de groupes, qui ne correspondent pas nécessairement au bien commun. Braybrook et Lindblom (3) ont d'ailleurs parfaitement décrit cette démarche comme une procédure de tâtonnements, faite d'ajustements modestes, mais largement acceptés, de la situation présente; le cheminement poursuivi n'est donc guère planifié, et le marchandage indispensable à la recherche d'un consensus y est plus important que l'analyse.

Si une telle procédure a certainement l'avantage de fournir en permanence un consensus — plus ou moins stable selon les pays et les objets —, elle ne suffit vraisemblablement pas à produire les meilleures solutions possibles. Il faut donc admettre la probabilité d'une divergence entre l'intérêt général (tel qu'on le connaîtrait dans un monde de vision et de connaissance parfaites) et sa concrétisation politique (le consensus).

Pourtant, on assiste depuis un quart de siècle environ à des efforts accrus pour améliorer les choix en matière de dépenses publiques, ou selon l'expression consacrée, pour rationaliser les choix budgétaires. Sans doute, l'extension croissante de l'activité économique du secteur public, depuis les années trente et tout particulièrement depuis la seconde guerre mondiale, a suscité ce besoin, et l'a rendu de plus en plus impératif compte tenu de l'ampleur que prenaient les conséquences de

décisions non optimales. Mais ces efforts proviennent également d'une transformation profonde de la pensée économique en la matière. En effet, durant les XVIIIe et XIXe siècles, celle-ci avait très curieusement montré beaucoup plus d'aversion que d'intérêt pour le secteur public, considérant que contrairement à l'économie de marché, les décisions relatives au secteur public ne relèvent que de procédures administratives et politiques. Or si l'on fait abstraction des contributions des auteurs italiens tels que Pantaleoni, Mazzola et Barone, de l'autrichien Sax ou des suédois Wicksell et Lindhal (25, p. IX–XVI), qui, bien que très intéressantes et prometteuses, n'ont pas donné lieu à des applications immédiates, il aura fallu attendre jusqu'aux années cinquante les travaux de Samuelson (33, 34) et de Musgrave (23) pour voir se développer du côté de la science économique un courant de pensée consacré directement au problème des choix budgétaires, et capable de l'éclairer sous un angle scientifique.

Parmi les nombreux enseignements qui sont sortis de ce nouveau domaine d'investigation, le développement d'une théorie normative des dépenses publiques allait jouer un rôle de tout premier ordre en la matière. En effet, les premiers développements tout particulièrement ne se sont pas limités à expliquer certains phénomènes ou mécanismes importants, mais ont spécifié des normes d'allocation optimale des ressources par le secteur public, voire même de distribution optimale du bien-être entre les individus. Ne se contentant pas de décrire ce qui est, mais en prescrivant ce qui devrait être, les modèles développés apportaient ainsi, du moins en théorie, une réponse scientifique aux questions posées par les choix budgétaires. Partant tout d'abord sur un plan strictement abstrait, cette formalisation de modèles permettant de fonder la rationalisation des choix budgétaires a également contribué à stimuler un effort qui s'était développé parallèlement, de mise au point, sur le plan pratique, de nouvelles techniques de budgétisation ou de choix de projets publics.

Ainsi, après presque deux siècles de quasi ignorance des aspects économiques du secteur public, la science économique englobait subitement le secteur public dans son domaine d'analyse, abordant du même coup avec les méthodes scientifiques qui lui sont propres un domaine presque entièrement abandonné jusque-là aux procédures administratives et politiques. Comme les choix du domaine du secteur public sont soumis aux mêmes impératifs en matière d'optimalité que les choix en matière de secteur privé, il était non seulement normal qu'ils fassent partie du domaine d'investigation de la science économique, mais il est également compréhensible que l'étude économique de ce domaine ait suscité l'espoir de pouvoir améliorer les choix publics. Toutefois, certains économistes n'ont jamais imaginé que la science économique pourrait faire mieux que contribuer à une certaine rationalisation des choix budgétaires, d'autres au contraire, entraînés par l'enthousiasme des nouvelles découvertes, ont pu croire – ou laisser croire – que les techniques de gestion du secteur public nouvellement développées pourraient même se substituer au processus de décision politique.

C'est vraisemblablement pourquoi, très curieusement, les économistes se sont jusqu'à maintenant presque exclusivement efforcés de raffiner les modèles théoriques, ou encore d'appliquer les enseignements théoriques aux techniques de gestion conçues, mais n'ont guère témoigné d'intérêt pour l'examen de la validité de ces fondements scientifiques proposés pour la rationalisation des choix budgétaires, ni à leur validité opérationnelle. Or face à cette tentative d'intégration, voire de substitution de normes économiques à la procédure politique démocratique de choix budgétaires, deux questions méritent un examen particulièrement attentif:

- a) est-il justifié que les décisions publiques d'allocation et de distribution soient prises selon les critères scientifiques, à l'exclusion partielle ou totale d'une procédure politique de choix collectifs?
- b) quelles sont les limites et la forme souhaitables à donner à l'apport normatif possible de la science économique aux choix budgétaires?

Poursuivant la réflexion lancée dans ce sens par Nath (26) ainsi que par Peacock et Rowley (30, 32), nous nous proposons de montrer dans cette contribution que l'apport normatif de la science économique à la rationalisation des choix budgétaires repose sur des bases fragiles, mais que la science économique serait tout de même en mesure de lui apporter beaucoup si elle tient et si on lui accorde la place qui lui revient. C'est ainsi qu'après avoir rappelé les principaux enseignements de la théorie normative pure des dépenses publiques qui fonde l'approche la plus ambitieuse de la rationalisation des choix budgétaires, nous procéderons à son évaluation, avant de brosser les grandes lignes d'une approche alternative.

1. La théorie normative pure des services collectifs (des dépenses publiques)

La norme de l'économie de bien-être parétienne

Cherchant des normes scientifiques pour les choix en matière de dépenses publiques et leur financement, les modèles développés se sont fondés à la fois sur la théorie microéconomique et sur la théorie de la nouvelle économie de bien-être.

D'une part, il convenait d'intégrer les interventions économiques de l'Etat en matière d'affectation des ressources et si possible de distribution des revenus dans les modèles d'équilibre partiel ou général – modèles développés principalement par Marshall, Walras, Pareto, Hicks ou Samuelson. Un point de vue résolument individualiste était ainsi adopté: l'Etat est considéré comme un instrument pour permettre aux individus de poursuivre leur intérêt personnel par d'autres moyens que par le marché; les pouvoirs publics n'ont donc aucune finalité autre que celle des individus qui les composent et les décisions publiques ne sont que la réflexion des préférences individuelles des consommateurs souverains. L'idée consistait donc à développer une théorie de l'affectation des biens publics ou services collectifs symétrique à la théorie de l'allocation des biens privés sur un marché.

D'autre part, la finalité de cette démarche intellectuelle étant de prescrire les conditions de l'allocation optimale, il fallait recourir à une norme de bien-être. Tout naturellement, le choix s'est porté sur la théorie de la nouvelle économie de bien-être. Rappelons que cette dernière est née de l'ancienne à la suite de la célèbre réfutation par Robbins (31, pp. 637-41) des comparaisons interpersonnelles d'utilité sur lesquelles on se fondait jusque-là pour déterminer l'optimum social, et par leur remplacement par le non moins célèbre critère de Pareto, selon lequel l'allocation des ressources est optimale lorsqu'il n'est plus possible par une réallocation des ressources d'améliorer le bien-être d'une ou de plusieurs personnes sans diminuer simultanément celui d'une ou de plusieurs autres personnes (27, pp. 352-4).

Accompagnée de ce critère d'allocation optimale ou efficiente, la théorie de l'équilibre général permet de préciser les trois conditions nécessaires ou suffisantes pour l'atteindre.

1. La condition d'*efficacité technologique*: le taux marginal de transformation entre n'importe quelle paire des u biens (produits ou facteurs) doit être le même dans chacune des t entreprises, soit

$$\text{TMT}_{q,p}^a = \text{TMT}_{q,p}^b \quad (a, b = 1, \dots, t; a \neq b) \quad (1)$$

$$(p, q = 1, \dots, u; p \neq q)$$

où $\text{TMT}_{q,p}^a$ est le taux marginal de transformation entre les biens q et p dans l'entreprise a .

2. La condition d'*échange efficient*: le taux marginal de substitution entre n'importe quelle paire des u biens doit être le même pour les s personnes de la communauté, soit

$$\text{TMS}_{q,p}^c = \text{TMS}_{q,p}^d \quad (c, d = 1, \dots, s; c \neq d) \quad (2)$$

$$(p, q = 1, \dots, u; p \neq q)$$

où $\text{TMS}_{q,p}^c$ représente le taux marginal de substitution entre q et p pour l'individu c .

3. La condition d'*optimum général*: le taux auquel chaque individu est disposé à substituer n'importe quels biens p et q doit être égal au taux auquel il est techniquement possible de transformer l'un de ces biens en l'autre, soit

$$\text{TMS}_{q,p} = \text{TMT}_{q,p} \quad (p, q = 1, \dots, u; p \neq q) \quad (3)$$

Cette solution d'optimum général n'a cependant rien d'unique et il peut y avoir une infinité d'allocations optimales différentes selon la combinaison et la répartition des facteurs et des produits, chacune d'entre elles caractérisant une répartition différente du niveau de bien-être entre les individus. Le critère de Pareto se limite ainsi à la détermination du bien-être maximal de la communauté, à l'exclusion de la distribution optimale de ce bien-être entre les membres de la communauté.

Si l'on postule en plus la concurrence parfaite et un comportement de maximisation des profits ou de l'utilité de la part des agents économiques, il a été démontré que le marché et le mécanisme des prix sont à même de satisfaire les conditions d'optimalité par le biais de décisions décentralisées spontanées.

Partant de cette base normative individualiste, deux courants de recherche, largement indépendants bien qu'axés vers le même but, se sont donc développés: d'un côté, sur un plan purement abstrait, on s'est efforcé de définir les nouvelles conditions d'allocation optimale exigées par les services collectifs, et de répondre par là même aux questions du volume et de la composition optimaux des dépenses publiques, de la répartition de leur financement, et si possible de la distribution optimale du bien-être créé. D'un autre côté, sur un plan directement opérationnel, on a cherché à concevoir une technique d'analyse de projets publics (l'analyse coût-bénéfice) et une procédure de budgétisation (le budget de programmes).

La théorie normative pure des services collectifs

Un des principaux postulats de l'économie de bien-être parétienne réside dans la divisibilité des biens et services et la possibilité d'exclusion des utilisateurs. Or, les biens et services collectifs ne satisfont pas à ces postulats: d'une part ils sont marqués par un caractère d'indivisibilité de l'offre (ou de production jointe ou encore de non-rivalité de la consommation), ce qui implique qu'une fois fournis à un agent, ils peuvent être simultanément mis à la disposition d'autres agents sans coûts supplémentaires; d'autre part, ils rendent l'exclusion techniquement difficile ou financièrement injustifiée, ce qui ne permet pas aux fournisseurs d'en réserver la consommation à certains agents seulement, ni aux personnes concernées de choisir la quantité consommée. Certes, ce cas extrême de service collectif pur est extrêmement rare dans la réalité, où l'on rencontre plutôt des services collectifs mixtes qui ne présentent qu'une seule de ces deux caractéristiques ou qui les présentent à un degré moins absolu.

Cependant, la nature particulière des services collectifs, et plus précisément leur caractère de production jointe requiert la modification des conditions d'allocation optimale proposées par l'économie de bien-être parétienne. Alors que ces conditions exigent pour des biens privés l'égalisation des taux marginaux de substitution et de transformation entre chaque paire de biens pour l'ensemble de l'économie, soit

$$\text{TMS}_{q,p}^c = \text{TMS}_{q,p}^d = \text{TMT}_{q,p} \quad \begin{array}{l} (c,d = 1, \dots, s; c \neq d) \\ (p,q = 1, \dots, u; p \neq q) \end{array} \quad (4)$$

les nouvelles conditions spécifient au contraire que la somme algébrique des taux marginaux de substitution de chaque utilisateur entre n'importe quel service collectif q et un bien privé p pris comme numéraire doit correspondre au taux marginal de transformation entre ce même service collectif et ce numéraire, soit

$$\text{TMS}_{q,p}^c + \text{TMS}_{q,p}^d = \text{TMT}_{q,p} \quad \begin{array}{l} (c,d = 1, \dots, s; c \neq d) \\ (p,q = 1, \dots, u; p \neq q) \end{array} \quad (5)$$

Graphiquement, cela signifie que les courbes de demande individuelles ne doivent plus être additionnées horizontalement, comme si les individus pouvaient choisir la quantité consommée pour égaliser leur évaluation marginale avec le prix d'équilibre du marché, mais doivent être additionnées verticalement pour tenir compte du fait que potentiellement, c'est-à-dire en l'absence d'exclusion, toute la production disponible peut profiter à chacun, sans coûts supplémentaires. Au niveau de la quantité optimale, la somme des évaluations marginales par chaque utilisateur de la dernière unité produite est égale au coût marginal de production du bien (qui est identique au taux marginal de transformation entre ce bien et le numéraire); mais l'utilité marginale procurée par cette dernière unité diffère d'un agent à l'autre, à moins que leurs goûts soient identiques. Le prix payé devrait en conséquence être différencié pour chaque utilisateur, conformément à leur propre évaluation de la quantité à disposition (ce qui implique aussi un prix négatif pour les individus incapables de refuser un bien qui leur procure un désagrément).

Le caractère d'indivisibilité de l'offre a une deuxième conséquence, plus grave encore que la précédente, pour l'allocation optimale: tous les individus pouvant de toute manière jouir gratuitement de ces biens dès qu'un agent au moins consent à les fournir, ils sont incités à révéler imparfaitement, voire à ne pas révéler du tout leurs véritables préférences pour ces biens. C'est pourquoi toutes les fonctions de demande ou les prix optimaux ne sont que des pseudo-fonctions ou pseudo-prix, qui n'existent que dans l'imagination car ils postulent à tort la révélation parfaite des préférences.

Disposant d'une norme d'allocation optimale et de conditions adaptées pour tenir compte de la nature particulière des services collectifs, théoriquement il devrait être maintenant possible de déterminer le volume et la composition optimaux des dépenses publiques, ainsi que la répartition de leur financement entre les bénéficiaires. Pourtant, il apparaît d'ores et déjà que cet exercice est purement abstrait puisque l'incitation à ne pas révéler les vraies préférences réduit fortement la possibilité d'une affectation efficiente des ressources par le truchement de décisions décentralisées, dans un marché ou par un échange volontaire.

Deux types de modèles ont été développés pour répondre à cette question: l'un en équilibre général proposé par Samuelson (33, 34), l'autre en équilibre partiel conçu par Lindahl (16) et Bowen (2), puis amélioré par Johansen (13). Leurs conclusions concordent, mais portent l'accent sur des points quelque peu différents. Le modèle de Samuelson est très élégant car il détermine simultanément les quantités

et prix optimaux pour tous les biens privés et tous les services collectifs (identifiables aux différents programmes de dépenses publiques) et, par l'adjonction d'une fonction de bien-être social, prescrit simultanément non seulement l'allocation efficiente, mais encore la distribution optimale du bien-être entre les individus. Les modèles de Bowen ou de Lindahl/Johansen quant à eux font mieux ressortir le rapport entre les dépenses publiques et la répartition de leur financement entre les individus. Ils postulent cependant que la distribution initiale des revenus est correcte, et ne tiennent pas compte de la distribution du bien-être créé par l'approvisionnement en services collectifs. McGuire et Aaron (19) ont cependant formellement démontré que la séparation des fonctions allocatrices et redistributives, proposée à l'origine par Musgrave (23, pp. 3-27), et retenue dans cette approche, est logiquement justifiée sous certaines conditions.

Le budget de programmes et l'analyse coût-bénéfice

Parallèlement à la théorie normative pure des services collectifs, mais de manière largement indépendante, des techniques de choix budgétaires ont donc été développées sur le plan pratique pour répondre aux besoins concrets soulevés par les choix en matière de dépenses publiques. Si ces techniques se fondent sur les derniers enseignements théoriques acquis, elles furent cependant essentiellement développées de façon très pragmatique, la finalité première étant de développer des moyens qui permettent une analyse des objets de choix budgétaires plus complète et mieux fondée qu'une appréciation politique. Si les grands principes sont aujourd'hui établis et largement reconnus, les détails d'application varient énormément, précisément parce que l'on devait trouver des solutions, quelles que soient les difficultés rencontrées. Ainsi, chaque analyste a souvent cherché à résoudre les difficultés rencontrées par des moyens de fortune.

Rappelons que le budget de programmes (l'un des deux volets de cet effort pratique de rationalisation des choix budgétaires) constitue une formule propre de budgétisation, ou en tout cas un important moyen d'aide à la décision. Il s'agit d'une approche générale qui cherche en principe à définir les objectifs de la communauté, à choisir les plus judicieux, à spécifier les programmes possibles pour les atteindre, à sélectionner le meilleur et finalement à contrôler le résultat.

Schématiquement, ses fonctions sont: a) taxinomiques: la classification des activités gouvernementales par objectif; b) analytique: comparaison des coûts avec les résultats, et analyse comparative des diverses solutions possibles pour atteindre des résultats spécifiques; c) projectives: la planification à long terme des programmes gouvernementaux (7, p. 174).

Toutes ces trois fonctions demandent un certain effort d'analyse, mais la deuxième tout particulièrement fait appel aux techniques de calcul microéconomique public, et en particulier à l'analyse coût-bénéfice. Qu'elle soit un maillon de la budgétisation de programmes ou qu'elle soit utilisée de cas en cas indépendamment de l'élaboration du budget, cette dernière sert à déterminer l'utilité ou la désirabilité

de dépenses publiques, et constitue par conséquent un moyen de déterminer ce que la société préfère. En bref, elle permet de comparer la valeur présente du flux de bénéfices procurés par les biens et services fournis par un projet avec la valeur présente des coûts, c'est-à-dire des ressources utilisées pour sa création et son utilisation. Si la valeur présente des bénéfices excède celle des coûts, le projet vaut la peine d'être entrepris.

2. Evaluation

La théorie économique du bien-être

Il serait bien entendu illusoire de vouloir procéder en quelques pages à une critique exhaustive d'une théorie qui ambitionne de formuler les normes du bien-être maximal d'une communauté et qui, plus encore, procède d'un corps de théorie aussi fondamental et controversé que la théorie de l'équilibre général (15).

Bomons-nous donc à ne soulever que quelques points, néanmoins suffisants pour démontrer les limites que les jugements de valeur et les postulats restrictifs sur lesquels repose le modèle imposent à cet apport.

Les jugements de valeur

Premièrement, on l'a trop souvent oublié, les normes de l'économie de bien-être reposent sur trois jugements de valeur. En effet, du moment qu'elle émet des prescriptions relatives au bien-être général et que le bien-être est une notion éthique, chaque théorème comprenant le mot de bien-être est également de nature éthique et doit donc être fondé sur des jugements de valeur explicites ou implicites. Faute de jugements de valeur, la soi-disant économie de bien-être ne pourrait pas produire des résultats contenant des recommandations, car aucune prescription ne peut en effet être émise sans poser préalablement de façon claire ou cachée ce qui est désirable, en l'occurrence sans préciser les objectifs de la société (26, pp. 1-5). C'est pourquoi, à défaut d'une spécification non-équivoque des objectifs de la société, les théoriciens de l'économie de bien-être ont été appelés à émettre des postulats sur leur nature et par la même occasion sur les jugements de valeur qui les soutiennent. Or, personne ne peut accepter ces jugements sans réserves.

Le jugement de valeur vraisemblablement le plus largement accepté dans les sociétés démocratiques de tradition libérale est sans doute celui qui stipule que l'intérêt est porté sur le bien-être de tous les individus de la communauté et non sur une quelconque entité appelée "société" ou "Etat", ce qui témoigne d'une approche individualiste du bien-être de la société, et permet d'écrire la fonction de bien-être social suivante:

$$W = W(U^1, U^2, \dots, U^s) \quad (6)$$

où W est le bien-être social et U^1, U^2, \dots, U^s , les niveaux d'utilité des s individus.

Beaucoup plus discutable est le jugement spécifiant que l'individu est le meilleur juge de son propre bien-être, ce qui permettrait d'écrire la fonction d'utilité ordinale suivante pour les s individus:

$$U^g = U^g(x_i^g, v_j^g) \quad (g = 1, \dots, s) \quad (7)$$

où x_i^g est le i^e produit et v_j^g le j^e service productif de l'économie.

Dans des pays de conception générale libérale et démocratique on ne peut justifier l'existence de nombreuses législations ou pratiques contraignantes – en d'autres termes de biens sous tutelle ou méritoires – que si l'on admet que l'individu n'est pas toujours le meilleur juge de son propre bien-être: les obligations de scolarité, de contracter certaines assurances, de porter des ceintures de sécurité, l'existence de taxes sur l'alcool ou le tabac; l'interdiction de la drogue ou encore le subventionnement des arts, démontrent que les communautés publiques n'accordent pas une souveraineté absolue aux individus. Sans doute est-il difficile de distinguer dans quelle mesure ces biens répondent à une forte caractéristique de service collectif pour laquelle seule une action collective permet une allocation suffisante ou optimale, ou au contraire s'ils sont mis sous tutelle en contradiction avec les préférences individuelles. Il apparaît toutefois évident que l'individu n'est pas toujours considéré comme le meilleur juge de son propre bien-être, et que son ignorance ou son irrationalité distordent ses préférences à un point tel que des biens méritoires sont justifiés.

Très discutable également semble le jugement de valeur parétien lui-même qui veut que le bien-être social soit amélioré par une réallocation des ressources lorsqu'une personne au moins voit son bien-être accru sans que personne ne souffre; ce qui signifierait que le bien-être social W est une fonction croissante de l'utilité de n'importe quel individu, c'est-à-dire que:

$$\frac{dW}{dU^g} > 0 \quad (g = 1, \dots, s) \quad (8)$$

Le principe de Pareto ignore par conséquent la question de la distribution du bien-être, ce qui implique par exemple l'acceptation de politiques qui accroissent le bien-être d'un ou plusieurs groupes, tout en laissant inchangé celui d'autres. Or, il n'y a guère de doute qu'une telle politique modifiant la distribution relative des revenus a peu de chance d'être toujours largement acceptée (26, p. 126).

Deuxièmement, une difficulté surgit dans la situation beaucoup plus fréquente d'une politique améliorant le sort de certains au détriment d'autrui, situation qu'il n'est évidemment plus possible d'évaluer avec le critère de Pareto tel qu'il a été énoncé. En effet, à moins de procéder aux comparaisons interpersonnelles d'utilité que l'on a précisément rejetées parce que reposant sur des jugements de valeur, il

devient inévitable de procéder à un test de compensation, selon l'une des formules proposées par Kaldor et Hicks (14, 12), Scitovsky (36), ou encore Little (18). Or, tous ces tests présentent des lacunes techniques, et la longue controverse qu'ils ont occasionnée a démontré qu'aucun n'est entièrement concluant pour déterminer l'allocation optimale lorsqu'un ou plusieurs individus souffrent d'une politique (11, pp. 383-6).

De plus, ces tests compliquent encore la recherche d'une solution à la distribution des revenus. Par exemple, le test de Kaldor qui est le plus souvent cité, stipule qu'un état y est socialement préférable à un état x lorsque les bénéficiaires du passage à y peuvent compenser les perdants, et conserver malgré tout un gain. La compensation des gagnants aux perdants permet d'éviter que les perdants n'aient à souffrir du changement; dès lors l'indifférence de ces derniers satisfait un des deux volets de la condition de Pareto. Le solde bénéficiaire revenant aux gagnants après compensation réalise quant à lui le deuxième volet, à savoir le gain caractéristique d'une amélioration du bien-être national.

Cependant, dans ce test comme dans les autres, la compensation effective n'est pas obligatoire; en conséquence, l'amélioration selon le critère de Pareto n'est qu'hypothétique, car dans la réalité les perdants ne sont souvent pas compensés. L'application du projet engendre par conséquent une redistribution des revenus au détriment des perdants, alors que lorsque la compensation est effective, l'effet redistributif dépend de l'état préalable de la distribution et du sens de l'impact du projet sur la distribution. Les responsables d'une politique ne peuvent par conséquent guère éviter d'apprécier l'acceptabilité du changement dans la distribution qu'implique le passage de la version hypothétique à la version effective.

Notons par ailleurs que ce test est victime du paradoxe de Scitovsky (36, pp. 390-401) qui, si la compensation n'est pas effectivement payée, fait apparaître pour favorable le mouvement d'un état du monde x à l'état du monde y aussi bien que le mouvement inverse de l'état du monde y à l'état x .

Troisièmement, même si l'on suppose avec les tenants de la théorie de l'économie de bien-être parétienne que les jugements de valeur retenus sont largement acceptables pour une communauté, il ne serait toujours pas justifié d'en déduire une fonction de bien-être social sur la base de laquelle tous les économistes ou planificateurs seraient supposés ordonner les différentes politiques économiques ouvertes à un pays (26, pp. 127-31). En effet, logiquement il n'est pas possible de déduire du fait que la plupart des individus s'accordent sur certains jugements de valeur, que ceux-ci devraient être adoptés comme une norme de comportement individuel. Cet argument nous ramène à la règle de logique, émise au début de cette évaluation, qui stipule qu'aucune conclusion impérative ne peut valablement être tirée d'un ensemble de prémisses ne contenant pas au moins un impératif.

De toute manière, du moment qu'elle aspire à guider l'action sociale en matière de bien-être, la théorie de bien-être parétienne ne peut pas se situer au-dessus de la politique; elle ne peut donc pas être une base "a priori" de décisions prises en faisant fi de la politique. Dans une société démocratique où les décisions sont prises

dans le cadre de la procédure de choix collectifs et conformément aux jugements de valeur les plus largement répandus à un moment donné, un expert n'a pas le droit, dans sa fonction de conseiller, de choisir quelques jugements de valeur et de les élever au rang de norme de base, simplement parce qu'ils sont largement acceptables. L'économie de bien-être ne doit donc pas être considérée autrement que comme un domaine spécifique — concentré sur l'allocation — de l'économie appliquée ou de la politique économique, qui cherche également à appliquer la théorie économique à un problème pratique afin d'atteindre un but social, collectivement défini. Les normes qu'elle émet ne peuvent donc être qu'instrumentales et non a priori.

Notons *quatrièmement* que Rowley et Peacock (30, 32) ont démontré que certains jugements de valeur parétiens sont en conflit flagrant avec ceux propres à des philosophies politiques. Si le conflit avec une philosophie totalitaire, qu'elle soit de gauche ou de droite, est évident parce qu'elles défendent une conception organique de l'Etat qui place la nation et non plus l'individu au centre des préoccupations, il ne l'est pas a priori avec une philosophie libérale. Et pourtant, le libéral (32, pp. 80–84; 30, pp. 479–482) rejette le troisième jugement de valeur qui exclut les comparaisons interpersonnelles d'utilité parce que les ajustements institutionnels nécessaires pour assurer la liberté se heurtent très nettement à la structure présente des droits: accepter ce jugement de valeur empêcherait de telles modifications en faveur du statu quo.

De même, il peut y avoir incompatibilité entre les valeurs libérales et le deuxième jugement de valeur. En effet, sans réfuter pour autant que l'individu doit être le meilleur juge de son propre bien-être, le libéral constate que les individus négligent souvent la préservation de leur liberté à long terme au profit d'exigences économiques à court terme; c'est pourquoi il incline dans ces situations à réduire la souveraineté des consommateurs pour les affranchir de situations inutilement coercitives. Pour ce faire, il ne va pas pour autant rejeter sa philosophie en contraignant les individus d'être libres, il cherchera seulement à les persuader, dans le cadre de la procédure démocratique, de modifier leur fonction d'utilité afin d'y introduire une plus grande place au désir de liberté.

L'existence d'un conflit probable entre les jugements de valeur fondamentaux de la fonction de bien-être parétienne et des philosophies politiques bien établies devrait ainsi faire encore mieux ressortir l'influence prépondérante de la politique sur la fonction de bien-être d'une communauté, et par conséquent sur la politique suivie.

Les postulats

Considérons maintenant les problèmes engendrés par le relâchement de certains postulats par trop restrictifs sur lesquels l'économie de bien-être parétienne est bâtie. Deux d'entre eux suffisent à créer de sérieuses difficultés.

Le *premier* a trait au postulat de stabilité ou de constance des préférences individuelles. Justifié semble-t-il pour le modèle de l'économie de bien-être, ce postulat ne l'est plus dès que l'on étend le modèle aux services collectifs. Le propre d'un service collectif étant que les individus peuvent ou doivent l'utiliser gratuitement, leurs préférences pour des biens privés complémentaires ou de substitution en sont automatiquement modifiées. L'introduction de services collectifs fausse ainsi d'une manière incontrôlable des préférences individuelles pour les biens privés, si bien qu'il n'est plus possible de compter sur la stabilité des préférences. Or cette stabilité des goûts est indispensable au développement de la théorie de l'équilibre général et par conséquent de l'économie de bien-être.

Un *second* problème apparaît lorsque les postulats relatifs notamment à la structure concurrentielle de l'économie, au comportement rationnel des agents, à l'absence d'impôts non forfaitaires ou encore à la certitude ou vision parfaite ne sont pas satisfaits, ce qui constitue évidemment la règle dans le monde réel. On sait par exemple que la concurrence imparfaite ou le prélèvement d'impôts non forfaitaires empêchent l'économie d'atteindre la frontière des possibilités de bien-être ou que l'imperfection de la connaissance ou l'incertitude risquent de rompre l'uniformité du prix d'un produit homogène, rendant alors l'information coûteuse.

S'il est clair que l'optimum de Pareto ne peut plus être atteint aussitôt qu'un agent ne respecte pas une condition, suffit-il alors que tous les autres agents continuent à respecter scrupuleusement les conditions pour que l'économie s'accommode au mieux de cette déviation et atteigne le meilleur des pis-aller? La théorie nous enseigne que cela n'est nullement le cas et qu'un tel comportement risque même de provoquer une diminution de bien-être. Lipsey et Lancaster (17) ont été les premiers à démontrer que les conditions de l'optimum de Pareto ont un caractère de tout ou rien, et que si une ou plusieurs conditions ne peuvent être atteintes, l'optimum-second requiert en principe que l'on s'écarte également des conditions de l'optimum partout ailleurs. Or ces conditions sont d'autant plus complexes, et par conséquent laborieuses à établir, que le nombre d'agents divergeant aux postulats est élevé. Dès lors, constatant que dans la réalité l'exception constitue la règle, les doutes s'avèrent fondés.

Au vu de ces quelques critiques, il nous semble parfaitement justifié de conclure avec Millward (22, p. 90) que l'économie de bien-être n'a pas grand chose à apporter à l'aspect *normatif* des dépenses publiques ou à la politique économique en général. Son principal mérite sur le plan normatif se limite à mettre en évidence qu'aucune des suggestions mises en avant pour évaluer les dépenses publiques ou formuler d'autres politiques ne peut recevoir une signification éthique. A strictement parler, on ne peut donc pas faire appel exclusivement à l'économie de bien-être pour justifier des règles de décision, et l'on ne doit jamais oublier que les bonnes raisons pour une politique ou une autre ne sont en fait que des arguments basés sur des jugements de valeur particuliers et de nature politique.

Examinons maintenant pourquoi, en plus des problèmes relevés au niveau de l'économie de bien-être, la théorie pure des services collectifs ne répond pas entièrement aux problèmes posés sur les plans théoriques et surtout opérationnels. Deux causes différentes, mais néanmoins interdépendantes, doivent être mentionnées:

Primo, Buchanan (5, p. 171) a heureusement rappelé cette évidence trop souvent oubliée: la théorie des services collectifs n'est qu'une théorie sur ces biens et services, mais ne constitue pas une théorie de l'organisation ou de l'offre publique. Si elle nous renseigne effectivement sur la nature particulière des services collectifs, sur les conditions de leur allocation optimale et sur le mécanisme d'atteinte de l'optimum par le truchement du marché, de l'échange volontaire ou d'une procédure de choix collectifs, elle ne nous apprend rien ou presque rien sur l'organisation de leur offre. Plus précisément elle ne spécifie pas quels biens et services devraient être alloués par le truchement de la procédure politique de choix collectifs et lesquels devraient l'être de façon privée par le moyen du marché ou de l'échange volontaire. Pour ceci, il faudrait compléter les connaissances acquises par d'autres informations sur les caractéristiques propres de l'environnement et par un algorithme de décision mieux adapté aux problèmes pratiques.

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 (39, pp. 201-202). Il faut bien admettre tout d'abord que dans ses premiers travaux, Samuelson (33, 34) 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 par le secteur public — cache le fait qu'il n'en va pas nécessairement ainsi pour tous les autres services collectifs. La confusion provient sans doute aussi du fait que l'allocation des services collectifs est envisagée par rapport aux normes idéales d'allocation optimale des biens privés, ce qui 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 (jugements de valeur, postulats, lacunes formelles, éloignement de la réalité) et néglige totalement de comparer le coût d'un approvisionnement collectif avec celui critiqué d'une allocation sous-optimale par le marché.

Secundo, l'apport de la théorie des biens publics est également limité parce que les enseignements des modèles d'allocation optimale sont restrictifs. Certes si l'on ne traite que le cas extrême des services purs, et pour autant que l'on postule que les individus révèlent parfaitement leurs préférences, les modèles développés, et en particulier celui de Samuelson, répondent très élégamment à la quadruple question posée (niveau et composition des dépenses publiques, répartition du coût et distribution optimale du bien-être). Or, on sait que le postulat de la révélation des

préférences n'est pas justifié, par conséquent que le système de décisions décentralisées du marché n'est pas à même d'assurer l'allocation de ces biens.

De toute manière le nombre de citoyens souverains et de biens et services à choisir est tellement grand dans la réalité qu'un système de démocratie directe serait totalement incapable de procéder à tous les choix, et doit faire place à un système représentatif. De plus, le processus de décision ne peut pas se dérouler de façon aussi parfaite et directe que dans le modèle (expression des préférences de chacun sur tous les états du monde possibles). Dès lors, il faut compter sur l'influence des institutions et de la procédure politiques. En d'autres termes, il faut reconnaître le caractère dynamique de la procédure de choix collectifs. Les programmes de dépenses ne sont pas exclusivement décidés par les citoyens, mais sont développés dans une procédure politique complexe dans laquelle les dirigeants politiques, les fonctionnaires, les groupes de pression, l'opinion publique et les citoyens jouent tous un rôle. En bref, il est plus exact de considérer avec Colm (8, pp. 212-4) que les choix sont le produit des actions réciproques des agents, dans le cadre des systèmes économiques et politiques qui constituent la société, plutôt que le résultat de la seule agrégation des préférences individuelles. Dans ces conditions, il faut bien admettre que la théorie individualiste fondée sur une conception atomiste de la société, et axée sur une contribution fiscale personnalisée et conforme au bénéfice retiré, est une vue de l'esprit, élégante et raffinée certes, mais "de peu d'utilité opérationnelle pour traiter les grands problèmes auxquels elle est confrontée" (8, p. 209).

Dès lors, si l'on exclut également la possibilité d'échange volontaire peu pertinente au niveau des dépenses publiques, l'intérêt de cette théorie doit être apprécié sur le plan des institutions et procédures politiques de choix collectifs qui sont substituées au marché pour assurer les choix en matière de dépenses publiques. La réflexion se déplace dès lors sur l'aptitude du système politique à assurer la révélation des préférences, et par conséquent de produire des décisions qui se conforment aussi largement que possible aux préférences des individus.

Des contributions très intéressantes, notamment par Downs (9), McKean (20), Buchanan et Tullock (6) et Breton (4) doivent être citées dans ce domaine. Elles montrent que ce comportement spontané de maximisation, respectivement de l'utilité ou des profits, que l'on prête aux agents économiques permet non seulement au marché de trouver un équilibre relativement proche de l'allocation optimale, mais joue également au travers de la procédure politique de choix collectifs, qui peut ainsi, bien que vraisemblablement dans une moindre mesure, produire des solutions qui s'approchent aussi de l'optimum. Remarquons cependant que ce type de considérations est d'ordre strictement positif, et que l'ambition normative y est en principe totalement absente.

Hormis leur finalité opérationnelle, la portée de ces techniques de choix des dépenses publiques est beaucoup plus modeste que celle des modèles purs. La désirabilité ou la sélection du meilleur des projets sont déterminées presque exclusivement dans l'optique de l'allocation optimale des ressources, et d'autres objectifs tels que la distribution optimale des revenus ne sont que rarement considérés. De plus, les problèmes de la taille optimale du secteur public et de la répartition du coût entre les contribuables sont ignorés. Le premier exigerait que beaucoup d'autres éléments soient considérés alors que le second est sans intérêt pour la majorité des projets puisque les dépenses publiques sont en principe financées selon la capacité contributive des citoyens et non selon le bénéfice qu'ils en retirent.

Néanmoins, cherchant à prescrire la meilleure solution, ces techniques sont elles aussi inévitablement confrontées aux problèmes de fonds liés aux normes utilisées dans la théorie pure. Dans le cadre général du budget de programmes ou dans celui plus strict de l'analyse coût-bénéfice, l'estimation des coûts et des bénéfices ne peut en effet être effectuée que par rapport à une fonction d'objectifs. Sans cela il ne serait pas possible d'isoler ce qui est bon de ce qui est mauvais. Or, la fonction de bien-être parétienne est de loin la plus communément utilisée, ce qui n'est évidemment pas sans semer le doute sur la validité de ses recommandations, compte tenu des lacunes mises en évidence précédemment au sujet des jugements de valeur postulés ou des postulats retenus. Mais la critique la plus importante est sans doute l'acceptation le plus souvent implicite et sans réserve du test de compensation de Kaldor. On sait en effet que le critère de Pareto, qui exige l'unanimité, n'est plus utilisable dès qu'un projet entraîne des coûts et par conséquent la désapprobation de certains, et doit être transformé en une condition de bénéfice net positif admettant l'hypothétique compensation des perdants. Nous avons vu pourtant que si la compensation n'est pas effectivement payée, le test de Kaldor pose autant de questions qu'il n'en résoud à cause du paradoxe de Scitovsky et de l'influence sur la distribution des revenus.

Ainsi, même si l'on fait abstraction des difficultés rencontrées dans l'application pratique — car elles sont les mêmes pour les recommandations normatives de ces techniques que pour l'analyse et la prévision positive —, l'analyse coût-bénéfice ou le budget de programmes souffrent des lacunes du critère normatif de la nouvelle économie de bien-être déjà rencontrées pour la théorie pure. Certes, pour éviter le blocage qui en résulte, on pourrait pragmatiquement postuler que les difficultés techniques (test de compensation, optimum-second) ne sont pas pires que les difficultés d'appréhension de la complexité de la réalité, et que la norme de bien-être serait tout de même justifiée sur un plan limité pour autant que le pouvoir de décision politique entérine le postulat de large acceptation des jugements de valeur de base. Toutefois, il nous apparaît qu'une approche alternative de la fonction de

bien-être social permet de détourner favorablement les problèmes fondamentaux de la nouvelle économie de bien-être et aussi de mieux se prêter à une application pratique.

En conclusion, il semble bien que les fondements normatifs de la théorie individualiste des dépenses publiques devraient être considérés avec la plus grande circonspection en raison des difficultés ou lacunes relevées aux niveaux à la fois de la théorie de l'économie de bien-être et de la théorie des dépenses publiques elle-même.

Néanmoins, bien que ces critiques soient fondamentales, il ne faut pas en conclure que toute la théorie de l'économie de bien-être et des services collectifs est hors de propos ou inutile. Bien au contraire, ainsi que leur bref rappel l'a démontré, ce corps de théorie dispense également un ensemble de connaissances positives (caractéristiques des services collectifs, non révélation des préférences, etc.) d'une valeur explicative et prévisionnelle certaine, et fournit par conséquent les informations nécessaires, si ce n'est suffisantes, aux recommandations relatives aux choix en matière de dépenses publiques. Les limitations reconnues ne mettent donc pas en cause ni la théorie de l'équilibre général, ni même l'effort d'intégration de services collectifs dans cette théorie, et ne doivent être comprises que comme des mises en garde contre une utilisation abusive du potentiel normatif de la science économique.

Néanmoins, une question majeure demeure sans réponse: si l'on n'ose pas s'appuyer sur la norme parétienne, comment déterminer en particulier le niveau et la composition des dépenses publiques? C'est cette question que nous abordons maintenant en développant une approche alternative qui devrait avoir le double avantage d'éviter les difficultés conceptuelles de l'économie de bien-être et d'être plus opérationnelle.

3. Une approche alternative

La fonction d'objectifs multidimensionnelle

Un mode alternatif de contribution de la science économique aux choix en matière de dépenses publiques consiste à utiliser non plus la fonction de bien-être social parétienne, formée des fonctions d'utilité individuelles, mais une fonction d'objectifs multidimensionnelle comptant pour arguments les objectifs (finals ou intermédiaires) de la communauté. Cette nouvelle approche se distingue de la précédente surtout par le fait qu'elle ne cherche pas à imposer des normes "a priori" de bien-être; celles-ci doivent au contraire être précisées préalablement et explicitement, conformément à l'expression politique des valeurs de la communauté. La méthode ne consiste plus à développer une théorie normative a priori des dépenses publiques, mais à créer un cadre d'analyse qui place le processus politique de choix collectifs à sa juste place et qui favorise la détermination des normes instrumentales

par les économistes ou autres planificateurs. Certains auteurs comme Dror (10) qualifient d'ailleurs cette approche de normative instrumentale parce que l'effort de prescription porte sur les instruments à engager pour atteindre les objectifs prédéterminés, mais il ne s'agit-là que d'un autre terme pour désigner la politique économique ou l'économie appliquée. Le concept de fonction d'objectifs multidimensionnelle était jusqu'à maintenant le plus souvent utilisé dans le cadre de la politique macroéconomique et doit beaucoup aux travaux de Theil (38). Son utilisation commence cependant à être étendue à l'allocation des ressources comme alternative à l'approche parétienne (21, 28, 29).

A la fonction de bien-être parétienne, qui considère que le bien-être social W est fonction du niveau d'utilité U des s individus,

$$W = W(U^1, U^2, \dots, U^s) \quad (9)$$

on préfère une forme concrète où le bien-être est fonction des objectifs explicitement et si possible cardinalement formulés, soit

$$W = W(Y) \quad (10)$$

où Y est le vecteur de tous les objectifs. Il s'agit par exemple pour la politique macroéconomique d'un certain niveau de plein-emploi, d'inflation, de croissance ou encore d'une certaine forme de distribution des revenus.

La fonction doit être multidimensionnelle chaque fois (et c'est probablement la règle en matière d'économie publique) que ses arguments ne sont pas comparables en termes d'une mesure cardinale commune, et ne peuvent par conséquent pas être agglomérés dans une mesure unidimensionnelle de bien-être (par ex. la valeur de marché) dans laquelle leur valeur respective est fournie par le dénominateur commun. Tel est par exemple le cas des objectifs cités en exemple ci-dessus pour lesquels il n'existe apparemment aucun dénominateur commun pour les comparer, alors qu'ils peuvent en principe être définis et mesurés ordinalement. Le problème se concentre alors sur les conflits entre les objectifs, soit entre les différentes dimensions du bien-être de la nation (37).

L'utilisation de cette nouvelle fonction d'objectifs entraîne une modification de la définition de l'allocation optimale ou efficiente. Dans l'environnement parétien, on considèrerait que l'allocation des ressources est efficiente ou optimale lorsque les conditions nécessaires et suffisantes sont satisfaites, de telle sorte qu'il n'est plus possible par une modification de cette allocation d'améliorer le bien-être d'une personne au moins sans désavantager simultanément une autre personne. Avec une fonction d'objectifs multidimensionnelle caractérisée par des objectifs antagonistes, le terme d'efficience se rapporte à l'état économique et social qui maximise ladite fonction, compte tenu de la contrainte formée par les ressources disponibles et la fonction de production du système économique et social. Il s'agit par conséquent d'une notion relative qui dépend, compte tenu des possibilités économiques et sociales, des choix politiques relatifs aux objectifs de la communauté. Ainsi définie, la notion d'efficience ne s'applique pas seulement à l'allocation des ressources, mais

à toutes les questions de politique économique et sociale telles que par exemple la stabilité de la croissance, la distribution personnelle ou régionale des revenus ou encore la qualité de l'environnement. Par opposition, le modèle parétien conventionnel postule précisément le plein-emploi, une distribution initiale des revenus correcte ou encore l'absence de progrès technique, et se limite au problème de l'allocation des ressources.

Cette approche alternative permet d'esquiver la plupart des réserves émises au sujet de la fonction parétienne. L'interrogation qui pèse sur les jugements de valeur à la base de cette dernière tombe dès le moment où la détermination de toute la fonction d'objectifs est déléguée à la procédure politique. Certes, l'ambition initiale de formuler les normes "scientifiques" ou "a priori" de l'allocation des ressources est abandonnée, mais on sait que cette ambition n'est pas justifiée logiquement et politiquement. Cette nouvelle approche permet également de renoncer à l'imposante liste de postulats relatifs à la nature du système économique ou au comportement des agents. On sait que la non satisfaction de ces postulats enlève toute possibilité d'atteindre une allocation optimale et implique la recherche d'un optimum second, recherche dont la difficulté croît proportionnellement aux nombres de postulats non respectés ou d'agents dérogeant aux conditions de comportement requises. Or l'approche alternative se contente d'une situation d'optimum-second, puisque la réalité y est acceptée sans restriction telle qu'elle est; elle ne soulève par conséquent aucun problème formel similaire. En fait, il n'y a plus d'optimum-second, mais simplement un optimum correspondant aux objectifs et contraintes en présence.

Un autre avantage de cette solution apparaît lorsqu'on considère sa portée opérationnelle. Aucun gouvernement n'a besoin et ne peut espérer disposer dans la pratique d'une fonction de bien-être social parétienne détaillée se référant effectivement aux préférences de tous les individus de la communauté et concernant tous les états possibles du système économique et social. Ce dont ils ont vraiment besoin est plutôt une liste des objectifs généraux ou spécifiques ainsi qu'une indication sur leur importance relative, c'est-à-dire sur leur ordre de priorité. Cette forme de fonction d'objectifs permet une simplification remarquable de la procédure de détermination des objectifs car elle peut être spécifiée approximativement par le gouvernement et son administration en postulant ce que les individus désirent effectivement. Cette procédure permet d'éviter le stade de l'hypothétique agrégation des préférences individuelles.

Contrairement à certaines apparences, il n'en résulte pas une renonciation à la base individualiste des choix en matière de dépenses publiques. Si le lien direct qui existe dans l'approche précédente entre les préférences des individus et le bien-être de la communauté a certes été détruit, les objectifs retenus le sont bien conformément aux désirs des citoyens, selon l'aptitude de la procédure de choix collectifs, et en l'occurrence du système politique, à les mettre en évidence. Conformément à toute procédure démocratique, les objectifs postulés peuvent en effet être commentés, discutés, amendés, supprimés, ou d'autres objectifs peuvent être

souhaités dans le cadre de la procédure politique de choix collectifs par la voie du peuple, de ses représentants ou des groupes de pression. Les hypothèses de Downs (9), McKean (20), Buchanan et Tullock (6) ou Breton (4), sur l'expression des volontés individuelles prennent ici toute leur valeur, et prouvent – s'il le fallait – que le mécanisme politique est en mesure de catalyser les préférences individuelles. Toutefois, il s'agit là d'un processus dynamique extrêmement complexe où les agents prennent des initiatives et réagissent à celles des autres, si bien que la solution retenue peut différer de celle qui serait ressortie d'une stricte observation des préférences individuelles. Des divergences provenant d'un fonctionnement déficient de ce mécanisme politique doivent cependant être bien distinguées de celles que l'on rencontre avec une philosophie totalitaire où l'Etat impose sa volonté au mépris plus ou moins marqué de celle des individus.

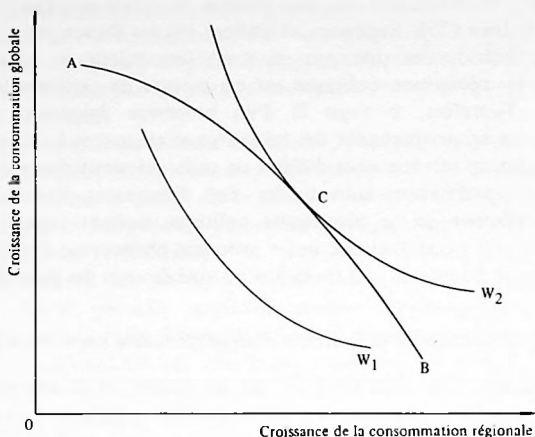
Maximisation de la fonction d'objectifs multidimensionnelle

Le modèle proposé par Theil (38) prévoit de maximiser la fonction d'objectifs politiquement spécifiée sous contrainte d'un modèle spécifiant la fonction de production du système économique et social et les ressources disponibles. On s'efforce pour ce faire de maximiser à l'aide de tous les instruments disponibles le bien-être de la communauté, qui est alors fonction de la valeur atteinte pour chacun des objectifs. La question fondamentale réside dans l'interdépendance entre les objectifs – conflit ou complémentarité – du côté de la fonction d'objectifs comme de la fonction de transformation. La mise en valeur de cette interdépendance des objectifs constitue d'ailleurs le grand intérêt de cette approche car elle fait ressortir la nécessité de choisir entre différentes valeurs des objectifs, et par conséquent d'établir une liste des priorités, compte tenu des possibilités du système économique et social. Cette confrontation des préférences et de la réalité est en effet au centre des choix en matière de dépenses publiques.

Illustrons brièvement cette approche à l'aide d'un exemple tiré de la politique régionale et portant sur l'impact d'un projet d'investissement public sur la croissance de la consommation globale du pays et sur celle de la consommation d'une région donnée (22). La fonction d'objectifs de la communauté est concrétisée par deux objectifs portant respectivement sur les valeurs de l'augmentation de la consommation globale et de la consommation régionale. La fonction de transformation quant à elle témoigne de l'aptitude de l'économie à atteindre simultanément ces deux objectifs.

Dans cette situation extrêmement simplifiée, l'analyse porte sur deux plans. *Primo*, il convient de déterminer la courbe de transformation, c'est-à-dire la frontière de l'ensemble des contributions possibles à la croissance de la consommation globale et de la consommation régionale. Chaque point sur la courbe AB de la figure 1 correspond à un investissement différent. Par ailleurs, cette courbe traduit le conflit entre les deux objectifs: la consommation régionale ne peut être accrue qu'au détriment de la consommation globale; sa pente indique donc le taux

Figure 1:



marginal de transformation entre ces deux variables. *Secundo*, il importe de formuler la fonction d'objectifs. Il s'agit en l'occurrence de déterminer le sacrifice, en terme de croissance de la consommation globale, auquel le pouvoir de décision est prêt à concéder afin d'accroître la consommation régionale. Cette volonté s'exprime graphiquement par une famille de courbes d'indifférences W . Chacune de ces courbes d'égal bien-être témoigne des diverses combinaisons de croissance de la consommation globale et de la consommation régionale, considérées comme également désirables par le pouvoir de décision; leur pente correspond au taux marginal de substitution entre les deux variables. L'aspiration à la plus forte croissance possible de la consommation globale et régionale est reflétée quant à elle par l'éloignement des courbes de bien-être par rapport à l'origine.

Sur la base de cette courbe de transformation AB et de la famille de courbes d'indifférences W , on est à même de préciser que le projet d'investissement doit être conçu de façon à atteindre le point C où les taux marginaux de transformation et de substitution sont identiques. A ce point et ce point seul, le bien-être de la communauté est maximisé compte tenu des ressources à disposition et de la fonction de production.

Si cette description de la procédure de maximisation sous contrainte ne soulève guère de difficultés conceptuelles, elle ne rend évidemment pas justice aux énormes complications qu'il est inévitable de rencontrer au niveau pratique. Contentons-nous de mentionner ici qu'il s'agit d'une part de dériver la fonction d'objectifs, tâche qui, comme nous l'avons relevé, revient avant tout au système politique, mais pour laquelle l'économiste a un rôle de recommandation voire de persuasion à jouer dans le processus suivi pour choisir les objectifs et pour les traduire en termes

intelligibles à l'intention de l'exécutif (28, p. 87). Il importe d'autre part de pouvoir connaître les caractéristiques de la courbe de transformation et déterminer l'impact probable des variables instrumentales sur l'économie. Or, il apparaît que ces relations sont le plus souvent mal connues et difficiles à définir; en bref, leur détermination pousse les économistes aux frontières de leurs connaissances théoriques et empiriques. De plus, et ce point est crucial pour que cette approche alternative fondée sur une répartition des tâches entre le pouvoir politique et les économistes-planificateurs puisse être concrétisée, il importe que le premier, une fois ses objectifs fixés, entérine et applique les politiques que les seconds auront conçues sur la base de ces objectifs et de leur évaluation des possibilités. Or, il se peut que pour des raisons techniques et surtout politiques, les pouvoirs politiques aient de la peine ou ne veuillent pas intégrer les recommandations des experts dans leur processus de décision, et anéantissent en ce faisant toute possibilité de rationaliser les choix budgétaires (39, pp. 226-229).

En conclusion, même s'il ne faut en aucune manière perdre de vue qu'un effort de rationalisation des choix budgétaires opéré sur cette base bute à d'énormes difficultés techniques, politiques et institutionnelles, il apparaît que les fondements scientifiques de cet effort se distinguent fondamentalement de l'approche parétienne dans la mesure où ils ne soulèvent pas de problèmes formels tels que ceux liés aux jugements de valeur, au test de compensation ou à l'optimum-second. C'est pourquoi, bien que moins ambitieuse que l'approche parétienne, cette approche normative instrumentale constitue effectivement une forme de contribution scientifique possible aux décisions en matière de dépenses publiques. Cette contribution aurait ainsi montré que si rien ne justifie que la science économique ne se substituât en quoi que ce soit à la procédure politique d'élaboration du budget, elle est sans aucun doute à même, par un engagement adéquat tel que nous l'avons brossé ci-dessus, de fournir un fondement scientifique solide à la rationalisation des choix budgétaires. Toutefois, s'il devait s'avérer que cet apport demeure du domaine de l'abstrait et ne peut pas se concrétiser sur le plan politique, cela n'est pas en raison de vices conceptuels, mais à cause des difficultés d'application au niveau du système de décision politique et/ou de difficultés techniques. Dans une telle éventualité, il est à craindre que la contribution possible de la science économique à la rationalisation des choix budgétaires soit extrêmement modeste parce que ne se produisant que par le biais très indirect de la lente assimilation par les citoyens et hommes politiques des développements de la science économique.

Liste des Références

- 1 Arrow, K. J., *Social Choice and Individual Values*, 2e éd., Cowles Foundation, New York 1963, xi + 120 p.
- 2 Bowen, H., "The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources", *The Quarterly Journal of Economics*, 58 (1943), pp. 27-48, in K. J. Arrow et T. Scitovsky (éd.), *Readings in Welfare Economics*, Londres 1969, pp. 115-32.

- 3 Braybrook, D., et Lindblom, Ch. E., *A Strategy of Decision, Policy Evaluation as a Social Process*, New York 1970, ix + 268 p.
- 4 Breton, A., *The Economic Theory of Representative Government, Aldine Treatises in modern economics*, Londres 1974, xvii + 228 p.
- 5 Buchanan, J. M., *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago 1968, ix + 214 p.
- 6 Buchanan, J. M. et Tullock, G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor Paperbacks, 1965, x + 361 p.
- 7 Burkhead, J. et Miner, J., *Public Expenditure, Aldine Treatises in Modern Economics*, Londres 1971, x + 346 p.
- 8 Colm, G., "National Goals Analysis and Marginal Utility Economics", *Finanzarchiv*, 24 (1965) juil., pp. 209-24.
- 9 Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957, x + 310 p.
- 10 Dror, Y., *Public Policymaking Reexamined*, Scranton 1968, xiii + 370 p.
- 11 Head, J. G., "The Welfare Foundations of Public Finance Theory", *Revista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, (1965) 3, mai, pp. 379-428.
- 12 Hicks, J. R., "The Foundations of Welfare Economics", *The Economic Journal*, 49 (1939) déc., pp. 696-712.
- 13 Johansen, L., "Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures", *International Economic Review*, 4 (1963) 3, sept., pp. 346-58.
- 14 Kaldor, N., "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility", *The Economic Journal*, 49 (1939), pp. 549-52; in K. J. Arrow et Z. Scitovsky (éd.), *Readings in Welfare Economics*, Londres 1969, pp. 387-9.
- 15 - "The Irrelevance of Equilibrium Economics", *The Economic Journal*, 82 (1972) 328, déc., pp. 1237-82.
- 16 Lindahl, E., "Just Taxation - A positive Solution" (1919), in R. A. Musgrave et A. T. Peacock (éd.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres 1958 (1967), pp. 168-76.
- 17 Lipsey, R. G. et Lancaster, K., "The General Theory of Second Best", *Review of Economic Studies*, 63 (1956-7) 1, pp. 11-32.
- 18 Little, I. M. D., *A Critique of Welfare Economics*, 2e éd., Londres 1960, vii + 247 p.
- 19 McGuire, M. C. et Aaron, H., "Efficiency and Equity in the Optimal Supply of a Public Good", *Review of Economics and Statistics*, 51 (1969) 1, févr., pp. 31-9.
- 20 McKean, R. N., "The Unseen Hand in Government", *American Economic Review*, 55 (1965), 3, juin, pp. 496-506.
- 21 Marglin, S. A., *Public Investment Criteria, Unwin University Books*, Londres 1967, 103 p.
- 22 Millward, R., *Public Expenditure Economics, An Introductory Application of Welfare Economics*, Londres 1971, xi + 379 p.
- 23 Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance, A Study in Public Economy, Student Edition*, New York 1959, xvii + 628 p.
- 24 - "Provision for Social Goods", in J. Margolis et H. Guitton (éd.), *Public Economics*, Londres 1969, xxii + 574 p.
- 25 Musgrave, R. A. et Peacock, A. T., *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres 1958 (1967 avec nlle préface), 244 p.
- 26 Nath, S. K., *A Reappraisal of Welfare Economics*, Londres 1969, vii + 247 p.
- 27 Pareto, V., *Manuel d'Economie Politique*, Paris 1927, 695 p.
- 28 Peacock, A. T., "Fiscal Means and Political Ends", in M. Peston et B. Corry (éd.), *Essays in Honour of Lionel Robbins*, Londres 1972, pp. 82-98.
- 29 - "New Methods of Appraising Government Expenditure: An Economic Analysis", *Public Finance / Finances publiques*, 27 (1972) 2, pp. 85-91.
- 30 Peacock, A. T. et Rowley, Ch. K., "Pareto-optimality and the political Economy of Liberalism", *Journal of Political Economy*, 80 (1972) 3, May/June, pp. 476-490.

- 31 Robbins, L., "Interpersonal Comparisons of Utility: a Comment, *The Economic Journal*, 48 (1938), pp. 635-41.
- 32 Rowley, Ch. K. et Peacock, A. T., *Welfare Economics, A liberal Restatement*, Londres 1975, viii + 198 p.
- 33 Samuelson, P. A., "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36 (1954), pp. 387-9, in K. J. Arrow et T. Scitovsky (éds.), *Readings in Welfare Economics*, Londres 1969, pp. 179-82.
- 34 - "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 37 (1955), pp. 350-6, in R. W. Houghton (éd.), *Public Finance, Penguin Modern Economics, Readings*, Harmondsworth 1970, pp. 188-202.
- 35 Schultze, Ch. L., *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, D. C. 1968, xiii + 143 p.
- 36 Scitovsky, T., "A Note on Welfare Propositions in Economics", *Review of Economics Studies*, 9 (1941), pp. 77-88; in K. J. Arrow et T. Scitovsky (éd.), *Readings in Welfare Economics*, Londres 1969, pp. 390-401.
- 37 Steiner, P. O., *Public Expenditure Budgeting, Studies of Government Finance*, Washington D. C. 1969, xiii + 117 p.
- 38 Theil, H., "Linear Decision Rules for Macrodynamical Policy", in Hickman (éd.), *Quantitative Planning of Economic Policy*, Washington 1965.
- 39 Weber, L., *L'Analyse économique des Dépenses publiques, Fondements et principes de la rationalisation des choix budgétaires, Economie d'Aujourd'hui*, Paris 1978, 310 p.
- 40 Williams, A., "Cost-Benefit Analysis: Bastard Science and/or Insidious Poison in the Body Politick?", *Journal of Public Economics*, 1 (1972) 2, août, pp. 199-255.
- 41 Wolfelsperger, A., *Les biens collectifs, coll. SUP L'Economiste*, Paris 1969, 206 p.