

L'économie publique : Une tradition (française ?) oubliée

**Nicolas Gravel
Université d'Aix-Marseille
(Aix-Marseille School of Economics),
CNRS & EHESS**

Economie Publique

- ◆ Etudie les causes et les conséquences de l'intervention publique dans la sphère économique.
- ◆ Acteur crucial: Autorité publique (Etat, conseil régional, mairie, etc.) (**Etat**)
- ◆ Acteur différent des autres catégories d'acteurs usuellement étudiées en sciences économiques (firmes et ménages)
- ◆ L'Etat ressemble à une "firme" : Il prend la forme d'un réseau complexe de relations contractuelles (implicites ou explicites) entre individus (politiciens, fonctionnaires, etc.) qui produit certains biens (outputs) à partir d'autres biens (inputs).

L'Etat est-il une firme ? (1)

- ◆ Question importante.
- ◆ La ligne de partage entre ce qui est produit au sein du secteur public et ce qui est produit au sein du secteur privé (fut-il à but non-lucratif) a été très fluctuante (historiquement et, encore, de nos jours)
- ◆ Ex 1: Enseignement supérieur et recherche: principalement produit au sein du secteur public en France, produit largement au sein du secteur privé aux Etats-Unis.
- ◆ Ex 2: Soins de santé: fournis souvent dans des hôpitaux privés aux Etats-Unis, pratiquement toujours dans des hôpitaux publics en France ou au Canada.

L'Etat est-il une firme (2)

- ◆ Il est un “bien” qui n’est, et n’a jamais été, nulle part produit, par des firmes privées.
- ◆ L’élaboration et l’application de la loi commune qui gouverne la vie sociale.
- ◆ D’autres biens sont également pratiquement toujours produits dans le secteur public (routes, ponts, éclairage des rues, police, armée).
- ◆ Quelles sont les caractéristiques des biens qui expliquent leur propension à être produits dans le secteur public plutôt que privé ?
- ◆ Quel est “l’avantage comparatif” du secteur public sur le secteur privé dans la production des biens ayant ces caractéristiques ?

Avantage comparatif de l'Etat: Le monopole de la violence légitime

- ◆ « Il faut concevoir l'État comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé (...), revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime » (Max Weber)
- ◆ L'Etat: force les individus à payer des impôts, à se mobiliser dans l'armée, exproprie, punit (parfois à mort).
- ◆ L'Etat est l'unique acteur qui dispose de ce pouvoir.
- ◆ Pourquoi un tel monopole de la violence peut être utile ?

Pourquoi un monopole de la violence ?

- ◆ Réponse (Hobbes, XVIIe siècle):
- ◆ Pour faire sortir les communautés humaines d'un "état de nature" caractérisé par "la guerre de tous contre tous".
- ◆ Etant donnée la propension des humains à suivre leur intérêt individuel, il est peu probable qu'une vie sociale minimalement sophistiquée eut pu se développer sans l'exercice d'un tel monopole de la violence légale.
- ◆ Essayons de comprendre pourquoi, en examinant une représentation stylisée de cet état de nature "Hobbesien".

L'état de nature ? (1)

- ◆ Imaginons une forêt sans Etat ni règles (ni droits de propriété) et deux chasseurs-pêcheurs-cueilleurs: François et Valérie.
- ◆ François a cueilli des fruits et Valérie a pêché quelques truites.
- ◆ Tous les deux ont des préférences "convexes": ils préfèrent consommer les deux biens ensemble plutôt que séparément.
- ◆ Que feront ces individus s'ils se rencontrent ?

L'état de nature ? (2)

- ◆ Deux types d'interaction viennent spontanément à l'esprit.
- ◆ Vol brutal ou,
- ◆ Echange marchand pacifique.
- ◆ Si les deux s'attaquent: combat violent imprévisible (on suppose les deux protagonistes de force égale)
- ◆ Si l'un adopte une attitude pacifique et l'autre une attitude agressive, l'agressif s'empare sans coup férir et gratuitement des biens de l'autre.
- ◆ Si les deux individus s'engagent dans l'échange marchand, ils aboutissent à un accord mutuellement bénéfique qui est, cependant, moins avantageux pour chaque individu que ce qui résulterait d'un vol sans coup férir des biens de l'autre.

L'état de nature ? (3)

◆ Voici la description de l'interaction:

François	Valérie	conséquence
steal	steal	combat
steal	deal	François obtient gratuitement les truites
deal	steal	Valérie obtient gratuitement les fruits
deal	deal	Échange marchand

L'état de nature ? (4)

- ◆ Les préférences des individus pour ces conséquences sont:

François	Valérie
François obtient gratuitement les truites	Valérie obtient gratuitement les fruits
Echange marchand	Echange marchand
Combat	Combat
Valérie obtient gratuitement les fruits	François obtient gratuitement les truites

L'état de nature ? (5)

- ◆ Quel est le résultat vraisemblable de cette interaction ?

Valérie

François

	Deal	Steal
Deal	Échange marchand	Valérie obtient gratuitement les fruits
Steal	François obtient gratuitement les truites	Combat

L'état de nature ? (6)

- ◆ Steal est une “stratégie dominante” pour chaque individu !!!

Valérie

François

	Deal	Steal
Deal	Échange marchand	Valérie obtient gratuitement les fruits
Steal	François obtient gratuitement les truites	Combat

L'état de nature ? (6)

- ◆ Steal est une "stratégie dominante" pour chaque individu !!!

Valérie

François

Steal

Steal

combat

L'état de nature ? (7)

- ◆ **Personne donc ne "dealera"**

Valérie

François

Steal

Steal

combat

L'état de nature ? (8)

- ◆ Le combat (guerre de tous contre tous) prévaudra

Valérie

François

Steal

Steal

Combat



L'état de nature ? (9)

- ◆ Remarquons que cette situation est "inefficace" (au sens de Pareto) **Valérie**

		Steal
François		
	Steal	Combat

The state of nature ? (10)

- ◆ Chaque individu préfère l'échange marchand à au combat

Valérie

François

		Steal
Steal		Combat

Solution: monopole de la violence légitime ?

- ◆ L'inefficacité de la guerre de tous contre tous est sévère.
- ◆ Imaginons qu'un "Etat" apparaisse.
- ◆ L'Etat: définit et protège des "droits de propriété" sur les ressources.
- ◆ **Droit de propriété**: droit donné au propriétaire de la ressource d'**exclure** autrui de l'usage de la ressource.
- ◆ **Exclusion**: Réalisée (en cas de litige) par des forces de police et un système judiciaire qui va poursuivre et punir les violateurs avérés de ces droits de propriété.
- ◆ L'appareil policier et judiciaire est coûteux et est financé par des impôts (prélèvements obligatoires)

Interaction avec un “Etat” (1)

François	Valérie	Conséquence
steal	steal	Combat (avec impôt)
steal	deal	François est puni
deal	steal	Valérie est punie
deal	deal	Echange marchand (avec impôt)

Interaction avec un “Etat” (2)

- ◆ Il semble plausible que les préférences de ces deux individus soient:

François	Valérie
Echange marchand (avec impôt)	Echange marchand (avec impôt)
Punition de Valérie	Punition de François
Combat (avec impôt)	Combat (avec impôt)
Punition de François	Punition de Valérie

Interaction avec un “Etat” (3)

- ◆ Quel est le résultat vraisemblable de l'interaction ?
Valérie

François

	Deal	Steal
Deal	Echange (avec impôt)	Punition de Valérie
Steal	Punition de François	Combat (avec impôt)

Interaction avec un “Etat” (4)

- ◆ “deal” devient la stratégie dominante !!!

Valérie

François

	Deal	Steal
Deal	Echange (avec impôt)	Punition de Valérie
Steal	Punition de François	combat (avec impôt)

Monopole de la violence légitime

- ◆ lorsqu'utilisé à bon escient, permet aux individus d'exploiter les possibilités de gains mutuels résultant de la coopération (dont l'échange) et d'éviter la « guerre de tous contre tous »
- ◆ suppose l'efficacité de la protection policière et du fonctionnement judiciaire à coût faible.
- ◆ Le **monopole** de la violence est important.

Interprétation de la parabole

- ◆ Ne prétend pas décrire le processus historique de création de l'« Etat » .
- ◆ Les processus historiques de constitution des Etats ont été ceux de la force brute (domination d'un individu ou d'un groupe sur les autres).
- ◆ La fonction d'établissement autoritaire de la loi a été si utile aux communautés humaines que l'organe la remplissant s'est maintenu et renforcé.
- ◆ Processus historique: lent encadrement, par les sujets devenus ensuite citoyens, du dangereux (mais nécessaire) monopole de la violence afin que celui-ci soit exercé « à bon escient ».
- ◆ 2 outils principaux: **Constitution** (limite et circonscrit *ex ante* le pouvoir de l'Etat), et **concurrence politique** (élections, opposition) qui assure le caractère « temporaire » de ce monopole.

Biens publics et collectifs

- ◆ L'élaboration et la mise en œuvre des « règles du jeu » social est un exemple d'un bien public.
- ◆ Autres: ondes Hertziennes, routes, parcs publics, éclairage, connaissances.
- ◆ Deux caractéristiques des biens publics
- ◆ Non-rivalité (au moins dans une certaine mesure): la consommation du bien par un agent n'empêche pas un autre agent d'en profiter
- ◆ Impossibilité ou difficulté d'exclusion
- ◆ Ces propriétés fournissent la typologie suivante des biens.

Typologie de biens

	rivalité	exclusion
Biens privés (pommes, chaussettes, etc.)	oui	oui
Biens public purs (qualité de l'air, loi, éclairage des rues)	non	non
Communs (forêts, lacs, ressources minières etc.)	oui	non
Biens de clubs (autoroutes, piscines, télévision, théorèmes...)	non	oui

L'autorité publique

- ◆ A un avantage comparatif dans la production de biens publics par rapport aux firmes privées.
- ◆ Avantage: lié à la possibilité/désirabilité de l'exclusion.
- ◆ Si l'exclusion est possible ou désirable, les marchés (concurrentiels) constituent un mécanisme efficace (sens de Pareto) d'allocation et de production de biens.

L'Etat ou le marché ? (1)

- ◆ Echange marchand: échange de droits de propriété (d'exclusion) sur l'usage de biens.
- ◆ Lorsque cet échange s'établit sur des bases concurrentielles, il conduit à l'efficacité.
- ◆ Bases concurrentielles: chaque agent individuel (vendeur ou acheteur) est « infinitésimal » par rapport à l'ensemble.
- ◆ **1^{er} théorème du bien être**: si toutes les choses importantes aux humains étaient des biens privés, alors le recours aux marchés concurrentiels pour produire et distribuer ces biens conduirait à une allocation efficace des ressources (épuisement des possibilités existantes de gains unanimes)

L'Etat ou le marché ? (2)

- ◆ Le 1^{er} théorème du bien être: les marchés concurrentiels, lorsqu'ils régissent tout ce qui importe aux humains, sont efficaces.
- ◆ Etant données les préférences des individus, il est impossible de trouver une allocation de biens (et d'efforts de travail, etc.) que tous les individus jugent préférables au résultat du marché.
- ◆ Efficacité Parétienne: critère normatif nécessaire (?) mais pas suffisant.
- ◆ Amartya Sen: « une société peut être Pareto-efficace et néanmoins parfaitement dégoûtante ».
- ◆ L'efficacité Parétienne est en effet compatible avec des situations très inégales, ou très « injustes » eu égard à plusieurs conceptions plausibles de justice sociale.
- ◆ Ouvre un champ d'intervention publique: celui des corrections des « injustices » résultant du fonctionnement concurrentiel des marchés.

L'Etat ou le marché ? (3)

- ◆ **2^{ème} théorème du bien être**: sous des conditions plus strictes que le premier, n'importe quelle allocation efficace de ressources peut être obtenue comme résultat du fonctionnement concurrentiel des marchés si une redistribution forfaitaire de la richesse initiale des individus est effectuée.
- ◆ **Redistribution forfaitaire**: redistribution « sans fuite » au moyen d'impôts et de transferts dont les montants **ne dépendent pas** de décisions prises par les individus qui les reçoivent ou qui les paient.

L'Etat ou le marché ? (4)

- ◆ Les deux théorèmes du bien être: les marchés devraient être utilisés comme outils privilégiés d'allocation des ressources si ces marchés pouvaient être concurrentiels et si ces marchés pouvaient porter sur tous les biens qui importent aux humains.
- ◆ Dans cette vision « marchande » du monde, le rôle de l'Etat devrait se borner à :
 - ◆ 1) permettre aux marchés de fonctionner de manière concurrentielle (en assurant notamment le respect des droits de propriété, et l'ouverture à la concurrence)
 - ◆ 2) transférer aux marchés la production du plus grand nombre de biens possibles (privatiser)
 - ◆ 3) corriger les éventuelles « injustices » du marché par de la fiscalité redistributive.

L'Etat ou le marché ? (5)

- ◆ Les biens publics (non-désirabilité ou impossibilité d'exclusion) ne peuvent (doivent) pas être l'objet d'échanges concurrentiels.
- ◆ Des raisons physiques ou informationnelles empêchent certains marchés concurrentiels de voir le jour, quand bien même on le voudrait.
- ◆ 1) Effets externes (ex: usage des pesticides réduit l'activité des abeilles).
- ◆ 2) Asymétrie ou incomplétude d'information empêche des marchés importants de voir le jour (notamment des marchés d'assurance).
- ◆ 3) Monopoles ou oligopoles « naturels », dont celui sur la connaissance (peut-il y avoir « plusieurs vérités concurrentes » ?).

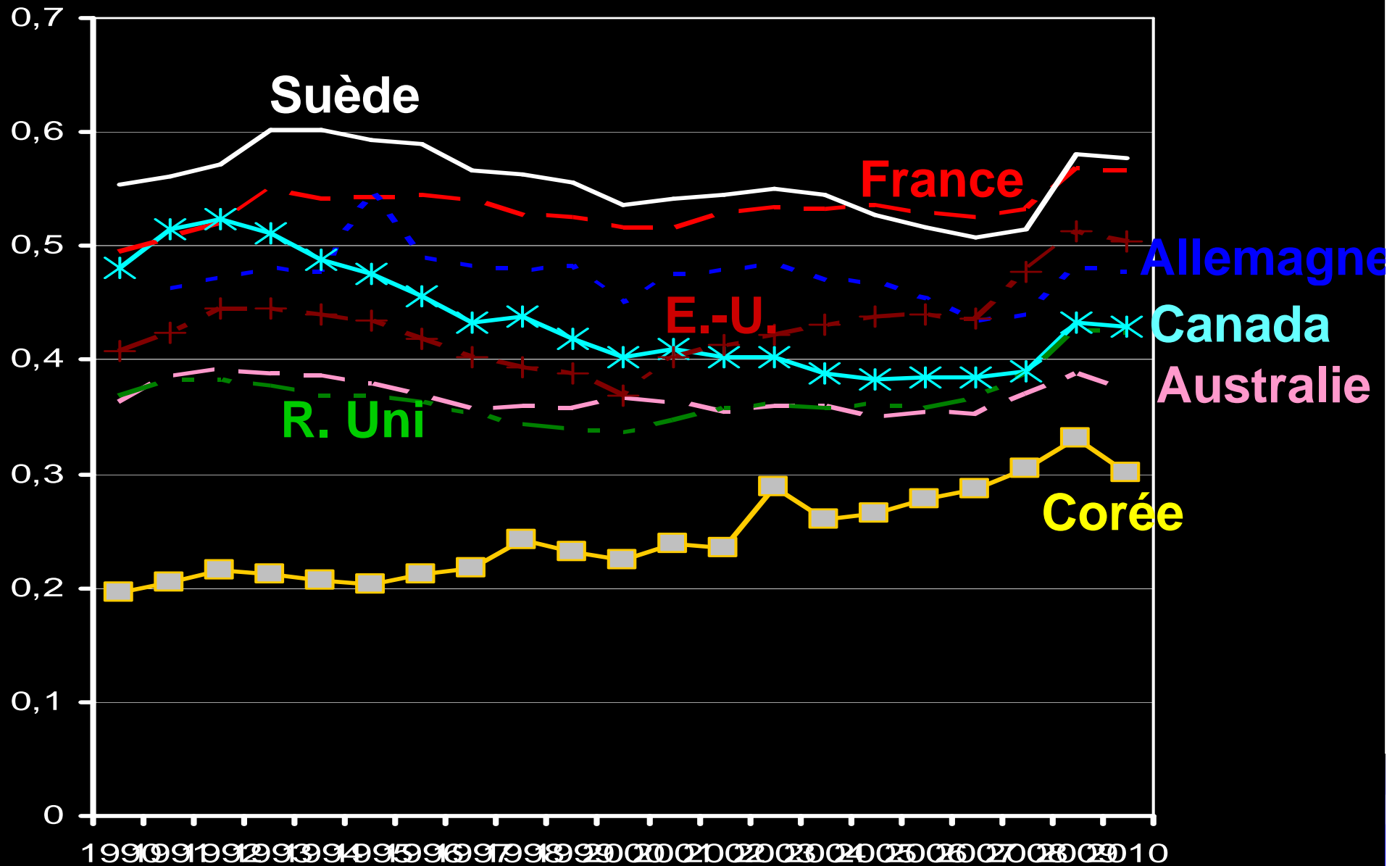
L'Etat ou le marché ? (6)

- ◆ **Biens incontestablement publics (non-rivaux et non-excluables), dont la loi et la règle commune: produits dans le giron public partout !**
- ◆ **Biens incontestablement privés dont la production peut être concurrentielle: produits par des firmes privées et distribués sur le marché (de plus en plus, sauf en Corée du Nord)**
- ◆ **Autres biens « hybrides » (avec effets externes, produits sur des marchés imparfaitement concurrentiels, ou assortis d'asymétries d'information importantes): produits et alloués dans le giron public ou privé, suivant les lieux et les circonstances.**

Champs de l'intervention publique

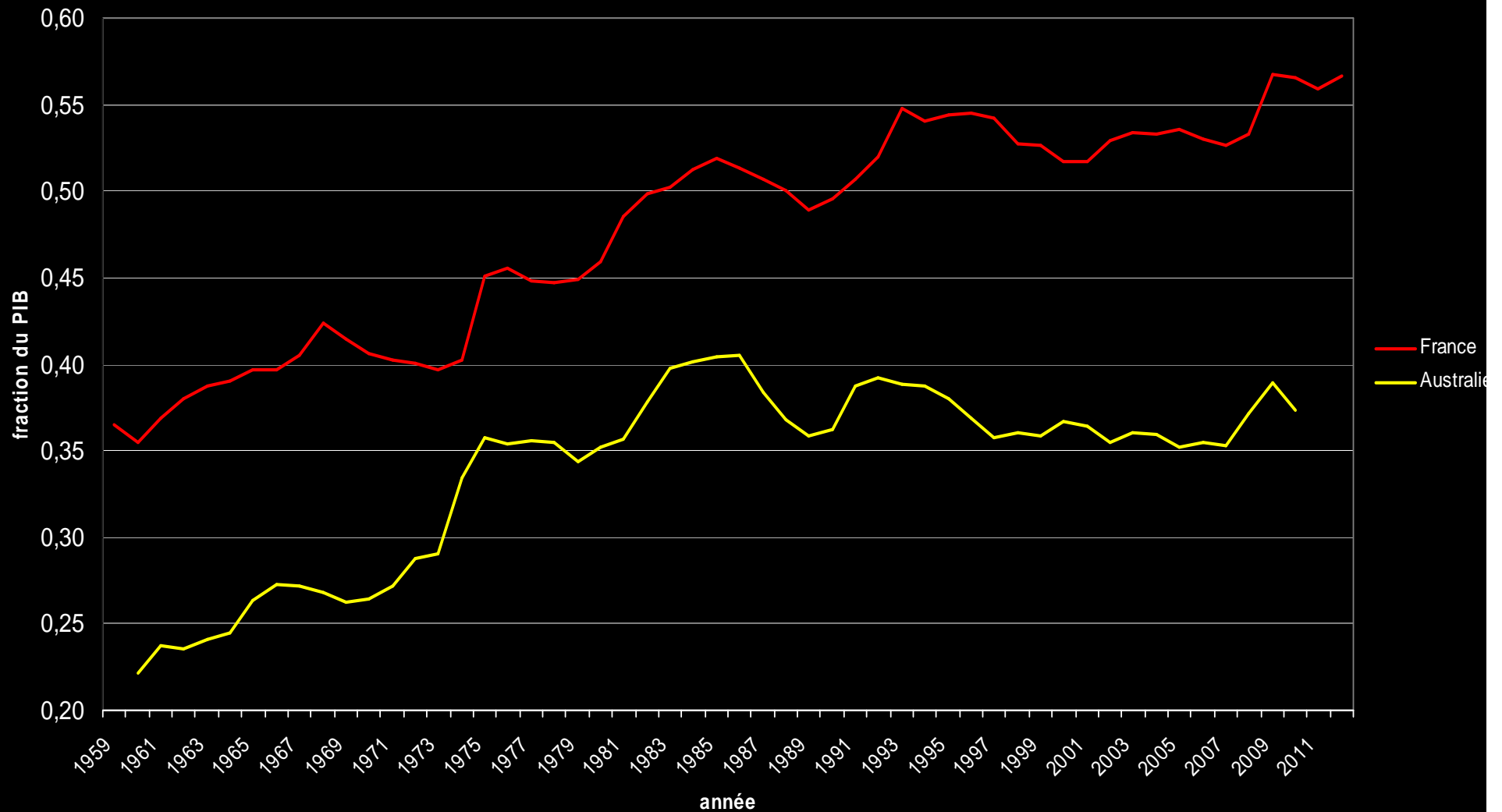
- ◆ Il est intéressant de regarder comment se fait le partage public – privé dans différents pays et à différents moments.
- ◆ Variable: part du PIB occupée par les dépenses du secteur public.
- ◆ Sous-estime l'importance du secteur public (l'effet des lois et des réglementations peut être très important, même si la production et la mise en œuvre de ces lois mobilisent très peu de ressources).
- ◆ Il est également intéressant de regarder comment les partages public-privé diffèrent suivant le type de bien considéré.

Evolution de la part du PIB représentée par les dépenses publiques, 1990-2010, quelques pays de l'OCDE

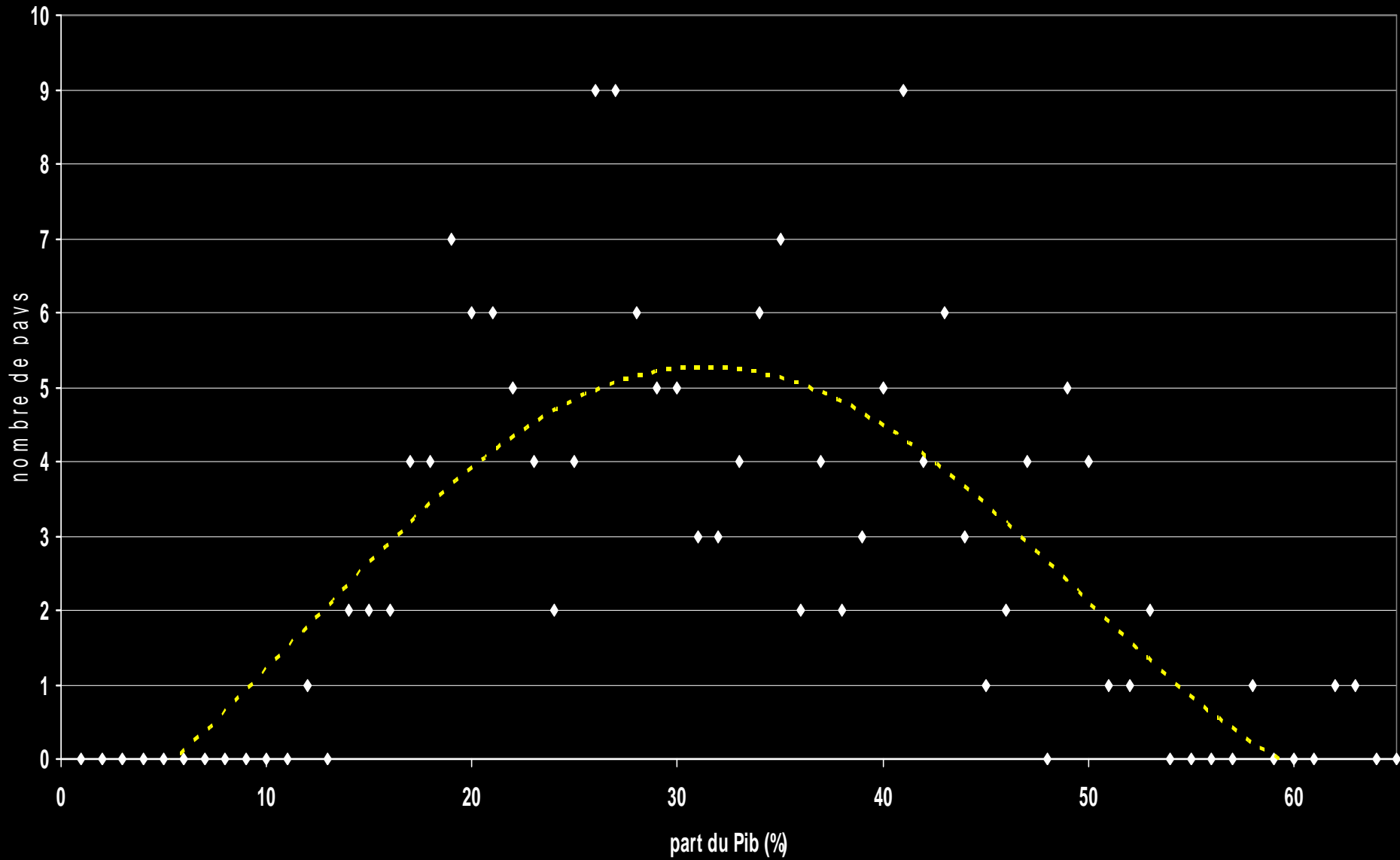


Evolution longue période : France Australie

Evolution de la part des dépenses publiques dans le PIB en France et en Australie (sources: INSEE et OCDE)

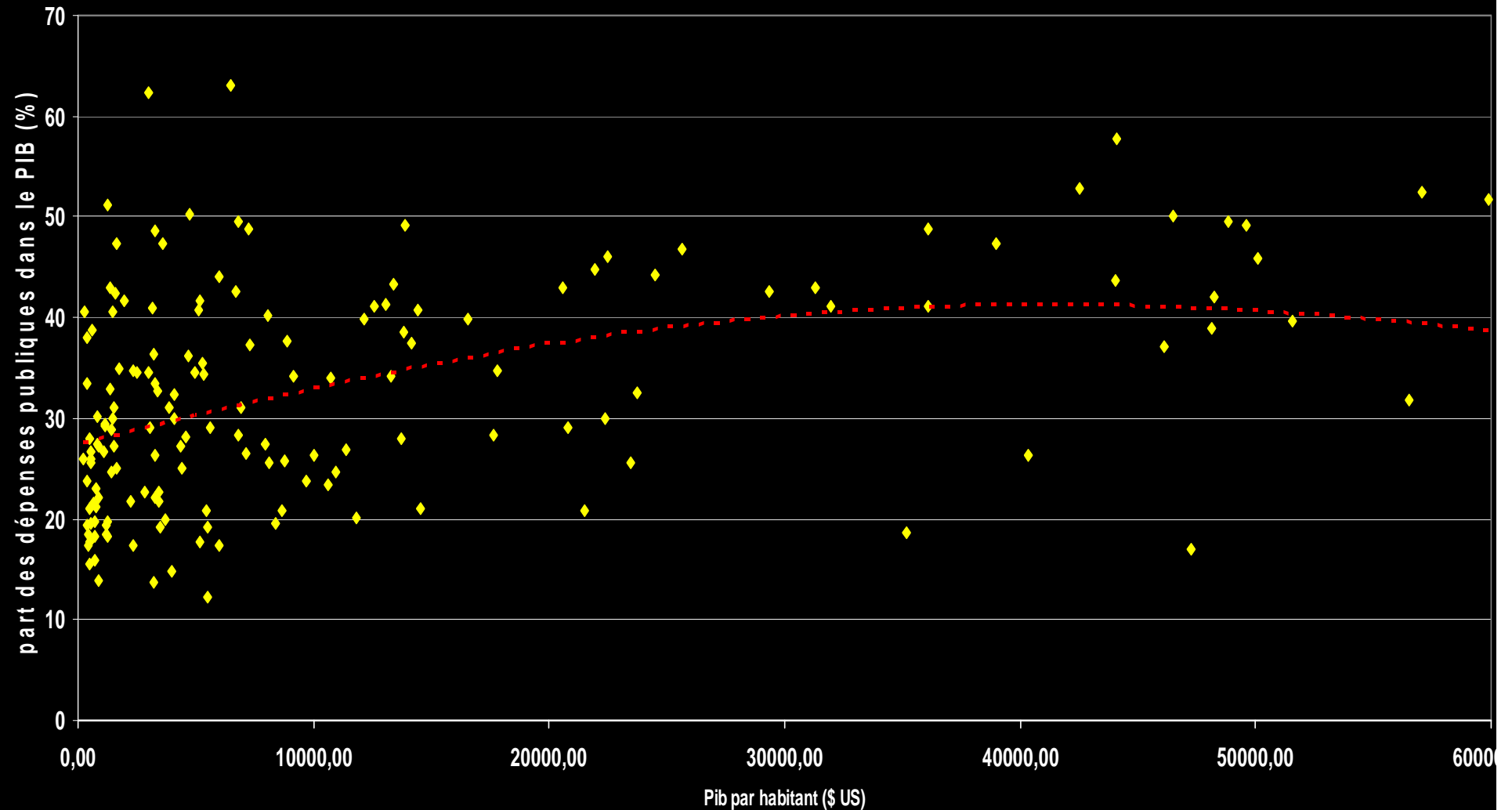


Distribution des pays d'après la part du PIB consacrée aux dépenses publiques (2011) (source: Banque Mondiale)



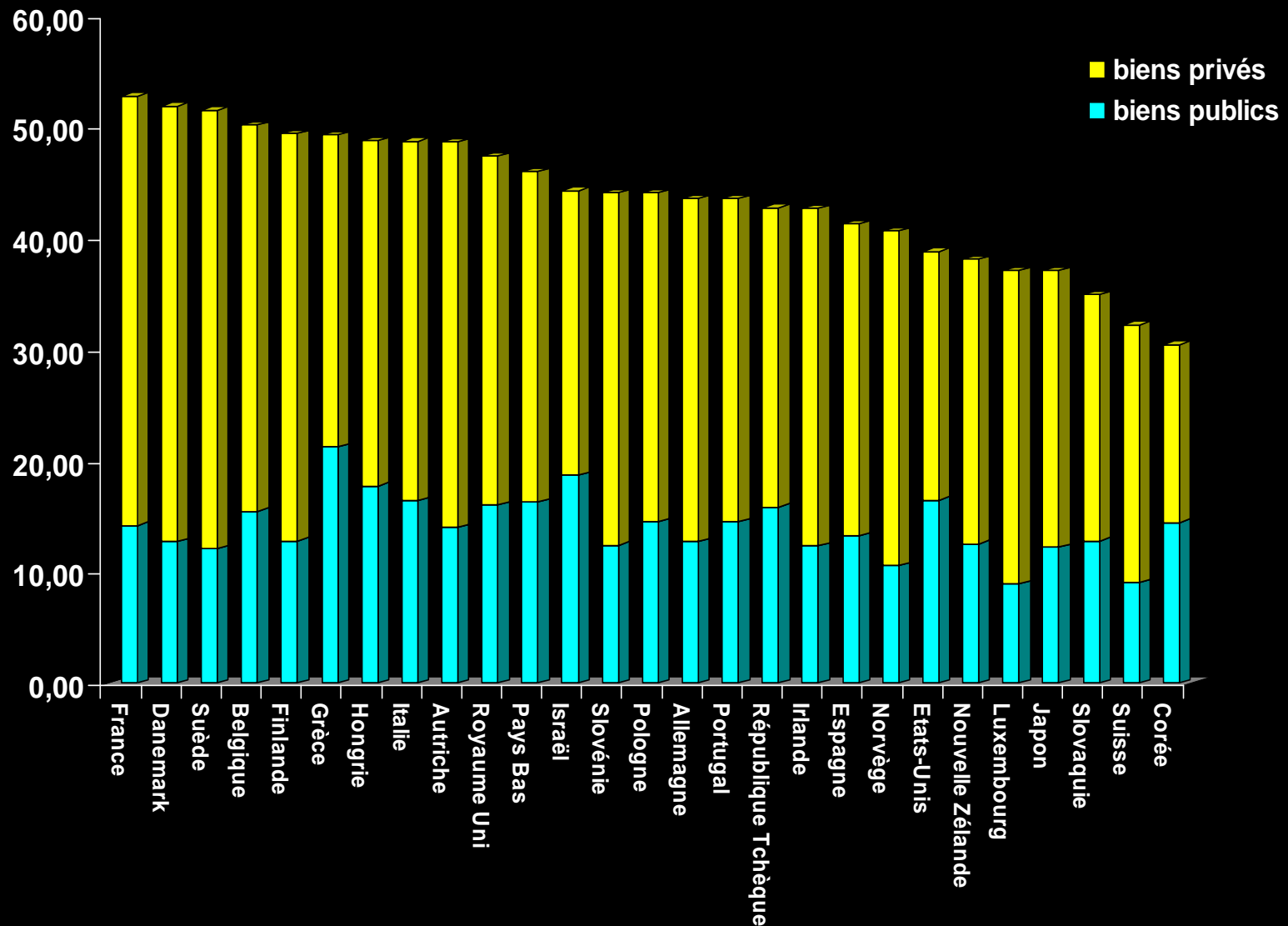
Conjecture de Wagner ?

part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut et richesse par habitant des pays (2011)



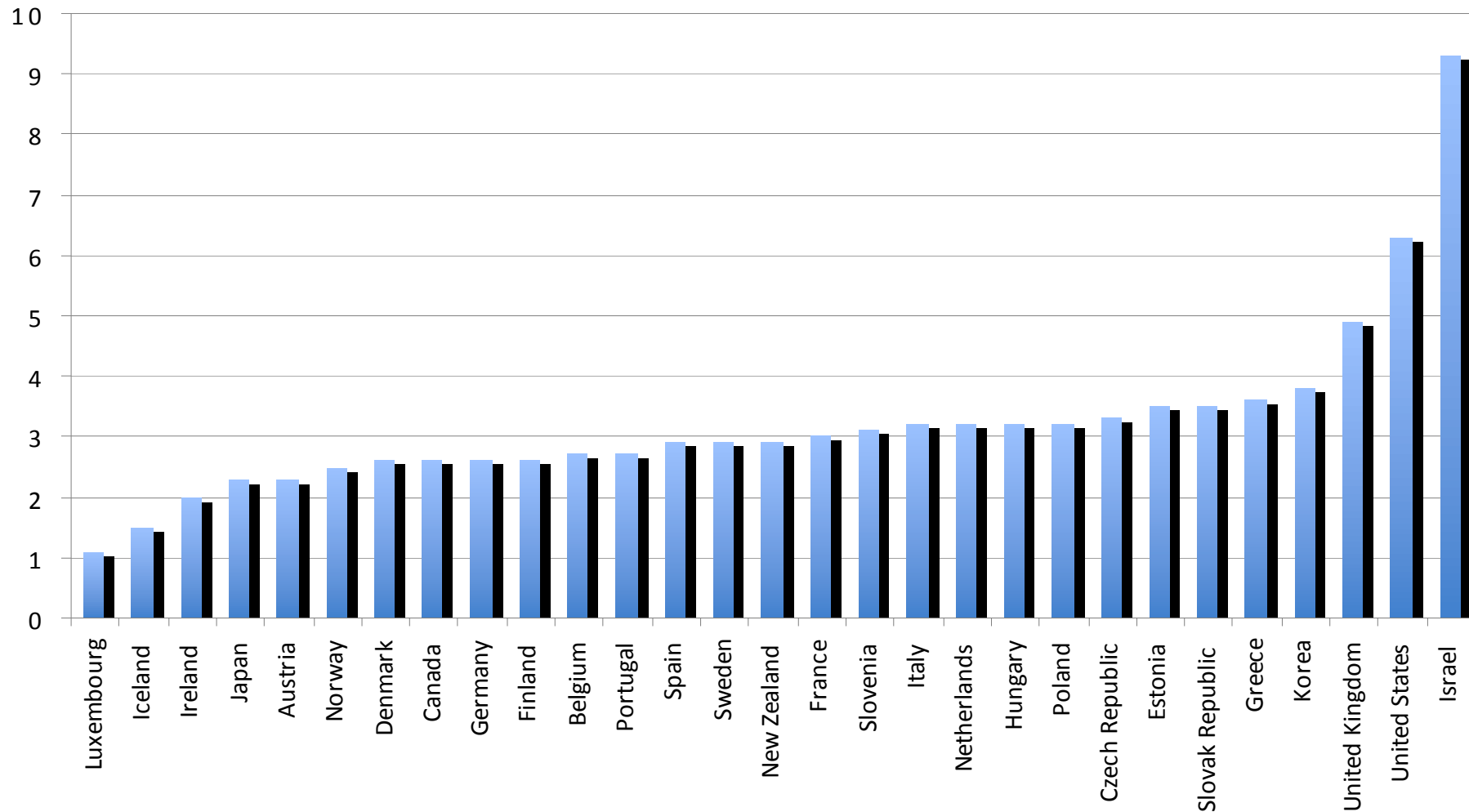
Biens collectifs ou biens individuels ?

Contribution relative des biens publics et des biens privés à la dépense publique
(quelques pays de l'OCDE, 2008)



Missions régaliennes de l'Etat

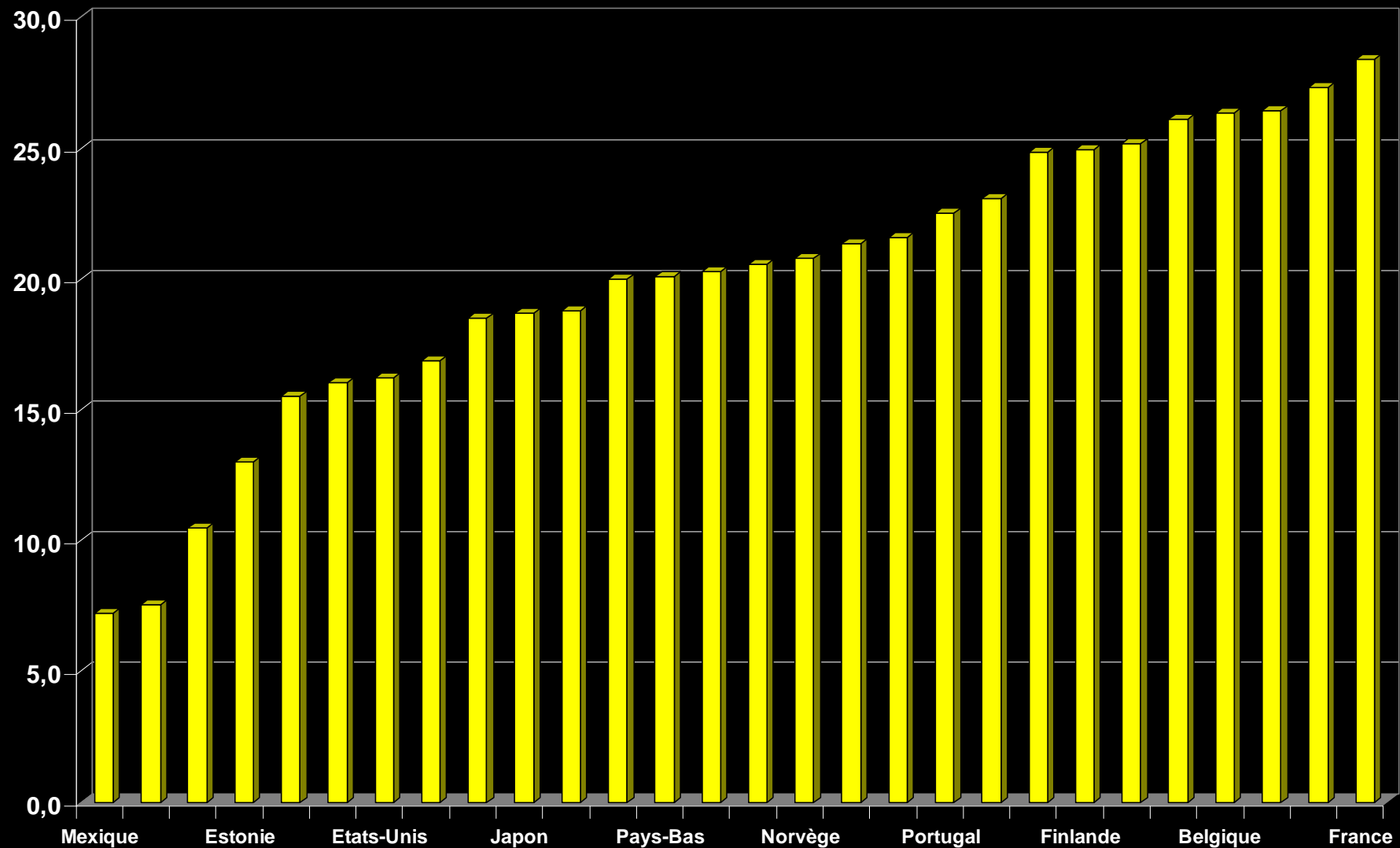
Dépenses publiques en matière de justice, protection policière et défense nationale (en % du PIB), 2007



Les dépenses de protection sociale

- ◆ **Un aspect d'importance variable.**
- ◆ **Allocations familiales, assurance maladie, assurance chômage, retraites, minima sociaux, etc.**
- ◆ **Partage public-privé est particulièrement divers dans ce domaine**
- ◆ **Cette diversité est celle des vues sur la justice sociale.**

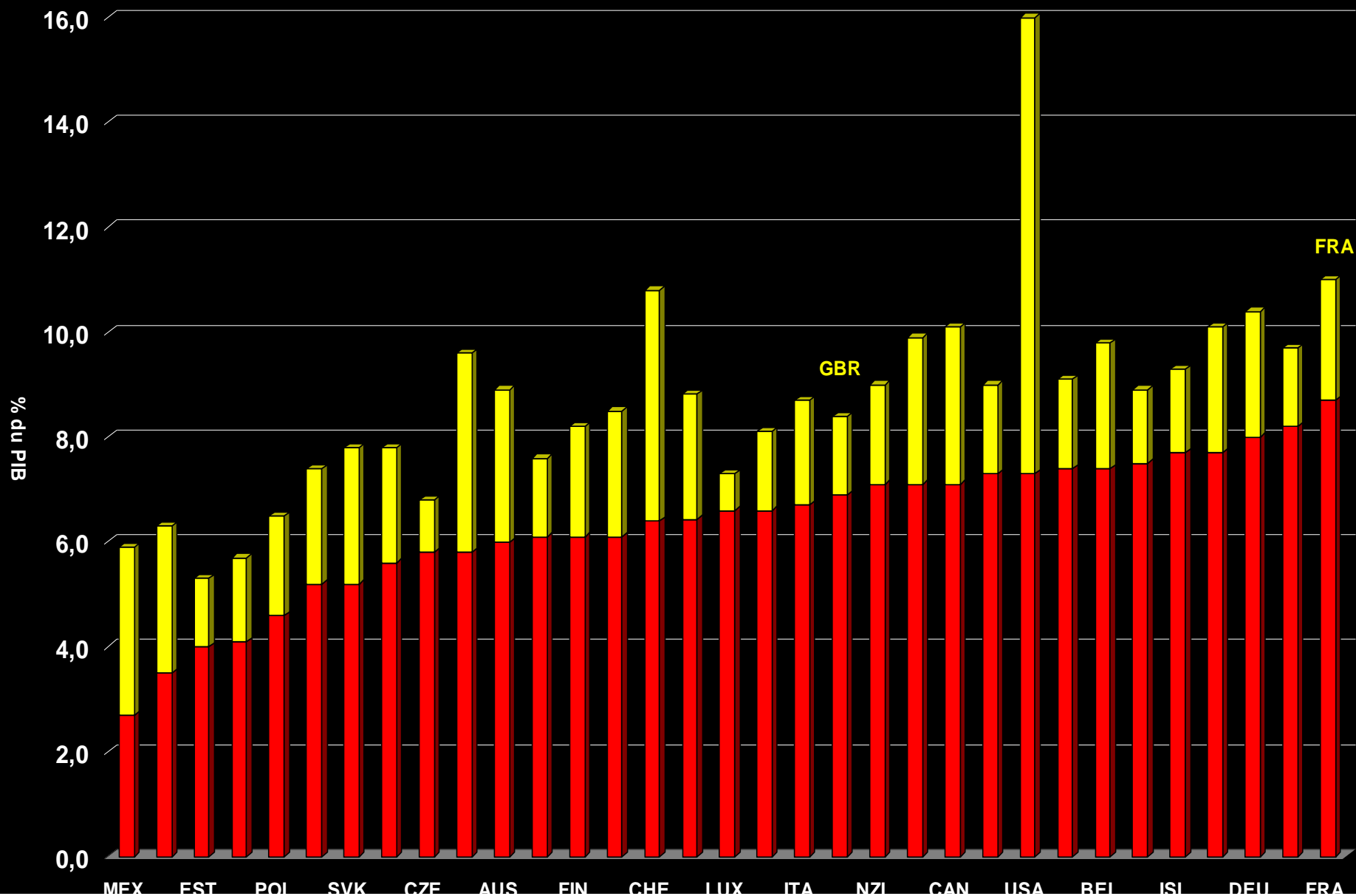
Dépenses de protection sociale, quelques pays de l'OCDE



La Santé

- ◆ L'assurance maladie est une composante importante des dépenses de protection sociale.
- ◆ La santé est souvent produite en partie (variable) dans le secteur public.
- ◆ Dans une large mesure (épidémies et vaccination mises à part), la santé est un bien « privé ».
- ◆ L'assurance santé est entachée d'asymétrie d'information (qui est un bon médecin, chirurgien ?).
- ◆ Souci d'équité et de justice distributive pour un bien jugé comme important pour l'épanouissement des individus.

Part des secteurs publics et privé dans les dépenses de santé (2007)



L'éducation

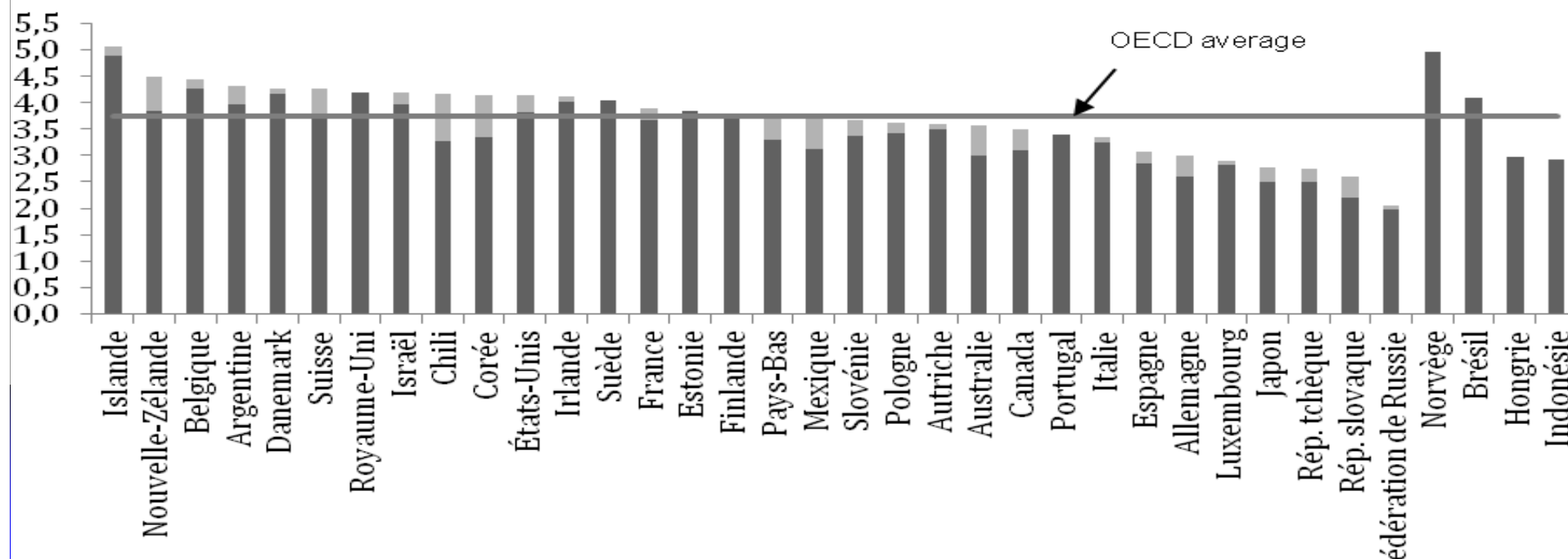
- ◆ L'éducation est souvent produite, en grande partie au moins, dans le secteur public.
- ◆ Education est en grande partie un bien « privé » (l'individu peut exclure autrui du bénéfice de son éducation)
- ◆ Il y a un monopole naturel de la « validité » de l'information transmise par l'éducation
- ◆ La composante « privée » de l'éducation croît avec le niveau de celle-ci.

Dépenses publiques et privées d'éducation élémentaire et secondaire

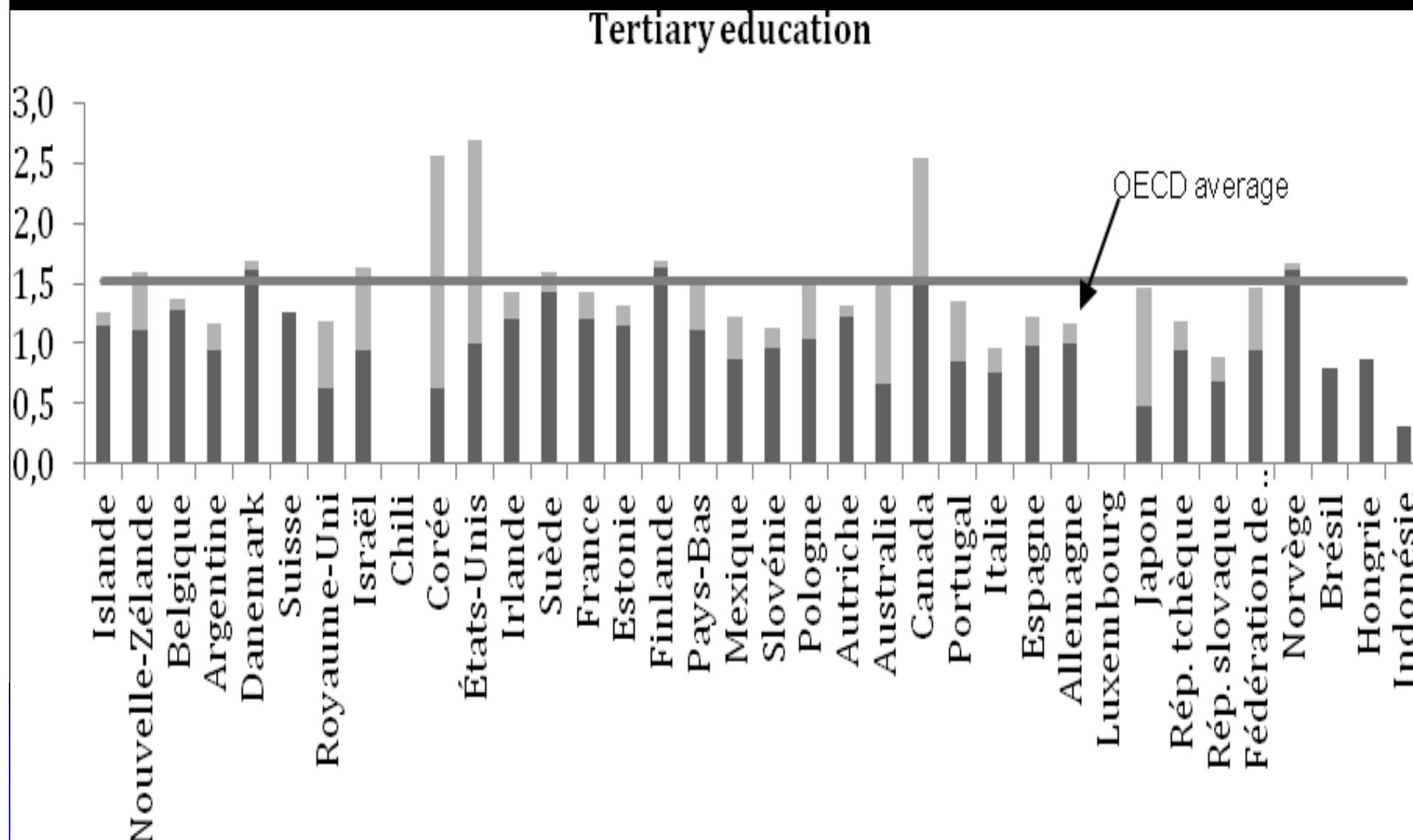
Expenditure on educational institutions as a % GDP
(2008) From public and private sources, by level of
education and source of funds

■ Private expenditure on educational institutions
■ "Public expenditure on educational institutions"
— OECD Average

Primary, secondary and post-secondary non-tertiary education



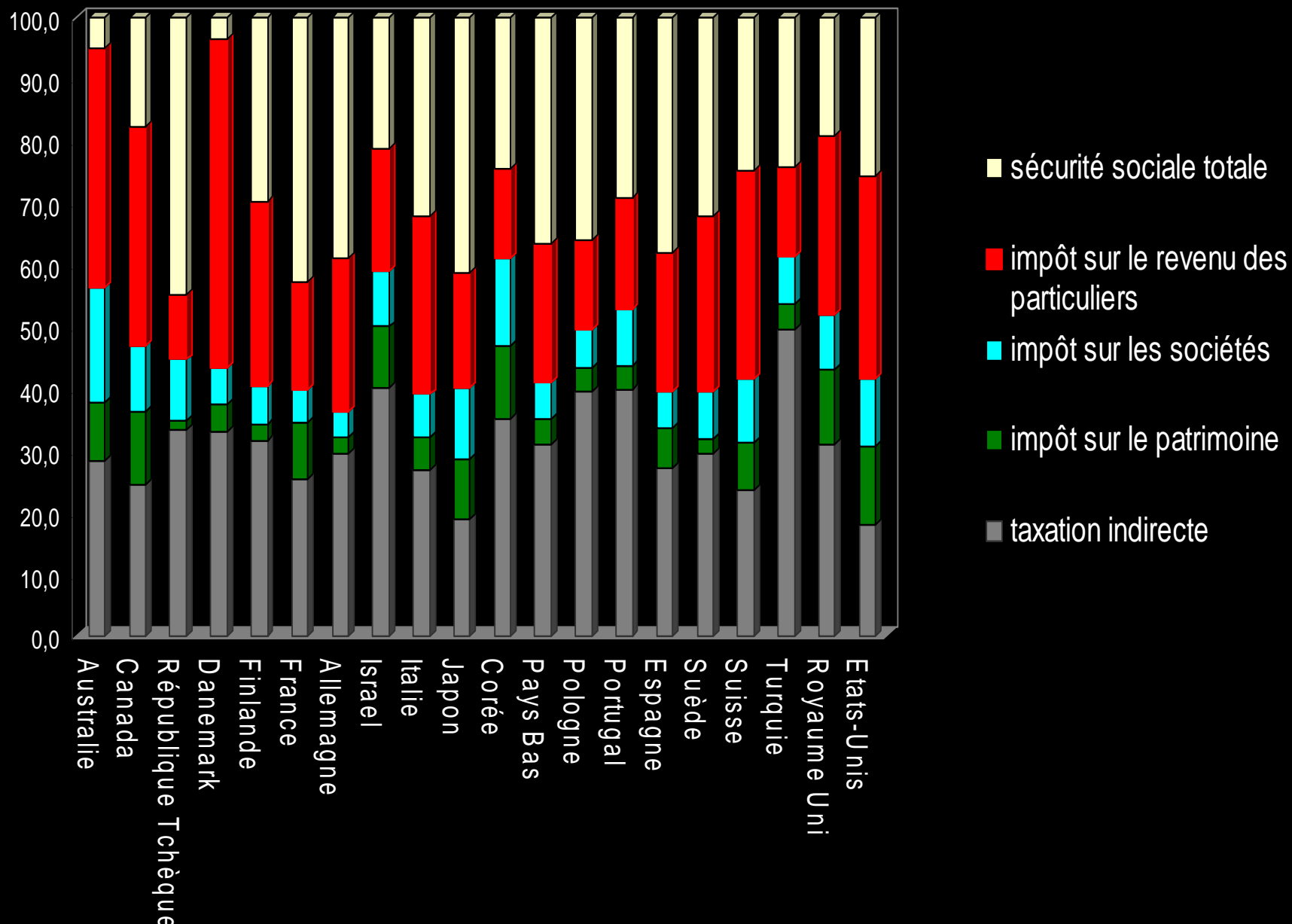
Dépenses publiques et privées d'éducation supérieure



Les prélèvements obligatoires

- ◆ La particularité du financement des dépenses publiques tient au caractère obligatoire des contributions individuelles.
- ◆ Impôt: cotisations sociales, impôt sur le revenu, taxation indirecte, impôt sur la propriété et le patrimoine, impôt sur les entreprises.
- ◆ Effet de l'impôt sur l'activité économique.
- ◆ Caractère redistributif (ou non) de l'impôt (progressivité)
- ◆ Incidence fiscale (qui paie l'impôt in fine ?)

Contributions des divers prélèvements obligatoires aux recettes publiques de pays de l'OCDE, 2010



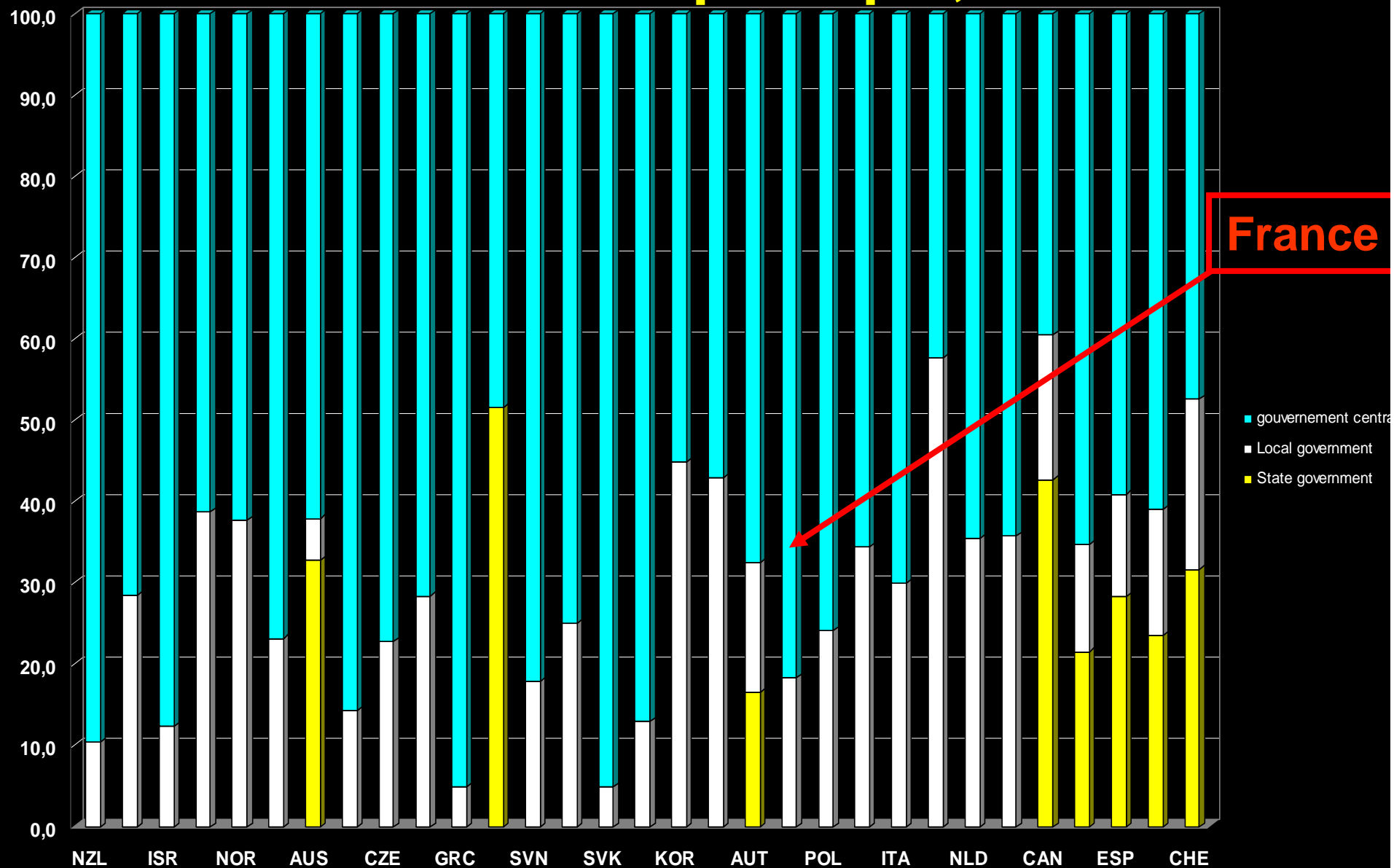
Le caractère multi-juridictionnel de l'action publique

- ◆ Les biens publics (et l'action de l'autorité publique) sont localisés (plus ou moins finement).
- ◆ Echelon: local (éclairage, assainissement), régional, national, mondial.
- ◆ Problème: toujours pas d'autorité au niveau mondial.
- ◆ Au sein des nations, juxtaposition de juridictions (communes, départements, régions, nation).
- ◆ L'autorité publique à un pouvoir spécifique sur chaque juridiction.
- ◆ Il y a des liens entre les juridictions (fédéralisme).
- ◆ Les individus sont (plus ou moins) mobiles entre les juridictions.

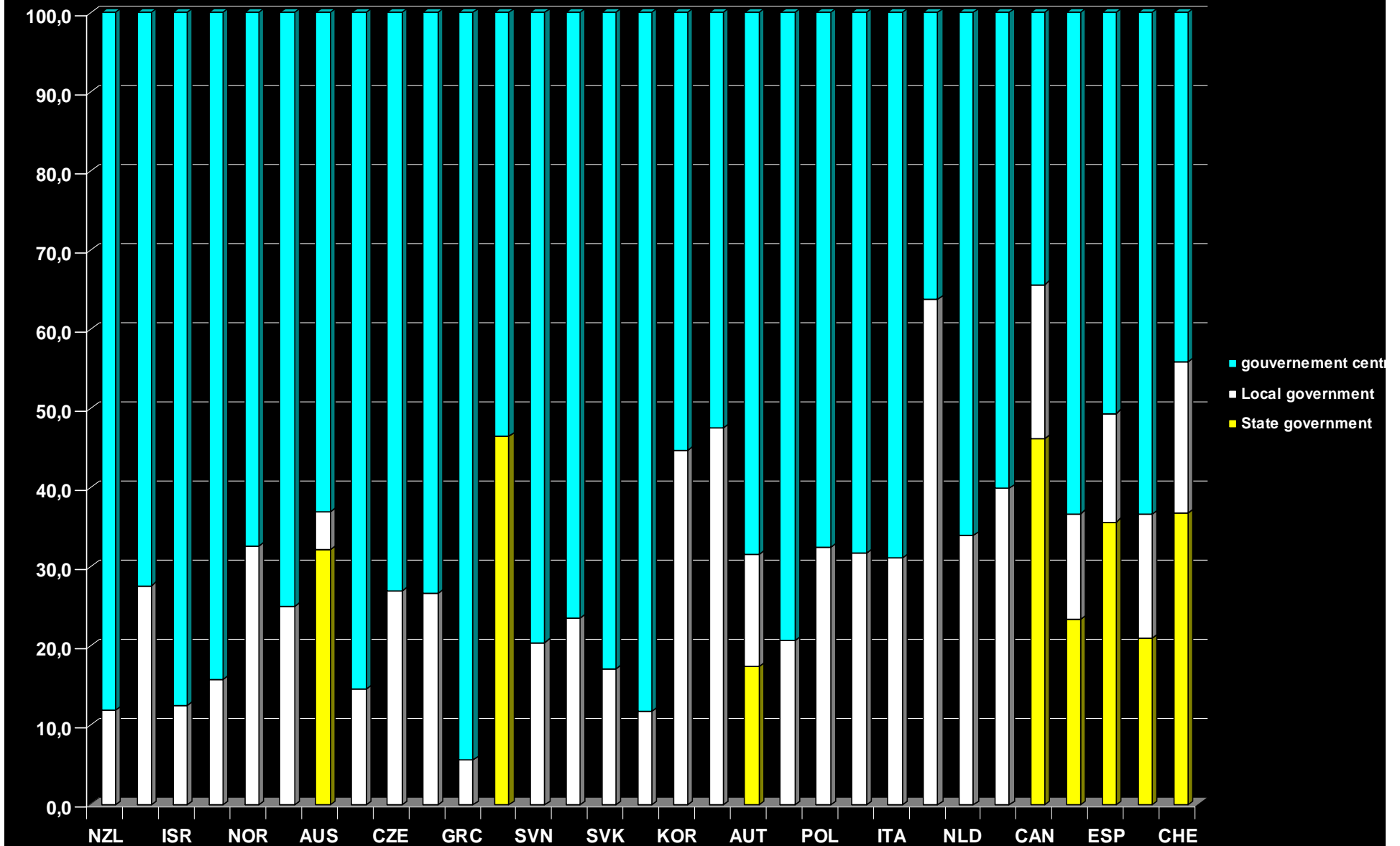
Conséquences de la territorialité – multijuridictionnalité de l'action publique

- ◆ **Concurrence fiscale (course au moins disant fiscal, contraintes sur la fiscalité).**
- ◆ **Adaptation de l'offre des biens publics aux préférences des individus par le mécanisme de « votes par les pieds » (Tiebout)**
- ◆ **Formation endogène des juridictions (regroupement affinitaires, ségrégation?)**
- ◆ **Migrations**
- ◆ **Construction Européenne, Intercommunalité, Gouvernance mondiale ?**

Répartition multi-juridictionnelle de l'intervention publique, 2000



Répartition multi-juridictionnelle de l'intervention publique, 2010



Deux approches de l'économie publique

- ◆ **Approche « positive »**: étudie l'intervention publique telle que celle-ci « est » (requiert une théorie éprouvée du processus réel de décision des autorités publiques).
- ◆ **Approche normative**: étudie ce qu'est une « bonne » intervention publique (sur la base d'une définition précise de ce que signifie « bon »).

Approche positive de l'intervention publique

- ◆ Encore embryonnaire.
- ◆ Développée sur la base de l'école dite du « Public Choice » (Buchanan, Tullock, « économie politique » moderne).
- ◆ Politiciens: motivés par la recherche de rentes que leur procurent leurs victoires électorales (ou leur prise violente du pouvoir).
- ◆ Bureaucrates (fonctionnaires) motivés par la maximisation de leurs budget (Niskanen) ou la minimisation de leur effort.
- ◆ Groupes d'intérêts, échanges de faveurs, corruption, etc.
- ◆ Quelle intervention publique peut-on attendre lorsqu'on représente de façon réaliste le processus de décision publique.
- ◆ Rend sceptique sur la pertinence de l'intervention publique

Approche normative de l'intervention publique

- ◆ Beaucoup plus élaborée.
- ◆ Nourrie par la tradition de l'économie du bien être anglo-saxonne et du « social choice » (Arrow, Sen), du calcul économique français (Boiteux, Kolm), des travaux sur les biens publics de Samuelson, et beaucoup d'autres.
- ◆ Qu'est-ce qu'une « bonne » intervention publique ?
- ◆ Lie l'intervention publique à une théorie explicite de la « justice sociale ».
- ◆ « Justice is the first virtue of social institutions, as Truth is of systems of thoughts » (John Rawls).
- ◆ Rend optimiste (naïf ?) sur la pertinence l'intervention publique

Intervention publique et information

- ◆ L'intervention publique (envisagée sous son angle positif ou normatif) requiert beaucoup d'information.
- ◆ Pour mettre en place la fiscalité forfaitaire indiquée par le 2^e théorème du bien être, il faut connaître les technologies de production des firmes, les dotations initiales (y compris en talents) et les préférences des individus.
- ◆ Pour fournir des biens publics en quantité adéquate, il faut connaître les préférences des individus pour ceux-ci.
- ◆ Des progrès ont été faits dans les 40 dernières années pour intégrer cette contrainte informationnelle en économie publique.
- ◆ 1^{er} rang: On ignore ces contraintes informationnelles (point de référence utile: que devrait faire l'autorité publique si elle disposait de toute l'information nécessaire à la prise de décision)
- ◆ 2^e rang: Que devrait faire l'autorité publique lorsqu'elle doit tenir compte du coût d'obtention de l'information (en incitant les agents qui la possèdent à la fournir ou à entreprendre les actions requises)

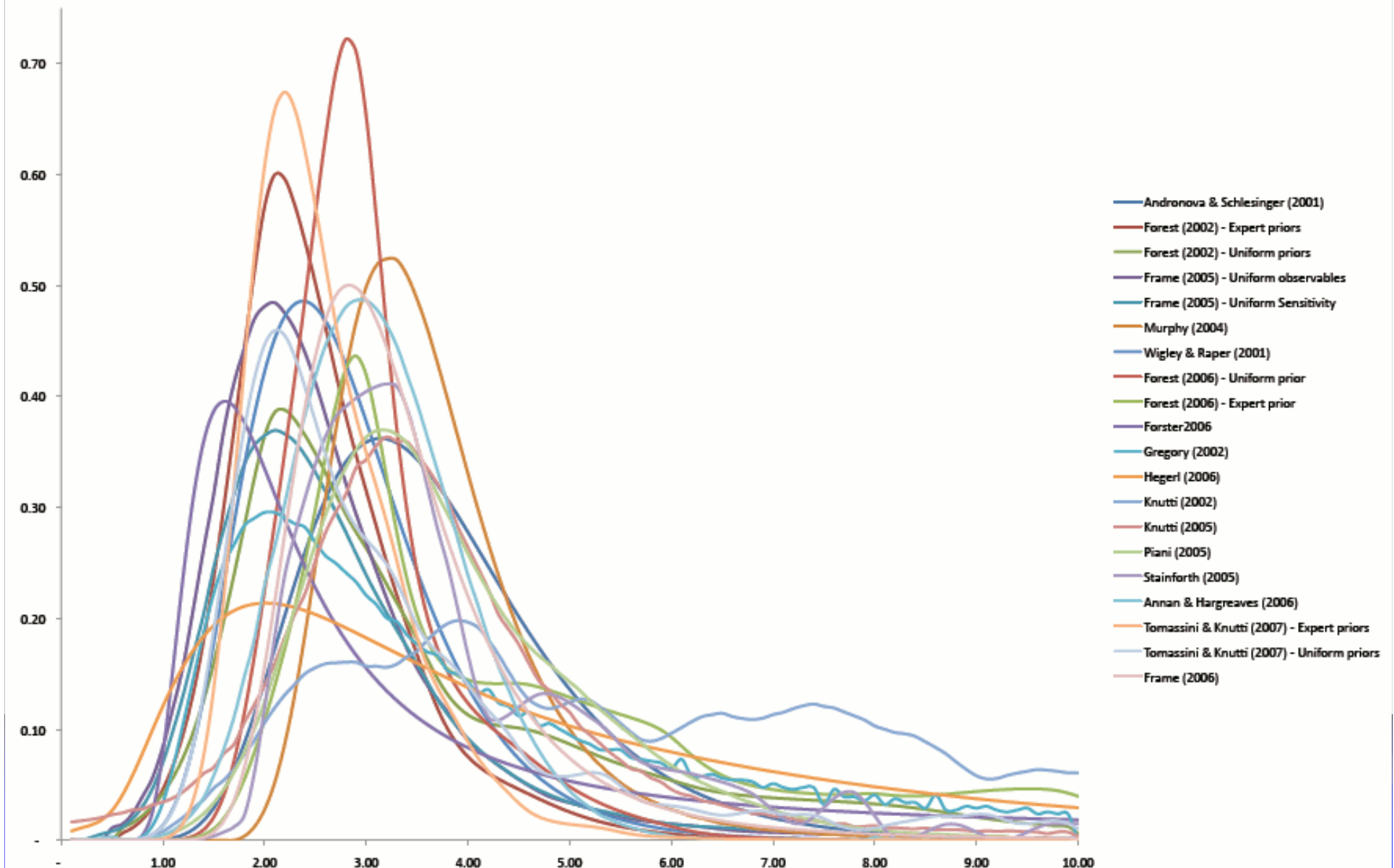
Intervention publique en situation d'incertitude radicale

- ◆ **Les décisions publiques les plus importantes (régulation des effets externes, lutte contre le réchauffement climatique, etc.) sont entachées d'incertitude radicale.**
- ◆ **La théorie de la décision (tant privée que publique) commence à peine à formuler des critères permettant de décider en situation d'incertitude radicale.**

Incertitude radicale

- ◆ **Ambiguïté sur les probabilités.**
- ◆ **Pose des challenges à la décision individuelle.**
- ◆ **Ex: un patient atteint d'un cancer se fait proposer deux traitements:**
 - A: chimio thérapie classique bien testée qui donne une proba de survie à 5 ans de 50%
 - B: nouveau traitement de thérapie génétique qui n'a été testé que sur 2 échantillons peu représentatifs: taux de survie à 5 ans de 80% sur un échantillon, mais de seulement 30% sur autre échantillon.
- ◆ **Quel traitement choisir ?**
- ◆ **Difficile: il faut comparer des ensembles de distributions de probabilités**

Incertitude radicale et environnement



L'économie publique, une tradition oubliée ?

- ◆ Malheureusement pour un pays qui fait jouer à l'intervention publique un rôle aussi important que la France, oui !
- ◆ Les débats sur la fiscalité, la réforme des retraites, la décentralisation, l'Europe, la mondialisation, l'immigration, l'efficacité de la lutte contre le trafic de drogue, etc. sont une grande pauvreté.
- ◆ L'économie publique n'a pas de réponses toutes faites sur ces questions
- ◆ Mais elle a le mérite de les poser dans un cadre très rigoureux qui permet de les appréhender par la raison, plutôt que par la passion.
- ◆ la France n'a-t-elle pas incarné, à une époque, les lumières de cette raison ?