

## INTRODUCTION

### L'APPROCHE NEO-CLASSIQUE EN ECONOMIE PUBLIQUE

La méthode d'analyse classiquement utilisée par l'économie publique « main stream » comprend quatre étapes.

En premier temps, on se donne une représentation générale simplifiée d'un système économique constitué uniquement de marchés et dans lequel un ensemble de droits est bien défini pour tous les individus. L'Etat n'est pas explicitement présent. On suppose donc que les droits et les accords portant sur les échanges de droits sont spontanément respectés. C'est, plus précisément, le modèle d'une économie de marché concurrentiel qui est utilisé pour des raisons qui tiennent au degré élevé d'élaboration de la théorie (celle dite de l'équilibre général) en ce domaine et aux propriétés normatives particulièrement intéressantes de l'équilibre général que ce modèle fait apparaître.

En un seconds temps, on vérifie que l'allocation d'équilibre répond aux conditions de l'optimum. Ce modèle particulier permet de voir que, si chaque marché fonctionne de manière concurrentielle et s'il existe un marché pour tous les biens, un équilibre est toujours un optimum. C'est ce qu'on appelle **le premier théorème fondamental de l'économie du bien-être** sur lequel nous reviendrons. Il implique que, sous les hypothèses indiquées et à condition de ne s'intéresser qu'à l'efficacité (l'équité étant provisoirement laissée de côté), toute institution supplémentaire par rapport au marché est superflue.

Troisième étape. Jusque-là le raisonnement a été purement théorique et abstrait en ce sens que l'on ne s'est pas encore intéressé à la correspondance entre ce modèle et la réalité. On s'y interroge sur la capacité des systèmes économiques concrets à générer des équilibres garantissant l'efficacité. On

se demande pour cela si les hypothèses assurant l'équivalence entre équilibre et optimum d'après le premier théorème fondamental de l'économie du bien-être, peut être considérées comme "réalistes".

Comme on constate, par référence à des données d'observation courante, que ce n'est pas le cas, on en déduit que l'économie de marché présente ce que l'on appelle des "défauts" ou des "lacunes" ou des **"défaillances"** ou des "échecs" du marché, c'est-à-dire des **obstacles à la réalisation d'un état efficace de l'économie provenant de ce que telle ou telle des hypothèses n'est pas vérifiée dans la réalité.**

On note, de plus, que, sauf coïncidence miraculeuse tout à fait improbable, il n'y a **aucune raison que l'équilibre réalisé par le marché à partir de la répartition historiquement donnée des droits sur les ressources entre les individus soit celui qui maximise la fonction de justice sociale retenue.** L'allocation d'équilibre d'une économie de marché concrète quelconque est alors réputée non seulement inefficace mais aussi injuste.

Dans la quatrième et dernière étape du raisonnement, on veut montrer que les défauts du marché répertoriés dans l'étape précédente **son corrigibles** et qu'une allocation qui serait satisfaisante au **double point de vue de l'efficacité et de la justice est concrètement réalisable.** On démontre que la source du mal se trouve dans une sorte d'excès de liberté" pour les individus (bien que les comportements correspondant soient parfaitement légitimes en termes de droits) et donc que l'institution qui, par opposition au marché, a la caractéristique de disposer d'un pouvoir de contrainte est justement, grâce à cela, en mesure de "combler les lacunes" du marché. Comme l'Etat a non seulement ce pouvoir mais est même, par définition, la seule institution à pouvoir y recourir légitimement, il en résulte que son devoir est de prendre en charge la réalisation de l'efficacité et de l'équité en prenant la place du marché (ou en lui imposant des règles de fonctionnement appropriées) dans tou-

tes les situations où celui-ci n'est pas en mesure d'atteindre cet objectif par lui-même. **Une certaine place pour l'Etat dans l'économie se trouve ainsi justifiée, ce qui permet de définir les contours de l'économie mixte idéale.**

Plusieurs remarques importantes doivent être faites à propos de cette théorie de l'Etat.

*Première remarque* : Il importe de ne pas oublier que cette théorie est **exclusivement normative**. Elle permet de définir ce que, d'un certain point de vue philosophique, l'Etat, doit faire et non pas ce qu'il fait dans la réalité des sociétés contemporaines. Une certaine ambiguïté a caractérisé pendant longtemps la théorie de l'économie publique à ce sujet. Celle-ci était parfois présentée comme si l'on pouvait expliquer le comportement effectif de l'Etat à l'aide des modèles destinés à spécifier seulement son comportement souhaitable. On peut encore en trouver des traces dans les ouvrages un peu anciens, mais il **est impossible de confondre a priori l'Etat réel avec l'Etat idéal de l'économie du bien-être.**

Il faut, autrement dit, clairement distinguer la question de la nature de l'économie mixte idéale de celle de ses conditions de possibilité, qui sera examinée dans un cours d'économie publique positive. Pour le moment le problème est seulement de montrer comment, grâce à ce qui fait sa spécificité, c'est-à-dire le pouvoir de contrainte, l'Etat peut avoir une place et une mission propres dans l'organisation de la société idéale, sans se préoccuper de savoir ce qu'il en est dans la réalité.

*Deuxième remarque* : Le modèle de l'économie retenu pour définir l'Etat idéal **ne connaît que les échanges marchands effectués dans des conditions de concurrence comme méthode d'allocation non étatique**. Or le premier théorème fondamental de l'économie du bien-être n'attribue pas à la concurrence ni même à l'existence de marchés le rôle de conditions nécessaires et suffisantes (en l'absence de l'Etat) pour qu'un état de l'économie soit optimal. Le raisonnement

dont les étapes ont été indiquées plus haut aboutit donc à condamner non, comme on le prétend parfois, l'économie privée en général, mais la forme particulière que prend celle-ci lorsqu'elle n'est constituée que de marchés de concurrence. **Il n'est pas exclu, autrement dit, que d'autres formes de marché ou les activités d'institutions non marchandes ou des transferts volontaires entre agents puissent contribuer aussi à leur manière à "comblar les lacunes" des marchés de concurrence.** Ces potentialités ne sont pas ignorées, mais elles ne sont pas intégrées dans le même modèle et, en particulier, pas dans celui utilisé classiquement pour justifier la place de l'Etat dans l'économie.

Il ne faut donc pas se laisser abuser par ce mode particulier de présentation qui semble limiter le choix institutionnel à une alternative : marché de concurrence / Etat (ou à une combinaison des deux) et aboutit à attribuer à l'Etat une place plus importante que ce qui apparaît quand on met en évidence la variété des autres solutions institutionnelles non étatiques (effectives ou imaginaires, marchandes et non marchandes) au problème de la recherche de l'efficacité et de l'équité.

*Troisième remarque* : Le principe du raisonnement suivi est que c'est un **"excès de liberté"** qui est seul responsable des échecs du marché (de concurrence). Mais une réflexion élémentaire montre qu'il existe aussi un **problème d'information**. Nous avons vu à propos du problème des biens collectifs que le marché ne peut atteindre une situation optimale à la fois parce que les individus ne peuvent être forcés à agir comme il le faudrait et parce que les agents économiques n'ont pas les uns sur les autres l'information nécessaire. Or, si l'existence d'un avantage spécifique de l'Etat par rapport au marché va de soi pour la contrainte, rien, en première analyse, ne permet de penser qu'il en a un également en matière d'information. Il est pourtant supposé classiquement, au moins en un premier temps, **que l'Etat a une information parfaite**, c'est-à-dire qu'il est censé connaître tout ce que chaque agent connaît (notamment l'information qui lui est propre et qui n'est pas naturelle-

ment à la disposition des autres). Si elle est satisfaisante d'un point de vue logique, cette hypothèse ne peut être maintenue de manière générale. Nous reviendrons plus loin sur ce point important lorsque nous discuterons des problèmes d'information.

*Quatrième remarque* : Dans l'appréciation du fonctionnement du marché, il est souvent fait référence aux **coûts de transaction** qui le caractérisent. Ceux-ci peuvent être qualifiés d'"institutionnels" en ce sens qu'ils ne dépendent pas des données fondamentales de l'économie mais du fait que les relations qui s'établissent entre les agents dans cette économie sont de nature marchande. Dans cette mesure, lorsque l'Etat se substitue au marché, ils disparaissent. Mais ils sont remplacés par d'autres, ceux qui sont propres au fonctionnement de ce système et que l'on peut appeler coûts d'administration. Pourtant, dans **l'analyse élémentaire habituelle, ils sont supposés nuls en un premier temps**. Le raisonnement en est grandement simplifié, mais risque d'induire en erreur sur les véritables capacités de l'Etat à atteindre un optimum. Il ne faut donc pas oublier que la plupart des raisonnements qui suivent ne sont admissibles que sous réserve des conséquences de la prise en compte des coûts d'administration.

*Cinquième remarque* : Le rôle de l'Etat n'est défini qu'une **fois que les possibilités de l'économie de marché (de concurrence) ont été examinées** et consiste uniquement à "combler les lacunes" de celle-ci. Tout se passe donc comme si l'on reconnaissait à ce type d'économie une priorité de principe dans la recherche du "bien commun".

Il faut insister sur le fait que cet effet de la méthode d'analyse adoptée n'a aucun fondement normatif dans le cadre de la théorie générale de référence. Ce n'est, en particulier, pas la conséquence d'une sorte de principe de subsidiarité ("aucune instance supérieure dans une société ne soit s'arroger une compétence qui pourrait tout aussi bien être exercée par les individus ou par une instance inférieure") ou le résultat de la

reconnaissance implicite d'une plus grande efficacité du marché, là où il peut fonctionner, par rapport à l'Etat. Ce serait plutôt le contraire. D'après la théorie, notamment sous l'hypothèse d'information parfaite, il n'y a rien que le marché fait qui ne pourrait, au moins aussi bien, être fait par l'Etat compte tenu de son pouvoir de contrainte.

En d'autres termes une planification intégrale est, en principe, au moins aussi bonne qu'un système de marché et, après examen des "lacunes", de ce dernier, même meilleure que lui. Pourtant, dans la présentation habituelle de la théorie, l'Etat paraît m'avoir qu'un rôle complémentaire par rapport au marché. Ce rôle est, d'ailleurs, indispensable. C'est ce que Sudgen (1986) a appelé le **"modèle de la cavalerie américaine"** : comme ce mythique corps de l'armée dans les westerns, l'Etat idéal n'intervient qu'en dernier recours mais toujours avec le plus grand succès.

Pourtant aucun élément d'analyse, au niveau de généralité auquel on se situe pour le moment, n'interdit que l'Etat se substitue totalement au marché. Dans la mesure où il s'agit de définir ce que doit faire l'Etat sans prendre encore en compte de la manière dont il fonctionne en pratique, l'économie du bien-être appliquée à la justification du rôle de l'Etat ne fournit aucun argument à l'encontre d'une économie entièrement étatisée. Sous réserve de ne pas recourir au marché là où il est en défaut **elle laisse, en fait, indéterminée la place respective du marché et de l'Etat**. En tant que théorie de l'"économie mixte idéale", elle ne peut donc donner, comme elle le fait, la priorité au marché là où il est efficace **que par suite d'un préjugé étranger à la théorie ou d'un désir de séduire un public potentiel aussi large que possible (les plus socialistes pouvant considérer qu'il ne s'agit que d'une première étape vers une planification plus large et les moins socialistes qu'il s'agit, au contraire, du maximum souhaitable de l'intervention de l'Etat dans l'économie)**.

Bien qu'il n'y ait donc pas de justification interne à la théorie à l'appui de ce mode particulier de partage des responsabilités, il se trouve que l'économie mixte idéale est définie comme celle qui ne fait intervenir l'Etat que lorsque l'économie de marché de concurrence, d'après les hypothèses du premier théorème fondamental de l'économie du bien-être, ayant atteint le maximum de ses possibilités, ne peut parvenir à une situation optimale par elle-même.