

URPA/91/NOV/MG/fb
Michel GRIFFON

L'ECOLE DU "PUBLIC CHOICE"

L'école du choix public a réalisé des travaux destinés à analyser la nature de l'intervention de l'Etat et sa capacité à représenter l'intérêt général. Constatant que cette capacité à représenter l'intérêt général n'est pas véritable, cette école a été conduite à préconiser des réductions d'intervention.

Cette critique du domaine public est née des déviations bureaucratiques et des interrogations relatives au coût des institutions de l'"Etat providence" et donc à la légitimité de la notion de bien public.

Dès 1954, Samuelson donnait une définition du bien public. Il oppose biens collectifs (un bien dont la consommation par un individu ne prive pas un autre individu) et biens privés. Il observe que le coût marginal d'un consommateur supplémentaire de bien public est nul. C'est le caractère d'indivisibilité du bien qui crée son essence collective.

Préalablement, Pigou avait énoncé que certaines dépenses publiques se justifient comme telles en raison des externalités positives qu'elles créent : par exemple, les effets d'une route. Il en conclut (*Economic of Welfare*, 1919) que l'Etat doit taxer les bénéficiaires des externalités positives et subventionner ceux qui sont affectés par des externalités négatives.

Par suite de l'existence d'externalités ou de l'existence de biens collectifs (indivisibles et dont l'usage n'est pas exclusif par nature), le marché est donc considéré comme pouvant être défaillant. Mais ceci ne désigne pas l'intervention publique comme substitut du marché.

L'Etat, en effet, ne peut agréger parfaitement les préférences, au point où il pourrait, par ses décisions, se substituer au marché. L'agrégation des préférences se fait par le vote qui, selon cette école, joue sur le plan politique un rôle comparable à celui des prix sur le marché. De même, dans cette acception, les élus cherchent à travers les engagements qu'ils prennent et le vote qu'ils escomptent, maximiser leur utilité personnelle.

Dès lors, le fonctionnement de l'économie publique serait marqué par des biais majeurs :

1. il est impossible car trop coûteux, que le vote se fasse dans un cadre d'information parfaite à partir duquel pourrait s'élaborer un consensus (agrégation des préférences satisfaisante) ;
2. tout électeur cherche à minimiser sa contribution aux dépenses publiques et cherche à maximiser les bénéfices qu'il en attend ;
3. l'élu a personnellement intérêt à satisfaire les intérêts des groupes de pression les plus puissants pour assurer une réélection.

Au total, la démocratie électorale implique que les interventions de l'Etat résultent plus du jeu des forces en présence que de l'intérêt général.

Coût marginal nul du bien public

soient des biens de consommation privés (X_1, X_2, \dots, X_n)
divisibles entre s individus ($1, \dots, i, \dots, s$)

$$\text{on a } X_j = \sum_{i=1}^s X_j^i$$

soient des biens de consommation collectifs (X_{n+1}, \dots, X_{n+m})

on a

$$X_{n+j} = X_{n+i} \quad \text{pour tout individu et chaque bien collectif.}$$

(Samuelson. Review of economics and statistics. Vol.36, 1954)

♥ ♦ ♥

**Le problème du cavalier seul (free rider)
selon Buchanan**

Le cavalier seul cherche à utiliser un bien gratuit dont l'usage repose sur les autres. Cela se produit en l'absence d'un fonctionnement de marché pouvant assurer l'exclusion du non payeur.

"Dans un simple échange marchand de biens divisibles entre deux parties, chaque participant est averti de ce que le comportement de l'autre est directement dépendant du sien. Si vous avez des oranges et que je possède des pommes et que je veux quelques unes de vos oranges, je sais que je ne puis satisfaire mon désir qu'en abandonnant des pommes, en payant un certain prix. Je puis rarement espérer que vous m'offriez des oranges indépendamment de mon propre comportement, pas plus que je ne puis m'attendre à vous prendre des oranges sans que vous ne m'invoquiez votre droit de propriété [...]. Je ne peux espérer de moyen d'obtenir des oranges sans qu'il ne m'en coûte. Le comportement qui prévaut pour l'échange ou le contrat pour les biens indivisibles ou publics est totalement différent. Supposons que de nombreuses personnes veuillent que quelque chose soit fait, un bien dont l'usage soit complètement dénué de rivalité. L'exemple de David Hume concernant le drainage du pâturage d'un village illustre bien ce point. Supposons que chaque membre du village sache que le drainage lui serait bénéfique si les coûts en étaient également partagés parmi tous les membres du groupe. La situation où le pâturage est drainé par les autres est bien plus avantageuse pour un individu [...]. Chacun a tendance, dans ces conditions, à tenter de devenir un "cavalier libre", qui jouit des bénéfices d'un bien ou d'un service à consommation jointe sans en partager les coûts". (J.M. Buchanan, *The limits of liberty. Between anarchy and Leviathan*, The University of Chicago Press, 1975, p. 37.).

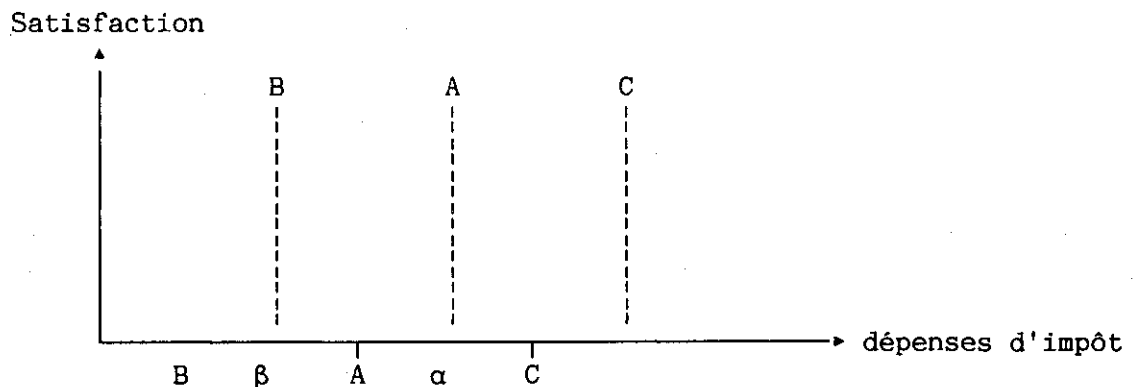
Vote et intérêt general

La règle majoritaire est imparfaite. La règle la plus conforme à l'intérêt public serait celle que choisiraient des individus ignorants de leur position future dans la société.

Buchanan et Tullock. *The calculus of consent*, 1962

Théorème de l'électeur médian

G. Tullock. *La marché politique*



Chaque sommet représente pour les électeurs A, B, C, l'optimum de satisfaction tenant compte du niveau de l'impôt et du niveau du service rendu. A droite du sommet, toute unité supplémentaire d'impôt est supérieure à l'accroissement du service rendu selon l'estimation de chacun.

Si l'on fixe en α le niveau de dépense et de service équivalent, B et A s'opposent à C. Si on fixe en β , A et C s'opposent à B. C'est donc autour du point A que peut se constituer une majorité.

Si un nombre d'électeurs aux opinions différentes sur un problème donné choisit une solution par scrutin majoritaire, alors, le résultat obtenu sera l'optimum de l'électeur médian.

L'analyse économique de la bureaucratie

L'école du "public choice" postule l'individualisme méthodologique. Appliqué à la bureaucratie, l'analyse est la suivante :

"Le postulat fondamental de la théorie est que les bureaucrates, comme tous les autres agents de la société sont significativement motivés par leurs propres intérêts (des facteurs non égoïstes peuvent agir secondairement). Ainsi, cette théorie suit la tradition de la pensée économique issue d'Adam Smith, et elle est cohérente avec de récentes contributions de science politique proposées par des auteurs comme Simmel, Truman, Schattschneider, Buchanan, Tullock, Riker et Simon. De manière spécifique la théorie repose sur trois hypothèses centrales :

1. Les bureaucrate (et tous les autres agents sociaux) cherchent à atteindre leurs objectifs avec rationalité. En d'autres termes, ils agissent de la manière la plus efficace possible dans la limite de leurs possibilités et compte tenu des coûts de l'information. Ainsi, tous les agents sont des maximisateurs d'utilité. En termes pratiques, cela implique que, toutes les fois que le coût nécessaire pour atteindre un but donné croît en termes de temps, d'effort, ou d'argent, ils cherchent à atteindre un moindre objectif, toutes choses égales par ailleurs. A l'inverse, toutes les fois que le coût diminue, ils cherchent à avoir plus encore.
2. les bureaucrates, en général, ont un ensemble complexe de buts qui incluent pouvoir, revenu, prestige, sécurité, commodité, loyauté (à une idée, une institution ou à la Nation), fierté pour le travail bien fait, et désir de servir l'intérêt public [...].
3. Les fonctions sociales dans chaque organisation sont formement influencées par la structure et le comportement internes et vice-versa." A. Downs, Inside Bureaucracy, Little, Brown and Compagny, Boston, 1957, p. 2.

Pour éviter la dérive bureaucratique, G. Tullock en déduira la conclusion suivante :

"Un des moyens d'accroître la compétitivité des services du gouvernement consiste, tout simplement, à les priver de tout contrat d'exclusivité. C'est ce qui se passe pour de nombreux services dans le monde entier, comme ceux du téléphone, du télégraphe, de la transmission radiophonique et télévisée, de l'entretien des égouts, du gaz et de l'électricité qui sont parfois celui du secteur public. D'ordinaire, le gouvernement donne aux sociétés privées une sorte de monopole, ce qui réduit considérablement leur efficacité : mais parfois, un ou plusieurs de ces services d'utilité publique sont produits par des sociétés privées concurrentes [...].

Une autre façon d'imposer la concurrence aux bureaucraties tout en leur laissant l'exclusivité, consiste à introduire la compétition à l'intérieur du service". (G. Tullock, Le marché politique, Op. cit., p.62.)

Bien public - Bien privé

On peut constituer une typologie des biens selon deux critères tenant à leur nature :

- la "divisibilité" du bien
- la capacité d'exclusion liée au bien

Consommation conjointe-disjointe

Un bien divisible peut être partagé entre usagers (par exemple une récolte agricole). Un bien non divisible ne pourra être utilisé que de manière conjointe (par exemple, un barrage ou une route).

On différenciera donc deux types de consommation :

- la consommation conjointe
- la consommation disjointe qui peut être en concurrence (rivalrous consumption) en cas de rareté.

L'accès à un bien peut être considéré comme libre ou ouvert (open access) lorsqu'il n'y a aucune possibilité d'empêcher quiconque d'y accéder (par exemple l'air, une terre inoccupée, ...). Dans d'autres cas, l'accès au bien peut être contrôlé.

On peut donc qualifier les biens en fonction de la capacité intrinsèque de permettre l'exclusion ou non des usagers et consommateurs. On différenciera donc :

- les biens d'accès libre (open access)
- les biens à accès contrôlable

Le croisement de ces caractéristiques des biens aboutit à définir quatre catégories :

		Consommation	
		conjointe	disjointe en concurrence
Accès (capacité d'exclusion)	contrôlé	biens à péage	biens privés
	ouvert	biens publics	biens communs

- Les "biens à péage" (Toll goods) sont des biens dont la consommation est obligatoirement conjointe et dont l'accès peut être contrôlé.

Exemples : autoroute, cinéma, télévision par câble.

- Les "biens publics" (Public goods) sont caractérisés par une impossibilité d'exclure quiconque de leur consommation, et une consommation conjointe.

Exemple : l'air

- Les "biens privés" peuvent être utilisés et consommés par des individus qui se les approprient et qui, dès lors, peuvent en empêcher l'accès aux autres.

- Les "biens communs" (commons) sont en accès libre car on ne peut empêcher quiconque de les utiliser, mais leur utilisation peut donner lieu à concurrence.

Exemple : pâturages collectifs, eaux d'irrigation, ...

Il convient de nuancer cette typologie et de l'affiner car il est quelquefois difficile de faire entrer tel ou tel bien dans une des catégories. Il est donc nécessaire de complexifier un peu la typologie. On peut le faire d'abord en faisant intervenir un raisonnement économique car l'accessibilité a un coût, ainsi que l'exclusion.

Les coûts d'accès et d'exclusion

Un bien peut être, par nature, à accès contrôlable mais à un coût élevé. Par exemple, le contrôle de l'accès à un pâturage privé immense est très élevé, ce qui fait que le propriétaire n'a pas intérêt à contrôler. Certains biens déclarés privés peuvent selon cette définition être communs. Ils sont mixtes.

Par ailleurs, la notion d'exclusion ne peut pas être envisagée hors du contexte social dans lequel la question est posée. Ainsi par exemple, on considèrera qu'une terre de parcours d'un village africain est un bien commun pour les gens du village (donc pas d'exclusion), mais que l'on peut exclure de son usage quelqu'un d'extérieur au village. C'est donc à la fois un bien commun pour les gens du village, mais qui apparaît comme privé pour le monde extérieur. La typologie proposée doit donc s'appliquer dans un cadre précis défini à chaque fois par un groupe social et un ensemble de biens.

Cela fait apparaître que la nature intrinsèque du bien (son caractère de bien public, privé, commun, ...) est moins importante que la convention sociale qui fixe son statut. En reprenant le même exemple, l'usage d'un bien commun local est défini par la coutume, et l'accès peut être permis selon des règles à des usagers extérieurs, là encore selon la coutume ou selon des lois plus générales s'appliquant à l'ensemble du pays.

En élargissant encore la réflexion, on peut considérer que les conventions sociales (la coutume, le droit) résultent elles-mêmes des représentations collectives que s'en font les sociétés. Le fait qu'un sol soit vu comme bien des ancêtres ou don d'une divinité est certainement plus déterminant dans la fixation des règles d'usage que les critères intrinsèques de la typologie qui le définissent potentiellement comme un bien privé public ou commun.

La domanialité publique en France

L'Ancien Régime ne faisait pas la différence entre domaine public et domaine privé. Les biens du Roi pouvaient être aussi bien des terres productives que des routes, des rivières ou des places fortifiées.

A la Révolution, le domaine royal a été transféré à la nation. Ce n'est qu'au XIX^e siècle que l'on a essayé de définir ce qu'était le domaine public afin de garantir son inaliénabilité, c'est-à-dire d'empêcher qu'il ne soit soustrait du domaine public. Plusieurs critères ont été identifiés :

- l'affectation du bien à usage public, soit que cela vise un usage collectif (voies publiques, littoral, par exemple), soit que cela vise un usage privatif (halles, cimetières, parkings payants, ...)
- l'affectation à un service public, à la condition que le bien "soit lié au but visé par le service, soit par sa nature, soit à raison de l'aménagement spécial qu'il a reçu".

Il en résulte que les collectivités publiques peuvent posséder un domaine privé (échappant aux critères ci-dessus). Ainsi, l'Etat possède-t-il en privé des forêts domaniales et des immeubles de rapport, les communes des bois et pâturages, et les établissements publics des immeubles.

Le domaine public comprend :

- le domaine maritime : littoral, rades, étangs, ... ;
- le domaine aérien ;
- le domaine fluvial : les cours d'eau navigables, flottables, lacs, canaux ;
- le domaine terrestre : routes, rues, places, halles, marchés, édifices de culte, éclairage, musées, cimetières, bibliothèques.

Le problème de l'exclusion

Lorsqu'un bien est public, l'exclusion de son usage est impossible. Mais l'usager "cavalier seul" qui esquive ou resquille, en refusant de payer, pose un problème.

Si le coût de l'exclusion est élevé (surveillance), le resquillage peut être important. Les solutions apportées sont :

- les provisions destinées à couvrir le déficit
- les sanctions (intensité de la sanction et coût de surveillance étant à combiner) ;
- être certain que la décision publique reflète bien les préférences, ce qu'une élection de décideur ne garantit pas. Par ailleurs, un vote sur la décision en cause met à égalité de poids toutes les préférences ce qui ne reflète pas la réalité ; certains sont donc plus intéressés que d'autres et peuvent manipuler l'information en conséquence et faire pression ; les votants peuvent manquer de sens de responsabilité et les moins intéressés ne pas être convaincus par les décisions.

Si le coût d'exclusion est très élevé, le resquillage peut être généralisé.

Par exemple, une ressource publique renouvelable qui n'est pas "maintenue" peut être épuisée (pâturages, forêts, ...)

Si le coût d'exclusion est bas, le recouvrement des coûts n'est donc pas coûteux et l'usage public peut être facilement assuré.

Problèmes de recherche de rente

(rent seeking)

Les usagers peuvent retirer de l'usage de biens publics des profits inégaux. Par exemple, des producteurs agricoles aisés tireront un profit plus important d'une route améliorée qu'un petit producteur ; cela peut faciliter une accumulation économique plus rapide. Les usagers les plus intéressés peuvent tenter de manipuler les décisions d'investissement public s'ils sont les principaux intéressés. La recherche de rente d'un usagé public peut donc induire de nouvelles distributions de revenu et poser des problèmes d'équité.

Les décideurs publics peuvent aussi chercher à favoriser certains investissements dont ils savent qu'ils intéresseront des catégories de population qui voteront sur leur nom.

Par ailleurs, la pratique des "enveloppes de remerciements" offertes par les firmes aux décideurs publics peut être une autre incitation forte à la décision d'investissement public. Cette pratique s'apparente à la recherche de rente et à la corruption.

L'usage conjoint

L'usage conjoint est caractérisé par l'usage répétitif d'un même bien par les usagers : par exemple, une route, un pont, une salle de classe, ... ; le bien est alors non séparable ; c'est dans la nature du bien lui-même.

Le bien peut se dégrader à chaque utilisation (route) ; il est alors à maintenir et à renouveler.

La taille du groupe des usagers conjoints est une variable importante de fonctionnement du bien ou du service :

- Dans les petits groupes, les problèmes de maintenance sont résolus par des accords peu formalisés, et sur une base volontaire et par contact direct entre usagers. L'information circule bien et les préférences des uns et des autres sont connues. Les coûts de maintenance sont connus de tous. Les coûts de transaction sont réduits.
- Dans les grands groupes, la situation est inversée. La division du travail est nécessaire. Les coûts de transaction sont plus élevés. Les risques de "resquillage" et de "recherche de rente" sont accrus.

Le degré de proximité (géographique, sociale) au sein du groupe influence les coûts de transaction.

Plus les usagers constituent un groupe homogène du point de vue de l'utilité individuelle, plus l'établissement de règles sera facilité. L'hétérogénéité rend l'établissement de règles plus difficile et pose le problème du mode de décision collectif ; le vote à égalité de poids de voix n'est plus alors un moyen satisfaisant d'agrégation des préférences.

**La participation active de l'usager
comme co-producteur**

Certains services ne peuvent fonctionner sans la participation active des usagers :

- l'éducation comme produit (le niveau d'éducation) résulte de l'activité de l'enseignant et de l'enseigné ;
- la santé (l'état de santé) résulte de l'activité du soignant et du patient.

Cette caractéristique est dans leur nature même.

Le bon fonctionnement institutionnel du service repose donc le jeu qui lie les co-producteurs (le producteur des actes et l'utilisateur-producteur) il peut y avoir coopération (différents niveaux d'équilibre coopératif), opposition ou indifférence, ou non coopération d'une des parties.

- - -