

REGULATION ECONOMIQUE ET DEMOCRATIE POLITIQUE : UN POINT DE VUE D'ECONOMISTE

Etienne LEHMANN¹

CRED– Université Panthéon-Assas Paris 2.

12 Place du Panthéon 75 012 Paris Cedex 05

etienne.lehmann@gmail.com

Faut-il que la conduite de la politique monétaire soit confiée à une banque centrale indépendante du pouvoir politique ? Faut-il confier la politique de production et de distribution d'électricité à une société EDF dont le conseil d'administration serait dominé par des actionnaires privés ? Doit-on encourager la concurrence dans le transport ferroviaire ? Voilà un certain nombre de questions montrant toute l'importance qu'a prise aujourd'hui la question de la Régulation Economique dans les débats publics. Au-delà des réponses à ces questions, c'est aussi la manière même dont la Régulation économique se décide qui est devenue un enjeu majeur pour le bon fonctionnement de nos démocraties. Aujourd'hui, la crainte grandit chez beaucoup de nos concitoyens de voir des décisions essentielles être confisquées du débat public par des technocrates lointains. A ce titre, la Régulation de l'Economie est un concept qui peut apparaître difficilement conciliable avec la Démocratie Politique. Le but de cette contribution est d'apporter un regard d'économiste sur ce problème.

Dans cet article, je retiens comme définition de la Régulation Economique l'ensemble des modalités par lesquelles « l'Etat » intervient dans l'Economie. En particulier, je considère comme faisant intégralement partie de la Régulation la fiscalité, les prestations sociales, les privatisations ou l'emploi public. De ce point de vue, j'accorde au terme « Régulation » une signification beaucoup plus générale que la seule régulation des services publics². La question de la Régulation de l'Economie ainsi redéfinie est de déterminer la meilleure combinaison entre interventionnisme de l'Etat et Marché. Par « Marché », j'entends une institution dans laquelle s'opèrent librement des échanges économiques. Par « Etat », j'entends une organisation collective et politique contraignant les actions individuelles des agents économiques. De ce point de vue, ma définition de l'Etat se veut suffisamment large pour englober des entités juridiques aussi différentes que l'Etat central, les collectivités locales ou même des administrations privées telles que les différentes caisses de Sécurité Sociale. L'Etat est donc entendu dans son sens générique et non dans le sens juridique.

Pour organiser mon propos je vais tout d'abord évoquer un certain nombre d'enseignements que nous fournit l'Economie Publique sur la nécessité ou non pour l'Etat d'intervenir dans le fonctionnement de l'Economie. Chacun de ces enseignements constitue

¹ Dans la préparation de cet article, j'ai bénéficié au plus haut point des nombreuses discussions que j'ai échangées avec Martine Lombard. Qu'elle trouve ici le témoignage de ma gratitude. Je tiens également à remercier Jean-Bernard Auby, Christine Halmenschlager, Dominique Meurs, Torsten Persson, Emmanuelle Taugourdeau et Jean-Pierre Taugourdeau. Bien évidemment, je reste seul responsable des opinions émises et des éventuelles erreurs qui subsisteraient.

² Pour une discussion de ce concept, voir, par exemple, Jean-Bernard Auby, 2004, Régulations et droit administratifs, dans *Etudes en l'honneur de Gérard Timsit*, contributions réunies par Nicole Belloubet-Frier, Spyridon Flogaïtis, Pascale Gonod et Etienne Picard, Bruylant

les pièces d'un puzzle dont l'assemblage suggèrera une vision nuancée du problème de la régulation. Nous allons tout d'abord expliquer en quoi un marché « parfait » peut garantir une allocation efficace des ressources (1). Nous verrons ensuite que, puisque dans la réalité les marchés ne fonctionnent pas parfaitement, leurs défaillances peut justifier une intervention circonstanciée de l'Etat. Nous traiterons successivement des défaillances de marchés qu'engendrent la présence d'externalités (2), de biens collectifs (3), de concurrence imparfaite (4), de monopoles naturels (5). Enfin, nous examinerons comment des préoccupations redistributives remettent en cause la nécessité de « *laissez faire* » le marché (6). Nous verrons ensuite que l'Etat n'est pas un agent économique bienveillant qui tombe du ciel. Au contraire, il évolue dans un contexte constitutionnel et institutionnel précis (7). Forts de ces enseignements, je me risquerai alors à donner quelques pistes sur la manière dont devrait être politiquement organisée la régulation de l'Economie (8). En particulier, quels sont les domaines qui doivent être délégués à des autorités de Régulation indépendante, et, lorsque l'on considère que la délégation est jugée nécessaire, comment le faire de façon adéquate ?

1) Une économie de marché parfaite garantit une allocation optimale des ressources

L'Economie normative se donne pour objet de décrire quelle doit être l'allocation optimale des ressources. Il s'agit de déterminer d'une part, qui doit produire quoi et en quelles quantités, et, d'autre part, qui doit consommer quoi et en quelles quantités. Etant donné le nombre d'individus et le nombre de biens (et services) différents qui composent une économie, on se rend immédiatement compte de toute la complexité et de toute la difficulté qu'un tel problème pose. La difficulté tient en particulier à la quantité d'informations nécessaires pour résoudre un tel problème. Il faut non seulement connaître de façon précise l'ensemble des capacités technologiques de chacune des entreprises, mais il faut également connaître les préférences de chaque ménage en matière de consommation.

Que doit donc faire l'Etat pour s'assurer que le fonctionnement de l'Economie aboutisse à une situation optimale ? Une première réponse a été proposée par Adam Smith. Elle a le mérite de la simplicité. Il ne faut rien faire du tout ou plutôt, il faut « *laissez faire* » l'Economie de marché. C'est la fameuse théorie de la *main invisible* selon laquelle, des agents égoïstes ne poursuivant que leurs intérêts personnels voient *in fine* leurs actions parfaitement coordonnées par le fonctionnement des marchés. L'exercice de la formalisation mathématique a été poussé si loin que les économistes parlent aujourd'hui du « premier théorème de l'Economie du Bien-être ». Ce théorème explique que le bon fonctionnement d'une économie parfaitement concurrentielle aboutit à une allocation des ressources telle que l'on ne peut augmenter le bien-être d'un individu sans que cela ne se fasse au détriment d'au moins un autre. En simplifiant quelque peu cet énoncé, cela revient à dire que l'Economie de marché permet de rendre maximale la taille du gâteau que constituent les biens et services produits dans l'Economie et que les agents doivent se partager. Le mieux que l'Etat puisse faire, du moins s'il ne cherche qu'à rendre maximale la « taille du gâteau » que se partagent les agents économiques sans se préoccuper de la répartition de ce gâteau, c'est de *laissez faire* l'Economie de marché.

Les raisons profondes de ce résultat peuvent se comprendre à l'aube du raisonnement marginaliste. Lorsque la concurrence est « pure et parfaite », chaque agent économique se comporte en considérant qu'il est trop petit pour qu'une modification de ses comportements puisse avoir une influence significative sur les niveaux des différents prix d'équilibre. Aussi,

chaque entreprise détermine son plan d'activité de façon à ce que la production d'une unité supplémentaire de bien lui rapporte autant que cela ne lui coûte. Cela se traduit par l'égalité des prix aux coûts « marginaux » de production. Si une telle égalité n'était pas respectée, par exemple parce que le coût marginal de production d'une entreprise serait inférieur au prix auquel elle vend sa production, cette entreprise gagnerait alors à accroître sa production. De manière symétrique, les quantités de biens que les ménages décident de consommer doivent équilibrer la satisfaction marginale qu'ils retirent à consommer une unité supplémentaire de bien avec le prix de ce bien. Aussi, une économie parfaitement concurrentielle se caractérise pour chaque bien par l'égalité des coûts marginaux de production de toutes les entreprises opérantes avec les satisfactions marginales de tous les consommateurs. Or cette propriété est une condition nécessaire (qui est souvent également suffisante) pour caractériser une allocation des ressources économiquement efficace. En effet, il suffit qu'une seule des ces égalités ne soit pas vérifiée pour qu'il existe une réallocation des ressources qui soit bénéfique à chaque agent économique. Si par exemple les coûts marginaux de production de deux entreprises ne sont pas égaux, alors, il est possible d'améliorer le profit de ces deux entreprises en diminuant d'une unité la production de l'entreprise ayant le coût le plus élevé et en augmentant d'une même unité la production de l'entreprise ayant le coût le plus faible.

De cet argument technique, il est essentiel de garder en tête cette idée : si *Laissez faire* la concurrence permettait d'aboutir à une allocation optimale des ressources, c'est parce que ce cadre institutionnel incite chaque agent économique à se comporter d'une manière telle que son action revient à révéler l'information nécessaire pour calculer l'allocation optimale des ressources. En choisissant ses projets de production, chaque entreprise révèle ses coûts marginaux de production. En déterminant son plan de consommation, chaque ménage révèle dans quelle mesure il préfère tel bien plutôt que tel autre. Ce n'est donc pas un argument d'émulation selon lequel la concurrence serait salutaire parce qu'elle induit une saine émulation entre les agents économiques poussant chacun à se « dépasser », mais un argument de révélation d'information à travers les actions économiques qui est ici en jeu.

Il faut toutefois garder à l'esprit que le premier théorème de l'Economie du Bien-être repose sur des hypothèses précises qui sont irréalistes. Que se passe-t-il lorsque ces hypothèses ne sont pas satisfaites ? En général, *laissez faire* les marchés n'aboutit plus à une allocation optimale des ressources. On se retrouve alors dans ce que les économistes appellent les défaillances de marchés (*market failures*) qui requièrent la mise en place d'une régulation adéquate de l'Economie. Examinons comment ces différentes défaillances de marché remettent en cause la désirabilité du *laissez faire* et justifient de ce fait une certaine intervention de l'Etat, c'est à dire une certaine régulation de l'Economie.

2) Le marché ne compense pas naturellement les externalités.

La première forme de défaillance de marché que nous allons considérer concerne les externalités. Pierre Picard désigne les externalités comme des « situations où des décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction ou le profit d'un autre agent, sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribue l'agent pour cette action »³. Une externalité peut être engendrée par des consommateurs ou par des entreprises et peut avoir un effet positif ou négatif sur le bien-être des autres agents.

³ Picard, Pierre, 1987, *Eléments de Microéconomie*, Edition Montchrestien.

Il existe de nombreuses situations mettant en œuvre des externalités. Prenons le cas de la consommation de cigarettes. On s'attend à ce que les fumeurs retirent une certaine satisfaction de la consommation de leurs cigarettes. Mais qu'en est-il de leurs voisins, collègues à qui ils font subir du tabagisme passif ? On voit bien à travers cet exemple qu'il y a alors une externalité négative puisque la consommation de cigarette par un fumeur détériore le bien-être de ses voisins non fumeurs sans que ce dernier effet ne rentre a priori en ligne de compte dans la décision du fumeur de fumer une cigarette. Un autre exemple important tient aux processus de Recherche et Développement⁴ « Lorsqu'une entreprise met au point un nouveau procédé de fabrication, d'autres entreprises sont également susceptibles de bénéficier de ce progrès technique, même si elles le font avec un décalage dans le temps. L'avantage apporté par l'innovation à l'ensemble de l'Economie sera alors bien supérieur » aux gains enregistrés par l'innovateur. Il y a alors une externalité positive.

Pourquoi la présence d'externalités remet-elle en cause la désirabilité du *laissez faire* ? Parce que d'après la théorie économique, le *laissez faire* va aboutir à ce que les gains marginaux que retire *individuellement* chaque agent (les *gains marginaux privés*) soient égaux aux coûts marginaux *privés*. Au contraire, l'optimum social requiert l'égalité des marges *sociales* qui incluent les effets des externalités. Dans le premier exemple, le fumeur va consommer une quantité de cigarette telle que sa satisfaction marginale *personnelle* à consommer une cigarette supplémentaire soit égale au prix de la cigarette. Or l'optimum social demande l'égalité du prix avec la satisfaction marginale du fumeur *moins* le *désagrément marginal* de ses voisins. C'est cette différence en terme de valorisation des activités économiques qui explique la sous optimalité du *laissez faire*. Dans le deuxième exemple, le bien produit est un bien immatériel concernant le savoir et le progrès technique. Lorsqu'une entreprise doit décider du montant de ses investissements en Recherche et Développement, elle ne tient compte que des gains que la recherche peut lui fournir à elle, négligeant les gains pour les autres entreprises. Une économie de *laissez faire* serait alors caractérisée par une trop faible valorisation de la Recherche et Développement, et donc par trop peu d'investissements en Recherche et Développement.

Comment alors réguler l'Economie en présence d'externalités ? En mettant en place des régulations qui permettent à chaque agent d'intégrer les externalités que ses comportements engendrent. La difficulté de l'exercice consiste alors à faire révéler à l'agent économique bénéficiaire (ou victime) d'une externalité la valorisation de cette externalité de manière sincère. On peut distinguer trois types d'instruments : les instruments réglementaires, la fiscalité et l'organisation d'un marché spécifique.

La première possibilité consiste à fixer des quotas ou des interdictions sur le fait de fumer des cigarettes. Pour notre deuxième exemple, elle consiste à obliger les entreprises à assurer un minimum de dépenses en Recherche et Développement en fonction de leur chiffre d'affaires. L'intérêt de cette méthode est qu'elle est très directe. Son inconvénient est qu'elle ne fournit aucune incitation aux individus victimes de l'externalité de révéler sa véritable valeur. Par exemple, interdire la cigarette dans les lieux publics n'incite aucunement les non-fumeurs à révéler de manière sincère combien ils seraient prêts à payer les fumeurs pour que ces derniers ne fument plus dans les lieux publics. On ne dispose alors d'aucun instrument pour juger si cette interdiction est ou non excessive.

La deuxième option consiste à instaurer une taxe spécifique. Dans le cas de la cigarette, cela revient à appliquer le principe du « pollueur - payeur » en mettant en place un impôt indirect spécifique sur le tabac. Pour les externalités positives on mettra en place une

⁴ Cet exemple est tiré littéralement de Picard, Pierre, 1987, *Eléments de Microéconomie*, Edition Montchrestien.

subvention. La logique de l'instrument fiscal consiste alors à distordre les prix afin que le prix d'un bien soit égal à sa valeur sociale et non à sa valeur privée. Par rapport aux instruments dits réglementaires, les instruments fiscaux reposent sur des mécanismes de marché en se contentant de rajouter une information manquante au système des prix. On essaie alors d'apporter une distorsion adéquate au système de prix ce qui perturbe moins le jeu des incitations que fournit une économie de Marché que ne le font les instruments réglementaires.

La troisième méthode est la conséquence d'une remarque formulée par le prix Nobel américain Ronald Coase. Le problème d'externalité n'existe que parce que les non-fumeurs et les fumeurs ne négocient pas de transactions spécifiques, dans lesquelles (par exemple), le non-fumeur compense financièrement le fumeur pour que ce dernier accepte de ne plus fumer. Dans le cas des investissements privés en Recherche et Développement, il faudrait alors que les entreprises désirent utiliser la nouvelle technologie achètent à l'entreprise innovante le droit de le faire. C'est le principe du système des licences et des brevets. On voit alors qu'un tel système est susceptible de rétablir les bonnes incitations en matière de Recherche et Développement. On voit cependant que cette logique semble beaucoup plus difficile à mettre en œuvre dans le premier exemple que dans le second. En effet, comment définir correctement les droits de propriété sur l'air qu'on respire ? Là encore, une bonne régulation nécessite une information (qui est sincèrement victime / bénéficiaire de l'externalité et donc qui doit négocier la compensation) que les agents économiques n'ont pas forcément individuellement intérêt à révéler.

Ainsi, l'existence d'externalités justifie une certaine régulation économique, mais qui est circonstanciée et dont les modalités dépendent du cas considéré.

3) Le marché ne produit pas correctement les biens collectifs.

La deuxième source de défaillance de marché concerne certains biens et services que l'on qualifie de *biens collectifs*. Il s'agit de biens qui peuvent bénéficier simultanément à plusieurs agents. Une fois produits, la consommation de ces biens par certains agents n'entrave pas leur consommation par d'autres agents. Par exemple, la Défense Nationale bénéficie simultanément à tous les individus.

Il se trouve que les mécanismes de marché ne permettent pas une allocation efficace des *biens collectifs*. Par exemple, dans un système de souscription publique où chacun décide du montant qu'il est prêt à consacrer à la production d'un bien collectif, chaque individu n'intègre que les bienfaits qu'il retire personnellement du bien collectif, ignorant l'impact sur ses voisins. Les différents participants au système de souscription seraient alors enclins à se comporter en société comme de véritables passagers clandestins. Un tel mécanisme volontaire aboutit donc à une sous-production du bien collectif. Il est alors souvent beaucoup plus efficace que l'Etat décide directement la quantité de bien collectif qui doit être produite en fixant autoritairement la contribution de chacun. C'est pourquoi les économistes qualifient souvent les *biens collectifs* de *bien publics*⁵. Il est toutefois essentiel de bien percevoir que cette notion est souvent très différente de la notion de *service public*.

En général, les biens collectifs sont des biens produits directement par l'Etat. L'exemple de la Défense Nationale est à ce titre explicite. Je voudrais toutefois souligner que

⁵ On trouve également le terme de *bien non rivaux*.

la soit disante « nouvelle économie » se caractérise par l'émergence de nouveaux biens que je qualifierais d'« intellectuels », reposant essentiellement sur le Savoir⁶. Il en est ainsi des innovations, des ouvrages, des codes génétiques, des enregistrements de disques ou de la conception de romans. Pour tous ces biens, l'essentiel des coûts de production concerne dorénavant la conception intellectuelle du bien et non son support matériel. Or cette conception consiste essentiellement à accroître le Savoir de l'Humanité. Il s'agit par conséquent au sens littéral du terme de *biens collectifs*. Prenons l'exemple d'un logiciel X, qui serait vendu 100€ dans le commerce. Grâce au graveur de CD vendus maintenant avec tous les ordinateurs PC, ce logiciel peut être reproduit sans difficulté (les principales difficultés tiennent au fait que des telles activités sont juridiquement interdites...) modulo la modique somme de 1.5€ pour l'achat d'un CD gravable vierge. Il suffit qu'une seule personne achète une fois le logiciel ! L'essentiel du logiciel est donc effectivement un bien intellectuel collectif.

Aussi, l'argument des biens collectifs me semble d'une portée bien supérieure à ce que l'on pourrait croire à première vue. Reste qu'un grand nombre de biens collectifs sont aujourd'hui produits par le secteur privé en étant protégés de la concurrence par un système de droits de propriété. Mais ces droits de propriété sont de plus en plus facilement contournés par des "cyber-pirates", au point de menacer des secteurs entiers de l'Economie, comme celui de la production musicale. Ceci me pousse à m'interroger sur la viabilité du système actuel qui est entièrement privé, bien que je n'ai pas d'idée très claire sur les alternatives à proposer.

4) La concurrence ne subsiste pas naturellement

Le troisième argument remettant en cause la suprématie du *laissez faire* réside dans la nature de la concurrence. Le premier théorème de l'Economie du bien-être repose sur l'hypothèse d'une concurrence « pure et parfaite » dans laquelle il est nécessaire que chaque agent se considère comme trop petit par rapport à la taille du marché pour que ses choix aient une influence significative sur le système de prix. Or en réalité, l'Economie de marché est sans doute bien mieux décrite par un ensemble d'entreprises produisant un bien spécifique dont elles fixent les prix, chaque bien étant plus ou moins en concurrence avec les autres. Il est donc important de comprendre en quoi un monopole se comporte différemment d'une entreprise en concurrence pure et parfaite. La réponse est que, par rapport à une entreprise en situation de concurrence pure et parfaite, un monopole a intérêt à diminuer sa production afin d'accroître le prix de sa vente. Par ailleurs, *laissez faire* l'Economie de marché signifie souvent laisser les entreprises mettre en place des collusions et des ententes sur les prix, ce qui signifie justement la disparition de la concurrence. Autrement dit, le principe du *laissez faire* s'oppose au bon fonctionnement de la concurrence.

Ces arguments théoriques amènent à une recommandation claire de politique économique. Il faut que l'Etat veille à ce que les entreprises ne se regroupent pour constituer des cartels monopolistiques ou oligopolistiques qui fausseraient la concurrence. Dit autrement, il faut que l'Etat ne *laisse pas faire* l'apparition de monopoles. C'est là l'origine de la législation anti-trust américaine qui a débuté avec le *Sherman Act* en 1890. En Europe, cette

⁶ L'interprétation du Savoir comme bien économique collectif est assez courante, voir par exemple, Mas-Colell, A., Whinston, M. and Green J., 1995, *Microeconomic Theory*, Oxford University Press.

logique est l'un des piliers fondamentaux de la construction européenne depuis le traité de Rome de 1957. Trois remarques me semblent néanmoins devoir être formulées.

Tout d'abord, ainsi que Joseph Schumpeter (1883-1950) l'a souligné, l'innovation et la Recherche et Développement n'ont d'intérêt pour les entreprises privées que si elles engendrent des profits suffisants aux entreprises innovantes. Or, par leur nature même, les innovations engendrent des positions monopolistiques plus ou moins durables et avantageuses selon l'intensité avec laquelle le Droit de la propriété intellectuelle protège les innovateurs de leurs concurrents. En effet, les innovations de produits se concrétisent par l'apparition de biens nouveaux qui ne sont initialement produits que par les seules entreprises qui les ont inventés. Quant aux innovations de procédés, elles permettent de produire un bien préexistant à un moindre coût et donc de chasser les concurrents du marché. La régulation de la concurrence serait alors confrontée au dilemme suivant. Selon une vision de court terme, on devrait lutter contre les monopoles, même lorsqu'ils sont le résultat d'un processus d'innovation. Au contraire si l'on ne regarde que le long terme, on devrait protéger les innovateurs par le biais d'un droit de la propriété intellectuelle très stricte au détriment de l'efficacité économique présente. Cet argument est régulièrement utilisé, l'un des derniers exemples ayant été fourni par les industries pharmaceutiques contre la volonté du gouvernement sud africain d'importer des médicaments génériques contre le SIDA. Je voudrais toutefois le relativiser. Le progrès technique ne peut être issu de la seule Recherche et Développement des entreprises privées. La recherche scientifique, qu'elle soit fondamentale ou appliquée est également un élément indispensable au progrès technique. Or la Recherche produit typiquement du Savoir qui est fondamentalement un *bien collectif*. En tant que tel, le jeu du marché fournit des incitations insuffisantes au secteur privé. Il semble également indispensable que l'Etat investisse fortement dans une recherche scientifique correctement organisée et incitée et que l'Etat mette gratuitement à la disposition du plus grand nombre le produit de cette recherche publique.

La deuxième remarque tient au fait que si les positions monopolistiques sont dans une certaine mesure nuisibles à l'efficacité économique, les positions monopsoniques le sont tout autant. Un monopsonne est un agent économique qui est en situation d'acheteur unique sur un marché. C'est donc l'exact inverse d'un monopole. Les situations de monopsones sont beaucoup moins anecdotiques que l'on pourrait croire. Elles existent notamment dans certains secteurs agricoles et agroalimentaires. Je pense en particulier aux fruits et légumes dont les producteurs font encore trop souvent face à un nombre beaucoup trop restreint de centrales d'achats. De ce point de vue, les fusions dans la grande distribution qui ont eu lieu ces dernières années, telles que le rapprochement entre Carrefour et Promodès ont permis une augmentation des marges des grandes surfaces non seulement au détriment des consommateurs, mais également surtout au détriment des producteurs agricoles.

Ma troisième remarque tient aux processus de privatisation. Développer un environnement concurrentiel, en particulier pour les anciennes économies socialistes « en transition » vers le capitalisme, ne peut se résumer à la seule privatisation des entreprises d'Etat, ainsi que l'a notamment souligné Joseph Stiglitz, père de l'Economie publique moderne, lauréat du prix Nobel et ancien économiste en chef de la Banque Mondiale. Ce défenseur d'une économie de Marché régulée a pu décrire les ravages commis par les recommandations systématiques de privatisation du Fond Monétaire International dans plusieurs pays en voie de développement. La privatisation systématique sans définition préalable de règles de la concurrence a souvent conduit à transformer les monopoles publics préexistants en monopoles privés autonomes et fortement incités à user de tous les moyens pour empêcher l'apparition de concurrents et d'une législation concurrentielle, le cas échéant

par le biais du lobbying voire de la corruption. De telles privatisations vont clairement à l'encontre de l'efficacité économique⁷.

Ainsi, l'Etat a un rôle crucial à jouer pour éviter l'émergence non seulement de positions monopolistiques mais également de positions monopsoniques trop importantes. Toutefois cette politique de la concurrence doit être atténuée, en particulier dans les secteurs d'activité où la Recherche et Développement du secteur privé est une composante importante du progrès technique. Enfin, privatisation et développement de la concurrence ne sont pas des synonymes.

5) L'Etat doit réguler les monopoles naturels

La quatrième source de défaillance de marché réside dans l'existence d'économies d'échelles dans certains secteurs de l'Economie. On parle d'économies d'échelles lorsque les coûts unitaires de production d'une entreprise diminuent avec sa quantité de production. C'est en particulier le cas lorsque les processus de production impliquent des coûts fixes très élevés indépendamment de la quantité produite.

Prenons l'exemple du transport ferroviaire à grande vitesse. La construction des 250 kilomètres du TGV Méditerranée a coûté un peu moins de 4 milliards d'Euros (en 5 ans), alors que par comparaison, le chiffre d'affaires semestriel de l'ensemble du groupe SNCF est évalué à un peu plus de 11 milliards d'Euros au premier semestre 2004. Ces chiffres mettent en évidence le poids essentiel des coûts de construction des lignes de chemin de fer dans la structure des coûts de production de l'ensemble du secteur (c'est à dire la SNCF et Réseau Ferré de France). Or, ces coûts de construction sont identiques, que la ligne TGV Méditerranée soit empruntée par un ou par vingt TGV par jour. Le coût de revient d'un voyage Lyon - Marseille sera par conséquent d'autant plus faible qu'un grand nombre de voyageurs utiliseront le TGV Méditerranée.

Dans ces secteurs de l'Economie où les coûts fixes prennent une telle importance, est-il raisonnable de penser pouvoir organiser une concurrence entre les réseaux ferrés ? La réponse est évidemment négative. Il vaut mieux un monopole sur la gestion et l'entretien du réseau TGV entre Lyon et Marseille plutôt que d'attendre vainement qu'une entreprise privée réinvestisse à nouveau 4 milliards d'euros pour concurrencer Réseau Ferré de France. On fait alors face à ce qu'on appelle un monopole naturel. Réseau Ferré de France est naturellement et inéluctablement en situation de monopole dans la gestion du réseau ferré, parce qu'il n'est pas rentable qu'une autre entreprise « rentre » dans cette activité compte tenu du montant des investissements que cela nécessite. Au-delà de cet exemple, de nombreuses entreprises sont dans une situation analogue de « monopole naturel ». Le problème qui se pose est alors celui de la régulation de ces monopoles.

L'une des particularités de ce problème est que l'on ne saurait juger la rentabilité économique des monopoles naturels à la lumière du seul critère de leur rentabilité financière. La raison est la suivante. La production optimale d'un monopole naturel est assurée lorsque le coût marginal de production est égal à la satisfaction marginale des consommateurs, cette dernière étant égale au prix. C'est ce que l'on appelle le principe de *tarification au coût marginal*. Or lorsque les coûts fixes sont très importants, il est fort possible que cette

⁷ Joseph Stiglitz, 2002, *La Grande Désillusion*, Editions Fayard. Voir en particulier les pages 86 et suivantes.

tarification optimale au coût marginal ne suffise pas à financer les coûts fixes du monopole naturel. L'Etat doit alors intervenir financièrement pour combler ces déficits afin de garantir l'existence d'une activité économique socialement désirable mais qui ne serait pas viable eu égard au seul critère de la rentabilité financière. Appliqué au cas du transport ferroviaire, ceci justifie parfaitement la prise en charge par l'Etat et les collectivités locales d'une grande partie des frais de construction et d'entretien des nouvelles lignes.

Pour concilier à la fois la nécessité d'assurer la pérennité des entreprises en situation de monopole naturel et les bienfaits de la concurrence, la commission européenne a demandé à un certain nombre de monopoles publics de séparer leurs activités entre celles qui peuvent être soumises à la concurrence et celles qui restent caractérisées par des coûts fixes élevés. Dans le cas du transport ferroviaire, cette logique s'est traduite par la création de l'établissement public Réseau Ferré de France qui a dorénavant la charge de la gestion du réseau ferré, au moment où la SNCF voit ses autres activités soumises à la concurrence.

On comprend toutefois que l'intervention de l'Etat dans le financement et le contrôle des monopoles naturels ne peut se faire sans contrepartie. Au contraire, elle doit se faire par le biais d'une contractualisation incitative. En particulier, les subventions de l'Etat doivent être conditionnées à la réalisation d'objectifs spécifiés par exemple en terme de prix de vente, de qualité ou d'accès du service pour les consommateurs. Toutefois, il est assez surprenant de constater que d'un point de vue formel, le problème de la régulation des monopoles se pose de façon assez analogue que le capital de ces entreprises ait une origine essentiellement publique ou privée. Dans tous les cas de figure, le monopole naturel se doit d'être régulé par une contractualisation incitative. Les modalités de cette contractualisation vont toutefois être différentes. Si le monopole naturel est une entreprise publique, l'incitation devra plutôt se concrétiser par le canal des primes et des promotions de carrière des salariés de cette entreprise, et en particulier de leurs dirigeants. Au contraire, si le monopole naturel est confié à une entreprise privée, il s'agit d'un contrat d'objectifs entre l'Etat et les dirigeants de l'entreprise en question qui reposera sur la négociation d'un cahier des charges explicite, réaliste et vérifiable devant un tribunal. Aussi, l'opportunité de privatiser tel ou tel monopole public dépend essentiellement de la structure juridique de l'entreprise et du statut de ces salariés qui permettront le plus facilement la mise en place d'une incitation efficace.

6) L'Economie de marché engendre des inégalités

Le cinquième argument s'opposant au *laissez faire* concerne l'équité. Imaginons qu'on puisse mettre de côté les critiques que nous avons mentionnées ci-dessus à l'égard du *laissez faire*. Plaçons-nous un instant dans une économie imaginaire où il n'y aurait ni externalités, ni bien collectifs, ni ententes monopolistiques ou monopsoniques et ni monopoles naturels. Alors, *laissez faire* l'Economie de marché permet de rendre maximale la taille du gâteau des ressources économiques dégagées par un pays. Mais est-ce que l'Economie de marché permet une répartition équitable de ce gâteau ? L'exemple de l'Economie américaine est à ce titre très parlant. Entre 1979 et 1995, la croissance économique a été en moyenne de 2% par an. Pourtant sur la même période, le salaire moyen n'a augmenté que de 0.2% par an, une fois corrigé des effets de l'inflation. Enfin, les salaires reçus par les 10% de salariés les moins bien payés ont diminué en terme réel au rythme de 1% par an sur la même période. Ces chiffres

suggèrent que la croissance américaine s'est faite au prix du développement des « *working poors* »⁸.

Est-il nécessaire que l'Etat intervienne pour corriger de telles inégalités ? Je voudrais souligner que la réponse à cette question est par essence subjective et arbitraire. Chaque citoyen a sa propre conception sur le degré d'inégalité qui serait supportable par la société. Il s'agit sans doute d'un élément fondamental dans la structuration des clivages politiques. Ma propre conception me conduit toutefois à considérer que de telles inégalités de revenu doivent être corrigées.

L'économiste américain Arthur Okun a eu recours à une métaphore pour décrire le problème de la redistribution telle qu'il se pose à l'économiste. Tout se passe comme si redistribuer les revenus revenait à transporter de l'eau des plus riches vers les plus pauvres, mais en utilisant un seau percé. En effet, pour redistribuer, il faut que l'Etat intervienne. Les instruments sont nombreux, complexes et interdépendants. Cela va du salaire minimum, à l'impôt sur le revenu, en passant par les assurances sociales, les minima sociaux voire même le Droit légal et conventionnel en matière de protection de l'emploi et de licenciement économique. Or ces interventions impliquent des distorsions dans le système des prix et constituent de ce point de vue une entrave au fonctionnement de l'Economie de Marché. Il y a donc une question que seul le politique doit résoudre : combien de seaux d'eau doit-on transporter des plus riches vers les plus pauvres, et donc quelle quantité d'eau accepte-t-on de perdre au nom de la recherche d'une allocation plus juste des ressources ? Mais pour répondre à une telle question, il faut préalablement connaître la taille du trou du seau, et éventuellement, quel autre seau utiliser pour avoir un trou plus petit. Autrement dit, quels sont les instruments de politique économique les plus efficaces pour assurer une bonne redistribution des revenus et quels sont alors les coûts économiques de la redistribution ? Or ces deux dernières questions ne doivent pas être examinées à l'aube de dogmes idéologiques, mais au contraire méritent d'être examinées d'une façon scientifique.

Le développement des enquêtes statistiques a fourni aux économistes des enseignements sur les effets des politiques redistributives. J'en reprendrai deux, qui concernent la réduction des prélèvements obligatoires. La baisse des taux de prélèvement de l'impôt sur le revenu n'aurait probablement que très peu d'effet en terme d'activité économique. Les données suggèrent que les modifications de comportements les plus significatifs concerneraient les stratégies fiscales des ménages à très hauts revenus. En revanche, les politiques d'allègements des charges sociales sur les bas salaires seraient nettement plus incitatives. Les allègements de cotisations patronales menées en 1995 et 1996 semblent avoir créé ou sauvé en France un nombre d'emplois dont l'ordre de grandeur tournerait autour de 400 000. Cela confirme que le coût du travail peu qualifié est un facteur déterminant de l'emploi des personnes peu diplômées. Pour résumer, pour un niveau donné de prélèvement obligatoire, il est sans doute désirable d'accroître les taux d'imposition de l'impôt sur le revenu et d'alléger encore davantage les charges sociales sur les emplois à bas salaires. Une telle réforme fiscale serait non seulement bénéfique en terme de redistribution des revenus, mais également en terme d'efficacité.

Si une telle position peut paraître iconoclaste, c'est que les débats de politiques économiques dans notre pays laissent bien trop souvent la place aux harangues d'idéologues et de politiciens sectaires là où des démarches scientifiques et sincères permettraient un débat politique plus serein et plus constructif. Cela ne signifie pas que la politique redistributive doit

⁸ Ce vocable désigne des personnes occupant effectivement un emploi, mais dont le salaire est insuffisant pour que ces personnes vivent au-delà du seuil de pauvreté.

être entièrement confiée à des experts. Cela signifie qu'il faut séparer le débat sur les objectifs (combien de seaux d'eau faut-il transporter) des débats sur les outils (quel type de seaux est le moins troué). Je crois essentiel que le débat sur les outils doit être mené par des experts, et que la qualité et la transparence de ce débat est une condition indispensable pour que le jeu de la démocratie règle au mieux la question des objectifs.

7) L'Etat n'est pas forcément bienveillant

L'idée que les dirigeants politiques ne sont pas forcément bienveillants est très ancienne et n'est pas propre à la théorie économique. Déjà, dans *l'Esprit des Lois*, Montesquieu soulignait que la vertu était un ressort essentiel de la Démocratie. Toutefois, cette hypothèse a été réintroduite dans la Science Economique par des auteurs tels que les prix Nobel Gary Becker et James Buchanan. En fait, il s'agit là essentiellement d'un prolongement de la théorie économique néo-classique qui suppose que chaque agent se comporte de façon à rendre maximal son bien-être individuel. Les dirigeants politiques sont alors des agents économiques comme les autres, dont on peut étudier l'optimalité des comportements au même titre que des consommateurs ou des producteurs.

L'une des idées qui me semblent les plus intéressantes de cette littérature est la décomposition des conflits d'intérêt structurant la vie politique qu'ont notamment mis en avant Torsten Persson et Guido Tabellini⁹. D'un côté, il y a un conflit d'intérêt horizontal entre les électeurs ayant des préférences hétérogènes. Par exemple, certains électeurs dits « de gauche » sont en faveur des dépenses publiques élevées et d'un Etat fortement redistributif, alors que d'autres électeurs dits « de droite » sont en faveur de baisses d'impôts. Le deuxième conflit d'intérêt oppose cette fois-ci l'ensemble des électeurs à leurs dirigeants politiques. L'objet du conflit concerne la rémunération et l'effort des dirigeants. On retrouve alors un problème d'agence entre des électeurs jouant le rôle de principaux devant inciter leurs élus à agir conformément à leurs souhaits. A la lumière de cette décomposition, on voit que le rôle des élections est alors double : d'une part, révéler quelles sont les préférences politiques des citoyens et quel compromis est le plus à même de satisfaire le plus grand nombre. C'est la résolution du conflit d'intérêt horizontal. D'autre part, les élections ont également pour rôle d'inciter les dirigeants politiques à se conformer au mieux à ce compromis et non à leurs intérêts propres, en réalisant les vertueux et en sanctionnant les autres. C'est la résolution du conflit d'intérêt vertical.

On peut alors se demander si la démocratie politique constitue un système efficace pour répondre à ces objectifs. Un premier groupe d'auteurs autour de Gary Becker constitue l'école de Chicago et répond par l'affirmative. L'argument est que la démocratie engendre une concurrence électorale qui fonctionne comme un marché efficace. L'école de Virginie ou école des choix publics (*Public Choice*) autour de James Buchanan considère plutôt la démocratie politique comme un marché imparfait où les acteurs politiques en place peuvent s'octroyer des rentes de situation. Elle en déduit une forte défiance vis-à-vis de toute intervention de l'Etat. Une troisième démarche, qui a ma très nette préférence consiste à reconnaître l'existence de problèmes d'incitations et à rechercher quelles sont les structures institutionnelles et les règles constitutionnelles qui permettent de les atténuer. Cette voie de recherche dite de la « nouvelle » économie politique connaît actuellement des

⁹ Torsten Persson et Guido Tabellini, 2000, *Political Economics: Explaining economic policy*. MIT Press.

développements féconds avec des auteurs tels que Torsten Persson, Guido Tabellini, Gérard Roland ou Alberto Alésina.

Parmi tous ces travaux, je retiens un article récent¹⁰ dans lequel les auteurs utilisent la théorie économique pour clarifier quels sont les domaines qui doivent rester du ressort des politiques et quels sont les domaines qui doivent être délégués. La réponse tient en différents critères. L'idée que l'on peut retenir est que le gain à déléguer provient du fait que la réputation court-termiste des politiques pourrait être néfaste à la régulation. Le coût à déléguer provient de la difficulté qu'il y a à définir l'objectif de la régulation, que ce soit à cause du caractère multidimensionnel de la mission, à cause de l'interaction avec de nombreux autres domaines de régulation, à cause de l'incertitude que l'on a quant aux effets de la régulation, ou à cause des conflits d'intérêts que cette régulation suscite.

L'argument court-termiste est lié à la notion d'incohérence temporelle qu'ont mis en avant les prix Nobel Fynn Kydland et Edward Prescott. Il y a incohérence temporelle dès lors qu'une différence surgit entre la politique qui est optimale ex-ante et ex-post une action économique. Pour clarifier cette définition, prenons le cas de la politique monétaire. La synthèse néoclassique qui domine la pensée macro-économique depuis les années 70 s'accorde à penser que toutes choses égales par ailleurs, l'activité économique est d'autant plus soutenue (et donc le chômage d'autant plus réduit) que les prix sont élevés par rapport aux salaires nominaux (i.e. aux salaires exprimés en unités monétaires). Or, la valeur de ces salaires dépend des anticipations de prix. Aussi, l'activité économique est d'autant plus élevée que l'inflation effective est importante par rapport à l'inflation anticipée. C'est ce que l'on appelle la relation d'offre de Lucas. Au regard de cette relation, il est tentant d'adopter une politique monétaire laxiste pour accroître l'activité économique en laissant l'inflation augmenter au-delà de l'inflation anticipée. Une telle politique atteindra ses objectifs tant que les agents économiques ne modifieront pas leurs anticipations d'inflation. Cette condition est sans doute acceptable lorsque l'on considère les effets de la politique monétaire à court terme, mais ne l'est certainement plus dès lors que l'on s'intéresse au plus long terme. Aussi, la politique monétaire optimale à court terme est plus accommodante que la politique monétaire optimale à long terme, la fonction de cette dernière se restreignant au contrôle de l'inflation. Or, lorsque la conduite de la politique monétaire est trop directement liée au pouvoir politique, on peut anticiper que les gouvernements abuseront de l'arme monétaire en période préélectorale. Un tel soupçon suffit à faire échouer une politique monétaire anti-inflationniste. C'est tout l'intérêt qu'il y a à déléguer la conduite de la politique monétaire à une banque centrale disposant d'une autonomie d'action.

On pourrait toutefois répliquer *stricto sensu* le même argument à la conduite de la politique fiscale. Pourquoi donc ne pas également confier cette dernière à une autorité indépendante étant la tentation qui peut guetter des gouvernements électoralistes de laisser filer les déficits en période préélectorale afin de satisfaire plus facilement tel ou tel groupe de pression ? La réponse vient du fait qu'il est beaucoup plus facile d'assigner à une banque centrale autonome un objectif de contrôle de l'inflation que de déléguer la conduite de la politique fiscale pour plusieurs raisons.

Premièrement, parce qu'une bonne politique fiscale doit veiller à combiner de nombreux aspects, le contrôle des déficits n'étant que l'un d'entre eux. La tâche est même encore plus compliquée si l'on reconnaît un rôle de stabilisateur aux déficits publics. Cela signifie qu'il faudrait en moyenne être ferme sur le contrôle des déficits, mais autoriser des

¹⁰ Alberto Alesina and Guido Tabellini, 2005, Bureaucrats or Politicians? Mimeo Economic Departments of Harvard and Bocconi Universities.

déficits transitoires pour amortir des ralentissements passagers de la conjoncture économique¹¹.

Deuxièmement, la politique fiscale est l'enjeu de conflits d'intérêt horizontaux dans la société. Alors que la seule façon de réduire l'inflation est d'agir sur le taux de croissance de la masse monétaire, il existe de nombreuses façons de réduire les déficits publics. D'une part, on se souvient que le gouvernement de Romano Prodi avait levé un « impôt Euro » pour que l'Italie puisse se rapprocher des critères de Maastricht au moment du lancement de l'Euro. D'autre part, l'actuel gouvernement français semble préférer une autre stratégie centrée sur la réduction des dépenses publiques. Une troisième voie, qui est très populaire chez les conservateurs américains, consiste à réduire les impôts en laissant filer les déficits publics. Le but est de faire plonger les finances publiques dans une telle abîme que la seule solution pour leurs successeurs est de réduire effectivement les dépenses publiques. Ainsi, on voit qu'au-delà de la poursuite d'un objectif de maîtrise des déficits, il existe des stratégies « de gauche » et des stratégies « de droite » de maîtrise des déficits.

Troisièmement, la politique fiscale est fondamentalement multidimensionnelle. Dans le cadre d'une même stratégie de réduction des déficits par la hausse des impôts. Quels impôts augmenter ? L'impôt sur les successions ? Les impôts locaux ? La CSG ? Les tranches supérieures de l'impôt sur le revenu ? En diminuant les crédits d'impôts qu'engendre la Prime pour l'emploi ? Le choix entre toutes ces options est éminemment politique car il s'agit aussi de décider quelle catégorie de ménages on décide de privilégier au détriment de quelle autre. A ce titre, le choix ultime entre les différentes modalités ne saurait être confié à une autorité indépendante. Toutefois, la qualité du débat politique sur ces questions nécessite au préalable un débat transparent entre experts. Encore une fois, il me semble important de séparer deux questions : d'une part celle des conséquences économiques des différentes options qui est essentiellement du ressort des experts ; d'autre part, celle du choix de qui on décide de privilégier au détriment de qui, qui est du ressort du politique.

Conclusion Quelques principes pour organiser au mieux le débat démocratique sur les régulations économiques

En conclusion de ce panorama, je voudrais insister sur quelques principes qui me tiennent à cœur afin de concilier au mieux l'efficacité de la régulation économique avec la transparence qu'exige la démocratie politique.

1) Il me semble essentiel de distinguer quatre temps dans l'organisation d'une Régulation économique :

- *L'analyse* du dysfonctionnement de l'économie qu'il convient de réguler et des effets que pourraient avoir les différentes modalités de régulation que l'on envisage.
- *La détermination des objectifs* que l'on assigne à la Régulation.
- *La mise en œuvre* de la Régulation,

¹¹ Cette contradiction constitue selon moi la raison profonde expliquant l'échec du Pacte de Stabilité, lorsque l'on interprète celui-ci comme une tentative de réguler au niveau Européen le niveau des déficits publics.

- L'*évaluation* de la Régulation. Cette dernière phase est essentielle étant données les incertitudes que ne sauraient complètement évacuer la phase d'*analyse*. Evaluer ce qui a été fait se révèle alors une technique indispensable pour aider à l'analyse des dysfonctionnements de l'Economie.

Bien que cette distinction puisse être difficile à mettre systématiquement en œuvre étant données les interactions entre les différentes phases, il me semble essentielle que le maximum soit fait pour séparer institutionnellement ces différentes étapes. Dans mon esprit, la question de la délégation de la Régulation à une autorité indépendante ne peut en aucun cas concerner la *détermination des objectifs* qui doit rester une prérogative du jeu démocratique. Au contraire, les phases d'*analyse* et d'*évaluation* gagneraient à pouvoir être menées indépendamment du donneur d'ordre politique ou de l'éventuelle autorité administrative indépendante à qui on délèguerait la *mise en œuvre* de la régulation.

2) Il est hautement souhaitable que les phases d'*analyse* et d'*évaluation* donnent lieu à des débats publics, contradictoires et transparents. Le choix démocratique d'une régulation économique ne peut se faire en ignorant quels sont les effets les plus probables de telle ou telle régulation. La qualité et la transparence des débats d'experts sur ces questions sont donc des préliminaires indispensables au bon fonctionnement d'une démocratie. Pour cela, il me semble indispensable que les capacités d'analyse et de diagnostic ne soient pas monopolisées par un exécutif politique ou par une autorité de régulation indépendante. Pour que la contradiction intervienne, il faut au contraire solliciter des experts indépendants. Dans ce but, il faut donner davantage de reconnaissance et de moyens financiers et humains aux chercheurs universitaires, en particulier pour ceux d'entre eux qui ont fait la preuve de leurs capacités d'analyse grâce à des publications scientifiques reconnues au niveau international. Par ailleurs, il me semble important que des parlementaires, y compris lorsqu'ils appartiennent à des groupes minoritaires, puissent avoir les moyens financiers et humains de solliciter des experts, que ceux-ci proviennent du milieu administratif ou du milieu académique.

3) Lorsque l'on décide de confier la mise en œuvre d'une régulation à une « institution » indépendante, cela doit se faire en lui assignant des objectifs précis, au regard desquels cette institution doit rendre des comptes à intervalles réguliers. On ne saurait déléguer que la *mise en œuvre* de la régulation, le pouvoir politique ne devant pas sacrifier son rôle de *détermination des objectifs*. Cela implique que la détermination puisse être révisés à intervalles réguliers. En effet, il serait illusoire et péremptoire de croire que l'on puisse rendre la qualité de la phase d'*analyse* telle que plus aucune incertitude ne subsisterait.

Pour illustrer ce dernier propos, je vais prendre l'exemple emblématique de la politique monétaire. J'ai tout lieu de penser aujourd'hui qu'assigner à la Banque Centrale Européenne le seul objectif de contrôle de l'inflation est une bonne chose. Mais je trouve tout à fait légitime, d'une part que l'on puisse demander au gouverneur de la BCE de rendre compte de son action devant le Parlement Européen, mettons une fois par an ; d'autre part, que tous les cinq ans, un débat sanctionné par un vote se déroule au Parlement Européen permettant de renouveler la définition des objectifs que doit poursuivre la BCE. De ce point de vue je trouve préférable que l'objectif de maintien de l'inflation dans la zone Euro à moins de 2% par an soit le résultat d'un vote quinquennal du Parlement Européen, plutôt qu'il soit gravé dans le marbre d'un quelconque traité constitutionnel.