

Économie publique : développements récents

Présentation générale

La plupart des articles réunis dans ce dossier avaient fait l'objet d'une présentation dans une version préliminaire lors des journées que l'Association Française de Sciences Economique avait organisées à Marseille sur le thème de l'économie publique les 18 et 19 mai 2000. Le comité scientifique de ces journées était présidé par Louis-André Gérard-Varet, directeur d'études à l'EHESS. Pour un grand nombre des participants, c'est à cette occasion qu'ils apprirent la maladie qui l'avait frappé. Pour beaucoup, ce fut la dernière fois qu'ils le rencontrèrent. Louis-André est décédé le 31 janvier 2001 après une lutte acharnée contre la maladie. Depuis, de nombreux hommages lui ont été rendus par ses collègues et amis. Les journées "Economie publique" sont devenues les journées "Louis André Gérard-Varet" et se déroulent désormais annuellement à Marseille. Avec le recul, on réalise aujourd'hui la place importante qu'il occupait à Marseille où il avait développé le GREQAM et créé l'IDEP, au sein de la science économique dont il avait présidé l'Association Française et dans la communauté scientifique internationale. Tous ceux qui l'ont connu se souviennent de sa passion de la recherche économique, de son extraordinaire dévouement au service des institutions universitaires, de sa curiosité intellectuelle, de son rayonnement scientifique et surtout de son sens du bien commun. Lui qui avait consacré une partie de ses travaux au "free riding" avait un comportement qui en était à l'opposé, guidé par l'intérêt général, qu'il s'agisse de celui des organismes qu'il dirigeait, de celui de l'université française ou de celui de la recherche dans son sens le plus noble. Ses proches et ses amis garderont toujours dans leur mémoire le souvenir de l'homme qu'il était, de son humour, de l'attention qu'il portait aux autres. Ce numéro spécial d'*Économie et Prévision* lui est dédié.

Parmi les centres d'intérêt de Louis-André, l'*économie publique* figurait au tout premier plan. Il avait créé un Institut d'économie publique et une revue spécialisée dans ce domaine. Cette discipline a beaucoup évolué depuis une vingtaine d'années, accompagnant ou parfois précédant les changements institutionnels qui ont marqué dans la période récente les formes d'intervention publique. La reconnaissance des phénomènes d'asymétrie d'information dans les relations entre les autorités de tutelle et les agents qu'elles sont chargées de superviser fut un élément déterminant de l'évolution de l'analyse théorique de l'État⁽¹⁾. Elle fut probablement à l'origine de nombreux changements dans les modes concrets de son action. La gestion publique directe a régressé, la mise en concurrence a progressé, la régulation par des autorités indépendantes s'est substituée à la gestion de monopoles publics dans un grand nombre de secteurs. Les travaux théoriques sur les incitations (Baron et Myerson, 1982 ; Laffont et Tirole, 1993) ou sur les enchères (inspirés par l'article fondateur de Vickrey (1961)) comme les travaux sur la pratique de la régulation (cf. le recueil de Joskow, 2000) ont permis de mieux définir les politiques à mener dans les secteurs relevant autrefois des monopoles naturels publics.

(1) Dans ce domaine, les travaux de C. d'Aspremont et L.-A. Gérard-Varet (1979) ont joué un rôle essentiel.

Cette évolution de l'action publique s'est, par ailleurs, accompagnée d'une diversification des niveaux d'intervention, les pouvoirs accordés aux collectivités locales par les lois de décentralisation ayant créé des niveaux infra-nationaux de décision alors que le développement de l'Union Européenne conduisait à l'émergence d'un niveau supranational de la décision publique⁽²⁾. L'articulation des décisions prises aux différents niveaux de l'intervention publique est devenue un enjeu essentiel. La compréhension des relations de concurrence et de complémentarité entre ces décideurs suppose une analyse complexe des interdépendances tenant compte des asymétries d'information et de la nécessité de réaliser des arbitrages entre critères d'efficacité et d'équité. Par ailleurs, le champ de l'action publique s'est diversifié. Des domaines comme la protection de l'environnement sont devenus prépondérants. Ils relèvent aussi bien d'une gouvernance mondiale pour les biens collectifs planétaires que sont le climat ou le réchauffement de la terre qu'une gestion locale pour les pollutions aux effets géographiquement limités. On conçoit immédiatement que les politiques publiques doivent résoudre des questions de passager clandestin mais aussi s'inscrire dans le cadre d'une articulation optimale entre les divers niveaux de décision. Les accords de Kyoto vont en ce sens (cf. Guesnerie, 2003).

Enfin, la façon de penser l'action publique a elle-même beaucoup changé. La théorie normative, qui fait de la maximisation du surplus collectif ou des critères parétiens d'allocation optimale des ressources l'objectif principal de l'État, reste une référence fondamentale. Mais l'approche positive de l'économie politique qui tient compte, de façon plus réaliste, du comportement concret des hommes politiques et des fonctionnaires, de l'action des groupes de pression ou des modalités des élections, a pris une place de plus en plus importante dans la réflexion. Les travaux précurseurs de l'école de Chicago (Stigler, Becker) ou de celle de Virginie (Tullock, Tollison) ont été approfondis à la lumière des développements récents de la théorie des incitations. Une nouvelle approche de la captation de la régulation et des choix institutionnels par les décideurs politiques est en cours d'émergence (cf. Laffont, 2000a, 2000b). L'analyse de la fiscalité se développe ainsi à la fois dans le cadre de la théorie de la taxation optimale (cf. Mirrlees, 1986) et dans celui d'une approche relevant de l'économie politique, les choix de l'État tenant compte des majorités susceptibles de les soutenir (cf. Romer, 1975).

L'économie publique est ainsi aujourd'hui un champ d'analyse très diversifié. Ce numéro d'*Économie et Prévision* reflète bien les préoccupations actuelles du domaine et la grande actualité des enjeux économiques sous-jacents. Il réunit dix contributions que l'on peut regrouper en quatre thèmes :

- les politiques fiscales,
- les politiques de l'environnement,
- économie publique et concurrence,
- économie politique et décision publique.

(2) Sur cette question aussi, les travaux de L.-A. Gérard-Varet ont joué un rôle important. Cf. Gérard-Varet et Mougeot (2001).

Les politiques fiscales

En ce qui concerne la fiscalité, trois articles abordent plus précisément la question des interactions entre les choix des modalités de taxation de décideurs publics différents. L'article de J.F Richard, H. Tulkens et M. Verdonck, *Dynamique des interactions fiscales entre les communes belges : 1984-1997*, propose une analyse économétrique dynamique de deux types d'impôts prélevés par les communes : les additionnels à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IPP) et les additionnels au précompte immobilier (Pr. I). À partir d'un panel des 589 communes de Belgique suivies pendant 15 ans, les auteurs s'interrogent sur l'influence que les décisions fiscales d'une autorité indépendante subit de la part des autorités voisines. Les deux formes de cette interdépendance sont la *concurrence fiscale* (pour éviter la mobilité géographique des assiettes) et le *mimétisme fiscal* (pour éviter la sanction électorale). La concurrence fiscale apparaît comme le résultat d'un jeu coopératif entre les autorités fiscales alors que le mimétisme relève de la concurrence par comparaison. J.-F Richard, H. Tulkens et M. Verdonck critiquent les modèles statiques d'interaction fiscale et spécifient un modèle dynamique rendant compte des temps d'ajustement. Leur principal résultat est la mise en évidence d'une concurrence fiscale entre les communes belges en matière d'IPP et de Pr I, mais d'une ampleur trop limitée pour constituer un obstacle à la mise en œuvre de politiques de décentralisation fiscale. Un intérêt de leur étude est également de montrer la lenteur de l'ajustement à la valeur désirée (en moyenne 10% par an pour l'IPP et 6% pour le Pr I).

Ce thème de la concurrence fiscale est aussi abordé par E. Bretin, S. Guimbert et Th. Madiès dans leur article *La concurrence fiscale sur le bénéfice des entreprises*. Le but de cette contribution est de dresser un inventaire approfondi de la réalité de la concurrence fiscale entre pays européens en matière de taxation sur le bénéfice des entreprises et de la mesure de son importance dans la pratique. Ils présentent dans un premier temps les principaux résultats concernant les modèles de taxation optimale des sociétés, plus particulièrement l'approche récente inspirée par la nouvelle économie géographique, ainsi que les distorsions que génère cet impôt en économie ouverte, plus spécialement du fait du comportement de transfert des firmes multinationales. Passant à la description de la pratique européenne qui révèle une grande disparité fiscale, ils montrent que le classement des pays européens en matière de fiscalité des bénéfices dépend fortement de l'indicateur de dispersion retenu. En d'autres mots, bien que la concurrence et l'optimisation fiscale existent incontestablement au niveau européen, il ne faut pas en surestimer l'ampleur.

L'intuition des modèles de concurrence fiscale traditionnels prévoyant la chute des impôts locaux n'est toujours pas conforme à l'observation. L'approche fondée sur les modèles *de concurrence par comparaison* fournit un éclairage complémentaire. Les gouvernements locaux tiennent compte des performances réalisées par les élus voisins, ce qui engendre des comportements de *mimétisme fiscal* qui peuvent conduire à des taxes élevées. L'article de L.-P Feld, J.-M Josselin et Y. Rocaboy, *Le mimétisme fiscal : une application aux régions françaises*, analyse ce phénomène fondé sur la comparaison par les électeurs des politiques menées dans leur collectivité avec celles des collectivités voisines. L'évaluation de l'efficacité relative des politiques conduit à un contrôle potentiel qui incite les élus à s'imiter. Les auteurs illustrent ce phénomène par un modèle théorique simple de type principal agent à deux régions, puis se livrent à une estimation de la détermination de différents taux de taxe locale (habitation, taxe professionnelle, foncier bâti et non-bâti) dans les 22 régions françaises, en incluant un effet externe. Leurs résultats confirment l'incidence non négligeable de ces effets mimétiques et donc l'explication des comportements par le marché politique.

Les politiques de l'environnement

Dans la lutte contre l'effet de serre, le Protocole de Kyoto prévoit la mise en œuvre d'un marché de permis d'émission négociables conduisant à un contrôle efficace en théorie du niveau général de pollution. Cependant, le coût de la dépollution est largement inconnu du régulateur public et peut conduire à une instabilité du prix du permis et à des pertes de bien-être, lorsque la prévision de ces coûts s'avère fautive. Dans leur article, *Combinaison des instruments prix et quantités dans le cas de l'effet de serre*, B. Cournède et S. Gastaldo étudient ainsi les propriétés d'un instrument plus souple de permis consistant à autoriser le dépassement, moyennant une taxe, et inversement une subvention en cas de sous-utilisation du permis, ce qui revient à fixer à ce dernier des prix plancher et plafond. Ils cherchent alors les valeurs des taux respectifs qui rendent le coût collectif de la pollution minimal. Ils illustrent analytiquement les propriétés de l'instrument dans le cas d'une spécification linéaire. Cet instrument plus flexible devrait permettre de mieux concilier les objectifs de lutte contre la pollution diffuse et de protection de la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence.

L'introduction des marchés de permis pose de nombreuses autres questions. Ainsi P.-A. Jouvét, Ph. Michel et J.-P. Vidal, dans leur article *"Effets des permis de pollution sur l'accumulation du capital dans le cadre des modèles à générations imbriquées"*, s'intéressent à cette question sous l'angle macro-économique et dynamique de long terme, cohérent avec la recherche d'un développement durable. Ils utilisent dans ce but une version du modèle de croissance à générations imbriquées incluant un actif supplémentaire, les "permis de pollution", entrant en compétition avec le capital physique dans l'utilisation de l'épargne des consommateurs et donc susceptible de ralentir la croissance. Ces permis sont fabriqués en quantité donnée, par la puissance publique, et vendus aux consommateurs. Ces derniers les louent aux entreprises qui les utilisent comme *input* de production. Un résultat intéressant de leur modèle est que l'effet de l'introduction de permis sur l'accumulation du capital et la production à long terme n'est pas systématiquement dépressif : il peut être bénéfique si l'élasticité de substitution entre les facteurs de production n'est pas trop forte.

R. Kast et S. Luchini s'intéressent enfin à un problème lié à l'évaluation contingente⁽³⁾ qui joue un rôle crucial en matière d'environnement. Dans *Calcul économique et incertitude socio-politique, une procédure d'évaluation des projets publics*, ils examinent la mise en œuvre d'un projet public destiné à fournir un service collectif qui par nature n'est pas valorisé par un marché et se trouve porteur par là-même du risque socio-politique de voir le public en refuser son usage. Ils proposent une procédure d'évaluation en deux étapes prenant en compte les divers aspects économiques et socio-politiques. Dans un premier temps, une méthode d'évaluation contingente est utilisée pour quantifier la valeur pour la collectivité du projet. Le décideur public est supposé se livrer alors à une procédure expérimentale s'inspirant de l'esprit de la théorie des options réelles pour en valoriser le risque de rejet par les usagers. Le projet ne serait réalisé que si sa valeur, nette du risque, était supérieure à son coût.

(3) Révélation de la disponibilité à payer pour la disposition d'un bien non marchand par les utilisateurs potentiels, à l'aide d'un questionnaire.

Économie publique et concurrence

La concurrence fiscale peut provenir de plusieurs sources. En premier lieu, les décideurs publics sont amenés à mettre en concurrence leurs fournisseurs dans le cadre des procédures d'appels d'offres retenues pour les Marchés Publics. En second lieu, ils peuvent être conduits à retenir des procédures de concurrence pour le marché pour mettre aux enchères le droit de servir la demande dans certains secteurs⁽⁴⁾. Il s'agit dans les deux cas de s'interroger sur la meilleure procédure.

Dans son article, *La procédure de passation des marchés publics : contrat à prix fixe renégociable par des avenants ou contrat incitatif*, F. Maréchal compare deux mécanismes de passation. Le Code français de marchés publics autorise, dans la mise en concurrence de contrats à prix fixes, la possibilité de renégocier ultérieurement des avenants sur la base d'événements non pris en compte dans le contrat. Cette possibilité incite les entreprises à réduire trop leur offre, dans l'espoir de compenser ultérieurement la perte susceptible d'être enregistrée *ex post*. Or ce type de comportement est condamné comme "prédateur" par le Conseil de la Concurrence. F. Maréchal examine ce problème en comparant formellement les contrats à prix fixe renégociables et les contrats incitatifs, particulièrement la forme linéaire en usage aux États-Unis consistant à indemniser une fraction de la perte se réalisant *ex post*. Une conclusion notable est que la procédure renégociable doit toujours être préférée par l'acheteur si le risque d'un événement *a posteriori* défavorable est suffisamment élevé.

La mise en concurrence imposée par le Traité de l'Union Européenne des entreprises de réseau, comme les transports, l'électricité, la poste, ..., pose de délicats problèmes dans une perspective d'équité, à savoir que tous les usagers potentiels doivent avoir accès au service et ceci de manière non discriminatoire. C'est cette obligation de service universel qui est étudiée par P. Choné, L. Flochel et A. Perrot, dans leur article *Obligations de service universel et concurrence dans les réseaux*. Ils comparent, du point de vue du surplus collectif, les organisations polaires du marché que sont d'un côté le monopole régulé où est imposée l'obligation de service universel, prototype du fonctionnement à la française, et d'autre part l'ouverture à la concurrence et le choix pour un opérateur de ne pas servir les segments non rentables du marché, moyennant le paiement d'une taxe. La solution dominante dépend principalement du niveau de cette taxe.

Économie politique de la décision publique

Les deux articles consacrés à ce thème proposent des approches très différentes de la question de la compétition électorale. Dans son article *Compétition électorale et impôt négatif : la trappe informationnelle à inactivité*, K. Van der Straeten propose un modèle théorique s'inscrivant dans la lignée des approches initiées par Romer (1975). Il est connu que les politiques de redistribution peuvent provoquer un effet pervers de "trappe à inactivité". En effet, des indemnités de chômage trop généreuses ont un effet désincitatif sur le travail et le montant élevé des taxes sur le revenu nécessaires pour financer ces indemnités joue dans le même sens sur les travailleurs. Dans sa contribution, K. Van der Straeten explore un aspect particulier de ce mécanisme qui passe par une asymétrie d'information sur les aptitudes au travail des individus dans un cadre d'économie politique. Le gouvernement taxe à un certain taux les travailleurs et redistribue le montant forfaitairement à tous les agents. Si on suppose que l'information sur les

(4) cf. M. Mougeot (2002).

sans-emploi est nettement moins précise que celle sur les travailleurs, alors cette asymétrie peut générer une vision pessimiste sur les compétences des premiers et par là même un niveau de taxes et de subventions –donc un niveau d’inactivité– plus élevé que dans le cas où les aptitudes de tous les agents sont connues parfaitement.

Dans “*Préférences révélées, bien public local et électeur médian : tests sur données françaises*”, M. Baudry, M. Leprince et C. Moreau proposent un test, non paramétrique puis paramétrique, du modèle de l’électeur médian sur des données communales en France, en s’appuyant sur les méthodes de Varian (1982, 1990). La théorie de l’électeur médian repose sur l’idée que le décideur public se comporte comme s’il maximisait l’utilité de l’agent décisif lors d’une élection. Les auteurs présentent tout d’abord leur méthode transposant le test non paramétrique associé à l’axiome généralisé de préférences révélées (GARP) au modèle de l’électeur médian dans le choix d’un bien public local. L’application aux données françaises des 850 communes de plus de 10 000 habitants permet de conclure à une bonne adéquation au modèle de l’électeur médian des niveaux offerts de bien public local par les villes françaises. La seconde partie repose sur l’utilisation d’un test paramétrique et conforte ce résultat. Compte tenu des indices élevés d’efficacité calculés par les auteurs, c’est bien la demande de cet électeur qui détermine l’offre de biens publics locaux dans les communes de plus de 10 000 habitants.

Par leur diversité, tant thématique que méthodologique, ces articles montrent la variété des travaux des économistes dans le domaine de l’économie publique. Ils constituent aussi des contributions non négligeables au débat sur des questions aussi importantes que l’interdépendance fiscale, le protocole de Kyoto, la mise en concurrence dans le secteur public ou l’influence des facteurs électoraux sur la décision publique.

Michel Mougeot

**Crese,
Université de Besançon**

Pierre Malgrange

**Cepremap et Direction
de la Prévision**

Bibliographie

- D'Aspremont C. et Gérard-Varet L.-A. (1979).** Incentives and Incomplete Information, *Journal of Public Economics*, 11, pp. 25-45.
- Baron D. et Myerson R. (1982).** Regulating a Monopolist with Unknown Costs, *Econometrica*, 50, pp. 911-930.
- Gérard-Varet L.-A. et Mougeot M. (2001).** L'Etat et l'Aménagement du Territoire, in J.L. Guigou, D. Partenay, L.A. Gérard-Varet, M. Mougeot, A. Lipietz, *Aménagement du territoire*, Paris, la Documentation française, pp. 45-110.
- Guesnerie R. (2003).** *Kyoto et l'économie de l'effet de serre*. Paris, la documentation française.
- Joskow P. (ed.) (2000).** *Economic Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar
- Laffont J.-J. (2000a).** *Incentives and Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Laffont, J.-J. (2000b).** Information et économie publique, *Économie et Prévision*, 145, pp. 107-115.
- Laffont J.-J et Tirole J. (1993).** *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT press.
- Mirrlees J. (1986).** The Theory of Optimal Taxation, in K.J Arrow and M.P. Intriligator (eds). *Handbook of Mathematical Economics*, Amsterdam, North Holland
- Mougeot M. (2002).** Enchères, gestion publique et concurrence pour le marché, in E. Cohen et M. Mougeot, *Enchères et action publique*, Paris, la Documentation française, pp. 25-142.
- Romer T. (1975).** Individual welfare, majority voting and the properties of a linear income tax, *Journal of Public Economics*, 4, pp. 163-1985.
- Varian H. (1982).** The non parametric approach to demand analysis, *Econometrica*, 50, pp. 945-973.
- Varian H. (1990).** Goodness of fit in optimizing models, *Journal of Economics*, 46, pp. 125-140.
- Vickrey W. (1961).** Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders, *Journal of Finance*, 16, pp. 8-37.