

Dans quel Etat sommes-nous ?

David Martimort

Université de Toulouse, IDEI-GREMAQ
et Institut Universitaire de France.


10 Décembre 2004





INSTITUT
D'ÉCONOMIE
INDUSTRIELLE

L' « Etat » : Une institution déjà millénaire


- ✘ Mésopotamie / Chine / Rome / etc.
- ✘ Des civilisations qui ne purent émerger / exister / perdurer que grâce à un « Etat efficace ».
 - Ordre / sécurité / respect des droits de propriétés et des lois.

- 
- ✘ Pourtant force est de constater que le 20^{ème} siècle a suscité une certaine défiance vis-à-vis de l'Etat.
 - ✘ Cette défiance a de multiples origines
 - Ses excès totalitaires, fruits d'un pouvoir excessif et centralisé, dont le 20ème siècle a tant souffert.
 - Ses incapacités parfois structurelles à accomplir les fonctions qui lui sont traditionnellement dévolues.
 - **Exemple 1** : Economies en voie de développement (World Bank Report 1997)
 - **Exemple 2** : Rapports Fauroux / Thélot / etc.


- 
- ✘ Cette défiance a nourri un vif débat intellectuel entre économistes ; débat parfois savoureux, quelquefois excessif.
 - Controverse Hayek-Lange des années 30.
 - « Libertarianisme » remettant en cause les fonctions fondamentales de l'Etat (battre monnaie par exemple) et les soumettant à libre concurrence.

- 
- ✘ Plus prosaïquement, cette défiance a amené les décideurs politiques à redéfinir les contours de l'Etat.
 - Vague de privatisations sans précédent dans le monde entier et dans l'ensemble des secteurs d'intervention publique traditionnels (G.B., France, PVD, économies en transitions, etc.)
 - Recours à de nouvelles formes de partenariat public-privé,
 - Définition du « consensus de Washington » (FMI, World Bank) = doctrine pour le développement (Williamson)

 - ✘ Ce mouvement a très certainement été renforcé par la chute du mur de Berlin et l'ouverture de la Chine vers des formes de fonctionnement plus capitalistes.

- 
- ✘ Mettons toutefois les idéologies de côté. La question fondamentale n'est pas, selon moi, de savoir comment aller vers « le Moins ou le Plus d'Etat », mais plutôt, comment aller vers le « Mieux d'Etat ».
 - ✘ Les deux dimensions fondamentales à l'aune desquelles nous devons juger l'Etat et ses performances :
 - « Scope versus Strength » : Fukuyama (2004)
 - Séparation des pouvoirs : « Checks and Balances »
 - Capacité d'« enforcement » / d'engagement.

Exemple : les E.U.

- 
- Cette grille permet de mieux comprendre certains classements (Corruption Perception Index, International Country Risk Guide Numbers) qui jugent ou prétendent juger la « qualité d'un Etat ».
 - Cette grille permet aussi de comprendre les difficultés qu'il y a à réaliser les « mécanos institutionnels » que constituent la création ex nihilo (ou presque) d'Etats en Irak ou en Afghanistan : Fukuyama (encore).

La réponse théorique d'un économiste : La Théorie des Incitations

- ✘ Eclaire les définitions de « Scope / Strength »
- ✘ Propose quelques pistes de réflexion sur ce que doit être le « mécano institutionnel » conduisant à la définition d'un « Mieux d'Etat ».

Le Plan de l'Exposé

1

Une vision normative de l'Etat

- Le monde du premier rang
- Le problème d'information : les incitations des acteurs privés.

2

Application : Le « Théorème d'Equivalence »

3

L'Etat imparfait : Les incitations des acteurs publics

- « Scope » : Le risque de capture
- « Strength » : La capacité d'engagement limité.



1

Une vision normative de l'Etat



Quels Objectifs pour l'Etat ?

- ✘ Maximisation du « bien-être social »...

Quelle conception a-t-on du « bien-être social »
et de sa maximisation ?

Comment peut-on agréger les préférences individuelles
afin d'obtenir une décision collective ?



Quelle est l'information nécessaire à la réalisation
d'une telle agrégation ?

Vers quelle vision de l'Etat nous entraînent alors
les réponses à ces questions ?

Une Vision Normative

- ✗ La notion d'optimum de Pareto peut nous aider à déterminer la « frontière des possibles » : Une allocation est Pareto-optimale si l'on ne peut pas améliorer l'utilité d'un agent sans réduire celle d'un autre.

Problèmes :

- ✗ multiplicité  Quel optimum choisir ?
- ✗ générations futures  Sont-elles représentées ?
Quelle est alors la notion de l'Etat qui s'impose ?
Exemple : réchauffement climatique, gaspillage des ressources non-renouvelables



Plus généralement, nous devons nous poser la question fondamentale suivante :


- ✘ Comment bâtir une notion d'intérêt général à partir des intérêts individuels ?
 - On sait par exemple depuis Condorcet que la règle de majorité simple ne permet pas de construire des préférences sociales « transitives ».
 - Le Théorème d'Arrow et la théorie des choix sociaux poussent ce résultat encore plus loin.

Le Théorème d'Arrow montre qu'il n'est jamais possible de trouver des préférences sociales qui respectent les préférences individuelles, qui soient définies sur des domaines assez « riches » et qui ne soient pas aussi dictatoriales.




Problème d'agrégation des préférences est encore plus complexe si l'on suppose que les agents ont des *informations privées* quant à leurs préférences.

- ✘ Gibbard (73) – Satterthwaite (75) : Toute procédure de choix collectif à domaine universel non-dictatoriale est manipulable.



✘ Ce résultat amène à définir la notion de *Mécanismes Incitatifs* (sur des domaines restreints)

- **But** : inciter les agents à révéler leurs préférences.
 - requiert un concept d'équilibre pour décrire les interactions entre ces agents.
- La notion d'« interim-efficacité » remplace alors celle d'optimum de Pareto : prise en compte des contraintes incitatives.
- Le **Principe de Révélation** (Green et Laffont (1997)) permet la caractérisation des allocations réalisables (satisfaisant les contraintes incitatives).
- On peut alors procéder à une optimisation et caractériser les mécanismes « interim efficaces ».



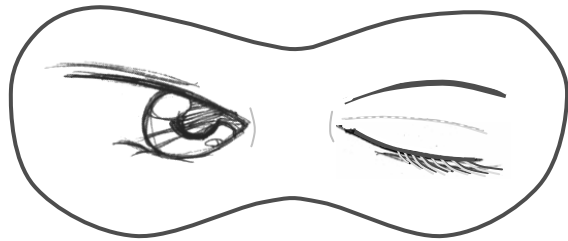
La prise en compte des contraintes informationnelles remet en cause quelques principes de base :

✘ La règle de Lindahl-Samuelson est modifiée

Coût marginal de production du bien public = $\sum_{i=1}^n$ utilités marginales « virtuelles » i

↑
incorporent la distribution des poids sociaux

(Laffont et Martimort (1999), Ledyard-Palfrey (1999))




- ✘ Dans cette approche, le rôle de la puissance publique consiste alors à proposer / mettre en œuvre le mécanisme incitatif. Cet aspect du problème est complexe : c'est ce que les théoriciens appellent « l'implémentation »
 - Trouver les mécanismes qui, en pratique, fonctionnent (procédures de votes, taxes, prix de Lindahl personnalisés non-manipulables).



2

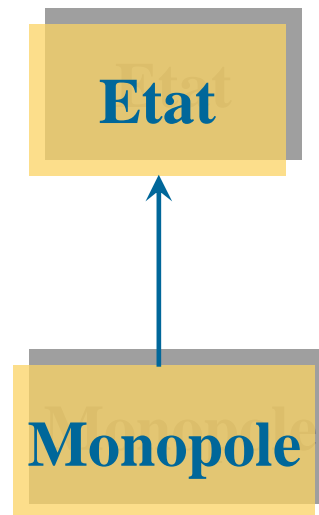
Application :

Le "Théorème d'Equivalence"



Intéressons nous maintenant à l'aspect offre, c'est-à-dire aux relations entre l'Etat et les entreprises (publiques ou privées) fournissant biens publics / biens de consommation privée.

Régulation des monopoles naturels (Laffont et Tirole (1993))



- ✘ Idéalement (politique de premier rang) :
prix = coût marginal \oplus remboursement forfaitaire des coûts fixes
- ✘ L'absence de remboursements forfaitaires conduit bien sur à des règles de second-rang : Prix de Ramsey-Boiteux.



En réalité les réglementations traditionnelles s'avèrent dans la pratique inadaptées :

- ✘ **Exemple** : « juste retour sur l'investissement » : distorsions dans les choix d'investissement.
- ✘ « Cost-plus » : remboursement des coûts qui détruit toute incitation à les réduire.



Origines de ces Problèmes :

L'entreprise détient des informations privées

- ✘ Sélection adverse : information sur les coûts / demande
- ✘ Risque moral : information sur les choix technologiques.

Réponse : La régulation doit être **INCITATIVE**

Laffont et Tirole (1993), Laffont et Tirole (2000).

Quelques leçons de cette approche

- × Il existe ici encore un arbitrage
EFFICACITE / RENTES INFORMATIONNELLES

- × Rentes sont socialement coûteuses (mais sont aussi parfois une incitation à l'investissement).

- × Politique de second-rang

$$\text{Prix} = \text{« coût marginal virtuel »} > \text{coût marginal}$$

- × **Implémentation :**

Règles de remboursements des coûts = Menu d'options.



Replaçons ces résultats dans le débat sur la frontière entre secteurs public et privé :

✘ Sappington et Stiglitz (1987) :

- Décision de produire soi-même ou de faire produire = Problème de délégation entre un principal (l'Etat) et un agent (le secteur privé) : **RISQUE MORAL**
- Dans quelle mesure cette délégation est-elle sans coût ?



Ensemble d'hypothèses bien connues (Laffont et Martimort (2002), Martimort (2004))

- ✘ Contrat de délégation suffisamment « complet » (ex ante)
- ✘ Neutralité vis-à-vis du risque de l'agent

Théorème d'Equivalence \Leftrightarrow Délégation à coût nul

Interprétations « anglo-saxonne » / « française ».



Bien entendu les hypothèses soutenant le théorème sont très restrictives

- ✘ Incomplétude des contrats (ex post)
- ✘ Aversion au risque des firmes privées / contraintes de responsabilité limitée
- ✘ Pas d'avantages comparatifs d'un secteur sur l'autre.

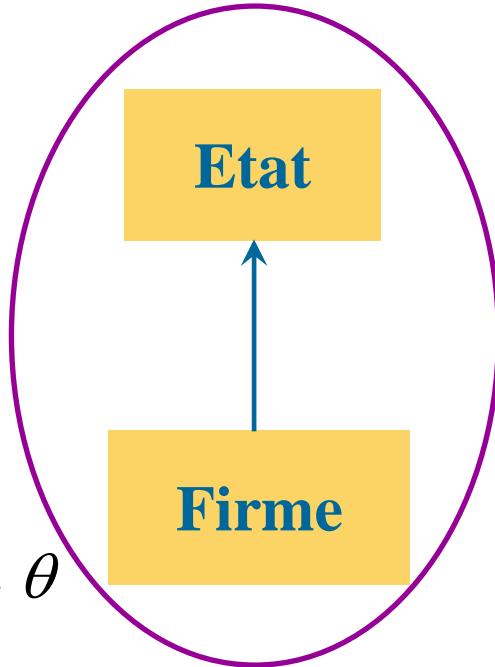
Relâçons

ces hypothèses ⇒ Coûts d'agence associés à la délégation.

Le raisonnement hâtif pourrait s'arrêter là et nous pourrions conclure à la prédominance de la production « publique », c'est aller vite en besogne...

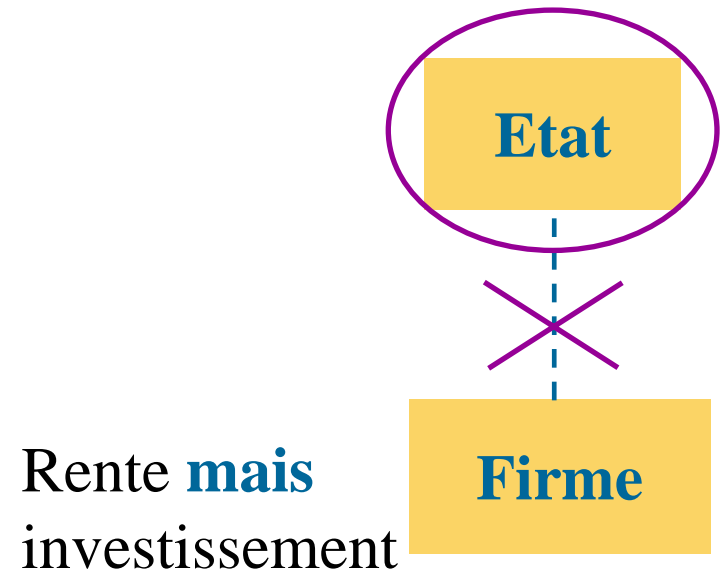
× Une théorie des avantages relatifs de chaque mode de production doit **comparer** les coûts contractuels de ces modes.

× **Exemple** : Riordan (1990) / Schmidt (1996)



Technologie θ

Public = { Etat informé et opportuniste
Firme n'investit pas




Rente **mais**
investissement

Privé = { Etat non informé
abandonne des rentes
à la firme qui investit



3

Une Vision Positive

- 
- ✘ L'exemple précédent montre que toute étude sérieuse de l'Etat et de son fonctionnement doit prendre en compte les problèmes incitatifs auxquels il fait face.

 - ✘ Cette démarche requiert nécessairement d'abandonner un certain nombre de postulats :
 - Bénévolence
 - Capacité d'engagement
 - Action unifiée.

Remarque : Ce sont pourtant des postulats traditionnellement acceptés par une large majorité d'hommes politiques.



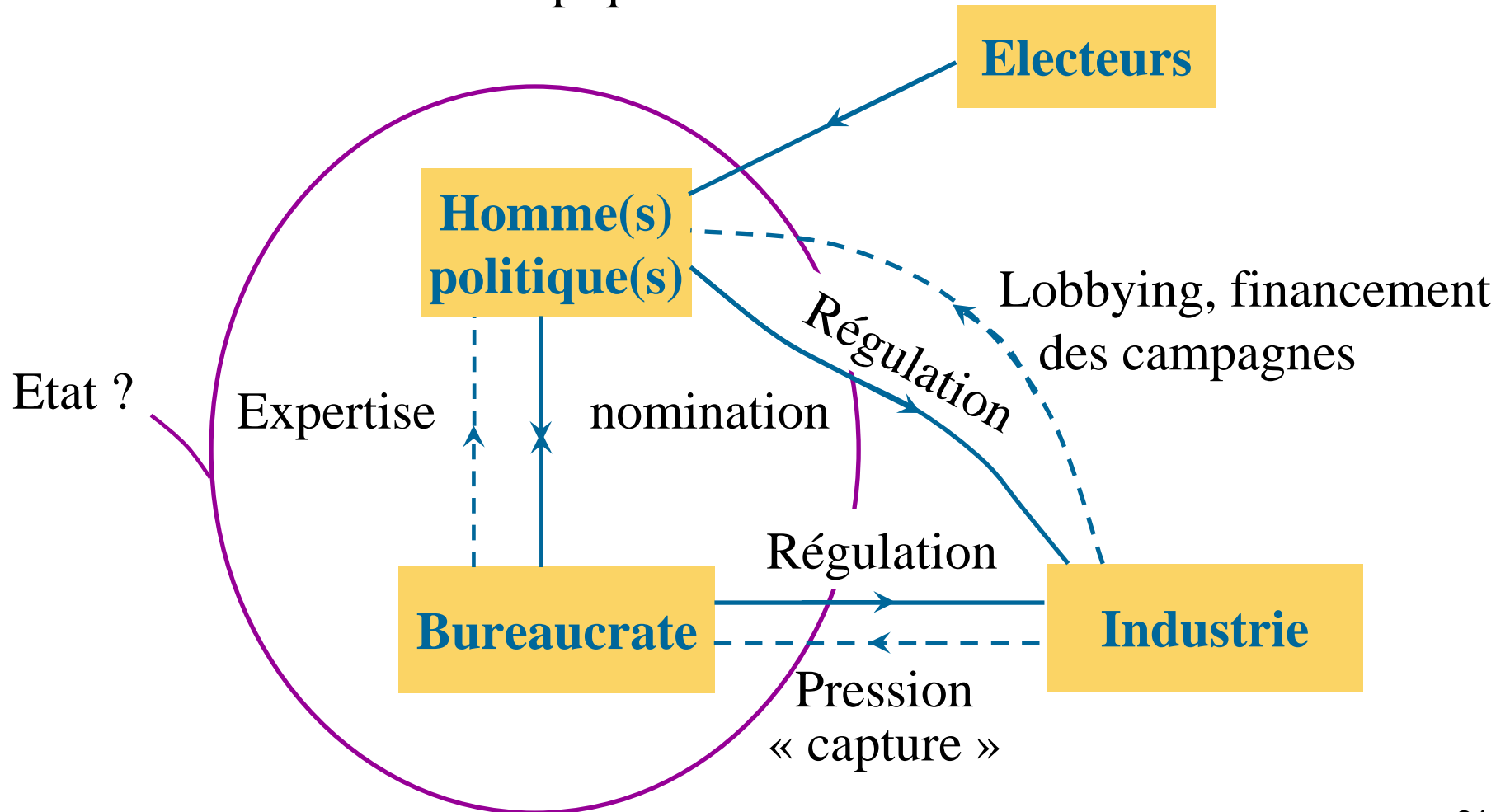
✘ La réalité est tout autre...


✘ L'Etat (ou ses agents)

- ne fait preuve que d'une b n volence toute relative...
- n'a pas de capacité d'engagement suffisante (Strength)
- est un être « multic phale » et « désarticulé » (Scope)

De la Bénévolence ?

✘ Une vue microscopique



- 
- ✘ Les hommes politiques élus et les membres de la fonction publique nommés ont des objectifs qui leur sont propres :
 - Réélection (prestige de la fonction, échanges de faveurs avec des groupes d'intérêt ou des électeurs, etc.)
 - Préoccupations de carrière (« pantouflage », « revolving door », carrière politique, etc.)
 - Bureaucrate « Niskaneen » (Niskanen (1970)) versus bureaucrate « Sckopolien ».
 - ✘ Conflits d'intérêts entre les objectifs de maximisation du bien-être social assignés à l'« Etat » et les objectifs de ses agents.
 - ✘ Les « agents » de l'Etat peuvent manipuler l'information à leur disposition à des fins personnelles (il existe un large spectre de possibilités : de la corruption à la simple complaisance).
 - ✘ Difficulté à définir / quantifier les « missions » et les objectifs.


De l'engagement ?

- ✘ Une des difficultés principales des relations entre Etat et les partenaires privés = le problème du « hold-up legal »
 - Contrats de court terme (incomplétude des contrats), renouvellement des licences d'exploitation.
 - Changements d'environnements réglementaires au gré des majorités (« Partisan Politics »).
- ✘ Dans les deux cas, il existe un risque d'expropriation des investissements qui conduit à des sous-investissements.



Comment remédier à ces « imperfections du fonctionnement de l'Etat » ?

Réponse : Une meilleure « gouvernance » fondée sur quelques principes simples.

Remarque : ( « slippery when wet »)

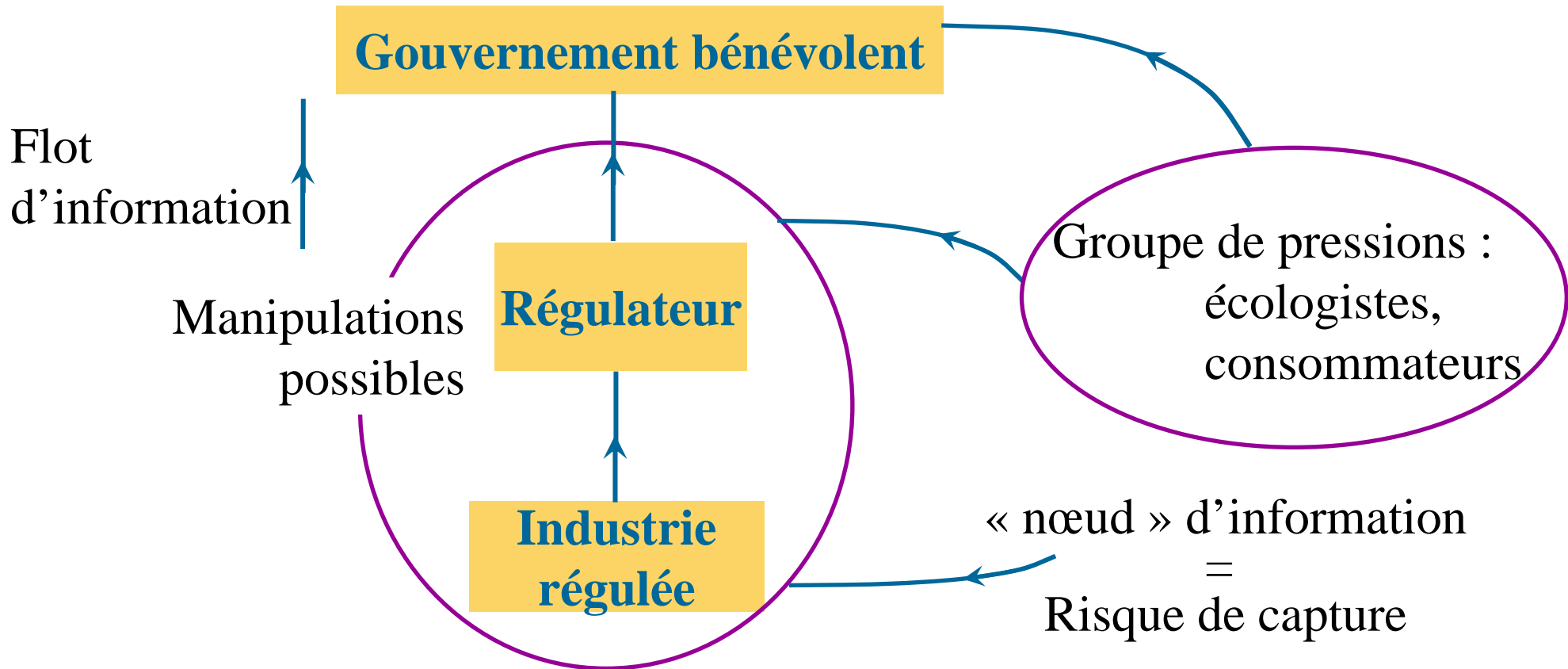
- ✘ Le but de tout exercice de « design constitutionnel » n'est pas de dénoncer les déviations mais de proposer des solutions au cas où...

- ✘ Fédéralistes Américains : J. Madison

« If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself. »

Illustration 1 :

De la discrétion des bureaucrates ou l'émergence d'une bureaucratie

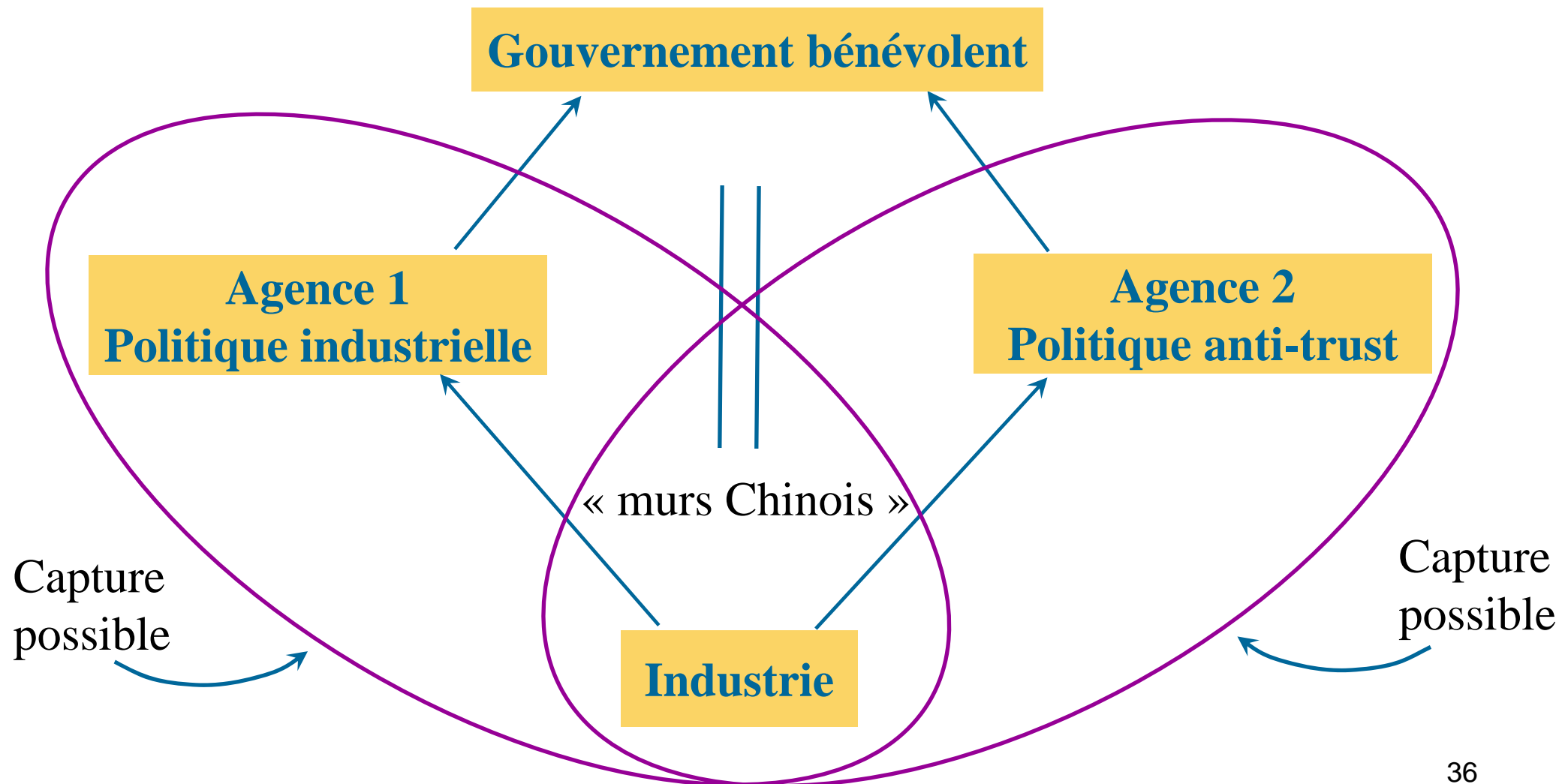


Solution : (Laffont et Tirole (1993))

- ✘ Diminution des enjeux (« cost-plus » régulation)
- ✘ Diminution de la discrétion des bureaucrates,
- ✘ Expertise externe.

Illustration 2 :

De la séparation des pouvoirs





Résultats : (Laffont et Martimort (1999))

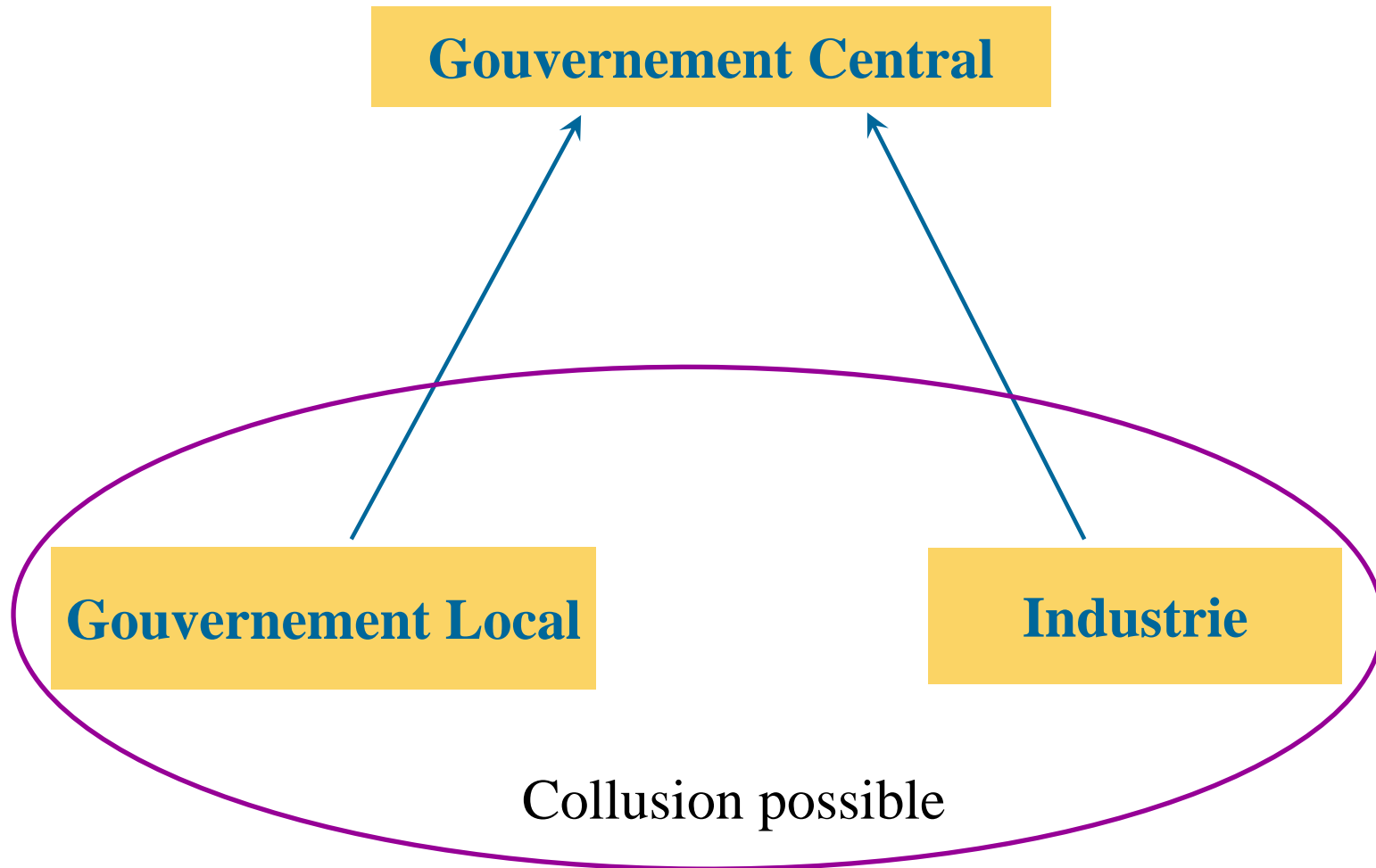
- ✘ Séparer les agences réduit la discrétion des régulateurs et le risque de capture, et permet d'améliorer le bien-être social.
- ✘ « Checks and Balances ».

Autres arguments justifiant la séparation :

- ✘ Création d' « avocats » (Dewatripont et Tirole (1999))
- ✘ Compétition interne et informations corrélées (Laffont (2004))
- ✘ Accroît les « coûts de transaction » de la capture (Martimort (1999)).
- ✘ Séparation entre le régulateur (ex ante) et le juge (ex post) (Hiriart, Martimort et Pouyet (2004)).

Illustration 3 :

De la décentralisation ou l'émergence du principe de subsidiarité



Solution :

- ✘ « Institutionnaliser » la collusion
- ✘ « Principe d'Equivalence » (Laffont et Martimort (1998), Faure-Grimaud, Laffont et Martimort (2003)).

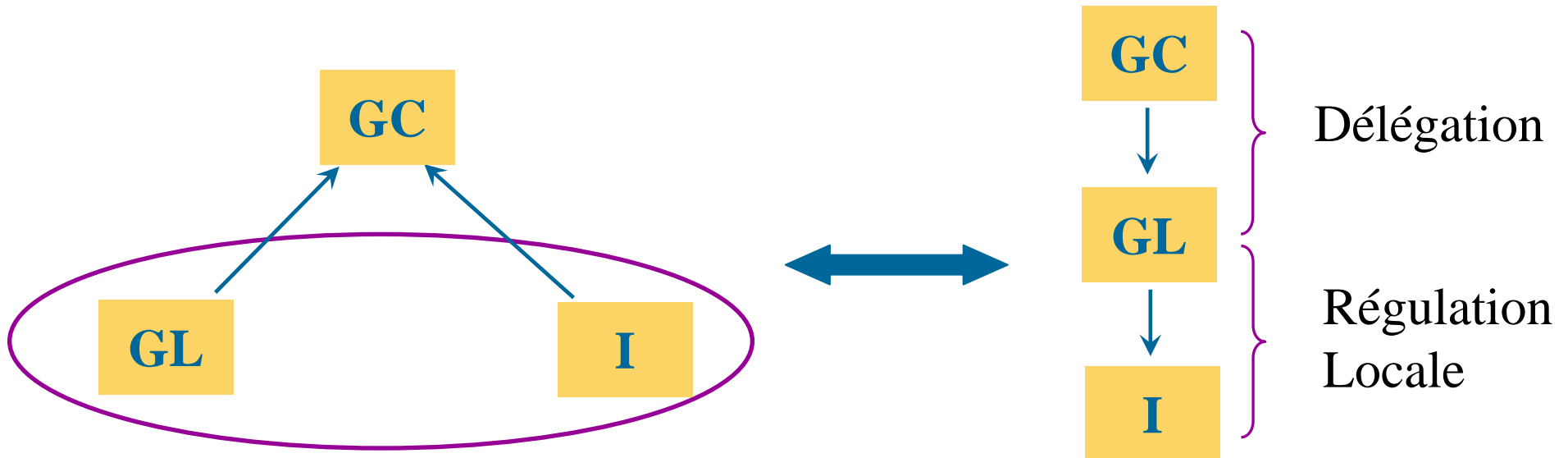
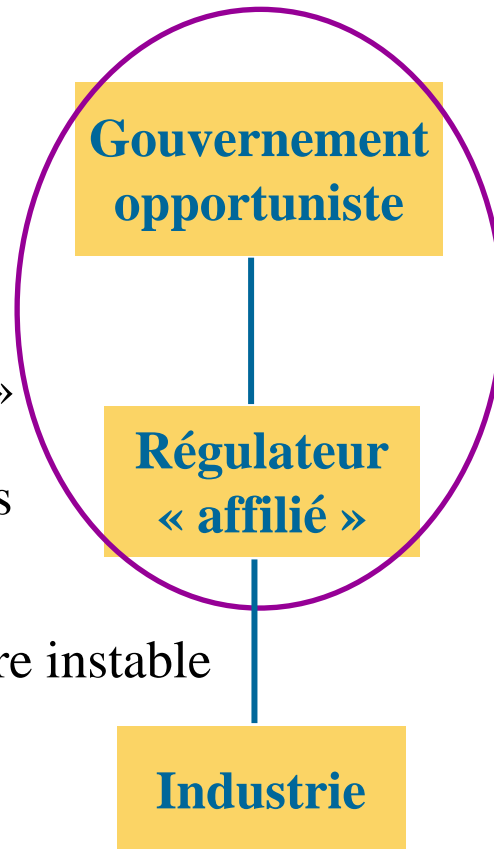


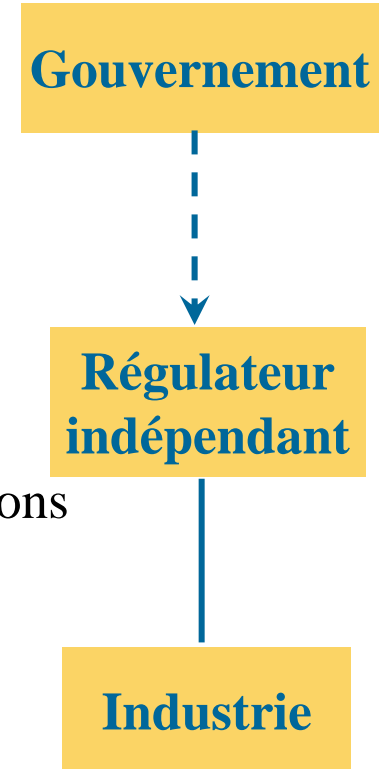
Illustration 4 :

De l'indépendance des régulateurs



- « fluctuations politiques » qui affectent l'arbitrage efficacité / extraction des rentes
- Environnement réglementaire instable

- mandat non-renégociable
- isolé des fluctuations politiques



Indépendance

Solution :

Créer un régulateur indépendant

- ✘ « crédibilise » et stabilise l'action gouvernementale
- ✘ **Exemples** : ART, BCE, etc.

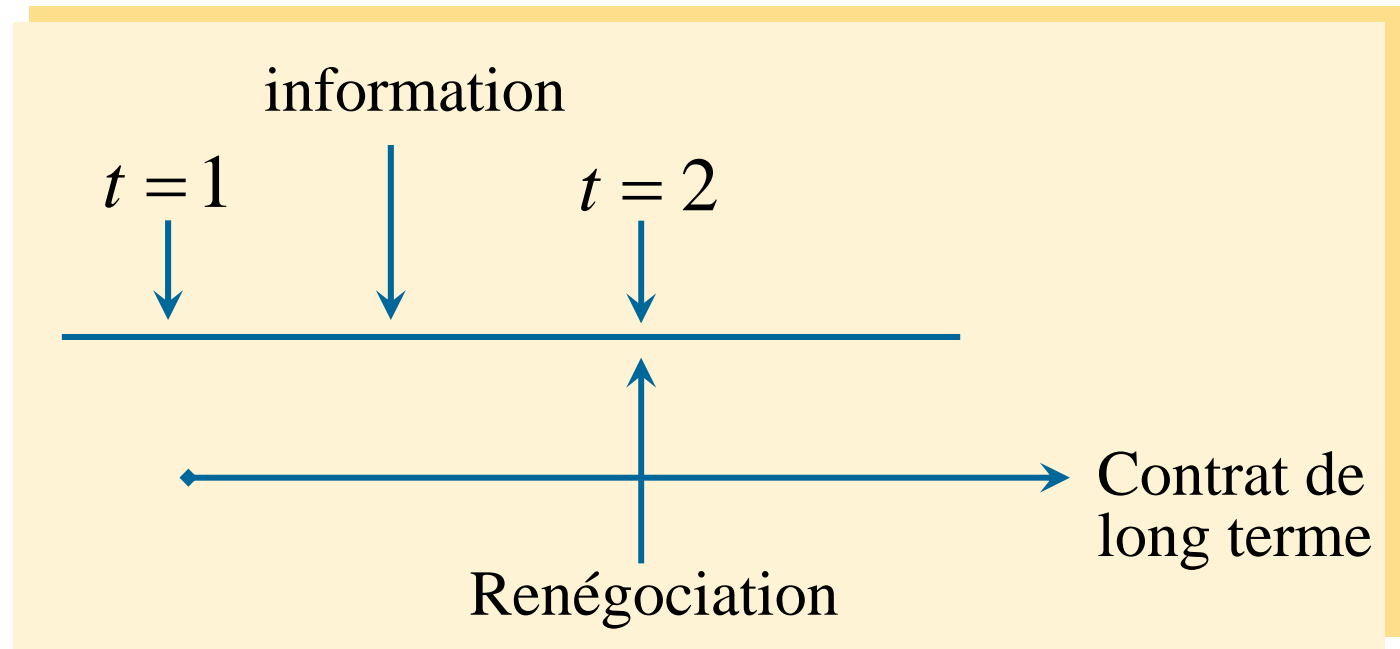
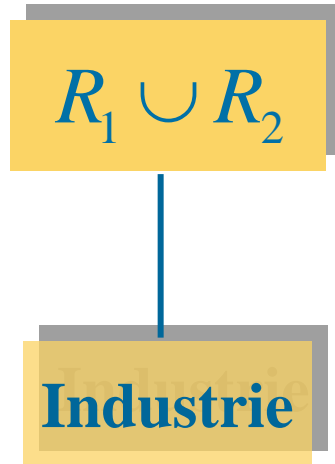
(⚠ « slippery when wet again »)

- ✘ Mandats peuvent être renégociés, rôle des nominations pour « crédibiliser »
- ✘ Démocratie ?
- ✘ Risque de capture par les intérêts de long terme : l'industrie
- ✘ Le choix de l'indépendance est un « acte politique » : persistance des préférences de la majorité à une certaine date.

Faure-Grimaud
et Martimort
(2003)

Illustration 5 :

De l'intérêt à séparer les pouvoirs pour mieux s'engager



La version dynamique de l'arbitrage efficacité / rentes informationnelles

- ✘ Arbitrage entre les gains de la renégociation ex post et les coûts des incitations ex ante.
- ✘ Plus la renégociation est difficile, plus la capacité d'engagement s'accroît.




Solution :

Séparer les pouvoirs

- ✘ Rend la renégociation plus difficile ex post (Martimort (1999))
- ✘ Diminue le problème de « contrainte budgétaire lâche » (Dewatripont et Maskin (1995)).

Exemple : Cofinancement de projets.

Conclusion : Un Etat « multicéphale » par design

- ✘ pouvoirs / contre pouvoirs
- ✘ nécessaire optimisation des structures de l'Etat
 - pour lutter contre les risques de capture
 - pour accroître la capacité d'engagement de l'Etat.
- ✘ Cette vision de l'Etat amène donc à définir un Etat « recentré »  notion de « gouvernement limité ».