

## Chapitre 5 - Les défaillances de l'Etat

**EXTRAIT DU PROGRAMME :** 4. Politique économique : Principes généraux de la régulation conjoncturelle ; Principes généraux de la politique structurelle.

### PLAN DU COURS

- I. INTRODUCTION : L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS L'ÉCONOMIE
- II. LES MOYENS MIS EN ŒUVRE PAR L'ÉTAT SONT COUTEUX ET IMPARFAITS
  - A. LA BUREAUCRATIE AU SENS DE MAX WEBER A SA REMISE EN CAUSE PAR WILLIAM NISKANEN
  - B. L'ÉTAT N'EST PAS OMNISCIENT
- III. L'ÉTAT NE POURSUIT PAS UN OBJECTIF D'INTERET GENERAL
- IV. LES AXES DE REFORME DE L'ÉTAT
  - A. LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE : UNE REDEFINITION DE L'ACTION DE L'ÉTAT
  - B. LA COMPTABILITE AU SERVICE DE L'EFFICIENCE PUBLIQUE
  - C. LA DECENTRALISATION EST UNE SOLUTION PUBLIQUE A L'INEFFICACITE ETATIQUE
    - 1. THEORIES DU FEDERALISME
    - 2. MODELE DU VOTE PAR LES PIEDS
- V. DES SOLUTIONS ALTERNATIVES A L'ÉTAT SONT EGALEMENT ENVISAGEES

**MOTS CLES A DEFINIR :** externalités, biens publics, concurrence imparfaite, asymétrie d'information, service public, service universel, service d'intérêt général, Services Non Economiques d'Intérêt Général (SNEIG), Services d'Intérêt Economique Général (SIEG), Service Universel (SU), bureaucratie, capture de la réglementation, cycle politico-économique, groupes de pression, décentralisation, nouvelle gestion publique, autorités administratives/publiques indépendantes, Loi organique relative aux lois de finances, principe de subsidiarité, compétences exclusives/partagées/d'appui, partenariat public/privé, relation d'agence, Economie Sociale et Solidaire.

**THEORIES/AUTEURS A CONNAITRE :** Garrett Hardin (1968)<sup>\*\*\*</sup>, James Buchanan (1967)<sup>\*\*\*</sup>, Richard Musgrave (1959)<sup>\*\*\*</sup>, Max Weber (1922)<sup>\*\*\*</sup>, Michel Crozier (1963)<sup>\*\*\*</sup>, William Niskanen (1971)<sup>\*\*\*</sup>, Finn Kydland et Edward Prescott (1977)<sup>\*\*\*</sup>, Friedrich Hayek, Gordon Tullock<sup>\*\*\*</sup>, Robert Tollison, George Stigler (1975)<sup>\*\*\*</sup>, George Stigler et George Friedland (1962), Brice Fabre et Marc Sangniez (2017), William Nordhaus (1975)<sup>\*\*\*</sup>, Wallace Oates (1972)<sup>\*\*\*</sup>, Mancur Olson (1962)<sup>\*\*\*</sup>, Nicolas Gravel et Aurore Poitevin (2019), Michael Jensen et William Meckling (1976)<sup>\*\*\*</sup>.

### BIBLIOGRAPHIE :

- Combe, E. (2022). Précis d'économie. PUF. **Chapitre 5 – La main invisible de l'Etat. Etat et politique économique. III. De la critique de l'intervention étatique à la critique de l'Etat comme institution.**
- Drobinski, V. (2021). Introduction à l'économie. Ellipses. **Chapitre 11 – La remise en cause des politiques économiques. III. Les défaillances de l'Etat.**

## TRAVAIL PERSONNEL

Répondez aux différentes questions indiquées en italique et soulignées dans le texte.

### I. Introduction : l’intervention de l’Etat dans l’économie

- Les raisons de l’intervention de l’Etat sont **diverses** (Richard Musgrave The Theory of Public Finance, 1959) :
  - Fonction d’**allocation** :
    - **Défaillances de marché**
      - **Biens publics**

	Non excluable	Excluable
Non rival	<b>Biens collectifs purs</b> (Phare, défense nationale)	<b>Biens de club (James Buchanan, 1967)</b> (TV cryptée, autoroute)
Rival	<b>Biens en commun (Garrett Hardin, 1968)</b> (Banc de poisson)	<b>Biens privés</b> (Fruit)

- Définissez la notion de biens publics.

- **Externalités** :
  - Définissez la notion d’externalités.

- **Imperfections de marchés**
  - Définissez la notion d’imperfections de marché.

- Fonction de **stabilisation** : **politiques conjoncturelles, monétaire, budgétaire, de revenus et de change**. Voir Partie 3. Chapitres 1 à 4 : politique budgétaire, IS-LM, politique monétaire + Partie 7. Chapitre 3 – Système monétaire international.
- Fonction de **redistribution**
  - Dans l’optique de redistribution et de **justice sociale**, on peut inclure les **services publics** :
    - Définissez la notion de services publics.

- Les services publics ne relèvent **pas nécessairement des biens publics purs** ! Mais leur production concourt à **l’intérêt général**.
- Donnez des exemples de services publics.

- Le service public peut être assuré par une **administration publique**, une **entreprise publique** ou concédé à une **entreprise privée**. C’est ce que l’on appelle la **délégation de service public** depuis une ordonnance de 2004.
- La **mission** est fixée par l’Etat mais la **gestion** du service public peut relever d’une entité différente.
- Trois **principes** s’appliquent aux services publics :
  - Énoncez les trois grands principes s’impliquant aux services publics en France.

- **Remarque** : En Europe, on définit les **services d’intérêt général** : services, **marchands ou non**, considérés d’intérêt général par les autorités publiques.
  - Distiguez les notions de Services Non Economiques d’Intérêt Général (SNEIG), des Services d’Intérêt Economique Général (SIEG), du Service Universel (SU).

- **Cependant**, malgré ces justifications à l'intervention de l'Etat dans l'économie, on peut la critiquer : l'Etat peut **ne pas rechercher l'intérêt général**, et même s'il le recherche, **son action peut ne pas être efficiente**.

## **II. Les moyens mis en œuvre par l'Etat sont coûteux et imparfaits**

### **A. La bureaucratie au sens de Max Weber (1922) à sa remise en cause par William Niskanen (1971)**

- Définissez la notion de bureaucratie : donnez ses principales caractéristiques.

- **Système normé, impersonnel, rationalisé.**
- **En ce sens**, cela constitue la forme d'organisation **la plus efficace**.

- **Les imperfections liées à la bureaucratie :**

- **Peu de flexibilité :**
  - Règles **impersonnelles**, parfois **inadaptées**.
  - **Michel Crozier Le Phénomène Bureaucratique (1963) : multiplication** des règles supposées bien faire fonctionner l'organisation mais pas de marges pour **l'initiative personnelle ou l'innovation** : organisation **sclérosée** qui **n'apprend pas de ses erreurs**. La **boucle d'apprentissage** est défaillante.
  - **Départementalisation accrue** et peu de **coordination** : **manque de communication** entre les départements, source d'incompréhension, de frustration, de dialogue de sourds...
- **Théorie de la bureaucratie de William Niskanen Bureaucracy and Representative Government (1971)**
  - On applique aux bureaucrates (les responsables des administrations publiques) les **principes de la microéconomie**.
  - Le modèle montre les **excès de production dans les administrations bureaucratiques**. Celles-ci essayent surtout de **maximiser leur budget** (ou la « taille de leur bureau »).
  - Déterminez qui des « bureaucrates » et des citoyens a un avantage informationnel.

- En utilisant le concept d'asymétrie d'information, expliquez pourquoi on observerait des excès de production dans les administrations bureaucratiques.

- ⇒ La **bureaucratie** n'est pas au service de l'intérêt général car l'**optimum bureaucratique diffère de l'optimum parétien**.
- ⇒ Théorie que vous pouvez utiliser aussi dans la partie sur les **objectifs** ci-après.

## **B. L'Etat n'est pas omniscient**

- La « **rationalité limitée** » de l'Etat : information imparfaite, non disponible ou son acquisition/traitement est coûteux et long selon **Friedrich Hayek**.
  - Seul le marché est **assez neutre** et donc **efficace** pour allouer les ressources dans l'économie.
- N'agit jamais au moment **réellement** approprié (cf. **incohérence temporelle de Finn Kydland et Edward Prescott (1977)** Partie 3. Chapitre 3 – Les objectifs de la politique monétaire).
  - Exemple : En novembre 2012, le FMI a revu la valeur du multiplicateur fiscal utilisés dans les prévisions de croissance après la crise de 2007-2008. Ce dernier aurait été **sous-évalué** depuis le début de la grande récession. Il était fixé à **- 0,5** dans les modèles alors qu'il était plutôt de l'ordre de **- 0,9 à - 1,7** ! La fiscalité avait donc un effet récessif **bien plus important** que ce que les décideurs publics pensaient...

## **III. L'Etat ne poursuit pas un objectif d'intérêt général**

- Il existe des **asymétries d'information** entre gouvernés et gouvernants, et leurs **objectifs** respectifs peuvent être **divergents**.
- **Théorie de la bureaucratie de William Niskanen (1971)** : Voir Partie 3. Chapitre 1 – La politique budgétaire.
- **Cycle politico-économique de William Nordhaus (1975)** : Voir Partie 3. Chapitre 1 – La politique budgétaire.
- Il existerait ainsi un **marché politique (James Buchanan (Prix Nobel 1986), Gordon Tullock, Robert Tollison)** où les agents sont à la **recherche de rente : Théorie de l'Ecole du choix public (Public Choice)**.
  - Exposez les grands principes de l'Ecole du Choix Public : pourquoi parle-on d'un marché politique ?

- **Théorie de la capture de la réglementation étatique par des lobbies de George Stigler** The Citizen and the State: essays in economic regulation (1975) (Prix Nobel 1982).
  - **Capture de la réglementation** par un petit groupe **homogène** qui peut faire valoir ses intérêts **plus facilement** qu'un grand groupe.
  - L'autorité de réglementation n'est alors plus garante de **l'intérêt général**.
  - Recherchez l'exemple initial développé par George Stigler et George Friedland en 1962.

- **Brice Fabre et Marc Sangnier (2017)** montrent que la nomination d'un ministre en France augmente de **45 % les subventions d'investissement allouées à la commune** dans laquelle il ou elle a exercé un mandat local, soit l'équivalent de 30 millions d'euros alloués de manière préférentielle à ces communes.
  - Cela peut s'expliquer par un **paiement différé d'un soutien politique** ou pour préparer une élection future, notamment législative (cf. **cycle politico-économique de William Nordhaus, 1975**) ou par une **meilleure connaissance** de ces communes et un **meilleur contrôle** sur l'utilisation des fonds publics.

⇒ Pour réduire les limites de l'intervention étatique, on a pu proposer de **limiter le rôle de réglementation directe de l'Etat**. Cela se retranscrit dans le courant du « **New Public Management** » ou la nouvelle gestion publique.

## **IV. Les axes de réforme de l'Etat**

### **A. La nouvelle gestion publique : une redéfinition de l'action de l'Etat**

- Apparue au cours des années 1970/80, en Grande-Bretagne pour **réduire les asymétries d'information** qui mènent aux **problèmes** précédemment cités.
  - Idée que les **gestions publique et privée** devraient être les mêmes car les hommes restent des **êtres humains**, aussi bien dans le secteur privé et public.
- **Axes de réforme** proposés par le *New Public Management* :
  - **Privatisations** : redéfinition des **frontières** entre le secteur privé et public.
  - Développement des « **mécanismes de marché** » comme les **appels d'offre** et les **délégations de services publics** : mise en place de la **concurrence** pour **éviter la capture par certains agents privés des marchés publics (plus de transparence, d'équité)**.
  - Renforcer l'usage de **règles** de politique économique, là encore pour éviter les phénomènes **procycliques** ou de **capture de la réglementation** : **règle monétariste, règles de politique budgétaire en zone euro**.
  - **Instances de régulation** chargées de **veiller au bon fonctionnement des marchés** comme les **Autorités Administratives/Publiques Indépendantes (AAI/API)** :

L'administration doit être objective ; c'est une des exigences de l'État de droit. C'est pourquoi le pouvoir central a, pour éviter tout arbitraire, suscité de sa propre initiative la création d'institutions réputées impartiales, appelées « **autorités administratives indépendantes** » ou AAI.

Les autorités administratives indépendantes sont des **institutions de l'État** chargées, en son nom, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le Gouvernement veut éviter d'intervenir directement. Les AAI présentent trois caractères. Ce sont :

- des autorités : elles disposent d'un certain nombre de pouvoirs (recommandation, décision, réglementation, sanction) ;
- administratives et publiques : elles agissent au nom de l'État et certaines compétences dévolues à l'administration leur sont déléguées (ex. : le pouvoir réglementaire) ;
- indépendantes : elles sont placées en dehors des structures administratives traditionnelles et ne sont pas soumises à l'autorité d'un ministre.

La principale mission des AAI est d'**assurer la régulation**, c'est-à-dire le fonctionnement harmonieux d'un secteur précis dans lequel le Gouvernement ne veut pas intervenir directement. Il s'agit le plus souvent d'un domaine sensible, soit en raison de ses conséquences politiques possibles (ex. : l'audiovisuel), soit en raison de son impact économique (ex. : télécommunications). De ce fait, les AAI répondent à **trois besoins** :

- offrir une plus grande garantie d'impartialité des interventions de l'État ;
- permettre une participation plus importante de personnes d'origines et de compétences diverses, notamment des professionnels des secteurs contrôlés ;
- assurer une intervention de l'État rapide, adaptée à l'évolution des besoins et des marchés.

**Donnez des exemples d'AAI et d'API.**

- Identifiez la mission principale de ces autorités.

- Donnez des exemples d'AAI et d'API.

- ⇒ **But recherché** : Réduire l'**espace discrétionnaire** des dirigeants publics.
- ⇒ L'Etat se recentre sur les **fonctions régaliennes** : limiter le rôle de l'Etat pour éviter le **gaspillage** des ressources.
- ⇒ Les citoyens sont considérés comme des **consommateurs** de services publics, et plus comme des **usagers**, auxquels l'Etat doit rendre le **meilleur service au moindre coût**.
  - Pas de différence ici entre gestion publique et la gestion privé : **efficience** ! Et toujours réduire le plus possible les **asymétries d'information**.

## **B. Une comptabilité au service de l'efficience publique**

- **Loi organique relative aux lois de finances (LOLF, 2001)**
  - S'applique à toute l'administration depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006.
  - Deux principes : **amélioration de la gestion publique et transparence (cf. asymétries d'information)** par l'introduction d'**objectifs à atteindre et d'indicateurs de contrôle (PAP et RAP)**.
  - Le budget général de l'État est désormais découpé en **missions/objectifs, programmes et actions**.
    - **Grande liberté de gestion** : un responsable à la tête de chaque programme est doté d'une **certaine liberté** dans la gestion de ses moyens pour atteindre les objectifs choisis par le Parlement.
    - En contrepartie, des **indicateurs concrets** mesurent les **résultats des actions menées**.
- **Loi Organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (2021)** entrée en vigueur en 2023.
  - **Objectif** : améliorer la **qualité des discussions budgétaires** et **consolider le rôle du Parlement** dans l'examen et le contrôle des finances publiques. Le texte comprend trois axes :
    - **l'amélioration du pilotage** des finances publiques ;
    - le **renforcement de la transparence** des finances publiques ;
    - la **rationalisation** et **l'amélioration** du travail parlementaire.
  - Exemple de mesure clé : Les **projets annuels de performances (PAP)** devront se doter d'une trajectoire de performance **triennale**, et non plus annuelle.

## **C. La décentralisation est une solution publique à l'inefficacité étatique**

- La décentralisation peut **également sous certaines conditions** apporter une solution aux problèmes d'**asymétrie d'information** avec un gouvernement plus proche de la population (**sanction** plus directe).

### **1. Théories du Fédéralisme**

- **Objectif** : déterminer à **quel niveau** il est pertinent de prendre et de mettre en œuvre des décisions afin de tenir compte des **économies d'échelles**, des **externalités** possibles, **afin de mieux servir la population**.
  - Il est souhaitable d'avoir un **découpage administratif relativement fin (pour plus de transparence et de visibilité, pour tenir compte des préférences hétérogènes des citoyens)**, sauf s'il existe des **rendements d'échelle** ou des **externalités**.
- **Théorème de la décentralisation (Wallace Oates, 1972)** : en l'absence d'externalités et d'économies d'échelle, la **décentralisation est toujours préférable ou au moins équivalente** à la centralisation.
- **Equivalence budgétaire (Mancur Olson, 1962)** : le **niveau d'administration et de financement** d'une politique publique devrait coïncider avec son aire d'**incidence géographique**.
- **Nicolas Gravel et Aurore Poitevin (2019)** montrent qu'en cas d'information **imparfaite**, on peut préférer à une centralisation un **modèle fédéral avec plusieurs petites villes** entre lesquelles on peut réaliser de la **redistribution**.

- **Application au sein de l'Union européenne : le principe de subsidiarité**

- Les politiques doivent être affectées au **niveau le plus bas**, sauf si l'existence **d'économies d'échelle ou d'externalités** justifie une centralisation **ou** sauf s'il est prouvé qu'elles ne peuvent pas remplir cette tâche de « manière **suffisante** ».
  - Il faut montrer que la **centralisation est nécessaire** (et pas seulement que la décentralisation n'est pas optimale).
- Ainsi, il y a **cinq catégories** de compétences de l'Union européenne.
  - Précisez les cinq catégories de compétences de l'Union européenne.

## 2. Modèle de Tiebout (1956) et le « vote par les pieds »

- Recherchez des informations sur le modèle de Tiebout : expliquez en quoi les citoyens peuvent « voter par les pieds », ce qui réduit le risque d'abus de pouvoir de la part des gouvernements.

## V. Des solutions alternatives à l'Etat sont également envisagées

- Des solutions **alternatives à l'Etat** sont également possibles pour éviter *a priori* la capture de la réglementation, le fonctionnement bureaucratique...
- Pour les **biens publics** par exemple, **partenariats Public-Privé** avec une concurrence **pour** le marché :
  - Généralement, cela passe par une **délégation de services publics** d'une collectivité territoriale à une **régie** (entreprise publique) ou à une **entreprise privée** (comme avec le traitement et la distribution d'eau).
  - Demeurent cependant des **problèmes d'agence (Michael Jensen et William Meckling, 1976)** ;
    - Définissez la notion de relation d'agence.

- Identifiez des problèmes d'agence.

- Enfin, il est possible de recourir à des **organisations à but non lucratif** ou de **l'économie sociale et solidaire**, comme les associations, les mutuelles... pour remplir les fonctions dévolues à l'Etat, notamment celles relatives à la **redistribution et la justice sociale**.