

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 21 – 2007/2



économiepublique sur internet : www.economiepublique.fr

Revue bénéficiant de la reconnaissance scientifique du CNRS.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur.

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en France.

ISSN 1373-8496

Dépôt légal octobre 2008 – n° imprimeur 468951Y

La fin des privilèges, payer pour réformer

Jacques Delpla et Charles Wyplosz

Dominique Henriët *

Introduction

Le livre de Jacques Delpla et Charles Wyplosz repose sur une idée simple que les auteurs développent d'entrée : pour réformer, il faut payer afin de racheter les privilèges qui brident l'activité économique en limitant le jeu du marché. Et, pourraient-ils ajouter immédiatement, cet investissement est rentable (collectivement) car la suppression des privilèges génère un bénéfice largement supérieur (du fait de l'élimination des distorsions de marché qui y sont associées). Dans la mesure où l'efficacité économique est augmentée, les gains de ceux qui y gagnent sont supérieurs aux pertes de ceux qui y perdent et *in fine*, le bénéfice reste positif même si l'on dédommage les perdants. Au lieu de tenter de passer en force, au risque de provoquer la colère de la rue, les auteurs préconisent la méthode pacifique : payer pour faire accepter une réforme qui sera « bénéfique pour tous ».

Ce principe général est appliqué à sept études de cas, à sept champs de réforme. Les deux premiers ont, depuis, fait couler beaucoup d'encre : les taxis, d'une part, et la grande distribution, d'autre part. Viennent ensuite les réformes des contrats de travail et de l'assurance chômage, puis celle des retraites, de la fonction publique, de l'université et de la recherche et enfin de la politique agricole commune. Dans chacun de ces cas, les auteurs identifient les rigidités, les rentes et les limitations à la concurrence, proposent une réforme et évaluent le dédommagement des perdants et les gains associés à la réforme. À chaque exemple, le même diagnostic et le même remède : certains privilèges empêchent le marché et la concurrence d'apporter dynamisme et croissance. Les rentes associées sont des « profits » qui ne subsisteraient pas si le marché fonctionnait à plein. Il suffit d'identifier ces rentes et de dédommager ceux qui vont les perdre pour faire accepter la réforme.

*. École centrale Marseille, Greqam-Idep. Courriel : dominique.henriet@ec-marseille.fr

Alors que le vocabulaire adopté est – de manière visiblement délibérée – non académique, cette idée, présentée comme originale et révolutionnaire, semble correspondre à ce qu’apprend un élève studieux dans un cours de base de microéconomie : les imperfections du marché engendrent des inefficacités économiques ; la situation obtenue n’est pas Pareto-efficace (il existe d’autres façons d’utiliser et de distribuer les ressources de l’économie qui, si on pouvait les mettre en œuvre, conduiraient à un état unanimement préféré). En général, cependant, il ne suffit pas de résorber l’imperfection du marché en cause pour obtenir un état meilleur pour tout le monde, il est nécessaire d’y adjoindre des transferts qui assurent que le bénéfice est réparti entre les parties prenantes. Ce « programme » est celui que l’on trouve dans tout bon manuel d’Économie Publique qui légitime l’intervention publique par la résorption des imperfections du marché et la redistribution des bénéfices.

La seule différence, et nous verrons que ceci peut, d’une certaine manière, nuire à l’architecture générale, est que les auteurs ne parlent pas d’imperfections du marché, mais de privilèges et de rentes. La nuance est de taille et, malheureusement, on attend en vain une définition précise de ce que les auteurs entendent par privilège. Si l’on s’en tient à une définition sémantique, le privilège est avantage exclusif, une dérogation « au droit commun ». Ce n’est certainement pas en ce sens que les auteurs l’entendent car dans certains des cas examinés, il n’y a aucun privilège *stricto-sensu*, aucun droit initial que certains auraient obtenu « indûment » et d’autres pas : tout le monde peut devenir chauffeur de taxi ou fonctionnaire, tout le monde est appelé à devenir retraité. . . En lisant entre les lignes, on a l’impression que leur définition d’un privilège est somme toute tautologique : est privilégié celui qui profite d’une limitation des lois du marché ou en tire une rente qui disparaîtrait si on la résorbait. Dans ces conditions, les auteurs auraient pu trouver d’autres cas d’étude moins médiatiques qui concernent, par exemple, et dans le désordre, les abus de position dominante ou les rentes associées aux émissions de gaz à effet de serre. . .

En focalisant leur exposé sur l’idée (implicite dans l’ouvrage) que toute imperfection du marché résulte d’un privilège acquis ou hérité, les auteurs éliminent d’emblée tout ce qui pourrait relever d’imperfections « intrinsèques » du marché : celles qui résultent d’externalités, par exemple, ou plus fondamentalement d’asymétries d’information. On sait ainsi depuis longtemps que le marché fonctionne mal lorsque l’information (sur les caractéristiques des biens, sur le futur. . .) est imparfaitement distribuée : cette asymétrie d’information engendre des comportements stratégiques qui éloignent l’économie de l’efficacité. Dans ces cas, il ne suffit pas, de libérer le marché pour améliorer la situation, il faut aussi instaurer des mécanismes de compensation qui, eux-mêmes, ne sont pas si faciles à mettre en œuvre.

Plus pernicieusement, et je passerai au fond ensuite, transparaît une dose non négligeable de « démagogie » dans l'idée qu'en France, le marché fonctionne mal uniquement parce que certains privilèges bloquent son libre jeu, et que la réforme n'est impossible que parce qu'il y a des individus qui surveillent de près leurs privilèges. Ces individus ne sont pas des multinationales (à l'exception du cas de la grande distribution), ni des grosses entreprises polluantes mais vous et moi, les quidams qui, au fil du temps ont accumulé ces privilèges qui éloignent l'économie de l'efficacité. Ce principe de base, répété plusieurs fois dans le livre nuit selon moi à la crédibilité générale de l'ouvrage. On aurait préféré, tant les idées développées dans le livre sont intéressantes et particulièrement bien étayées, un vocabulaire moins galvaudé et une argumentation plus nuancée. Ce style, qui se veut direct, évident et imagé, est agrémenté de références ou d'évocations pour le moins « décalées » qui, selon moi, n'apportent rien, comme images ou comme analogies, à l'argumentation : on parle de Tom et Jerry et du chien Spike pour représenter l'impuissance publique face à la réforme, on évoque aussi Hamlet pour parler de l'exemple – à suivre – du Danemark (à contre emploi puisque, justement, il n'y a rien de pourri au Royaume du Danemark) ; les All-Blacks viennent aussi à la rescousse sans apporter une once de plus-value à l'argumentation.

Malgré ces petits défauts de style, le livre est particulièrement intéressant. Si l'on se débarrasse du vocabulaire excessif, que l'on ne parle plus de « privilèges » mais « d'imperfections du marché », que l'on examine les réformes et la méthode utilisée, on ne peut être que séduit par l'enchaînement des idées.

Je ne rentrerai pas dans le détail des évaluations présentées dans le livre : dans chaque cas de figure, les auteurs évaluent (en termes de PIB) le coût immédiat des dédommagements. Les gains associés ne sont pas, quant à eux, précisément évalués. La raison de cette dissymétrie est fort simple et tient au principe général : dès lors que la réforme rapproche l'économie de la concurrence en « libérant » les forces du marché, les gains dépassent nécessairement les coûts ! De ce fait, même le financement de la réforme ne pose pas de problème : le créancier sait qu'il sera remboursé puisque la dette est associée à un investissement profitable.

L'argument est sans aucun doute convaincant « en information parfaite » : lorsqu'on peut observer les gains et les pertes associés de manière précise et individuelle, des transferts forfaitaires permettent d'atteindre l'objectif. C'est un résultat bien connu de la théorie de l'équilibre général... qui fonctionne, répétons-le, tant que l'information est parfaite. Si l'information est imparfaite et, en particulier, si l'on ne sait pas bien identifier les perdants et le montant de leur perte, on peut déboucher sur des problèmes d'agence qui ont été largement développés en théorie des incitations. Ici, cela se complique en raison d'un problème d'économie politique « multi-agents » : l'information individuelle privée, « le montant minimal pour accepter la réforme », est hautement stratégique et vraisemblablement hétérogène. Le jeu entre la puissance publique qui propose un contrat (d'une manière générale,

une indemnité) et les « privilégiés qui vont y perdre » est un jeu complexe dont l'issue dépend de l'asymétrie d'information et de la capacité de coordination des agents. Les auteurs n'abordent que très vaguement ce problème. En général, ils l'évacuent en proposant des mécanismes simples : évaluer la perte moyenne et affirmer qu'une indemnité de ce niveau sera « donc » acceptée.

L'autre critique générale que l'on peut formuler est, dans une certaine mesure, « plus classique ». Les auteurs expliquent que le gain excède les pertes sans aborder les conséquences redistributives à long terme, c'est-à-dire concernant les générations futures. Que penseraient ceux qui, aujourd'hui, n'ont rien à dire mais qui, en un certain sens, pâtiront de la réforme ? Certes, les perdants d'aujourd'hui vont être indemnisés mais *quid* des « perdants de demain » ? Autrement dit, on n'aborde pas le problème de savoir si les réformes suggérées ont tendance à réduire ou à augmenter les inégalités. Même si ceux qui y perdent aujourd'hui sont compensés, on peut légitimement se poser la question de savoir si l'on accepte d'avoir des perdants pour demain.

Ces deux types de critiques peuvent s'appliquer à des degrés divers aux sept réformes proposées par les auteurs. Je vais ici passer en revue deux d'entre elles en essayant de focaliser la critique sur ces deux aspects.

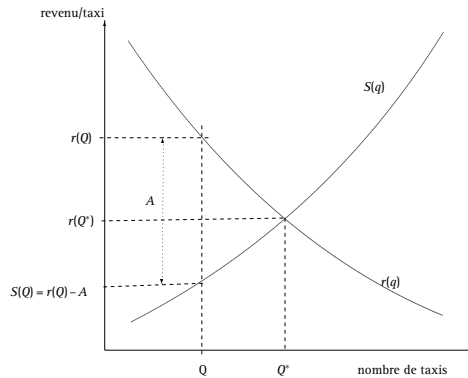
1. Deux réformes

1.1. Les taxis

La réforme des taxis est d'une certaine manière présentée comme un cas d'école. Voilà un marché hautement réglementé qui fonctionne de manière très inefficace. Le nombre de taxis est soumis à un *numerus clausus* très strict. Ce rationnement de l'offre est tel que le revenu par taxi est assez élevé (beaucoup de clients et peu de taxis). Dans ces conditions, le métier de taxi est relativement séduisant et attire beaucoup de candidats. . . Il faut donc que « le droit d'entrée » (le prix de la licence) soit tel qu'il dissuade suffisamment de candidats chauffeurs et ramène l'offre à celle prévue par le *numerus clausus*. Sauf que, du point de vue du consommateur de taxi, ce système est inefficace : temps d'attente importants, effets indirects sur l'utilisation des véhicules privés. . .

Le mécanisme décrit ci-dessus est schématisé sur le graphique suivant. En abscisse, nous avons le nombre de taxis, en ordonnée, le revenu par taxi (et par unité de temps). L'offre (le nombre de taxis candidats) est une fonction croissante du revenu attendu. En revanche, « la demande » notée $r(q)$ est décroissante : si le nombre de taxis est élevé, le revenu par taxi est faible (aussi bien en raison d'une éventuelle concurrence par les prix que du fait, à prix fixé, d'une plus grande

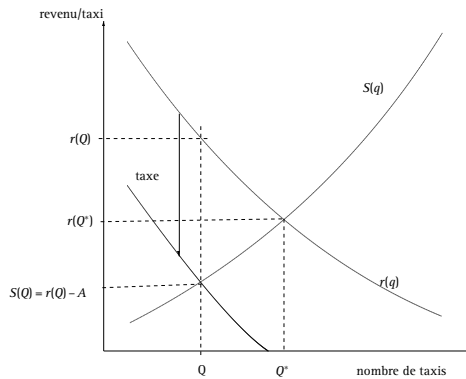
difficulté de remplissage). Sans réglementation, l'équilibre se situerait au point d'intersection de ces deux courbes : un nombre de taxis Q^* tel que le revenu par taxi attire exactement ce nombre de candidats. Si on impose un quota Q inférieur, le revenu par taxi est trop grand. Afin de limiter le nombre de candidats, le prix de la licence (par unité de temps) doit être exactement égal à l'écart (noté A) au point Q entre la courbe d'offre et la courbe de demande. Le revenu par taxi (net du prix de la licence par unité de temps) doit être tel que seulement Q chauffeurs sont candidats pour une licence.



Pour améliorer la situation, les auteurs proposent une réforme simple : la libéralisation à l'entrée (suppression du *numerus clausus*) et, simultanément, le rachat par l'État des licences au prix de marché. Sur notre graphique précédent, le montant A correspond à la charge équivalente annuelle qu'un chauffeur de taxi doit payer. Le prix de la licence est alors égal à la valeur (à un taux d'intérêt donné) de l'emprunt (à maturité égale à l'horizon de validité de la licence) qui générerait cette charge annuelle. En rachetant la licence à ce prix, l'État ramène le droit d'accès annuel à zéro. Dans ces conditions, l'équilibre du marché s'établit à l'intersection entre l'offre et la demande. L'efficacité globale est alors augmentée et la réforme, selon les auteurs, profite à tous.

Dans ce cas d'école, le prix de la réforme est, toujours selon les auteurs, très simple à évaluer : il correspond au prix de la licence. Pourtant, si l'on examine plus précisément le problème, nous percevons aisément que ce prix est supérieur

au niveau qui laisserait les chauffeurs (actuels) indifférents. En effet, si la courbe d'offre est croissante (ce qui correspond à une hypothèse hautement raisonnable), le revenu net par taxi et par période augmente après la réforme. Cette augmentation vient simplement du fait que, pour qu'il y ait davantage de taxis en circulation, il faut augmenter l'attrait du métier. Bien sûr, ce raisonnement ne tient que si le prix de marché de la licence est effectivement concurrentiel et qu'il n'y a pas de rationnement de l'offre (aujourd'hui il n'existe pas de candidat taxi prêt à acheter une licence au cours actuel qui ne trouverait pas vendeur). Il en résulte que le prix de la réforme est surestimé ! Cette surestimation n'a pas d'importance si la réforme permet, comme l'annoncent les auteurs, une augmentation de l'efficacité totale. Malheureusement, cette augmentation d'efficacité est largement compromise lorsqu'on examine la manière de financer le rachat des licences. Pour les auteurs, il suffit de prélever une petite taxe sur le montant des courses (à venir) pour lever le montant nécessaire au rachat. Ce que les auteurs omettent de dire, c'est que cette taxe va modifier la courbe de demande du graphique précédent. En effet, même si le revenu brut par taxi reste le même, ce qui va dans la poche du chauffeur est amputé du prélèvement nécessaire au financement du rachat des licences ! Comme il faut prélever exactement $A \times Q$, la taxe revient à « *translater* » la fonction de demande vers le bas jusqu'à générer cette somme. Comble de l'ironie, une solution évidente est donnée par une taxe qui « *translate* » la courbe d'exactly un montant A : le revenu par taxi et le nombre de taxis en circulation sont exactement les mêmes à l'équilibre qu'avant la réforme !



Où est le problème ? Le raisonnement « pêche » à deux endroits : le premier vient du fait que le prix de la réforme n'est pas égal à $A \times Q$ mais à $(r(Q) - r(Q^*))Q$. Un raisonnement de surplus simple montre que ce coût est en effet bien inférieur au gain engendré du côté du consommateur (du fait de l'augmentation du nombre de taxis et/ou de la diminution du prix de la course). En revanche, rien ne dit que $A \times Q$ soit inférieur aux gains des consommateurs et c'est le premier défaut du raisonnement. En supposant que $A \times Q$ soit quand même inférieur au gain du côté de la consommation, se pose alors le problème du prélèvement de la somme nécessaire. La meilleure solution serait de mettre en place des transferts forfaitaires qui n'affectent pas « l'économie du taxi » : pour profiter pleinement de l'amélioration du marché, il faudrait une taxe qui n'ait pas d'incidence sur la demande. Le second défaut du raisonnement des auteurs tient au mécanisme de financement proposé : la réforme introduit une distorsion de demande qui annihile l'effet attendu ! Ce premier exemple montre que les raisonnements comptables simples peuvent le devenir trop : la réforme proposée conduit à une situation identique, la seule différence tient à ce que le prix annuel de la licence A à la charge aujourd'hui des chauffeurs est transformé en taxe de même niveau sur les recettes de ces mêmes chauffeurs ! C'est en fait, ironie suprême, une réforme libérale qui remplace un marché (celui de la licence) par un impôt de plus sans aucun impact sur ce que l'on voulait changer...

1.2. Le marché du travail

Le cas du marché du travail est lui aussi un cas d'école. L'inefficacité découle d'un mécanisme bien connu : les restrictions et les coûts associés aux licenciements ont un effet négatif sur l'emploi. Les entreprises rechignent à embaucher en contrat à long terme parce qu'elles redoutent d'avoir à supporter le risque de baisse d'activité sans pouvoir réduire la voilure. En retour, le marché du travail montre deux caractéristiques particulières : un chômage de longue durée important et une précarisation significative des emplois par l'utilisation de contrats à durée déterminée.

Le remède proposé par les auteurs s'inspire de l'exemple du Danemark qui repose sur deux piliers : la flexibilité est d'abord introduite en supprimant clairement les contraintes au licenciement. Si les entreprises peuvent licencier plus facilement, elles peuvent mieux gérer les fluctuations et les risques. Évidemment, prise isolément, cette mesure revient à transférer le risque lié à l'activité sur le salarié. Ce transfert est évidemment à la fois inefficace et inéquitable si l'on suppose que le salarié est plus risquophobe que l'entreprise et si l'on suppose qu'il n'a pas les moyens de maintenir un niveau de vie minimal par lui-même. C'est pourquoi les auteurs proposent, qu'en contrepartie de cette dérégulation des licenciements, on introduise une assurance chômage qui repose sur deux principes : une très bonne

couverture (indemnisation importante pendant les périodes de chômage : 90 % du salaire plafonné à 1 600 euros par mois) associée à une assistance rapprochée à la recherche d'emploi. Cette assurance chômage possède par ailleurs une caractéristique qui en fait son originalité : chaque travailleur est crédité (au moment de l'entrée sur le marché du travail) d'un compte épargne chômage ouvrant droit initialement à un mois de chômage par année restant à courir avant la retraite. Implicitement, cela revient à dire que les périodes de chômage peuvent représenter au plus un douzième de la vie active d'un travailleur. Cette proportion représente 8,33 % de taux de chômage moyen. À chaque période de chômage, le travailleur puise dans ses droits. Au départ à la retraite, les droits restants (s'il en existe) sont partiellement reversés (en cash) au jeune retraité.

Je ne discuterai pas les arguments des auteurs pour montrer que ce type de réforme s'inscrit dans leur paradigme « payer pour réformer ». Il n'en reste pas moins que l'idée est intéressante et mérite qu'on s'y attarde. Clairement, la suppression du risque du coût de licenciement fluidifie le marché du travail. De ce point de vue, la mesure paraît efficace. En revanche, le pilier assurance mérite qu'on s'y attarde. Comme habituellement en assurance, on se heurte à deux problèmes : le problème de sélection contraire, d'une part, et le problème d'aléa moral, d'autre part. L'aléa moral est, en quelques mots, le phénomène selon lequel un individu bien assuré a peu d'incitations à éviter le sinistre. Dans le cas qui nous préoccupe, une trop belle assurance chômage pourrait inciter les travailleurs à en profiter pour multiplier les périodes de chômage bien indemnisées. La parade des auteurs est simple : un contrôle rapproché de la recherche d'emploi et un plafond de points (1 mois par année restante au plus). Le deuxième problème (celui de la sélection contraire) est plus préoccupant : en moyennant les droits de manière uniforme à un mois par année restante, les auteurs font l'hypothèse implicite que la probabilité individuelle de chômage est identique entre tous les individus. Si, au contraire, la probabilité de chômage est différente d'un individu à l'autre, cette uniformisation des droits pose, outre un problème d'équité, un problème de sélection. Que penser d'abord de ceux qui épuisent leurs droits plus vite que les autres ? S'ils ne sont pas responsables de ce fait, la mesure est largement inéquitable. De la même manière, si l'on considère que la probabilité de chômage est indépendante de la volonté individuelle, que penser de la rente que l'on donne à ceux dont le compte est positif en fin de vie active ? Ils n'y sont pour rien et pourtant ils bénéficient d'une rente. On pourrait accepter l'un et l'autre si cette situation n'engendrait pas une nouvelle inefficacité : la rente informationnelle (que les auteurs se dispensent d'évaluer) est évidemment une source d'inefficacité si le financement est réalisé *via* des prélèvements obligatoires du fait du coût d'opportunité des fonds publics.

Ce deuxième exemple montre que l'asymétrie d'information peut engendrer des problèmes dont il est difficile aujourd'hui de mesurer l'impact. Lorsque leur système sera mis en place, les auteurs qualifieront-ils de rentiers ceux qui sortiront

avec un compte positif ou, au contraire (comme ils le disent implicitement), de citoyens responsables que l'on doit rémunérer pour leur comportement économe (même s'ils n'y sont pour rien) ?

2. Conclusion

Cette note de lecture n'entend pas passer en revue l'ensemble des réformes décrites dans l'ouvrage de Jacques Delpla et Charles Wyplosz. Les deux exemples choisis ici l'ont été pour mettre en évidence les « défaillances » d'argumentation qui se retrouvent à des degrés divers dans les autres cas étudiés. Je ne conteste en aucun cas les chiffrages qui, de l'aveu même des auteurs, sont très approximatifs, (– à la louche – selon leur propre expression). Ils valent comme ordre de grandeur, et c'est largement suffisant. En revanche, et ceci est plus préoccupant, on peut reprocher aux auteurs, outre le fait, comme pour le cas des taxis, de prendre des libertés avec la dure loi de l'offre et de la demande, de négliger ou, plus grave, d'ignorer les problèmes qui se posent en matière de « mise en œuvre » (implémentation diraient les théoriciens) des mécanismes d'indemnisation. Il existe de nombreuses recherches (et cette revue est d'ailleurs un lieu privilégié de leur publication) qui examinent les difficultés associées à ce type de mécanisme. Difficultés qui, dans le cas du type de réformes envisagées, sont démultipliées compte tenu du jeu complexe d'économie politique entre l'État et les parties prenantes. Les auteurs se permettent, par exemple, d'affirmer qu'une indemnisation reposant sur un calcul de moyenne suffit à l'affaire, alors que rien n'est moins sûr. D'une manière générale, on regrette que la recherche sur ces sujets d'économie publique n'ait pas été plus mobilisée pour affiner les raisonnements et mieux évaluer les enjeux.

Jacques Delpla et Charles Wyplosz
La fin des privilèges, payer pour réformer
Ed. Hachette littérature, 2007, 216 p.