

## L'ÉTAT RÉGULATEUR : LE POUVOIR DE NE PAS TOUJOURS POUVOIR<sup>1</sup>

**L**es économistes ont toujours entretenu avec l'État une relation complexe, à la fois empreinte de fascination et d'une sorte d'ambiguïté. Pour certains, l'État est indispensable au bon équilibre de l'économie. Il doit non seulement corriger les imperfections des marchés, produire les indispensables biens publics, résoudre les problèmes d'externalités, mais aussi redistribuer les richesses afin d'atténuer les inégalités dues au jeu débridé des marchés ou aux chocs d'infortune. Pour d'autres, plus confiants quant à un fonctionnement autonome de l'économie, l'État n'est qu'un frein à l'initiative privée, parfois même un obstacle à l'expression de certaines libertés individuelles. Alors que les premiers ne voient guère de limites à ses compétences, les seconds ne lui accordent au mieux que le rôle d'ultime garant du droit, assurant ainsi que les transactions et les droits de propriété soient respectés.

95

Nonobstant leurs penchants idéologiques, les économistes maintiennent le plus souvent une certaine distance vis-à-vis de l'État en tant qu'objet d'étude. Que l'État soit honni ou loué, il reste un élément abstrait de leurs modèles. Quand la théorie économique décortique à loisir les micro-comportements sur les marchés, quand elle décompose à l'envi les relations contractuelles entre entreprises distinctes ou au sein d'une même organisation, elle reste muette lorsqu'il s'agit de traiter l'État lui-même. Qu'il soit jugé utile ou superfétatoire, l'État reste une « boîte noire ».

Pensant être mal outillé pour une investigation plus microscopique, l'économiste abandonne alors l'étude approfondie de l'État

---

1. Je tiens à remercier Wanda Mastor de m'avoir invité à participer à ce numéro de *Pouvoirs*, ainsi que Jérôme Pouyet et Wilfried Sand-Zantman de leurs commentaires avisés.

aux politistes, aux spécialistes de droit public et aux sociologues. Si les sciences sociales offrent, par leur pluralité, autant d'indispensables perspectives sur une réalité complexe, la science économique, plus spécifiquement la *théorie des incitations*, dispose pourtant d'outils méthodologiques adéquats pour comprendre où et comment s'exerce l'action publique.

La perspective originale prise par cette théorie est de considérer l'État, non plus comme un tout, mais comme un nœud de contrats plus ou moins explicites liant le citoyen, le politique, le bureaucrate et la sphère économique. Ces contrats sont incomplets, en ce sens qu'ils ne représentent pas un plan exhaustif des actions à suivre dans toutes les circonstances possibles. Cette incomplétude structure plus encore les relations bilatérales entre les différentes parties. Elle définit quelles sont les limites de l'État à la fois dans ses prérogatives et dans la façon de les exercer<sup>2</sup>. Surtout, l'incomplétude fait surgir nombre d'écueils dans la mise en œuvre de l'action publique et ces obstacles sauront nourrir la défiance qui s'exprime envers elle.

#### L'ÉTAT COMME UN NŒUD DE CONTRATS...

La théorie des incitations a recours à une brique élémentaire, la relation principal-agent, pour décrire la relation d'autorité entre un mandant et son mandataire. Cette brique apparaît sous différentes formes le long de la chaîne de commande qui lie le citoyen au bureaucrate. Si ce dernier est sous le contrôle du politique, dont il met en œuvre les décisions, il exerce lui-même un contrôle sur les agents économiques, applique les régulations, collecte les taxes, fait respecter la loi. Plus haut dans la hiérarchie, le politique est quant à lui soumis au contrôle démocratique que le citoyen exerce par son bulletin de vote.

À chaque étage de cette hiérarchie, la délégation est bien évidemment nécessaire. Elle traduit en fait l'existence d'avantages comparatifs, un phénomène dont *La Richesse des nations* (1776) d'Adam Smith avait tôt fait la démonstration dans d'autres circonstances. Ce faisant, la délégation conduit nécessairement à la spécialisation. Personne n'imagine un ministre de l'Intérieur faisant respecter la loi au coin de la rue. Ainsi, le politique apprécie les conditions de mise en œuvre des mesures qu'il préconise alors que le citoyen les ignore. Et le régulateur connaît mieux que le politique les spécificités de l'industrie qu'il contrôle. *De facto*,

---

2. Charles Tilly, *Democracy*, New York (N. Y.), Cambridge University Press, 2007.

de véritables fractures informationnelles se créent entre des principaux, donneur d'ordres, et des subordonnés, qui s'acquittent des tâches qui leur sont conférées. Le principal, s'il garde l'autorité formelle, n'en abandonne pas moins l'autorité réelle à son agent, plus informé. Ce dernier est alors à même d'utiliser la discrétion dont il bénéficie pour accomplir au mieux les tâches qui lui incombent. En un mot : le pouvoir réel, c'est l'information.

Dès lors qu'il existe des divergences d'intérêts entre le principal et son agent, aligner leurs objectifs ne peut se faire qu'en concédant certains surcoûts, dits coûts d'agence. La délégation est nécessairement coûteuse et c'est là la face cachée de la spécialisation<sup>3</sup>. Ces coûts d'agence structurent la nature des relations tout au long de la chaîne de commande.

97

*La délégation entre le bureaucrate et la sphère économique.* À la base de cette hiérarchie de contrats, les politiques de régulation, qu'elles soient économiques, environnementales ou sociales, sont édictées dans un contexte d'*information asymétrique*. Aligner les objectifs du régulateur sur ceux des secteurs régulés (énergie, télécommunications, transports...) amène alors à rédiger des contrats complexes répondant aux contraintes informationnelles qui pèsent sur les instruments disponibles<sup>4</sup>. L'efficacité économique exigerait ici une tarification au coût marginal, tarification qui s'avère être le meilleur moyen d'accorder les propensions à payer des consommateurs avec les coûts de production. Cette tarification est aussi accompagnée de subventions permettant d'aider l'entreprise à couvrir ses coûts fixes. Le risque est alors de voir cette entreprise, informée sur ses coûts de production, les exagérer et ainsi faire gonfler les subventions reçues. Ces subventions excessives constituent une véritable *rente informationnelle*, qui pèse sur la contrainte budgétaire de l'État et représente donc autant de ressources en moins pour d'autres secteurs de l'économie.

*La délégation entre le politique et le bureaucrate.* Plus haut dans la hiérarchie, les incitations du bureaucrate structurent elles aussi la bureaucratie. Qu'il obéisse à des préoccupations de carrière future

3. Jean-Jacques Laffont et David Martimort, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2009.

4. Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole, *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1993.

dans l'industrie, la haute fonction publique ou même en politique, le bureaucrate poursuit des objectifs qui lui sont propres et qui interfèrent parfois avec sa mission. Prétendre à un possible « sens de l'État » chez certains ne change rien à l'affaire. Sans pour autant tomber dans le piège populiste consistant à voir partout le spectre de la corruption, force est de constater que les règles bureaucratiques ne sont pas édictées pour le meilleur mais pour le pire. Reprenons le cas de la régulation économique. L'acte réglementaire consiste à définir précisément les mandats des agences de régulation et à les doter des meilleurs instruments possibles pour accomplir leurs missions. Dès lors qu'on associe l'information au pouvoir, plus de pouvoir confère aussi au régulateur un accès facilité à plus d'information. À ce titre, le pouvoir d'un régulateur fait aussi le lit des comportements de favoritisme à l'égard de l'industrie qu'il contrôle.

98 On a là une justification possible, d'une part, de la séparation des responsabilités entre agences de régulation et, d'autre part, des contraintes qui pèsent sur leurs prérogatives<sup>5</sup>. Limiter le pouvoir de chaque agence, c'est aussi limiter l'accès à l'information et réduire ainsi le risque de capture du processus décisionnaire par des intérêts privés. On peut ainsi justifier aisément la séparation nécessaire entre politique de la concurrence et politique industrielle. La première suggère de punir les entreprises dominantes lorsqu'elles adoptent des comportements non concurrentiels. Quant à la seconde, elle recommande d'accroître les subventions ou la protection d'industries jugées peu concurrentielles. Coordonner ces deux politiques conduirait à déguiser les comportements non concurrentiels et à favoriser certains gros acteurs. Les séparer rend la réalité des coûts plus transparente et limite le risque de capture.

*La délégation entre le citoyen et le politique.* Tout au sommet de la hiérarchie, il faudra donc contrôler le politique lui-même. Le politique n'est pas un robot obéissant à un mandat divin de manière mécanique. La notion même d'intérêt général est d'ailleurs fort complexe et la théorie du choix social souligne les difficultés fondamentales que l'on peut avoir à le définir dans une société agrégeant des agents aux préférences hétérogènes. C'est le fameux *théorème d'impossibilité d'Arrow* qui, généralisant les conclusions de Condorcet dans son *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix* (1785), montre l'absence d'une rationalité collective, du moins au sens où une société

---

5. Jean-Jacques Laffont et David Martimort, « Separation of Regulators against Collusive Behavior », *RAND Journal of Economics*, vol. 30, n° 2, 1999, p. 232-262.

serait capable de structurer ses choix avec le même degré de rationalité que les individus qui la composent<sup>6</sup>. Aucune procédure de vote, si ce n'est le choix dictatorial, ne permet d'agréger les choix individuels avec une telle cohérence. Les institutions démocratiques sont porteuses de leurs propres difficultés à définir l'intérêt général. Il faudra donc se contenter de notions plus relatives de ce qu'est cet intérêt général, des notions plus dépendantes du contexte institutionnel dans lequel elles émergent. Le processus démocratique confirme alors la présence de divergences sur ce qui est *le mieux* pour une société.

Le fonctionnement interne des partis, les élections, qu'elles soient locales ou nationales, sont autant de scènes où s'expriment ces divergences. Le politique choisira sa plateforme électorale en mesurant son attractivité auprès des différents électorats, en ajustant ses propositions aux programmes de ses concurrents et, parfois, en ayant un œil sur sa capacité à amasser les fonds nécessaires à sa campagne. Plus tard, ses décisions seront pondérées par ses chances de réélection, sa capacité à adapter les mesures politiques proposées aux chocs de conjoncture et la façon qu'il aura de répondre aux stimuli exercés par les différents groupes de pression actifs dans l'arène politique. La politique est une carrière et ceux qui l'embrassent y cherchent des gratifications qui vont bien au-delà de la défense d'un intérêt général. C'est donc au citoyen de discipliner la puissance publique. Le vote rétrospectif, contingent aux performances passées du politique, est un formidable outil pour ajuster les incitations de ce dernier. Ne seront réélus que les politiques ayant eu les meilleurs résultats, même si les mauvaises performances sont parfois plus dues à une conjoncture défavorable qu'à leur incompétence ou à des efforts insuffisants<sup>7</sup>.

99

### ... MAIS UN NŒUD DE CONTRATS INCOMPLETS

En soi, le fait que l'État soit organisé comme un *nœud de contrats*<sup>8</sup> n'est fondamentalement pas un obstacle à son bon agencement. L'existence de coûts d'agence et d'une perte de contrôle tout au long de la hiérarchie qui mène du citoyen à la mise en œuvre des politiques publiques est

6. Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York (N. Y.), Wiley, 1951.

7. John Ferejohn, « Incumbent Performance and Electoral Control », *Public Choice*, vol. 50, n° 1, 1986, p. 5-25.

8. Nous empruntons ici une expression chère à Oliver Williamson dans sa description de l'entreprise capitaliste (*The Economic Institutions of Capitalism*, Londres, Free Press, 1985).

bien sûr dommageable mais son impact, s'il est circonscrit à chaque étage par l'exercice d'une bonne gouvernance, resterait somme toute limité.

Croire que l'État peut corriger parfaitement tous les travers de l'économie, et ici l'adverbe prend toute son importance, c'est cependant croire aussi que la décision publique répond aux règles du théâtre classique, unité de temps, unité d'action, unité de lieu. En pratique, ces recommandations sont battues en brèche. Les contrats restent très largement incomplets, incapables de respecter les unités de temps, d'action et de lieu, et cette incomplétude structure plus encore l'action publique. Elle détermine la temporalité des contrats et le degré de coordination et d'expertise requis pour une action publique efficace.

### *L'absence d'unité de temps*

100 Une source incontournable d'incomplétude contractuelle est l'impossibilité d'anticiper aujourd'hui tous les aléas qui affecteront le bon déroulement de l'action publique demain. S'il en était besoin, la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 démontre ce point avec vigueur. Une puissance publique « forte », dotée d'une importante crédibilité, ne pourra renier ses promesses *ex post*. Un État plus « faible » aura une capacité d'engagement plus limitée<sup>9</sup>.

*Produire ou faire produire ?* Dans ce cadre, le sempiternel débat sur les parts respectives dévolues au public et au privé dans la sphère productive trouve un nouvel éclairage et illustre, plus généralement, le questionnement sur le périmètre optimal de l'action publique. David Sappington et Joseph Stiglitz suggèrent ainsi que, toutes choses égales par ailleurs (et notamment la technologie), la puissance publique ne perdrait rien à déléguer la production des biens et des services au secteur privé si le cadre contractuel de cette délégation est crédible et suffisamment exhaustif quant aux avenants à introduire en cas d'imprévis<sup>10</sup>. En l'absence de toute autre forme de coûts de transaction, la privatisation est sans coût additionnel. La seule question pertinente est alors de savoir qui, de la régie publique ou de l'acteur privé, est à même de rendre à la collectivité les services les moins coûteux. L'expertise requise pour la production est-elle nécessairement circonscrite à une bureaucratie publique, ou

9. Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2014.

10. « Privatization, Information and Incentives », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 6, n° 4, 1987, p. 567-585.

peut-elle être recherchée dans des partenariats public-privé aux frontières parfois complexes<sup>11</sup> ?

Dès lors que la puissance publique n'a plus la même capacité d'engagement, elle interviendra et interférera avec la gestion quotidienne d'une firme lorsque celle-ci est publique et sous son contrôle – peut-être pour y instiller ses propres préoccupations et répondre ainsi à des pressions politiques court-termistes. La privatisation doit donc être vue avant tout comme un engagement crédible, révoquant seulement par acte de loi – un acte qui permet d'isoler cette gestion de telles interférences. Même si des services privatisés un jour resteront sous la menace d'une « dé-privatisation » future, ce risque d'*intervention sélective*<sup>12</sup> est moindre, bien qu'il continue de se traduire par un manque de visibilité pour le délégataire.

En France, la déjà longue histoire de la délégation de service public dans les transports, la gestion des déchets ou le secteur de l'eau suggère que le bilan de ces formes de partenariats public-privé est plutôt positif. Il est indéniable que le secteur privé a contribué de manière significative au développement et au renouvellement du stock d'infrastructures dans les grands services environnementaux. *A contrario*, les plus fervents avocats de la gestion publique argueront sans doute que ces délégations ont parfois été bradées au détriment du contribuable et du consommateur – comme le cas des concessions autoroutières le montre. C'est dans les contours imprécis des conditions ayant mené à la privatisation que se trouve donc la défiance exprimée par le citoyen. Certains soupçonneront ici le risque de corruption, ailleurs ce seront les excès de l'idéologie « pro-marché » qui seront stigmatisés. Il n'en reste pas moins que cette défiance fait le lit des insuffisances de l'expertise publique, l'État s'avérant incapable de négocier des contrats équitables et dans des termes suffisamment transparents pour susciter la confiance du peuple. Il serait quelque peu paradoxal qu'en réponse à cette défiance l'État choisisse *in fine* de produire par lui-même car il se sait être un piètre négociateur.

101

*Réguler ou faire réguler ?* Peu de commentateurs sont aujourd'hui prêts à critiquer le sacro-saint principe du régulateur indépendant. La défiance

11. Elisabetta Iossa et David Martimort, « The Simple Microeconomics of Public-Private Partnerships », *Journal of Public Economic Theory*, vol. 17, n° 1, 2015, p. 4-48.

12. Pour ici encore reprendre une expression d'Oliver Williamson (*The Economic Institutions of Capitalism, op. cit.*).

vis-à-vis du politique atteint ici des proportions inattendues, même si elle émane alors des cercles d'« experts » plutôt que des populistes de tout poil. Le mal que l'on chercherait ainsi à guérir, c'est là encore l'incapacité du gouvernement à s'engager, le souhait exprimé étant que les coûts que cette faiblesse institutionnelle fait peser sur le reste de l'économie diminuent. Ces idées furent tout d'abord énoncées dans le domaine macroéconomique. Bien que souhaitable, le maintien d'une faible inflation est en effet coûteux pour un gouvernement – notamment en période électorale lorsqu'une reprise de l'activité économique pourrait passer par des politiques inflationnistes de relance. Un banquier central muni d'un mandat « inflation zéro » serait donc plus à même de résister à ces pressions politiques de court terme. Selon cette doxa, l'État devrait aussi abandonner la politique de la concurrence, la régulation des marchés, et bientôt la politique climatique à des bureaucrates, qui seront bien sûr triés sur le volet et imperméables aux pressions politiques.

102

Restaurer ainsi la capacité d'engagement est pourtant une arme à double tranchant. Tout d'abord, la démonstration que les bureaucrates choisis par le politique seraient à l'abri des pressions est loin d'être acquise. Si les pressions électoralistes semblent être évitées, le régulateur indépendant occupe une position d'interlocuteur privilégié vis-à-vis de l'industrie qu'il est supposé réguler, exacerbant le risque de convergence d'intérêts. Ensuite, le choix d'un régulateur, indépendant ou non, reste un acte politique en soi et une façon, pour le politique initiant cette indépendance, d'instiller ses propres préférences dans un choix institutionnel de long terme<sup>13</sup>.

### *L'absence d'unité d'action*

L'action du gouvernement n'est pas une et indivisible. Elle est le plus souvent fragmentée entre les différents ministères, agences, bureaux et autres groupes consultatifs qui peuvent être impliqués dans le processus décisionnaire. L'exemple de la politique de santé s'impose ici. L'évaluation y est partagée entre Haut Conseil de la santé publique, Haute Autorité de santé, Agence européenne du médicament ; l'action y est menée par des services ministériels, Santé publique France et agences régionales de santé, le tout savamment chapeauté par un conseil de défense et de sécurité, un ministre de la Santé, un Premier ministre, ainsi que quelques comités *ad hoc* répliquant parfois les rôles des organismes sus-cités.

13. Antoine Faure-Grimaud et David Martimort, « Regulatory Inertia », *RAND Journal of Economics*, vol. 34, n° 3, 2003, p. 413-437.



Ici, l'incomplétude contractuelle ne réside pas tant dans l'impossibilité à anticiper des contingences futures et à planifier l'action publique que dans l'incapacité collective à décrire les prérogatives respectives de ces différents bras armés et à les faire se coordonner efficacement. Les raisons de cette balkanisation de l'action sont multiples. Chaque acte réglementaire s'accompagne en effet de la création de sa propre bureaucratie et le contour des lois ainsi édictées est souvent si flou qu'il autorise des interprétations ambiguës quant aux responsabilités respectives de telle ou telle agence. Au cours du temps et dans ce qui ressemble à un véritable « cycle de vie », le zèle des agences dans l'application de leurs mandats s'étiole quelque peu et se mue en une bureaucratisation croissante de l'action<sup>14</sup>. Cette bureaucratisation appelle *de facto* à la création de nouveaux organismes plus efficaces. Les incitations intrinsèques de chaque bureaucrate, soucieux de défendre son pré carré, son budget, ou de signaler ses compétences que ce soit à l'intention de l'industrie, de ses supérieurs hiérarchiques ou des citoyens, finissent de rigidifier le système.

103

La décision publique résulte alors d'équilibres complexes entre de multiples principaux dont les champs de compétence se superposent ou se complètent. La première conséquence de cette non-coordination est qu'il faut abandonner tout espoir de trouver dans l'action de l'État une certaine cohérence. Les décisions prises, leurs implications pour l'économie réelle, dans le champ de la régulation ou dans celui de la taxation, ne satisferont jamais un critère très simple de « préférences révélées »<sup>15</sup>. L'État ne se comporte pas comme s'il maximisait un quelconque objectif. En d'autres termes, l'action publique est dorénavant illisible. Ce résultat met à mal toute approche normative du rôle de l'État. Un corollaire est qu'il serait tout à fait présomptueux de croire que l'intervention publique suffit à corriger ici le pouvoir de marché excessif de certaines firmes, là les externalités environnementales. Cette intervention améliorera très certainement la situation de référence mais elle reste porteuse de ses propres inefficacités organisationnelles et, en cela, il serait vain de penser qu'elle puisse rétablir un éventuel optimum social.

Les arbitrages entre efficacité et extraction des rentes informationnelles sont modifiés par le caractère multiforme de l'action de l'État. Une entreprise soumise à la double tutelle d'une régulation économique

14. David Martimort, « The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs », *Review of Economic Studies*, vol. 66, n° 4, 1999, p. 929-947.

15. Et cela, contrairement à une branche de la littérature économique qui a recherché une telle rationalité, à l'instar de Daniel McFadden (« The Revealed Preferences of a Government Bureaucracy: Theory », *The Bell Journal of Economics*, vol. 6, n° 2, 1975, p. 401-416).

et d'une régulation environnementale aura du mal à réconcilier des préconisations contradictoires, cherchant à contenir ses coûts d'un côté tout en investissant dans des technologies plus propres de l'autre. La distribution des rentes informationnelles qui résulte de ce jeu de dupes reflète désormais la distribution des pouvoirs entre ces régulateurs. Le processus de décision peut alors s'avérer excessivement biaisé et privilégier le statu quo<sup>16</sup>. En un sens, cette propriété est intéressante pour compenser la capacité d'engagement limitée de la puissance publique que nous avons évoquée plus haut. Diviser les pouvoirs, c'est aussi rendre toute renégociation des contrats plus difficiles par la suite, ce qui peut avoir des vertus en amont pour sécuriser les acteurs<sup>17</sup>.

### *L'absence d'unité de lieu*

104 *Un monde décentralisé*. Le fait que les gouvernements centraux de la plupart des pays développés aient abandonné un nombre croissant de leurs prérogatives au profit des régions, États, et autres *Länder*, est souvent justifié en invoquant les travaux fondateurs de Charles Tiebout<sup>18</sup>. La décentralisation permettrait de s'adapter aux conditions locales et l'offre diversifiée de réglementations correspondante refléterait une saine concurrence entre gouvernements locaux. Cet argument pose un problème fascinant du point de vue de la théorie des incitations : dans quelle mesure un gouvernement central ne pourrait-il pas répliquer la richesse des environnements réglementaires permise par une telle concurrence tout en gardant le contrôle étroit des politiques publiques ? Pour répondre à cette question, prenons l'exemple des politiques environnementales. Ces dernières nécessitent bien évidemment une forte coopération entre pays pour lutter contre des externalités globales. Des réglementations décidées au niveau européen rendraient possible une réelle coordination, mais elles devraient reposer sur des informations (coûts de dépollution, quantité des émissions, etc.) qui ne sont connues qu'au niveau local. Le risque de collusion entre gouvernements locaux et industriels implantés sur le territoire national rend quasi impossible une remontée crédible

16. Antonio Estache et David Martimort, « Transaction Costs, Politics, Regulatory Institutions, and Regulatory Outcomes », *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*, 2000, p. 49-82 ; David Martimort, « The Multiprincipal Nature of Government », *European Economic Review*, vol. 40, n° 3-5, 1996, p. 673-685.

17. David Martimort, « Renegotiation Design with Multiple Regulators », *Journal of Economic Theory*, vol. 88, n° 2, 1999, p. 261-293.

18. « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 5, 1956, p. 416-424.

de ces informations vers le niveau central. Les premiers sont en effet les meilleurs avocats des seconds lorsqu'il s'agit de surévaluer les coûts de dépollution si la contrepartie est le maintien de l'activité économique sur leurs territoires. La décentralisation est aussi une réponse optimale à ces collusions, et cela même si elle induit des problèmes de coordination entre États. Le *principe de subsidiarité* se trouve ainsi justifié comme une solution institutionnelle imparfaite ; les décisions sont abandonnées au niveau local car toute autre forme de contrôle plus centralisé serait sujette à capture et s'avérerait *in fine* non pertinente.

*Un monde globalisé.* Le processus de globalisation des échanges, l'émergence de risques globaux (réchauffement climatique, épizooties, terrorisme...) ou d'acteurs économiques dont la puissance dépasse parfois celle des États (géants du numérique) sont autant de facteurs qui entraînent eux aussi une érosion du rôle de l'État-nation. L'action publique prise au niveau national s'avère incapable d'appréhender des menaces (naturelles ou non) et de contrôler des intérêts qui sont dorénavant transnationaux. Les nouvelles frontières de la théorie de la régulation dépassent celles des pays. Prenons l'exemple de la lutte contre le réchauffement climatique. Les économistes adeptes de solutions idéales, qu'ils ont d'ailleurs coutume de qualifier de « premier rang » dans leur jargon, connaissent la voie à suivre et l'assène dès que possible. L'externalité étant ici globale, un prix mondial du carbone uniforme suffisamment élevé suffirait à en réduire les émissions et à ajuster les incitations à l'innovation dans des technologies plus propres. Après tout, les marchés de droits ont déjà montré une certaine efficacité aux États-Unis, notamment en Californie dans le cas des émissions d'oxyde de nitrogène. Il y a pourtant loin de la coupe aux lèvres et cette ambitieuse utopie ne résiste pas à l'analyse. Lorsque les acteurs concernés, ici des firmes polluantes, se voient imposer de participer à ces marchés dans un strict cadre national, les échanges de droits à polluer permettent en effet à chaque partie d'assumer l'impact de ses émissions sur le bien-être du reste de la société. Rien de tel au niveau mondial : des États souverains peuvent refuser toute négociation si le prix du carbone requis s'avère contrarier de trop leurs intérêts. La coordination mondiale sur une régulation optimale se heurte au problème du *free-rider*<sup>19</sup>, chaque nation attendant des autres qu'elles contribuent par des efforts coûteux à la lutte contre le réchauffement. Des solutions

19. Jerry R. Green et Jean-Jacques Laffont, *Incentives in Public Decision-Making*, New York (N. Y.), Elsevier North-Holland, 1979.

existent pourtant, mais elles requièrent d'abandonner le précepte du prix unique et de mettre en œuvre un système de compensation pour les pays qui perdent le plus dans la réduction de leurs émissions de carbone, seule façon de réconcilier participation et incitations<sup>20</sup>. Le corollaire est ici encore que l'action collective des États, ainsi empêchée, ne permet pas d'atteindre la meilleure solution possible.

#### AUX SOURCES DE LA DÉFIANCE

106 Nous venons de démontrer comment l'incomplétude contractuelle conduit à une véritable dislocation de l'action publique. Là où l'intervention de l'État est requise, son action se retrouve diluée entre acteurs aux objectifs dissonants, déléguée à une bureaucratie boursouflée, soumise aux influences des groupes d'intérêts qui en questionnent la crédibilité, contrainte ici par des accords transnationaux et là par la décentralisation. L'esquisse pourrait s'arrêter là, laissant au lecteur une impression somme toute assez pessimiste. Cette impression serait sans nul doute exagérée. L'existence de l'action publique, même si celle-ci est loin d'être efficace, reste toujours préférable à son absence. Le pouvoir de marché excessif de certains acteurs, les problèmes environnementaux si cruciaux pour notre avenir, la politique macroéconomique ou la politique industrielle doivent être contrôlés et ne peuvent l'être que par l'État.

Non, le véritable questionnement est ailleurs. La conséquence fondamentale d'une dislocation de l'action publique est en fait la rupture du *lien* contractuel entre le citoyen et le politique. Comme dans un édifice dont les soubassements fragiles menaceraient la solidité de l'ensemble, c'est le dernier étage de notre nœud de contrats qui se trouve touché par les imperfections contractuelles en aval. Le contrôle du citoyen sur le politique ne vaut que si le premier peut évaluer les performances du second et en tirer toutes les conséquences. Pour ce faire, le citoyen doit avoir une idée exacte des politiques publiques qui ont été menées et de la manière dont elles l'ont été. Qui a fait quoi et pour quels résultats ?

Avoir choisi, par exemple, d'abandonner la régulation à des agences indépendantes ou de la soumettre aux contraintes posées par des accords internationaux permet aussi au politique de se désresponsabiliser quant aux conséquences des décisions prises. On peut ainsi se demander ce qui

---

20. David Martimort et Wilfried Sand-Zantman, « A Mechanism Design Approach to Climate-Change Agreements », *Journal of the European Economic Association*, vol. 14, n° 3, 2016, p. 669-718.

reste des prérogatives de ce dernier, mais aussi de ses responsabilités, dès lors que les instruments de politique économique sont laissés aux mains de personnels non élus dont les mandats *de facto* s'étendent au-delà de l'horizon des dirigeants. L'incomplétude contractuelle délite le lien entre l'élu et les performances des politiques publiques. Elle brouille l'information sur ses responsabilités réelles dans le fonctionnement du monde.

On pourrait imaginer que le citoyen, aidé en cela par des médias scrupuleux et restant donc imperméables aux *fake news*, soit capable de combler ce déficit informationnel. Malheureusement, l'acquisition d'informations nécessaires à un exercice efficace du contrôle démocratique se heurte à un problème majeur d'action collective<sup>21</sup>. L'électorat ne forme pas un groupe homogène, ses objectifs sont diffus et parfois contradictoires. Chacun pourrait ainsi bénéficier de l'effort des autres dans l'acquisition d'informations crédibles, sans toutefois vouloir payer sa part du coût qui y est associé. Le résultat est que l'information sur les performances de l'action menée est globalement insuffisante, parfois biaisée. Dans ces circonstances, le citoyen ne peut être qu'un piètre principal, incapable de contrôler le politique.

107

Retisser un lien étroit entre citoyens et politiques est une tâche ardue. En amont, il conviendrait d'essayer, autant que faire se peut, de « compléter » les contrats pour éviter que l'action publique ne vienne s'abîmer sur les différents écueils que cet essai a mis en avant. À titre d'exemple, rédiger de meilleurs contrats avec le secteur privé exige de renforcer l'expertise de la bureaucratie, ce qui soulève aussi la question de ses canaux de recrutement et de formation. En aval, c'est aux politiques eux-mêmes de veiller à dûment informer et éduquer les citoyens sur leur action et les résultats obtenus. Si un tel lien ne pouvait être retissé, le risque serait grand que le citoyen ne conclue alors à l'inutilité de son implication dans la vie démocratique, se contentant d'une posture de défiance vis-à-vis de la chose publique.

---

21. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1965.

R É S U M É

---

*À la lumière de la théorie des incitations, l'État est ici envisagé comme un nœud de contrats entre le citoyen, le politique, le bureaucrate et la sphère économique. Or le caractère incomplet de ces contrats structure les formes prises par l'action publique. Cet essai montre comment le lien entre le citoyen et le politique s'en trouve délité et, par là même, l'implication démocratique du premier menacée.*