

Commentaires sur l'exposé de Monsieur A. Breton

Georges E. Drakos et Denis Bédard

Volume 47, numéro 3, octobre–décembre 1971

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003848ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003848ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Drakos, G. E. & Bédard, D. (1971). Commentaires sur l'exposé de Monsieur A. Breton. *L'Actualité économique*, 47(3), 392–398.
<https://doi.org/10.7202/1003848ar>

COMMENTAIRES SUR L'EXPOSÉ DE MONSIEUR A. BRETON

GEORGES E. DRAKOS *

Université de Sherbrooke

Ces commentaires vont se limiter à quelques remarques sur les points qui m'ont le plus frappé.

Monsieur Breton, en discutant des faiblesses de la théorie du bien-être social, mentionne la règle suivante : si le coût de l'allocation des ressources, pour un monde dans lequel il existe des biens publics, faite par l'intermédiaire des marchés, est plus grand que le coût de l'allocation faite par l'intermédiaire de l'État et que le coût de ce dernier est plus bas que le coût de tous les autres intermédiaires, on doit choisir ce dernier. Monsieur Breton continue alors en disant que ce qu'il nous faut, c'est une théorie des institutions et une analyse des coûts relatifs d'opération des diverses institutions pour qu'on puisse effectuer un choix.

Je voudrais remarquer à propos de cette observation, que la question relative à la théorie du fédéralisme n'est pas, à mon avis, une question de choix entre le marché vis-à-vis de l'État comme fournisseur d'un bien public donné. La question est plutôt celle-ci : si pour des raisons technologiques ou autres, on a choisi l'État comme fournisseur d'un bien quelconque, aura-t-on comme fournisseur le gouvernement fédéral ou plutôt un gouvernement d'un niveau inférieur ?

La réponse à cette dernière question dépend premièrement de la nature du bien en question. Une fois que la jurisprudence la plus appropriée à la nature du bien est choisie, la question secondaire, à mon avis, serait : à quelle institution en particulier de-

* Je tiens à remercier M. Gérard Pelletier pour les discussions que j'ai eues avec lui.

vrait-on laisser la responsabilité de fournir le bien en question ? On devrait alors choisir l'institution qui, *cæteris paribus*, peut fournir le bien au moindre coût¹.

Je crois qu'il ne faut pas trop insister sur cette question du moindre coût pour deux raisons : premièrement, une institution peut être préférée à une autre, bien que son coût lui soit supérieur, du seul fait que « l'opinion publique » ou le « code d'éthique » dominant la préfère. Deuxièmement, je me demande si la recherche de l'efficacité relative des coûts du fonctionnement des diverses institutions est un travail efficace pour l'économiste, le mot institution étant pris ici dans son sens étroit. Par exemple, on pourrait faire une analyse de l'efficacité du ministère de l'Éducation par rapport à une autre institution qui pourrait fournir les mêmes services. Je pense que les rendements de cet exercice seraient minimes par rapport aux rendements qu'on peut à priori attendre d'une analyse de l'efficacité de l'offre des services de l'éducation elle-même, pour la seule raison que l'ordre de grandeur des sommes impliquées est différent : l'enseignement peut coûter quelques milliards de dollars par rapport aux quelques millions de dollars que le fonctionnement du ministère de l'Éducation coûte.

En d'autres termes, les économistes n'ont peut-être pas nécessairement supposé que le coût de fonctionnement des institutions était égal à zéro, comme monsieur Breton le dit. Je proposerais plutôt comme hypothèse pour l'explication du fait que les économistes ont ignoré le coût du fonctionnement des institutions, qu'ils ont peut-être cru que ce coût était négligeable par rapport au coût de l'approvisionnement du service en question.

En résumé, permettez-moi de souligner que la question fondamentale, à mon avis, est celle-ci : quelle juridiction fournit quel bien ? La solution idéale serait, toujours dans le cadre de l'allocation des ressources, d'avoir une structure le plus décentralisée possible pour qu'on puisse tenir compte des différences possibles dans les préférences des divers groupes d'une société fédérée, compte tenu des contraintes d'ordre politique ou moral de la population et compte tenu des facteurs technologiques. En termes plus techniques, le gain d'une décentralisation doit être égal ou supé-

1. Le mot « institution » est utilisé par monsieur Breton quelquefois dans un sens très large, quelquefois dans un sens très étroit.

rieur à la perte qu'on doit, peut-être, subir en renoncement à des économies d'échelle.

Je crois que la faiblesse de la théorie du bien-être social se trouve dans le fait qu'on n'a pu formuler d'une façon opérationnelle les contraintes d'ordre politique ou moral, plutôt que dans le manque d'un examen des coûts de fonctionnement des institutions.

En terminant, je voudrais faire trois remarques relatives à la stratégie à suivre proposée par monsieur Breton. Celle-ci consiste dans l'abandon des fonctions d'utilité, individuelles ou sociales, et des problèmes qu'elles posent, et dans leur remplacement par une utilité attribuable aux autorités. Celle-ci est conçue de façon à assurer leur réélection, ou à minimiser la probabilité qu'ils ne soient pas élus. Je voudrais alors, à propos de cette proposition, faire trois remarques.

Premièrement, dans une élection on présente aux électeurs un *package deal* et on devrait s'attendre à ce qu'ils votent pour le *package deal* qui est un moindre mal pour chacun d'eux. L'homme politique « rationnel » doit alors choisir le *package deal* qui aura la plus grande probabilité d'être accepté par un nombre suffisant d'électeurs pour que sa réélection soit assurée. Mais, pour que l'homme politique puisse faire un choix « rationnel », il doit connaître les préférences des électeurs pour chacune des questions qui vont composer son *package deal*. Mais, pour des questions d'allocation, les individus ne révéleront pas leurs préférences de peur d'être appelés à financer l'approvisionnement des biens en question au fur et à mesure de leur « demande effective » et en sachant que leur propre contribution sera négligeable par rapport au coût total de l'approvisionnement du service en question. Le politicien, alors, n'a la connaissance nécessaire pour faire un choix « rationnel » de son *package deal* qu'en recourant à une évaluation des préférences du « citoyen représentatif ».

Deuxièmement, pour que les autorités réussissent à atteindre leurs objectifs, leur utilité doit refléter la plupart du temps, et pour les questions les plus importantes, l'utilité de la proportion de la population nécessaire à leur réélection. Ça revient alors à dire que l'utilité du « citoyen représentatif » est à maximiser.

Troisièmement, cette hypothèse, à savoir la maximisation de l'utilité des hommes politiques sous la contrainte de l'assurance de leur réélection est, peut-être, apte à expliquer la configuration actuelle de certaines politiques suivies, mais je vois mal comment elle peut être utilisée pour prescrire ou améliorer les politiques à suivre dans l'avenir.

DENIS BÉDARD

Conseil de la Trésorerie (Québec)

1) *Les critères d'allocation des ressources*

Autant j'ai eu de la difficulté à accepter les conclusions de certaines études théoriques sur le fédéralisme, notamment celles qui ont été exprimées par James Maxwell sur l'*opting out* ou celles de monsieur Breton dans « *A Theory of Government Grants* », autant le présent exposé me semble poser la question du fédéralisme dans une perspective intéressante.

Comme l'a souligné monsieur Breton, la théorie micro-économique s'est révélée un cadre décevant d'analyse car on n'a pas réussi à dégager les postulats qui auraient pu servir de base à une théorie du fédéralisme.

a) Du côté de la demande de biens, par exemple, la question est presque insoluble : il s'agit d'avoir trois joueurs et trois choses à choisir pour aboutir à l'impossibilité d'une préférence. Si on multiplie le nombre de joueurs et de choix possibles et qu'on y ajoute la possibilité des jeux de stratégie, on comprend la complexité de la demande de biens publics. On ne peut donc pas déduire du processus électoral les préférences des consommateurs, ce qui oblige les gouvernements à financer les biens publics par la contrainte.

b) Du côté de l'offre des biens publics, on a pensé que l'efficacité et les économies d'échelle pouvaient justifier des unités gouvernementales de différents niveaux. Mais en pratique, l'efficacité de la production et les économies d'échelle n'ont pas plus de sens puisque le choix et l'organisation des moyens de production sont autant des décisions politiques

que le choix des objectifs apparents. Étant donné de plus la difficulté de définir et de mesurer le produit, les comparaisons d'efficacité deviennent impossibles.

Quand on discute ainsi des problèmes de la demande et de l'offre de biens publics, on discute fondamentalement de la difficulté de définir les critères d'allocation des ressources dans le secteur public en général et tant que ce problème fondamental n'aura pas été résolu, il est inutile de discuter des fondements économiques du fédéralisme.

Je doute, de plus, qu'on parvienne à formuler une théorie économique des institutions ¹ qui permette de dégager des critères d'allocation des ressources et si on en développe une, je doute qu'elle puisse éclairer les fondements du fédéralisme.

2) *Le pouvoir étatique*

La caractéristique principale de l'État qui découle de la nature même du bien public, c'est le pouvoir de contrainte. Si on veut parvenir à une allocation des ressources efficace, il est inutile d'essayer de corriger des effets externes ou des effets de débordement qui affectent de toutes façons l'ensemble des biens publics. Il faut plutôt, à mon avis, reconnaître le pouvoir de contrainte qui peut être utilisé arbitrairement pour des objectifs non désirés par la population et essayer de lui définir des règles d'utilisation qui tiendraient compte, entre autres choses, de la connaissance empirique des préférences des citoyens.

On sait par la force des choses que les électeurs ne choisissent pas des biens publics par le vote, car les biens publics sont devenus trop variés et trop complexes. On sait de plus que les politiciens poursuivent des objectifs qui leur sont propres et que, lors des élections, ils offrent à la population un style d'action et un horizon social synthétisés dans des sym-

1. L'institution est considérée ici comme une façon d'organiser le pouvoir de décision de manière à ce qu'un organisme remplisse des fonctions déterminées. Le marché n'est donc pas une institution car les phénomènes de marché (prix et quantité) sont des événements et non des décisions. Pour le secteur public, le problème est de formuler les règles du jeu (remplaçant les mécanismes de marché) que doivent respecter les institutions pour parvenir à une allocation de ressources qui soit la plus efficace possible.

boles. Par le vote, les électeurs expriment en fait un choix qui porte sur un entrepreneur public qui poursuit son propre objectif (la réélection ou autre chose) comme l'entrepreneur privé en poursuit un (le profit ou autre chose).

Une fois élu, l'entrepreneur public doit essayer de connaître les services désirés par la population en se basant sur sa propre perception des demandes, sur les demandes des groupes organisés et, ensuite, sur les sondages d'opinion pour connaître l'opinion des groupes non organisés. On pourrait continuer et définir les rôles des commissions parlementaires, de l'administration publique et des organismes de contrôle à l'intérieur de l'administration publique comme le Conseil du trésor et son secrétariat.

Il faut donc définir des cadres opérationnels à l'intérieur desquels pourra s'exercer efficacement le pouvoir de contrainte étatique, le critère d'efficacité étant la connaissance la plus exacte possible des préférences des citoyens. L'appréciation des préférences par l'homme politique dépendra du but qu'il poursuit.

3) *Le fédéralisme comme forme d'organisation*

Dans ce contexte, le fédéralisme m'apparaît tout simplement comme une organisation qui fait éclater le pouvoir de contrainte et le sépare entre des niveaux de gouvernement. Je soupçonne que c'est pour cette raison que le fédéralisme apparaît comme une forme d'organisation de plus en plus populaire ; c'est parce qu'on n'a pas su contrôler le pouvoir de contrainte d'une autre façon. L'utilisation la plus intéressante du pouvoir fédéral réside ensuite dans l'élargissement de la possibilité de redistribuer les revenus.

Si on décide d'établir une structure fédérale, le seul problème économique important est la répartition des pouvoirs. Je ne m'aventurerai pas à essayer d'esquisser des critères de répartition, car il semble que les critères sont différents selon qu'on se place en bas pour se demander ce qu'on doit centraliser ou selon qu'on se place en haut pour se demander ce qu'on doit décentraliser.

4) *Conclusion*

Pour résumer et conclure ce commentaire, je répète que la perspective d'analyse que suggère monsieur Breton m'apparaît juste et intéressante mais personnellement, je corrigerais la direction suggérée pour la recherche en n'oubliant pas la nécessité d'approfondir la connaissance des préférences des individus et des groupes et l'appréciation des besoins qu'expriment ces demandes à l'intérieur du processus de décision politique. Quant à moi, je me méfie des modèles à travers lesquels les hommes politiques ou tout autre groupe maximisent des fonctions d'utilité qui nous ramènent souvent au point de départ de la question qu'on essaie de résoudre.