

Efficacité des marchés

Hubert LÉVY-LAMBERT (53),
auteur de *La vérité des prix*,
et Jean-Marc DANIEL (74),
économiste

La recherche de l'efficacité des marchés est une des pistes recommandées par le rapport Camdessus.

Cette piste est particulièrement importante car peu coûteuse à mettre en œuvre et susceptible d'être très profitable pour la collectivité par les économies qu'elle peut générer.

Encore faut-il savoir ce qu'est un marché efficace et quels marchés sont inefficaces et comment on peut y remédier.

Nous nous proposons donc de rappeler la notion d'efficacité d'un marché puis de passer rapidement en revue par ordre alphabétique différents marchés dont l'efficacité est sujette à caution.

L'efficacité d'un marché

Un marché est efficace quand les producteurs et les consommateurs sont nombreux et bien informés et quand aucun obstacle n'intervient pour empêcher la confrontation de l'offre et de la demande, notamment par intervention arbitraire sur les quantités ou sur les prix.

L'intervention extérieure est justifiée lorsque le marché n'est pas efficace, notamment en cas de monopole ou d'effet externe ou lorsque la puissance publique estime que les consommateurs ne sont pas bien informés. Dans les autres cas, notamment lorsque l'objectif est une redistribution des revenus, le marché se venge et génère des pertes économiques qui peuvent être considérables.

La violation du bon fonctionnement du marché peut se faire par la fixation arbitraire de la quantité offerte. Tel est le cas des taxis parisiens depuis des décennies. Il en résulte alors une pénurie au détriment des utilisateurs qui n'en trouvent pas quand ils en ont besoin et une augmentation du

prix des courses en taxis dont profitent les heureux bénéficiaires des licences qui sont délivrées gratuitement et se revendent à prix d'or (cf. article de Cahuc et Kramarz dans ce numéro).

À côté de ces cas flagrants et somme toute exceptionnels de fixation des quantités, on trouve nombre de cas de fixation arbitraire des prix. Ces cas sont plus nombreux et plus nocifs car souvent invisibles. Dans notre économie, les choix des consommateurs de biens et services sont basés essentiellement sur le prix qu'ils ont à payer. Le prix a un double usage : assurer un transfert de revenus entre le producteur et le consommateur ; déterminer l'offre et la demande. La fixation artificielle du prix d'un bien en dessous de son prix de revient, *via* la réglementation ou la fiscalité ou tout autre moyen, a donc un double effet : augmenter le pouvoir d'achat du consommateur ; augmenter la demande de ce bien.

Dans certains cas, l'augmentation de la demande peut résulter d'une volonté délibérée des pouvoirs publics.

Ces cas sont exceptionnels. Elle est en général un effet induit – et indésirable – de la volonté des pouvoirs publics d'opérer un transfert de revenus *via* les prix. Outre son impact sur les finances publiques (cf. article de M. Pébereau), ce transfert est inefficace car il touche de nombreuses personnes non concernées (effet d'aubaine) et générateur de pertes économiques car il augmente artificiellement la demande.

Il peut arriver au contraire qu'un prix soit artificiellement augmenté. Il en résulte alors une diminution de la demande du bien. Cela peut être délibéré dans certains cas comme le tabac, produit dont les consommateurs n'apprécient généralement pas complètement les effets nocifs à long terme sur leur santé. Mais il s'agit le plus souvent de décisions prises dans un but purement fiscal, sans aucune analyse de leurs conséquences économiques.

Ce qui suit donne sous une forme volontairement schématique quelques exemples de secteurs où les interventions sur les marchés ne sont pas forcément optimales, en mettant volontairement l'accent sur les mythes qui permettent d'obtenir un consensus de l'opinion en se basant sur des prémisses fausses.

Agriculture

La politique agricole européenne, comme celle des États-Unis, fixe des prix supérieurs aux prix d'équilibre. Elle oriente mal les comportements des consommateurs et des producteurs et entretient artificiellement une

agriculture trop importante et trop coûteuse, au détriment des autres secteurs de l'économie ainsi que des agriculteurs des pays moins développés. Une des justifications souvent mise en avant est celle du maintien d'une population rurale minimale présentée comme la meilleure garantie de la sauvegarde de l'environnement. Cette idée de sauvegarde de l'environnement est largement infondée car l'agriculture moderne se développe selon les techniques les plus productivistes. Les agricultures des pays développés sont polluantes et épuisent les réserves naturelles en eau (cf. Eau ci-dessous). Outre ses motivations électoralistes surestimées, notre politique agricole semble le reflet vestigial du souvenir des famines du Moyen Âge. Pourtant, dès le début du XIX^e siècle, les économistes anglais avaient souligné que la volonté de rendre un pays autosuffisant sur le plan agricole handicapait la croissance et que l'approvisionnement en blé et autres céréales à l'étranger permis par une systématisation du libre-échange favoriserait le pouvoir d'achat et l'expansion économique.

Air

La création d'un marché peut être un mécanisme économique novateur pour le financement d'un bien public mondial. C'est le cas des marchés de permis d'émission de gaz à effet de serre qui, dans le cadre du protocole de Kyoto de 1997, ont vocation à produire un bien public mondial, l'environnement et la dépollution atmosphérique, au coût le moins élevé.

En préfiguration de la mise en œuvre du Protocole en 2008, l'Europe a ainsi mis en place en 2005 un marché de quotas de CO₂.

Consommation

Beaucoup de décisions publiques visent à favoriser le développement de la consommation, par exemple *via* un taux de TVA modulé, selon le mythe que la consommation crée des emplois. La consommation est souvent présentée non comme l'objectif de la croissance économique mais comme un moyen de l'entretenir. Or,

les politiques récentes dites de relance par la consommation ont toujours conduit à deux mécanismes : une hausse des prix de la part des entreprises incapables de répondre instantanément à un surcroît de demande ; une hausse du déficit extérieur. La consommation ne peut être un vecteur de croissance en tant qu'élément constitutif de la demande que quand les capacités productives des entreprises sont largement sous-employées, ce qui était le cas dans les années 1930 quand Keynes a mis la demande au centre du raisonnement économique mais constitue un phénomène historique rare. Ce n'est pas le cas dans la conjoncture actuelle. Le déblocage anticipé de l'épargne salariale fin 2003 a permis le déblocage de 10 milliards d'euros qui a eu comme conséquence une aggravation du déficit du commerce extérieur (principalement en faveur de la Chine). Pour consommer plus, il faut d'abord produire plus.

Eau

Avant même les quotas de CO₂ (cf. Air ci-dessus), les agences de bassin, créées par une loi de 1964 extrêmement novatrice et sans équivalent dans le monde développé, sont un bon exemple d'internalisation d'effets externes conduisant à orienter les décisions individuelles dans le bon sens. Chargées de veiller à l'équilibre des ressources et des emplois de l'eau en quantité et en qualité sur le territoire de la France tout entière, ces agences devaient faire payer les utilisateurs de la ressource, selon la loi de 1964, en fonction de la manière dont chacun « rend nécessaire ou utile l'action de l'agence ou y trouve son intérêt ». Malheureusement, ce principe que l'on appelle « pollueur-payeur » dans le langage courant n'est pas totalement appliqué pour des raisons politiques, notamment comme nous l'avons vu précédemment en ce qui concerne les agriculteurs, gros consommateurs d'eau et gros pollueurs. Au surplus, il est fortement question de fiscaliser les redevances, avec le risque qu'elles soient dorénavant noyées dans la masse des recettes publiques et ne soient plus affectées à leur objet.

Énergie

Lors du dernier choc pétrolier, alors qu'il aurait fallu pousser aux économies d'énergie, les pouvoirs publics n'ont eu de cesse de faire l'inverse par des mesures variées auprès des agriculteurs, marins pêcheurs, artisans taxis, voire consommateurs, *via* une extraordinaire « prime à la cuve », sans se soucier du coût de ces mesures ni de leur effet antiéconomique.

De même, privatisation ou pas, le prix du gaz reste fixé par l'État en dessous du prix de revient, ce qui n'oriente pas les décisions des consommateurs vers les économies nécessaires ; même observation avec le retour au tarif régulé des consommateurs d'électricité partis à la concurrence, intégré à la *va-vite* dans la loi, qui créera non seulement des pertes injustifiées pour EDF mais aussi des incitations à une surconsommation d'électricité.

Enfin, l'industrie française de la voiture diesel est parmi les plus développées au monde parce que le carburant diesel est moins taxé que l'essence, alors que le moteur diesel coûte plus cher à l'achat et pollue généralement plus. Il en résulte des pertes économiques et sociales importantes, accrues par le fait que les raffineries françaises sont déséquilibrées, ce qui oblige à importer du gas-oil à grands frais.

Épargne

Le livret A a été créé pour favoriser l'épargne populaire. À force d'élever son plafond, le livret A est aujourd'hui principalement détenu par des ménages aisés. Les banques protestent contre cette distorsion de concurrence critiquée par Bruxelles mais elles demandent non de supprimer la distorsion mais de l'étendre, comme cela a été fait naguère avec le livret Bleu du Crédit Mutuel alsacien, étendu il y a quelques années aux autres Crédits Mutuels. Une distorsion minimale au départ a ainsi été généralisée avec comme conséquence une inefficacité grandissante du marché de l'épargne.

L'épargne n'a de sens que comme moyen de préparer l'avenir. Dans une économie équilibrée, cette épargne est égale à l'investissement. Or, de

nombreux canaux tendent à détourner l'épargne du financement des entreprises. C'est en particulier le cas du maintien d'un important déficit public qui, par ce que l'on appelle l'effet d'éviction, absorbe l'équivalent de 2,5 % du PIB qui pourrait s'investir ailleurs. L'État, qui craint de ne pouvoir trouver les moyens de se financer, favorise les placements qui se convertissent en dette publique comme l'assurance-vie.

Enseignement

Tout le monde s'accorde à dire que l'enseignement public coûte cher et est pourtant inefficace. Parmi les mesures à prendre pour redresser la situation, il faut non seulement augmenter l'autonomie des établissements mais aussi revoir leur financement. L'enseignement gratuit ne fonctionne plus, d'autant plus qu'il n'y a pas de sélection à l'entrée, ce qui fait que de nombreux jeunes se fourvoient dans des impasses coûteuses pour la collectivité, dont personne ne profite. Cela serait évité si l'enseignement supérieur devenait réellement payant et était accompagné d'une politique généreuse de bourses. L'exemple des USA et de nombreux autres pays occidentaux montre que faire payer les universités n'est pas antisocial, au contraire. De nombreuses études sur les systèmes universitaires occidentaux montrent que leur financement exclusivement public est antiredistributif. L'université accueille essentiellement des jeunes issus des milieux aisés et elle est financée par les impôts de familles dont les enfants n'accéderont jamais au niveau de l'enseignement supérieur. En outre, les étudiants respectent mieux ce qu'ils payent, il y a moins de déchets en cours de route et les bourses assurent qu'aucun candidat méritant n'est exclu du système.

Euro

On nous dit que les 25 milliards d'euros de déficit sont imputables à la facture pétrolière : c'est faux ! Sans l'euro, le franc aurait été dévalué depuis longtemps et nous serions entre les

maines du FMI. En effet, pour payer nos importations, dans un monde où le commerce international se fait en dollars, nous devons sans cesse nous procurer des dollars en exportant. Le déficit commercial français est structurel, ce qui pérennise notre besoin de dollars. Sans l'euro, nous aurions dû emprunter les dollars qui nous manquent jusqu'au moment où plus personne ne nous aurait prêté, à l'exception du FMI qui nous l'aurait fait payer cher. Aujourd'hui, l'euro nous permet de bénéficier des excédents extérieurs allemands. Mais cette facilité ne doit pas nous faire ignorer la réalité. Et cette réalité doit être parfaitement comprise. Les équations qui décrivent les enchaînements comptables de l'économie montrent qu'un déficit extérieur signifie un manque d'épargne nationale.

Manque d'épargne publique d'une part, c'est-à-dire existence d'un déficit budgétaire. Tout déficit budgétaire conduit à une détérioration de la balance commerciale. C'est ce que les commentateurs décrivent en appelant déficits jumeaux les déficits budgétaire et extérieur. Si on les montre régulièrement du doigt pour les États-Unis, il faut savoir qu'ils concernent également la France.

Manque d'épargne privée d'autre part. Un pays en déficit extérieur doit épargner si bien que soutenir la consommation aggrave la situation.

Logement

Sous une forme ou sous une autre, le blocage des loyers remonte à la Première Guerre mondiale et se poursuit de nos jours. Tous les textes depuis la loi de 1919 destinée à protéger les victimes de la guerre, jusqu'à la loi Aurillac qui a créé une protection supplémentaire en faveur des locataires pour répondre aux protestations de quelques VIP du 17^e arrondissement, en passant par la loi de 48 qui va bientôt fêter son 60^e anniversaire, sont du même esprit : protéger le locataire vis-à-vis du propriétaire en ignorant les effets induits de désinvestissements, voire de délabrement sur les logements existants que cela entraîne. Pourtant, dès 1920, l'économiste

Charles Gide, alors professeur au Collège de France, avait pris comme exemple de la bonne intention qui se retourne contre elle-même la politique du logement. Chaque ministre du Logement crée son dispositif fiscal, sans pour autant revenir sur celui de son prédécesseur. Il suffit pour s'en convaincre de regarder la feuille bleue sur laquelle le contribuable déclare ses revenus fonciers. On y voit se succéder les régimes Malraux, Quilès, Méhaignerie, Quilès-Méhaignerie, Périssol, Besson, Lienemann, Robien, Borloo, Borloo populaire, etc.

Tous ces dispositifs ont pour objet, à grands frais pour les finances publiques, d'encourager l'investissement locatif pour pallier sa faible rentabilité et son faible attrait pour les investisseurs. Ce faible attrait provient précisément des fortes réglementations qui découragent l'achat de logement comme placement locatif. On est dans la situation du conducteur qui appuie simultanément sur l'accélérateur et sur le frein et s'étonne de ne pas avancer et de consommer beaucoup d'essence.

Pourquoi la rentabilité du logement locatif est-elle deux fois plus faible que celle du bureau ? Pourquoi le prix d'un logement occupé est-il inférieur à celui d'un logement libre alors qu'à l'inverse des bureaux occupés valent beaucoup plus cher que des bureaux vides ?

La réponse à ces questions qui ne sont valables qu'en France permettrait aux pouvoirs publics de faire des économies considérables en supprimant une ribambelle d'aides sans pour autant sacrifier à leurs objectifs en matière de logement.

Santé

Le déficit de la Sécurité sociale a été pour la première fois en cinquante ans conforme aux prévisions (8 milliards d'euros) ! Une vraie réforme est à faire, qui doit éliminer le déficit. Aujourd'hui, avec la généralisation du tiers payant, le vrai prix d'un médicament est impossible à mesurer : occulter le prix est un signal économique désastreux. Les Français consomment des portables, des bala-

deurs et des voitures avec l'argent qu'ils ne consacrent pas à leurs dépenses de santé. Toutefois, les médicaments ne représentent que 15 % des dépenses de santé. En revanche, 55 % sont imputables aux hôpitaux (deux tiers publics pour un tiers privé). Une énorme bataille est engagée en France entre cliniques privées (40 % moins chères) et hôpitaux publics. Le marché de la santé doit pouvoir fonctionner ; les consommateurs doivent pouvoir choisir ; les populations aisées doivent payer le vrai prix ; seule la frange la plus modeste doit être aidée.

Le problème des dépenses de santé réside dans ce que par rapport à un marché traditionnel, l'offreur – le médecin – et le demandeur – le malade – ne disposent pas de la même quantité d'informations et ne sont pas en situation d'égalité. Pour rétablir cette situation d'égalité, il faut qu'un tiers intervienne en disposant du même savoir que le médecin. La Sécurité sociale devait entre autres jouer ce rôle en mettant en place tout un dispositif de contrôle et de négociation avec les professions médicales. Son échec dans le partage du savoir avec les professions médicales et dans le contrôle de leur activité se mesure très exactement par le déficit. Comme l'existence de ce déficit ne remet pas en cause la situation de ceux qui la gèrent, la Sécurité sociale s'endette. Pour s'en sortir, il faut soit privatiser la Sécurité sociale de façon à ce que le déficit précipite les gestionnaires dans la faillite, soit rendre leur responsabilité pleine et entière aux cotisants en interdisant toute forme de déficit et en faisant des gestionnaires leurs authentiques représentants comme c'était le cas à l'origine.

Transports

Une facturation logique des infrastructures de transports serait basée sur le coût marginal de contribution à la congestion. Le péage urbain instauré à Londres en 2002 et qui vient d'être expérimenté avec succès à Stockholm en est un bon exemple qui fonctionne mieux que la solution parisienne qui partage la chaussée entre

autobus et taxis trop rares et voitures qui s'agglutinent sans espoir sur le reste de la chaussée. De même, les autoroutes françaises devraient être payantes à proximité des centres urbains et gratuites sur les tronçons de liaison (à l'exception des périodes de congestion liées aux départs et retours de vacances). On s'éloigne de la bonne solution en cédant des concessions d'autoroutes car on fige une situation économiquement néfaste. La vente des autoroutes empêchera de supprimer à terme les péages anti-économiques et n'a même pas pour effet de réduire le déficit public !¹

Travail

L'augmentation du SMIC à 1 500€ répond à de bonnes intentions. Mais il en résulterait un tassement de la pyramide des salaires et une éviction des personnes les moins qualifiées. Un coût trop élevé du travail conduit à du chômage. On peut se demander en outre si nous ne préparons pas la guerre précédente en prônant la stabilité de l'emploi : au risque de passer pour un iconoclaste, ne faut-il pas désormais se préparer à primer les entreprises qui licencient ? À partir de 2006, une société qui libère une personne rend service à l'économie car la population active a commencé à diminuer. La société rurale était fondée sur la transmission des conditions sociales de génération en génération. Il n'y avait ni ascenseur social ni mécanisme de régression. La société industrielle reposait sur des mutations accomplies à chaque génération. Le discours républicain identifié à l'école de Jules Ferry se glorifiait d'une évolution où le grand-père était paysan, le père ouvrier, le fils ingénieur, chacun exerçant son activité toute sa vie. C'était cela qui constituait le mythe ascenseur social. Aujourd'hui, nul ne peut prétendre dans une société qui change en permanence se comparer à ses ancêtres ni simplement exercer pendant toute sa carrière la même activité. De nos jours, les entreprises produisent de plus en plus d'immatériel si bien que le stockage devient impossible, y compris celui de la capacité de travail. Il

faut donc une révolution copernicienne du marché de l'emploi, fondée sur la mobilité et l'adaptabilité permanente (cf. article de Cahuc et Kramarz ci-avant).

Vérité des prix

En matière d'intervention sur les prix, directement ou par la fiscalité ou la réglementation, l'État doit se fixer des règles d'intervention strictes, avec une déontologie des distorsions. L'analyse de l'impact des mesures envisagées doit être préalablement effectuée en opérant un bouclage macroéconomique complet de leurs conséquences, tenant compte des réactions prévisibles des agents économiques. À défaut, on s'expose à des dépenses inutiles au profit de personnes non concernées et à des effets pervers sur les marchés, allant souvent à l'inverse du but proposé. La concurrence est une nécessité non seulement parce qu'elle est au cœur de la démarche de construction d'une économie européenne intégrée, mais encore parce qu'elle est économiquement parlant le moyen le plus sûr d'assurer la croissance et la répartition optimale des revenus. Vouloir assurer une répartition des revenus perçue comme socialement plus juste est un objectif en soi. L'impôt sur le revenu et son avatar la prime pour l'emploi, convenablement ajustée pour éviter les abus actuels, devraient y pourvoir plus efficacement pour l'économie nationale et à moindre coût pour les finances publiques que toute forme de refus de la concurrence et de la vérité des prix. n

1. Lorsque l'État cède des participations dans des entreprises qui lui rapportaient plus que le coût des OAT (Obligations assimilables du Trésor), c'est une aggravation des dépenses publiques qui s'ensuit ! *Idem* lorsque l'État cède des immeubles pour les louer ensuite à 6%... Le poids de la dette ne se réduira qu'en réduisant la dépense publique.