

RONALD COASE

Prix Nobel d'économie

L'entreprise, le marché et le droit

Traduit de l'anglais et présenté par Boualem Aliouat

© Éditions d'Organisation, 2005

ISBN : 2-7081-2000-X

Éditions

d'Organisation

1

L'entreprise, le marché et le droit

I. INTRODUCTION

L'essentiel de cet ouvrage tient dans trois articles : « La nature de la firme » (1937), « La controverse du coût marginal » (1946) et « Le problème du coût social » (1960). Les autres articles prolongent, illustrent ou explicitent les thèses que nous défendons. Ces exposés, comme on s'en rendra compte, développent un seul et même point de vue.

Je dois reconnaître que mon approche n'a généralement pas suscité l'unanimité, pas plus que la thèse que je défendais n'a été réellement comprise. Je veux croire que les faiblesses de mon exposé en sont pour partie la cause. Aussi, j'espère que cette introduction, qui reprend les principales critiques émises et repositionne ma thèse, contribuera à rendre mon approche plus compréhensible. Au demeurant, je suis tout aussi convaincu que les difficultés qu'ont éprouvées les économistes à assimiler mes arguments ne sont pas exclusivement dues aux insuffisances formelles de mon exposé. Les arguments que je développe sont, je le crois, d'une compréhension très aisée. En revanche, les oppositions ou les apparentes incompréhensions pourraient bien signifier en

réalité que la plupart de ces économistes ont une vision très différente des problèmes économiques, et refusent dès lors ma propre exégèse des sujets développés. Cette explication me semble plus plausible.

Aujourd'hui, la position dominante sur la nature de l'économie est très bien résumée par Robbins : « L'économie est la science qui étudie le comportement de l'homme à travers la relation entre ses fins et les ressources rares dont il dispose, dans le choix de ses actions.¹ » Ce qui ferait de l'économie la science du choix humain. En pratique toutefois, la plupart des économistes, y compris Robbins d'ailleurs, restreignent leurs travaux à une étendue de choix beaucoup plus étroite que ne le suggère cette définition. Néanmoins, récemment, Becker soutenait que la position de Robbins ne méritait pas d'être aussi restreinte, et que l'approche économique, selon ses termes, pouvait et devait être appliquée à toutes les sciences sociales. Que cette approche économique puisse être étendue avec succès aux autres sciences sociales, les travaux de Becker² lui-même nous le démontrent. Le succès de cette extension soulève finalement la question de savoir pourquoi les instruments des économistes se sont révélés si adaptables.

Je me suis précisément intéressé à cet aspect de la théorie économique qui traite des entreprises, des industries et des marchés, que l'on résumait sous les vocables de Valeur et de Distribution, et que l'on appelle aujourd'hui la théorie des prix ou la microéconomie. C'est une matière complexe, très riche intellectuellement, et qui a généré de précieuses connaissances. Les économistes étudient la manière dont le choix des consommateurs en matière de produits et de services est déterminé par leurs revenus et les prix auxquels ces produits et ces services sont susceptibles d'être acquis. Ils étudient également la façon dont les producteurs décident des facteurs de production à utiliser, ainsi que des produits et services à fournir ou vendre, et en quelles quantités, en fonction des prix des facteurs, de la demande en produits finals et de la relation entre la production (les *outputs*) et la somme des facteurs employés. Cette analyse se fonde sur les postulats selon les-

1 Lionel Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, 2^e éd., Londres, Macmillan & Co., 1935, 16.

2 Se reporter aux diverses analyses de Gary S. Becker dans *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, University of Chicago Press, 1976.

quels, d'une part, les consommateurs maximisent leur « utilité » (une entité sans existence qui doit jouer un rôle comparable, je suppose, à celui de l'éther dans la physique ancienne), tandis que, d'autre part, les producteurs auraient pour objectif de maximiser leur profit ou le bénéfice net (fondement sur lequel il y a d'évidence un consensus plus important). Les décisions des consommateurs et celles des producteurs sont mises en correspondance dans le cadre de la théorie de l'échange.

L'élaboration d'une telle analyse ne doit pas nous cacher son caractère déterminant : il s'agit précisément d'une analyse du choix. C'est cette dernière qui assure à la théorie toute sa souplesse. Becker souligne d'ailleurs que « ce qui distingue l'économie en tant que discipline, des autres disciplines des sciences sociales, n'est pas son sujet en tant que tel, mais l'approche qu'elle en a »¹. Si l'on considère que les théories développées en économie (ou tout au moins en microéconomie) constituent pour une grande part un moyen d'analyser les déterminants du choix (inférence que je trouve juste), il est aisé de présupposer qu'elles devraient être applicables à d'autres choix humains, tels que ceux qui sont effectués en droit ou en politique. En ce sens, les économistes n'ont pas en soi de sujet propre. Ce que ces derniers ont particulièrement développé, c'est une approche indépendante de l'objet (ou qui peut être séparée de cet objet). En réalité, depuis que l'on considère que l'homme n'est pas le seul animal ayant une faculté de choix, on ne doit pas s'étonner que cette approche puisse être appliquée au rat, au chat ou à la pieuvre, qui tous sont, sans aucun doute, occupés à maximiser leur utilité, tout comme l'homme. Le fait d'avoir montré que la théorie des prix était applicable au comportement animal n'est donc pas dû au hasard².

L'intérêt des économistes pour la logique du choix, s'il a pu régénérer les analyses en droit, en science politique ou en sociologie, a néanmoins exercé, selon moi, de sérieux effets régressifs sur la science économique elle-même. Le divorce entre la théorie et son objet d'étude a eu pour résultat que les entités, dont les décisions sont

1 *Ibid.*, 5.

2 Voir par exemple John H. Kagel, Raymond C. Battalio, Howard Rachlin et Leonard Green, « Demand Curves for Animal Consumers », *Quarterly Journal of Economics* 96, n° 1, février 1981, 1-14.

pourtant analysées par ces économistes, n'ont fait l'objet d'aucun empirisme et en conséquence manquent de substance. Le consommateur n'est pas considéré comme un être humain mais comme un ensemble cohérent de préférences. Pour l'économiste, l'entreprise, comme le remarque Slater, « est effectivement définie comme une courbe de prix de revient associée à une courbe de demande, et la théorie n'est simplement qu'une combinaison optimale de la fixation du prix et des dépenses engagées »¹. L'échange a lieu sans aucune spécification de son champ institutionnel. Nous avons donc affaire à des consommateurs sans humanité, des entreprises sans organisation, et même des échanges sans marché.

L'individu rationnel maximisant son utilité, dans la théorie économique, ressemble peu en réalité à l'homme que l'on peut rencontrer dans le bus de Clapham, ou même à n'importe quel homme (ou femme) dans n'importe quel bus. Il n'y a aucune raison de présupposer que la plupart des êtres humains sont occupés à maximiser quoique ce soit, sinon leur malheur, et cela même imparfaitement. Knight a très bien exprimé cette pensée : « La thèse des économistes [...] faisant valoir que les hommes travaillent et réfléchissent pour s'extraire de leurs difficultés, est plus qu'un renversement de la réalité. Ce pour quoi nous travaillons est tout aussi souvent source de tracas que de satisfaction. Nous mobilisons autant d'ingéniosité à nous mettre dans l'embarras qu'à nous en sortir, et en tout cas suffisamment pour nous y maintenir. [...] Un homme qui n'aurait à se soucier de rien, s'affairerait immédiatement à créer quelque chose. Il se lancerait dans un jeu captivant quelconque, tomberait amoureux, se préparerait à vaincre un ennemi, partirait chasser le lion, s'en irait au pôle Nord, ou ferait quoique ce soit d'autre.² »

Je pense que les préférences des êtres humains ont évolué à travers des millions d'années depuis l'époque où nos ancêtres (qu'on les considère ou non comme des hommes) vivaient en groupes de chasseurs, et que leurs préférences ne pouvaient être, dans de telles conditions, que

1 Martin Slater, préface de Edith Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, 2^e éd., White Plains N.Y., M.E. Sharpe, 1980, IX.

2 Frank H. Knight, *The Ethics of Competition*, 2^e éd., New York, Harper & Bros, 1936, 32.

dominées par un besoin de survie. Il n'est donc pas improbable en fin de compte que les travaux des sociobiologistes (et leurs critiques) nous amènent à construire une image de la nature humaine si détaillée qu'une série de préférences exploitables par des économistes s'en dégage. Une fois ce résultat obtenu, il nous permettrait d'affiner notre analyse de la demande du consommateur et d'autres types de comportements dans le domaine économique. En attendant, toutefois, quel que soit le stimulus provoquant le choix de l'homme, nous devons nous contenter de savoir que, pour des groupes d'individus, dans presque toutes les circonstances, concernant un bien donné, toute augmentation relative du prix conduit à une réduction de la demande en quantité. Cette règle vaut tout autant pour le prix en tant que valeur monétaire, que pour le prix dans son sens le plus large. C'est ainsi que contraints de traverser une voie publique dangereuse pour se rendre dans un restaurant donné, les hommes, qu'ils soient rationnels ou non, seront toujours moins nombreux à traverser si le danger devient plus important. Ajoutons que l'éventualité d'une solution moins dangereuse (une passerelle pour piétons par exemple) réduira logiquement le nombre de personnes qui s'aventureront à traverser la voie publique. À l'inverse, si le gain obtenu par la traversée devient plus attractif, ne doutons pas que le nombre de personnes qui traverseront la route s'accroîtra. La théorie du prix se fonde précisément sur la généralisation de telles hypothèses. Or, il ne me semble pas nécessaire de considérer que les hommes sont des individus rationnels maximisant leur utilité. Par ailleurs, cette théorie ne nous dit rien sur les raisons de tels choix. La raison pour laquelle un homme prend le risque d'être tué simplement pour se procurer un sandwich nous est inconnue, même si nous présupposons que le risque étant suffisamment accru, il renoncera à ce besoin de satisfaction.

Aucun des essais contenus dans cet ouvrage ne traite de la nature des préférences des individus. Je ne crois pas non plus, comme je l'ai dit, qu'aucun économiste ne soit capable de faire progresser cette question tant qu'un plus grand nombre de travaux n'aura pas été effectué par des sociobiologistes ou d'autres non-économistes. L'accommodation par les économistes d'une telle vision désincarnée de la nature humaine doit être révisée dans la façon dont ils appréhendent les institutions qui sont au cœur de leurs travaux. Ces institutions sont

l'entreprise et le marché, qui forment ensemble la structure institutionnelle du système économique. Dans la théorie économique dominante, l'entreprise et le marché sont, en grande partie, supposés exister et ne font pas *a priori* eux-mêmes l'objet d'une recherche. Dès lors, l'apport crucial du droit, dans la définition des rôles joués par l'entreprise et le marché, a été largement méconnu. Notre ouvrage s'en distingue non parce qu'il rejette la théorie économique actuelle qui, comme je l'ai dit, incorpore la logique du choix et offre de nombreuses applications, mais parce qu'il utilise cette théorie économique pour examiner le rôle que jouent l'entreprise, le marché et le droit dans le fonctionnement du système économique.

II. L'ENTREPRISE

L'entreprise est considérée, dans la théorie économique moderne, comme une fonction de production, une organisation qui transforme des intrants (*inputs*) en produits (*outputs*). Les raisons qui peuvent expliquer l'existence des entreprises, ce qui détermine leur nombre ou leur fonction (l'acquisition des *inputs* ou la commercialisation des *outputs*), ces questions n'intéressent pas la plupart des économistes. Comme l'a rappelé récemment Hahn, l'entreprise dans la théorie économique est un « personnage fictive »¹. Cette distanciation, traduisant un certain manque d'intérêt, est tout à fait surprenante quand on songe que la plupart des gens aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans d'autres pays occidentaux sont employés par des entreprises, que la majeure partie de la production a lieu au sein de ces entreprises, et que l'efficacité du système économique dans son entier dépend largement de ce qui se passe dans ces microcosmes économiques. Mon article « La nature de la firme » se donnait précisément pour objet de construire une analyse raisonnable à propos de l'entreprise et d'indiquer clairement les déterminants

1 Frank Hahn, « *General Equilibrium Theory* », in Daniel Bell et Irving Kristolt (dir.), *The Crisis in Economic Theory*, New York, Basic Books, 1981, 131. (Trad. française : *Crise et renouveau de la théorie économique*, trad. par André Trillaud, Paris, Bonnel, Publisud, 1986.)

qui président au champ d'action dans lequel elle s'engage. Bien que l'article en question ait été fortement cité, il reste néanmoins évident — on en jugera d'après les remarques exprimées par Hahn — que mes idées d'alors (l'article a été publié il y a plus de cinquante ans) n'ont pas été complètement intégrées dans les outils des économistes. Et il est facile d'en comprendre les raisons. Afin d'expliquer les raisons d'existence de l'entreprise et la nature des activités qu'elle exerce, il m'a semblé utile d'introduire un concept que j'appelle dans cet article « le coût d'utilisation du mécanisme des prix », « le coût de réalisation d'une transaction correspondant à un échange sur un marché ouvert », ou simplement « les coûts de marketing ». Exprimant la même idée dans mon article « Le problème du coût social », j'ai utilisé les termes de « coûts de transaction de marché ». Ces expressions sont dorénavant connues dans la littérature économique sous l'appellation de « coûts de transaction ». J'ai exposé ma pensée en ces termes : « Lorsque l'on souhaite opérer une transaction sur un marché, il est nécessaire de rechercher son ou ses cocontractants, de leur apporter certaines informations nécessaires et de poser les conditions du contrat, de conduire les négociations instaurant ainsi un véritable marché, de conclure le contrat, de mettre en place une structure de contrôle des prestations respectives des obligations des parties, etc.¹ » Dahlman a cristallisé le concept de coûts de transaction en les présentant comme l'ensemble « des coûts de recherche et d'information, des coûts de négociation et de décision, des coûts de surveillance et d'exécution »². Sans le concept de coût de transaction, qui est largement absent de la théorie économique courante, je soutiens qu'il est impossible de comprendre le fonctionnement du système économique, d'analyser utilement nombre de ses problèmes, ou de se construire une base solide nécessaire à la formulation d'une politique. La présence de coûts de transaction amènera tout acteur économique, engagé dans un échange commercial, à opter pour des pratiques permettant de réduire ces coûts de transaction chaque fois que la perte subie dans d'autres domaines par le choix de ces prati-

1 Voir « Le problème du coût social », VIII.

2 Carl J. Dahlman, « The Problem of Externality », *The Journal of Law and Economics*, 22, n° 1, avril 1979, 148.

ques est inférieure au coût de transaction économisé. Les personnes avec lesquelles on traite, le type de contrat dans lequel on s'engage, ou le genre de produit ou de service fourni seront tous concernés par ce choix. Mais l'émergence de l'entreprise est peut-être la forme d'adaptation la plus importante à l'existence des coûts de transaction. Dans mon article « La nature de la firme », j'ai fait valoir que, bien que la production puisse être obtenue de manière complètement décentralisée au moyen de contrats entre individus, le fait qu'il en coûte quelque chose de s'engager dans ces transactions est suffisant pour expliquer l'internalisation des transactions, c'est-à-dire l'émergence des entreprises dont le rôle sera d'organiser ce qui serait autrement des transactions de marché, chaque fois que leur coût sera inférieur à celui de la réalisation des transactions par l'intermédiaire du marché. Ainsi, la taille limite de l'entreprise serait définie par son point d'inflexion où le coût d'organisation d'une transaction devient égal au coût de son déploiement sur le marché. Ceci détermine ce que l'entreprise achète, produit et vend. Ce concept de coût de transaction n'étant pas habituellement utilisé par les économistes, il n'est pas surprenant que toute réflexion intégrant cette notion rencontre quelque difficulté à se faire accepter. Cette attitude se révèle davantage lorsque nous étudions non plus l'entreprise, mais le marché.

III. LE MARCHÉ

Si les économistes prétendent, dans la théorie économique moderne, traiter de la question du marché, il n'en reste pas moins que le rôle de ce dernier apparaît bien plus obscur que celui de l'entreprise. Alfred Marshall s'y est bien essayé au sein de son chapitre à propos des marchés dans ses *Principes d'économie politique*, mais ses réflexions sont restées trop générales et superficielles. Peut-être ne faisait-il qu'annoncer ainsi un thème majeur réservé finalement à son ouvrage *Industry and Trade*. Dans les travaux plus récents, on s'intéresse davantage à la détermination des prix de marché, tandis que l'analyse du marché en tant que tel est complètement évincée. Ce choix peut très bien se comprendre. En effet, les marchés apparaissent comme des institutions destinées à faciliter l'échange, c'est-à-dire que leur fonction consiste à

généraliser des économies sur les coûts de réalisation des transactions. Or, une théorie économique qui postule la non-existence de coûts de transaction ne peut intégrer l'idée que le marché ait une fonction quelconque à exercer. Dès lors, on imagine très bien que puisse raisonnablement se développer une théorie des marchés sur la simple base d'une analyse approfondie de comportements d'individus s'échangeant des noix contre des pommes à la lisière d'une forêt, ou quelque autre exemple de ce type. Si ce genre d'analyse montre bien l'intérêt du commerce, il ignore l'importance des facteurs déterminant les volumes d'affaires et la nature des biens commercialisés. Quand les économistes traitent de la structure du marché, cela n'a donc rien à voir avec le marché en tant qu'institution ; leurs réflexions distanciées se rapportent à l'étude du nombre des entreprises ou à la différenciation des produits. L'influence du marché, en tant qu'institution sociale facilitant les échanges, est alors complètement négligée.

La création des marchés — et leur histoire est longue — a toujours été l'affaire des entrepreneurs. Déjà au Moyen Âge, en Angleterre, les foires étaient organisées par des personnes qui recevaient ce privilège du roi. Ces personnes se chargeaient non seulement de l'organisation matérielle de la foire ou du marché, mais aussi de la sécurité (importante en cette époque troublée et compte tenu de la relative faiblesse du gouvernement) et du règlement des conflits entre commerçants en administrant un tribunal temporaire à cet effet (*court of piepowder*¹). Ces foires et ces marchés ont survécu jusqu'à nos jours, y compris sous la forme de salons commerciaux ou d'autres manifestations de ce genre, et ont souvent tenu (toujours en Angleterre) une fonction municipale. Naturellement, la croissance du nombre d'échoppes (et autres commodités de ce genre), de détail ou de gros, a contribué à limiter l'importance de ces foires. Plus tard, la sécurité étant assurée par le gouvernement et un système juridique plus approprié s'étant développé, les propriétaires de ces anciens marchés ont pu se

1 Cette expression *court of piepowder* dérive du français : tribunaux dits des « pieds poudrés ». Il s'agissait de tribunaux temporaires qui se trouvaient dans les foires et qui traitaient des litiges entre commerçants. [NdT]

décharger des fonctions sécuritaire et judiciaire, même si certaines de ces instances spécifiques ont longtemps survécu au cours du XIX^e siècle¹.

Si les marchés traditionnels ont vu leur importance diminuer, de nouveaux marchés d'ampleur comparable sont apparus plus récemment dans notre économie moderne. C'est notamment le cas des bourses de commerce et des bourses de valeurs. Ces bourses sont généralement organisées par un groupe de négociants (précisément les membres de la bourse) qui sont propriétaires ou locataires des installations matérielles dans lesquelles auront lieu les transactions. Le principe est que toutes ces bourses réglementent strictement les actes des négociants sur ces marchés organisés (les moments précis où les transactions peuvent s'effectuer, l'objet de ce qui peut être négocié, les responsabilités des parties, les détails du règlement, etc.) ; de même qu'elles prévoient les conditions matérielles permettant l'exécution du règlement des conflits et sanctionnent effectivement toute infraction aux règles de l'échange. Il n'est donc pas anodin que ces échanges soient communément présentés par les économistes comme des exemples de marchés concurrentiels parfaits, en ce sens qu'ils concernent justement des marchés sur lesquels les transactions sont fortement aménagées (sans qu'il y ait pour autant aucune réglementation gouvernementale). Ceci nous amène à penser que la quasi-perfection d'une concurrence est nécessairement liée à l'établissement d'un système complexe de règles et d'injonctions. Les économistes craignent souvent que cette réglementation des échanges constitue une tentative pour imposer un monopole et restreindre la concurrence. Or, ils négligent ou n'insistent pas suffisamment sur le fait que ces réglementations sont aussi destinées à réduire les coûts de transaction, et par conséquent à augmenter les volumes d'affaires. Adam Smith notait ainsi : « L'intérêt des négociants [...], quelle que soit la branche commerciale ou industrielle, est à bien des égards toujours différent, voire opposé, à celui du public. Il est toujours dans l'intérêt des négociants que le marché

1 Pour avoir une complète description de l'histoire des foires et des marchés, ainsi que des tribunaux *piepowder*, voir Joseph G. Pease et Herbert Chitty, *Pease and Chitty's Law of Markets and Fairs*, 2^e éd. par Harold Parrish, Londres, C. Knight, 1958, et le *Dictionnaire d'économie politique*, Palgrave, Londres, Macmillan & Co., 1894-1901, S.V. « Fairs and Markets » et « Piepowder Courts ».

s'élargisse et que la concurrence à l'inverse se restreigne. Généralement, l'extension du marché peut être suffisamment bénéfique pour intéresser le public, mais la restriction de la concurrence se fait toujours à son détriment.¹ » L'éloquence et la véhémence d'Adam Smith à l'encontre des réglementations établies pour restreindre la concurrence semblent nous avoir aveuglés sur l'intérêt que pouvaient retirer les négociants à créer eux-mêmes des réglementations élargissant le marché, peut-être parce que cet auteur n'avait accordé que peu d'importance à ce sujet. Toutefois, je pense que ce n'est pas là la seule raison à cette négligence du rôle de la réglementation dans l'élargissement du marché. En effet, si le monopole et les entraves à la concurrence, telles que les taxes et les barrières tarifaires, sont facilement intégrés par la théorie des prix, à l'inverse, la réduction des coûts de transaction, coûts absents de cette théorie, est difficilement incorporable dans l'analyse.

Il est évident que, pour leur fonctionnement, les marchés, tels qu'on les connaît aujourd'hui, exigent davantage que la mise en place d'installations matérielles dans lesquelles peuvent se confronter des opérations d'achat et de vente. Ils réclament notamment l'instauration de règles de droit régissant les droits et les obligations des contractants au sein de ces emplacements. De tels règlements peuvent être fixés par ceux qui organisent ces marchés, comme c'est le cas pour la plupart des échanges de marchandises. Le consentement des parties et l'entrée en vigueur de ces règles sont les principaux problèmes soulevés dans l'élaboration des textes à propos des échanges. Dans le cas des échanges de marchandises, l'entente est facilitée par le fait que les parties se rencontrent physiquement et négocient sur des gammes de produits restreintes. L'entrée en vigueur des règles s'impose également, dans ce cas, par l'importance de l'opportunité de l'échange. De même, l'interdiction de tout négoce est une sanction suffisamment sévère pour contraindre les négociants à observer les règles de l'échange. En revanche, l'atomisation ou la fragmentation des surfaces de vente détenues par un très grand nombre d'acteurs ayant des intérêts très différents,

1 Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Vol. 1 de *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, éd. R.H. Campbell et A.S. Skinner, texte éd. par W.B. Todd, Oxford, 1976, 267. (Trad. française : *Enquête sur la nature et les causes de la richesse des nations*, PUF, 1995.)

comme c'est le cas pour la vente au détail et la vente en gros, rend l'instauration et la gestion d'un système juridique privé très difficiles. Ceux qui opèrent sur de tels marchés doivent par conséquent dépendre d'un système juridique étatique¹.

IV. LE PROBLÈME DU COÛT SOCIAL

« Le problème du coût social » se donne pour mission d'examiner l'influence du droit sur le fonctionnement du système économique. La genèse de cette réflexion peut éclairer l'état actuel de la théorie économique. Dans un article précédent, intitulé « The Federal Communications Commission »², je soutenais qu'il valait mieux, aux États-Unis, que les différentes fréquences radio fassent l'objet de procédures d'appel d'offres plutôt que d'être attribuées par décret administratif. L'article ne se limitait pas à cela. Je poursuivais en examinant précisément les droits qui seraient accordés au mieux-disant, une question que les économistes tiennent habituellement pour acquise, puisqu'ils ne considèrent les facteurs de production que comme des unités physiques (tonnes de fertilisant, hectares de terre, etc.). Or, les juristes considèrent généralement ce qui s'achète et se vend comme un ensemble de droits. On comprend alors aisément pourquoi j'ai été amené à retenir la même approche en étudiant le cas des fréquences radio. Il est en effet difficile de traiter de l'exercice du droit d'émettre des ondes électriques uniquement en termes physiques. L'exercice de ce droit dépend de l'usage qui est fait de cette fréquence et des fréquences voisines par les autres acteurs. Il est impossible de concevoir quel prix payer pour l'exploitation d'une fréquence particulière si les droits acquis par tous ceux qui utilisent ou pourraient utiliser une autre fréquence ne sont pas spécifiés de quelque manière. C'est dans ce

1 Pour une analyse des nouveaux marchés organisés, proche de la mienne et tout à fait conciliable, voir Lester G. Telser et Harlow N. Higinbotham, « Organized Futures Markets : Costs and Benefits », *Journal of Political Economy*, 85, n° 5, 1977, 969.

2 R.H. Coase, « The Federal Communications Commission », *The Journal of Law and Economics*, octobre 1959, 1-40.

contexte que j'ai développé l'analyse publiée en premier lieu dans « The Federal Communications Commission », que j'ai prolongée par la suite de manière plus substantielle dans « Le problème du coût social ». J'ai été amené à exposer à nouveau ce point de vue sous une forme plus approfondie devant les critiques émises par des économistes, notamment à l'université de Chicago, qui, ayant lu l'article initial, ont trouvé l'analyse erronée. J'espérais pouvoir dissiper leurs doutes et leurs objections grâce à une analyse plus complète¹.

Rien n'empêche d'adopter une telle approche, celle que je jugeais bon d'utiliser à propos de l'attribution des fréquences radio, dans l'analyse des problèmes que les économistes ont l'habitude de traiter. Toute personne dotée du droit de construire une usine en un lieu précis (dans la mesure où elle souhaite exercer ce droit) doit pouvoir s'assurer du droit qu'elle dispose d'empêcher toute autre personne d'y semer son blé ; de la même façon que si son activité devait générer du bruit ou une émission de fumée, le propriétaire de l'usine souhaitera disposer du droit de causer de tels effets. Le propriétaire de la fabrique choisira un site et un mode de fonctionnement donnés, générant bruit et fumée, par préférence à tout autre site ou mode de fonctionnement selon que ce choix lui procure un revenu net plus élevé. Et l'exercice de ces droits empêchera évidemment l'exploitation de cette terre par des agriculteurs, de même qu'il ôtera la jouissance de la sérénité et de l'air pur aux autres.

Si les droits d'exercice de certaines actions peuvent être achetés ou cédés, ils seront acquis par ceux qui leur accordent la plus grande valeur, qu'il s'agisse de satisfaire un besoin de nature productive, ou simplement pour le plaisir. Dans ce processus, les droits feront l'objet d'acquisition, de subdivision et de combinaison de façon à permettre la réalisation d'actions maximisant la valeur des résultats obtenus sur le marché. L'exercice des droits acquis par une personne ôte forcément toute opportunité de production ou de satisfaction à d'autres, pour lesquelles évidemment le prix d'acquisition de ces droits serait trop élevé. Naturellement, dans ce processus d'acquisition, de subdivision

1 Voir Edmund W. Kitch (dir.), « The Fire of Truth : A Remembrance of Law and Economics at Chicago, 1932-1970 », *The Journal of Law and Economics*, 26, n° 1, avril 1983, 220-222.

et de combinaison, l'accroissement de la valeur du résultat obtenu par cette nouvelle constellation de droits doit être confronté au coût de la réalisation des transactions indispensables précisément à l'édification de cette nouvelle configuration. Un tel réaménagement des droits ne sera entrepris que si le coût de ces transactions est inférieur à l'accroissement de la valeur ainsi obtenu.

Ce que cette approche clarifie, c'est qu'il n'y a, d'un point de vue analytique, aucune différence entre les droits tels que ceux qui servent à déterminer la manière dont une parcelle de terrain doit être utilisée et ceux, par exemple, qui permettent à quelqu'un, en un lieu donné, d'émettre des fumées. Tout comme la possession du droit de construire une usine sur un terrain procure normalement au propriétaire le droit de ne pas construire sur ce site en question, de même le droit d'émettre des fumées, en un lieu donné, peut très bien être utilisé pour mettre un terme à l'émission de fumées à partir de ce site (soit par le non-exercice de ce droit, soit par le refus de transférer ce droit à toute personne qui le destinerait à cet usage). La manière dont les droits seront exercés dépend du comportement des bénéficiaires de ces droits et, à tout le moins, des dispositions contractuelles vis-à-vis desquelles le propriétaire s'est engagé. Si ces dispositions résultent de transactions de marché, elles auront tendance à inciter à une utilisation des droits dans le sens le plus valorisant, mais uniquement après déduction des frais engagés dans la conclusion des transactions. Les coûts de transaction jouent par conséquent un rôle décisif dans la façon dont les droits seront utilisés.

L'article « Le problème du coût social », dans lequel nous traitons ces questions de manière systématique, a été largement cité et discuté dans la littérature économique. Mais son influence sur l'analyse économique en tant que telle a été moins bénéfique que je ne l'avais espéré. La discussion a été plus largement consacrée aux sections III et IV de l'article, et s'est même ici focalisée sur ce qu'on appelle le « théorème de Coase », en négligeant les autres aspects de l'analyse. Dans les sections III et IV, j'ai examiné ce qui se passerait dans un univers où les coûts de transaction seraient nuls. Mon objectif, en agissant ainsi, n'était pas de décrire ce que serait la vie dans un tel univers, mais de proposer un cadre simple dans lequel on pourrait à la fois développer l'analyse et, ce qui me semblait encore plus important, clarifier le

rôle fondamental que les coûts de transaction exercent et devraient jouer dans la configuration des institutions qui composent le système économique. J'ai examiné deux situations, l'une dans laquelle les entreprises étaient redevables d'une prestation compensatoire pour les dommages que leurs actions causaient, et une autre dans laquelle les entreprises n'étaient pas responsables. L'exemple que j'ai retenu en guise d'illustration, et qui a été utilisé par mes critiques, est celui d'éleveurs dont le bétail s'est égaré et a détruit les récoltes des fermiers voisins. J'ai montré que, comme je le pensais, si les coûts de transaction étaient supposés nuls et les droits des diverses parties bien définis, l'allocation des indemnités serait la même dans les deux situations. Dans cet exemple, si l'éleveur de bétail devait payer à l'agriculteur la valeur du dommage causé par ses bêtes, il incorporerait évidemment cette dépense dans ses coûts. Mais si cet éleveur n'était pas responsable du dommage, l'agriculteur accepterait de payer jusqu'à la valeur de ces dégâts de manière à inciter l'éleveur à cesser ce préjudice. C'est ainsi que si l'éleveur poursuivait ses activités, occasionnant des dommages aux récoltes, cela l'amènerait à prévoir une somme qui correspondrait alors au coût de maintien de l'élevage du bétail. Le dommage impose à l'éleveur le même coût dans les deux cas. J'ai toutefois attiré l'attention sur un facteur jouant un rôle important dans le raisonnement suivant, mais qui ne me paraît pas encore avoir été soulevé par mes critiques : il s'agit du fait que si l'éleveur était responsable, il serait toujours possible de négocier l'abandon ou le déplacement de l'activité agricole, chaque fois que cela implique une réduction du dommage dans une proportion plus forte que celle de la valeur des récoltes (dommage exclu). En outre, d'autres mesures peuvent être prises pour réduire les pertes, par exemple la pose d'une clôture, lorsque leur coût est inférieur à celui du dommage qu'elles préviennent. En conséquence, « la perte de la valeur de la production dont il faudrait tenir compte, par ailleurs, dans les coûts de l'éleveur de bétail, peut fort bien être inférieure au dommage que le bétail pourrait sinon provoquer »¹. Ma conclusion était la suivante : « Le résultat final (que maximise la valeur de la production) est indépendant du système juridique si le système d'établissement des prix est supposé fonctionner

1 Voir « Le problème du coût social », VI.

sans coûts.¹ » Cette conclusion a été formalisée par Stigler selon la désignation du « théorème de Coase » qu'il a exprimé comme suit : « Dans des conditions de concurrence parfaite, les coûts privés et les coûts sociaux sont égaux.² »

Un univers sans coûts de transaction présente des propriétés très particulières. Comme l'a énoncé Stigler à propos du « théorème de Coase », « le monde dans lequel les coûts de transaction seraient nuls finit par être aussi étrange que le serait le monde physique sans friction. Les monopoles seraient rémunérés pour agir comme des concurrents et les compagnies d'assurances n'existeraient pas »³. J'ai montré dans « La nature de la firme » qu'en l'absence de coûts de transaction, il n'y a pas de base économique à l'existence de l'entreprise. Ce que j'ai indiqué dans « Le problème du coût social », c'est qu'en l'absence de coûts de transaction, peu importe alors ce qu'est le droit puisque les gens peuvent toujours négocier sans frais pour acquérir, subdiviser et combiner certains droits, toutes les fois que cela permet d'accroître la valeur de la production. Dans un tel univers, les institutions qui forment le système économique n'ont ni substance ni objet. Cheung a même soutenu que, si les coûts de transaction sont nuls, « l'hypothèse des droits de la propriété privée peut être abandonnée », sans renier aucunement le « théorème de Coase »⁴, et il a sans nul doute raison. Une autre conséquence de cette hypothèse des coûts de transactions nuls, rarement soulignée, est que si les transactions ne génèrent aucun coût, il ne coûterait rien de les accélérer, et dès lors l'éternité pourrait être vécue en un quart de seconde.

Je ne pense pas qu'il vaille la peine de consacrer beaucoup de temps à rechercher les propriétés d'un tel monde. Ce que ma thèse suggère, c'est le besoin d'introduire explicitement les coûts de transaction positifs dans l'analyse économique, de telle sorte que nous puissions

1 Voir « Le problème du coût social », VII.

2 George J. Stigler, *The Theory of Price*, 3^e éd., New York, Macmillan & Co., 1966, 113. (Trad. française : *La théorie des prix*, trad. par André Camp et Philippe Caze-nave, Dunod, 1980.)

3 George J. Stigler, « The Law and Economics of Public Policy : A Plea to the Scholars », *Journal of Legal Studies*, 1, 1972, 12.

4 Steven N.S. Cheung, *Will China Go « Capitalist » ?*, 2^e éd., Hobart Paper 94, Londres, Institute of Economic Affairs, 1989, 37.

étudier le monde réel. Mon article n'a pas produit cet effet. Les travaux publiés se sont focalisés quasi exclusivement sur le « théorème de Coase », proposition relative au monde des coûts de transaction nuls. Cette réponse, bien que décevante, est néanmoins compréhensible. Le monde sans coûts de transaction auquel s'applique le « théorème de Coase », est celui de l'analyse économique moderne, et les économistes se trouvent donc tout à fait à l'aise pour traiter les problèmes abstraits que pose ce principe, si éloignés qu'ils puissent être du monde réel. On peut aussi comprendre qu'une grande partie de la discussion ait été fort critique au sujet de ma thèse, puisque, à considérer qu'on me donne raison, l'analyse économique courante est incapable de traiter nombre de problèmes auxquels il y a lieu pourtant d'apporter des réponses. Une conclusion si peu encourageante a peu de chance d'être accueillie favorablement, et la résistance qu'a rencontrée mon analyse est par conséquent parfaitement naturelle. Je pense que les objections soulevées à la fois par le « théorème de Coase » et par mon analyse des systèmes d'imposition (à partir de mes réflexions dans « Le problème du coût social » auxquelles les économistes ont accordé la plus grande attention) ne sont pas valables, ne sont pas importantes ou manquent d'à-propos. Dans mes « Commentaires sur le problème du coût social », développés plus loin, on trouvera les raisons qui m'amènent à ce constat. Toutefois, l'étude du « théorème de Coase » a pour objet une situation dans laquelle les coûts de transaction sont implicitement ou explicitement considérés comme nuls. Ce n'est en tout cas qu'un préliminaire au développement d'un système analytique capable d'aborder les problèmes posés par le monde réel avec des coûts de transaction positifs. Toutefois, mon opinion est que nous ne serons pas capables de le faire avant d'avoir rejeté l'approche utilisée aujourd'hui par la plupart des économistes.

V. TARIFICATION AU COÛT MARGINAL

L'appui apporté à la proposition de tarification au coût marginal, que j'ai examinée dans « La controverse du coût marginal », réédité dans le présent ouvrage, fournit une excellente illustration de l'approche des économistes modernes. Ce soutien n'est pas du fait d'un groupe

obscur d'économistes peu considérés, mais de certains de ses membres les plus distingués. L'article fondateur, écrit par Hotelling¹, parut en 1938 aux États-Unis. Lerner, également, fut le juriste le plus influent de la tarification au coût marginal ; il publia son analyse en 1944, mais ses travaux dataient des années 1930². Pendant la guerre, Meade et Fleming, qui se trouvaient alors dans la section économique du British Cabinet Office, préconisèrent la tarification au coût marginal, dans un colloque relatif aux problèmes de fonctionnement des entreprises publiques. Keynes prit connaissance de leur exposé et en fut si enthousiasmé qu'il le publia dans l'*Economic Journal*, dont il était le rédacteur en chef³. D'autres économistes ont également préconisé la tarification au coût marginal, mais Hotelling, Lerner, Meade, Fleming et Keynes constituent déjà une liste impressionnante⁴.

Il va sans dire que les arguments en faveur de la tarification au coût marginal sont convaincants ; sans cela cette dernière ne se serait pas imposée à tant d'économistes réputés. Sa base logique s'explique aisément. Le coût des facteurs utilisés pour la fabrication d'un produit correspond à la valeur de ce qu'ils produiraient autrement. À moins que le prix de vente ne soit égal au prix de revient, les consommateurs ne seront pas nécessairement demandeurs du produit, même si sa valeur est, selon eux, supérieure à celle que pourraient offrir les facteurs nécessaires à sa production. Du fait que les consommateurs doivent décider non seulement de ce qu'ils ont à consommer, mais encore dans quelle quantité, le prix devrait être égal au coût des unités additionnelles de production (*output*), c'est-à-dire au coût marginal. Comme l'indique Samuelson : « C'est seulement quand les prix des marchandises sont égaux aux coûts marginaux que l'économie tire de ses ressources rares et de ses connaissances techniques limitées le maxi-

1 H. Hotelling, « The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and Railway and Utility Rates », *Econometrica*, 6, juillet 1938, 242-269.

2 A. Lerner, *The Economics of Control*, New York, Macmillan & Co., 1944.

3 J.E. Meade et J.M. Fleming, « Price and Output Policy of State Enterprise », *Economic Journal* 54, décembre 1944, 321-339.

4 Voir R.H. Coase, « The Theory of Public Utility Pricing and its Application », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1, n° 1, printemps 1970, 113-123, pour un état de l'art sur l'étude de la tarification concernant ces derniers et d'autres économistes.

mum de production (*output*). [...] C'est précisément parce que le coût marginal possède cette propriété d'optimalité, que l'on peut, avec assez de discernement, s'en servir pour détecter une inefficacité dans une organisation institutionnelle quelconque.¹ » C'est ce qui amène un grand nombre d'économistes à considérer que tous les prix devraient être alignés sur le coût marginal.

Un prix égal au coût marginal procurerait des revenus suffisants pour couvrir l'ensemble des coûts, si les coûts moyens du producteur augmentaient avec les hausses de production. En réalité, dans ces circonstances, la concurrence assurera normalement un coût marginal égal au prix sans qu'il soit nécessaire d'avoir une intervention gouvernementale. Mais si les coûts moyens diminuent avec les hausses de production, et si en conséquence le coût marginal est inférieur au coût moyen, un prix égal au coût marginal ne générera pas un revenu suffisant de la part des consommateurs pour couvrir l'ensemble des coûts. Pour surmonter cette difficulté, on a proposé que le gouvernement accorde une subvention à l'entreprise concernée, égale à la somme compensatoire de recettes provenant des consommateurs par rapport aux coûts totaux, le gouvernement assurant cette subvention par le prélèvement d'une taxe. « La controverse du coût marginal » avait précisément pour objectif de révéler les faiblesses de cette politique.

Comme il existe d'innombrables produits et services dont les coûts moyens devraient diminuer avec l'accroissement de la production, et que l'on ne pourrait pas les subventionner tous, le gouvernement aurait à sélectionner ceux d'entre eux qui devraient être subventionnés. La procédure qui préconisait d'avoir recours à la tarification au coût marginal pour résoudre ce problème consistait à faire valoir que le gouvernement (ou les dirigeants d'entreprise) devait estimer le montant que les consommateurs voudraient bien payer pour obtenir la quantité souhaitée si le prix était égal au coût marginal ; et si cela indiquait que les consommateurs étaient prêts à payer une somme

1 Paul A. Samuelson, *Economics : An Introductory Analysis*, 6^e éd., New York, McGraw-Hill, 1964, 462. (Trad. française : *Les fondements de l'analyse économique*, Gauthier-Villars, 1971.)

couvrant les coûts totaux, que le gouvernement donnerait à l'entreprise concernée la différence entre les coûts totaux et les recettes provenant des consommateurs.

Cette procédure m'est apparue tout à fait singulière et vouée à une grande inefficacité. Elle était singulière en ce sens que *l'a priori* selon lequel les consommateurs accepteraient de payer une somme couvrant les coûts totaux était hâtif puisqu'on ne leur demandait pas de le faire. De même, elle aboutirait à une inefficacité puisque les consommateurs n'étant pas contraints de payer cette somme, on ne disposerait que de très peu d'informations permettant de fonder des estimations sur leur propension à payer. De plus, sans un test ultérieur du marché pour vérifier la justesse des estimations, ceux qui les établiraient feraient un travail moins consciencieux (négligeant les facteurs politiques qui entreraient en jeu et influeraient sur la décision du gouvernement de subventionner ou non un service donné). Si cette proposition aboutit à un gain, elle génère une perte à plus grande échelle. Cette politique signifierait aussi une redistribution du revenu en faveur des consommateurs de biens produits dans des conditions de coût décroissant. En outre, cette politique comporte une imposition supplémentaire qui tendra à relever les prix au-dessus du coût marginal pour les produits ou les services soumis à la taxation. Le résultat serait que, pour éviter une montée des prix au-delà du coût marginal pour certains produits, ce prix soit relevé au-dessus du coût marginal pour d'autres. Le bénéfice net d'une telle politique ne me paraît cependant pas évident.

Ce sont ces points sur lesquels j'ai insisté dans « La controverse du coût marginal ». Cependant, je suis arrivé depuis à comprendre l'importance d'un point que Tom Wilson évoquait très tôt dans le débat publié par l'*Economic Journal*¹. Il a attiré l'attention sur la relation étroite entre l'autonomie financière et la structure administrative. S'il existe une subvention, le gouvernement aura d'une part intérêt à réduire son montant et souhaitera d'autre part en retour être impliqué, au moins jusqu'à un certain point, dans l'administration du service subventionné : la tarification au coût marginal amènerait par conséquent une substitution de l'État à l'entreprise privée et à des

1 Tom Wilson, « Price and Output Policy of State Enterprise : A Comment », *Economic Journal*, 55, 1945, 254-261.

fonctionnements centralisés plutôt que décentralisés. Les insuffisances provoquées par ce qui deviendra, en règle générale, une structure administrative très inappropriée constitueraient l'inconvénient le plus sérieux de la tarification au coût marginal. Si l'efficacité est favorisée par l'entreprise privée et les opérations décentralisées, donc par l'autonomie financière, cette autonomie financière est incompatible avec la tarification au coût marginal.

La tarification au coût marginal, en tant que politique, est dépourvue de tout mérite. Comment peut-on alors expliquer le large soutien dont elle a joui chez les économistes ? Cela s'explique je pense par le fait que cette tarification est le résultat de l'utilisation par les économistes d'une approche que j'ai appelée « l'économie sur tableau noir ». La politique envisagée est de celles qu'on articule sur un tableau noir. On prend pour acquis que toutes les informations sont disponibles, et le professeur joue toutes les parties. Il fixe les prix, impose les taxes et distribue à l'envi les subventions (sur son tableau noir) pour favoriser le bien-être général. Il n'existe cependant pas d'homologue au professeur à l'intérieur du système économique réel ; personne qui soit investi d'une telle tâche effectuée sur un tableau noir. Sans doute l'arrière-pensée du professeur (pour ne pas dire sa pensée tout court) est que dans le monde réel le gouvernement remplirait le rôle qu'il joue lui-même. Mais en réalité il ne se trouve personne dans le gouvernement capable de régler en détail l'activité économique, ajustant soigneusement ici et là ce qui se passe en un point pour accorder un élément avec ce qui se fait ailleurs. Dans la réalité, nous trouvons de nombreuses entreprises et organismes gouvernementaux qui ont chacun leurs intérêts, leurs politiques et leurs pouvoirs propres. Le gouvernement met en œuvre sa politique économique en constituant (ou en éliminant) un service gouvernemental, en changeant la législation liée à la responsabilité, en accordant des concessions, en donnant autorité aux tribunaux sur certaines questions, en nationalisant (ou en dénationalisant) une industrie, etc. La mission du gouvernement est précisément d'arbitrer parmi les institutions sociales qui exercent les fonctions du système économique. L'économie sur tableau noir est assurément un exercice réclamant une grande agilité intellectuelle, et elle peut jouer un rôle dans le développement des aptitudes des économistes, mais elle oriente notre attention sur la mauvaise voie lorsqu'il s'agit de construire une politique écono-

mique. C'est pourquoi nous avons besoin de considérer la façon dont le système économique fonctionnerait avec d'autres structures institutionnelles. Et cela exige une approche différente de celle qu'utilisent la plupart des économistes contemporains.

VI. LA TRADITION PIGOUVIENNE ET L'ANALYSE ÉCONOMIQUE MODERNE

L'économie du bien-être — cette partie de l'économie qui traite, entre autres, du rôle de l'État dans la régulation du fonctionnement du système économique — est, dans une très large mesure, fondée sur l'analyse présentée dans l'ouvrage de Pigou, *The Economics of Welfare*, publié en premier lieu en 1920, mais qui reprend pour une grande partie les arguments présentés dans son livre *Wealth and Welfare*, publié en 1912.

Dans « Le problème du coût social », j'ai écrit que la position fondamentale de Pigou était la suivante : lorsqu'étaient relevés des dysfonctionnements dans le système économique, l'action gouvernementale apparaissait comme un moyen naturel de redresser les choses. Cette analyse est exprimée avec de nombreuses réserves, mais elle représente la tendance générale de sa pensée. Certains ont suggéré que ma critique à l'égard de Pigou était un peu trop sévère, mais je la trouve néanmoins fort juste. J'évoquerai la nature de l'approche de Pigou en examinant une partie de ses travaux que je n'ai pas critiquée dans « Le problème du coût social », notamment le chapitre 20 de la deuxième partie de l'ouvrage *The Economics of Welfare*, intitulé « Intervention des pouvoirs publics »¹.

Pigou s'intéresse à la question de savoir si le produit national peut augmenter par une quelconque intervention publique. Il affirme : « Dans toute industrie, où il existe une raison de croire que le jeu libre de l'intérêt personnel incitera à l'investissement d'une quantité de ressources qui ne correspond pas à la proportion exigée dans l'intérêt

1 A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, 5^e éd., Londres, Macmillan & Co., 1952, 329-335.

optimal du produit national, on se retrouve face à un cas *prima facie* légitimant une intervention publique.¹ » Il ajoute que ce n'est naturellement qu'un cas *prima facie* : « Il ne suffit pas de mettre en contraste les ajustements imparfaits de l'entreprise privée libre de tous engagements, avec l'ajustement optimal que les économistes, dans leurs travaux, peuvent imaginer. Nous ne pouvons en effet espérer qu'une autorité publique quelconque réalisera ou même recherchera de bon cœur cet idéal. De telles autorités sont tout autant sujettes à l'ignorance, à la pression d'une classe et à la corruption des individus par des intérêts privés.² »

Cependant, Pigou soutient que ces défauts d'intervention publique n'ont pas la même force en tout temps et en tout lieu. En Angleterre, et il cite ici Marshall, il y a davantage d'honnêteté et de désintéressement qu'auparavant, et l'électorat est maintenant capable d'identifier les abus de pouvoir et les privilèges. « Ce fait important implique qu'il y a maintenant une plus grande probabilité pour que l'intervention quelconque d'une autorité publique se révèle plus profitable qu'autrefois.³ » Il note également que, de même que nous avons besoin d'une « amélioration du fonctionnement des formes existantes d'autorité publique, nous devons tout autant compter sur l'invention de formes perfectionnées »⁴. Les conseils municipaux et les organismes représentatifs analogues présentent quatre inconvénients en ce qui concerne les affaires de contrôle et de gestion :

1. ils sont principalement choisis pour des raisons autres que celles d'intervenir dans l'industrie ;
2. leurs membres changent sans cesse ;
3. leurs zones d'action sont couramment déterminées par des considérations non commerciales ;
4. ils sont soumis à une pression électorale inopportune.

1 *Ibid.*, 331.

2 *Ibid.*, 332.

3 *Ibid.*, 333.

4 *Ibid.*, 333.

Toutefois, selon Pigou, ces « quatre inconvénients peuvent être surmontés [...] par le système récemment établi des commissions ou des conseils *ad hoc* [...]». Les membres de ces commissions peuvent être spécialement choisis pour leur aptitude à certaines tâches, leur nomination peut valoir pour de longues périodes, la zone qui leur est attribuée peut être parfaitement appropriée, et leur désignation peut être telle qu'elle les affranchit, dans l'ensemble, de la pression électorale »¹. L'exemple qu'il donne d'une commission de ce genre est celui de l'Interstate Commerce Commission. Pigou s'autorise à conclure : « Le principal résultat est que les développements modernes dans la structure et les méthodes des organismes gouvernementaux ont adapté ces derniers à une intervention bénéfique dans l'industrie dans des conditions qui n'auraient pas justifié cette intervention à des époques antérieures.² » En ce sens, rappelons-le, tout en soulignant qu'« il ne suffit pas de mettre en contraste les ajustements imparfaits de l'entreprise privée avec l'ajustement optimal que les économistes, dans leurs travaux, peuvent imaginer », Pigou est néanmoins à même d'en disconvenir, puisqu'il suppose lui aussi l'existence de corps publics fonctionnant (presque) parfaitement.

Pigou semble ne pas douter que ces commissions fonctionneraient dans le sens qu'il indique. Ainsi, à partir d'une affirmation touchant aux imperfections du gouvernement, l'auteur conçoit la forme parfaite de l'organisation gouvernementale et se positionne par conséquent de manière à éviter de s'informer sur les circonstances dans lesquelles les manques d'intervention publique signifieraient qu'une telle intervention tendrait à faire empirer les choses. La croyance de Pigou dans les vertus des commissions régulatrices indépendantes, qui nous paraît aujourd'hui risible, a été exprimée en premier lieu dans *Wealth and Welfare* en 1912 et a été réaffirmée dans toutes les éditions de *The Economics of Welfare* sans modification. Il semble que Pigou n'ait jamais jugé nécessaire de se demander si son opinion optimiste sur ces commissions a été confortée par les événements des quarante années qui ont suivi sa première déclaration (la réimpression de 1952 est la dernière édition qui comporte de nouveaux éléments). Dans toutes les

1 *Ibid.*, 334.

2 *Ibid.*, 335.

éditions, l'Interstate Commerce Commission est désignée sous le nom d'Interstate Railway Commission, et ce corps¹, créé en 1887, est toujours décrit comme « récemment établi », ce qui témoigne d'un manque d'intérêt réel au sujet.

Tout cela montre très clairement l'état d'esprit de Pigou. Nonobstant le fait que ce dernier ait été, comme l'observe Austin Robinson, « plus concerné [...] par le "fruit" que par la "lumière", en élaborant une théorie du bien-être applicable en pratique », il ne fit pas d'études détaillées sur le fonctionnement des institutions économiques. L'examen qu'il fait de n'importe quel point spécifique paraît avoir été fondé sur la lecture de quelques livres ou articles et, souvent, ne s'élève pas au-dessus du niveau de la littérature secondaire sur laquelle il s'est appuyé. Les exemples que l'on peut trouver dans ses travaux révèlent bien plus sa propre position, qu'ils apportent un fondement à celle-ci. Austin Robinson note que Pigou « recherchait toujours des illustrations réalistes pour les citer dans ses propres travaux », et ceci indique clairement sa façon de travailler². Il est du coup à peine surprenant qu'ayant acquis ses exemples de cette manière, Pigou ne parvienne généralement pas à bien comprendre leur signification. J'ai par exemple cité le cas, dans « Le problème du coût social », des étincelles projetées par une locomotive à vapeur, qui avaient pu mettre le feu à des bois dans la campagne proche de la voie ferrée et les incendier, sans que la compagnie des chemins de fer ait eu à payer aucune indemnité aux propriétaires des bois (c'était la position légale en Angleterre, à l'époque où Pigou écrivait, et dont il avait peut-être eu connaissance) ; ce cas s'était produit non par le défaut d'action gouvernementale, mais comme conséquence de celle-ci.

1 Commission relative aux activités ferroviaires. [NdT]

2 Austin Robinson, « Arthur Cecil Pigou », dans l'*International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 12, Macmillan & Co. et Free Press, 1968, 92-94. J'ai en ma possession l'exemplaire de Pigou du livre d'Edward W. Bemis, *Municipal Monopolies*, 4^e éd., Thomas Y. Crowell & Co., 1904, cité à six reprises dans les chapitres 20, 21 et 22 de son ouvrage *The Economics of Welfare*. Je confierai cet exemplaire au département des collections particulières de la bibliothèque Regenstein à l'université de Chicago. Une analyse de ses annotations et de ses commentaires donnera des indications sur la manière dont travaillait Pigou.

La plupart des économistes adoptent, dans l'ensemble, la même approche que Pigou, en apportant quelques modifications dans la terminologie et en se détachant encore plus du monde réel. Samuelson, dans ses *Foundations of Economic Analysis* (1947) résume ainsi, sans dissentiment, la position de Pigou : « Sa doctrine soutient que l'équilibre d'une économie fermée sans concurrence est correct, sauf là où existent des économies ou des déséconomies technologiques externes. Dans ces conditions, puisque les actions de chaque individu exercent sur les autres des effets dont il ne tient pas compte dans la prise de décisions, c'est un cas *prima facie* d'intervention. Mais cela ne vaut que pour des facteurs technologiques (fumées nuisibles, etc.).¹ » La seule différence, dans la plus récente discussion, est la substitution des notions d'« économies ou de déséconomies externes » par le terme « externalité », terme qui paraît avoir été créé par Samuelson dans les années 1950². C'est ainsi que Hahn énonçait en 1981 que « nous appelons externalité [...] un effet des actions d'un agent sur le bien-être d'un autre ». Il ajoute que, « depuis Marshall et Pigou, il a été admis que les externalités constituent un cas *prima facie* d'intervention du gouvernement dans une économie de marché »³. Une externalité est plus couramment définie comme l'effet de la décision d'une personne sur une autre personne non partie prenante à cette décision. Donc si A achète quelque chose à B, la décision d'achat par A affecte B, mais cet effet n'est pas considéré comme étant une « externalité ». Cependant, si la transaction de A avec B affecte pour raisons de nuisances (bruit, fumées, etc.) C, D et E, qui ne participent pas à la transaction, les effets sur ces derniers sont appelés « externalités ». Sous cette réserve, l'affirmation de Hahn, qui englobe l'approche pigouviennne, est représentative de l'analyse économique dominante. Il y a

1 Paul A. Samuelson, *Foundations of Economic Analysis*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1947, 208.

2 La première occurrence du terme « externalité » que j'ai rencontrée se trouve dans le compte rendu de l'ouvrage de De Graaf, *Theoretical Welfare Economics and Statistics*, novembre 1958, 332-338. Cet article était une version légèrement remaniée d'une conférence de décembre 1955.

3 Frank Hahn, « Reflections on the Invisible Hand », *Lloyds Bank Review*, avril 1982, 7-8. Cet article est reproduit dans l'ouvrage de l'auteur, *Equilibrium and Macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1984, 11-133.

lieu également de noter que les économistes actuels, quand ils parlent d'intervention gouvernementale, ont généralement en vue l'imposition de taxes ou, moins fréquemment, la réglementation directe des activités des entreprises ou des personnes concernées.

Cette approche présente de sérieuses faiblesses. Elle néglige de dévoiler les facteurs qui déterminent si une intervention gouvernementale est souhaitable, et quelle est son espèce. Elle ignore également les autres possibilités d'action. Elle a en conséquence égaré les économistes dans leur formulation de recommandations pour une politique économique. En particulier, l'existence d'externalités n'implique pas nécessairement qu'il y ait un cas *prima facie* pour une intervention gouvernementale, si par cette affirmation, on entend que, quand nous trouvons des « externalités », il existe une présomption d'intervention gouvernementale (taxation ou réglementation) qui est sollicitée pour des motifs différents des autres possibilités d'action (y compris l'inertie, l'abandon d'une action gouvernementale antérieure ou l'assouplissement des transactions de marché).

Supposons que A, en fabriquant un produit, émette des fumées (ce que A a le droit de faire) en gênant C, avec lequel A n'entretient pas de relations contractuelles et dont il peut même ne pas connaître l'existence. C'est là une « externalité ». Admettons que le gouvernement soit aussi apte et motivé que l'Interstate Commerce Commission, sortie de l'imagination de Pigou. Que devrait-il faire ? Considérons le cas où la somme que C paierait pour éviter les dégâts est inférieure au coût additionnel que devrait supporter A pour les éviter. Dans ces circonstances, le gouvernement parfait, soucieux de maximiser le produit national, ne ferait rien, ni par l'éventuelle taxation de A, ni par intervention légale directe, pour empêcher l'émission de fumées. L'externalité continuerait d'exister et n'en appellerait pas nécessairement à l'intervention gouvernementale.

Considérons maintenant le cas où C paierait davantage, pour éviter les dégâts, que le coût additionnel qui devrait être subi par A pour les éliminer. Nous devons d'abord nous demander pourquoi C n'a pas conclu un accord avec A pour arrêter l'émission de fumées, car une entente peut paraître possible dans des termes profitables aux deux parties. La réponse doit être que le coût de réalisation de la transaction est tel qu'il annule le gain qu'apporterait cette transac-

tion. Si telle est la situation, que devrait faire ce gouvernement ? Tout comme A et C prendraient en compte le coût de réalisation de leur transaction, de même un gouvernement parfait prendrait en compte son coût de recherche du prix que C paierait pour éviter les dégâts en question et les coûts consentis par le gouvernement pour administrer tout arrangement. Si ces deux types de coûts sont assez élevés et/ou si les résultats obtenus sont assez aléatoires, avec pour conséquence que les gains attendus de l'intervention gouvernementale soient inférieurs aux coûts engagés, un tel gouvernement n'exigerait aucune taxe de A, ni n'imposerait aucune réglementation destinée à éliminer les fumées. Une autre possibilité serait de modifier la loi pour rendre A responsable du dommage causé, ce qui rendrait inutile une transaction entre A et C. Une autre encore serait d'amender les conditions légales régissant tout contrat entre A et C, de façon à rendre cette transaction moins onéreuse. Mais, vraisemblablement, ce gouvernement idéal aurait déjà tenu compte des répercussions de telles modifications de la législation sur d'autres transactions, dans d'autres situations, et s'il ne les a pas intégrées, il doit avoir décidé que les pertes subies par ailleurs compenseraient tous bénéfices procurés dans ce cas particulier. Dans l'exemple hypothétique examiné ici, les coûts de transaction et les coûts engagés pour l'action gouvernementale font qu'il est souhaitable que l'« externalité » continue d'exister et qu'aucune intervention gouvernementale ne soit entreprise pour l'éliminer.

Comme nous l'avons vu, il est facile de montrer que la simple existence d'« externalité » ne fournit par elle-même aucun motif d'intervention gouvernementale. En vérité, le fait qu'il existe des coûts de transaction et qu'ils soient élevés¹ implique que de nombreux effets d'actions entreprises par des individus ne sont pas couverts par les transactions de marché. En conséquence, les « externalités » se retrouvent partout. Le fait que l'intervention gouvernementale ait également un coût laisse présager que très probablement les « externalités » existe-

1 Voir D. North et J. Wallis, « Measuring the Size of the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970 », in S. Engerman et R. Gallman (dir.), *Long Term Factors in American Economic Growth*, Studies on Income and Wealth, vol. 51, National Bureau of Economic Research, 1987, 95-148.

ront toujours, si on veut maximiser la valeur de la production. Cette conclusion se renforce si nous supposons que le gouvernement ne correspond pas à l'idéal de Pigou, mais constitue davantage une autorité publique normale, c'est-à-dire ignorante, soumise à pression et corrompue. Qu'il y ait une présomption, quand nous observons une « externalité », pour qu'une intervention gouvernementale soit souhaitable, cela dépend des conditions de coût dans l'économie concernée. Nous pouvons imaginer des conditions de coût pour lesquelles cette présomption serait juste, et celles pour lesquelles elle ne le serait pas. Il est erroné de penser que la théorie économique établit une telle présomption. Ce dont nous traitons ici est une question factuelle. L'ubiquité des « externalités » me suggère qu'il existe un argument, *prima facie*, contre l'intervention. Les études effectuées récemment aux États-Unis sur les effets de la réglementation dans des domaines qui allaient de l'agriculture à l'aménagement du territoire, renforcent cette idée en indiquant clairement que la réglementation a généralement empiré les choses.

Le concept d'« externalité » est parvenu à jouer un rôle central dans l'économie du bien-être, avec des résultats qui ont été complètement malheureux. Il y a, sans conteste, des effets d'actions sur autrui (ou sur eux-mêmes) dont les gens qui prennent des décisions ne tiennent pas compte. Mais, tel qu'il est employé aujourd'hui, ce concept a une connotation particulière : quand on rencontre des « externalités », il faudrait que le gouvernement prenne des mesures pour les éliminer. Comme cela a déjà été indiqué, la seule raison pour laquelle les individus et organismes privés ne les éliminent pas est que le gain obtenu en le faisant serait compensé par ce que l'on perdrait (y compris le coût des dispositions nécessaires pour obtenir ce résultat). Si, par l'intervention gouvernementale, les pertes excèdent également les gains réalisés par l'élimination de l'« externalité », il est évidemment souhaitable que celle-ci subsiste. Pour éviter que l'on pense que j'ai partagé l'opinion dominante, je n'ai jamais utilisé le mot « externalité » dans « Le problème du coût social », mais parlé des « effets nocifs » sans spécifier si les décideurs les ont pris en compte ou non. En réalité, l'une de mes intentions, dans cet article, était de montrer que de tels « effets nocifs » pouvaient être traités comme tout autre facteur de production, qu'il était tantôt souhaitable de les éliminer, et tantôt non, et qu'il était

inutile d'employer ce concept d'« externalité » dans l'analyse pour être pertinent. Cependant, il est clair que je n'ai pas eu de succès en distinguant mon raisonnement de l'approche dominante, car « Le problème du coût social » est souvent décrit, même parmi ceux qui se rangent à mon point de vue, comme une étude du problème de l'« externalité ».

Il faut bien comprendre que, quand les économistes étudient le fonctionnement du système économique, ils s'intéressent aux effets des actions des individus ou des organisations sur d'autres acteurs opérant au sein de ce système économique. C'est précisément là notre thème de recherche. Si de tels effets ne se produisaient pas, il n'y aurait pas de système économique à étudier. Les individus et les organisations, en favorisant leurs propres intérêts, mèneront des actions qui faciliteront ou empêcheront les actions d'autrui. Ils peuvent assurer des emplois ou les supprimer, investir en équipements de production ou s'y soustraire, émettre des fumées ou les éviter, etc. Le but de la politique économique est de s'assurer que les gens, lorsqu'ils décident du genre d'action à entreprendre, choisissent celui qui rapporte le meilleur revenu pour le système dans son ensemble. En premier lieu, j'ai supposé que cela équivaut à maximiser la valeur de la production totale (et en cela je suis pigouvien).

Comme les gens, à tout prendre, choisissent d'accomplir les actions dont ils pensent qu'elles favoriseront leurs propres intérêts, la façon de modifier leur comportement dans la sphère économique est que cela devienne leur intérêt d'agir ainsi. Le seul moyen dont le gouvernement dispose pour cela (en dehors de l'incitation, qui est généralement inefficace) consiste en une modification de la législation ou de son administration. Les formes que peuvent prendre de tels changements sont nombreuses. Elles peuvent consister en des amendements des droits et des devoirs que les gens sont autorisés à acquérir ou qu'ils sont censés posséder, ou encore rendre les transactions plus ou moins coûteuses en modifiant les conditions d'établissement d'un contrat légalement reconnu. Ou bien encore elles peuvent modifier les pénalités infligées par les tribunaux quand, en dehors de tout contrat, un dommage est causé à autrui. Et, naturellement, on peut toujours aussi employer des moyens chers aux économistes, à savoir l'application de taxes et de subventions relati-

ves à certaines actions particulières, ou l'instauration d'une réglementation gouvernementale prohibant ou exigeant l'exécution de certaines actions. D'autres changements dans la manière dont le système légal fonctionne, tels que des modifications de procédure dans les tribunaux, une redistribution des fonctions parmi les agences gouvernementales, et aux États-Unis, un déplacement dans l'attribution des responsabilités entre le gouvernement fédéral et les États. Tout cela influera sur le fonctionnement du système économique. Les juristes compléteront sans doute cette liste. La politique économique consiste à choisir les règles de droit, les procédures et les structures administratives qui maximiseront la valeur de la production. Cependant, il n'est pas facile de découvrir les effets d'une modification des dispositions légales sur le fonctionnement du système économique, bien que des progrès s'annoncent si l'on en juge de par les résultats de recherche des économistes engagés dans la nouvelle problématique du « droit et de l'économie » ou de l'analyse économique du droit. J'ai l'espoir que, à mesure que les économistes parviendront à comprendre l'insuffisance de leur approche actuelle, le nombre des économistes qui consacreront leurs talents à ce travail augmentera.

La politique économique implique un choix parmi les différentes institutions sociales, or ces dernières sont créées par la législation ou en dépendent. La majorité des économistes ne voient pas le problème de cette façon. Ils peignent l'image d'un système économique idéal, puis, en le comparant à ce qu'ils observent (ou croient observer), ils prescrivent ce qui leur semble nécessaire pour atteindre cet état idéal sans se soucier davantage de la manière d'y parvenir. L'analyse est effectuée avec une grande habileté, mais demeure comme en lévitation. C'est la raison pour laquelle je l'ai dénommée « l'économie sur tableau noir ». Il n'y a pas de recherche sur la façon dont l'économie fonctionne réellement, et en conséquence il est à peine surprenant que nous trouvions, comme chez Pigou, que les exemples pratiques évoqués sont souvent tout à fait trompeurs. Un cas plus récent est celui de Meade, qui utilise, dans un article fort cité, l'exemple des abeilles répandant du pollen dans un verger, comme une corrélation dont le marché ne peut

pas s'occuper : il ignore manifestement les contrats passés entre les éleveurs d'abeilles et les propriétaires de vergers, tout au moins aux États-Unis¹.

Une illustration détaillée des insuffisances de l'approche habituelle des économistes en matière de politique économique, tout au moins en microéconomie, est fournie par l'exemple du phare examiné dans mon article, repris ici, « Le phare en économie ». Le phare a déjà été utilisé par certains de nos plus grands économistes, de John Stuart Mill à Samuelson, en guise d'illustration du service qui doit être assuré par le gouvernement, et il a joué un rôle analogue dans d'innombrables manuels. Néanmoins, autant que je sache, aucun de ces grands économistes, utilisant l'exemple du phare, n'a jamais effectué une étude de son financement et de son administration. Dans ces circonstances, il est à peine surprenant que les affirmations qu'ils posent sur le sujet soient erronées, peu claires ou trompeuses. Samuelson va plus loin que les économistes plus anciens et, au moyen d'une approche répandue chez les économistes modernes, soutient non seulement qu'aucun frais ne doit être appliqué aux services d'un phare (ce qui est en fait inexact), mais encore que, s'il était possible d'appliquer des frais, cela serait inopportun, puisque le coût marginal est nul (le coût d'un navire supplémentaire utilisant les services du phare) et que le prix devrait être égal au coût marginal. Samuelson omet de poursuivre en comparant les résultats que l'on obtiendrait par un système dans lequel on introduirait des frais pour les services du phare avec un autre cas dans lequel le service du phare serait financé en dehors de toute imposition

1 James E. Meade, « External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation », *The Economic Journal*, 62, mars 1952, 54-67. Un compte rendu intéressant du contexte institutionnel dans lequel les éleveurs d'abeilles agissent aux États-Unis, qui tient compte des arrangements contractuels entre ces éleveurs et les propriétaires de vergers, se trouve chez David B. Johnson, « Meade, Bees and Externalities », *The Journal of Law and Economics*, 16, n° 1, avril 1973, 35-52. Une analyse plus détaillée de ces arrangements contractuels, dans laquelle l'efficacité du marché est démontrée de façon plus convaincante, apparaît dans l'article de Steven N.S. Cheung, « The fable of the Bees : An Economic Investigation », dans le même numéro du *Journal of Law and Economics*, 11-33. Meade est un autre cas révélateur de cette propension des économistes à proposer des illustrations de leurs conclusions théoriques sans ressentir le besoin de confronter ces analyses à ce qui se produit dans le monde réel.

générale. Il commence au contraire en postulant la situation idéale (qu'il pense être à prix nul) et suppose que celle-ci doit être établie, mais sans aucune considération de ce que seraient les effets de sa politique sur les activités du phare. J'ai soutenu que, dans le cas de l'Angleterre, où il existe des frais pour les services des phares, le service de ces derniers est mieux adapté aux besoins des propriétaires de navires, avec le système existant, qu'il ne le serait s'il était financé en dehors de toute imposition générale. Que ma conclusion soit fondée ou non, c'est une autre question. Mais elle ne peut néanmoins être réfutée qu'en faisant une comparaison analogue à celle que j'ai faite et en montrant que je n'avais pas tenu compte de facteurs pertinents ou que j'avais évalué d'une manière incorrecte les effets de certains éléments considérés. Ma conclusion ne pourrait cependant pas être réfutée par la simple démonstration que ce que l'on obtient par la politique que je recommande ne correspond pas à un certain idéal, en soi irréalisable.

VII. PERSPECTIVES D'AVENIR

J'ai fait valoir que les économistes avaient besoin d'adopter une nouvelle approche lorsqu'ils s'intéressent à la politique économique. Mais un changement d'approche ne suffit pas. Sans une certaine connaissance de ce qui serait réalisé au moyen de dispositions institutionnelles autres, il est impossible de choisir raisonnablement parmi ces dernières. Nous avons donc besoin d'un système théorique capable d'analyser les effets des modifications apportées à ces dispositions. Il n'est pas nécessaire pour cela d'abandonner la théorie économique classique, mais cela signifie vraiment l'incorporation des coûts de transaction dans l'analyse, car tout ce qui se produit dans le système économique est destiné soit à réduire les coûts de transaction, soit à rendre possible ce que leur présence empêche. Ne pas inclure les coûts de transaction, c'est appauvrir la théorie. Sans aucun doute, d'autres facteurs devraient aussi être ajoutés. Mais il n'est pas facile de progresser sans une connaissance plus étendue que celle que nous possédons actuellement sur la manière dont les activités économiques sont réellement accomplies. L'exemple du phare montre jusqu'à quel point les économistes peuvent se tromper lorsqu'ils ignorent les faits. Dans mon

exposé « L'organisation industrielle : un projet de recherche », retranscrit ici, j'ai indiqué que nous savions peu de choses et combien il reste à découvrir sur les activités des entreprises et sur leurs relations contractuelles. De même, dans « Le problème du coût social », j'ai cité, comme exemple du type de recherche souhaitable, le besoin d'étudier « le travail du courtier pour la mise en présence des parties, l'efficacité des clauses restrictives, les problèmes des entreprises importantes du bâtiment et travaux publics, la répartition gouvernementale en zones, et d'autres formes de réglementation ». Un excellent travail a été réalisé depuis que ces réflexions ont été publiées, mais il reste beaucoup à faire. Les travaux les plus ambitieux restant à accomplir relèvent actuellement de la nouvelle problématique du « droit et de l'économie ». Les relations entre le système économique et le système juridique sont extrêmement complexes, et de nombreux effets, liés aux changements de législation, sur le fonctionnement du système économique (la véritable substance de la politique économique) nous sont encore inconnus. Les essais contenus dans cet ouvrage n'ont pas d'autre but que d'indiquer ces voies de recherche. Le chemin sera long, difficile, mais enrichissant.