

Pour une politique cohérente des prix publics

Autor(en): **Schwartz, Jean-Jacques**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **34 (1976)**

Heft 3

PDF erstellt am: **14.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-137699>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Pour une politique cohérente des prix publics

Jean-Jacques Schwartz,
Lausanne

1. INTRODUCTION

Il existe une théorie des prix aujourd'hui très au point et tout à fait à même d'expliquer la formation des prix ainsi que leur fonction dans l'économie. Il faut dès lors se demander pourquoi les prix concernant les biens et services fournis par le secteur public ne sont pas simplement incorporés dans cette théorie générale. Pourquoi faut-il traiter à part les prix publics ?

Le besoin d'une analyse particulière des prix publics réside dans la différence fondamentale entre les lois économiques régissant les secteurs public et privé. Le secteur privé est basé sur le principe que toutes les transactions, du côté coûts autant que du côté ventes, sont évaluées en termes monétaires, et que la monnaie représente les valeurs réelles. Pratiquement, cela veut dire qu'une entreprise ne peut avoir d'autre politique des prix que celle qui mène au moins à la couverture du coût, et si possible à des bénéfices. Et si l'on peut concevoir une exploitation déficitaire pendant un certain temps — soit pour survivre pendant une récession, soit pour lutter pour une plus grande part sur un marché par exemple — à long terme, la couverture du coût est une exigence à laquelle l'entreprise privée ne pourra pas échapper. La tâche de la théorie des prix dans ces circonstances sera d'expliquer exactement les mécanismes régissant les marchés, et de faire la démonstration de la capacité ou de l'incapacité de l'économie du marché de produire des résultats économiquement satisfaisants. La théorie sera donc purement *explicative*.

En ce qui concerne le secteur public, la situation est différente. L'Etat détient la souveraineté, comprise ici comme le droit d'exercer une contrainte sur tout individu appartenant à la collectivité. Cette souveraineté le libère des contraintes de l'économie de marché. En effet, l'Etat peut percevoir des fonds à travers des mécanismes basés sur la souveraineté, et se procurer par cette voie toutes les ressources financières dont il pourrait avoir besoin : tout d'abord, il dispose de la fiscalité qui permet de prélever du pouvoir d'achat sans aucune obligation d'une contre-prestation quelconque ; ensuite, la souveraineté de l'Etat contient le droit de créer les moyens de paiement nécessaires au fonctionnement de l'économie, mais qui peuvent aussi, sous certaines réserves, être utilisés pour son financement. De plus, la possibilité de l'Etat de se procurer des fonds, soit par la fiscalité, soit par la création monétaire, le rend infiniment « solvable », ce qui lui donne une capacité d'endettement beaucoup moins limitée que celle du secteur privé. Pour toutes ces raisons, l'entreprise publique sera entièrement indépendante des lois du marché en ce qui concerne son financement, lois qui sont une contrainte absolue pour l'entreprise privée. Par conséquent, la formation des prix dans l'entreprise publique obéira à des règles tout à fait différentes de celles du secteur privé. L'entreprise publique ne sera notamment pas contrainte de vendre les biens qu'elle fournit à des prix couvrant le coût ; partant, sa politique des prix pourra englober toutes les variantes possibles, à partir de prix couvrant largement le coût et contenant même des éléments de profit, jusqu'à la gratuité des biens et même à des prix négatifs.

Si l'Etat ne s'oriente pas sur le coût de production, l'élément déterminant pour la fixation des prix ne pourra être que l'ensemble des buts généraux de l'activité de l'Etat. Selon le but que l'Etat veut atteindre, il poursuivra une certaine politique de prix. Il faudra donc, par la suite, faire l'inventaire des buts possibles, et ensuite essayer de tirer des conclusions pour la fixation des prix en fonction de ces buts, mais sans tenir compte des idées régissant le secteur privé. Il faut avant tout se garder d'ériger en dogme le principe de la couverture du coût (*Eigenwirtschaftlichkeit*). Ce principe relève exclusivement de l'économie privée, et c'est précisément l'impossibilité de le respecter qui mène souvent à la nécessité de la gestion de certaines entreprises par les pouvoirs publics.

En résumé, on pourrait donc dire que si la théorie des prix du secteur privé essaie d'expliquer la formation des prix, la théorie des prix publics essaiera d'établir les règles de fixation des prix optimaux ; elle sera donc *normative*.

En ce qui concerne les buts que l'Etat peut poursuivre par sa politique des prix, il est important que pour chaque bien vendu par l'Etat ainsi que pour chaque entreprise publique les éléments politiques soient exactement définis, car ce n'est que par une connaissance précise des buts à poursuivre qu'une politique cohérente pourra s'établir. Cette exigence paraît banale, mais au vu de la « politique » d'improvisation totale que nous observons parfois il semble nécessaire de la rappeler. Que le but économique soit conjoncturel, structurel, régional ou autre, il est absolument indispensable qu'il soit défini avec précision pour qu'il puisse servir de guide lors de la fixation des prix.

Le nombre de buts susceptibles d'être poursuivis par la fixation des prix publics est presque illimité. Comme principaux points de repère, nous trouvons deux principes fondamentaux :

- L'Etat peut adopter une politique en fonction des bénéficiaires (individuels ou en groupes) et de leur situation personnelle.
- L'Etat peut également choisir une politique en fonction du caractère du bien qu'il vend et du rôle que celui-ci joue dans l'économie.

Si la politique des prix du secteur privé est axée exclusivement sur le coût et donc unidimensionnelle, la politique des prix du secteur public est, elle, à trois dimensions : elle tient compte du coût, de la personne du bénéficiaire et de la nature du bien.

Remarque : Nous parlerons ici des prix publics exclusivement, mais nous tenons à rappeler que certains problèmes touchant aux impôts indirects relèvent exactement du même domaine ; beaucoup de conclusions valables pour les prix publics le sont aussi pour les impôts indirects ; ainsi, par exemple, l'imposition du tabac se fait rigoureusement d'après les mêmes critères que ceux qui régissent la fixation du prix du tabac en cas de monopole étatique.

Note concernant le vocabulaire : Dans les pages qui suivent, pour simplifier le vocabulaire, nous nous sommes, en général, tenus aux expressions suivantes :

- *Entreprise publique* pour toute unité de l'Etat fournissant un bien ou un service, quelle que soit sa nature juridique — service public, administration, régie ou entreprise indépendante.

- *Bien* pour tout ce que peut fournir une entreprise publique, qu'il s'agisse de biens matériels, de services, de prestations, ou d'avantages quelconques.
- *Prix* pour toute somme payée en échange d'un bien — taxe, émolument, prix public, etc.
- *Usager* pour toute personne bénéficiant d'un bien vendu ou mis à disposition par une entreprise publique ¹.

2. LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA POLITIQUE DES PRIX PUBLICS

Avant d'aller plus loin dans l'analyse des prix publics, il est nécessaire de mentionner certains éléments particuliers de leur fixation :

Continuité : Les prix fixés par les entreprises publiques sont très souvent déterminants pour des décisions prises à long terme par les agents économiques privés. C'est précisément là une des fonctions essentielles des prix publics. Ainsi par exemple les prix des transports publics influenceront le choix du domicile de certaines personnes et celui de l'emplacement des entreprises. Le prix des différentes formes d'énergie influencera le choix des procédés de production. L'Etat possède à travers ces prix un instrument très puissant d'influence sur l'évolution géographique et technique de l'économie. Mais, dès lors, il est absolument indispensable qu'il arrête à long terme sa politique des prix, et qu'il lui assure une certaine continuité. Une politique de réorientation répétée, comme nous la vivons pour les grandes régions de la Confédération, est absolument inadmissible de ce point de vue ². Même des perturbations monétaires ou conjoncturelles ne devraient jamais provoquer de fluctuations erratiques des prix publics.

On doit encore se poser la question de savoir si la stabilité doit être comprise en termes nominaux ou en termes réels et, dans ce dernier cas, si le prix doit rester constant en termes réels par rapport au niveau des prix (prix indexés), ou par rapport au niveau des revenus réels (prix dynamisés). Le choix dépendra de la situation concrète.

Tarifs composés : Une autre variante de technique des prix publics consiste à exiger de l'usager une contribution de base, indépendante de la quantité qu'il utilise d'un bien, et à percevoir en plus un prix unitaire. Ce mode, très courant dans l'entreprise publique (téléphones, électricité, etc.), est plutôt rare dans le privé. Comme nous le verrons, il sert surtout à garantir un équilibre d'exploitation en même temps qu'une vente au coût marginal ³.

Prix de « rationnement » : Dans certains cas, le prélèvement d'un prix n'a aucune motivation financière, mais il sert simplement à limiter quantitativement une demande, ceci en général pour éviter l'engorgement d'un ouvrage d'infrastructure par exemple ⁴. Dans ces cas-là, le prix est fixé en dehors de tout calcul de coût, et il pourra être considéré comme excessif par ceux qui ne se rendent pas compte de sa vraie fonction. Le parc-mètre en est un exemple classique.

Discrimination : Par discrimination nous entendons le fait de vendre un bien à des prix différenciés. Contrairement au sens péjoratif que prend ce mot dans le langage courant, la discrimination des prix par l'entreprise publique est une technique moralement absolument neutre. La discrimination peut se faire en fonction de la

personne de l'utilisateur ou éventuellement en fonction de la quantité d'un bien achetée par l'utilisateur ⁵. La discrimination permettra d'introduire dans la politique des prix publics des éléments susceptibles d'agrandir l'éventail des possibilités et de rendre encore plus souple l'instrument de la politique des prix.

En ce qui concerne la discrimination par rapport à l'utilisateur, nous distinguons quatre situations possibles de l'utilisateur par rapport à l'Etat. Chacune de ces situations sera caractéristique des possibilités de politique des prix publics.

- Usager individuel anonyme : le cas normal est celui de l'utilisateur individuel anonyme (visiteur d'un musée, utilisateur d'un téléphone public). Dans ce cas, l'entreprise publique se trouve en face d'un individu envers lequel elle peut se comporter comme un vendeur privé. Elle peut donc exiger un paiement de la personne en question, et elle peut notamment appliquer le *principe de l'exclusion* ⁶, c'est-à-dire refuser le bien à celui qui refuserait de payer le prix exigé, l'exclure de la jouissance de ce bien. La possibilité d'application du principe de l'exclusion est une condition nécessaire pour le fonctionnement des marchés où ont lieu des échanges basés sur la volonté libre des deux parties contractantes ⁷, mais évidemment aussi pour l'application d'une politique des prix publics.
- Usager individuel connu : dans beaucoup de cas, les usagers sont connus individuellement (écoliers, abonnés du téléphone), ou peuvent révéler leur identité s'ils le veulent (passagers CFF à l'âge de la retraite), ce qui permet à l'entreprise publique de différencier les prix exigés en accordant par exemple des rabais personnels. Cette discrimination est un élément très important de la politique des prix publics.
- Usager non identifiable, mais appartenant à un groupe déterminé : nous faisons allusion ici à un phénomène qui n'est pas directement lié aux prix publics, mais dont la nature permet d'appliquer dans une large mesure les connaissances acquises dans ce domaine. En effet, il est parfois possible de déterminer des groupes de personnes profitant d'un bien sans qu'il soit possible d'identifier personnellement les bénéficiaires. Ainsi, si l'Etat construit une autoroute, on peut considérer comme principaux bénéficiaires les automobilistes. Il se pose dès lors la question de savoir s'il faut avoir recours à la fiscalité générale, ou s'il y a lieu de préférer des contributions spéciales frappant le groupe des bénéficiaires. Dans le cas du réseau routier, par exemple, un impôt spécial frappant l'automobile est concevable et fréquemment appliqué. Le principe selon lequel on exige d'un groupe de bénéficiaires une participation particulière au financement d'une mesure ou d'un ouvrage est connu sous le nom de *principe de l'équivalence* ⁸. Lors de l'application de ce principe, il n'y a pas, comme dans le cas de l'application d'un prix, une correspondance exacte et personnelle entre celui qui paie et celui qui profite, mais la correspondance se situe au niveau du groupe. S'il paraît difficile d'appliquer à ce cas une théorie des prix publics, nous constaterons tout de même que certains éléments déterminants de la politique des prix seront extrêmement utiles pour juger de l'efficacité d'application — et notamment d'éventuels effets négatifs — du principe de l'équivalence.
- Usagers non identifiables, ni individuellement ni en groupe : il s'agit là du cas des biens collectifs purs ⁹. De par leur nature, le principe de l'exclusion ne peut pas

être appliqué (ni d'ailleurs le principe de l'équivalence) ; dès lors ces biens sont gratuits et leur financement se fait par le biais de la fiscalité. Leur prix est de zéro, non pas pour des raisons de politique des prix, mais en raison de leur nature technique.

3. LES BUTS DE L'ACTIVITÉ DE L'ÉTAT ET LEUR INFLUENCE SUR LA POLITIQUE DES PRIX

Lorsqu'on s'apprête à fixer une politique des prix pour une entreprise publique, il est nécessaire de déterminer le but et la raison d'être de cette entreprise, de même que le contexte général dans lequel elle s'insère. Il nous semble donc indispensable de résumer dans quels cas et avec quels buts l'Etat est producteur ou fournisseur de biens. En principe, dans une économie de libre entreprise telle que la nôtre, la production et la distribution des biens et services servant à satisfaire les besoins humains est par excellence la tâche de l'économie privée. Dans la pratique, il existe néanmoins certains cas où l'initiative privée à elle seule n'est pas capable de satisfaire les besoins ; l'Etat doit alors se substituer au secteur privé en sa fonction de producteur ou de distributeur. Les principaux cas sont les suivants ¹⁰ :

Biens fournis par l'entreprise publique :

Biens collectifs de consommation passive : tout le monde profite d'un bien collectif, dès qu'il existe. Il est par conséquent impossible d'exclure de l'avantage celui qui refuserait de payer, ce qui a pour conséquence que ces biens ne pourront pas être offerts par des entreprises privées, car celles-ci dépendent de la possibilité de vendre leurs produits. Or, il est évident que personne ne sera disposé à payer pour un bien qu'il peut obtenir gratuitement. Un exemple concret : un ouvrage de correction fluviale empêchera les inondations. En profiteront tous les propriétaires de terres menacées. Mais si l'un ou l'autre refuse de payer une contribution, il sera quand même protégé. Le seul moyen de réaliser de tels ouvrages est de les financer par la fiscalité, car personne ne peut alors échapper au financement ¹¹. Il est évident que ces biens ne seront pas touchés par la question des prix publics, étant donné leur gratuité inévitable.

Certains biens ne peuvent être produits de manière efficace que par un monopoleur. On parle dans ce cas de monopole « naturel » ¹². Les exemples classiques sont les transports publics, les télécommunications, l'approvisionnement en énergie électrique. Prenons cette dernière à titre d'exemple et essayons de voir pourquoi un monopole est inévitable. Le coût de l'énergie fournie sur place se compose du coût de production en usine et du coût du transport. Ce dernier est proportionnel à la distance parcourue. Si une entreprise veut approvisionner tous les clients potentiels aussi bien dans les agglomérations qu'en dehors, elle devra opérer un choix : ou bien elle vendra l'énergie au prix réel, c'est-à-dire plus cher en dehors de l'agglomération, favorisant alors de manière excessive la concentration industrielle, ou elle vendra l'énergie à tout le monde au même prix basé sur une moyenne, mais elle vendra alors dans les agglomérations au-dessus du prix effectif. Aussi risquera-t-elle qu'un concurrent profite de ce fait pour vendre de l'énergie en se limitant à l'approvisionnement de l'agglomération à un prix plus avantageux. Il sera donc impossible, en situation

concurrentielle, d'approvisionner des clients situés en dehors des agglomérations. Seul un monopole permettra un approvisionnement équitable. Des réflexions semblables justifient parfaitement les autres monopoles naturels. Si ces biens sont fournis par des entreprises publiques, c'est pour des raisons purement techniques. La politique des prix à suivre sera dictée par la nature des biens et par la situation des usagers. Le simple fait qu'une exploitation étatique soit nécessaire ne donne encore aucune indication sur la politique des prix.

Dans un troisième groupe, on peut réunir tous les biens qui ne peuvent pas être produits à un coût permettant une exploitation bénéficiaire, mais dont on ne désire pas supprimer la production en raison des politiques régionale, industrielle, d'emploi, etc. Des cas typiques sont illustrés par l'exploitation de certaines mines de charbon, ou par... Concorde. Dans ces cas, il est logique que les prix appliqués mènent à une exploitation déficitaire.

Un autre groupe englobe les biens produits avec une technique exigeant de très gros investissements, ceux-ci ne pouvant être utilisés à plein rendement que peu à peu : phénomène bien connu dans le cadre des ouvrages d'infrastructure. Les biens produits sous conditions de « coût moyen décroissant », c'est-à-dire en deçà de l'optimum de l'entreprise, entrent aussi dans cette catégorie. Dans ce groupe, il peut arriver qu'aucune politique des prix ne mène à la couverture du coût. Une exploitation déficitaire sera inévitable. Lorsque la couverture du coût est possible, la situation des usagers et la nature des biens détermineront pour ce groupe aussi la politique des prix.

Finalement, il y a le groupe des biens dont les effets positifs ne sont pas suffisamment évidents pour motiver une demande privée permettant une production par le secteur privé. Ce groupe contient les biens à effets externes positifs ¹³ ainsi que les biens de mérite ¹⁴. La nature même de ces biens implique une politique des prix qui ne couvre pas le coût.

Nous résumons : différents critères exigent que certains biens soient produits par l'Etat. L'Etat peut suivre une politique des prix couvrant le coût ou non selon les cas. C'est ce choix qui nous occupera par la suite.

Variantes de politiques des prix :

Dans les chapitres suivants, nous allons traiter des différentes variantes de politiques des prix publics, en choisissant comme critère systématique la relation du prix par rapport au coût, le but étant d'exprimer les raisons qui mènent à des formes d'exploitation atypiques accusant des écarts considérables du prix par rapport au coût. Nous traiterons les cas suivants :

- Exploitation rapportant un bénéfice (ch. 4)
- Exploitation déficitaire (ch. 5)
- Gratuité (ch. 6)
- Exploitation commerciale (ch. 7)

Distinction des biens :

Il reste à relever un point essentiel : certaines entreprises publiques produisent plusieurs biens totalement différents les uns des autres, et surtout appartenant à des catégories différentes de la classification qui précède. Dans ces cas, il existe parfois

une tendance à établir un compte général englobant toutes les branches d'activité de l'entreprise en question, et à appliquer une politique des prix susceptible d'équilibrer ce compte général. Un déficit dans une branche sera couvert par un excédent dans une autre. Une telle politique est dangereuse, car les contraintes qu'elle impose empêchent de poursuivre une politique convenant à la nature de chaque bien. Prenons un exemple concret : les CFF accordent à certains de leurs passagers des faveurs de caractère social, notamment aux apprentis et étudiants. Il existera donc un sous-ensemble de la production globale correspondant au transport de ces personnes qui sera exploité avec perte. Cette perte peut être compensée par l'application du principe de l'autofinancement. Dans ce cas, c'est l'ensemble des usagers des CFF qui supportera le coût des rabais accordés. Autrement dit, ils paieront un prix dépassant le coût du bien qui leur est fourni, prix contenant donc un élément fiscal. Or, il n'existe aucune raison justifiant que les usagers des CFF financent les rabais accordés, plutôt que les contribuables. Au contraire, de tels rabais devraient être supportés par la collectivité entière, donc financés par la fiscalité. S'il peut y avoir compensation à l'intérieur d'une entreprise publique comme c'est le cas des PTT qui perdent sur le transport des journaux et gagnent sur le téléphone, elle ne doit cependant pas être érigée en règle.

Une entreprise publique qui produit plusieurs biens devra toujours déterminer le prix optimal pour chaque bien séparément en fonction de

- son coût
- sa nature
- la situation de l'utilisateur.

La situation financière, déterminée par l'ensemble des biens produits, ne devra jamais influencer la recherche du prix optimal d'un certain bien. Car si l'entreprise, parce qu'elle gagne sur d'autres biens, vend un bien en dessous du prix optimal fixé sur la base des trois éléments cités, ce sera au détriment des contribuables, forcés de financer le manque à gagner. Inversement, si cette entreprise, désireuse de compenser des pertes subies dans la production d'autres biens, vend un bien au-dessus du prix optimal, elle charge ce bien d'un élément fiscal injustifié.

4. EXPLOITATION RAPPORANT UN BÉNÉFICE

4.1. Exploitation fiscale

La fixation d'un prix public à un niveau permettant de réaliser des excédents d'exploitation, que l'on peut considérer comme une sorte de ressource fiscale, est économiquement équivalente au fait de grever un bien d'un impôt indirect. Cela revient en effet au même qu'un bien soit produit par une entreprise publique et vendu à un prix élevé — pour alimenter le fisc — ou qu'il soit produit par une entreprise privée et grevé d'un impôt indirect. Il est dès lors clair que les deux problèmes — prix publics et impôts indirects — se touchent de très près ¹⁵.

Les « entreprises fiscales » sont en général des entreprises publiques qui fournissent des biens n'ayant aucune valeur sociale particulière et ne servant qu'à la satisfaction des besoins de l'utilisateur. Si ces biens sont fournis par des entreprises publiques

plutôt que privées, c'est que l'Etat désire exploiter une situation de ce genre. Les exemples connus sont le monopole du tabac ou de l'essence dans certains pays, et en Suisse par exemple la régie des alcools.

D'une manière générale, il existe la crainte que toute imposition indirecte ainsi que tout prix public fixé à un niveau « fiscal » provoque des distorsions par rapport à l'optimum économique, le choix du consommateur se trouvant faussé par le fait que le taux marginal de substitution ne correspond plus au taux marginal de transformation. Il y aurait donc un changement des prix relatifs, avec une perte correspondante de bien-être ¹⁶. Quelle que soit la valeur de ces considérations théoriques, elles ne peuvent pas être avancées comme argument contre une entreprise fiscale, car celle-ci fournit précisément des biens qui se prêtent à une exploitation fiscale à cause de leur petite élasticité-demande. L'effet de distorsion restera donc toujours modeste.

En ce qui concerne le niveau auquel devra se situer le prix, il dépendra de la limite dictée par l'élasticité de la demande d'une part, mais avant tout d'une décision politique déterminant la charge « admissible ».

4.2. Limitation de la demande

La fixation d'un prix ou d'un impôt indirect peut dans certains cas être motivée non par la recette qui en découle mais par le désir de limiter la demande d'un bien. Ainsi par exemple l'imposition du tabac ou des boissons alcooliques pratiquée par un grand nombre de pays (ou, ce qui revient au même, leur vente à un prix fiscal par une entreprise étatisée) est motivée essentiellement par le désir de limiter la demande de ces biens considérés comme nocifs.

La nécessité de limiter la demande, pour ne pas dire le gaspillage de biens comme l'énergie, l'eau potable, ou de certaines matières premières va nous forcer prochainement à des décisions correspondantes. Cette limitation pourra se faire de la manière la plus efficace par une imposition indirecte, dans la mesure où des entreprises privées sont concernées, et par des prix publics élevés là où les producteurs sont des entreprises publiques.

5. EXPLOITATION DÉFICITAIRE

5.1. Principes généraux

Un autre mode typique d'exploitation des entreprises publiques est celui qui consiste à accepter consciemment des déficits, continuels ou occasionnels, mais faisant normalement partie de l'exploitation.

La fixation du prix en cas d'exploitation déficitaire peut s'orienter sur deux principes fondamentalement différents : d'une part, elle peut être un instrument pour atteindre un certain but de politique économique. Une telle fixation de prix sera choisie lorsqu'un bien revêt un intérêt particulier ou qu'il s'agit de favoriser les usagers. Le coût du bien ne joue alors aucun rôle pour la détermination du prix (ch. 5.2.).

D'autre part, il existe des cas où l'Etat fournit des biens à un prix en dessous du prix de revient, sans que le bien ait d'intérêt particulier, mais simplement parce

que les forces du marché en présence ne permettent pas une exploitation à la fois optimale et rentable. Le fait d'accepter une exploitation déficitaire relève dans ce cas de la théorie du bien-être (ch. 5.3.).

Finalement la situation du coût de certaines grandes entreprises publiques s'avère particulièrement problématique face aux fluctuations conjoncturelles (ch. 5.4.).

5.2. Exploitation déficitaire — fixation politique des prix

Cette variante de l'exploitation déficitaire ne pose pas de problèmes analytiques particuliers. Les prix seront fixés selon le but à atteindre. Une politique visant par exemple à éviter le dépeuplement d'une certaine région peut se baser entre autres sur des tarifs de transports publics très bas dans la région en question. Le tarif ne dépendra d'aucune manière du coût, mais exclusivement du niveau nécessaire pour encourager la population à garder son domicile. Ou bien, si les PTT veulent favoriser la presse écrite par des tarifs préférentiels, la question ne sera pas de savoir ce que coûte le transport des journaux, mais quel tarif permettra aux journaux de survivre. Si la fixation du prix est simple dans ce cas, il faut d'autant plus rappeler ce que nous avons dit à propos de la continuité de la politique des prix. C'est avant tout dans le cas présent qu'une continuité est d'importance primordiale. Même si les déficits s'accroissent considérablement — à la suite d'un revirement conjoncturel par exemple — il ne faut jamais perdre de vue que le prix est fixé en fonction du but politique et non du coût. Cette remarque est notamment importante dans les cas de plus en plus nombreux où des prix fixés dans des buts de politique économique n'impliquent une exploitation déficitaire que dans des périodes de baisse conjoncturelle, comme c'est le cas pour certaines prestations des CFF. Ce n'est pas parce que la conjoncture change qu'il faut abandonner des buts généraux de politique économique.

Les principaux domaines qui peuvent justifier une politique d'exploitation déficitaire sont :

- la politique régionale, en faveur de laquelle les transports publics fournissent par exemple des services à perte, ou qui exige le maintien d'une entreprise ou d'une branche même non rentable, pour éviter le dépeuplement de la région qui suivrait leur suppression ;
- la politique sociale qui exige l'exploitation à perte d'entreprises telles que les hôpitaux, les assurances sociales, etc. ;
- la politique structurelle, en vertu de laquelle des entreprises en difficulté sont reprises pour garantir l'emploi, par exemple ;
- les « biens de mérite » peuvent être classés dans cette même catégorie.

5.3. Exploitation déficitaire en vertu de la théorie du bien-être

Certains biens sont fournis par l'Etat parce que la configuration du coût par rapport à la demande rend impossible une action privée optimale du point de vue du bien-être de la collectivité. Ce phénomène est dû à la particularité de la technique de production : celle-ci ne permet de réaliser un prix couvrant les coûts que si l'on accepte une limitation de la quantité du bien jugée excessive par rapport aux critères

de la théorie du bien-être. Dans ce cas il y a incompatibilité entre l'optimum du point de vue du bien-être et l'exploitation profitable de l'entreprise selon les critères de l'économie privée.

D'une manière générale, on peut constater un certain écart par rapport à l'optimum social dès que la concurrence n'est pas « parfaite » ; mais dans la plupart des cas, une action des autorités pourrait ramener les prix à un niveau compatible avec le bien-être social tout en respectant les principes d'une exploitation saine de l'entreprise. C'est cette possibilité qui peut justifier des contrôles de prix dans certaines circonstances. Il existe cependant une configuration particulière entre coût et demande qui ne permet pas la réalisation des deux objectifs en même temps. En effet, en cas de « coût moyen décroissant », le fait que le coût marginal est inférieur au coût moyen mène à une contradiction : soit on couvre le coût moyen en fixant le prix à ce niveau ou même plus haut, mais en acceptant alors une compression excessive de la quantité, soit on fixe le prix au coût marginal, maximisant ainsi le bien-être de la collectivité, mais avec pour conséquence une exploitation déficitaire ¹⁷.

Pour comprendre exactement cette contradiction, il faut tout d'abord se rappeler le rôle du coût marginal dans le fonctionnement de l'économie de marché. Lors de la fixation d'un prix, on fixe implicitement la quantité qui sera produite et vendue, bien entendu pour autant que la demande soit élastique par rapport au prix. Sous cet angle de vue, la fixation du prix dépasse l'aspect de pure économie d'entreprise et prend une signification beaucoup plus ample, notamment celle de déterminer la composition de la production (du produit national). Or cette composition, pour être optimale, doit être conforme à la structure des besoins et des désirs des acheteurs à l'intention desquels la production est effectuée. Il se pose donc la question de savoir quand et sous quelles conditions la composition de la production peut être considérée comme optimale, ceci pour savoir si les prix ont été fixés correctement en fonction de cette exigence d'optimalité. La composition de la production peut être considérée comme optimale lorsqu'il est impossible, en la changeant, d'augmenter le bien-être de quelqu'un sans diminuer celui de quelqu'un d'autre. Il s'agit là de la définition de l'optimum selon Pareto ¹⁸. Cet optimum est déterminé d'une part par l'utilité que les consommateurs tirent de chaque bien et qui est exprimée par le prix qu'ils sont disposés à payer et d'autre part par le coût relatif des biens. En effet, la relation entre le prix qu'on est disposé à payer pour un bien et le prix des autres biens exprime l'utilité relative du bien considéré par rapport à l'utilité des autres biens. Quant à la relation entre le coût marginal d'un bien et celui de tous les autres biens, elle indique la quantité des autres biens auxquels il faudrait renoncer pour pouvoir produire une quantité supplémentaire du bien en question. Le coût marginal d'un bien représente donc le coût d'opportunité des autres biens auxquels il faut renoncer.

Ceci dit, si le prix d'un bien est supérieur à son coût marginal alors que tous les autres prix sont égaux aux coûts marginaux respectifs, cela signifie que l'utilité relative de ce bien par rapport aux autres biens est supérieure au coût relatif de ce même bien par rapport aux autres biens. Il serait donc possible d'augmenter l'utilité totale en produisant davantage de ce bien : l'utilité gagnée par l'augmentation de sa quantité serait supérieure à celle perdue par une moindre production des autres biens. Les consommateurs aussi bien que les producteurs s'orientant d'après les prix relatifs

pour déterminer les quantités achetées et produites respectivement, la distribution relative de l'effort de production sur les différents biens se fera, grâce aux prix relatifs, en accord avec l'utilité relative que les consommateurs tirent des différents biens. Si les prix correspondent aux coûts marginaux, la composition de la production sera optimale.

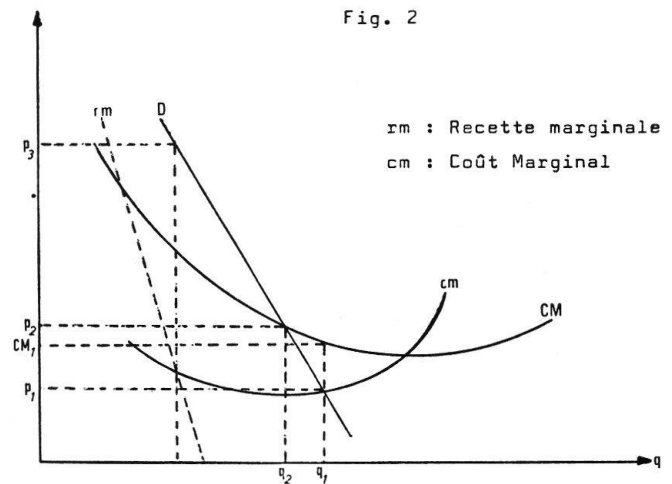
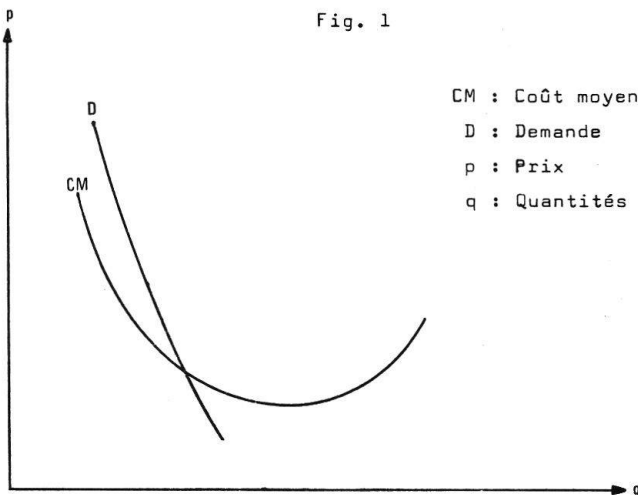
Une démonstration rigoureuse et complète de ces mécanismes dépasserait le cadre de cette étude ¹⁹. L'important est de retenir que les prix doivent être égaux aux coûts marginaux pour garantir une composition optimale du produit national. Cette optimalité est réalisée en modèle de concurrence parfaite et parfois même dans la réalité. Ce qui nous intéresse par la suite sera l'étude des cas où cette égalité n'est pas assurée. (Il faut encore préciser qu'en fait, il suffit que la relation entre les prix et la relation entre les coûts marginaux soient égales. Si les prix et les coûts marginaux sont égaux, leur relation sera égale à plus forte raison. Cette distinction ne joue un rôle que lorsqu'il existe des impôts indirects différenciés selon les biens faussant la relation soit entre les coûts marginaux, soit entre les prix. Nous pouvons ici faire abstraction de cette nuance, car en cas d'impôts différenciés, la distorsion est voulue, et dans le cas d'un impôt indirect général, les grandeurs relatives restent les mêmes.)

En situation de coût moyen décroissant, la réalisation de l'optimum est mise en question non seulement par l'absence de concurrence parfaite, mais par la configuration même du coût par rapport à la demande. Il existe sur ce sujet une littérature abondante, nous nous bornerons donc à résumer l'essentiel ²⁰. Le même problème est d'ailleurs traité de manière plus générale dans le contexte de l'imposition indirecte. Un exemple qui mérite l'attention est la « trilogie » Baumol-Bradford, Lerner et Dixit, qui donne une brillante formalisation de l'imposition indirecte, dont les prix publics ne sont qu'une application particulière. Le résumé historique (p. 277) de Baumol-Bradford retrace d'une manière concise l'évolution du traitement du problème ²¹.

On parle d'une situation de coût moyen décroissant lorsque les économies d'échelle, c'est-à-dire les avantages de coût que l'on tire d'une production en masse, s'étendent au-delà des possibilités de vente qu'offre le marché. Autrement dit, il n'est pas possible d'atteindre des quantités de produit permettant d'arriver au minimum du coût moyen. On produira donc des quantités dans un domaine de production où le coût moyen est toujours décroissant (Fig. 1). Le principal problème réside dans le fait que dans le domaine où le coût moyen est décroissant, le coût marginal est inférieur au coût moyen. Ce qui mène à la contradiction à laquelle nous faisons allusion : soit on veut réaliser la condition d'optimalité sociale qui veut que le prix soit égal au coût marginal en fixant le prix à p_1 (Fig. 2), mais ceci conduira à une perte d'entreprise de $(CM_1 - p_1) \dots q_1$. Soit on désire couvrir le coût moyen en fixant le prix à p_2 , mais alors on s'écarte de l'optimum social d'une quantité $q_1 - q_2$. En effet, la quantité supplémentaire $q_1 - q_2$ pourrait être produite à un coût supplémentaire inférieur au prix. Ou, en d'autres termes, la valeur relative de cette quantité supplémentaire par rapport à tous les autres biens — valeur exprimée par le prix — est supérieure au coût relatif par rapport à tous les autres biens — coût exprimé par le coût marginal. Il est donc avantageux, du point de vue du bien-être social, de produire la quantité q_1 , mais une telle politique impliquera un déficit. Le problème se pose que l'entreprise en question soit monopoleuse ou en situation de concurrence.

(La demande n'étant pas horizontale, il ne s'agit évidemment pas de concurrence parfaite.) Si une entreprise est monopoleuse, elle aura en plus tendance à choisir une politique de prix monopolistique en égalisant la recette marginale avec le coût marginal (p_3 sur Fig. 2). Le problème qui pourrait se poser pour l'Etat d'éviter une exploitation excessive d'une situation monopolistique ne change pas notre problème présent de choix optimal ²².

Si l'Etat veut obtenir d'une entreprise un comportement socialement optimal, c'est-à-dire la fixation du prix au coût marginal, il lui imposera le prix p_1 , et par là



une exploitation déficitaire. L'Etat sera forcé soit d'étatiser l'entreprise, de l'exploiter lui-même et de couvrir le déficit par la fiscalité, soit de la subventionner.

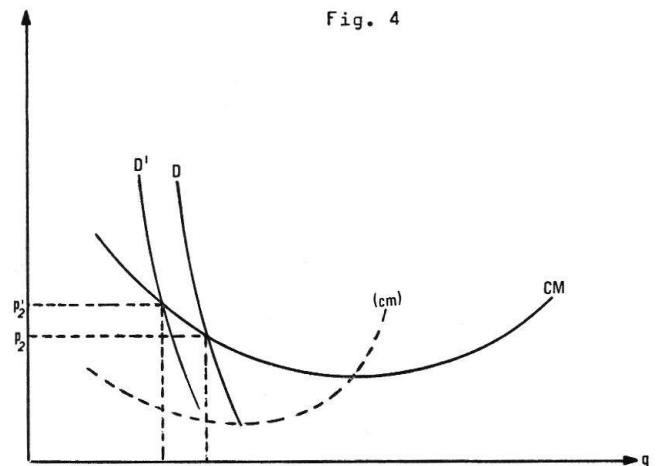
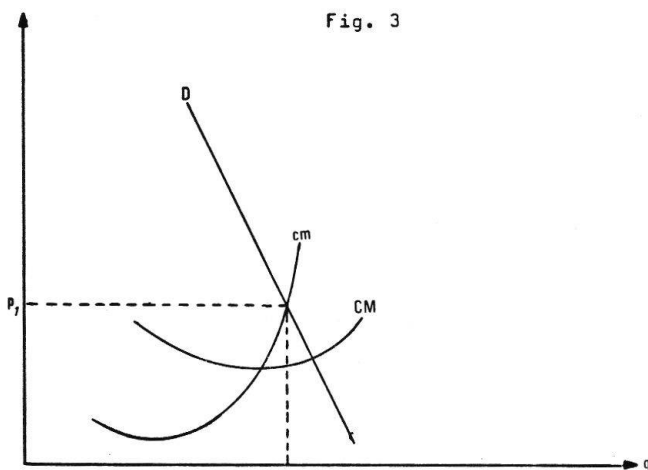
Cette situation était autrefois typique des grandes régies de l'Etat, chemins de fer et postes. En effet, lorsqu'on a commencé à construire des voies ferrées, leur capacité — donnée par la dimension minimale de l'équipement — était nettement supérieure aux possibilités de la demande ; aussi étaient-elles sous-employées, et la demande se trouvait encore dans le domaine du coût moyen décroissant. La même chose était valable pour la poste. Un bureau de poste était rarement utilisé jusqu'à la limite de sa capacité, des quantités supplémentaires de prestations pouvaient être produites à un coût marginal nettement au-dessous du coût moyen. Aujourd'hui la situation s'est retournée. Les grandes régies travaillent à la limite de leur capacité (ou du moins travaillaient avant la récession), chaque augmentation de la capacité nécessite des investissements coûteux, ayant tendance à faire augmenter le coût moyen. Or, tant que la demande intersecte le coût moyen dans sa partie ascendante, la couverture du coût et l'optimum social sont compatibles (p_1 dans Fig. 3). La question d'une éventuelle exploitation fiscale peut même se poser alors (ch. 4.1.). Une politique d'exploitation déficitaire basée sur le concept du coût moyen décroissant a quelque peu perdu son importance dans les cas cités traditionnellement dans ce contexte. Par contre elle revêt une importance toujours plus grande dans le domaine de la tarification face à une demande fluctuante selon les heures de la journée ou les saisons et qui amène des périodes de sous-emploi des capacités de

production ²³. Dans ces cas, on peut appliquer un tarif double — à ne pas confondre avec le tarif composé (ch. 5.5.) — basé sur le principe du rationnement (ch. 3) aux périodes de forte demande et sur le principe de l'égalisation prix-coût marginal lorsqu'il y a des capacités libres. Si l'application combinée des deux politiques mène à une exploitation déficitaire, il faudra accepter ce déficit comme résultat de l'application des critères de formation des prix propres à l'entreprise publique.

5.4. Exploitation déficitaire en situation de récession

Dans un tout autre domaine, la situation de coût moyen décroissant peut représenter une source de problèmes. Une entreprise oriente en général sa politique des prix en se basant sur le coût moyen. Si la demande baisse pour des raisons conjoncturelles, la réaction de l'entreprise sera non pas de baisser le prix, comme c'est habituellement le cas lorsque la demande fléchit, mais au contraire de l'augmenter. Si D (Fig. 4) représente la demande initiale, le prix sera fixé à p_2 (p_2 , ici comme sur les graphiques précédents, représente le prix couvrant juste le coût moyen). En admettant une baisse de la demande — représentée par un déplacement de D vers la gauche à D' — l'entreprise subira une perte si elle n'augmente pas son prix, car le coût moyen ne sera plus couvert. Pour continuer une exploitation rentable, l'entreprise augmentera son prix jusqu'à p_2 . Il en résultera la situation paradoxale d'une augmentation de prix accompagnant une baisse de la demande. Ce phénomène a été observé empiriquement ces derniers temps, notamment dans l'industrie automobile. Il est très probable que ce phénomène soit une des principales raisons de la « stagflation ».

Si l'entreprise en coût moyen décroissant subissant ce phénomène est une entreprise publique, elle devra décider si elle veut donner la priorité à l'exploitation rentable ou au principe de la continuité. Dans ce dernier cas, sa politique sera de ne pas augmenter son prix, mais d'accepter temporairement un déficit. Il va de soi que la nature d'un tel déficit est totalement différente de celle d'un déficit décidé pour des considérations de politique de bien-être. Ce problème se pose actuellement pour une grande partie des entreprises publiques.



Cette affirmation pourrait paraître contradictoire avec notre affirmation selon laquelle les entreprises publiques ne se trouvent plus aujourd'hui en coût moyen décroissant. Cette apparente contradiction disparaît lorsqu'on fait la distinction entre le coût marginal à court terme et le coût marginal à long terme ²⁴. Par coût marginal à court terme on entend le coût d'une unité supplémentaire produite avec un équipement fixe, alors que le coût marginal à long terme représente le coût d'une unité supplémentaire nécessitant une augmentation de la capacité de production. Si nous avons affirmé que la majorité des entreprises publiques se trouvaient aujourd'hui en coût moyen croissant, ce n'est le cas que lors d'une augmentation de la production nécessitant une augmentation de la capacité de production. S'il s'agit par contre d'une diminution, la situation du coût moyen décroissant apparaît, c'est-à-dire que le coût moyen augmente avec une diminution de la quantité. Ceci est facilement explicable. En effet, lorsque la quantité augmente, cela nécessite une augmentation de l'équipement de base ; en d'autres termes, le coût total se déplace vers le haut et la droite, la courbe de coût total déterminante étant l'enveloppe des courbes successives qui se forment à mesure que l'on augmente la capacité de production ²⁵ (Fig. 5). Il est donc clair que tant que la quantité augmente, on longe l'enveloppe CT. Mais si la quantité baisse, par exemple à partir de la quantité q , on ne reviendra pas en arrière le long de l'enveloppe, car l'équipement restera celui correspondant à la courbe particulière CT_3 . C'est donc cette courbe particulière que le coût suivra en cas de diminution de la production. Il est tout à fait possible, et même probable, que nous nous trouvions en coût moyen décroissant, c'est-à-dire que si la quantité diminue, il y aura augmentation du coût moyen. Ceci est évident si l'on compare les courbes de coût moyen CM, qui correspond à CT, et CM_3 , qui correspond à CT_3 . En effet, le minimum de CT_3 se trouve très près de q , il suffit donc d'un très léger recul de la quantité pour entrer dans la zone de coût moyen décroissant. Le phénomène de coût moyen décroissant qui provoque une hausse du coût moyen en cas de récession peut donc avoir lieu même si l'entreprise se trouvait en coût moyen croissant avant la récession.

Si l'on tient compte, en plus, de l'effet inflationniste qu'a toute hausse des prix, ce ne sont pas moins de trois raisons importantes qui militent en faveur d'une politique de prix constants et de déficit d'exploitation :

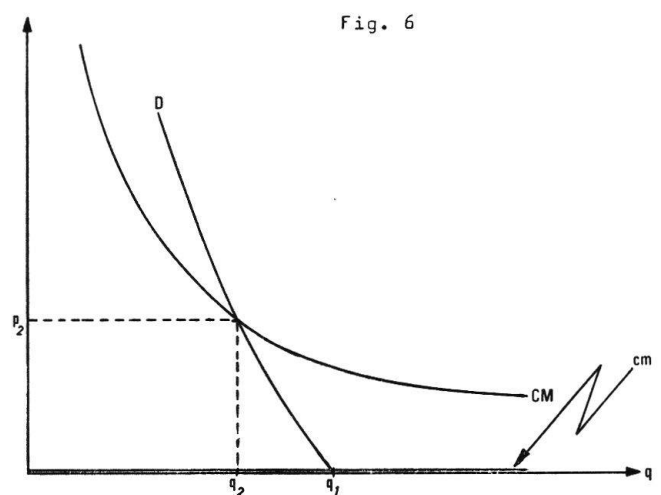
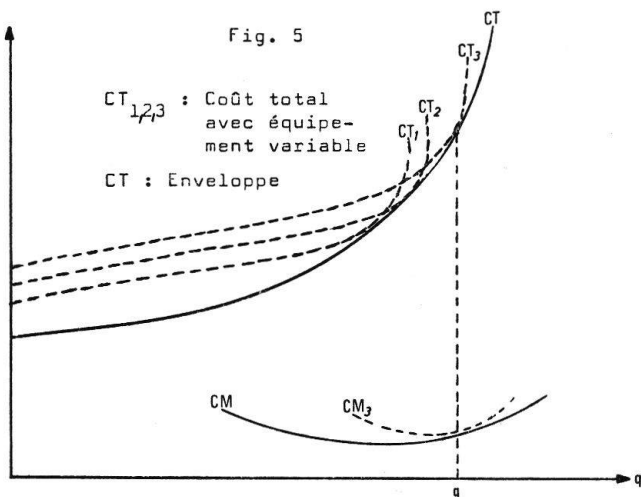
- le principe de la continuité qui doit être respecté aussi et surtout en situation de récession, pour des raisons de crédibilité ;
- la théorie du bien-être. Il serait en effet insensé, étant donné la disponibilité des capacités de production, de limiter la demande par une politique de hausse des prix ;
- la politique anti-inflationniste ²⁶.

5.5. Exploitation déficitaire en cas de tarif composé

Le tarif composé, dont il a été question au ch. 2, consiste normalement à percevoir auprès de l'utilisateur une somme de base (abonnement) et un prix unitaire en fonction de la consommation effective. C'est le mode de tarification bien connu du téléphone ou de l'électricité par exemple. Il est en général justifié par le principe de couvrir le coût fixe (installations) avec la somme de base, et le coût variable dépendant

de l'utilisation avec le prix unitaire. Mais au vu de la réalité, cette justification n'est valable que très partiellement. Il est par exemple évident que dans le cas du téléphone, le coût variable est virtuellement zéro, et que d'autre part la totalité des abonnements payés ne suffit pas à couvrir le coût fixe très élevé en l'occurrence. Le tarif composé peut beaucoup mieux se justifier comme une variante de tarification au coût marginal. En effet, dans le cas où la production d'un bien nécessite de très grands investissements, il ne serait pas optimal du point de vue du bien-être de limiter la demande par un prix dépassant largement le coût marginal et d'empêcher par là l'utilisation totale de l'investissement fixe. D'autre part, lorsque le coût fixe dépend essentiellement du nombre de participants, comme c'est typiquement le cas pour les téléphones, il est normal de percevoir une contribution de chaque participant, de façon à couvrir le coût fixe. Toutefois ce système aboutit généralement à une exploitation non déficitaire ²⁷.

Si nous parlons de tarifs composés dans le contexte de l'exploitation déficitaire, c'est en pensant à une extension qui consisterait à percevoir la somme de base non seulement auprès des usagers, mais auprès d'un cercle élargi de personnes profitant indirectement d'une entreprise publique, ou même auprès de la collectivité, c'est-à-dire des contribuables. Une telle idée a été proposée de manière fort convaincante par Frey et Völker dans un rapport d'expertise sur les transports urbains bâlois ²⁸. Selon ces auteurs, il faut distinguer entre le coût que provoque la simple mise à disposition du transport public (Bereithaltungskosten) et le coût de l'exploitation. Le coût de mise à disposition devrait être supporté par tous ceux qui profitent de l'existence des transports publics, que ce soit directement ou indirectement. On considère que les bénéficiaires indirects des transports publics sont les personnes qui utilisent des moyens de transport privés, jouissant de routes moins encombrées grâce aux transports publics. De même, il est avantageux pour les usagers de moyens privés d'avoir la certitude qu'en cas de mauvais temps ou de panne du véhicule privé, ils peuvent avoir recours au transport public. Il est donc tout à fait raisonnable d'également exiger une contribution de ceux qui ne profitent qu'indirectement des transports publics. Dans cette optique, le prix unitaire exigé des usagers devrait couvrir le coût marginal



à long terme, et la contribution de base le reste du coût total. Pour la contribution de base, il faudra délimiter l'ensemble des bénéficiaires indirects, la solution la plus simple consistant à englober sous cette désignation l'ensemble de la population. La contribution de base prend alors le caractère d'un impôt affecté plutôt que d'un « abonnement », et l'on retombe sur l'exploitation déficitaire par égalisation du prix et du coût marginal avec couverture du déficit par la fiscalité. Ces réflexions nous fournissent un argument supplémentaire pour justifier l'exploitation déficitaire.

6. GRATUITE

6.1. Biens collectifs

L'Etat fournit deux catégories de biens collectifs gratuitement. Il s'agit d'une part des biens collectifs au sens strict du terme, c'est-à-dire de biens de consommation passive, rendant impossible l'application du principe de l'exclusion. Ainsi que nous l'avons vu au ch. 2, la nature même de ces biens empêche de percevoir un prix. D'autre part, une grande partie des biens produits par l'Etat sont mis à disposition gratuitement, simplement parce que l'application du principe de l'exclusion serait beaucoup trop coûteuse ou trop compliquée, le « coût de la tarification »²⁹ serait trop élevé. Ces cas ne nécessitent pas d'approfondissement particulier en ce qui concerne la théorie de la formation du prix. Le prix étant égal à zéro, il se posera évidemment la question de fixer la quantité optimale à produire, question qui toutefois dépasse le cadre de notre sujet³⁰.

6.2. Raisons « politiques »

Les arguments traités au ch. 5.2. peuvent parfois mener non seulement à un prix ne couvrant pas le coût, mais jusqu'à la gratuité lorsque la collectivité leur accorde une importance primordiale, pouvant être basée sur des considérations de morale, d'équité, d'utilité du bien pour la collectivité, d'effets externes, etc. Il s'agit de préférences de la collectivité, et il n'est pas nécessaire d'expliquer ce genre de gratuité.

6.3. Le coût marginal égal à zéro

Il se présente une application particulière du « coût moyen décroissant » lorsque le coût total est indépendant de la quantité, et le coût marginal par conséquent égal à zéro. Selon la théorie du bien-être, le prix optimal sera égal au coût marginal, c'est-à-dire zéro. Ceci nous montre encore une fois la signification de la théorie de la tarification au coût marginal : en effet, si le coût marginal est égal à zéro, cela signifie qu'une augmentation de la quantité ne nécessite aucun moyen de production supplémentaire, et surtout qu'une éventuelle diminution de la quantité ne libérerait aucun facteur susceptible d'être utilisé dans la production d'un autre bien. On peut dès lors se demander s'il est raisonnable de fournir par exemple la quantité q_2 (Fig. 6) au prix p_2 (prix couvrant le coût moyen) plutôt que la quantité q_1 gratuitement. La quantité $q_1 - q_2$ représente une diminution d'utilité qui n'est compensée par aucune augmentation de production d'un autre bien. Il est donc plus judicieux de fournir

ce bien gratuitement, et de financer le coût par un moyen n'influençant pas la demande, notamment par la fiscalité générale. Cette argumentation plaide en faveur de la mise à disposition gratuite de biens tels que les ponts, les tunnels routiers, les musées, les services de renseignements, etc., dans la mesure où le prélèvement d'un prix ferait baisser la quantité demandée (le taux d'utilisation) sans faire baisser le coût total. Le prélèvement d'un prix, le coût marginal étant égal à zéro, ne se justifie que lorsque la demande d'un tel bien est totalement inélastique, du moins jusqu'à une certaine limite. Le prix exigé ne faisant pas baisser la demande, il n'y a donc pas de perte d'utilité. Nous rejoignons dans ce cas les considérations sur l'exploitation fiscale (ch. 4.1.).

L'argument du coût marginal égal à zéro est parfois avancé pour justifier la gratuité des transports publics. Mais celui-ci peut être fallacieux si l'on ne distingue pas rigoureusement le coût marginal à court terme et le coût marginal à long terme (ch. 5.4.). La gratuité ne se justifierait que si elle n'entraînait pas de nécessité d'augmentation des prestations, car dans un tel cas, le coût marginal — à long terme — ne serait plus de zéro.

7. EXPLOITATION COMMERCIALE

Rappelons tout d'abord le principe de base du partage de la production entre les secteurs privé et public selon lequel l'Etat n'est producteur que subsidiairement, lorsque pour une raison ou une autre une exploitation normale par le secteur privé n'est pas possible. L'exploitation commerciale sera toujours une exception dans le secteur public, et il ne faudra en aucun cas ériger l'autofinancement (*Eigenwirtschaftlichkeit*) en principe général ³¹. Si une entreprise peut sans autre être exploitée d'après les principes commerciaux, il faut plutôt se demander pourquoi elle devrait être publique.

Il est difficile de définir exactement ce que l'on entend par « gestion commerciale ». Peston ³² en énumère les principales variantes :

- le comportement moyen de l'industrie privée ; (1)
- le comportement optimal de l'industrie privée ; (2)
- la maximisation du profit, à court ou à long terme ; une politique visant à obtenir les profits maximums ; (3)
- la maximisation des ventes ; (4)
- la minimisation du risque ou la maximisation des chances de survie ; (5)
- la minimisation des coûts ; (6)
- l'application d'un taux d'intérêt élevé à la valeur escomptée du bénéfice net de trésorerie (« discounted cash flow »), ou une période d'amortissement courte lorsqu'on applique des méthodes plus sommaires d'évaluation des investissements ; (7)
- une politique des prix basée sur le prix de revient intégral ; (8)
- un rendement élevé du capital ; (9)
- n'importe lequel des critères de réussite indiqués ci-dessus dans des conditions de concurrence plutôt que de monopole. (10)

Mis à part le fait que certains de ces critères sont absolument sans objet pour une entreprise publique — en particulier les critères 3, 4, 5 et 9 — malgré leur diversité apparente, ils se rattachent tous sous une certaine forme à une politique de prix couvrant le coût, quelle que soit la manière de le calculer.

Pour déterminer quelles sont les entreprises publiques qui doivent être gérées d'après ces critères en principe réservés au secteur privé, le plus facile est de procéder par la négative. En effet, certaines entreprises publiques s'écartent de la gestion commerciale vers le haut (troisième stratégie de Peston) en maximisant les gains sous situation de monopole, ce que nous avons appelé exploitation « fiscale » (ch. 4.1.). Il est clair que pour ces entreprises fiscales, la gestion strictement commerciale passerait à côté du but. D'autre part, une très grande partie des entreprises publiques travaillent — pour les raisons les plus diverses — à perte (ch. 5). Il est tout aussi évident dans ces cas-là qu'une gestion commerciale n'entre pas en ligne de compte.

Nous définissons dès lors le domaine de l'entreprise publique gérée d'après des critères commerciaux comme le domaine comprenant les entreprises qui doivent être publiques pour des raisons n'ayant rien à voir avec le mode d'exploitation, qui ne se prêtent pas à l'exploitation fiscale, sans exiger pour autant une exploitation déficitaire.

Le cercle est ainsi restreint notamment aux catégories suivantes :

- entreprises qui doivent être sous le contrôle de l'Etat pour des raisons de sécurité nationale : fabriques et commerce d'armes et d'explosifs par exemple ;
- entreprises de monopole technique pour autant que l'exploitation fiscale ou à perte ne se justifie pas ;
- entreprises nationalisées pour éviter l'abus possible d'un monopoleur (ch. 5.3., p. 191-192) ;
- entreprises qui sont nationalisées parce que leur exploitation est basée sur des éléments de souveraineté (assurances générales obligatoires comme la CNA par exemple) ;
- aménagements collectifs de type de consommation non essentielle (campings, piscines, etc.) ;
- certains services publics tels que le contrôle des véhicules à moteur (encore qu'un élément fiscal soit souvent présent) ou les tribunaux.

Il nous semble utile dans ce contexte de relever un autre argument, qui est celui de la rationalité de la gestion des entreprises publiques. En effet, on constate parfois que le fait de l'exploitation déficitaire n'est pas dû exclusivement à la politique des prix, mais aussi à une gestion peu rationnelle. Dans ce cas, évidemment, il est parfaitement logique qu'une exploitation « commerciale » soit exigée. Mais quel que soit le mode de gestion en ce qui concerne les prix, il faut absolument et de toute façon insister pour que tous les efforts de rationalisation soient faits. Dans son rapport d'expertise, le « wissenschaftlicher Beirat » relève ce point avec toute la clarté désirable ³³.

Dans ce même rapport, le « Beirat » se fait l'avocat d'une généralisation du principe de la gestion commerciale (*Eigenwirtschaftlichkeit*), mais avec une nuance importante : tout en exigeant que le coût soit couvert, il admet dans une très large mesure des paiements compensatoires de la part de l'Etat aux entreprises publiques,

lorsque celles-ci fournissent des biens d'intérêt public. En assimilant ces paiements à des « recettes », on peut évidemment éliminer la notion de déficit. Mais on ne fait guère que donner un autre nom au problème : celui-ci consistera alors à déterminer non plus quels déficits, mais bien quels paiements compensatoires sont justifiables ³⁴.

8. CONCLUSIONS

Nous avons vu que la caractéristique la plus importante de l'entreprise publique était son indépendance face aux forces du marché, grâce au fait qu'elle peut s'appuyer sur les droits de souveraineté de l'Etat. La conséquence la plus importante en est que l'exigence de la couverture des coûts par les recettes n'a pas nécessairement besoin d'être réalisée, contrairement au cas des entreprises privées. Dès lors, il s'ouvre tout un éventail de possibilités de politique d'entreprise échappant au privé.

Weisser ³⁵ met parfaitement en relief, à notre avis, la différence essentielle existant entre la politique d'entreprise dans le secteur privé et celle du secteur public. Selon lui, l'entreprise privée a pour but principal la création de revenus (*Erwerbswirtschaft*), la fourniture de biens n'étant que le moyen de les obtenir, et elle n'aura aucune raison d'être si elle ne rapporte pas. L'entreprise publique, par contre, sert avant tout à pourvoir à certains besoins (*Bedarfswirtschaft*) considérés comme essentiels, mais que le secteur privé ne peut ou ne veut pas satisfaire. Il est dès lors clair qu'il n'y a pour l'entreprise privée qu'une seule politique viable, celle de la rentabilité, celle-ci pouvant évidemment être interprétée de différentes manières, ainsi que nous l'avons vu (p. 197). Alors que pour l'entreprise publique les buts, et par conséquent la politique des prix, peuvent être des plus différenciés.

Notre travail avait pour but de faire le tour des possibilités de politiques de prix applicables et des critères déterminants, et surtout de mettre en garde contre des règles trop simplistes, particulièrement l'application inconsidérée aux entreprises publiques de règles relevant du secteur privé.

¹ S. C. Kolm : *L'Etat et le système des prix*, Paris 1971, p. 17. Kolm établit un vocabulaire simplifié qui nous semble toutefois trop éloigné du langage courant.

² Pour les mêmes raisons, les autorités devraient d'ailleurs absolument respecter le principe de la continuité dans la politique fiscale, dans la mesure où elle aussi influence les décisions à long terme prises par les privés, ceci notamment dans le domaine des impôts indirects.

³ M. S. Feldstein : « Equity and efficiency in public sector pricing : the optimal two-part tariff », dans : *The Quarterly Journal of Economics*, mai 1972, p. 175-187.

⁴ A. C. Pigou : *A study in public finance*, Londres, 2^e éd. 1929, p. 47 ff.

⁵ Une excellente synthèse du problème de la discrimination se trouve dans : J. M. Buchanan : *Demand and supply of public goods*, Chicago 1968, p. 37-46 (v. aussi là les références bibliographiques).

⁶ R. A. Musgrave : *The theory of public finance*, New York 1959, p. 9 et p. 86 ff.

⁷ B. P. Herber : *Modern public finance*, Homewood, Illinois 1971 (2^e éd.), p. 21 ff.

⁸ Sur le principe de l'équivalence et la problématique de son application, voir J.-J. Schwartz : « Zum Problem nachfrageorientierter Besteuerung », dans : *Wirtschaft und Recht*, n° 3/1976.

⁹ R. H. Haveman : *The economics of the public sector*, New York 1970, p. 25 et 42 ff. Une définition absolument rigoureuse est choisie dans le célèbre article : P. A. Samuelson :

« A pure theory of public expenditure », dans : *Review of economics and statistics*, 1954, p. 387 ff.

¹⁰ On trouvera une présentation excellente et succincte du sujet dans : Haveman, *op. cit.*, ch. 3. Voir aussi : J. M. Buchanan : *The bases for collective action*, New York 1971 (qui contient d'ailleurs une excellente explication du rôle de l'électeur « médian »), ainsi que : J. M. Buchanan : *op. cit.*, ch. 9.

¹¹ Ceci relève du problème du « free-rider », v. J. M. Buchanan : *op. cit.*, p. 86-91.

¹² R. A. Musgrave : *op. cit.*, p. 44. A. C. Pigou : *The economics of welfare*, Londres, 1^{re} éd. 1920, ch. 14 notamment.

¹³ Pour les effets externes, voir : E. J. Mishan : « The postwar literature on Externalities, An interpretative Essay », dans : *The Journal of economic Literature*, mars 1971, p. 1 ff.

¹⁴ Pour les biens de mérite, voir : J. G. Head : « On merit goods », dans : *Finanzarchiv* 1966, p. 1-29.

¹⁵ Voir P. A. Diamond et J. A. Mirrlees : « Optimal taxation and public production », dans : *American Economic Review*, 1971, p. 8-27 et 261-278.

¹⁶ Voir D. Walker : « The direct-indirect tax problem : fifteen years of controversy », dans : *Public Finance*, 1955 (cité d'après : *Public Finance, Penguin modern economic readings*, London 1970, pp. 349 ff., pp. 369-372).

¹⁷ Voir R. A. Musgrave et P. B. Musgrave : *Public Finance in theory and practice*, New York 1973, p. 679.

¹⁸ Voir N. M. Singer : *Public microeconomics*, Boston 1972, pp. 60-64.

¹⁹ Pour une telle démonstration, voir : C. Abraham et A. Thomas : *Microéconomie*, Paris 1966, pp. 125-151. J. M. Henderson et R. E. Quandt : *Microeconomic theory*, New York 1958, ch. 7.1.

²⁰ A. C. Pigou : *The economics...*, *op. cit.*, p. 803. B. P. Herber : *op. cit.*, pp. 272 ff. L. Johanson : *Public Economics*, Amsterdam 1971, pp. 163-184. R. A. Musgrave : *op. cit.*, pp. 136-139. R. Turvey : « La vente au coût marginal : une solution de moindre mal », dans : *Economie publique*, Paris 1968 (Colloque de Biarritz 1966).

²¹ *American Economic Review*, 1970 : W. A. Baumol et D. F. Bradford : « Optimal departures from marginal cost pricing », pp. 265-283. A. P. Lerner : « On optimal taxes with an untaxable sector », pp. 284-294. A. K. Dixit : « On the optimum structure of commodity taxes », pp. 295-301.

²² Pour plus de détails sur la formation des prix en monopole, voir : J. M. Henderson et R. E. Quandt : *op. cit.*, ch. 6.1.

²³ J. R. Nelson (éd.) : *Marginal cost pricing in practice*, Prentice Hall 1964, ch. 4.

²⁴ C. Abraham et A. Thomas : *Microéconomie*, Paris 1966, ch. VI, p. 215.

²⁵ C. Abraham et A. Thomas : *op. cit.*, pp. 218-219.

²⁶ Nous pensons par contre que l'effet procyclique auquel fait allusion Dammroff en se référant à Hotelling est pratiquement négligeable dans le domaine des entreprises publiques. v. E. Dammroff : *Finanzierung der Infrastruktur*, Zurich 1970, p. 11.

²⁷ R. A. Musgrave et P. B. Musgrave : *op. cit.*, p. 680.

²⁸ R. L. Frey et R. Völker : *BVB-Tarifpolitik*, Institut für Sozialwissenschaften, Bâle 1974.

²⁹ S. C. Kolm : *op. cit.*, p. 59 ff.

³⁰ L. Johansen : *op. cit.*, ch. 6.2.

³¹ L'« autofinancement » est compris dans ce contexte comme la fixation d'un prix couvrant le coût, et non comme des investissements financés exclusivement par des amortissements, ainsi que c'est l'usage dans le secteur privé. Le terme allemand « Eigenwirtschaftlichkeit » exprime beaucoup plus clairement cette notion.

³² M. H. Peston : « Quelques aspects de la politique de formation des prix dans les industries nationalisées », dans : *Economie publique*, Paris 1968 (Colloque de Biarritz 1966).

³³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, « Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen », dans : *Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung*, n° 4, Bonn 8.1.76, al. III, 13 et 14.

³⁴ « Beirat », *op. cit.*, al. IV, 5.

³⁵ G. Weisser : *Form und Wesen der Einzelwirtschaften, Theorie und Politik ihrer Stile*, Göttingen 1949, ainsi que : *Morphologie der einzelwirtschaftlichen Gebilde*, Köln 1957. v. aussi : T. Thiemeyer : *Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen*, Köln et Opladen 1964.