

9.1- L'ECONOMIE DU BIEN-ETRE SELON PIGOU

9.1.1. Introduction : le dividende national

Héritier de Marshall, Pigou étudia d'abord la philosophie morale. Devenu économiste, la préoccupation première ne le quitta pas. C'est donc naturellement qu'il lança son économie du bien-être, fruit du savant dosage d'utilitarisme, de marginalisme et de préoccupation sociale qui transparaît dans « The Economics of Welfare » (1920).

Le *bien-être ECONOMIQUE*, objet de l'ouvrage, n'est évidemment qu'une facette du bien-être général, celle qui peut être exprimée en unités monétaires. Le montant monétaire qui exprime le bien-être économique d'une société, Pigou l'appelle le *dividende national*.

Comment Pigou convertit-il les satisfactions constitutives du bien-être économique en unités monétaires ? Le prix de demande paraît l'instrument idéal, c'est-à-dire que l'étalon des satisfactions est le prix que l'agent est disposé à déboursier pour les obtenir.

Relatant la théorie de Pigou, beaucoup d'économistes identifient le *dividende national* avec le *revenu national* et Pigou semble aller dans ce sens. La première caractéristique du dividende national est d'être un flux¹ de produits et services. Se pose alors la question de savoir quels biens appartenant à ce flux général doivent être comptés dans le dividende national. La réponse est « only those, that are actually sold for money ». C'est là la règle qui prévaut dans la comptabilité nationale moderne. A partir de ce principe, Pigou donne une leçon de comptabilité nationale et son ouvrage a sans doute contribué à affermir cette discipline encore balbutiante à l'époque. Pigou remarque que cette règle donne lieu à des paradoxes : ainsi, si un homme se marie avec sa cuisinière, cela contribue à réduire le revenu national, puisqu'il ne paye pas sa femme pour les travaux ménagers qu'elle effectue.

Pour calculer le revenu national, on ne peut évidemment pas additionner les valeurs des biens de production produits dans l'année avec celles de biens de consommation de la même période, puisque les prix de ces derniers incluent le recouvrement des avances relatives aux premiers. Il y aurait double emploi. La solution proposée par Fisher consiste à ne prendre en compte que les biens de consommation, mais à leur valeur totale². A cette méthode s'oppose celle préconisée par Marshall : tous les biens seraient inclus dans le revenu national, mais à leur *valeur ajoutée*, c'est-à-dire qu'est déduite du prix de vente, la somme déboursée auprès des autres entreprises pour acquérir les biens de production³. Toutefois, la valeur des équipements durables n'est déduite qu'à concurrence de l'usure mesurée par l'amortissement comptable. Pigou appuie la conception marshallienne, qui s'est d'ailleurs imposée⁴.

¹ Par définition, le FLUX est une quantité par unité de temps. L'habitude en économie est de mesurer des flux annuels. Ainsi procède la comptabilité nationale.

² En fait, Fisher va même plus loin : il voudrait ne compter les biens de consommation durables qu'à concurrence du service rendu (par exemple les kilomètres parcourus plutôt que le véhicule).

³ Il reste alors la rémunération des facteurs travail, capital et terre et le profit de l'entrepreneur, avant taxation.

⁴ Elle est plus logique, car une économie B produisant la même quantité de biens de consommation qu'une économie A mais ayant accumulé les moyens d'en produire plus dans un futur proche doit être considérée comme plus riche.

Pigou insiste sur la distinction entre la CREATION de revenu et le TRANSFERT de revenu. Les transferts de revenu n'influencent pas le revenu national ; il s'agit des revenus obtenus par une personne ou par l'Etat, sans contrepartie d'un service rendu, par exemple les donations, les impôts, les intérêts de la dette publique...

Malgré cette leçon de comptabilité nationale, le dividende national de Pigou ne correspond pas au revenu national. Il inclut en effet le *surplus du consommateur* (cf. supra : Marshall). Or le revenu national est valorisé au prix du marché. La valorisation du flux au prix de demande ne va pas sans causer de problèmes. Pigou le reconnaît, l'absence de données relatives aux courbes de demande réelles rend irréalisable la mise en pratique de ces principes. A cette difficulté pratique s'ajoute un problème théorique : le *surplus* que le consommateur retire de sa consommation d'un panier de n produits n'est pas égale à la somme des n surplus, car l'utilité de la consommation d'un bien n'est pas indépendante de celle des autres biens.

Un chapitre assez compliqué est consacré aux variations du dividende national. Il n'est pas toujours évident de déterminer le sens de sa variation et encore moins son ampleur. Le critère appliqué par Pigou est celui-ci : le dividende national augmente lorsque les agents donneraient plus pour les biens entrants que pour les biens sortants entre t et $t+1$. Mais cette règle n'est valable que si les goûts restent constants. L'arrivée de nouveaux produits crée également un problème qu'il n'est pas possible de résoudre de façon totalement satisfaisante.

Pigou s'interroge dans quelle mesure le dividende national exprime correctement le bien-être économique. Diverses questions sont posées, notamment :

- Avant une innovation technologique, tel besoin ne pouvait pas être satisfait. Il n'y avait donc pas de demande pour sa satisfaction. L'innovation technologique a créé une demande nouvelle. L'effet de la consommation du bien correspondant sur le bien-être économique, est-il réellement positif ? Pigou estime que oui.
- La consommation est motivée en partie par le désir de différenciation sociale, le fait d'épater l'entourage. La manière dont est distribué le revenu influencera donc la satisfaction procurée par un flux de biens donné.
- La désutilité engendrée par la production des biens (désutilité du travail, abstinence) réduit le bien-être alors qu'elle n'est pas décomptée du dividende national. Pigou juge possible mais peu probable la situation paradoxale où l'accroissement du dividende national impliquerait la diminution du bien-être à cause de la désutilité

Pigou s'intéresse évidemment à la maximisation du dividende national. Cette maximisation implique qu'aucun transfert de ressource productive ne peut l'accroître, autrement dit que la répartition de ces ressources entre les entreprises et les secteurs égalise les valeurs de leurs produits marginaux⁵. En dehors de l'optimum, le transfert de facteurs vers un autre emploi peut donc être productif. Toutefois des obstacles peuvent freiner ces mouvements, principalement l'insuffisance de l'information et l'existence d'un coût de transfert. Si ces coûts dépassent l'avantage du transfert, le maintien d'une situation infra-optimale se révélera la meilleure solution.

⁵ Plus précisément des valeurs de *produits marginaux nets sociaux*, concept qui sera précisé au sous-chapitre 9.1.3.

9.1.2. La distribution et la redistribution des revenus

Dès le départ, Pigou énonce un principe fort : « The old 'law of diminishing utility' thus leads securely to the proposition: Any cause which increases the absolute share of real income in the hands of the poor, provided that it does not lead to a contraction in the size of the national dividend from any point of view, will, in general, increase economic welfare »⁶. Le *motif de différenciation* ne contredit pas ce principe, car il joue essentiellement entre les membres de la classe aisée. Pigou en conclut que le niveau d'inégalité de la société réelle est excessif et que des transferts des riches vers les pauvres élèveraient le bien-être, moyennant la condition indiquée ci-avant.

Majoritairement, les salariés font partie de la classe défavorisée, Pigou analyse les effets d'une augmentation des salaires sur le dividende national. Il commence par définir ce qu'il appelle le *salaire équitable*. Pour qu'il soit équitable, le salaire doit répondre à deux conditions :

- 1- il doit égaler la valeur du produit marginal. S'il est inférieur, Pigou parle d'« exploitation du travail ». Les écarts salariaux ne peuvent être justifiés que par des différences de productivité marginale.
- 2- le travail doit être réparti entre les emplois de façon à maximiser le dividende national. Sinon, le produit marginal serait trop arbitraire.

En concurrence parfaite, le salarié rémunéré en dessous de son produit marginal est théoriquement assuré de l'obtenir en cherchant un autre emploi. Néanmoins, « In so far, however, as movements of workpeople are hampered by ignorance and costs, a monopolistic element is introduced into the wage bargain. Consequently, there is created *a range of indeterminateness*, within which the wages actually paid to any workman can be affected by individual "higgling and bargaining." »⁷. Or justement, si le marchandage devient déterminant, les employeurs seront favorisés, car ils ont plus l'habitude de négocier et parce que le désavantage subi en n'engageant pas un travailleur est moindre que celui de n'être pas engagé. L'organisation collective des travailleurs peut compenser ce handicap.

En soi, l'exploitation du travail n'altère pas la répartition des emplois et n'affecte donc pas directement le dividende national. Toutefois, des effets indirects de son abolition pourraient bénéficier au dividende national :

- 1- Le secteur concerné par l'augmentation de salaire attirera des travailleurs venant d'emplois où le produit marginal est inférieur.
- 2- Les employeurs seraient incités à chercher le profit par l'innovation plutôt que par le marchandage salarial.
- 3- Souvent, l'exploitation est une forme de subside aux entrepreneurs les moins compétents.

L'intervention de l'Etat pour augmenter les salaires INEQUITABLES se justifie ; la préférence de Pigou va à des mesures spécifiques pour rencontrer les diverses situations particulières plutôt qu'à la prise de mesures générales. Pigou discute ensuite

⁶ Pigou [283] p. 89. Pigou pratique l'addition des utilités à la Bentham. De façon étonnante, le parétien Lerner réexposa le même point de vue dans « The economics of control », mais il avait pris soin de le justifier par la loi des grands nombres : sur un grand nombre de personnes, a priori, la prédisposition caractéristique des riches et des pauvres à profiter d'un accroissement de revenu devrait être plus ou moins égale.

⁷ Pigou [283] p. 557.

l'idée assez répandue qu'il est toujours avantageux d'accroître les bas salaires, même lorsqu'ils sont EQUITABLES. L'objectif serait d'assurer des moyens de subsistance décents à tous les travailleurs. L'imposition d'un salaire minimum légal est un exemple de mesure allant dans ce sens. Pigou reconnaît deux avantages possibles : l'incitation des employeurs à améliorer l'organisation ainsi qu'une meilleure motivation des salariés pouvant accroître la productivité marginale du travail. Mais il craint que cette mesure amène au chômage des travailleurs dont la rémunération dépasse la productivité marginale ; par la voie d'une contraction de l'emploi, le dividende national baisserait.

Se pose également la question si cette hausse forcée de bas salaires au dessus du produit marginal ferait augmenter le revenu global du groupe de travailleurs concernés et celui de la classe salariée dans son ensemble. Le groupe concerné par la hausse verrait son effectif décroître mais le revenu individuel augmenter. Leur revenu global croîtrait si l'élasticité de la demande de ce type de travail est inférieure à l'unité.

Quant au revenu global de la classe ouvrière, il serait soumis à deux effets néfastes :

- le produit serait rendu plus coûteux par la hausse des bas salaires. La classe salariée pourrait être confrontée à un renchérissement de ses moyens de subsistance.
- La rémunération des autres facteurs, principalement le capital, chuterait, ce qui réduirait le volume de leur utilisation et donc, in fine, le produit marginal du travail.

En fait, ces deux désavantages cités par Pigou ne peuvent pas s'additionner, si ce n'est partiellement. Ce qui est payé par les autres facteurs ne doit plus l'être par les consommateurs et inversement.

Après les manipulations du salaire, voyons les effets de l'aide directe aux pauvres : le versement d'allocations, le logement social, la gratuité des soins de santé... Pigou critique deux arguments couramment entendus, qui mettent en doute la capacité effective de ces mesures de redistribuer le revenu en faveur des pauvres :

- *Les dépenses des riches sont nécessaires pour maintenir l'emploi des pauvres.* En fait, pour maintenir l'activité économique, il importe peu que la demande vienne des riches ou des pauvres.
- *S'ils reçoivent des revenus subsidiaires, les employés accepteront de travailler pour des salaires inférieurs.* Les faits contredisent cette affirmation. Plus aisés, on devient plus exigeants.

La perspective des taxes décourage-t-elle l'esprit d'entreprise ou d'épargne des riches et la perspective de l'aide décourage-t-elle l'effort des pauvres ? La réponse de Pigou est mitigée, dépendant des modalités d'imposition et des conditions d'accès à l'aide sociale. Nous n'entrons pas dans le détail de cette analyse. Voyons maintenant les effets directs des transferts de revenu sur le dividende national.

Si en vertu d'un transfert, la consommation des riches baisse de 100 pendant que celle des pauvres augmente d'autant, cela n'affectera pas le dividende national. Par contre, si la contrepartie en tout ou en partie est une réduction de l'épargne des riches, la formation du capital sera atteinte et le dividende national avec elle.

Des dépenses publiques favorables à l'éducation et à la santé des pauvres et surtout à celles de leurs enfants sont un des meilleurs investissements. « In the actual world,

there is no easy way in which capitalists can ensure that any considerable part of the return on money invested by them in the capacities of the poor shall accrue to themselves »⁸. Le libre jeu des forces du marché ne conduit donc pas à l'optimum en cette matière. L'intervention de l'Etat s'impose, mais ses modalités doivent lui permettre de contrôler l'utilisation des fonds transférés ; l'allocation d'un pouvoir d'achat incontrôlé aux pauvres pourrait être gaspillée à d'autres fins que l'investissement le plus profitable : l'éducation des enfants.

9.1.3. Les externalités

Le fait d'être le premier à avoir étudié la question des *externalités* a apporté à Pigou une certaine célébrité. Sa façon d'aborder le sujet a toutefois été critiquée. Notamment, l'angle d'attaque est assez étroit. Pigou ne prononce d'ailleurs jamais le terme *externalité* ou un de ses synonymes. La voie empruntée consiste à décliner le concept clé bien connu de *produit marginal* en deux concepts frères dérivés de lui: le produit marginal net SOCIAL (PmNS) et le produit marginal net PRIVE (PmNP)⁹ ; les externalités sont définies implicitement comme l'écart entre eux.

- Le PmNS est le supplément du produit net total, rapporté par un ajout marginal de ressources, « no matter to whom any part of this product may accrue ».
- Le PmNP est le supplément du produit net total, rapporté directement par un ajout marginal de ressources à l'agent qui les a investies.

Dans beaucoup de cas, l'affectation d'un supplément de ressources n'apporte un produit qu'au producteur concerné. Le PmNP équivaut alors au PmNS. Certains investissements permettent à des tiers d'engranger des bénéfices sans obérer le produit obtenu par l'investisseur de la ressource : ce sont les *économies externes*. Le PmNS dépasse alors le PmNP. Inversement, d'autres investissements font supporter à des tiers un dommage sans compensation : ce sont les *coûts externes*. Le PmNP dépasse alors le PmNS. Les dégâts causés par la pollution sont l'exemple le plus courant et le plus couramment cité des coûts externes. Le concept d'*externalité* recouvre les économies externes et les coûts externes. A noter que Pigou n'y inclut que les effets objectifs, non les conséquences psychiques.

Ce sont les PmN SOCIAUX des différentes ressources productives employées dans l'économie qu'il faut égaliser pour maximiser le dividende national. Mais le libre jeu des forces du marché conduit à l'égalisation des PmN PRIVÉS. Les externalités nuisent donc à la maximisation du dividende national. Par rapport à l'optimum, l'investissement dans les emplois provoquant des coûts externes tendra à être excessif ; dans les emplois générant des économies externes, il tendra à être insuffisant.

Pigou examine différents types d'externalités, selon que le tiers bénéficiaire ou préjudicié soit un agent lié à la production (par exemple le propriétaire foncier d'un fermier qui a amélioré le sol de la terre louée), le consommateur, une entreprise concurrente alimentant le même marché ou un voisin du producteur, confronté à des nuisances comme des fumées.

⁸ Pigou [283] p. 746

⁹ Indépendamment de cette distinction, Pigou précise sa conception du *produit marginal net*. Non seulement, on a fait varier d'une unité la quantité d'un facteur, mais on a introduit les modifications organisationnelles pour qu'avec une unité en plus ou avec une unité en moins, la production soit optimale dans les deux cas, eu égard aux ressources disponibles.

Outre les externalités, Pigou pointe une deuxième cause de non-maximisation du dividende national : le **monopole**. Comme nous l'avons vu plus haut, le monopoleur a intérêt à restreindre artificiellement la production pour accroître le prix, ce qui lui procurera un profit net. Le produit marginal (tant le PmNP que le PmNS) des facteurs investis dans une industrie monopolistique tend à rester irrémédiablement supérieur à ce qu'il est dans les industries concurrentielles, entravant par là une répartition optimale des facteurs.

Face aux externalités et au monopole, Pigou en appelle à l'intervention de l'Etat et des collectivités locales. Trois modalités d'intervention sont envisageables :

- 1- L'imposition de **taxes** sur les produits des industries dont le PmNP dépasse le PmNS, pour y décourager la production (Pigou donne l'exemple de la production de boissons alcoolisées) et l'allocation de **subventions** pour encourager les industries dont le PmNS est supérieur au PmNP.
- 2- La réglementation : Pigou la préconise surtout dans le domaine de l'urbanisme et de la protection de l'environnement. Selon lui, aucune « main invisible » n'est à l'œuvre pour établir une organisation satisfaisante en ces matières.
- 3- Les entreprises publiques : les pouvoirs publics deviennent eux-mêmes entrepreneur. Ils peuvent ainsi augmenter directement la production dans des secteurs où le PmNP est trop bas par rapport au PmNS. C'est assez courant dans des secteurs comme la distribution d'eau, de gaz, d'électricité.

Les taxes et subsides conviennent pour des industries concurrentielles. Le monopole peut être contrôlé par l'entreprise publique ou la réglementation des prix.

Les interventions publiques sont désirables pour autant que les pouvoirs publics se montrent à la hauteur. Pigou pointe quatre faiblesses potentielles dans leur chef :

- 1- Les hommes politiques ne sont pas toujours formés et préparés à la gestion industrielle
- 2- Les élections peuvent amener des changements importants dans la composition des organes politiques, d'où un manque de continuité dans la vision et une perspective parfois arrêtée aux échéances électorales.
- 3- L'aire géographique sur laquelle œuvre un pouvoir politique n'a pas nécessairement l'extension qui convient pour une gestion optimale. Par exemple, les communes sont souvent trop petites.
- 4- Les agences étatiques sont soumises aux pressions des firmes privées, sous la forme du lobbying, voire de la corruption.

En outre, concernant les entreprises publiques :

- 1- le pouvoir politique pourrait être tenté de leur fournir des avantages qui faussent la concurrence avec les entreprises privées et de maintenir en vie des activités qui n'atteignent pas le seuil de rentabilité.
- 2- Le privé est plus guidé par l'appât du gain, le public par la crainte de la perte ; la gestion publique est donc moins adaptée à l'innovation et à la prise de risque.

Malgré cette énumération d'insuffisances de la gestion publique, la conclusion de Pigou est nuancée. Concernant le contrôle public sur les activités privées, il estime que les quatre difficultés ci-dessus peuvent être résolues par un système institutionnel adéquat. Il est favorable à l'attribution des fonctions de gestion à des comités

constitués de professionnels, où les organes purement politiques n'exercent qu'une supervision. Il se refuse également à disqualifier l'entreprise publique où il voit d'un bon œil l'instauration d'un management copié sur les méthodes du privé. L'émulation suscitée par la présence d'entreprises privées peut aussi rendre les entreprises publiques plus performantes.

La critique de Coase

Dans son article « The Problem of Social Cost » publié en 1960, Ronald Coase analyse le problème des externalités à contrepied de Pigou. Les taxes et la régulation pigoviennes ne lui agréent pas.

Coase estime que les externalités sont un problème de réciprocité. La prévention du tort que l'agent A cause à l'agent B, cause elle-même du tort à l'agent A ; il faut donc trouver le moyen d'éviter le tort le plus grave des deux.

Selon Coase, l'analyse de la question doit reposer sur une double distinction :

- 1- La loi et la jurisprudence, obligent-elles, oui ou non, l'agent causant des coûts externes à indemniser les victimes ? C'est ce qu'il appelle le *droit initial*.
- 2- est-il possible et permis, oui ou non, que les agents concluent des contrats redistribuant les *droits initiaux* moyennant contrepartie financière ?

La seconde distinction est fondamentale. Coase examine d'abord la situation lorsque aucune cause extérieure n'empêche les parties de négocier un compromis. Il donne l'exemple d'un éleveur dont les bêtes causent des dégâts aux cultures du fermier voisin, dégâts qui sont une fonction croissante du nombre de bêtes. Supposons que le droit initial impose d'indemniser le fermier. Si en renonçant à cultiver une parcelle de son champ (voire la totalité), le fermier perd moins de recettes que l'éleveur n'en obtient en maintenant son troupeau, une marge de marchandage se dégage pour un compromis par lequel l'éleveur paye au fermier moins que le dégât qu'il aurait causé et où le fermier obtient une meilleure recette que s'il avait subi un dégât réel, même indemnisé.

Coase montre que si l'obligation d'indemniser n'existe pas, un compromis en sens inverse mais symétrique au précédent sera possible. Au lieu d'avoir l'éleveur qui paierait le fermier pour maintenir son troupeau, ce serait le fermier qui paierait l'éleveur pour que celui-ci réduise son troupeau ... pour autant que l'éleveur ne gagne pas plus en maintenant le troupeau que le fermier s'il le réduit. Dans les deux cas, avec ou sans l'obligation d'indemniser, on arrivera à la même taille du troupeau et à la même surface cultivée. Si les parties peuvent négocier un compromis, les *droits initiaux* n'influencent pas l'allocation des ressources, qui sera toujours optimale, en ce sens que la valeur de la production totale sera maximisée. Evidemment la distribution du revenu sera affectée par les droits initiaux.

Dans la réalité, bien souvent, les parties seront empêchées de négocier, pour une de ces deux raisons :

- 1- les **coûts de transaction** sont trop élevés : recherche des personnes concernées, information, réunions, expertises, vérification de l'application du contrat... Les compromis exposés ci-dessus permettraient d'accroître la valeur de la production ; la négociation ne se justifie que si cet accroissement dépasse le coût de transaction.

Lorsque le nombre de parties concernées par un dommage est très élevé, ce coût devient vite prohibitif.

- 2- le droit ne le permet pas. Ou bien un organe public tranche dans chaque cas si l'activité polluante est autorisée ou non. Ou bien le droit initial devient décisif pour déterminer la rentabilité de l'activité.

Lorsque la négociation ne peut être menée, la maximisation de la valeur de la production ne sera pas nécessairement atteinte. Le résultat dépend de la balance entre :

- 1- la réduction de la valeur de la production causée par la pollution (les dégâts)
- 2- la réduction de la valeur de la production polluante confrontée à une interdiction, une régulation ou une obligation d'indemniser (les entraves).

Soit la valeur des dégâts dépasse celle des entraves ; alors l'action des autorités publiques ou le droit initial prescrivant l'indemnisation donneront un meilleur résultat que le droit initial laissant le champ libre à l'activité polluante. Soit la valeur des entraves dépasse celle des dégâts, auquel cas, le droit initial le plus libéral eût été le plus propice à la maximisation de la valeur de la production. Dans ce dernier cas, les voisins immédiats du pollueur eurent été irrémédiablement lésés, mais Coase semble craindre qu'une indemnisation trop accessible ne dissuade pas suffisamment les habitants de s'installer dans les endroits à risque.

A mon avis, une lacune de l'analyse de Coase est sa présupposition que la charge des coûts imposés (indemnités aux victimes des nuisances ou filtres à placer sur les cheminés...) repose nécessairement en dernier ressort sur le producteur. Or moyennant certaines conditions, celui-ci pourra répercuter le coût imposé sur les prix de vente. La probabilité que ces coûts motivent l'abandon de l'activité s'en trouve alors largement réduite. Le principal résultat des coûts imposés sera la dilution de l'inconvénient de la nuisance sur une large population plutôt que sa concentration sur les voisins immédiats de l'activité polluante, ce qui semble préférable en termes d'équité.