



Conseil du Trésor
Consommation et
Corporations Canada

Treasury Board
Consumer and
Corporate Affairs Canada

L'intervention de l'État et les arguments à l'appui de la réglementation sociale

**Une des études de la
réglementation gouvernementale**

IN=22331



LKC
HD3621 .S88 no.1
Government intervention in
the marketplace and the case
for social regulation

DATE DUE
DATE DE RETOUR

<u>PEB/ILL</u>	

L'intervention de l'État et les arguments à l'appui de la réglementation sociale

**Une des études de la
réglementation gouvernementale**

**Bruce Montador
Harry Baumann
Direction de la planification
Secrétariat du Conseil du Trésor**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977

N^o de cat.: BT 36-1/1-1977
ISBN: 0-660-01626-5

Table des matières

	<u>Page</u>	
Avant-propos	1	
Sommaire	3	
I	Introduction	5
II	Motifs d'intervention	6
III	Instruments d'intervention	9
IV	Le problème d'affectation: choix de l'instrument à utiliser	11
V	Difficultés particulières à la réglementation sociale	17
VI	Conclusion	19
	Bibliographie	20
	Annexe A Droits de propriété échangeables	24
	Annexe B Effets externes et taxes	26
	Annexe C Incertitude et réglementation	29
	Annexe D Règlements d'ordre économique	31
	Annexe E Évaluation des répercussions des modifications marginales apportées aux règlements	32

Avant-propos

Au cours des dernières années, on se préoccupe de plus en plus des effets sociaux et économiques des règlements gouvernementaux, et ce tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement. D'une part, on estime que le mécanisme de réglementation ne tient pas compte des opinions et des besoins du public, et d'autre part on doute de l'efficacité de certains règlements, normes et lignes directrices. Plus précisément, on prétend que depuis l'avènement de sérieux problèmes d'inflation, les règlements font peut-être monter inutilement les prix et les coûts. En fait, c'est dans le contexte de l'établissement de la Commission de lutte contre l'inflation et du débat sur les politiques de contrôle et d'après-contrôle que le Cabinet a demandé au ministère de la Consommation et des Corporations et au Secrétariat du Conseil du Trésor d'évaluer la possibilité d'appliquer l'analyse avantages-coûts et des méthodes connexes aux règlements sociaux du gouvernement, et de suggérer des modifications au mécanisme de réglementation qui pourraient susciter une plus grande participation du public.

On a donc établi un Groupe de travail sur les règlements sociaux, sous la direction de M. François Lacasse du Secrétariat du Conseil du Trésor. Au ministère de la Consommation et des Corporations, le projet a été dirigé par Lawson Hunter, puis par Dale Orr. Les autres membres du groupe étaient Harry Baumann (gestionnaire du projet), Bruce Montador, Michel Proulx, André Morin et Joan Huntley du Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi que Lee McCabe et Ron Hirshhorn du ministère de la Consommation et des Corporations. Le groupe a aussi reçu des conseils juridiques de Alan Rosenzweig, qui avait été prêté à ce ministère par celui de la Justice. De plus, le Bureau des relations fédérales provinciales a permis à Richard Schultz d'agir en tant que conseiller sur les problèmes de juridiction entre les niveaux de gouvernement dans le domaine de la réglementation. Le Groupe de travail a aussi profité de l'aide technique considérable offerte par les ministères du Transport, de l'Environnement, de la Santé et du Bien-être, de l'Energie, des Mines et des Ressources, ainsi que par le Conseil national des recherches et la Commission de contrôle de l'énergie atomique.

A cause de son mandat et de ses ressources limitées, le Groupe de travail a concentré sur les règlements visant la santé, la sécurité et l'équité, laissant de côté les règlements économiques et ceux qui établissent des tarifs. Cette décision a été heureuse puisqu'il y avait peu de recherches canadiennes sur les règlements sociaux et que le public a plus d'occasions d'intervenir au cours du processus d'établissement des tarifs. Le Groupe de travail a aussi décidé d'étudier l'effet des règlements non seulement sur l'efficacité du marché, mais aussi sur la répartition des revenus (qui paye, qui bénéficie), les progrès techniques, la concurrence à l'échelle internationale, l'équilibre régional, la structure du marché et l'inflation. Enfin, le Groupe a préparé deux genres d'études: des études générales sur le pourquoi de la réglementation sociale, l'expérience américaine dans ce domaine, le mécanisme de réglementation au Canada et les techniques d'évaluation des progrès; des études de cas sur des règlements typiques et récents dans le domaine de la santé, de la sécurité et de l'équité.

Puisqu'un des principaux buts de ce projet était d'étudier diverses façons d'encourager une plus grande participation du public, on a décidé de publier certaines des études générales et des études de cas préparées par le Groupe de travail afin que les citoyens puissent prendre connaissance de cette activité gouvernementale importante.

Sylvia Ostry
Sous-ministre
Consommation et Corporations

D^r Maurice LeClair
Secrétaire
Conseil du Trésor

Sommaire

La plupart des économistes croient que la réglementation sociale est l'un des outils les moins efficaces dont dispose l'Etat lorsqu'il lui faut intervenir pour combler les lacunes d'une économie de marché.

Bien qu'une telle inefficacité ait été démontrée dans le cas des règlements de type économique (établissement de tarifs), il semble prématuré d'appliquer cette conclusion aux règlements sociaux (santé, sécurité et équité) visés par la présente étude.

On y examine la nécessité de cette intervention et les divers outils dont on dispose à cette fin. On a constaté que la supériorité théorique des méthodes d'intervention autres que la réglementation se trouvait limitée en partie par certaines considérations d'ordre théorique et pratique. En particulier, l'incertitude quant aux résultats (par exemple, l'impact sur les niveaux de pollution de taxes sur les effluents) et au temps nécessaire pour atteindre ces résultats avec d'autres méthodes (personne ne croit vraiment que l'équilibre du marché soit instantané) confère une certaine respectabilité théorique aux arguments en faveur des règlements. On a constaté, toutefois, que cette respectabilité reposait davantage sur le fait que les règlements sont plus pratiques, sur un plan administratif et politique, que sur des considérations d'efficacité du marché. On estime que les règlements facilitaient l'examen de facteurs autres que ceux liés à l'efficacité, tels que la répartition des revenus et les progrès techniques, et présentaient l'avantage politique de sembler s'attaquer directement aux problèmes tels que la pollution et la sécurité des travailleurs.

L'étude a permis de constater que les craintes des économistes au sujet de l'inefficacité du marché découlant de la réglementation étaient très justifiables, mais les divers arguments pratiques en faveur des règlements écartaient l'abolition des règlements comme solution au problème de l'inefficacité. On aboutit à la conclusion que la réglementation est justifiable, surtout pour des raisons pratiques, mais qu'il est nécessaire d'évaluer de façon appropriée les règlements proposés pour s'assurer que le coût, en termes d'inefficacité du marché, n'est

pas nettement supérieur par rapport aux avantages pratiques retirés. Toutefois, les arguments à l'appui de l'évaluation sont moins solides dans le cas des règlements moins importants, étant donné que les ressources financières nécessaires peuvent être plus grandes que les économies possibles.

I Introduction

Depuis longtemps, les économistes reconnaissent et acceptent que l'intervention de l'Etat est nécessaire pour remédier aux problèmes qui se présentent dans les divers marchés d'une économie de libre entreprise. Cependant, le champ d'application et la forme de cette intervention sont fort controversés. Le présent document tente d'exposer les types les plus fréquents de mauvais fonctionnement susceptibles de se produire dans les économies de marché et les diverses solutions proposées.

L'examen des problèmes et des solutions possibles permettra de constater que la réglementation peut jouer un rôle utile plus souvent qu'on est porté à le croire. C'est surtout en raison de facteurs politiques et administratifs qu'on préfère la réglementation aux solutions davantage axées sur le marché; il est toutefois possible, dans certains cas au moins, de justifier ce choix sur un plan théorique. La réglementation pourrait bien se justifier dans les domaines de grande incertitude, tels que la santé au travail ou les additifs alimentaires qui pourraient présenter des dangers. Néanmoins, les arguments théoriques en faveur d'une réglementation aussi restreinte que possible demeurent solides. On peut considérer l'évaluation des règlements proposés comme une conciliation partielle des considérations économiques et administratives, bien que les règlements ne peuvent pas forcer le marché à tenir entièrement compte de tous les coûts et avantages sociaux, comme le voudrait la théorie économique.

II Motifs d'intervention

On justifie habituellement l'intervention de l'Etat dans un marché particulier par l'existence d'effets externes, de coûts (ou d'avantages) sociaux qui diffèrent des coûts du secteur privé, ou de lacunes du marché. Ces concepts signifient en fait la même chose: l'incapacité du marché à équilibrer les avantages et les coûts sociaux marginaux. Il en est ainsi lorsque les participants à un marché ne tiennent pas compte des avantages (et des coûts) qui affectent des tiers. Dans le présent chapitre, nous tenterons de dresser un inventaire des divers types de lacunes du marché.

A. Effets externes affectant des groupes restreints. Dans ce genre de lacune du marché, une opération ne touche qu'un petit nombre d'"étrangers", qui sont souvent géographiquement près de l'endroit où l'opération a lieu. Les répercussions d'une clôture non peinte ou d'un chien bruyant sur la tranquillité d'âme d'un voisin (ou sur la valeur de sa propriété), et l'avantage que retire un apiculteur de la proximité d'un verger ne sont que quelques exemples.

B. Effets externes affectant des groupes importants. Cette catégorie comprend les cas où le nombre de non-participants touchés est assez important (sans être égal à l'ensemble de la société). Le bruit ou la poussière d'une usine pourrait troubler la vie des voisins dans un rayon limité; la présence d'un nouvel édifice à bureaux pourrait entraîner des problèmes de circulation, ou encore accroître les affaires des boutiques et des restaurants situés à proximité. Le nombre de non-participants crée un problème organisationnel pour d'éventuelles négociations. Il peut en être de même lorsque le nombre de participants est important, peu importe le nombre de non-participants touchés: la présence de déchets sur une plage publique, par exemple, nuit aux affaires des propriétaires d'hôtels adjacents.

C. Monopole. Si l'une ou l'autre des parties en cause (ou les deux) n'est pas en concurrence parfaite, il en résulte une mauvaise répartition des ressources dont les répercussions sont, d'une certaine façon, ressenties par l'ensemble de la société. Le monopoleur produit

trop peu et vend son produit à un prix trop élevé par rapport à la production et aux prix des secteurs concurrentiels. La mauvaise répartition des ressources et la perte de bien-être qui en découle sont bien expliquées dans les textes traitant d'économie (voir, par exemple, Hirshleifer, Price Theory and Applications p. 285). L'argumentation se complique dans le cas de l'oligopole, où le principal problème provient de l'accent exagéré mis sur la concurrence autre que celle sur les prix (publicité, etc.), mais elle demeure essentiellement la même.

D. Lacune du marché attribuable à l'incertitude ou au manque d'information. Lorsque le risque de ne pas réaliser les bénéfices escomptés est élevé et qu'on ne peut pas acheter d'assurance contre ce risque, il se peut qu'on n'entreprenne pas une activité souhaitable. Dans d'autres cas, le manque d'information au sujet de la nature véritable des avantages et des coûts peut donner lieu à la surutilisation ou à la sous-utilisation de certains biens ou services. Le cas de l'absence d'assurance pourrait se produire lorsqu'il s'agit d'un projet dont le type n'est pas suffisamment courant - on ne disposerait alors d'aucune base actuarielle pour l'établissement des primes. Les clients éventuels étant peu nombreux, les possibilités de création d'un marché sont faibles. Il pourrait en être ainsi dans le cas de certains types de projets de recherche et de développement (par exemple, les efforts déployés pour créer d'autres sources d'énergie ou pour trouver des moyens de guérir le cancer). L'inexactitude ou l'insuffisance de l'information peut donner des résultats qui sont moins désirables que ceux qui découlent d'une information complète. Il se peut bien que ces problèmes soient parmi les plus courants; l'isolation insuffisante des maisons en raison d'un manque d'information au sujet des conséquences de la variation des prix réels de l'énergie, et l'usage excessif du tabac par suite d'une connaissance insuffisante de la douleur et des souffrances qui accompagnent le cancer des poumons en sont deux exemples.

Une autre catégorie distincte de lacune du marché attribuable à l'incertitude est l'exemple, souvent cité, du "marché imparfait des capitaux", qui ne permet pas aux particuliers d'emprunter autant qu'ils devraient pouvoir le faire étant donné leurs revenus futurs escomptés. Les textes d'économie contiennent plusieurs exemples de lacunes du

marché des capitaux, comme les difficultés qu'éprouvent les étudiants à obtenir des emprunts par la voie normale des banques. L'impossibilité pour les générations futures de participer aux activités courantes du marché est reliée à ce type de lacune. Ce problème prend de l'importance lorsqu'on discute de questions d'investissement ou d'environnement.

E. Lacune du marché où les avantages ou les coûts échoient à la société et non aux participants. Certains types d'opérations comportent des coûts ou des avantages qui touchent l'ensemble de la société et plutôt qu'un groupe particulier. (Les cas cités dans la section (B) recourent le présent cas lorsque le nombre de non-participants touchés représentent une proportion importante de l'ensemble de la société.) On peut citer, à titre d'exemples, la prise en mains des frais médicaux (et de l'assurance contre les accidents du travail) par l'Etat et l'abaissement consécutif du niveau des précautions prises par l'individu en bas du niveau social optimal; d'autres exemples sont les types de pollution (retombées radioactives, épuisement de l'ozone) qui touchent tout le monde. On peut trouver dans les ouvrages sur les biens publics des cas où l'ensemble de la collectivité retire des avantages de certaines activités (par exemple, la défense, les parcs nationaux).

Avant d'examiner les diverses solutions proposées et celles qui conviennent le mieux à chaque type de problème, il s'impose d'écartier un des types de lacune du marché. Il s'agit du cas de monopole (C). La mauvaise répartition des ressources qui en découle et les formes d'intervention étatique proposées (y compris l'établissement de tarifs) constituent une part importante et bien connue des ouvrages économiques. Ces questions débordent du cadre de la présente étude, qui se limite aux problèmes qui ne sont pas simplement ceux de mauvaise répartition des ressources attribuable à des niveaux inappropriés de production ou de prix. On étudiera les répercussions des lacunes du marché et des solutions proposées sur le caractère concurrentiel d'un marché, ainsi que les effets d'un marché non concurrentiel sur la présence et la permanence des effets extérieurs (pour un exemple d'effets dynamiques ou technologiques possibles, voir Lee McCabe: A Case Study of Consumer Product Safety: Glazing Regulations Under the Hazardous Products Act).

III Instruments d'intervention

Le présent chapitre énumère les diverses mesures correctrices proposées, de temps à autre, à titre de solutions aux problèmes de lacune du marché.

A. Moralité au sein du marché. C'est faire preuve d'un cynisme excessif que de croire que les agents ne cherchent qu'à maximiser leurs profits ou leur satisfaction personnelle puisque peu d'activités sont entreprises sans égard aux conséquences sur le plan de l'environnement, de la santé ou de la sécurité. On dit parfois que les préoccupations sociales des participants au sein du marché sont suffisantes pour assurer une prise en charge appropriée des types de problèmes à l'étude. Moins naïvement, cela signifie que l'autocontrôle (par les associations industrielles, par exemple) peut amener des changements importants dans la pratique des affaires, surtout lorsqu'il est conçu pour prévenir une plus grande intervention de la part des autorités.

B. Entente entre participants. Dans les cas mettant en cause un petit groupe de particuliers ou d'entreprises, les accords volontaires intervenus entre les parties (indemnisation ou "pots-de-vin") produiront le compromis le plus acceptable. Si la poussière provenant d'une usine entraîne une baisse de productivité dans une blanchisserie voisine, la victime peut payer le pollueur pour qu'il réduise son activité jusqu'à ce que les bénéfices marginaux qu'elle réalise par suite de la réduction de la pollution soient égaux aux coûts marginaux subis par le pollueur en raison de la perte de bénéfices de production. (Le lecteur intéressé trouvera à l'annexe A une analyse de ce cas présentée sous forme de diagramme et un exposé sur l'effet - ou l'absence d'effet - de l'attribution des "droits de propriété" dans ces cas-là.)

C. Poursuites intentées par des particuliers. Lorsque les droits de propriété sont clairement définis (par exemple, le droit à l'entière jouissance d'une propriété au bord de l'eau), le système judiciaire permet aux parties lésées de poursuivre en dommages-intérêts. Même lorsque le nombre de "victimes" est important, les actions collectives en justice permettent d'exercer de tels droits de propriété plus facilement.

D. Intervention de l'Etat. Une méthode proposée pour contrôler la pollution de façon économique prévoit l'intervention de l'Etat, qui fixe des tarifs (établis en fonction de la quantité matérielle déchargée) que doivent payer les pollueurs, ou qui vend aux enchères des permis de pollution. Essentiellement, cela signifie que l'Etat (la société) "possède" les biens (air, eau) et, suivant une méthode qui ressemble fort aux initiatives privées exposées ci-dessus, qu'il vend "le droit de polluer" afin de tenter de réduire la pollution de la façon la plus économique et la plus efficace possible. (Cette question est traitée plus abondamment dans l'annexe B.) Ces deux solutions (les tarifs et les permis) pourraient nécessiter des poursuites en justice afin que soient appliqués les accords intervenus, mais elles ont pour caractéristique essentielle le recours aux mécanismes du marché pour réduire le coût au minimum.

E. Poursuites intentées par l'Etat. Les règlements de l'Etat sont applicables par le biais du système judiciaire et, en plus des dommages-intérêts qui pourraient être recouverts par des parties privées, les sanctions (y compris l'incarcération) peuvent constituer une force de dissuasion auprès des éventuels contravenants. Si l'Etat "possède" l'environnement naturel, par exemple, il peut, au moyen d'une réglementation, fixer des limites à la pollution (et même l'interdire purement et simplement) afin de la réduire.

F. Politique fiscale de l'Etat. Cette dernière grande catégorie comprend plusieurs types différents d'outils d'intervention: taxes différentielles pour les pollueurs et les non-pollueurs; subventions destinées à encourager le redressement des pratiques indésirables; dépenses directes de l'Etat pour des biens et des services (par exemple, les usines municipales de traitement des eaux), ou pour renseigner adéquatement les particuliers (par exemple, la campagne de publicité pour promouvoir un plus grand recours à l'isolation des maisons).

IV Le problème d'affectation: choix de l'instrument à utiliser

En examinant les divers problèmes que l'intervention de l'Etat est censée résoudre et les différentes formes qu'elle peut prendre, on se rendra compte que certaines solutions ne conviennent pas et que d'autres ne conviennent qu'à certains problèmes.

1. La notion selon laquelle la moralité et le sens des responsabilités sociales des hommes d'affaires permettront de résoudre les problèmes abordés ci-dessus ne jouit pas d'un grand support en dehors du monde des affaires. Un trop grand nombre d'événements récents (par exemple, la thalidomide, les panneaux de chargement des DC-10, l'hexachlorophène dans la poudre pour bébés, épuisement de l'ozone par certains pulvérisateurs, et ainsi de suite) ont rendu la population sceptique à l'égard de l'autocontrôle dans l'industrie. Certains diront que de tels incidents prouvent que l'altruisme dans le monde des affaires est à tout le moins insuffisant, étant donné que, de par sa nature, il fait partie des forces du marché. Toutefois, si le comportement du monde des affaires n'était pas optimal en raison d'un manque d'information, non seulement au sujet des dangers d'un produit, mais aussi au sujet de la possibilité même qu'il soit dangereux, cela ne serait pas en soi une preuve que la moralité du monde des affaires n'est pas apte à s'attaquer au problème) Néanmoins, il est peu probable que le degré de responsabilité sociale dont fait montre le monde des affaires puisse être suffisant.

Toutefois, il convient de noter que, dans le cas d'importantes entreprises bien connues, le danger d'une publicité défavorable et coûteuse suffira peut-être à les forcer à tenir compte des avantages et des coûts sociaux. Il arrive parfois que l'autocontrôle d'une industrie sur des questions sociales soit efficace; cela se produit lorsque l'écart entre les résultats optimaux et les résultats obtenus avec l'autocontrôle est compensé par l'épargne réalisée grâce au fait qu'il n'est pas nécessaire de mettre sur pied des mécanismes pour appliquer les normes sociales optimales.

2. La théorie économique suggère que lorsqu'il n'y a qu'un petit nombre de gagnants et de perdants, les accords intervenus librement entre les parties en cause conduiront à la solution optimale (voir

l'annexe A). Le seul problème qui pourrait nécessiter une intervention, c'est l'existence d'un pouvoir trop considérable chez l'une des parties en négociation: une entreprise industrielle dispose de plus de ressources qu'un petit groupe de citoyens qui vivent à proximité des cheminées de l'usine. Pour illustrer simultanément ces deux aspects, examinons le cas des usines BP et Volvo à Göteborg (Suède). Après des négociations, la BP a convenu de raffiner son pétrole de faible qualité, dont les sous-produits rongeaient les stocks de métal et les voitures fraîchement peintes de la Volvo, seulement lorsque le vent soufflait de la Volvo vers la BP. Evidemment, les gens qui habitaient de l'autre côté de la raffinerie n'ont pas participé aux négociations.

3. Le phénomène des poursuites intentées par des particuliers ou des actions collectives en justice s'impose de plus en plus comme moyen d'obtenir des dommages-intérêts pour des produits défectueux ou dangereux, ou pour des inconvénients et des pertes attribuables à la pollution. Lorsque les parties en cause sont nombreuses, les actions collectives leur permettent de chercher réparation. Toutefois, les critères de décision dont se sert le système judiciaire peuvent poser un problème. Dans bon nombre de cas, la décision du tribunal sera fondée sur le principe de l'attribution exclusive des torts. Même dans les cas où il peut y avoir responsabilité partielle (par exemple, un accident de voiture), l'attribution des torts se fait sur des bases qui n'ont rien à voir, ou presque, avec l'économique. De plus, étant donné l'incertitude qui entoure les résultats du processus judiciaire, il est encore moins probable que les particuliers puissent en arriver à une situation à peu près optimale par l'entremise des tribunaux, et ce qu'il en coûte pour intenter un procès pourrait bien empêcher toute tentative de leur part.

4. Dans les cas de lacunes du marché où le nombre de personnes en cause rend la négociation impossible (et où les solutions judiciaires, lorsqu'elles sont possibles, sont coûteuses et inefficaces), les théoriciens de l'économie recommandent, à titre de remède type, l'utilisation de taxes, de subventions, de droits et, au besoin, le recours aux dépenses directes de l'Etat (pour les biens publics). On suggère que les distortions provenant d'une lacune du marché soient supprimées par l'introduction de distortions qui font précisément contrepois, permettant

ainsi aux forces du marché d'en arriver à la répartition souhaitée des ressources. Toutefois, les subventions et les crédits d'impôts destinés à encourager une "bonne conduite" (le contrôle des effluents par exemple) ont le désavantage de faire assumer par l'Etat une partie du coût de projets qui auraient peut-être été entrepris, de toute façon, par l'entreprise privée (et financés par les usagers du bien ou du service qui est à l'origine du problème). De plus, ces politiques peuvent même favoriser l'essor d'une industrie polluante en attirant de nouveaux participants au sein du marché. On considère généralement que la meilleure politique consisterait à imposer une taxe ou un droit à l'unité en contrepartie de la permission de produire certains effets néfastes, ou à effectuer une vente aux enchères des "permis". Cette politique permet d'obtenir la réduction désirée d'effets néfastes, au moindre coût. (voir annexe B).

En règle générale, les théoriciens rejettent la réglementation par l'Etat, car, selon eux, elle constitue une intrusion inutile et coûteuse dans l'économie de marché (voir Stigler, "The Theory of Economic Regulation"). Ils prétendent que les règlements de l'Etat entravent la souplesse avec laquelle le marché peut s'adapter aux changements, en partie à cause de la lenteur du processus de réglementation. On croit généralement que ce manque de souplesse réduit la concurrence entre les participants du marché et met des obstacles à la venue de nouveaux participants. On affirme quelquefois que ces obstacles sont créés par les commissions ou organismes de réglementation eux-mêmes, après que ces derniers ont été "accaparés" par les entreprises qu'ils étaient censés surveiller. Bien que la théorie de "l'accaparement" ait été élaborée au départ pour des organismes de réglementation "économique" qui s'occupent de problèmes de monopole (par exemple, la CCT et l'organisme américain ICC), elle a été élargie à la réglementation "sociale" de type "aliments et drogues".

Plus récemment, la théorie de "l'accaparement" et la théorie de l'"intérêt public" (qui décrit l'objectif de la réglementation et, du moins on l'espère, de ceux qui la font) ont été jugées trop simplistes. On a adopté des approches plus éclectiques. Les facteurs varient selon les cas -- par exemple, aux Etats-Unis, l'ICC favorise le camionnage au

dépend des chemins de fer, et les responsables de la réglementation sont quelquefois fidèles non à l'"intérêt public" ou à l'industrie visée par la réglementation, mais à la réglementation elle-même. Cet éclectisme ne cache pas le fait que la réglementation restreint les forces de la concurrence du marché. Les économistes, en général, lui sont encore opposés. Les économistes orthodoxes croient toujours que le système d'imposition est le meilleur moyen de remédier aux lacunes du marché.

Néanmoins, la conclusion voulant que les solutions du type marché (taxes, droits, etc.) constituent des mesures appropriées, comporte également des problèmes. Le plus évident est d'abord la nécessité d'établir un régime approprié de taxation. Si l'objectif était de s'approcher de l'optimum, par exemple, de réduire la pollution totale de 70 pour cent, il faudrait très bien connaître les possibilités de production pour pouvoir fixer les droits appropriés. De plus, une méthode par tâtonnements ne serait pas très indiquée, en raison de l'importance et de la diversité des placements exigés par différents systèmes de taxation, de sorte que les changements fréquents ou même occasionnels dans les taxes perçues pourraient être très coûteux. De plus, les coûts encourus pour maintenir et assurer l'application d'un régime de taxes peuvent atténuer les désavantages relatifs de la réglementation. Une autre objection est la difficulté politique qui peut survenir lorsque la population interprète cette politique de droits de déversement (dans le cas de la pollution) comme une façon de tolérer la pollution (ou tout autre effet indésirable du système du marché). La population désire des interdictions ou des restrictions quantitatives, parce que ce sont là des moyens plus rassurants que la simple confiance dans de mystérieuses forces du marché.

Pour certains types d'effets externes, l'interdiction totale peut être la seule solution. Ces types comprennent: les polluants toxiques, non biodégradables (mercure, plomb et autres métaux lourds dans certaines de leurs utilisations) sauf dans les systèmes fermés; les cosmétiques et les additifs alimentaires dangereux qui ne comportent aucune caractéristique compensatoire; et la publicité trompeuse, lorsque les consommateurs ne sont pas en mesure de connaître la vérité au sujet d'un produit.

Dernièrement, certains économistes (voir Baumol et Oates, The Theory of Environmental Policy, ainsi que l'annexe C) en sont venus à la conclusion que, dans certains cas, il existait de solides arguments à l'appui de la réglementation de la pollution et d'autres lacunes du marché, de pair avec un régime de taxation. Quels sont ces cas? Fondamentalement, il s'agit de cas d'incertitude ou de connaissance incomplète des répercussions ultimes des coûts sociaux en cause. Dans le cas des substances non biodégradables, surtout celles qui s'accumulent avec le temps, il peut être souhaitable de se garder une bonne marge d'erreur par des règlements rigoureux (ou une interdiction pure et simple). Dans les cas de pollution, la réglementation peut s'avérer nécessaire afin de permettre diverses utilisations (natation, pêche, utilisation industrielle des divers lacs et rivières, par exemple), bien que des régimes de taxation différents selon les utilisateurs pourraient avoir un effet semblable. Même dans le cadre habituel de l'analyse courante des tels problèmes et de leur suppression, il pourrait être nécessaire d'adopter certains règlements afin d'empêcher que, par suite d'événements imprévisibles, on ne produise une quantité élevée et inacceptable d'effets néfastes, malgré l'existence de taxes (par exemple, l'effet de conditions atmosphériques instables sur la pollution de l'air).

Les "Genossenschaften" qui contrôlent l'approvisionnement en eau de la vallée de la Ruhr sont un exemple bien connu d'intervention où on a eu recours à une panoplie d'instruments pour résoudre les problèmes de pollution. Il s'agit de coopératives à participation obligatoire, qui allient les taxes sur les effluents à la prestation de biens publics (installations de loisir et aspect esthétique de la canalisation), tout en ayant recours, à l'occasion, à la réglementation (telle que l'interdiction des détergents très dommageables). Dans le cadre du régime de taxation, on reconnaît l'importance d'égaliser, d'un secteur à l'autre, les coûts marginaux de réduction de la pollution (bien qu'on ne tienne pas compte des possibilités de tarification à la période de pointe). Il reste encore certains problèmes à résoudre; en particulier, celui des coûts reliés à certains polluants en aval (dont les sels) qui ne sont pas (encore) éliminés de la Ruhr lorsqu'elle rejoint le Rhin.

5. Dans certains cas, la meilleure façon de faire face aux problèmes d'ignorance, c'est de mener une campagne d'information (exemple possible, l'isolation des maisons et la conservation de l'énergie), étant donné que toute tentative de réglementation pourrait être beaucoup trop coûteuse, et que les subventions et les crédits d'impôt tendent à se substituer en partie (quelquefois en grande partie) aux dépenses personnelles qui seraient engagées de toute façon, effectuant ainsi une redistribution des ressources qui pourrait bien ne pas être équitable.

On fait face à un problème encore plus difficile lorsque les coûts (prévus) d'une transaction ou de toute autre action privée sont assumés par la société et non par la partie en cause. Le problème de la sécurité lorsque l'assurance-maladie couvre les frais médicaux est un bon exemple. Les régimes d'assurance-maladie en vigueur à l'heure actuelle au Canada rendent impossible toute structure de primes variant selon le risque. De plus, il se peut que bon nombre des actions dangereuses susceptibles pour lesquelles on pourrait exiger des primes plus élevées soient impossibles à contrôler après coup (par exemple, la non-utilisation des ceintures de sécurité lorsque la victime peut descendre elle-même de la voiture). La réglementation ou l'interdiction - contrôlée au hasard - est davantage susceptible d'amener un comportement quasi optimal. Toutefois, ce type d'intervention soulève l'épineuse question de la liberté individuelle. Les politiques actuelles concernant le tabac et l'alcool sont également des exemples du principe selon lequel l'Etat sait "ce qui est bon pour vous". Il s'agit d'une question sociale fondamentale. Les taxes sur l'alcool et le tabac peuvent, en principe, servir à récupérer les coûts sociaux supplémentaires qui ne sont pas assumés par les particuliers (le Royaume-Uni se propose de taxer les cigarettes en fonction des niveaux de goudron et de nicotine), mais il n'est pas toujours possible d'établir des taxes et des droits différentiels, surtout lorsque les faits et gestes visés sont des comportements imprudents et non la consommation de biens dangereux.

V Difficultés particulières à la réglementation sociale

L'analyse qui précède ne permet pas de tirer des conclusions absolues. La réglementation peut se justifier pour des motifs théoriques ou pour des raisons politiques ou administratives. Elle peut ne pas être justifiée du tout. Toutefois, il s'agit non seulement de déterminer s'il convient de réglementer ou non, mais aussi d'établir dans quelle mesure il faut réglementer. D'après l'analyse des avantages et des inconvénients des diverses formes d'intervention de l'Etat, il semble que le choix de l'instrument d'intervention doive se faire en fonction des coûts et avantages relatifs (souplesse de l'administration et du marché, coûts d'exploitation, efficacité par rapport aux objectifs visés, etc.). En fait, le choix d'un instrument et sa portée devraient découler d'une analyse attentive des coûts et des avantages résultant de l'intervention. La nécessité d'une telle évaluation se fait particulièrement sentir dans le cas de la réglementation sociale où le problème à aborder est souvent assez éloigné des considérations économiques (par exemple, la pollution, les produits dangereux). Si le responsable de la réglementation se limite au problème comme tel, il se peut qu'il oublie certains facteurs économiques lorsqu'il décide du type ou de la portée de la réglementation requise.

Evidemment, l'évaluation même des règlements (ou de toute autre activité de l'Etat) est coûteuse. Le fait qu'il soit souhaitable de veiller à ce que la réglementation soit la plus efficace possible (dans le cadre de son exécution), en elle-même et par rapport à d'éventuels changements dans l'économie, ne signifie pas que tous les règlements devraient faire l'objet d'une évaluation économique. Certains seront trop urgents (ceux concernant un danger imminent pour la santé publique). Dans d'autres cas, les coûts d'évaluation seraient supérieurs aux pertes éventuelles découlant d'un manque d'efficacité. Toutefois, l'une des craintes souvent exprimées (en particulier par le monde des affaires) est que l'accumulation régulière de ces changements sans grande importance individuelle finisse par avoir un effet cumulatif important. Il se peut même que, pris individuellement, ces petits changements n'aient pas d'effet mesurable, mais il est aussi nécessaire de les placer dans un contexte économique que ce l'est pour les règlements

plus importants. Ce problème est, dans une certaine mesure, insoluble, étant donné qu'une série de petits changements auraient un effet cumulatif important (mesurable) que quelque temps après que les premiers changements auraient été apportés, de sorte qu'il serait difficile d'obtenir des données permettant d'identifier les chemins qui auraient pu être suivis (voir l'annexe E pour plus de détails).

La façon appropriée de choisir un outil d'intervention, c'est donc de mesurer l'efficacité de la gamme complète des instruments d'intervention possibles. Plus particulièrement, il est important de choisir l'instrument approprié en fonction de ses répercussions sur les diverses considérations administratives, politiques et juridiques, sur la distribution équitable des ressources, sur le niveau de concurrence et sur les progrès techniques (efficacité dynamique) ainsi qu'en fonction de ses répercussions sur l'efficacité statique du marché, prise au sens restreint.

Dans un autre document dans cette série (voir M. Proulx, Méthodologies d'évaluation des règlements sociaux), on décrit les méthodes d'évaluation susceptibles d'être appliquées au processus de réglementation et aux problèmes particuliers qui découlent de leur utilisation. On y indique que le fait d'agir d'après les conclusions d'une analyse avantages-coûts permet d'assurer la répartition efficace des ressources pour toute intervention de l'Etat dans l'économie, alors que l'analyse coût-efficacité permet d'obtenir, de façon efficace, une réduction donnée d'effets externes particuliers. Toutefois, il faut effectuer une analyse des effets autres que de ceux liés à l'efficacité (également traités dans l'étude précitée) afin de tenir compte des autres facteurs macroéconomiques dont on a traité précédemment. Evidemment, l'utilisation simultanée des diverses techniques d'analyse signifie que les résultats doivent être pondérés par la suite d'une façon arbitraire, afin d'en arriver à une conclusion générale sur la politique à suivre.

VI Conclusion

Bien que les économistes préfèrent qu'on envisage une gamme assez vaste de politiques possibles (la négociation, la vente aux enchères des droits de propriété, les taxes, les droits, ainsi que les contrôles directs), ils critiquent souvent les interdictions et les règlements. Ils préfèrent d'autres instruments de politique (et recommandent même le retrait de la réglementation),

- i) parce qu'ils ont tendance à mettre l'accent sur l'efficacité du marché, tout en ne tenant pas compte de problèmes, tels que l'équité, qui peuvent être réglés, en théorie par d'autres mesures de pure redistribution; et
- ii) parce que les contrôles ont fortement tendance à dépasser les limites appropriées qui leur ont été fixées, étant donné que les responsables de la réglementation ont davantage de chances de pécher par excès plutôt que par insuffisance.

Ces craintes au sujet de l'inefficacité des règlements se justifient dans une grande mesure, mais les divers arguments pratiques à l'appui de la réglementation (ainsi que certaines lacunes théoriques dans les arguments de ceux qui préconisent l'abolition de la réglementation) en écartent l'abandon intégral, surtout dans le domaine social. Toutefois, les arguments à l'appui de la réglementation ne suppriment pas la nécessité d'évaluer, de façon appropriée, les règlements proposés. En effet, ces évaluations sont nécessaires afin de s'assurer que le coût des inefficacités du marché liées au processus de réglementation ne soit pas disproportionné par rapport aux avantages pratiques qu'on en retire.

Bibliographie

(Liste partielle des nombreux ouvrages traitant du sujet.)

Bailey, M.J., Benefits of Safety, ébauche, décembre 1976.

Bator, F.M., "The Anatomy of Market Failure", Quarterly Journal of Economics, août 1958.

Baumol, W.J., et W.E. Oates, The Theory of Environmental Policy, Prentice-Hall, 1975.

Buchanan, J., et W. Stubblebine, "Externality", Economica, novembre 1962.

Caves, R.E., et M.J. Roberts (éd.), Regulating the Product - quality and variety, Ballinger, 1975.

Coase, R., "The Problem of Social Cost", The Journal of Law and Economics, octobre 1960.

Cornell, N.W., R.G. Noll and B. Weingast, "Safety Regulation" dans Owen, H., et C.L. Schultze (éd.), Setting National Priorities, The Brookings Institution, 1976.

Council on Wage and Price Stability, Catalogue of Federal Regulations Affecting the Iron and Steel Industry, U.S.G.P.O., 1976.

Dales, J.H., "Land, Water and Ownership", Revue canadienne d'économie, novembre 1968.

Dales, J.H., Pollution, Property and Prices, University of Toronto Press, 1968.

Deweese, D.N., C.K. Everson, et W.A. Sims, Economic Analysis of Environmental Policies, University of Toronto Press for the Ontario Economic Council, 1975.

- Dorfman, N.S., "Who will Pay for Pollution Control?" National Tax Journal, 1975.
- Symposium de la CEE, Problems Relating to the Environment, Nations Unies, 1971.
- Grabowski, H., Drug Regulation and Innovation, American Enterprise Institute, 1976.
- Hirshleifer, J., Price Theory and Applications, Prentice-Hall, 1976.
- Hirshleifer, J., T. Bergstrom et E. Rappaport, Applying Cost-Benefit Concepts to Projects which Alter Human Mortality, UCLA School of Engineering and Applied Science, novembre 1974.
- Kneese, A.V., et B.T. Bower, Managing Water Quality: Economics, Technology, Institutions. Johns Hopkins Press for Resources for the Future Inc., 1968.
- Kwee, S.L., et J.S.R. Mullender (éd.), Growing Against Ourselves; the Energy-Environment Tangle, Sijthoff - Leiden, 1972.
- Lerner, A.P., "Priorities and Pollution: Comment", American Economic Review, septembre 1974.
- McKee, J.W. (éd.), Social Responsibility and the Business Predicament, The Brookings Institution, 1974.
- Meade, J.E. The Theory of Economic Externalities, Sijthoff - Leiden, 1973.
- Mishan, E.J., "The Postwar Literature on Externalities: An Interpretive Essay", Journal of Economic Literature, mars 1971.
- Noll, R.G. Reforming Regulations, The Brookings Institution, 1971.

- Oi, W.Y., "The Economics of Product Safety", Bell Journal of Economics and Management Science, printemps 1973.
- Palmer, J.L., J.E. Todd, and H.P. Tuckman, "The Distributional Impact of Higher Energy Prices", Public Policy, automne 1976.
- Peltzman, S., "The Effect of Safety Regulations", Journal of Political Economy, juillet/août 1975.
- Peltzman, S., "Toward a More General Theory of Regulation", The Journal of Law and Economics, août 1976.
- Proulx, M., Méthodologies d'évaluation des règlements sociaux, Direction de la planification, Secrétariat du Conseil du Trésor, mai 1977.
- Schultze, C.L., "The Public Use of Private Interest", Harper's, mai 1977.
- Smith, R.S., The Occupational Safety and Health Act: Its Goals and Its Achievements, American Enterprise Institute, 1976.
- Comité spécial des textes réglementaires (Comité MacGuigan), Troisième rapport, Imprimeur de la Reine, 1969.
- Stein, J.L., "The 1971 Report of the President's Council of Economic Advisers: Microeconomic Aspects of Public Policy", American Economic Review, septembre 1971.
- Stein, J.L., "Priorities and Pollution: Reply", American Economic Review, septembre 1974.
- Stigler, G.J., "The Theory of Economic Regulation", Bell Journal of Economics and Management Science, printemps 1971.

Groupe d'étude sur les PCB, Renseignements de base en vue de la réglementation des biphenyles polychlorés (PCB) au Canada, Rapport technique 76-1, Environnement Canada, Santé et Bien-être social Canada, 1976.

Turvey, R., "On Divergence between Social Cost and Private Cost", Economica, août 1963.

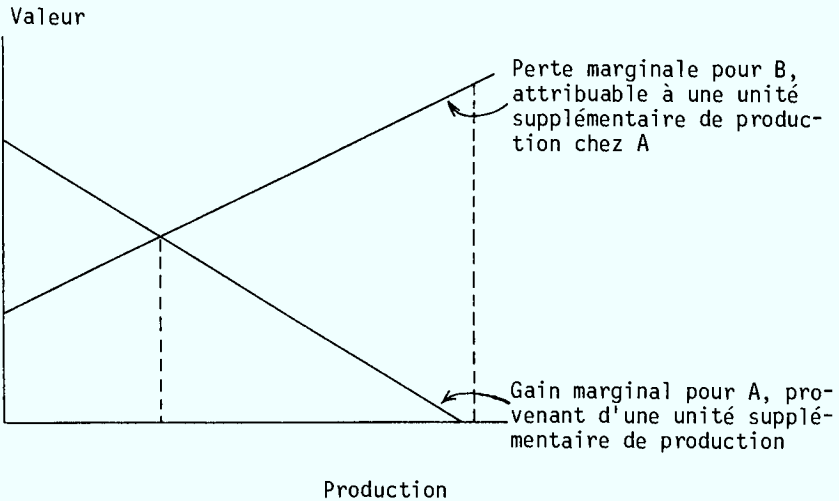
Walters, A.A., Noise and Prices, Oxford U.P., 1975.

White, L.J. "Effluent Charges as a Faster Means of Achieving Pollution Abatement", Public Policy, hiver 1976.

Zeckhauser, R., "Coverage for Catastrophic Illness", Public Policy, printemps 1973.

Dans cette annexe, on illustre la possibilité de contrôler, de façon optimale, le niveau d'une activité productrice d'effets extérieurs, au moyen des négociations privées entre les parties lésées et les parties responsables. Cette possibilité provient de l'attribution non équivoque de droits de propriété échangeables. Lorsque le nombre de parties de part et d'autre est important, l'analyse dont dépend ce résultat (connue sous le nom du théorème de Coase) ne tient plus. Dans la présente annexe, on fournit une preuve du résultat sous forme de graphique, pour le cas le plus simple, c'est-à-dire lorsque l'activité d'un agent influe (de façon défavorable) sur le bien-être d'un autre.

Examinons le graphique suivant (de Turvey):



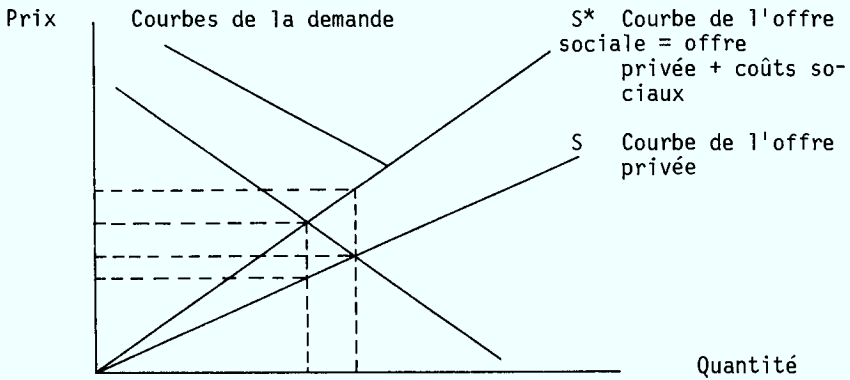
Supposons une entreprise industrielle (A) qui fait du bruit en proportion directe avec son niveau de production, qui varie constamment. Un studio d'enregistrement voisin (B) doit éliminer le bruit par filtrage pour pouvoir enregistrer. Si l'entreprise A porte au maximum ses bénéfices sans tenir compte du coût que cela entraîne pour B, elle produira au niveau OR, et ses bénéfices globaux seront représentés par le triangle ORS. Ce qu'il en coûte à B pour éliminer le bruit par

filtrage varie également selon le niveau d'activité de A, et le coût marginal des filtres supplémentaires s'accroît. Si A produit au niveau OR, le coût global pour B est représenté par le quadrilatère OPRT. Si A et B sont les seuls agents en cause et si A n'est pas responsable des coûts attribuables au bruit qu'elle produit - si A a le "droit de propriété" de faire autant de bruit qu'elle le désire - alors, A produira au niveau OR et, à tout prendre, la société y perdra, étant donné que les pertes globales subies par B dépasseront les gains réalisés par A. Toutefois, un examen du diagramme nous fait voir que, compte tenu des courbes de coût données en exemple, il irait de l'intérêt de A d'accepter de B toute somme supérieure à NOR pour compenser la limitation de son niveau de production à ON, et que B serait disposé à verser à A une somme, jusqu'à concurrence de NQTR, en contrepartie de cette limitation. En effet, si A et B connaissaient pleinement les courbes de coût de l'un et de l'autre, le fait de limiter à ON le niveau de production OR leur ferait réaliser un gain QTR qu'ils pourraient partager entre eux.

De plus, cette solution ne dépend pas de l'attribution des droits de propriété, parce que, si le studio d'enregistrement avait le "droit" au silence absolu, les deux parties gagneraient encore à passer d'un niveau de production zéro à un niveau ON, ce qui laisserait le secteur SQP à partager entre eux, une fois que A aurait indemnisé B en lui versant une somme au moins égale au montant PQNO.

Cette analyse est très simpliste et repose sur le nombre limité de parties, la certitude de l'attribution des droits de propriété et la connaissance des coûts et des avantages ainsi que sur la possibilité de vendre facilement les droits de propriété. Toutefois, elle permet de faire voir quelques-unes des solutions que peut trouver le secteur privé face aux problèmes que posent les effets externes.

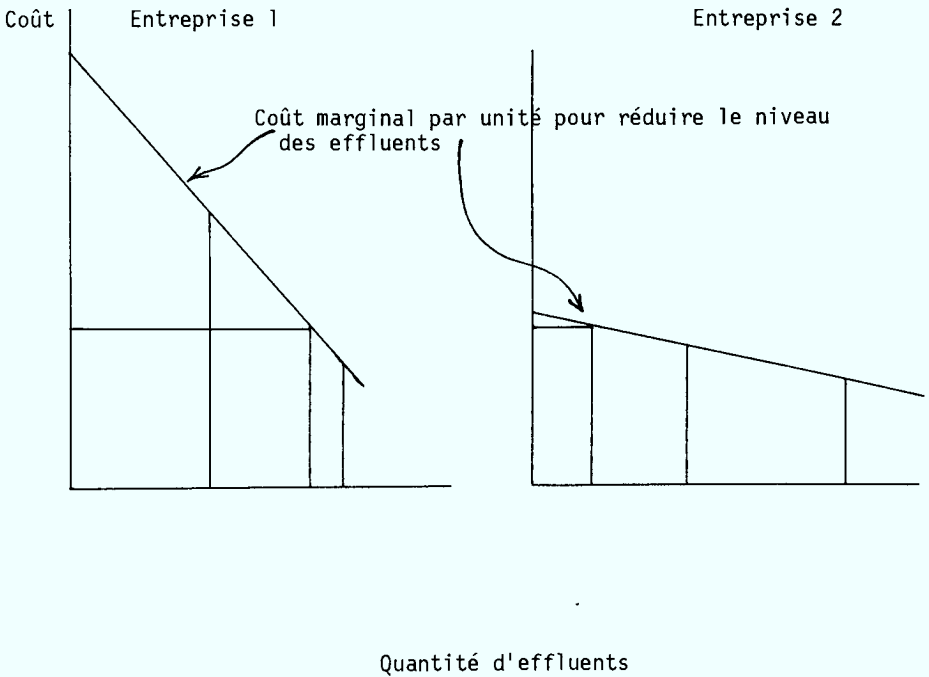
Dans la présente annexe, on explique brièvement pourquoi la théorie économique courante s'accommode mieux d'une politique d'imposition ou d'une politique axée sur des droits que d'une réglementation. Examinons le graphique suivant:



Lorsque la production d'une industrie entraîne des coûts collectifs qui ne touchent pas le producteur et les acheteurs, l'analyse économique traditionnelle des courbes de la demande et de l'offre privée (qui donnerait une production d'équilibre de OQ et un prix de OP) ne décrit donc plus toute l'incidence de l'activité. Les acheteurs paient EF moins cher que le coût marginal collectif véritable de la dernière unité du bien. Le niveau optimal de production est OQ*, et le marché se dégorgerait alors, si le prix demandé à l'acheteur était OP*, tandis que le producteur aurait obtenu OC. Un niveau de production réglementé forcerait l'industrie à ne produire que OQ*; toutefois, le producteur pourrait obtenir le plein prix de OP*. Le fait que les producteurs toucheraient des recettes excédentaires de CP* par unité exercerait des pressions pour éviter ou supprimer la contrainte imposée à la production sous forme de réglementation. De plus, tout changement dans la courbe de la demande signifierait qu'un niveau différent de production serait maintenant optimal. D'ordinaire, le processus de rajustement des règlements se fait plutôt lentement. Par ailleurs, si l'Etat imposait, non un quota de OQ* aux producteurs, mais plutôt une taxe ad valorem sur la production du bien qui soit suffisante pour faire passer la

courbe de la demande privée de OS à OS^* , l'optimum serait alors atteint, sans qu'il y ait de motifs d'infraction et avec suffisamment de souplesse pour permettre de s'adapter aux changements dans la demande, comme on peut le constater en déplaçant la courbe de la demande de D à D^1 . (Ni les règlements ni les taxes ad valorem ne peuvent permettre de faire face automatiquement aux déplacements des courbes de l'offre. Si la courbe d'offre privée se déplace et les coûts collectifs restent inchangés, il n'est pas nécessaire d'ajuster la taxe appropriée, par unité.

Un exemple plus frappant de la supériorité théorique des taxes sur les règlements est le cas de deux usines qui ont des méthodes et un équipement différents et qui polluent le même cours d'eau. On s'efforcera d'appliquer les règlements, de façon uniforme, aux deux usines (pour des raisons administratives et d'équité). Voici ce que cela signifie dans les cas illustrés par les graphiques suivants:

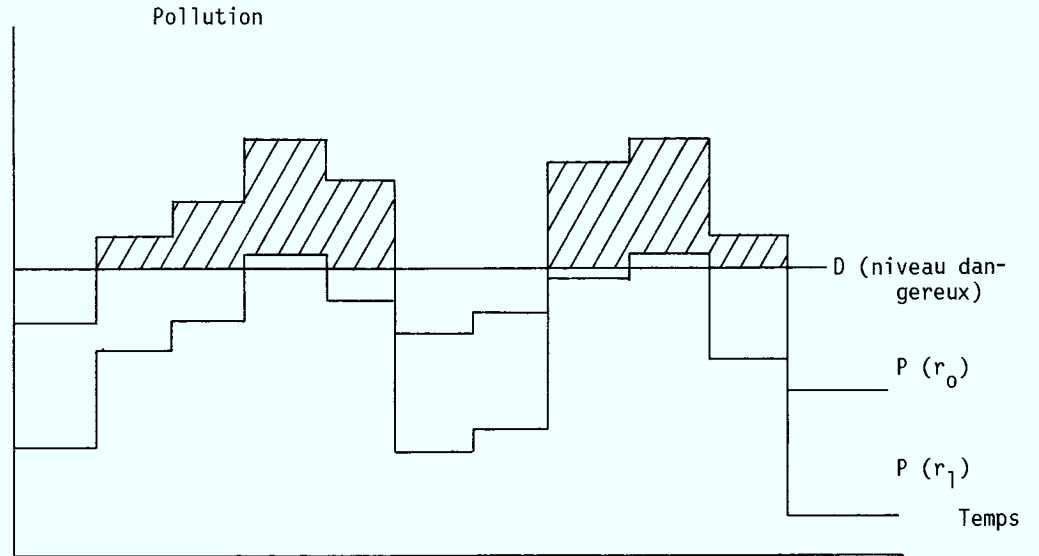



Supposons que les deux usines produisaient initialement des effluents aux taux de Q_1 et Q_2 . Si la collectivité désirait réduire de 50 pour cent la quantité d'effluents, elle pouvait ordonner à chacune des usines de réduire de moitié le déversement d'effluents, ou bien imposer une taxe de OP par unité d'effluents déversée dans le cours d'eau. Dans le premier cas, le coût de la réduction égalerait la somme des quadrilatères $RSTQ$ et $UVWQ$. Dans l'autre cas, la seconde entreprise abaisserait à U^1 la production d'effluents afin de ne pas payer la taxe, alors que la première entreprise n'abaisserait la production qu'à R^1 . Le coût global de la réduction que la collectivité aurait à assumer serait la somme de R^1S^1TQ et U^1V^1WQ ; ce montant représenterait une économie d'au moins SNS^1 par rapport au cas où les entreprises seraient réglementées. White ("Effluent Charges as a Faster Means of Achieving Pollution Abatement") et Kneese et Bower (Managing Water Quality) traitent également de ce type de système. Récemment, certains ouvrages ont traité abondamment d'un système connexe, soit un système de ventes aux enchères d'un "permis de polluer" (voir Dales, "Land, Water and Ownership", et Pollution, Property and Prices).


Evidemment, ce débat a été simplifié de beaucoup. Il peut être difficile sur un plan administratif de rajuster les taux de taxe pour faire face aux changements dans les courbes de coût, alors qu'il peut être plus facile d'obtenir des changements dans les règlements.

Dernièrement, Baumol et Oates (The Theory of Environmental Policy) ont montré que, dans les cas d'incertitude à l'égard des coûts collectifs d'une activité, le fait d'imposer directement des limites quantitatives à un effet externe indésirable au lieu de le taxer pouvait être justifiable.

L'exemple suivant illustre très bien cette situation. Si l'on fixe, pour une certaine forme de pollution, une limite que les pollueurs ne peuvent pas dépasser, ne serait-ce que pour une seule période de temps, il se peut qu'il faille alors modifier la politique optimale de contrôle de la pollution (droits ou taxes sur les effluents) qui est normalement prescrite. Lorsque la pollution produite par un système donné est une fonction à valeur unique (déterministe) du taux de taxe, on peut établir une politique d'imposition appropriée (voir l'annexe B) qui permettra, en particulier, d'empêcher le système de dépasser le niveau maximum de pollution admissible. Toutefois, si, dans le cadre d'un taux de taxe donné, l'effet de la pollution pouvait varier (en raison de variations fortuites et inévitables du temps, par exemple, comme dans le cas du phénomène d'inversion de température), il pourrait être nécessaire de combiner les contrôles directs et un taux de taxe approprié. Le graphique ci-dessous illustre ce point. Si DD représente le niveau de pollution maximum admissible, et si $P(r_0)$ et $P(r_1)$ représentent les profils de pollution dans le temps aux taux de taxe r_0 et r_1 ($r > r_0$), le graphique indique alors qu'il y a compromis entre les taxes plus élevées et les périodes plus nombreuses de contrôle direct. Si les contrôles directs sont coûteux et si plus ils restent en place longtemps, plus ils sont coûteux, il est possible d'en arriver à un taux de taxe qui minimise le coût du contrôle de la pollution (voir Baumol et Oates, chapitre II).



 sert à indiquer que les contrôles sont nécessaires si le taux de taxe = r_0

et ^{*}  sert à indiquer que les contrôles sont nécessaires si le taux de taxe = r_1 .

On a traité dans le présent document de la raison d'être et des limites appropriées de la réglementation sociale. On a délibérément écarté la question des règlements d'ordre économique et des règlements concernant l'établissement des taux qui s'appliquent aux industries réglementées et particulièrement aux services d'utilité publique dans les secteurs de l'énergie, des communications et du transport. Dans ce domaine, bon nombre d'économistes (probablement la majorité) préfèrent l'abandon de la réglementation ou, au moins, un comportement plus souple pour ce qui est de l'établissement des prix. En théorie, cette conclusion découle facilement de l'analyse économique; toutefois, dans la pratique, il est difficile de déterminer les perdants et les gagnants et de prendre les mesures pour indemniser, de façon appropriée, les perdants afin d'obtenir leur accord.

On n'a donc pas traité de la réglementation économique dans le cadre de cette étude pour les raisons suivantes:

- a) comme il est mentionné ci-dessus, le domaine de la réglementation économique a déjà été examiné à fond sur le plan analytique, et
- b) le mandat de l'étude courante a été reformulé de façon à exclure la réglementation économique, et en partie parce que les ressources nécessaires pour s'occuper de tous les aspects de la réglementation n'étaient pas disponibles.

Un des problèmes importants auquel on se heurte lorsqu'on évalue les règlements, c'est l'incidence d'une série de règlements, dont chacun est trop limité pour que ses coûts soient suffisamment importants pour justifier une évaluation, ou même pour que ses répercussions soient mesurables.

Ce type d'évolution de la réglementation est à vrai dire assez courant. Par exemple, les règlements sur les aliments et les drogues, ou ceux qui prévoient des formes particulières d'emballage ou d'étiquetage, se composent d'une foule de règlements particuliers (les Règlements sur les aliments et drogues représentent plus 320 pages de texte) dont la plupart ont une faible importance économique en eux-mêmes. Ces rajustements prendront souvent la forme de petites modifications apportées à quelques-uns de ces règlements moins importants. Ces modifications ont une incidence restreinte et il est peu probable qu'on puisse, à l'aide d'une évaluation des innovations proposées, en examiner la valeur, ou même être en mesure de le faire.

Compte tenu du grand nombre de changements marginaux dans la foule des nouveaux règlements proposés, un système d'évaluation de la réglementation devrait s'efforcer de trouver un moyen de contrôler cette partie du processus de réglementation. Aucune réponse simple ne se dégage; toutefois, si l'on reconnaissait davantage l'importance de l'efficacité économique par suite de l'évaluation permanente des règlements importants, on éliminerait une partie du problème. Cependant, même si cette évolution quelque peu optimiste se produit, il faudra disposer d'une méthode systématique pour analyser des changements marginaux dans les règlements. Une des suggestions qui est faite à l'occasion consiste à réglementer dans un cadre analogue à celui de la "budgétisation à base zéro" des dépenses publiques.

Dans le cadre d'une politique de "réglementation à base zéro", on réévaluerait périodiquement des séries complètes de règlements (par exemple, les règlements sur les aliments ou les exigences d'emballage et d'étiquetage des biens de consommation). A tous les cinq ou dix

ans, la série complète de règlements serait abrogée, et une nouvelle version serait rédigée; en fait, cette procédure serait analogue à celle qui est suivie pour les révisions périodiques de la Loi sur les banques. Malheureusement, la réévaluation d'une série de règlements ne pourrait pas être complète. Lorsqu'un règlement d'une certaine importance est adopté, on peut tenter de comparer l'état de la société avec et sans la réglementation; toutefois, lorsqu'on étudie la valeur d'une série de règlements qui existent depuis quelque temps, il est beaucoup plus difficile de décrire l'état d'un monde sans les règlements, étant donné que les distorsions qu'ils ont pu entraîner seront trop une partie intégrante de la structure socio-économique pour qu'il soit facile de les isoler à des fins de comparaison. Par conséquent, il est difficile, voire impossible, d'effectuer une analyse économique valable. Certes, il est peu probable que l'ajout d'une "clause d'expiration" de ce genre au processus de réglementation permette de réaliser d'importants gains sur le plan de l'efficacité; toutefois, l'idée garde une certaine valeur. L'examen périodique d'une série de règlements rendrait au moins possible la codification et la rationalisation interne de ceux-ci, et cela en dépit du fait qu'il ne soit pas possible d'évaluer leur valeur véritable.

Au cours de l'examen des divers projets de règlements récents et à venir, il s'est trouvé qu'une étude proposée du nouveau règlement sur les cosmétiques ne visait en fait que des modifications marginales impossibles à évaluer. Bien que le nouveau règlement sur les cosmétiques ait été reformulé, l'incidence économique des changements semblait peu importante. On n'a pas tenté d'examiner en détail les nouveaux règlements pour voir si la reformulation avait réussi à supprimer les contradictions internes et les bizarreries; aucun problème de ce genre n'est apparu en surface, et les examens en profondeur de la sorte ne sont pas du ressort des économistes. (En effet, il convient de noter que, étant donné les limites de l'analyse économique mentionnées précédemment, l'évaluation de la réglementation "à base zéro" nécessitera qu'on fasse surtout appel à des spécialistes de l'organisation et du droit et non à des économistes.)

