

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

VERS UNE THÉORIE DE LA RÉGULATION PUBLIQUE EN PRÉSENCE DE PERCEPTIONS DES RISQUES DIVERGENTES : COMPARAISON DES APPROCHES POPULISTE ET PATERNALISTE

La perception par les citoyens de certains risques relatifs à la santé ou à l'environnement est souvent très différente de celle de nos meilleurs experts, et parfois très hétérogène dans la population. Peut-être en raison d'un déficit de crédibilité, les pouvoirs publics ne semblent pas en mesure d'obtenir un consensus, et même de rapprocher des thèses parfois fort éloignées.

Nous supposons dans nos travaux (voir en particulier, Salanié et Treich, 2003) que l'existence de perceptions divergentes - ou désaccords - est un aspect fondamental des risques. Cela nous conduit à étudier, de notre point de vue d'économistes de l'environnement, l'impact que ces désaccords peuvent avoir sur les politiques publiques.

A titre de parabole, nous considérons une ville dans laquelle l'eau du robinet est peut-être toxique, en raison de la présence d'une molécule polluante dont les effets sur la santé sont mal connus. Le maire peut choisir d'investir les recettes des impôts locaux dans une usine d'épuration, réduisant ainsi la concentration de cette molécule dans l'eau. Les coûts de cette usine sont connus ; mais quels sont les bénéfices à en attendre ?

En l'absence de désaccord sur la toxicité de la molécule entre le maire et ses citoyens, la réponse à cette question est bien connue - bien que non triviale. Les bénéfices sont de deux ordres. Premièrement, à *consommation constante*, la construction d'une usine permettra de réduire l'exposition au risque de la population, et donc le nombre moyen de victimes de la pollution. Ce premier bénéfice correspond donc à un *effet de protection*. De plus, les citoyens auront tendance à consommer plus d'une eau moins toxique. Ce second effet est l'*effet d'encouragement* ; il conduit à intégrer dans le calcul les bénéfices liés à une consommation accrue, comme un confort plus grand, une réduction des achats coûteux d'eau minérale, etc. Cet effet ne doit pas être négligé. Rien n'exclut par exemple que la construction de l'usine

conduise finalement à une augmentation du nombre des victimes de la pollution, si l'augmentation des quantités consommées est assez forte. Nos deux effets doivent donc être pris en compte.

Supposons maintenant qu'il existe un désaccord entre le maire et les citoyens. Pour fixer les idées, considérons le cas où le maire pense que l'eau est sans doute sans danger, alors que les citoyens sont beaucoup plus inquiets. Si l'on tente d'évaluer *ex ante* l'effet de protection, on se heurte à la difficulté de savoir si cet effet doit être calculé du point de vue des citoyens (et dans ce cas il sera fort) ou du point de vue du maire (pour qui cet effet sera faible). Puisque nous avons admis la possibilité de désaccords, ces deux possibilités sont également recevables.

Un moyen d'échapper à cette difficulté est d'introduire les motivations du maire dans l'analyse. Considérons d'abord le cas où le maire est *populiste*, c'est-à-dire qu'il cherche simplement à rendre les citoyens heureux (peut-être parce qu'il vise une réélection à court terme), et donc adopte leur point de vue. On obtient alors sans surprise un résultat de monotonie : plus les citoyens sont pessimistes, et plus le maire populiste aura tendance à investir dans une usine d'épuration. On dispose ainsi d'une première base pour expliquer une intervention des pouvoirs publics plus forte en présence de désaccords.

Cependant, cet argument peut être jugé inacceptable d'un point de vue normatif. Il suppose que le maire est capable d'ignorer volontairement son propre jugement sur la toxicité de l'eau, pour adopter une opinion qu'il trouve infondée. Dans le cas symétrique où le maire est convaincu de la toxicité de l'eau alors que les citoyens sont très optimistes, cela le conduirait à ne pas investir dans une usine, tout en anticipant un nombre élevé de victimes dans le futur.

Cela nous conduit à considérer le cas d'un maire *paternaliste*. Un tel maire est convaincu que son jugement est

le bon. Il utilise donc sa propre évaluation des risques pour calculer les bénéfices associés à la construction d'une usine, confiant que le futur montrera qu'il avait raison. Le maire paternaliste ne cherche donc absolument pas à rassurer ses citoyens dans le court terme. Cependant, il doit quand même tenir compte des croyances des citoyens, parce que celles-ci influencent leurs comportements de consommation d'eau, et donc d'exposition au risque.

Reprenons le cas où le maire est persuadé que l'eau est sans danger, alors que les citoyens sont pessimistes. Alors, l'effet de protection associé à la construction d'une usine est très faible : parce que le maire juge que de toute façon le risque est négligeable, et parce que du fait de leur pessimisme les citoyens consomment peu d'eau, et donc s'exposent peu au risque. En revanche, l'effet d'encouragement est fort. Du point de vue du maire, les citoyens consomment en effet une quantité d'eau absurde-ment faible ; construire une usine amènerait les citoyens à augmenter leur consommation et améliorerait donc leur bien-être. En fait, sous des conditions peu exigeantes, on montre que plus les citoyens sont pessimistes, et plus l'effet d'encouragement est fort. Puisque l'effet de protection est de toute façon faible, nous avons montré qu'un maire paternaliste décidera de construire l'usine si les citoyens sont suffisamment pessimistes, même si le maire pense quant à lui que l'eau est sans danger.

On dispose ainsi d'une justification originale à l'intervention des pouvoirs publics, entièrement distincte de la justification assise sur le populisme, et probablement plus recevable d'un point de vue normatif. De plus, l'approche paternaliste offre d'autres spécificités remarquables. Considérons maintenant la situation symétrique où le maire juge que l'eau est toxique, alors que les citoyens sont optimistes. Cette fois, l'effet d'encouragement est faible. Certes, du point de vue du maire, les citoyens consomment trop d'eau, et construire une usine les amènerait à en consommer encore plus. Mais ce supplément de consommation serait sans doute faible, puisque des citoyens optimistes consomment déjà des quantités élevées. En revanche, l'effet de protection d'une usine est fort : parce que, selon le maire, la toxicité de l'eau est élevée, et parce que les consommateurs optimistes consomment beaucoup d'eau et s'exposent ainsi fortement au risque. En fait, l'effet de protection est

d'autant plus fort que les citoyens sont optimistes par rapport au maire. L'usine devra donc également être construite si les citoyens sont suffisamment optimistes.

Ainsi, le maire paternaliste décidera de construire l'usine dès que les citoyens entretiennent des croyances suffisamment différentes de ses propres croyances - et ceci, que les citoyens soient pessimistes ou optimistes. Cette propriété s'oppose à la propriété de monotonie observée pour l'approche populiste, sous laquelle l'usine n'était construite que si les citoyens étaient suffisamment pessimistes. Une conséquence remarquable est que l'analyse du cas paternaliste s'étend sans difficulté au cas où certains citoyens sont optimistes et d'autres sont pessimistes : l'usine sera construite si les désaccords entre citoyens sont suffisamment importants, indépendamment du point de vue du maire. Cela n'est pas le cas pour l'approche populiste, et cette différence fournit des moyens de trancher empiriquement entre les deux hypothèses.

Une autre conséquence est que notre analyse du cas paternaliste explique pourquoi il serait inefficace de taxer ou de subventionner la consommation d'eau. Même si une taxe bien calculée peut ramener la consommation d'eau de chaque citoyen au niveau souhaitable du point de vue du maire, il reste que le montant de la taxe serait dépendant des croyances du citoyen : positive pour un optimiste, la taxe deviendrait négative pour un pessimiste. En pratique, seule une taxe uniforme semble faisable. Mais une taxe uniforme ne peut corriger les comportements qu'en moyenne. En effet, dans une société composée d'optimistes et de pessimistes, la consommation ne varie dans le bon sens que pour une partie de la population. Dans la plupart des cas où le maire aurait des croyances moyennes, nous montrons que la taxe uniforme optimale serait même égale à zéro, et donc inutile.

En résumé, l'existence de désaccords impose de modifier l'analyse coût-bénéfice d'un projet : les croyances des citoyens doivent être prises en compte, parce qu'elles déterminent leur comportement d'exposition au risque et donc les gains à attendre de ce projet. Nous avons montré que l'existence de désaccords peut être une raison suffisante à l'intervention des pouvoirs publics, intervention d'autant plus forte que les croyances sont hétérogènes. Notre parabole peut être appliquée au cas des risques alimentaires, et nous semble fournir un cadre conceptuel intéressant, susceptible de tests empiriques.

François Salanié et Nicolas Treich, INRA - SAE2/UMR LERNA Toulouse
salanie@toulouse.inra.fr - ntreich@toulouse.inra.fr

Pour en savoir plus

Salanié, F. et Treich, N. (2003). *Regulation in Happyville*, document de travail Lerna. Disponible à : http://www.toulouse.inra.fr/lerna/treich/Happyville_submitted.pdf

Diffusion : Martine Champion, INRA SAE2 - Mission Publications, 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry Cedex.
Egalement disponible (au format pdf) sur le site : <http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/>

Téléphone : 01 49 59 69 34 - Télécopie : 01 46 70 41 13

Dépôt légal : 1er trimestre 2005. Commission Paritaire n° 2147 ADEP.

Réalisation et impression : Suzanne Jumel et Jacky Debret, INRA SAE2, 65 Bd de Brandebourg - 94205 Ivry Cedex.