

Master 1 Intelligence économique

Chapitre 1  
Economie de la décentralisation

université  
de **BORDEAUX**

# Introduction

- La théorie du fédéralisme financier : le modèle TOM (Tiebout, Oates, Musgrave)
  - › Objet : quels sont les critères permettant de déterminer le degré de centralisation/décentralisation optimal des actions publiques ?
  - › Deux principaux apports :
    - La décentralisation améliore potentiellement la production des biens publics...
      - « Le vote par les pieds » (C. Tiebout)
    - ...Mais la taille optimale des zones de fourniture des Biens Publics Locaux (BPL) est soumise à un certain nombre contraintes

# I) Les fondements économiques de la décentralisation

## → Les trois domaines (+1) de l'action publique selon *Musgrave*

- › L'allocation des ressources
  - production de biens collectifs
- › La régulation/stabilisation
  - Politiques macroéconomiques
- › La redistribution
  - Transferts et sécurité sociale
- › + la production de normes
  - Activité constitutionnelle, dont l'organisation administrative
  - Activité législative
  - Activité réglementaire

# I) Les fondements économiques de la décentralisation

## → Les arguments en faveur de la centralisation

- › Stabilisation
  - Ouverture importante des économies locales
    - Interdépendances importantes entre les économies locales
    - Manque de crédibilité/efficacité des politiques de relance locale
  - Le risque de recours excessif à l'endettement
    - Mobilité des contribuables
    - Responsabilité diluée de la charge
  
- › Redistribution
  - La mobilité interrégionale des contribuables et des bénéficiaires
  - Les disparités de ressources entre collectivités
  - Les impératifs nationaux de solidarité
  
- › La production de normes
  - Unité économique et politique requiert un haut degré d'uniformité

# I) Les fondements économiques de la décentralisation

## → La fonction d'allocation des ressources : le problème des biens collectifs

### › Caractéristiques des biens collectifs purs (opposés aux biens privés)

- La non-rivalité dans la consommation
- La non-exclusion

### › La production des biens collectifs purs

- L'impossibilité d'une production marchande : le problème du passager clandestin
- La production centralisée : le problème de la révélation des préférences

# I) Les fondements économiques de la décentralisation

## → La spécificité des biens publics locaux (BPL)

- › Biens publics locaux : biens collectifs impurs, car imparfaitement divisibles
  - L'indivisibilité d'usage ne concerne qu'un sous-ensemble de la population nationale (un « club »), défini selon un critère spatial
    - Exemples : voirie locale, services incendie, phare côtier, écoles

- › La fonction d'encombrement des biens publics locaux de Borchering et Deacon (1972):

$$q_l^i = Q_l \cdot N^{-\gamma}$$

Interprétation:

- $\gamma=0$  , Bien collectif pur (sans encombrement)
- $\gamma =1$ , bien quasi privé
- $0 < \gamma < 1$ , bien public local, soumis à encombrement partiel

- $q_l$  : quantité de bien public réellement consommée par chaque individu
- $Q_l$  : offre de BPL par la collectivité
- $N$  : la population de la collectivité

- › Estimations du paramètre de congestion des BPL :
  - Travaux sur les communes françaises (Guengant, Josselin, Rocaboy, 2002 ; Le Maux, 2007) :  $\gamma$  ente 0,7 et 1
  - Forte divisibilité des BPL= forte congestion
  - Une limite : la non prise en compte des effets de gamme (effet « zoo » selon Oates (1969)) avec l'augmentation des densités urbaines

# I) Les fondements économiques de la décentralisation

## → Le mécanisme de Tiebout\* : voter « avec les pieds »

- › Tiebout suppose l'existence d'un grand nombre de collectivités locales « de même niveau » (avec autonomie fiscale) offrant des paniers différents de BPL
- › Les consommateurs électeurs choisissent la collectivité offrant le couple offre de BPL/taux d'imposition le plus avantageux pour eux
- › A capacité financière identique, une amélioration de la qualité/quantité des BPL suppose une augmentation des impôts locaux



## → Les conséquences de l'analyse de Tiebout

- › L'hétérogénéité des préférences comme force de décentralisation
- › La décentralisation comme facteur d'efficacité dans la production des BPL
  - Révélation des préférences, donc des dispositions marginales à payer
  - *« De même que l'on peut se représenter le consommateur qui se rend sur le marché pour y acquérir des biens privés, de même nous pouvons l'imaginer se déplaçant vers une collectivité où les prix (les impôts) des services collectifs sont donnés. Il n'existe aucun moyen par lequel le consommateur peut éviter de révéler ses préférences dans une économie spatialisée » (Tiebout, 1956, 422)*
  - Rapprochement possible avec l'approche de A. Hirshman : *Exit, Voice, Loyalty*
  - Organisation d'un « pseudo-marché » de la localisation résidentielle = mise en concurrence des collectivités

\*TIEBOUT, C. M., 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, 64, pp. 416-424.

# I) Les fondements économiques de la décentralisation

## → Le théorème de la décentralisation optimale (Oates\*, 1972)

« Pour un bien public dont la quantité consommée peut être définie sur des sous-ensembles géographiques, et dont le coût de production est le même au niveau central ou dans les sous-ensembles géographiques concernés, il sera toujours plus facile (ou au moins aussi facile) pour ces sous-ensembles de produire des quantités de biens publics optimales que pour le gouvernement central »



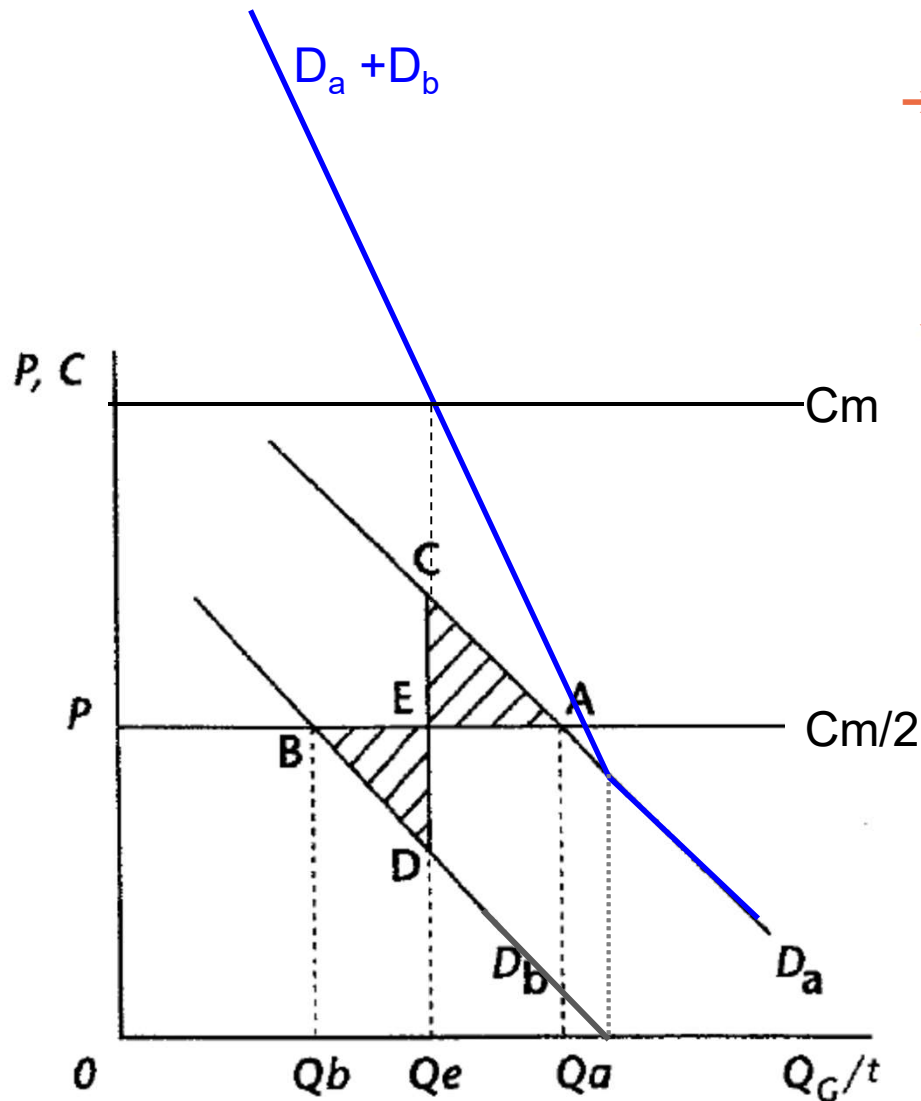
## → Les limites du théorème de décentralisation

### › Des hypothèses très restrictives

- Parfaite mobilité des ménages entre collectivités (le problème de l'emploi)
- Absence d'externalités entre collectivités = effets de débordement
- Absence d'économies d'échelle dans la production des BCL
- Absence d'effets d'encombrement

### › Quel taille optimale ?

# Centralisation et pertes de bien-être



→ Soient deux collectivités A et B homogènes et de même taille

- › Le coût marginal social du BPL (=le prix fiscal) est constant et partagé entre les deux collectivités de façon symétrique

En cas de fourniture centralisée :

- › Choix d'un niveau  $Q_e$  sur la base du  $C_m$  et des avantages marginaux sommés (courbe  $D_A + D_B$ )
- › Perte de bien-être des utilisateurs de type B = triangle BDE
  - Différence entre le prix payé  $P$  et l'évaluation (inférieure) qu'ils en font (entre  $Q_b$  et  $Q_e$ )
- › Perte de bien-être des utilisateurs de type A = triangle CEA
  - Différence entre le prix payé  $P$  et l'évaluation (supérieure) qu'ils en font (entre  $Q_e$  et  $Q_a$ )

La perte de surplus est d'autant plus forte:

- › que les fonctions de demande des deux collectivités sont différentes
- › que l'élasticité-prix de la demande est forte

## II) Les arguments complémentaires en faveur de la décentralisation

### → Arguments complémentaires au «vote par les pieds»

#### › L'argument informationnel

- La connaissance des besoins locaux

#### › L'argument politique

- Tocqueville : la décentralisation comme contre pouvoir
- Les procédures de vote : le modèle de l'électeur médian
  - L'accroissement du degré de décentralisation rapproche l'offre de BPL des préférences des électeurs/utilisateurs, en s'alignant sur l'électeur médian
  - Le modèle de l'électeur médian décrit mieux les choix d'offre de BPL des collectivités de taille réduite (Le Maux, 2007; Josselin et al., 2005 ; Baudry, Leprince et Moreau, 2002)

#### - L'argument bureaucratique

- Ecole du *public choice* et modèle du Léviathan (Brennan, Buchanan, 1980) : les décideurs locaux maximisent leur propre fonction d'utilité = existence d'un « biais bureaucratique » (Niskanen, 1971)
- La littérature et les travaux empiriques suggèrent que ce biais bureaucratique est croissant avec la taille des collectivités
  - Ex: Rocaboy et Tavera (2006) : communes de moins de 5000 hab se conforment au modèle de l'électeur médian, mais pas les + de 5000 hab: modèle bureaucratique

#### Tocqueville et la décentralisation

« Un pouvoir central, quelque éclairé, quelque savant qu'on l'imagine, ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple. [...] Ce que j'ai admiré le plus en Amérique, ce ne sont pas les effets administratifs de la décentralisation, ce sont ses effets politiques [...]. Il apparaît que la tendance permanente des pays démocratiques est de concentrer toute la puissance gouvernementale entre les mains du seul pouvoir qui représente directement le peuple, de telle sorte que les libertés provinciales sont les seules garanties dont disposent les démocraties pour se mettre à l'abri des excès du despotisme du gouvernement de l'État [...]. La vertu politique de l'autonomie locale n'est pas seulement de constituer une école de la démocratie ; elle est de réaliser un équilibre indispensable des pouvoirs. »

A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, tome 1, 1<sup>re</sup> partie, chapitre v.

# III) Les limites de la décentralisation

## → Les économies d'échelle

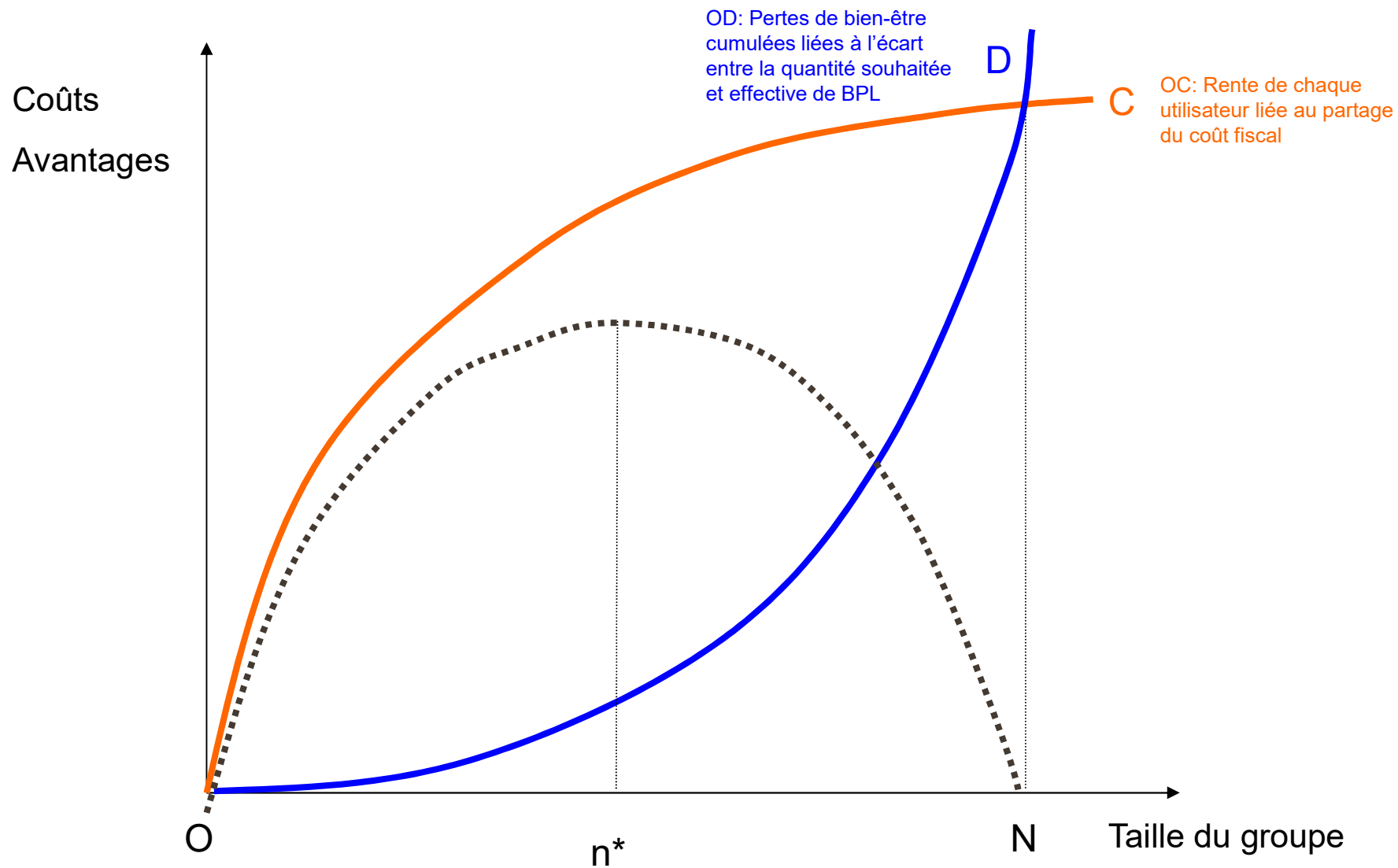
- › Définition : les économies d'échelle se manifestent lorsque le coût de production moyen du BCL baisse avec le nombre d'utilisateurs-contribuables

## → L'arbitrage économies d'échelle/préférences individuelles

- › Lorsqu'on augmente la taille du groupe d'utilisateurs/contribuables :
  - Baisse du coût moyen de production du BCL= Baisse de la contribution de chaque utilisateur
  - Imposition d'un niveau de consommation commun à un plus grand nombre d'utilisateurs= moindre prise en compte de l'hétérogénéité des préférences




# Taille optimale des clubs d'utilisateurs de BPL en présence d'économies d'échelle



# III) Les limites de la décentralisation

## → Les effets de débordement

- › Définition : les décisions de fourniture d'un BPL dans une collectivité affectent le bien-être des ménages/entreprises situés dans les collectivités voisines
  
- › Deux types d'effets de débordement
  - Les effets de débordement de production
    - Exemples : qualité de l'air
  - Les effets de débordement de consommation
    - Exemples : équipements
  
- › Le problème des trois cercles 
  - Les décideurs
  - Les contributeurs
  - Les bénéficiaires
  
- › Les effets de débordement sont des externalités, généralement positives
  - Externalités = échec de la régulation marchande
  - Problèmes spécifiques liés aux caractéristiques des biens collectifs locaux

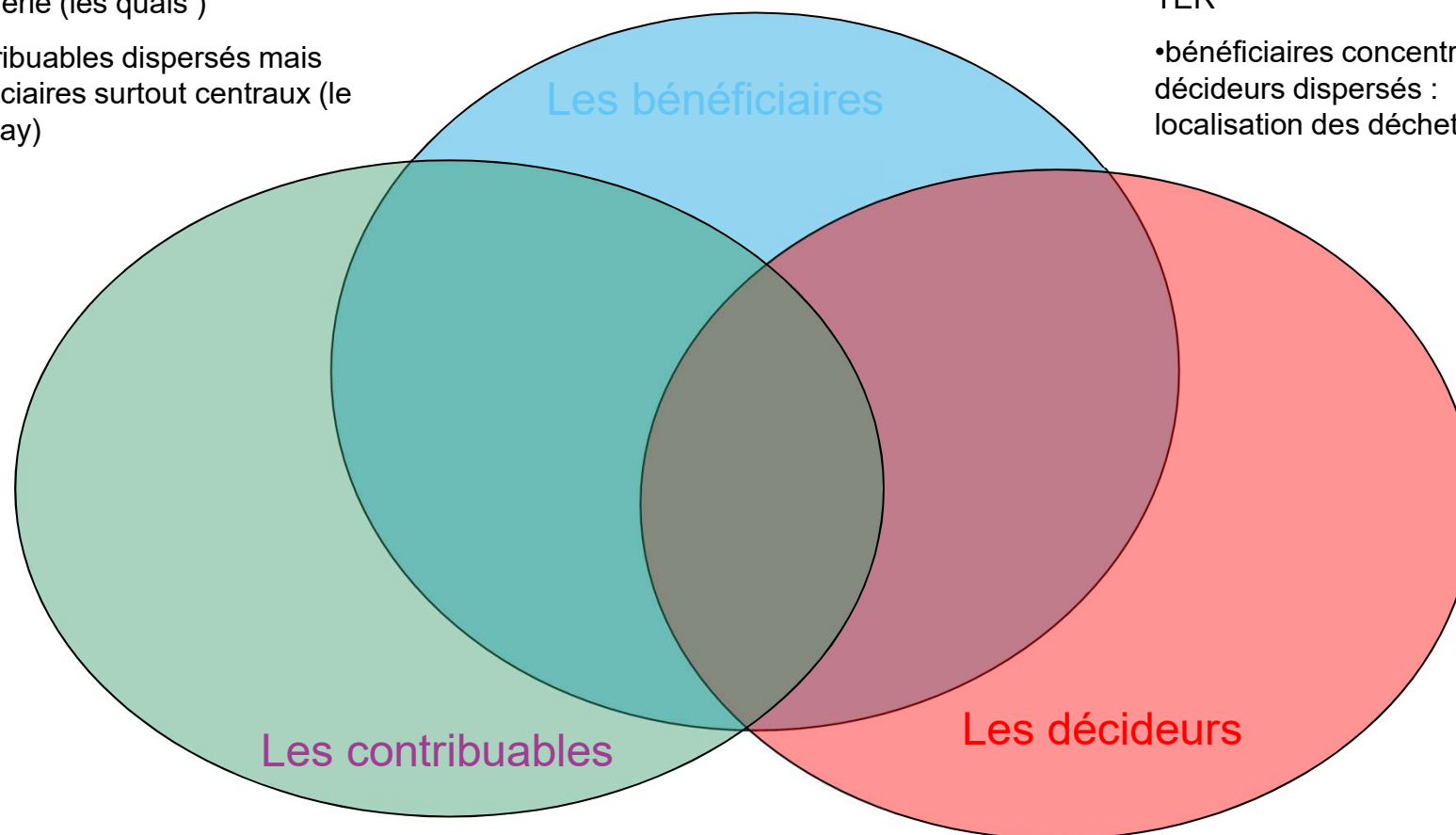
# Le problème des trois cercles

## •Contribuables/bénéficiaires :

- Contribuables uniquement du centre mais bénéficiaires en périphérie (les quais )
- Contribuables dispersés mais bénéficiaires surtout centraux (le tramway)

## •Décideurs/bénéficiaires :

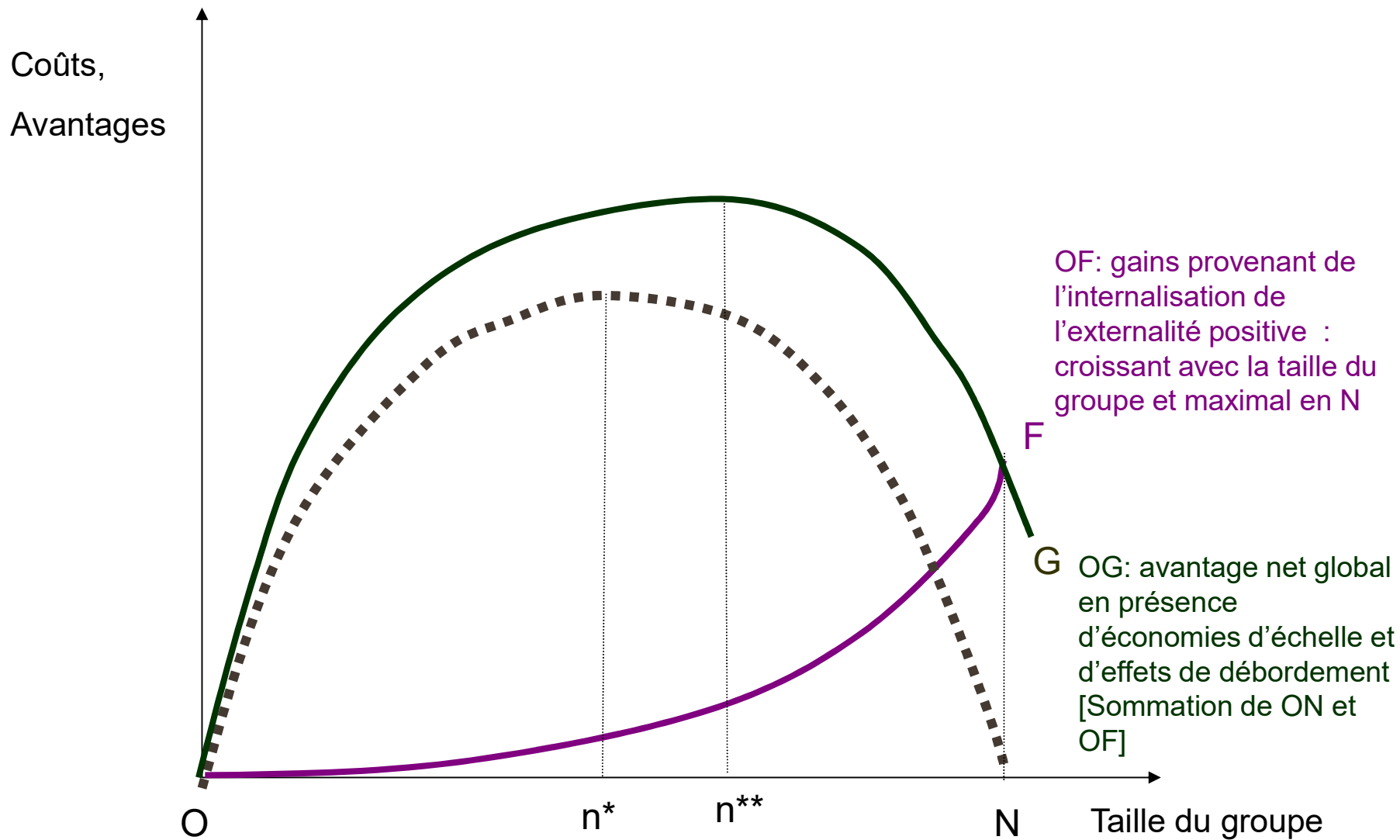
- Décideurs concentrés/ bénéficiaires dispersés : les TER
- bénéficiaires concentrés/ décideurs dispersés : localisation des déchetteries



## •Décideurs/contribuables :

- Décideurs concentrés/ contribuables dispersés: antennes universitaires
- Contribuables concentrés/ décideurs dispersés : TGV

# Taille optimale des clubs d'utilisateurs de BPL en présence d'effets de débordement

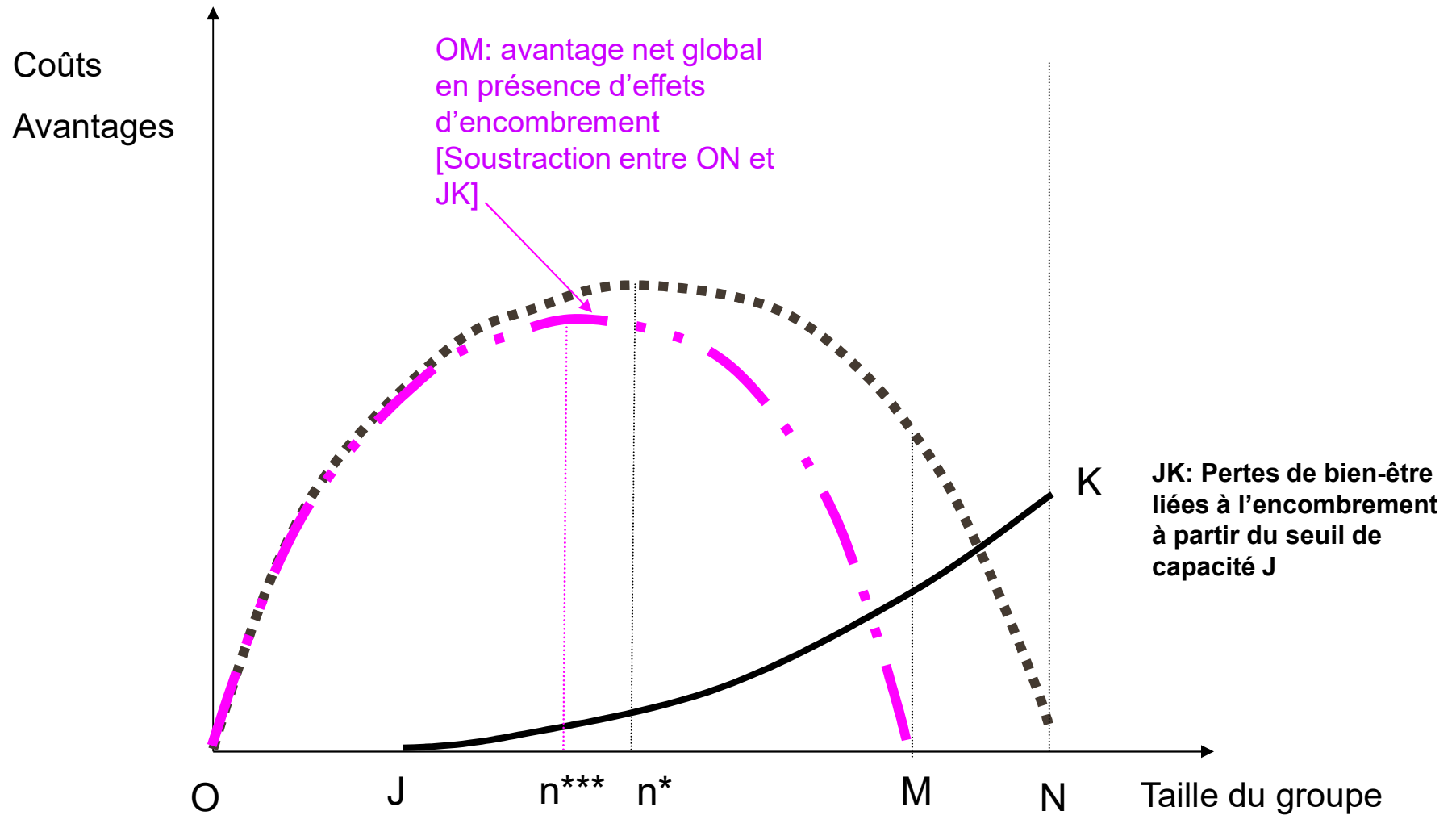


# III) Les limites de la décentralisation

## → Les effets d'encombrement (ou de congestion)

- › Définition : BCL «impurs», avec des limites de capacité :
  - En dessous de la zone de saturation, comportement de bien collectif
  - A partir de la zone de saturation, l'augmentation du nombre des utilisateurs réduit l'utilité individuelle
  
- › Rapprochement possible avec la théorie des clubs

# Taille optimale des clubs d'utilisateurs de BPL en présence d'effets d'encombrement



### III) Les limites de la décentralisation CL

- La taille optimale des groupes d'utilisateurs de BCL : forces de centralisation versus forces de décentralisation

	Centralisation	Décentralisation
<b>Hétérogénéité des préférences</b>		●
<b>Coûts de négociation</b>		●
<b>Les effets d'encombrement</b>		●
<b>Les économies d'échelle</b>	●	
<b>Les effets de débordement</b>	●	