



Master of Public Administration Fédéralisme et gouvernance multi-niveaux

Éléments d'analyse économique du fédéralisme

Nils.Soguel@idheap.unil.ch
www.idheap.ch > finances publiques



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

Objectifs : à l'issue de cette intervention...

- Connaître l'apport de l'analyse économique en matière de fédéralisme
- Avoir assimilé les critères permettant une répartition des tâches entre niveaux institutionnels qui maximise le bien-être collectif
- Avoir mis en pratique ces critères à l'aide d'un cas concret

Sommaire

- Champ disciplinaire de l'analyse économique du fédéralisme (économie du fédéralisme, *fiscal federalism*)
- Répartition des tâches
 - Avantages de la centralisation
 - Avantages de la décentralisation
- Exercice d'application des critères de répartition des tâches

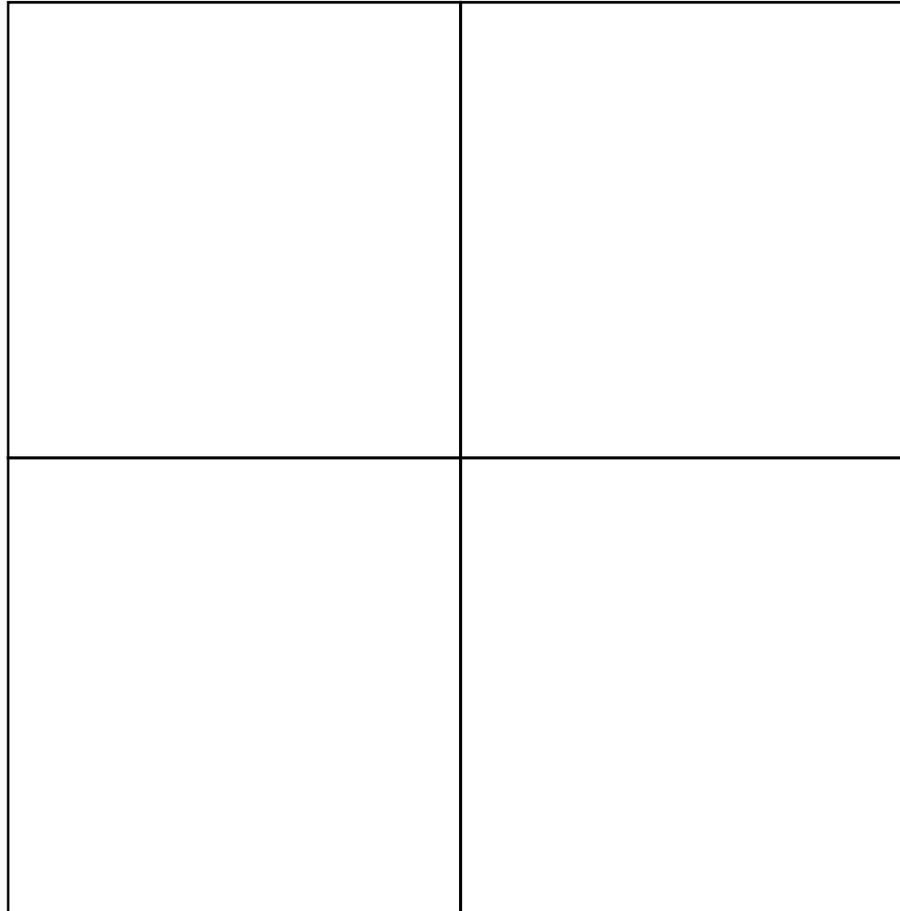
Point traité maintenant

- **Champ disciplinaire de l'analyse économique du fédéralisme (économie du fédéralisme, fiscal federalism)**
- Répartition des tâches
 - Avantages de la centralisation
 - Avantages de la décentralisation
- Exercice d'application des critères de répartition des tâches

Principe de base du fédéralisme

- La décentralisation des tâches doit s'accompagner d'une décentralisation du pouvoir fiscal
- Principe «qui décide paie» (extension du principe d'équivalence)
- « L'élu qui décide de dépenses supplémentaires doit aussi avoir la responsabilité d'obtenir des citoyens leur accord pour payer davantage d'impôts »

Toute structure fédéraliste résulte d'un équilibre entre 4 dimensions



Source: adapté de SOGUEL N. (2007), «The inter-municipal cooperation in Switzerland and the trend towards amalgamation», *Urban Public Economics Review*, 169-189

Questions qui se posent à l'analyse (i)

- Quels gains attendre d'une décentralisation des activités de l'Etat et de la fourniture de prestations publiques ?
- Si des gains peuvent être attendus, cela est-il vrai pour tous les types de prestations publiques ?
- Si des gains peuvent être attendus, quelle doit alors être la taille optimale des collectivités publiques décentralisées ?

Questions qui se posent à l'analyse (ii)

- Face à une fourniture décentralisée de certaines prestations publiques et face à une organisation institutionnelle fédéraliste, comment s'organise le financement –notamment les transferts– entre le gouvernement central et les collectivités décentralisées ?

Questions qui se posent à l'analyse (iii)

- Comment organiser les interrelations verticales
→ problème de la répartition *optimale*
 - de la compétence décisionnelle
(nouvelle prestation, standard)
 - de la responsabilité de la fourniture
(niveau institutionnel optimal)
 - de la responsabilité du financement

Questions qui se posent à l'analyse (iv)

- Comment organiser les interrelations horizontales
→ problème
 - du degré optimal de découpage du territoire
 - des relations entre collectivités décentralisées (interdépendance, concurrence, collaboration, péréquation)

L'apport de l'analyse économique du fédéralisme s'agissant de la répartition des tâches

- Analyse essentiellement normative
- Cadre d'analyse : deux niveaux de gouvernement
- Réflexion par rapport aux trois tâches traditionnelles de l'Etat (**allocation, régulation, (re)distribution**)
- Deux solutions
 - centralisation
 - décentralisation
- Quelle est la solution la plus efficace pour chacune des tâches

Point traité maintenant

- Champ disciplinaire de l'analyse économique du fédéralisme (économie du fédéralisme, *fiscal federalism*)
- **Répartition des tâches**
 - **Avantages de la centralisation** → ... et inconvénients d'une décentralisation
 - Avantages de la décentralisation
- Exercice d'application des critères de répartition des tâches

Avantages d'un système centralisé du point de vue de l'allocation (i)

- Lutter contre les effets de débordement (spillovers, externalités géographiques) (négatifs ou positifs)
 - source d'inefficacité : les cercles des décideurs, des utilisateurs et des payeurs ne correspondent pas
 - centralisation = internalisation (par fusion)
- Permettre des économies d'échelle (NB ! solutions alternatives à la centralisation : sous-traitance, associations)

Avantages d'un système centralisé du point de vue de l'allocation (ii)

- Freiner la concurrence fiscale et améliorer l'équivalence fiscale
- Offrir des économies dans la perception de l'impôt
- Faciliter la coordination
- Favoriser l'uniformité (standard minimum sur l'ensemble du territoire comme fondement de l'idée de la notion de service universel)

Avantages d'un système centralisé: permettre la régulation et éviter... (i)

- Les effets de débordement de la politique monétaire si elle est maîtrisée par les collectivités décentralisées (mal collectif pur)
- Les effets de débordement de la politique budgétaire : en fonction du degré d'ouverture de l'économie, l'effet multiplicateur est exporté

Avantages d'un système centralisé: permettre la régulation et éviter... (ii)

- Le comportement de passager clandestin : on attend que la collectivité voisine se livre à une politique budgétaire expansive pour bénéficier de l'effet de relance
- Le risque de comportement stratégique des contribuables qui quittent la collectivité au moment où les impôts sont en partie consacrés au remboursement de la dette, sachant qu'une politique anticyclique implique l'accumulation de dettes pour relancer l'économie

Avantages d'un système centralisé permettre la redistribution, car...

- Une politique redistributive ambitieuse implique
 - soit une fiscalité plus lourde pour les contribuables aisés
 - soit une offre de prestations davantage orientée vers les défavorisés
- Conséquences
 - Dans les deux cas, l'utilité des administrés aisés se réduit
 - Ils sont incités à quitter la collectivité pour une collectivité où la politique fiscale et la politique des dépenses leur sont plus favorables

Point traité maintenant

- Champ disciplinaire de l'analyse économique du fédéralisme (économie du fédéralisme, *fiscal federalism*)
- **Répartition des tâches**
 - Avantages de la centralisation
 - **Avantages de la décentralisation** → ... et inconvénients d'une centralisation
- Exercice d'application des critères de répartition des tâches

Avantages d'un système décentralisé

- Aucun avantage du point de vue de la redistribution
- Aucun avantage du point de vue de la régulation
- Il n'y a que pour des motifs allocatifs que la décentralisation peut se justifier
 - Fédéralisme de laboratoire
 - Adaptation de l'offre de services publics aux préférences



Respect des préférences (théorème de Oates) (1)

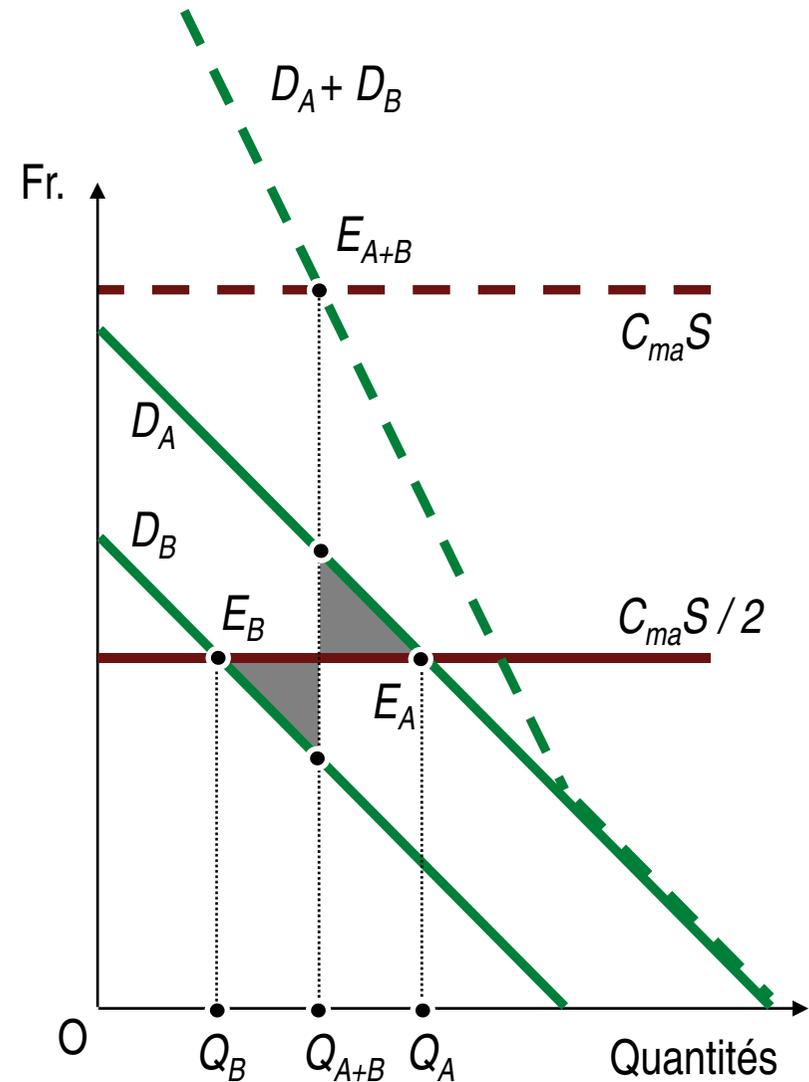
- La centralisation ne permet pas d'adapter aussi bien l'offre de prestations à la demande qu'une solution décentralisée
- La centralisation provoque donc des pertes de bien-être
- Pour Oates, lorsque le coût marginal est constant ou croissant, il faut laisser la compétence décisionnelle aux collectivités décentralisées
- Plus efficace au sens de Pareto

Respect des préférences (théorème de Oates) (2)

- Démonstration à l'aide d'un modèle
 - à deux collectivités locales (A et B)
 - où une prestation publique est fournie dans des quantités variables
 - la demande du votant médian est connue (votant A et votant B)
 - le coût marginal social de production est constant et réparti 50%-50% entre les deux votants
(=> prix fiscal = $C_{ma}S / 2$)

Respect des préférences (théorème de Oates) (3)

- Addition verticale des demandes
- Equilibre E_{A+B} ($C_{ma}S = D_A + D_B$)
=> quantités identiques pour A et B (Q_{A+B}) => standard uniforme
- Décentralisation :
 - $E_A \Rightarrow Q_A > Q_{A+B}$
 - $E_B \Rightarrow Q_B < Q_{A+B}$
 - Deux équilibres distincts
- Centralisation :
 - Deux pertes de bien-être (de surplus nets)
 - DAP_A pour $Q_{A+B} > C_{ma}S/2$
 - DAP_B pour $Q_{A+B} < C_{ma}S/2$
- La décentralisation évite les pertes, c.q.f.d



Respect des préférences (théorème de Oates) (4)

- Plus les préférences sont hétérogènes, plus la perte est importante
 - si Q_A et Q_B sont proches, alors Q_{A+B} fournit une bonne approximation
- L'importance de la perte dépend de l'élasticité-prix de la demande.
Plus l'élasticité est faible, plus la perte est grande

Respect des préférences (théorème de Oates) (5)

- Si le coût marginal est décroissant, il faut au contraire centraliser pour bénéficier des économies d'échelle (arbitrage)
- Le théorème s'applique à une prestation qui ne génère pas d'effets de débordement
- Les conclusions varient selon les prestations

Adaptation de l'offre à la demande

- Oates montre que l'offre décentralisée répond mieux aux besoins des administré-e-s
- Réduction des externalités politiques
- Meilleur respect du principe de l'équivalence : la taille des cercles –décideurs, utilisateurs, payeurs– est inférieure
- Meilleure comparaison des coûts et des avantages des services publics => meilleure allocation

Concurrence entre collectivités décentralisées

Modèle du vote par les pieds (Tiebout)(i)



- Modèle développant l'idée popularisée ensuite par Albert Hirschmann selon laquelle il existe deux manières pour un-e citoyen-ne de manifester ses préférences :
 - « voice » => à travers le processus politique et les urnes
 - « exit » => protestation par délocalisation (déménagement)
- Un territoire
- Plusieurs collectivités
- Chaque collectivité
 - offre un panier de prestations
 - prélève des impôts selon son propre système de financement

Source : HIRCHMANN A. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
TIEBOUT C.M.(1956), "A Pure Theory of Local Expenditures",
Journal of Political Economy, 64(5), 416-424

Modèle du vote par les pieds (Tiebout)(ii)

- Les contribuables choisissent leur lieu de résidence en fonction
 - du panier qui leur convient le mieux (de leurs préférences)
 - de la collectivité qui l'offre au meilleur prix (charge fiscale minimale)

- Ils changent de collectivité si leurs préférences ne sont pas satisfaites ou si la charge fiscale est trop élevée
 - vote par les pieds / option 'exit' plutôt que vote démocratique
 - processus de quasi-marché

Hypothèses du modèle de Tiebout (i)

- Mobilité parfaite
- Absence de contraintes liées au lieu de travail sur le choix du lieu de résidence; c'est-à-dire que la pendularité éventuelle n'occasionne pas de coûts
- Information parfaite, gratuite et immédiate sur les services publics offerts et la charge fiscale imposée

Hypothèses du modèle de Tiebout (ii)

- Absence de spillovers
(effets externes géographiques)
- Nombre de collectivités suffisamment élevé
pour couvrir l'éventail des préférences individuelles
- Chaque collectivité cherche à atteindre
le niveau optimal de population,
c'est-à-dire de minimiser le coût par habitant

Tests empiriques du modèle de Tiebout

- Test de capitalisation
- Test d'homogénéité

Source : POMMEREHNE W.W., KIRCHGÄSSNER G. & FELD L.P. (1996), « Tax Harmonisation and Tax Competition at State-Local Levels : Lessons from Switzerland », in *Developments in Local Government Finance*, Pola G., France G. & Levaggi R. (eds), Edward Elgar, Cheltenham, pp. 292-330, (LA IDHEAP 352/APA 4823).

Problème posé par les critères théoriques

- Critères souvent équivoques
- Nécessité d'arbitrage, d'une pondération
- Difficulté, voire impossibilité de quantifier les effets
- Nécessité d'apporter un jugement, une notation

Point traité maintenant

- Champ disciplinaire de l'analyse économique du fédéralisme (économie du fédéralisme, *fiscal federalism*)
- Répartition des tâches
 - Avantages de la centralisation
 - Avantages de la décentralisation
- **Exercice d'application des critères de répartition des tâches**

Comment poser le problème de la répartition des tâches

- Réfléchir sur l'attribution d'une tâche donnée à l'échelon centralisé (e.g. canton) ou décentralisé (e.g. communes) nécessite de se poser 2 questions :
 - A quel niveau attribuer la **compétence de décider** si une prestation est offerte ou non à la population et selon quels standards qualitatifs ou quantitatifs
NB 1 ! Cela détermine également à quel niveau attribuer la responsabilité du financement, car qui commande paye !
NB 2 ! Echelon redevable de l'efficacité de la fourniture
 - S'il est décidé d'attribuer la compétence décisionnelle au canton, encore faut-il décider si la **tâche d'exécution** est cantonale ou si elle est déléguée au commune
NB 1 ! Fédéralisme d'exécution
NB 2 ! Echelon redevable pour l'efficacité de la fourniture
- 2 catégories de critères opératoires utilisées pour trancher, par notation

Critères et modalités de notation pour attribuer du pouvoir de décision

Critère D1 relatif aux *effets de débordements*

La tâche profite *uniquement* aux habitant-e-s de la commune

La tâche profite à *l'ensemble* des habitant-e-s du canton



Critère D2 relatif au *besoin de coordination*

Il n'y a *aucun* besoin de coordonner l'action des communes

Le besoin de coordonner l'action des communes est *impératif*



Critère D3 relatif au *besoin d'uniformité*

Il n'y a *aucun* problème éthique ou politique si l'offre est différente d'une commune à l'autre

Il y a une volonté politique *forte* pour que l'offre soit identique pour tous les habitants du canton



Source : Soguel (1998), adapté de Jeanrenaud (1997)

Critères et modalités de notation pour attribuer la tâche d'exécution

Critère E1 relatif aux *économies d'échelle*

Il n'y a *aucune* relation entre la taille de la commune et le coût unitaire de la tâche (aucune économie d'échelle)

1

2

3

4

5

Plus la tâche est produite en grande quantité, plus le coût unitaire est faible (fortes économies d'échelle)

Critère E2 relatif aux *services de proximité*

Si la tâche/le service n'est pas produit à proximité immédiate de l'utilisateur, l'utilité de la tâche/du service pour l'utilisateur est *nulle*

1

2

3

4

5

Même si la tâche/le service n'est pas fourni à proximité (l'utilisateur doit se déplacer), la tâche/le service *reste utile* pour l'utilisateur

Source : Soguel (1998), adapté de Jeanrenaud (1997)

Pondération des critères

- Pour aboutir à une décision, il est nécessaire d'agréger la notion donnée à chaque critère
- Problème : quel est le poids de chaque critère ?
- Si tous les critères ont le même poids : moyenne simple
- Sinon : moyenne arithmétique pondérée
- Comment connaître le poids de chaque critère ?
- Exercice pratique avec Macbeth



Mise en œuvre à l'exemple de la police du commerce

- Le but poursuivi par la police du commerce est la protection du consommateur. Il s'agit pour l'Etat d'exercer son contrôle dans les domaines où une totale liberté de commerce n'est pas collectivement souhaitée. Dans ces domaines, la police du commerce délivre des autorisations administratives et contrôle d'activités commerciales. Elle agit en particulier dans le domaine des établissements publics, de la vente d'alcool, des appareils de jeu, des loteries, du cinéma, du commerce itinérant, des collectes et des entreprises de sécurité. Il exerce par ailleurs un pouvoir de surveillance en matière d'indication des prix, de métrologie et d'horaire d'ouverture des commerces
- Pouvoir de décision : au canton ou aux communes
- Tâche d'exécution : au canton ou aux communes

Grille à compléter

Critère	Note entre 1 et 6 (a)	Pondération entre 0 et 100 Macbeth (b)	(a·b)	Moyenne pondérée $\Sigma(a \cdot b) / \Sigma b$
Pouvoir de décision				
Effets de débordement				
Besoin de coordination				
Besoin d'uniformité				
Somme				
Tâche d'exécution				
Economies d'échelle				
Service de proximité				
Somme				

Interprétation du résultat : Si la note moyenne pondérée est ...

- strictement inférieure à trois (<3)
=> le pouvoir de décision ou la tâche d'exécution revient à la commune
- strictement supérieure à trois (>3)
=> le pouvoir de décision ou la tâche d'exécution revient au canton;
- égale à trois ($=3$)
=> indécision
=> Proposition : appliquer le principe de subsidiarité
=> Le pouvoir de décision ou la tâche d'exécution revient à la commune



Objectifs : à l'issue de cette intervention...

- Connaître l'apport de l'analyse économique en matière de fédéralisme
- Avoir assimilé les critères permettant une répartition des tâches entre niveaux institutionnels qui maximise le bien-être collectif
- Avoir mis en pratique ces critères à l'aide d'un cas concret

Références pour aller plus loin

- BOADWAY R. & SHAH (2009), *Fiscal Federalism : Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge: Cambridge University Press [IDHEAP 351.72 / APA 8916].
- GILBERT G. (1996), « Le fédéralisme financier », *Problèmes économiques* N° 2.498, 11 décembre, pp. 21-28.
- KING D.N. (1984), *Fiscal Tiers : The Economics of Multi-Level Government*, George Allan & Unwin, Boston.
- OATES W.A. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, pp. 1120-1149.
- PETERSON P.E. (1995), *The Price of Federalism*, The Brooking Institution, Washington D.C. (IDHEAP 321.4/APA 4376).
- POLA G. FRANCE G. & LEVAGGI R. (ed.) (1996), *Developments in Local Government Finance : Theory and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham (IDHEAP 352/APA 4823).
- MUSGRAVE R.A. & MUSGRAVE P.B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York, 5th ed. (IDHEAP 351.72/APA 218).
- TIEBOUT C.M. (1956), « A Pure Theory of Local Expenditures », *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.



Master of Public Administration Fédéralisme et gouvernance multi-niveaux

Éléments d'analyse économique du fédéralisme

Nils.Soguel@idheap.unil.ch
www.idheap.ch > finances publiques



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

Permission to make digital or hard copies of part or all of this work for personal or classroom use is granted without fee provided that copies are not made or distributed for profit or direct commercial advantage and that copies show this notice on the first page or initial screen of a display along with the full citation, including the name of the author