SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION

Andreas KOPP
Chef Économiste
OCDE/CEMT CCRT

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION 121

2. RÉSULTATS DES POLITIQUES DES TRANSPORTS ET BIENS PUBLICS 124

2.1. Justification de la centralisation 124
2.2. Justification de la décentralisation 124
2.3. Fédéralisme budgétaire 129
2.4. Règles pour une coordination entre juridictions organisée par elles-mêmes : la conception du mécanisme 132

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA DÉCENTRALISATION 133

4. CONCLUSION 137

BIBLIOGRAPHIE 140

1. INTRODUCTION

La décentralisation, plus ou moins poussée au gré des cycles conjoncturels, demeure l'un des thèmes de réflexion d'actualité dans la recherche et l'analyse des politiques, et la décentralisation des politiques des transports s'inscrit dans ce débat général. La polémique a été récemment relancée, dans une large mesure, par l'examen, en général critique, des activités économiques qui sont traditionnellement dévolues au secteur public. Des voix se sont souvent élevées pour soutenir que cet examen s'imposait compte tenu de la perspective de gains de productivité et de réduction du fardeau pour le contribuable que laissait espérer une organisation de ces activités dans le cadre du secteur privé.

La tutelle publique sur de vastes pans du secteur des transports semblait solidement étayée dans la démarche de l'économie publique normative. On a souvent considéré que les résultats de l'application des préceptes théoriques de l'économie publique concernant l'affectation des ressources -- pour cerner dans quelles conditions l'économie de marché ne permettrait pas de fournir des biens et des services au moindre coût -- laissaient à penser que, dans ces conditions, il convenait plutôt de placer la production sous tutelle publique, et non de la laisser au soin du marché, afin que les pouvoirs publics prennent les décisions en matière de production et de fixation des prix. Si les défaillances du marché touchaient l'ensemble de la population des États-nations, les solutions à mettre en œuvre pour y remédier devaient relever d'un État central. Dans le cas contraire, plusieurs arguments ont été avancés pour démontrer la supériorité d'une décentralisation de la fourniture de biens publics.

Une catégorie de biens publics qui concerne plus particulièrement le secteur des transports est celle des biens dont le coût par usager diminue quand la demande augmente. On peut avancer un premier argument en faveur de la décentralisation de la fourniture de ces biens, par exemple des installations d'infrastructure, dans le cas de figure où les coûts par usager ne baissent pas quelle que soit l'intensité d'utilisation de ces biens, et où la congestion se fait sentir dans l'installation ou le service en cause lorsque la demande atteint un niveau déterminé. Très souvent, pour ce type de « biens publics », la fourniture pourrait être assurée par le secteur public (par exemple dans le secteur des transports) comme des producteurs privés le feraient, en appliquant des régimes qui reproduisent les conditions dans lesquelles les marchés fonctionnent bien.

Si les groupes d'usagers sont identifiés en tant que population d'un certain espace géographique ou ressortent des schémas d'occupation des sols, ils incarnent des collectivités ou entités relevant d'autorités centrales, nationales, voire supranationales. Si les résidents ou les entreprises de ces entités peuvent se déplacer, les administrations entreront en concurrence pour améliorer leurs économies, et résoudront nombre des problèmes qu'elles rencontrent en fournissant des biens publics. Selon l'hypothèse la plus ambitieuse concernant les avantages d'une telle concurrence, la mobilité opérerait au fil du temps un tri des ménages et des entreprises, concrétisé dans des collectivités distinctes en fonction de leurs préférences et des coûts de production, d'où une différenciation des juridictions selon les catégories de population. En exprimant leur mécontentement par leur départ, les résidents obligeraient les pouvoirs publics à agir dans l'intérêt de la population locale, et le risque de distorsions découlant de mécanismes politiques serait bien moindre. Dans ce monde théorique, il existe aussi une

réponse particulièrement simple à la question de savoir comment devraient être financées les politiques des transports. Dans un marché foncier au fonctionnement parfait (et lorsque plusieurs autres conditions seraient réunies aussi), la qualité des politiques publiques en général, y compris les politiques des transports, pousserait les rentes foncières à la hausse sous la pression de l'immigration. Les taxes foncières constitueraient alors le moyen idéal de financement, notamment pour les politiques des transports.

Pareille évolution, tendant vers un régime si complètement décentralisé, ne se retrouve nulle part. Dans la plupart des pays, il existe en fait une hiérarchie des compétences qui attribue des pouvoirs différents à chaque niveau d'administration. Dans ce système de « fédéralisme budgétaire », le principal argument en faveur de la décentralisation est d'ordre politique. Quand il s'agit de trouver des solutions pour les différentes régions en matière de politique des transports, l'administration centrale est moins bien renseignée sur les besoins locaux que les régions elles-mêmes, et elle a moins de motivations politiques de s'intéresser au bien-être de la population locale. Autrement dit, si les résidents ne révélaient pas leurs préférences en migrant vers la région où les pouvoirs publics répondent le mieux à leurs attentes, ce sont les processus politiques locaux qui révèleraient les intérêts de la population locale, et les services fournis en conséquence seraient spécialement conçus pour les satisfaire. Une administration centrale, par contre, chercherait un moyen terme représentatif des intérêts de la population nationale, se traduisant par la mise en œuvre de politiques identiques dans toutes les régions, même si ces dernières présentaient des conditions très diverses concernant la demande et la production des services.

Néanmoins, lorsque le pouvoir législatif central est composé de représentants élus à l'échelon local, rien ne permet de supposer que l'administration centrale aura forcément tendance à fournir des services identiques dans toutes les juridictions. La décentralisation trouve tout de même une justification politique, si les membres d'une coalition victorieuse privilégient nettement les circonscriptions dont les représentants font partie de la coalition, et si le processus électoral, qui ne permet pas de savoir quelle coalition l'emportera, fait planer de grandes incertitudes au sujet des services publics. Même un pouvoir législatif coopératif risque de ne pas concrétiser une répartition souhaitable des services entre les régions, car les électeurs, anticipant les dissensions interrégionales au sein de l'organe législatif, pourraient avoir tendance à voter pour des représentants très exigeants en matière de biens publics locaux. Ce comportement stratégique des électeurs pourrait, par contrecoup, déboucher sur une fourniture excessive de biens publics. L'existence de retombées interrégionales, si les services mis en œuvre dans une région ont des conséquences pour les services dans d'autres régions, pourrait confirmer la supériorité de la centralisation des politiques publiques. Faute de coordination entre juridictions de niveau inférieur, assurée par l'entremise de l'administration centrale ou par le biais de la coopération, la décentralisation aura pour résultat une fourniture de services insuffisante (si d'autres régions bénéficient de services locaux) ou excessive (si d'autres régions pâtissent d'effets négatifs des services locaux).

A la différence de ce qui ressort de ces modèles d'économie politique, nombre d'auteurs qui prônent la décentralisation sont d'avis que l'électorat ne peut pas contrôler parfaitement les décideurs publics et que la décentralisation permet d'atténuer la crainte de les voir agir dans leur intérêt personnel en profitant d'avantages en matière d'information. L'hypothèse selon laquelle l'électorat local est mieux placé que les responsables politiques au niveau central pour contrôler le comportement des fonctionnaires locaux n'a fait l'objet d'études rigoureuses que récemment. Elle repose sur l'argument qui veut que les citoyens au niveau local sont souvent en mesure de tirer des conclusions sur la responsabilité des représentants locaux à partir de constatations sur le contexte et les comportements à leur niveau, qui ne peuvent pas être produites à titre de preuves concrètes dans le cadre d'actions en justice.

D'autres auteurs estiment que les décideurs locaux ne sont pas nécessairement moins vulnérables aux pressions. A supposer que la concentration au niveau local des industries et/ou des richesses soit forte, la productivité industrielle faible et la concurrence politique locale insuffisante, les autorités locales pourraient vouloir protéger les industries locales contre l'entrée de nouveaux acteurs, l'imposition de taxes fédérales ou les procédures de faillite, en contrepartie de dons pour le financement de campagnes électorales et d'autres formes de soutien lors des élections locales. C'est seulement dans un État centralisé fort, qui rend coûteuses pour les administrations locales les actions allant à l'encontre des intérêts de l'administration centrale, que ces risques peuvent être évités. La possibilité de circonvenir les responsables politiques éclaire d'un jour nouveau le débat sur les relations budgétaires entre les administrations centrales et locales pour financer les politiques des transports. Étant donné que l'influence politique est fonction de la richesse, l'autonomie budgétaire totale à l'échelon local se traduira par des prestations optimales de services publics. Ces services devraient toutefois bénéficier davantage aux catégories les plus riches de la population et représenter un lourd fardeau fiscal pour les moins riches. Du point de vue du bien-être de la population locale, le résultat devrait être meilleur, mais les services seraient moins satisfaisants, si les compétences budgétaires au niveau local étaient limitées et les autorités habilitées à prélever des redevances d'usage.

La Table Ronde a examiné en détail ce qu'implique cette argumentation générale pour la décentralisation des politiques des transports. Dans la notion de « politique des transports », de nombreux éléments hétérogènes sont en jeu qui varient en fonction du mode de transport (route, rail, air, mer, voies navigables, pipelines), de l'usage qui en est fait (transport de voyageurs ou de marchandises) et de leur champ d'application, selon qu'ils concernent la mise à disposition de ressources pour le secteur des transports (infrastructures, entretien) ou la prestation de services de transport destinés aux clients finals.

Dans l'ensemble, deux caractéristiques du secteur des transports restreignent les possibilités de décentralisation. Un grand nombre de mesures concernant les transports prises à l'échelon local ne touchent pas seulement les populations locales, mais aussi celles d'autres juridictions. Les décideurs locaux, dans la mesure où ils ne doivent pas rendre de comptes aux citoyens en dehors de leur propre juridiction, ne prendront pas en considération tous les avantages (ou inconvénients) des décisions de politique des transports adoptées à leur niveau. Il s'ensuit qu'une politique des transports complètement décentralisée qui fonctionne correctement est difficilement concevable. La question à se poser est plutôt la suivante : quelles missions faut-il attribuer aux différentes strates décisionnelles dans un système d'élaboration des politiques des transports à plusieurs niveaux ? Dans un régime décentralisé, un niveau d'administration central doit veiller à l'internalisation des retombées interjuridictionnelles qui sont importantes pour la politique des transports. Cette démarche nécessite, soit une coordination centrale moyennant un dispositif approprié de redistribution budgétaire, soit la supervision d'un mécanisme d'auto-coordination des entités de niveau inférieur pour s'assurer du respect des règles constitutionnelles.

2. RÉSULTATS DES POLITIQUES DES TRANSPORTS ET BIENS PUBLICS

2.1. Justification de la centralisation

Dans toutes les sociétés, le secteur public joue un rôle important, voire prédominant, dans la fourniture des biens nécessaires pour produire des services de transport et assurer la prestation même de ces services. Bien que cela relève peut-être dans une certaine mesure de l'accident historique, de multiples activités du secteur des transports présentent des caractéristiques qui justifient, d'une manière générale, que les pouvoirs publics jouent un rôle dans la fourniture de biens et de services. La principale de ces caractéristiques est ce que l'on désigne par le terme de « non-rivalité » de la consommation. C'est un caractère important de nombre de services que la politique des transports a depuis toujours vocation d'assurer. Quand le volume de la demande est faible, le nombre d'usagers des installations d'infrastructure peut augmenter sans qu'aucun usager ne réduise les avantages pour les autres. Les normes techniques contribuent à abaisser les coûts dans le secteur des transports, indépendamment du nombre d'usagers qui les appliquent. La fourniture des biens de cette nature dévolue aux marchés privés et l'appropriation de ces biens par des individus qui pourraient empêcher que d'autres les consomment, aboutiraient à un accroissement des ressources nécessaires pour produire ces biens ou services. Si les propriétaires ne pouvaient pas exclure d'autres usagers potentiels de la consommation d'un bien collectif, l'offre de ce bien serait insuffisante, car il se dégagerait une tendance à « parasiter » la fourniture destinée à d'autres individus et leur consommation. La sphère de la consommation collective et l'importance de cette dernière sont des éléments fondamentaux du débat sur la décentralisation en général, et la politique des transports en particulier.

Tant qu'il n'entre en ligne de compte rien d'autre que le caractère de consommation collective, l'efficience économique, c'est-à-dire la fourniture de biens et de services à tous les citoyens au moindre coût par individu, a beaucoup à gagner de la centralisation. Cependant, les biens et les services fournis par le secteur des transports ne sont pas tous consommés collectivement par la population tout entière.

2.2. Justification de la décentralisation

Il se vérifie certes, dans la plupart des services de transport, que ceux-ci font l'objet d'une consommation collective par une proportion relativement large de la population, mais il existe des limites à leur « non-rivalité ». Chaque fois qu'il en est ainsi, la décentralisation peut se justifier. La Table Ronde s'est penchée sur les arguments d'ordre économique favorables à la décentralisation des politiques des transports, et sur ceux qui mentionnent les problèmes de décision politique résultant de la centralisation. Les arguments économiques relevant du bien-être, abstraction faite du processus d'élaboration des politiques, renvoient aux limites de l'augmentation du nombre d'usagers d'un système de transport et à leurs conséquences pour la mobilité des citoyens. Ces arguments ne sont pas les mêmes selon que l'on prenne en considération ou non l'interaction des politiques des transports avec le marché foncier, et selon que les limites territoriales soient ou non tenues pour acquises.

Les tenants de la décentralisation sont nombreux à fonder implicitement ou explicitement leur analyse sur l'hypothèse selon laquelle les politiques locales n'ont d'incidences que sur la collectivité locale pour laquelle elles sont prévues et mises en œuvre. En outre, toutes les collectivités locales sont supposées être de faibles dimensions : en d'autres termes, l'action des pouvoirs publics dans une entité ne modifie pas le cadre d'élaboration des politiques dans les autres. Ces hypothèses sont restrictives quand elles s'appliquent aux politiques des transports. Dans la sous-section 2.3, nous exposons succinctement comment sont modifiés les arguments en faveur de la décentralisation, si les hypothèses de l'analyse de départ ne se vérifient pas. Ensuite, la section 3 aborde les arguments du domaine de l'économie politique qui plaident pour la décentralisation des politiques des transports.

2.2.1. Congestion et décentralisation

Un argument fondamental qui va dans le sens de la décentralisation des politiques des transports tient au fait que la « non-rivalité » de la consommation individuelle de services fournis au titre des politiques des transports se heurte à certaines limites (cf. Starrett, 1988, sur la classification des services publics). Ces limites apparaissent quand l'accès de nouveaux usagers au service en cause réduit les avantages pour ceux qui l'utilisaient déjà (Buchanan, 1965). On peut citer comme exemple de bien de ce type, dans le domaine des transports, une liaison d'infrastructure routière locale qui relie deux points géographiques à l'intérieur d'une même juridiction et dont la population locale fait usage. En cas de faible demande, le fait qu'une voiture supplémentaire emprunte cette liaison ne réduira guère les avantages des autres usagers. Si la demande est importante, les nouveaux usagers peuvent ralentir la vitesse de déplacement des autres, ralentissement qui se traduit par des coûts en temps pour tous. Lorsqu'il s'agit de biens publics « purs », un accroissement du nombre d'usagers ne fait que subdiviser leurs coûts totaux entre un plus grand nombre, d'où une baisse des coûts par citoyen. La congestion produit cependant deux effets contraires : l'augmentation du nombre d'usagers réduit d'une part, comme auparavant, les coûts par usager, mais alourdit d'autre part simultanément les coûts liés à la congestion. Lorsque la congestion s'installe, une augmentation supplémentaire du nombre d'usagers ajoute aux coûts de la congestion. De ce fait, la baisse des coûts par usager résultant de l'accroissement de leur nombre égale, à un moment donné, la hausse concomitante des coûts de la congestion. Lorsque la demande dépasse ce niveau, la somme des coûts par usager et des coûts de la congestion augmente. Dès lors, une « juridiction » correspond fondamentalement, au sens abstrait, à un groupe d'usagers pour lesquels les politiques publiques -- des transports ou autres -- organisent l'accès à la consommation des services publics au moindre coût. En présence de coûts de congestion, ce groupe serait plus restreint que la population nationale.

L'idée d'organiser certains services relevant des politiques des transports comme les usagers l'auraient fait eux-mêmes est certes utile dans son principe d'orientation « usager » -- applicable par exemple à la fourniture de services d'infrastructure (rapport de la Table Ronde 135, à paraître ; Kopp, 2005). Elle pourrait aussi servir à expliciter la relation entre décentralisation et privatisation (Prud'homme, 2006). Cela étant, les « juridictions » ne sont généralement pas constituées dans le but d'assurer des services particuliers relevant des politiques des transports.

Même si tel était le cas, il ne faut pas s'attendre que l'interaction de ces groupes décentralisés préserve l'efficience de l'organisation interne de l'ensemble. Pauly (1970a, 1970b) s'est penché sur la question de savoir si des citoyens qui maximisent les avantages communs obtenus d'une consommation collective aboutissent à une affectation des ressources telle qu'aucun groupe d'agents ne peut s'enrichir en utilisant ses seules ressources. Cet auteur constate principalement que les regroupements et leur organisation interne permettent de réduire les coûts au minimum, mais que la structure ainsi constituée n'est pas stable : le processus de rassemblement est instable dès lors que

certains groupes ont intérêt à en former un nouveau. Par exemple, si les groupes ne sont pas tous semblables, certains estimeront avoir des raisons de faire place à de nouveaux membres, et ce processus n'est pas appelé à se figer pas dans une situation d'équilibre.

Cet argument en faveur de la décentralisation peut être interprété différemment s'il est conféré aux pouvoirs publics locaux le rôle d'entrepreneur en concurrence avec d'autres juridictions pour répondre aux besoins des citoyens en fournissant des services de grande qualité au moindre coût. Comme les juridictions seraient peu nombreuses, contrairement au nombre infini de fournisseurs dans un marché parfaitement concurrentiel, la concurrence entre collectivités serait oligopolistique plutôt que parfaite. Le « prix » des services serait un droit d'accès aux services en cause, différent des prix pratiqués sur un marché concurrentiel de biens privés, car ses variations auraient une influence sur la qualité des services. Une réduction de ce droit d'accès attirerait plus de membres du groupe et accroîtrait la congestion. La faible intensité de la concurrence s'explique parce que la fourniture par une juridiction donnée de services de qualité optimale au prix minimum ne profiterait pas à la population entière en raison des coûts de la congestion (Scotchmer, 1985).

2.2.2. Décentralisation et libre mobilité des citoyens

Comme l'indique la section qui précède, plusieurs difficultés empêchent de déduire des modèles de regroupement d'usagers des raisons d'appuyer la décentralisation des politiques des transports. A la différence des entités prises en compte dans ces modèles, la définition des juridictions est en général géographique, avec des limites fixes, en principe. L'une des premières conséquences de ce facteur est qu'un « usager », pour bénéficier des services locaux fournis par une collectivité locale, doit y résider. Or, il ne peut normalement appartenir qu'à une seule juridiction. Une deuxième conséquence vient de ce qu'il n'y a pas seulement une interaction directe possible entre citoyens d'une juridiction à cause de la congestion, mais aussi une interaction indirecte en raison de la possibilité que la migration entre juridictions modifie la demande foncière, et le prix des terrains en conséquence puisque la superficie ne varie pas.

Tiebout (1956) a présumé que la mobilité des ménages exercerait une pression politique afin que la qualité des services publics s'améliore et que leur fourniture soit efficace par rapport aux coûts. Cette mobilité permet en effet aux électeurs de marquer leur mécontentement en quittant une collectivité (démarche dite de « vote par les pieds ») et est assimilable à un acte d'achat. Selon le modèle de Tiebout, *de même que l'on peut imaginer un consommateur comme quelqu'un qui se dirige vers un marché privé pour y acheter ses biens, dont les prix sont fixés, nous le mettons en situation de se diriger vers une collectivité où les prix (taxes) des services collectifs sont arrêtés. Ces deux déplacements conduisent le consommateur vers le marché… La mobilité spatiale est le pendant, lorsqu'il s'agit de biens collectifs locaux, d'un déplacement pour faire des courses sur un marché privé* (p. 422).

Sur la base de ce modèle, les pouvoirs publics locaux sont considérés comme des entrepreneurs sur le marché d'un bien différencié. Non seulement la pression concurrentielle résultant de la mobilité des citoyens ferait en sorte que les services publics soient fournis aux citoyens au moindre coût, mais elle induirait aussi un tri des ménages et des entreprises entre différentes collectivités, en fonction de leurs préférences et des technologies de production. La mobilité des ménages et les réactions de l'offre faite par les administrations locales finiraient par constituer des collectivités dont les citoyens auraient les mêmes préférences en matière de services publics. Par exemple, les gens ne perçoivent pas tous de la même façon le coût de la détérioration de l'environnement local, de sorte qu'à l'issue de ce processus de sélection, certaines collectivités se retrouveraient avec des coûts de transport élevés et de faibles atteintes à l'environnement, tandis que d'autres disposeraient de transports moins onéreux, mais devraient supporter des coûts environnementaux plus lourds. L'autoségrégation des électeurs

dans des collectivités différentes amoindrirait l'importance du processus politique (électoral). Si les préférences politiques des membres d'une collectivité locale étaient homogènes, il ne serait plus nécessaire d'unifier par un processus politique des préférences hétérogènes.

Pour que la décentralisation ait des effets bénéfiques sur la politique des transports, il faut pouvoir appliquer le modèle conceptuel de Tiebout à cette politique, et les caractéristiques du secteur des transports doivent être compatibles avec les critères de ce modèle. A l'évidence, certains aspects de la politique des transports favorisent surtout ou exclusivement les groupes d'usagers locaux qui résident dans la juridiction de niveau inférieur concernée. Si une route est essentiellement empruntée par des usagers appartenant à ces groupes, les compétences concernant sa construction et son entretien peuvent être dévolues au niveau décisionnel local en matière de transports. Le raisonnement vaut également pour les réseaux de métro léger ou d'autobus. A une échelle géographique plus étendue, la décentralisation est même envisageable dans le secteur ferroviaire. La société nationale des chemins de fer japonais a été subdivisée en six entités géographiques pour assurer le transport de voyageurs, et ces entités sont responsables tant de l'infrastructure que de l'exploitation. Dans certains cas, comme au Royaume-Uni, le territoire de desserte des opérateurs ferroviaires est limité. Pour beaucoup de politiques des transports dans d'autres domaines, il est plus difficile d'affirmer qu'elles sont strictement d'intérêt local : une partie du trafic qui emprunte les routes locales est interrégional, par exemple. Ce qui s'en dégage du point de vue de la décentralisation est abordé plus loin (Prud'homme, 2006). Dans ce chapitre, nous examinons dans quelles conditions se vérifient les implications de la conjecture de Tiebout lorsque les politiques des transports intéressent en fait presque exclusivement la population locale. Il s'agit principalement de savoir quels types de coûts sont associés à la mise en œuvre des politiques des transports et comment ils sont financés.

Politiques locales des transports à coûts fixes

Pour que la décentralisation des politiques des transports soit effectivement synonyme d'efficience, comme le suggère la thèse de Tiebout, il est déterminant – même si les services qui en résultent sont strictement de portée locale – que le financement de ces politiques donne des incitations correctes, tant pour les choix de résidence des usagers potentiels que pour l'utilisation des services assurés. Cette efficience dépend a) du régime fiscal et du système de tarification à l'échelon local, et b) du comportement ou des objectifs des pouvoirs publics locaux.

Financement

Compte tenu de la fixité du découpage territorial et, partant, de la superficie constante des collectivités, si la population est relativement mobile entre différentes juridictions, les politiques des transports auront un effet d'attraction ou une influence sur les décisions d'implantation des entreprises ou des résidents dans la juridiction de leur choix. Cette influence ne dépend pas uniquement des avantages que procurent les politiques en question, mais aussi des taxes et redevances directes et indirectes liées aux services qui en découlent, ainsi que des conséquences de ces politiques pour les prix du foncier. L'intuition est que les entreprises et les ménages qui migreront seront en concurrence pour obtenir des lieux d'établissement dans les juridictions concernées, et que ces lieux seront attribués aux plus offrants. Ce processus concurrentiel intègre la valeur des services publics dans les prix du foncier dans les différentes juridictions (Scotchmer, 1994). Si les coûts de la prestation de services de transport sont fixes, c'est-à-dire qu'ils ne varient pas en fonction du nombre de résidents dans une juridiction donnée, le seul instrument fiscal à utiliser pour financer ces services doit être l'impôt foncier. Considérons, par exemple, le cas d'une infrastructure routière locale : s'il n'y a pas lieu de prévoir de congestion, et que l'entretien (ordinaire) n'est pas lié au niveau de la demande

(relativement faible), toute autre taxe que l'impôt foncier fausserait le double rôle du prix des terrains, qui consiste à orienter les décisions d'implantation et à affecter l'espace aux ménages et aux entreprises (Brueckner, 1979).

En revanche, si les coûts des politiques des transports sont tributaires du nombre de résidents, auquel cas une augmentation de ce nombre se traduit par une hausse des coûts des services à assurer, les coûts variables devront être couverts moyennant un impôt de capitation (Scotchmer, 1994). Pour élargir l'exemple susmentionné, si une augmentation du nombre d'usagers obligeait à intensifier les travaux d'entretien routier, un impôt de capitation devrait être mis en oeuvre pour éviter qu'un trop grand nombre de résidents n'utilisent l'infrastructure. Si les dépenses d'entretien sont plutôt liées aux distances parcourues, une redevance kilométrique devrait permettre de s'assurer que les usagers n'utilisent pas excessivement l'installation publique, à défaut d'indication des coûts réels de son usage.

Si les services mis en œuvre par suite des politiques des transports entraînent d'autres coûts résultant de l'interaction des usagers, il faudrait également procéder à des ajustements à l'aide d'instruments fiscaux. En cas de congestion sur une route locale, les usagers devraient payer le prix des pertes de temps imputables à la fréquentation accrue de la route, afin que les résidents de la juridiction concernée aient une idée des coûts directs et indirects du service en question.

Les limites à l'analogie avec le marché

Ces arguments qui s'inspirent du modèle de Tiebout ont une longue histoire (Pines, 1991). Les travaux publiés se sont essentiellement attachés à caractériser des équilibres efficients, c'est-à-dire des situations dans lesquelles les entreprises et les ménages ne souhaitent plus aller s'installer ailleurs. Les recherches ont moins porté sur la question de savoir comment les administrations locales parviennent à ces résultats. Cependant, si par exemple un échantillon représentatif de collectivités locales appliquait des politiques qui pourraient être améliorées, pour accroître l'efficacité, il faudrait des administrations volontaristes qui prendraient le risque d'expérimenter des politiques novatrices. L'évaluation comparative des performances de l'échantillon susmentionné ne serait guère instructive. De plus, à moins d'être en mesure de prévoir les décisions des entreprises de se réinstaller ailleurs à cause des politiques mises en oeuvre, les pouvoirs publics locaux ne peuvent pas anticiper la réaction des prix du foncier et, sur la base de ces prix, l'assiette financière de leurs projets.

Un problème, étroitement lié à ce qui précède, concerne la façon de prendre en considération l'électorat local. Les pouvoirs publics locaux répondent-ils aux intérêts politiques de la population locale existante ou anticipent-ils (à juste titre) l'évolution de cette population après des changements de politiques et les déplacements qu'ils auront provoqués ? Tabler sur le principe qui veut que les autorités locales devraient prévoir les évolutions en matière de bien-être, non seulement de la population locale, mais aussi des futurs immigrants (ou des populations d'autres juridictions) est, dans une certaine mesure, en contradiction avec l'idée de « décentralisation ».

L'argumentation de Tiebout concernant la décentralisation repose sur la notion de « concurrence parfaite », qui renvoie aux propriétés d'efficience des marchés parfaits des biens privés. En témoigne l'hypothèse de la modélisation, selon laquelle l'action d'une administration locale a des effets négligeables sur les perspectives économiques qui s'offrent aux résidents d'autres juridictions. Si les juridictions sont « grandes », les améliorations des services publics poussent la population d'autres juridictions à émigrer, dans la mesure où le prix du foncier diminue. Dans ce cas, ces juridictions bénéficient d'un avantage externe. Comme le pouvoir local en place a peu de raisons de tenir compte de ces avantages, le risque d'offre insuffisante de services publics est envisageable. Dès lors que les

politiques des transports s'efforcent de garantir la mobilité des citoyens au moindre coût social, les arguments qui s'appuient sur la notion de « concurrence parfaite » - aux fins de laquelle les coûts des transports et des migrations doivent être nuls ou insignifiants - sont difficilement compatibles. Étant donné que les coûts de la mobilité ne sont pas négligeables, la concurrence entre juridictions serait une variante de la « concurrence spatiale » plutôt que de la « concurrence parfaite ».

Les effets de certains volets importants des politiques des transports ne se font pas uniquement sentir dans les juridictions où ces politiques sont mises en œuvre, et il existe la possibilité que ces politiques soient utilisées pour transférer la charge financière qu'elles représentent vers d'autres juridictions. C'est pourquoi la problématique de l'« exportation fiscale » a fait couler beaucoup d'encre (Arnott et Grieson, 1981 ; Crane, 1990). Néanmoins, comme la justification de la décentralisation repose sur une forte mobilité des citoyens, les tentatives réussies d'exportation des impôts stimuleront l'immigration et feront monter les prix du foncier, ce qui réduira de beaucoup les avantages escomptés du transfert du fardeau fiscal vers des collectivités voisines.

Même si le débat reste cantonné aux services locaux, on ne peut plaider en termes purement économiques en faveur de la décentralisation. Il y a lieu de s'interroger sur la façon d'organiser la politique des transports, afin de prendre en compte le fait que les politiques locales ont des retombées dans les collectivités voisines. Deux solutions fondamentales sont concevables et ont été abordées dans les débats de la Table Ronde. La première consiste à créer une hiérarchie des juridictions dans laquelle les administrations de niveau supérieur rééquilibrent les choses en intégrant les retombées interrégionales, et la seconde à mettre en oeuvre des règles constitutionnelles pour faire en sorte que les administrations de niveau inférieur procèdent à la coordination entre elles. La première démarche est celle que les textes désignent par « fédéralisme budgétaire », et la seconde est appelée « création de mécanismes de coordination ».

2.3. Fédéralisme budgétaire

D'une manière générale, la réflexion sur le « fédéralisme budgétaire » ne juxtapose pas des systèmes décentralisés et centralisés d'élaboration des politiques, mais part du principe qu'il existe une organisation des juridictions à plusieurs niveaux. Selon Oates, l'objectif de la restructuration du secteur public ne saurait se borner à la décentralisation pure et simple : le secteur public comporte plusieurs niveaux dans presque tous les pays, aussi l'essentiel est-il de mettre en adéquation les compétences, ainsi que les instruments budgétaires, avec le niveau approprié d'administration. (Oates, 1999, p. 1120).

Dans le secteur routier, la multiplicité des niveaux hiérarchiques se traduit souvent par un système de classification qui définit les routes comme étant d'intérêt national, régional ou local. Cette distinction est habituellement faite à partir d'une évaluation permettant de déterminer si une route est « principalement » empruntée par des usagers locaux ou régionaux, et dans une « moindre » mesure par des usagers extérieurs. Quand cette délimitation de son usage est précise, on peut éviter que l'offre infrastructurelle soit excessive ou insuffisante grâce à la décentralisation complète de la mise à disposition des infrastructures routières, en assurant la construction, l'entretien et le financement des routes à l'échelon local.

Des catégories analogues sont définies pour les aéroports et les ports. C'est peut-être lorsqu'il s'agit du secteur ferroviaire que les arguments qui s'opposent à la décentralisation sont les plus convaincants. On considère en effet que les coûts de la coordination entre juridictions de l'exploitation des chemins de fer et les économies de réseau l'emportent sur les avantages d'un système ferroviaire décentralisé. Notons toutefois l'exemple de la société nationale des chemins de fer japonais,

subdivisée en six entités régionales pour assurer le transport de voyageurs, qui sont en charge à la fois de l'infrastructure et de l'exploitation. Dans le modèle adopté en France, les régions négocient avec la SNCF des contrats d'exploitation des services.

Dans la pratique, ces catégorisations sont le plus souvent quelque peu arbitraires, parce qu'une bonne partie du trafic sur les routes nationales est en fait régional ou local, et que des usagers extérieurs ou des transporteurs à grande distance empruntent aussi des routes locales ou régionales. Il y aurait même une forme d'« exportation fiscale » entre les différents niveaux des administrations des routes en raison du report de la demande d'un niveau à l'autre résultant de la congestion du réseau (Prud'homme, 2006). La décentralisation des compétences en matière de politique des transports, dont les conséquences aux niveaux juridictionnels supérieurs sont effectivement considérables, aboutit généralement à une fourniture insuffisante de services.

Le problème des retombées interjuridictionnelles ne se limite pas au niveau régional ou local. Le document de référence de Sikow-Magny (2006) sur le principe de subsidiarité et la coordination des politiques des transports au sein de l'Union Européenne ouvre le débat sur les conséquences internationales des politiques nationales des transports, notamment en ce qui concerne la mise à disposition des infrastructures de transport et les politiques de tarification des services infrastructurels.

Plus précisément, les politiques nationales en matière d'infrastructures ont besoin d'un soutien compte tenu des avantages dont profitent les autres pays. Même pendant la phase de planification des politiques en ce domaine, une définition coordonnée des projets doit permettre d'éviter une distorsion défavorable à la demande internationale de transport et contribuer à répertorier les projets d'intérêt commun qui transcendent les frontières nationales.

De plus, la promotion des systèmes de tarification de l'usage des infrastructures de transport fait craindre que des motivations budgétaires prédominent lors de conception des régimes nationaux de tarification, ce qui entraînerait une sous-utilisation des infrastructures en général, et des effets négatifs sur la circulation de marchandises comparables à des obstacles aux échanges relevant des politiques commerciales. Des effets particulièrement distorsifs à cet égard conduiraient à se servir de la tarification pour exercer une discrimination à l'encontre des usagers étrangers, ce qui transformerait un instrument destiné à améliorer la structure fiscale et l'efficience de la fourniture de services infrastructurels en un moyen d'« exportation » fiscale.

Fiscalité

A la problématique de l'attribution des compétences aux différents niveaux juridictionnels est lié un débat sur la façon dont ces derniers devraient utiliser leurs ressources fiscales pour financer leurs activités. En écho à la polémique sur la fiscalité dans des conditions de libre mobilité, les ouvrages sur le problème de l'« attribution des prérogatives fiscales » (McLure, 1983) différencient en fonction de la mobilité des résidents les instruments fiscaux préconisés pour les divers niveaux d'un système hiérarchique de juridictions. On entend fondamentalement par « mobilité » la possibilité pour les contribuables de renoncer à « acheter » des biens taxés lorsqu'il s'agit de services publics. Comme les politiques des transports s'inscrivent dans un contexte géographique, ces distorsions prendraient la forme d'inefficiences territoriales, car les citoyens auraient tendance à migrer vers les juridictions proposant un traitement fiscal plus favorable. Aux niveaux d'administration décentralisés, il conviendrait donc d'éviter de taxer des entités très mobiles (produits finals, capital ou ménages mobiles). Plus précisément, aux niveaux juridictionnels inférieurs, les entités mobiles devraient être soumises à une imposition en fonction des avantages de contrepartie, et les écarts d'impôt traduiraient les différences de volume ou de qualité des services publics, notamment des transports.

Un exemple concret de réforme allant dans le sens de ces recommandations est le remplacement du financement des infrastructures sur la fiscalité générale par la perception de redevances d'usage. Ce sont plutôt les niveaux juridictionnels plus élevés, dont la base d'imposition est moins mobile, qui devraient recourir à des taxes sans contrepartie. Or, dans les faits, ces dernières sont prélevées par tous les niveaux d'administration. Les distorsions qui découlent des impôts sans contrepartie ont été analysées dans un cadre fiscal optimal (Gordon, 1983 ; Inman et Rubinfeld, 1996). Les inefficiences sont notamment l'exportation fiscale, les effets externes de congestion et les incidences au niveau d'autres juridictions. La dynamique de ces interactions a beaucoup retenu l'attention ces derniers temps, dans le cadre des propositions visant à harmoniser la fiscalité, afin d'éviter le « nivellement par le bas », c'est-à-dire une course à la baisse des impôts conduisant à une offre insuffisante de services de transports. Au niveau international, ces préoccupations sont apparues en raison de l'érosion prévue, à cause de la mondialisation, de l'assiette de financement par la fiscalité des infrastructures de transport. Des recherches récentes ont révélé que la concurrence fiscale ne réduit pas forcément les activités du secteur public. En effet, la surenchère d'avantages offerts pour attirer les ménages ou les entreprises pourrait bel et bien aboutir à un « nivellement par le haut » (Wilson, 1996).

Subventions budgétaires

Compte tenu de la configuration en réseau de beaucoup d'infrastructures de transport et de la dimension géographique de la concurrence entre juridictions déjà évoquée, la plupart des mesures prises dans le cadre des politiques des transports ont des retombées interjuridictionnelles. La question importante, en matière de politique budgétaire, est donc celle de savoir quels sont les instruments à utiliser aux niveaux supérieurs d'administration pour corriger ces défauts de coordination. Si, par exemple, un projet d'investissement dans une infrastructure locale procure des avantages aux collectivités voisines, des transferts budgétaires émanant d'une juridiction de niveau supérieur devraient contribuer à donner les signaux appropriés pour les choix d'équipement des administrations de niveau inférieur. Ces « subventions d'équilibre », qui peuvent être négatives, sont conçues pour internaliser les effets externes de l'action des pouvoirs publics locaux, à l'instar des taxes pigouviennes utilisées pour limiter les effets externes des comportements individuels. En outre, les subventions budgétaires peuvent viser à corriger des politiques budgétaires locales non conformes aux principes d'une fiscalité locale optimale. Il s'agira, dans nombre de cas, de corrections d'impôts sans contrepartie frappant des entités économiques mobiles (Inman/Rubinfeld, 1996).

En résumé, les mesures qui s'inscrivent dans le cadre des politiques des transports, même si elles servent essentiellement les intérêts des populations locales, ont souvent des effets importants dans d'autres collectivités. Un moyen de corriger ces « défaillances de la décentralisation » consiste à mettre en place un dispositif de subventionnement (positif ou négatif) des collectivités locales, afin de prendre en considération dans les décisions concernant des mesures de politique locale des transports les coûts et les avantages que ces mesures présentent pour d'autres collectivités. S'il n'existe pas de mesures budgétaires pour remédier aux défauts de coordination entre administrations de niveau inférieur, que ce soit en raison d'erreurs stratégiques d'administrations de niveau plus élevé ou faute d'un niveau juridictionnel supérieur, les administrations de niveau inférieur doivent organiser elles-mêmes la coordination entre elles. Il est en général peu probable que la coopération entre juridictions s'instaure en l'absence de mécanismes extérieurs propres à assurer la réciprocité de la coopération dans un contexte non coopératif. On peut alors se demander si des règles constitutionnelles, qu'elles soient décidées par une juridiction supérieure ou auto-imposées, pourraient favoriser la coopération entre collectivités de niveau inférieur. Si tel était le cas, les politiques des transports pourraient être décentralisées, bien qu'elles aient des retombées considérables au niveau le plus bas de la hiérarchie des juridictions.

2.4. Règles pour une coordination entre juridictions organisée par elles-mêmes : la conception du mécanisme

Tout le raisonnement qui précède, visant à évaluer les coûts de la décentralisation qui résultent des interdépendances des juridictions de niveau inférieur, serait dépassé si nous pouvions concevoir des règles qui obligeraient toutes les collectivités locales à tenir compte des effets des politiques locales sur d'autres juridictions. S'il était possible de mettre en place une telle auto-coordination régie par des règles quasi constitutionnelles, il ne serait plus nécessaire que des juridictions de niveau plus élevé assurent la coordination entre les collectivités de niveau inférieur. Toutes les juridictions pourraient, par exemple, convenir de renoncer à mettre en œuvre des politiques des transports qui reporteraient le fardeau budgétaire sur les collectivités voisines, et de se soumettre à des sanctions en cas de non-respect par l'une ou l'autre de cette obligation acceptée par elles.

Un comportement rationnel des autorités locales, ainsi qu'une connaissance parfaite de leurs objectifs, des caractéristiques importantes des économies locales et de la réaction des autorités aux initiatives prises par d'autres administrations locales, permettraient de prévoir le résultat de l'interaction des politiques publiques de l'ensemble des collectivités locales concernées. Ces collectivités pourraient se mettre d'accord sur un résultat jugé optimal de cette interaction, accord qui permettrait d'imposer des restrictions aux initiatives des unes ou des autres pour parvenir au résultat voulu par toutes (se reporter aux introductions de Starrett, 1988 et Laffont/Martimort, 2002). Il n'est peut-être pas surprenant que la plupart des travaux théoriques cherchant à définir ces mécanismes parviennent à des conclusions négatives.

Si les administrations locales ne disposent pas d'informations exhaustives sur les objectifs et les contraintes des autres, l'ensemble de règles de coordination établies d'un commun accord doit offrir aux autorités locales un éventail de possibilités compatibles avec celles des différents décideurs publics. Deux types de mécanismes ont été étudiés à cet égard : l'un s'efforce de définir des règles qui encouragent les partenaires cherchant à se coordonner à divulguer des informations privées, quelles que soient les actions des partenaires (Gibbard, 1973). Les auteurs qui se sont interrogés sur l'existence ou non d'un ensemble de règles de cette nature -- un « mécanisme de révélation directe de l'information » -- ont conclu qu'il n'y en a pas. Divers auteurs ont montré qu'avec un nombre fini de partenaires en quête de coordination, il faudrait un planificateur extérieur aux pouvoirs dictatoriaux pour appliquer un tel mécanisme (Dasgupta/Hammond/Maskin, 1979).

Si les règles de coordination devaient également prendre en considération les réactions des administrations locales aux annonces et aux initiatives des autorités des autres juridictions, les immenses besoins en matière de collecte et de traitement d'information des partenaires visant la coordination seraient plus grands encore. Chaque partenaire devrait révéler en toute loyauté, non seulement ses propres paramètres de décision, mais aussi les idées qu'il se fait de ceux des autres administrations locales (Maskin, 1999). Pour résumer, il y a peu de chances, semble-t-il, de trouver et de pouvoir appliquer aisément des règles de coordination auto-organisée des collectivités locales.

3. L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation de la politique des transports, à l'instar de celle des autres politiques publiques, ne trouve cependant pas sa justification sur les seules bases économiques passées en revue jusqu'ici. La Table Ronde a exposé les arguments politiques favorables à la décentralisation, dont certains vont de pair avec les arguments économiques. Ce thème est présenté dans le document de référence d'Ivan Barankay (2006).

L'argumentation en faveur de la décentralisation – qui table sur un impact géographique limité des politiques locales et/ou sur un effet d'attraction caractérisant l'offre de services publics – associait explicitement, et parfois implicitement, des déclarations sur les caractéristiques des biens publics et les bienfaits de la réduction du rôle de l'État. La métaphore assimilant une administration locale à un gestionnaire de club fait penser à des analogies avec la théorie de l'entreprise qui ne prennent pas en considération un processus politique particulier, dont les mécanismes diffèrent de ceux du marché. Brennan et Buchanan (2002), par exemple, adoptent l'hypothèse du Léviathan, selon laquelle tous les Gouvernements cherchent à maximiser à leur avantage l'excédent de recettes fiscales par rapport aux dépenses consacrées aux biens publics. La mobilité des contribuables et des usagers auxquels s'adressent les politiques publiques met un frein aux décideurs publics qui chercheraient à œuvrer pour leur intérêt personnel : l'usage abusif de leur pouvoir fiscal à des fins personnelles est contrecarré par les « décisions de consommation » de biens publics ou par la migration des résidents vers d'autres collectivités, en réaction aux disparités existantes ou nouvelles des valeurs foncières, qui transposent en capitalisation les différences de qualité des politiques publiques.

L'attribution des missions aux différentes strates hiérarchiques était fondée sur le « théorème de la décentralisation » (Oates, 1972), formulé dans la proposition suivante : *lorsque la mise à disposition centralisée d'un bien [public local] ne permet pas d'économies de coûts, ni ne produit d'externalités interjuridictionnelles, le niveau de bien-être sera toujours aussi élevé (et généralement plus élevé) si des niveaux de consommation efficients au sens de Pareto sont offerts dans chaque juridiction que si la consommation est maintenue à un niveau uniforme dans toutes les juridictions* (*ibid*. p. 54).

Ce qui pendant longtemps a peu retenu l'attention est le fait que *la présomption en faveur du financement décentralisé repose simplement sur l'hypothèse selon laquelle la mise à disposition centralisée entraînera une production de niveau uniforme dans toutes les juridictions. Dans un contexte où l'information serait parfaite, un planificateur central bienveillant pourrait, à l'évidence, stipuler les niveaux de production locale différenciés qui maximisent le bien-être social global ; la décentralisation budgétaire ne serait alors pas nécessaire*…(Oates, 1999, p. 1123).

Faute de connaître les coûts d'acquisition et de traitement de l'information, ou d'analyser explicitement les limites de la responsabilité des décideurs publics -- deux aspects qui n'étaient pas abordés dans les textes antérieurs sur la décentralisation --, on ne discernait pas bien quelles politiques centralisées des transports auraient à pâtir d'une propension à uniformiser les politiques dans toutes les juridictions ou dans les différents contextes socio-économiques. Le *Federal Highway Aid Program* des États-Unis offre un exemple concret de mise en œuvre différenciée des politique des transports par le pouvoir central sous un régime fédéral : les parlementaires réservent les crédits alloués au titre de ce

programme à des projets précis dans leurs propres circonscriptions, ou manipulent la formule prévue pour l'attribution des autres crédits de manière à cibler les dépenses sur certains États privilégiés (Knight, 2002).

Les préoccupations au sujet de l'élaboration décentralisée des politiques ont récemment été reprises dans des textes d'économie politique sans partir de l'hypothèse d'une mise à disposition uniforme des biens publics.

Ce n'est que récemment que des études ont abordé la question de savoir si la décentralisation améliore effectivement ou non les processus de décision politique et pallie les « défaillances politiques » en laissant aux responsables politiques et à d'autres acteurs moins d'occasions de s'approprier une part de l'excédent budgétaire à des fins personnelles (Bardhan/Mookherjee, 2006a, 2006b ; Besley/Coate, 2003 ; Seabright, 1996). Ces auteurs se posent la question clé de la discipline que la décentralisation peut imposer aux représentants publics. Si certains arguments d'ordre politique laissent espérer que la décentralisation servira les intérêts des usagers-contribuables du système de transport, aucun n'est incontestablement favorable à la décentralisation, comme tendaient à le montrer les travaux sur le thème du « domptage du Léviathan ».

Une première source d'ambiguïté vient des différences présentes dans la notion de décentralisation (Vaillancourt/Wigender, 2006), qui concernent le pouvoir législatif des décideurs locaux, la mise en œuvre de la réglementation locale ou les dépenses publiques locales. Une deuxième source d'ambiguïté est l'autonomie financière, c'est-à-dire le droit de fixer et de prélever des impôts, d'emprunter sur les marchés financiers et de bénéficier de subventions budgétaires, ainsi que la compétence pour affecter des dépenses aux services locaux. Troisièmement, des ambiguïtés ressortent des différentes conceptions de l'indépendance des processus décisionnels locaux, selon que les responsables publics locaux soient élus par les résidents de la collectivité ou nommés par un niveau d'administration supérieur.

Même si l'on analyse les effets de la décentralisation au niveau macropolitique, il ne s'en dégage aucune conclusion indiscutable : Quian et Weingast (1997) et Jin, Quian et Weingast (2005) affirment que la décentralisation est un facteur important qui a contribué à la croissance économique rapide en Chine depuis le début des années 80, tandis que Blanchard et Shleifer (2001) considèrent que les administrations locales sont responsables du ralentissement de la croissance en Russie (voir également Sonin, 2003).

Le débat théorique à propos des effets de la décentralisation sur la prise de décisions politiques confirme l'idée que sa force disciplinante dépend peut-être beaucoup du contexte dans lequel elle s'inscrit. En particulier, certains ont affirmé que le bilan entre une plus grande responsabilité des décideurs publics locaux et les coûts de la coordination entre juridictions de niveau inférieur est déterminant pour décider si la décentralisation est politiquement souhaitable ou non. Seabright (1996) souligne que le principal inconvénient de la centralisation tient au fait que les décideurs ne sont pas comptables de leurs actes devant la population. A l'échelon local, la pression démocratique oblige les responsables politiques à rendre des comptes au public, s'ils veulent être réélus. Le niveau local d'administration est jugé plus proche des citoyens que le niveau central. En effet, les citoyens locaux sont à même de tirer des conclusions fiables sur la compétence et l'efficacité des responsables politiques locaux en observant leur comportement et la situation dans la collectivité. Ils peuvent également manifester leur mécontentement face aux résultats de l'action de ces responsables en refusant de les réélire. Étant donné que le contenu des données d'évaluation ne pourrait pas faire l'objet d'un contrat entre l'administration centrale et les fonctionnaires locaux, les citoyens locaux ne peuvent pas faire valoir leurs constatations en tant que preuves matérielles devant les tribunaux ni les

soumettre à des organismes de surveillance. Par conséquent, la décentralisation est considérée comme un mécanisme mieux adapté pour s'assurer que les responsables publics soient obligés de rendre des comptes sur leur action.

L'électorat local a également la possibilité d'exercer un contrôle sur la manière de répondre aux attentes locales, lorsque le corps législatif central se compose de représentants élus au niveau local. La prise en compte des intérêts locaux dans l'élaboration des politiques au niveau central dépend du résultat des élections locales et du comportement des représentants au sein de l'organe législatif central (Besley/Coate, 2003).

Les membres du corps législatif peuvent adopter deux types de comportements : la coalition gagnante minimale décide de la fourniture de services publics au niveau local, ou bien l'assemblée maximise la somme des surplus de tous ses membres. Dans le premier cas de figure, deux problèmes d'affectation s'ensuivent : d'une part, la coalition gagnante minimale peut user de son pouvoir pour orienter les dépenses et privilégier les circonscriptions de ses propres représentants et, d'autre part, la population locale ne connaît pas d'avance avec certitude la composition de cette coalition.

Dans le cas où le corps législatif maximise la somme des surplus, il se pose un problème de comportement opportuniste du fait que les coûts sont partagés par tous, étant donné que sont stratégiquement favorisés les candidats locaux qui marquent une préférence pour une offre importante de services, par exemple une forte préférence pour les investissements lourds en infrastructures de transport au niveau local. Tous ces problèmes d'affectation affaiblissent la justification de l'élaboration centralisée des politiques. Les inconvénients ne sont cependant pas imputables à un manque de responsabilité, car les représentants locaux se font parfaitement l'écho des intérêts des populations locales devant l'organe législatif central. L'avantage d'une élaboration centralisée des politiques est une meilleure coordination des retombées interjuridictionnelles

Cette coordination revêt une importance décisive pour l'analyse de Lockwood (2002). Les travaux de l'organe législatif central sont considérés comme un processus de négociation entre les représentants locaux, dont l'issue dépend de façon cruciale de la nature et de l'ampleur des retombées interjuridictionnelles.

Les résultats sont moins favorables, si l'analyse politique prend également en considération l'influence éventuelle de certains groupes de pression locaux. L'étude de cette influence a été menée sur les politiques dans le domaine réglementaire (Laffont/Pouyet, 2003) et dans celui des infrastructures (Bardhan/Mookherjee, 2006a). Une analyse de la réglementation décentralisée révèle qu'en l'absence d'influences distorsives se manifestant dans le processus politique, un régulateur central permet que les usagers du système de transport bénéficient de services plus efficaces. La réglementation décentralisée comporte en revanche le risque que la concurrence entre régulateurs ne débouche sur une réglementation insuffisante : les prestataires de services de transport ou d'infrastructure monopolistiques engrangent des rentes importantes, parce qu'il n'y a pas de coordination entre les régulateurs. En cas de capture des régulateurs, les résultats ne sont pas les mêmes : la concurrence entre régulateurs dans un système décentralisé réduit alors le pouvoir discrétionnaire de chacun, aboutit à une réglementation plus poussée et accroît les avantages pour les usagers des services du secteur des transports.

Jusqu'à une date récente, la possibilité de disfonctionnement du processus démocratique local a très peu retenu l'attention, bien que ce problème soit étudié depuis longtemps en philosophie politique (Bardhan/Mookherjee, 2000). On estime que plus le niveau d'administration est bas, plus les groupes d'intérêts et les minorités moins protégées peuvent circonvenir les responsables politiques. Si la possibilité de concurrence politique est faible aux élections locales, des personnalités obéissant aux

pressions de certains groupes d'intérêts peuvent mettre en oeuvre des politiques des transports qui laissent à désirer sans risquer de perdre leur situation. Dans ce cas, la décentralisation peut amoindrir la responsabilité des élus devant la population. Bardhan et Mookherjee (2006a) analysent cette éventualité, en comparant la prestation de services confiée à un appareil administratif à celle dévolue à des autorités locales. Dans le premier cas, le problème de la responsabilité se pose, parce que les décideurs publics qui nomment les fonctionnaires ne sont pas en mesure d'exercer une surveillance parfaite de l'action de ces derniers. Cette impossibilité tient au fait que la réalisation d'audits de la prestation effective de services dans les collectivités locales est très coûteuse pour les administrations centrales. Les fonctionnaires peuvent donc s'approprier des rentes qui devraient revenir aux usagers des services publics. C'est pourquoi la centralisation des politiques publiques finit par différencier les services selon les groupes d'usagers, les disparités témoignant du poids plus ou moins grand des groupes de pression.

Par contre, la décentralisation délègue aux autorités locales des droits de contrôle, outre le fait que les décideurs publics locaux doivent se présenter aux élections locales. Les différentes demandes des citoyens étant fonction de leur richesse, l'effet d'un passage de la centralisation à la décentralisation dépend du mécanisme de financement des services fournis par les collectivités locales.

Les résultats de l'analyse font ressortir que, si l'on tient compte du processus de décision politique, les administrations locales n'adoptent généralement pas les instruments fiscaux préconisés dans l'analyse de l'attribution des prérogatives fiscales évoquée plus haut. Les résultats obtenus concernent trois archétypes de financement :

- les administrations locales jouissent d'une autonomie budgétaire totale pour gérer les dépenses de la collectivité, y compris de prérogatives fiscales illimitées ;
- les administrations locales ne sont habilitées à prélever que des droits ou redevances d'usage, qui s'apparentent à l'« imposition en fonction des avantages de contrepartie » dont il est question dans les textes sur le fédéralisme budgétaire ;
- les administrations locales n'ont pas compétence pour lever des fonds et sont totalement tributaires de subventions budgétaires versées par des juridictions de niveau supérieur.

Le premier modèle de financement des politiques locales des transports permet aux usagers dont la demande est relativement forte d'user de leur influence politique pour s'assurer d'une surabondance de services. La grande influence politique repose sur la possibilité de profiter des impôts acquittés par les usagers dont la demande est relativement faible. C'est ainsi qu'une offre importante de services est obtenue au prix d'un creusement des inégalités au sein de la collectivité. L'effet régressif du passage à un régime décentralisé est d'autant plus puissant que la possibilité de circonvenir les décideurs politiques est grande. Par conséquent, l'effet global est mitigé et subordonné aux conséquences distorsives du processus politique.

Lorsque les administrations locales ne peuvent financer les services qu'au moyen de redevances d'usage, les possibilités de transferts régressifs sont moindres. En conséquence, le niveau des services est inférieur. Tant sous l'angle de l'efficience que sous celui de l'équité, le résultat est donc meilleur que dans le cas de l'autonomie budgétaire des collectivités locales. La supériorité de ce modèle d'autonomie budgétaire limitée est sans rapport avec l'influence politique plus ou moins grande des usagers dont émane une demande plus forte ou plus faible de services locaux. Néanmoins, tous les gains de revenu découlant de l'amélioration de l'offre de services publics imputable au passage de politiques centralisées à des politiques décentralisées reviennent à la catégorie d'usagers dont la demande est importante.

Dans le cas de figure où les dépenses locales sont financées par des subventions budgétaires allouées par des juridictions de niveau supérieur, les mesures de contrôle que ces dernières prendront imposeront des restrictions sévères à l'utilisation des ressources ainsi transférées. Ces mesures viseront à empêcher les autorités locales de faire de fausses déclarations concernant leurs demandes et leurs ressources propres, ou de servir les intérêts de certains groupes de pression locaux. Dans ces conditions, on constate deux désavantages par rapport au modèle de la totale autonomie budgétaire et à celui du financement provenant uniquement des redevances d'usage :

- les contraintes inhérentes aux relations entre les niveaux central et local ont pour effet de limiter les subventions et de les rendre inélastiques aux variations des besoins locaux ;
- les contraintes financières que fait peser un régime de subventions budgétaires sur les administrations locales se traduiront finalement par un niveau des services inférieur à celui que permettent d'assurer l'autofinancement ou la perception de redevances d'usage.

Est ainsi écarté l'excès de l'offre auquel conduit le modèle d'autonomie budgétaire, et la fourniture de services est en outre plus équitable, dès lors que les usagers à forte demande ne sont pas privilégiés. Mais il n'est pas possible de tirer de conclusion générale sur la solution qui serait la meilleure en termes de bien-être.

En résumé, les mécanismes politiques pourraient avoir une grande influence sur les effets de la décentralisation des politiques des transports. La décentralisation n'aboutit pas nécessairement à une réduction des distorsions résultant du processus décisionnel. La réponse quant à la justification ou non des attentes générales concernant une responsabilisation accrue des décideurs politiques au niveau local dépend des occasions qu'auront les groupes de pression locaux d'influencer l'issue du processus décisionnel. Si ces groupes peuvent exercer une mainmise sur les responsables politiques locaux, la décentralisation risque de se solder par une perte nette de bien-être, même en l'absence de retombées interrégionales, sans parler des avantages en matière de coordination que procure une politique centralisée des transports.

Le débat montre également que les études empiriques d'évaluation comparative des politiques centralisées et décentralisées des transports peuvent facilement induire en erreur. Estache et Sinha (1995), par exemple, étudiant un échantillon de 20 pays sur la période 1970-1992, ont constaté qu'une plus grande autonomie budgétaire locale améliorait l'offre de services publics. Ce résultat est conforme à celui de l'analyse de l'économie politique des politiques publiques locales. Toutefois, comme le révèle également l'analyse, l'amélioration du niveau de service peut être liée à la discrimination exercée à l'encontre de certains groupes d'usagers, ce qui suppose un recul du bien-être. Le contexte local détermine de façon décisive les gains de bien-être à attendre de la décentralisation des politiques des transports, surtout compte tenu des importantes retombées interjuridictionnelles de certaines mesures dans ce domaine.

4. CONCLUSION

Alors que de nombreux pays membres déploient des efforts de décentralisation, la Table Ronde a examiné les avantages et les inconvénients de celle des politiques des transports. Les arguments avancés relevaient des dimensions économique et politique. Les arguments d'ordre économique en

faveur de la décentralisation commencent par s'interroger sur l'importance concrète des politiques publiques, et de la politique des transports en particulier, pour répondre aux besoins de toute la population au niveau de l'État-nation. La critique de la démarche classique d'affectation des ressources publiques qui y est associée vise souvent à attribuer au secteur public en général un rôle économique moins important.

- Un premier argument en faveur de la décentralisation s'appuie sur le fait que certains services publics et installations publiques peuvent être sujets à congestion. Les biens et les services qui remplissent les conditions requises pour être considérés comme des biens publics, lorsque la demande les concernant est faible, peuvent être fournis à l'échelon local comme des biens quasi privés. La concurrence entre fournisseurs, qui découle de la décentralisation, devrait réduire les coûts de ces services et en améliorer la qualité. Cet argument revêt une importance particulière lorsqu'il s'applique à des installations d'infrastructures de transport exclusivement destinées à répondre aux besoins de la population locale.
- La portée des avantages que procure la politique des transports étant géographiquement circonscrite, de meilleures prestations de services de transports locaux dans une localité donnée peuvent pousser des entreprises et des résidents à s'y installer. Si la mobilité des ménages et des entreprises est suffisamment grande (et que le découpage territorial ne change pas), l'attrait des collectivités se répercutera sur les prix du foncier, sous l'effet des politiques publiques locales des transports (entre autres). La taxation de la plus-value foncière constitue donc un mécanisme d'imposition des avantages obtenus. De là l'analogie avec le marché privé, qui assimile les collectivités à des « entreprises » en concurrence et les rentes ou taxes foncières à des recettes provenant de la fourniture de services publics.
- En raison de la configuration en réseau des infrastructures de transport et des économies de réseau inhérentes aux activités du secteur, de nombreux éléments de la politique des transports n'auront pas seulement des effets sur la population locale. Par exemple, les retombées interjuridictionnelles qui se produisent lorsque des infrastructures de transport sont créées dans une juridiction et utilisées par des usagers d'autres juridictions appellent une fiscalité et des subventions qui serviront de moyen de paiement des avantages qui transcendent ainsi les limites territoriales. L'organisation de ces paiements nécessite une hiérarchie d'institutions budgétaires ou, plus généralement, de juridictions.

L'argumentation en faveur de la décentralisation se fonde largement sur les « défaillances politiques » à prévoir, lorsque des fonctionnaires ou des décideurs publics peuvent satisfaire leurs intérêts personnels au détriment du citoyen-contribuable. La décentralisation et la concurrence entre juridictions ont été envisagées pour contrer ces abus de pouvoir politique. De plus, une bonne part de la polémique sur la décentralisation était inspirée de l'idée que des politiques centralisées des transports n'étaient pas adaptées pour répondre aux attentes locales.

Les causes qui pourraient expliquer cette impossibilité n'ont été étudiées que récemment.

- Dans une démocratie où les circonscriptions sont représentées dans un parlement central, les coalitions gagnantes minimales pourraient exercer une discrimination à l'encontre des juridictions appartenant à la minorité. En outre, des élections locales peuvent sanctionner des résultats observés localement et l'évaluation des politiques locales des transports, mais les tribunaux ne peuvent pas réprimer, ou alors moins efficacement, les actes commis par des fonctionnaires représentant les autorités centrales des transports à l'échelon local. Dans ces situations, la décentralisation réduit le risque de « défaillances politiques ».

- En revanche, on ne peut pas prouver en général que la politique des transports soit plus ou moins vulnérable aux pressions à l'échelon local. Les populations locales étant hétérogènes, des compétences budgétaires illimitées au niveau local pourraient donner lieu à une offre excessive de services de transport, entre autres, ou à des services qui privilégient certaines catégories d'usagers, avec un niveau élevé de service et une répartition inégale de la charge financière, d'où des effets ambigus en termes de bien-être.

Pour éviter ce résultat, on pourrait financer les services locaux en recourant uniquement à des redevances d'usage ou en appliquant une stricte « imposition en fonction des avantages de contrepartie ». La dépendance des administrations locales à l'égard des subventions budgétaires versées par des juridictions de niveau supérieur produit des effets ambigus.

Dans l'ensemble, les politiques des transports devraient être décentralisées lorsqu'elles sont essentiellement destinées à répondre aux besoins de la population locale. Des volets importants des politiques des transports s'adressent à toutes les juridictions et entraînent une coordination très coûteuse lorsqu'ils sont dévolus au niveau local. Ces coûts de coordination devraient être contrebalancés en renforçant l'obligation de rendre des comptes faite aux décideurs publics locaux. Ce sont seulement les différentes collectivités qui peuvent apporter des réponses empiriques à la question de savoir jusqu'à quel point les administrations locales pourraient obéir aux pressions exercées par des groupes d'intérêts et dans quelle mesure ce phénomène risque de réduire les avantages de la décentralisation.

BIBLIOGRAPHIE

Arnott, R., et R. E. Grieson (1981). Optimal fiscal policy for a state and local government. *Journal of Urban Economics* 9: 23-48.

Barankay, I. (2006). Économie politique de la décentralisation. In : Centre conjoint OCDE-CEMT de recherche sur les transports (Dir. de publ.), *Table Ronde 131, Le transport et la décentralisation*. Paris.

Bardhan, P., et D. Mookherjee (2000). Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review* 90: 135-139.

— (2006a). Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *Economic Journal* 116: 101-127.

— (2006b). Decentralization, corruption and government accountability: an overview. In S. Rose-Ackerman (Dir. de publ.), *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham.

Besley, T., et S. Coate (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of Public Economics* 87: 2611-37.

Blanchard, O., et A. Shleifer (2001). Federalism with and without political centralization. *IMF Staff Papers* 48: 171-179.

Brueckner, J. K. (1979). Property values, local public expenditures and economic efficiency. *Journal of Public Economics* 11: 223-245.

Buchanan, J. M. (1965). An economic theory of clubs. *Economica* 33: 1-14.

Crane, R. (1990). Price specification and the demand for public goods. *Journal of Public Economics* 43: 93-106.

Dasgupta, P., P. Hammond, et E. Maskin (1979). The implementation of social choice rules: some general results on incentive compatibility. *Review of Economic Studies* 46: 185-216.

Gibbard, A. (1973). Manipulation of voting schemes: a general result. *Econometrica* 41: 587-601.

Gordon, R. (1983). An optimal tax approach to fiscal federalism. *Quarterly Journal of Economics* 97: 567-586.

Inman, R. P., et D. L. Rubinfeld (1996). Designing tax policy in federalist economies: An overview. *Journal of Public Economics* 60: 307-334.

Jin, H., Y. Quian, et B. Weingast (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: federalism, Chinese style. *Journal of Public Economics* 9/10: 1719-1742.

Knight, B. (2002). Endogenous federal grants and crowd-out of state government spending: theory and evidence from the Federal Highway Aid Program. *American Economic Review* 92: 71-92.

Kopp, A. (2005). Fairness, efficiency and the simultaneity of pricing and infrastructure capacity choice. *European Transport/Trasporti Europei* 31: 15-27.

Laffont, J.-J., et D. Martimort (2002). *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*. Princeton.

Laffont, J.-J., et J. Pouyet (2003). The subsidiarity bias in regulation. *Journal of Public Economics* 88: 255-283.

Lookwood, B. (2002). Distributive politics and the benefits of decentralization. *Review of Economic Studies* 69: 313-338.

Maskin, E. (1999). Nash equilibrium and welfare optimality. *Review of Economic Studies*: 23-38.

McLure, C. E. Jr. (1983). *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.

Pauly, M. V. (1970a). Optimality, "public" goods, and local governments: a general theoretical analysis. *Journal for Political economy* 78: 572-585.

— (1970b). Cores and clubs. *Public Choice* 9: 53-65.

Pines, D. (1991). Tiebout without politics. *Regional Science and Urban Economics* 21: 469-489.

Prud'homme, R. (2006), Taxation, financement et les transferts de responsabilité dans le secteur des transports. In : Centre conjoint OCDE-CEMT de recherche sur les transports (Dir. de publ.), *Table Ronde 131, Le transport et la décentralisation*, Paris.

Quian, Y., et B. Weingast (1997). Federalism as a commitment t preserving market incentives. *Journal of economic Prespectives* 11: 83-92.

Scotchmer, S. (1985). Two-tier pricing of shared facilities in a free-entry equilibrium. *Rand Journal of Economics* (456-472).

Scotchmer, S. (1994). Public goods and the invisible hand. In J. M. Quigley, et E. Smolensky (Dir. de publ.), *Modern Public Finance*. Cambridge, Mass.

Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review* 40: 61-89.

Sikow-Magny, C. (2006). Subsidiarité et coordination des politiques de transport au sein de l'Union Européenne. *Le transport et la décentralisation*. Paris.

Sonin, K. (2003). Provincial protectionism. CEPR Discussion Paper 3973. Londres.

Starrett, D. A. (1988). *Foundations of Public Economics*. Cambridge, Mass.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy* 64: 416-424.

Vaillancourt, F. et P. Wingender (2006), Décentralisation, compétition-émulation et efficacité : leçons du et pour le secteur des transports. In : Centre conjoint OCDE-CEMT de recherche sur les transports (Dir. de publ.), *Table Ronde 131, Le transport et la décentralisation*. Paris.

Wilson, J. D. (1996). Capital mobility and environmental standards: Is there a theoretical basis for a race to the bottom? In J. Bhagwati, et R. Hudec (Dir. de publ.), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* Cambridge, Mass.

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORTS INTRODUCTIFS

Décentralisation, compétition-émulation entre Gouvernements et efficacité : Leçons du et pour le secteur des transports - par F. VAILLANCOURT/P. WINGENDER (Canada) 7

Introduction 11
1. Décentralisation 11
2. Transport et décentralisation : Dépenses, réglementation et recettes 18
3. Effets de la décentralisation sur l'efficacité 28
Conclusion 34

Taxation, financement et les transferts de responsabilité dans le secteur des transports - par R. PRUD'HOMME (France) 45

1. Introduction 49
2. Le débat sur la décentralisation 50
3. Dégroupage dans les transports 53
4. Décentralisation des taxes liées au transport 61
5. Conclusion 67

Subsidiarité et coordination des politiques de transport au sein de l'Union Européenne - par C. SIKOW-MAGNY (Belgique) 71

1. Introduction 75
2. Politiques d'investissements et de tarification et subsidiarité 76
3. Approche méthodologique 78
4. Résultats empiriques du cinquième programme cadre de l'Union Européenne 81
5. Réflexion sur les résultats et la subsidiarité 83

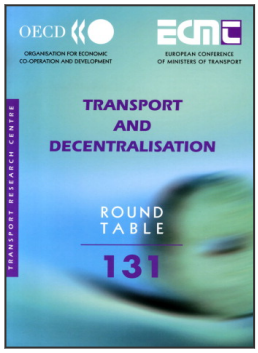
Économie politique de la décentralisation des transports - par I. BARANKAY (Royaume-Uni) 89

Résumé 93
1. Introduction 93
2. Principes théoriques de l'économie politique 95
3. Impact de la décentralisation sur l'efficience de la fourniture des biens publics 100
4. Conclusions et implications politiques 111

SYNTHÈSE DE LA DISCUSSION

(Débats de la Table Ronde sur les rapports) 117

LISTE DES PARTICIPANTS..... 143



Extrait de :

Transport and Decentralisation

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/9789282113431-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Kopp, Andreas (2007), « Synthèse de la discussion », dans Conférence Européenne des Ministres des Transports, *Transport and Decentralisation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789282113455-6-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.