



HAL
open science

Concurrence fiscale et efficacité de la délégation de service public

Frédéric Chabellard

► **To cite this version:**

Frédéric Chabellard. Concurrence fiscale et efficacité de la délégation de service public. Ingénieries eau-agriculture-territoires, 2004, 38, p. 61 - p. 71. hal-00473933

HAL Id: hal-00473933

<https://hal.science/hal-00473933>

Submitted on 16 Apr 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Concurrence fiscale et efficacité de la délégation de service public

Frédéric Chabellard

La délégation de certains services publics par les collectivités territoriales à des partenaires privés est susceptible de conduire à des comportements opportunistes pouvant mettre en cause la pérennité des services ou mettre en jeu leur coût final pour la collectivité. Dans cet article, l'auteur propose une analyse théorique de ces comportements et des capacités des collectivités à les surmonter, puis il explique pourquoi il pense qu'un niveau « optimal » de concurrence fiscale maîtrisée reste souhaitable.

L'affectation d'une responsabilité de mission à une collectivité n'implique pas que celle-ci s'en acquitte directement. Elle dispose en effet, selon la nature de la mission, de la possibilité de déléguer à une structure publique (intercommunale) ou à une entité privée. Il s'agit dans ce dernier cas d'entreprises privées, d'associations ou de sociétés d'économie mixte locale¹.

Cet article se concentre sur ces partenaires privés (PP) des collectivités, qui ont constitué un levier souvent décisif pour le développement des territoires (Chatrie et Uhaldeborde, 1995).

Ainsi des partenaires privés sont-ils aujourd'hui impliqués dans des projets concernant de nombreux domaines d'intervention des collectivités : réseaux (énergie, eau, déchets), transports, immobilier, environnement, développement économique local et aménagement du territoire.

La délégation de service public, un outil de gestion ?

Plusieurs raisons expliquent que la délégation de service public se soit imposée comme moyen de gestion des services publics locaux². Cela permet tout d'abord aux collectivités de bénéficier de la compétence technique des PP. En outre, un projet commun autorise, selon le type de contrat de délégation, un partage des risques liés aux investissements nécessaires à l'exploitation d'une activité. La délégation permet également à la collectivité, en particulier avec la création d'une société d'économie mixte, de s'affranchir du cadre contraignant du droit public et, par suite, de bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre quant au mode d'exploitation des services publics locaux. Enfin, la délégation au secteur privé de la gestion des services publics permet de débudgétiser certaines dépenses de fonctionnement et/ou d'investissement.

1. Le capital des sociétés d'économie mixte est majoritairement détenu par une ou plusieurs collectivités. Néanmoins, elles opèrent dans le cadre du droit privé.
2. Toutes les missions de service public à la charge des collectivités ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation. Par exemple, la police administrative ou la surveillance des cantines scolaires sont obligatoirement gérées directement par la commune. La délégation de service public est traditionnellement utilisée dans le domaine des services publics industriels et commerciaux (eau, assainissement, chauffage urbain, transports...) et parfois pour certains services publics administratifs locaux (casinos, remontées mécaniques, salles de spectacles, centres de loisirs...).

Les contacts

CATT, Université de Pau et des Pays de l'Adour, avenue du Doyen Poplawski, 64000 Pau

L'apparence d'une situation financière plus saine s'accompagne alors d'un accroissement des risques financiers, en particulier en présence de problème d'agence³. Une collectivité peut en effet se trouver impliquée par les difficultés financières de ses partenaires privés en raison, d'une part, d'engagements explicites, en particulier les garanties d'emprunt accordées et, d'autre part, d'engagements implicites liés aux enjeux sociaux, économiques et politiques d'une continuité des missions déléguées. Nous nous focaliserons ici sur ce dernier cas.

En effet, fondée sur l'idée de partenariat, la délégation de service public à des entités privées n'interdit pas l'apparition de comportements opportunistes et non coopératifs entre délégataires et délégués (Uhaldeborde, 1995). Les fondements de ce type de comportement sont l'asymétrie d'information entre les parties, à l'avantage des délégataires de service public, et l'incomplétude des contrats de délégation. Les contrats sont finalement susceptibles d'être renégociés avec pour conséquence une adaptation des conditions d'exploitation du service (augmentation des tarifs, prise en charge de coûts incombant *a priori* au partenaire privé, subventions directes), et donc un effet pervers sur les incitations *ex ante*. Les délégataires sont moins incités à rechercher la performance puisqu'ils seront soutenus en cas de difficulté. Cette possibilité de renégociation constitue, avec les effets pervers sur les choix de gestion qui y sont associées, un *problème d'incitation*.

De l'incitation à la concurrence fiscale

La concurrence fiscale correspond à une situation dans laquelle la volonté d'attirer les bases fiscales mobiles, en particulier les entreprises privées, conduit les collectivités à déterminer de façon non coopérative leur taux d'imposition, ce qui implique généralement une pression à la baisse de la fiscalité locale⁴. C'est la stratégie du moins-disant fiscal. Analyser les implications

de la concurrence fiscale est un des objectifs de l'économie publique locale. Nous nous situons dans cette perspective ; en particulier, nous proposons d'intégrer le problème d'incitation tel que nous venons de le décrire dans un modèle classique de concurrence fiscale.

Cette démarche apparaît nécessaire aujourd'hui essentiellement parce qu'au-delà de l'importance de la délégation de service public comme mode de gestion des services publics locaux, l'évolution de la fiscalité locale se caractérise aujourd'hui par un « risque institutionnel » (Gilbert et Guengant, 2001). Le produit de la fiscalité locale représente aujourd'hui plus de 50 % des ressources des collectivités, avec un rôle essentiel de la taxe professionnelle. Les inégalités et inefficacités imputées à la possibilité de concurrence fiscale, ont régulièrement engendré des tensions amenant, plutôt qu'à une refonte de la fiscalité locale, à une recentralisation du financement des collectivités à travers les mécanismes d'exonérations et de dégrèvements substituant des transferts aux ressources fiscales. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir quelle forme prendra l'autonomie fiscale des collectivités garantie désormais par l'article 72.2 de la Constitution (suite à la loi du 28 mars 2003).

La pérennité de la taxe professionnelle ne semble plus à l'ordre du jour. Alors que s'engagent les débats sur la réforme (ou la refonte) des finances locales, il est important de comprendre les enjeux de la concurrence fiscale, car il s'agit là de préciser les conséquences, sur l'intérêt général, de l'affectation au niveau local de différents types de taxes. Notre démarche trouve son fondement dans la mise en évidence de la pratique de renégociation des contrats de délégation de service public et dans le fait qu'il s'agit là d'un obstacle à l'efficacité de la gestion déléguée de services publics. Ces points seront tout d'abord précisés. Bien que motivée par ces observations, notre démarche reste purement théorique⁵.

3. Une relation d'agence repose sur un contrat par lequel une (ou plusieurs) personne (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent. On parle de problème d'agence dès lors que l'agent poursuit un objectif propre (différent de celui du principal) et qu'il dispose d'un avantage informationnel lui permettant d'atteindre cet objectif. Il s'agit alors de déterminer comment aligner les incitations de l'agent sur les intérêts du principal.

4. La fiscalité locale n'est la seule « variable stratégique » possible dans un « jeu » de concurrence fiscale. Il peut par exemple s'agir d'infrastructures publiques ou encore de normes sociales ou environnementales.

5. Il est aujourd'hui très difficile de tester empiriquement le résultat du modèle. D'une part, au-delà des difficultés considérables pour recueillir l'information nécessaire sur les renégociations, leur objet et leur issue, le modèle englobe de nombreux paramètres pour lesquels il est difficile de disposer d'une estimation. D'autre part, la concurrence fiscale, si elle est généralement un enjeu de toute discussion sur les institutions (notamment l'intercommunalité) ou sur la réforme des finances locales, reste très difficile à mettre en évidence statistiquement et économétriquement. Il en est de même pour l'estimation de l'ampleur et des conséquences de la réduction de l'offre de bien collectif qu'elle implique.

Il s'agit d'intégrer ce problème d'incitation dans l'analyse économique traditionnelle du phénomène de concurrence fiscale. L'analyse développée par la suite ne s'applique pas à tous types de service délégué. Sont exclues les activités pour lesquelles des contraintes, par exemple sanitaires, interdisent la possibilité d'une perturbation importante du service (eau, assainissement, énergie). La nature des projets de délégation analysés dans le modèle renvoie plutôt aux interventions des collectivités dans la sphère concurrentielle, par exemple aux projets touristiques ou à des équipements culturels. Comme il sera noté dans la présentation des hypothèses du cadre d'analyse, nous pensons qu'au-delà des contraintes imposées par la modélisation, la portée du modèle reste générale : la concurrence fiscale entre collectivités peut avoir comme effet bénéfique de corriger le problème d'incitation au sein du secteur public local.

La délégation de service public, renégociation et efficacité

La notion de délégation

La définition de la délégation de service public est aujourd'hui étroitement liée à un critère financier. La loi MURCEF du 11 décembre 2001, consacrant la jurisprudence, a proposé la définition suivante : « *une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ». La nécessité d'aligner les incitations des entreprises délégataires de service public sur les intérêts de la collectivité délégante justifie ce critère de rémunération.

En effet, la délégation, relation de mandat, se heurte fondamentalement à un problème d'asymétrie d'information entre les parties⁶. Les entreprises disposent d'une meilleure information sur la technologie de production et sur leurs propres structures de coûts. L'exploitation au quotidien du service assure une meilleure information. Également, les efforts réalisés par les managers des entreprises délégataires de service public sont inobservables ou invérifiables par une partie tierce, notamment les tribunaux. C'est en partie la conséquence de l'inadaptation du cadre comptable et des normes de diffusion de l'information. On notera ici que la loi du 8 février 1995 a obligé

les délégataires de service public à produire un rapport annuel incluant les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service. Toutefois, « *la transparence encore insuffisante des comptes de délégation ne permet généralement pas un suivi satisfaisant de la gestion des services délégués au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités* » (Cour des comptes, 2000, p. 739)⁷. Pour cet ensemble de raisons, et de manière à réduire la possibilité de comportements opportunistes, le contrat doit organiser le partage des risques liés à l'exploitation du service entre la collectivité délégante et l'entreprise délégataire. Lier la rémunération de cette dernière au résultat d'exploitation a donc pour objectif de la responsabiliser financièrement.

La portée d'un contrat est cependant limitée par la possibilité de renégociation, résultant notamment de l'incapacité des collectivités à s'engager à long terme et, fondamentalement, du caractère incomplet des contrats de délégation. Le problème est celui de l'incohérence dans le temps du choix optimal d'une collectivité dans sa relation avec une entreprise délégataire. Initialement, il est optimal d'annoncer qu'en cas de difficultés de celle-ci (issues d'une mauvaise gestion), la collectivité n'accordera aucune aide financière, directe ou indirecte. Cela incite alors les managers de l'entreprise délégataire à une gestion rigoureuse (en accord avec les objectifs de la collectivité). Supposons toutefois une mauvaise gestion et l'occurrence de difficultés financières. Il peut alors être préférable de renégocier le contrat et d'intervenir financièrement pour maintenir l'existence, la qualité ou le tarif du service ou préserver des emplois. Mais, dès lors que les managers des entreprises délégataires anticipent les termes de cette renégociation, ils ne sont pas incités à une gestion rigoureuse. L'annonce d'absence d'aide financière n'est pas crédible ; le contrat initial ne joue pas son rôle dans la définition des incitations.

La renégociation des contrats en pratique

Les travaux de la Cour et des chambres régionales des comptes constituent une source privilégiée, sinon unique, pour apprécier la réalité des pratiques d'aides financières *ex post* et de renégociation des contrats impliquant un relâchement de la contrainte budgétaire des délégataires de service public⁸. Par exemple, la Cour des comptes (1991) soulignait la pratique fréquente consistant

6. Voir en particulier Laffont et Tirole (1993).

7. La notion d'économie renvoie aux moyens mis en œuvre. La notion d'efficacité doit être rapprochée de l'idée de rendement (de productivité) ; elle lie donc les moyens mis en œuvre aux réalisations. L'efficacité est une notion capturant la réalisation des objectifs initialement définis.

8. Voir également Joncour et Raymundie pour une analyse critique de la gestion déléguée des services publics. Les auteurs soulignent l'imperfection des contrats et l'insuffisance des contrôles. Ils présentent également différentes évolutions tendant à réduire l'asymétrie d'information entre délégants et délégataires.

9. Cette section et la suivante s'inspirent de Chabellard (2003, chapitre 4). Le modèle s'appuie sur un développement des modèles de Wildasin (1988) et Qian et Roland (1998).

10. Cette hypothèse simplificatrice permet une résolution aisée du modèle, mais n'interdit pas de mettre en évidence les phénomènes économiques sous-jacents. Chabellard (2003, p. 145-147) discute les conséquences d'une asymétrie de taille entre les collectivités.

à ne recouvrer que lentement et partiellement les créances sur les sociétés délégataires, en particulier les sociétés chargées de la gestion de l'eau et de l'assainissement. Toutefois, cela peut relever d'une faiblesse de la maîtrise d'ouvrage plutôt que d'une préoccupation de maintien de l'emploi. De même, à l'occasion de ses rapports annuels, la Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises le refinancement de sociétés d'économie mixte en difficultés, dont les motivations ne peuvent être écartées de la volonté de conserver des emplois à la population locale. Le Foll (1998), à partir de l'étude des lettres des chambres régionales des comptes, présente également plusieurs exemples, ayant trait à des activités touristiques (port de plaisance, terrains de golf...) ou des opérations d'aménagement.

Par ailleurs, les aides financières des collectivités sont mises en évidence dans certaines études thématiques de la Cour des comptes. C'est par exemple le cas des stations de sport d'hiver en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, où la Cour met en avant l'existence d'irrégularités dans le financement des sociétés d'économie mixte locales d'aménagement (Cour des comptes, 2001). Étudiant la gestion des déchets ménagers par les collectivités territoriales, la Cour des comptes (2002) souligne les inefficacités de l'exécution des services et met en avant la pratique des sujétions imprévues, conduisant à la renégociation des contrats. Le rôle de l'asymétrie d'information est déterminant : « *la meilleure connaissance des installations et du contrat par le délégataire lui permet souvent d'obtenir, en cas de difficultés, que le contrat soit modifié ou interprété dans le sens d'un rétablissement de son équilibre financier. À l'inverse, les collectivités arrivent rarement à prouver que ces difficultés résultent, non pas de conditions d'exploitation structurellement déficitaires mettant en péril la capacité de tout opérateur à mener à bien sa mission, mais d'une mauvaise gestion du délégataire lui-même* » (Cour des comptes, 2002, p. 474).

Au total, le critère financier de la définition de la délégation de service public permet de conserver l'apparence d'un risque d'exploitation ; toutefois les clauses de révision et la possibilité d'avenants autorisent à en effacer les conséquences si ce risque vient à se réaliser. Les possibilités de renégociation et le pouvoir de négociation de chacune des parties sont alors essentiels dans la définition des incitations des délégataires de services publics. L'objectif est ici de montrer

que la mobilité de la principale base fiscale des collectivités territoriales implique une contrainte sur leurs choix budgétaires, laquelle est transmise aux délégataires de service public à travers de moindres possibilités de renégociation des contrats. Il s'agit, en d'autres termes, de montrer que la concurrence fiscale affecte l'efficacité de la délégation de service public.

Les bases d'une démarche de modélisation

L'analyse s'appuie sur un modèle formalisé de concurrence fiscale⁹. Les collectivités territoriales se concurrencent, à travers la fiscalité locale, pour attirer le capital physique (privé), seule base fiscale dont elles disposent par hypothèse. La théorie économique distingue essentiellement deux types d'analyse de ce phénomène. La théorie du fédéralisme financier suppose la bienveillance des élus locaux ; leur objectif est de maximiser le bien-être des résidents de la collectivité. Dans ce cas, la concurrence fiscale est inefficace car la stratégie de moins-disant fiscal implique une réduction des recettes fiscales locales et par suite une offre trop réduite de bien collectif (local). L'école des choix publics retient un autre objectif des élus locaux : ils cherchent à maximiser la taille du secteur public (recherche de pouvoir, de prestige, d'avantages). Dans ce cas, la concurrence fiscale peut être bénéfique car elle contraint la possibilité d'une politique fiscale « prédatrice ».

L'originalité de notre démarche est de s'inscrire dans une perspective de fédéralisme financier, où les élus locaux sont supposés bienveillants, et de montrer que la concurrence fiscale peut néanmoins être bénéfique. Ce sera en effet le cas si elle permet de résoudre le problème d'incitation au sein du secteur public local, c'est-à-dire ici d'inciter les managers des entreprises délégataires de service public à adopter une gestion rigoureuse afin de prévenir au mieux l'apparition de difficultés financières. Renvoyant à la section précédente, il s'agit de déterminer comment la concurrence fiscale peut restaurer la crédibilité d'une menace d'absence d'aide financière par la collectivité.

Les hypothèses

Le territoire analysé est supposé constitué d'un nombre fixé de collectivités identiques en tous points¹⁰. Le secteur privé est composé d'entreprises évoluant dans un cadre parfaitement

concurrentiel et utilisant pour leur activité de production à la fois du travail et du capital. Les individus, et donc la main-d'œuvre, sont supposés immobiles, au sens où ils n'émigrent pas d'une collectivité à l'autre. À l'inverse, le capital physique privé est supposé parfaitement mobile (c'est-à-dire pouvant se déplacer sans supporter de coût irrécupérable). L'actionnaire supposé unique investit dans la collectivité pour laquelle le rendement après impôt est le plus élevé. Le retour net sur investissement est le même à l'équilibre dans toutes les collectivités. Le capital étant rémunéré, la rémunération du travail épuise la valeur ajoutée.

Les entreprises en charge de services publics délégués sont prises en compte à travers l'existence de « projets » de délégation de service public (DSP) (tableau 1). Chacun est intrinsèquement efficace ou inefficace. Un projet efficace est achevé après une période. Il engendre un rendement pour la collectivité et un gain pour le manager/employé du projet B_e . Un projet inefficace, à l'inverse, n'est pas achevé après une première période. Un financement additionnel est indispensable à son achèvement à la période suivante ; c'est l'idée de difficultés financières. Le choix de la collectivité territoriale est donc de le refinancer avec un rendement pour la collectivité et un gain pour le manager/employé B_i . L'absence de refinancement implique l'interruption du projet ; à la fois le gain pour le manager et pour le rendement pour la collectivité sont nuls. L'idée d'interruption du projet ne doit pas être interprétée trop littéralement. Il s'agit d'une « forme réduite » permettant de modéliser dans un cadre standard les enjeux de la renégociation. L'idée est que

l'absence d'aide financière de la collectivité en cas de difficultés financières est l'issue la plus défavorable pour les deux parties. En pratique, l'entreprise délégataire peut alors être amenée à un plan d'ajustement tardif et d'autant plus coûteux. Il peut se traduire par exemple par une réduction de l'emploi, affectant le bien-être des résidents de la collectivité.

Toutefois, avant l'apparition de difficultés financières, un projet inefficace peut être restructuré et présente alors les caractéristiques d'un projet initialement efficace. Mais cette restructuration est coûteuse. Cela est représenté par l'hypothèse suivante : $B_i > B_e > 0$. L'idée est que l'effort de restructuration est coûteux (réduction de l'emploi, de prestige, d'avantages en nature...). Si l'annonce d'absence d'aide financière est crédible, donc également la menace d'une interruption du projet, le manager de la DSP préfère restructurer pour obtenir B_e plutôt que 0 en cas d'interruption. Dans la perspective de l'obtention d'un refinancement, il est préférable de ne pas faire d'effort de restructuration pour obtenir B_i au lieu de B_e . Les anticipations du manager sont donc essentielles.

Par ailleurs, nous supposons que les collectivités fournissent elles-mêmes directement un bien collectif (c'est-à-dire représentant l'ensemble des services publics assurés directement par la collectivité). Le financement de ce service est réalisé à partir des revenus générés par les projets de DSP et le produit d'une imposition à la source du capital privé ; cela correspond en France à la taxe professionnelle¹¹. On suppose que chaque collectivité choisit son taux d'impôt sur le capital

11. Nous nous concentrons sur ces seuls financements de l'offre locale de bien collectif afin de mettre en évidence le phénomène analysé. La version initiale du modèle (Chabellard, 2003) prend en compte l'imposition des ménages. Dès lors que le recours à l'imposition des ménages est encadré, et donc insuffisant pour financer l'offre optimale de bien collectif, les résultats du modèle sont maintenus.

Première période	Seconde période
<p>Les délégataires découvrent la nature de leur projet (efficace ou inefficace). Les délégataires dotés de projets inefficaces choisissent de restructurer ou non leur projet.</p>	<p>Les collectivités observent l'issue des projets (achevée ou non) puis déterminent simultanément le taux d'imposition du capital et l'octroi ou non de subventions aux projets en difficulté, de manière à maximiser le bien-être des résidents. Dans le cas d'une économie décentralisée, les collectivités se concurrencent pour attirer le capital privé. Les projets refinancés sont achevés.</p>

◀ Tableau 1 – Séquence des interactions du modèle.

12. La fonction objectif est donc quasi linéaire. La concavité de la fonction d'utilité associée à la consommation de bien collectif implique que l'utilité *marginale* est décroissante. L'idée est la suivante. Si la collectivité assure un haut niveau de bien collectif, un accroissement de l'offre se traduit par une faible augmentation de l'utilité des résidents. Inversement, lorsque l'offre de bien collectif est restreinte, les résidents valorisent fortement la consommation de bien collectif.

de façon à maximiser le bien-être des résidents de la collectivité, en considérant comme donné les taux d'impôt de ses concurrents. Cet objectif peut correspondre à un comportement de bienveillance ou peut être assimilé à une stratégie intermédiaire d'un comportement électoraliste. Le bien-être est (linéairement) croissant avec la rémunération des employés des entreprises privées, de la rémunération du capital et de la rente des managers des projets de DSP. Il dépend aussi positivement de la consommation du service collectif à travers une fonction concave¹².

Les interactions retenues

L'analyse s'appuie sur un modèle de jeu (dynamique avec information complète). Le type d'interactions retenu traduit les différents points soulignés dans la section précédente. Nous considérons en premier lieu l'insuffisance des contrôles des collectivités sur les entreprises en charge des projets de DSP. Pour cela, nous supposons que les managers de ces projets disposent d'une autonomie dans les choix de réorganisation et que les collectivités, « découvrant » les difficultés financières, c'est-à-dire jouant après le choix des managers de restructurer ou non, décident d'intervenir financièrement ou non. Dans ce dernier cas, les projets inefficaces de DSP sont interrompus (mis en liquidation).

Dans un même temps, les différentes collectivités, dans une organisation territoriale décentralisée, se concurrencent sur le taux local d'imposition pour attirer le capital privé (figure 1). À l'équilibre du jeu, aucun joueur n'a intérêt à dévier unilatéralement de sa position.

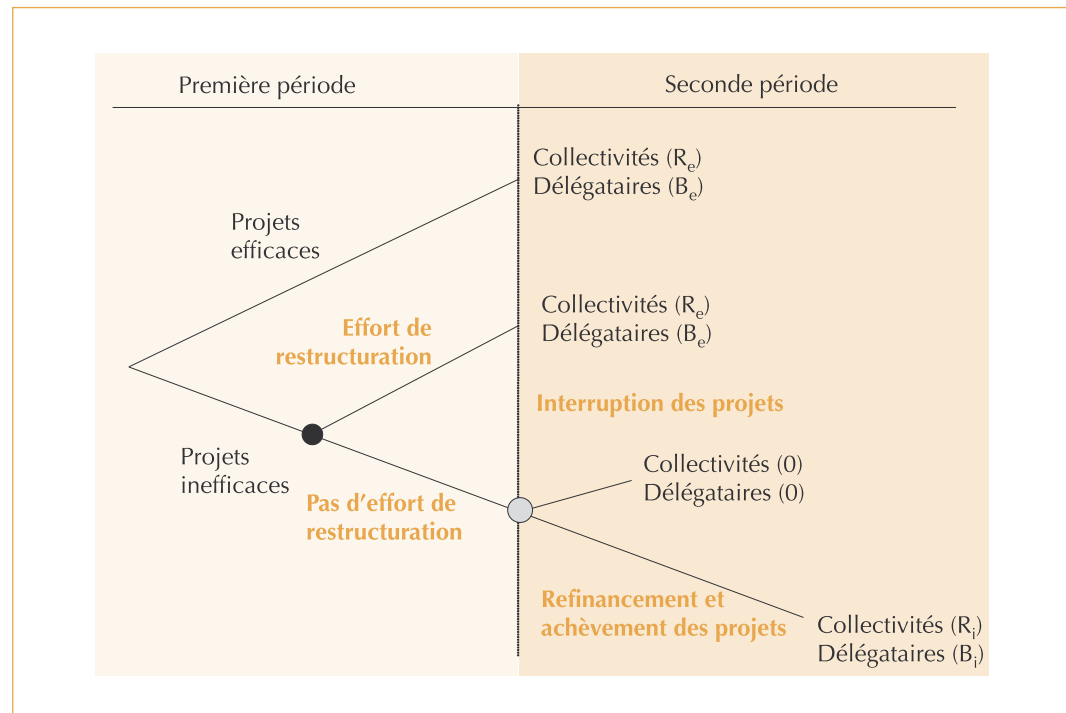
Les enseignements du modèle : décentralisation et correction des incitations

L'objectif du modèle est de déterminer, sous les hypothèses retenues, comment la concurrence fiscale affecte les incitations à la restructuration des projets inefficaces de DSP. Aussi nous appuierons-nous sur la comparaison de différents types d'organisation ou de régime de fiscalité locale. L'encadré 1 et la figure 2 (a et b) présentent graphiquement le modèle.

L'absence de mobilité du capital

Nous analysons pour commencer le cas d'une politique fiscale unifiée, au sens où un même taux de taxe professionnelle s'applique aux entreprises privées de toutes les collectivités considérées (la fiscalité ne peut donc pas être un motif de délocalisation).

► Figure 1 – Le jeu entre délégataires de service public et la collectivité. Le gain des joueurs en relation avec les projets est entre parenthèses. Les cercles pleins représentent les choix des joueurs (choix de la collectivité en gris, choix des managers de projets en noir).



Encadré 1

Représentation du modèle dans un cadre microéconomique standard

Absence de mobilité du capital (figure 2a)

Les axes représentent les consommations privée (c en ordonnée) et de bien collectif (z en abscisse). Les droites XX' et YY' représentent les ressources disponibles dans l'économie, que l'on peut consacrer à la consommation privée ou prélever sous forme d'impôts et consacrer à l'offre de bien collectif. Les ressources de l'économie sont d'autant plus élevées que la droite se déplace vers le haut et la droite du graphique. La droite XX' représente le cas de l'absence de restructuration des projets inefficaces. Comme il s'agit d'un gaspillage de ressource, la droite XX' se situe sous la droite YY' correspondant à la restructuration. Les courbes W représentent le bien-être des résidents ; à nouveau, le bien-être est d'autant plus élevé que la courbe se déplace vers le haut et la droite (à la fois la consommation privée et la consommation de bien collectif sont plus importantes).

Parce que la collectivité dispose de la possibilité d'ajuster la fiscalité locale, elle ne peut menacer de façon crédible d'interrompre le projet. Il y a absence de restructuration, d'où un gaspillage de ressource pour l'économie (l'équilibre se situe sur la courbe XX'). Il s'ensuit une perte de bien-être pour la collectivité : on se situe au point C alors qu'en l'absence de problème d'incitation la collectivité se trouverait au point E .

Concurrence fiscale (figure 2b)

Sur le graphique de la figure 2a, nous avons supposé, sans conséquence pour la logique de l'argumentation, que le coût de production d'une « unité » de bien collectif est 1 euro (la pente des droites XX' et YY' est donc égale à -1). En concurrence fiscale, ce coût intègre la possibilité de délocalisation du capital. Les décideurs perçoivent un coût de production du bien collectif plus élevé (et supérieur à 1 euro). C'est pourquoi les droites xx' et yy' , représentant les possibilités de consommation, sont plus pentues que dans le cas précédent.

La concurrence fiscale implique une réduction de l'offre de bien collectif (l'équilibre se déplace vers la gauche), mais permet de corriger le problème d'incitation : les projets inefficaces sont restructurés. L'équilibre se situe donc sur la droite des possibilités de consommation la plus élevée (yy'). Au total, la concurrence fiscale permet de passer du point C au point D , sur une courbe de bien-être plus élevée ($W^D < W^C$).

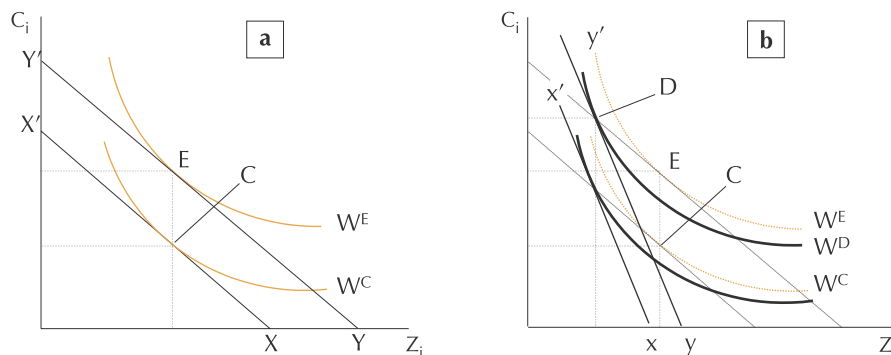


Figure 2 –
a) Absence de mobilité du capital.
b) Concurrence fiscale.

Cela correspond à l'idée de centralisation, dont une illustration pourrait être la taxe professionnelle unique, devenue condition structurante de l'intercommunalité suite aux lois Chevènement de 1999.

Le raisonnement est le même dès lors que la fiscalité locale repose sur une base fiscale immobile, au sens où celle-ci ne dispose pas de migrer en réponse à une variation du taux d'imposition local.

13. L'optimalité résulte de l'hypothèse selon laquelle la différence de rendement entre projet inefficace restructuré ou non restructuré est supérieure à la différence de rentes liées à l'emploi dans les entreprises en charge des projets de DSP, dans ces mêmes cas de restructuration ou non. Cela signifie que l'absence de restructuration des projets inefficaces implique un coût (d'opportunité) pour la société ; c'est l'idée d'une perte de ressources potentielles.

14. L'équilibre du jeu se situe alors au point E (figure 2b).

De manière à disposer d'une référence, le cas d'une interdiction absolue et respectée de soutenir financièrement les projets de DSP est tout d'abord considéré. Dans ce cas, il n'y a pas de problème d'absence de restructuration par les managers des projets inefficaces. Anticipant la perspective d'une cessation d'activité, ceux-ci entreprennent la restructuration des projets, ce qui est supposé optimal pour l'économie^{13 14}. Le modèle permet alors de déterminer le taux d'imposition du capital, et par suite l'offre de bien collectif, assurant la meilleure satisfaction des résidents. Il est tel que l'avantage marginal que retirent les individus de la consommation de bien collectif soit précisément égal à son coût marginal (en terme de réduction de la consommation privée résultant de la fiscalité).

Considérons maintenant le cas de l'absence d'une telle interdiction de soutien financier. Supposons que les projets inefficaces de DSP ne sont pas restructurés. À la fin de la première période du jeu, par définition, ils ne sont pas achevés et se pose la question de la renégociation des contrats, dont l'issue peut être le refinancement des projets ou leur interruption. Ce dernier choix conduit à la perte de la rémunération du manager/employé B_i des entreprises délégataires. Le refinancement est un coût pour la collectivité. Le choix optimal de la collectivité dépend donc de la comparaison entre le gain d'un refinancement B_i et le coût sous la forme d'une réduction de l'offre de bien collectif étant donnée la contrainte budgétaire.

Or, la collectivité dispose de la possibilité d'accroître la fiscalité locale sur le capital, de manière à financer une offre optimale de bien collectif malgré la prise en charge financière des difficultés entreprises délégataires. C'est pourquoi, si l'avantage marginal tiré de l'achèvement des projets de délégation est important (B_i élevé), la collectivité choisit de renflouer les projets malgré la nécessité d'accroître la fiscalité sur le capital (et donc en réduire le rendement).

En retour, parce que les managers des projets inefficaces anticipent les termes de cette renégociation, ils n'exercent pas d'effort de restructuration lors de la première période du jeu. Leurs anticipations sont validées à l'équilibre du jeu (point C de la figure 2b). Il y a donc une perte pour l'économie (voir note précédente) et une sur-taxation du capital privé (relativement au cas de référence ci-dessus) nécessaire au financement d'une offre optimale de bien collectif malgré un

moindre rendement des projets inefficaces : la charge du financement de l'offre de bien collectif est transférée du secteur public vers le secteur privé.

Décentralisation et concurrence fiscale

Une organisation décentralisée du territoire implique une autonomie des choix de fiscalité locale de chacune des collectivités et surtout, une *mobilité de la base fiscale* entre collectivités. C'est pourquoi cette autonomie rend celles-ci vulnérables aux comportements stratégiques des agents économiques, de plus en plus mobiles et réactifs aux conditions locales : équipements, fiscalité et conditions d'accueils des entreprises. Ainsi, la mobilité du capital privé contraint-elle ici les choix locaux de taxe professionnelle. Un taux plus élevé que les collectivités voisines se traduira par une délocalisation des entreprises privées et finalement par une réduction des revenus issus de la taxe sur le capital. Nous proposons d'en déterminer les conséquences sur la possibilité de renégociation des contrats de délégation de service public.

La conséquence de la mobilité du capital est un accroissement du coût marginal de l'offre de bien collectif. En effet, les collectivités intègrent dans le calcul de ce coût les conséquences d'une augmentation de l'imposition locale sur le stock de capital disponible. En effet, au seul effet revenu de la taxation du capital dans le cas précédent (la taxation réduit les revenus privés), s'ajoute un effet de fuite du capital hors de la collectivité : une augmentation du taux d'impôt sur le capital industriel se traduit par des délocalisations de capital physique. Or celles-ci sont à l'origine d'une baisse du revenu des ménages résidents et donc de leur consommation de bien privé, qui n'est pas totalement compensée par la consommation supplémentaire de bien collectif, celle-ci étant trop faible compte tenu de la perte de base imposable et donc de recettes fiscales.

Les termes de la renégociation en cas d'absence de restructuration des projets inefficaces en sont modifiés. En effet, parce que la mobilité de la base fiscale contraint les choix budgétaires de la collectivité, l'offre de bien collectif est réduite et l'utilité marginale de la consommation s'accroît. Cela signifie que le coût d'opportunité d'un refinancement, le coût de la renonciation à la consommation de bien collectif, est plus élevé que dans le cas précédent ; l'offre de bien collectif étant restreinte, les résidents valorisent fortement

la consommation de bien collectif. Dès lors que ce coût d'opportunité excède le gain d'un refinancement, c'est-à-dire la rémunération du manager du projet en cas d'achèvement, il est optimal pour la collectivité d'interrompre les projets (de ne pas accorder d'aide financière) pour maintenir l'offre de bien collectif déjà réduite. Les managers des projets inefficaces, anticipant les termes défavorables de la renégociation, préfèrent exercer un effort de restructuration avant l'apparition de difficultés financières ($B_e > 0$). La concurrence fiscale permet donc de corriger le problème d'incitation au sein du secteur public local ; l'équilibre est le point D de la figure 2b.

Finalement, la logique du modèle peut être résumée comme suit. Si les entreprises sont immobiles, c'est-à-dire ne peuvent se délocaliser en réponse à une modification de la fiscalité locale, les collectivités disposent de la possibilité d'accroître le taux d'imposition pour faire face aux difficultés financières de leurs partenaires privés tout en maintenant une offre élevée de bien collectif. Ce faisant, il est impossible pour les collectivités de menacer leurs partenaires de ne pas leur venir en aide, lesquels seront moins incités à une gestion rigoureuse de leurs projets. En revanche, dans une situation de concurrence fiscale, il est plus coûteux d'« accommoder » l'inefficacité des PP en prenant en charge leurs difficultés financières : les collectivités font face à un risque de délocalisation, c'est-à-dire de réduction de leur base fiscale, en réponse à une augmentation de la taxe professionnelle. La menace de ne pas soutenir les PP en difficultés devient alors réelle et les incite à se restructurer pour en prévenir l'apparition.

Conclusion

La concurrence fiscale est susceptible d'influencer le comportement des délégataires de service public ; elle favorise la recherche de la

performance. Ce résultat a été ici établi dans un modèle théorique simple où la modélisation des interactions stratégiques entre les collectivités et les délégataires oblige à retenir des hypothèses forcément réductrices, par exemple quant à la description des délégataires et de leur financement. Il faut par exemple rappeler ici que les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) sont financés hors impôts. Toutefois, étant donné la possibilité de renégocier les contrats de délégation, le message du modèle reste général : la concurrence fiscale contraint les choix budgétaires des collectivités, laquelle contrainte est également transférée aux délégataires sous la forme de moindres possibilités de renégociation des contrats. En conséquence, ceux-ci sont incités à mettre en œuvre des plans de restructuration et de réduction des coûts. Il est essentiel de noter ici que la résolution du problème d'incitation est permise par (et contrebalance) l'inefficacité même de la concurrence fiscale, c'est-à-dire la réduction sous-optimale de l'offre de bien collectif par la collectivité.

Les résultats obtenus ici, à partir d'hypothèses standard dans la théorie économique amènent, dans la perspective d'une réforme de la fiscalité locale, à soutenir l'idée de la pérennité de la taxe professionnelle, du fait qu'il s'agit d'une taxe permettant la concurrence fiscale. Toutefois, il existe certainement un niveau « optimal » de concurrence fiscale. En effet, il est possible de déterminer théoriquement le degré optimal de concurrence c'est-à-dire tel que, d'une part, le problème d'incitation est résolu (les projets inefficaces sont restructurés) et que, d'autre part, le gain qui en résulte compense la perte de bien-être consécutive à une offre trop faible de bien collectif. Or, ceci est d'autant moins probable que la concurrence fiscale est intense (l'offre de bien collectif réduite). Aussi, la concurrence fiscale n'est-elle bénéfique que si elle est maîtrisée. □

Résumé

Les collectivités territoriales délèguent à des partenaires privés la gestion de certains services publics. Cet article propose une analyse théorique des comportements opportunistes de ces derniers. La perspective d'une renégociation du contrat de délégation en cas de difficultés financières, avec une aide de la collectivité, détermine les choix de gestion des partenaires privés. La question centrale est alors celle de la capacité des collectivités à menacer de façon crédible de ne pas accorder d'aide de manière à inciter les PP à adopter une gestion rigoureuse. Il est montré que la concurrence fiscale, parce qu'elle implique une augmentation du coût d'une telle aide pour la collectivité, permet de restaurer cette crédibilité.

Abstract

The paper analyses the consequences of fiscal competition on the efficiency of the delegation of local public services. Efficiency is determined by the expected status of the budget constraint, that is soft (a bailout occurs in financial distress) or hard (no bailout). We first stress that delegation contracts are prone to renegotiation. Then, in a theoretical setting, we show that tax competition in a decentralized economy may be welfare improving as it enhances local authorities' commitment capacity. Firms to which the provision of local public services is delegated do not expect bailout anymore and restructure.

Bibliographie

CHABELLARD, F., 2003, *Décentralisation et discipline budgétaire du secteur public local*, thèse de doctorat en sciences économiques, université de Pau et des Pays de l'Adour, 228 p.

CHATRIE, I., UHALDEBORDE, J.-M., 1995, Introduction : les chemins de traverse du partenariat public-privé face au développement territorial, *Revue d'Economie Financière*, n° spécial « Partenariat public-privé face au développement territorial », p. 9-24.

Cour des comptes, 1991, *Rapport au Président de la République sur la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales*, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.

Cour des comptes, 1995, *Rapport au Président de la République*, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.

Cour des comptes, 2000, *Rapport au Président de la République*, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.

Cour des comptes, 2001, *Rapport au Président de la République*, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.

Cour des comptes, 2002, *Rapport au Président de la République*, Paris, Les éditions des Journaux Officiels.

GILBERT, G. ; GUENGANT, A., 2001, Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales, *Économie publique*, vol. 2, p. 27-39.

JONCOUR, Y. ; RAYMUNDIE, O., 2001, L'irresponsabilité partagée dans la gestion déléguée des services publics, *Politiques et Management Public*, vol. 19, p. 59-79.

LAFFONT, J.-J. ; TIROLE, J., 1993, *A theory of incentives in procurement and regulation*, The MIT press Cambridge (MA).

LE FOLL, J., 1998, Le surendettement des collectivités locales, *Revue d'Économie Financière*, n° 46, p. 215-249.

QIAN, Y. ; ROLAND, G., 1998, Federalism and the Soft Budget Constraint, *American Economic Review*, vol. 88, p. 1143-1162.

UHALDEBORDE, J.-M., 1995, Partenariat public-privé et efficacité économique : les aléas d'une complémentarité antagonique, *Revue d'Économie Financière*, n° spécial « Partenariat public-privé face au développement territorial », p. 65-79.

WILDASIN, D., 1988, Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition, *Journal of Public Economics*, vol. 19, p. 269-315.