



HAL
open science

L'impact économique de la décentralisation : un regard théorique et empirique

Philippe Jean-Pierre

► **To cite this version:**

Philippe Jean-Pierre. L'impact économique de la décentralisation : un regard théorique et empirique. Revue juridique de l'Océan Indien, 2003, 03, pp.15-26. hal-02541618

HAL Id: hal-02541618

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02541618>

Submitted on 14 Apr 2020

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.

L'IMPACT MACRO-ECONOMIQUE DE LA DECENTRALISATION : UN REGARD THEORIQUE ET EMPIRIQUE

*Par Philippe Jean-Pierre**
CERESUR – Professeur à l'Université de La Réunion

INTRODUCTION

Lors des Assises Nationales sur la Décentralisation à Rouen en février 2003, le Premier Ministre de La France affirmait que la décentralisation menée par son gouvernement allait permettre de « libérer » un point de croissance pour La France. Que faut-il en penser ?

Dans une période où la dépense publique ne peut être utilisée comme levier fondamental de croissance en raison des contraintes imposées par le Pacte de Stabilité, il s'agit de d'optimiser l'allocation de la dépense publique déjà effectuée et de lui donner toutes les chances de contribuer au mieux au fonctionnement de l'économie.

Toutefois, la décentralisation est-elle réellement capable d'influencer la dynamique d'une économie ? Répondre à une telle question renvoie bien sûr au débat sur le rôle de l'Etat et à celui de l'institution publique en général dans le fonctionnement de l'économie. L'Etat, en effet, est-il le plus apte à stimuler la croissance d'une économie ou ce rôle doit-il être partagé avec les collectivités locales ? Une autre interrogation apparaît alors sur le juste niveau de la subsidiarité entre l'Etat et ces mêmes collectivités. Par ailleurs, de telles questions ne peuvent faire également abstraction du dilemme auquel sont confrontés les décideurs publics, à savoir : faut-il privilégier l'équité entre les collectivités régionales ou l'efficacité au niveau national ?

Répondre à ces questions est l'objectif poursuivi par ce papier qui essaie de faire le point sur les effets du processus de décentralisation sur le fonctionnement macro-dynamique de l'économie.

En fait, le débat sur la décentralisation n'est pas récent. Durant l'entre-deux guerres, un débat opposait déjà les économistes libéraux aux économistes socialistes favorables à une planification centralisée. Pour Mises (1935) toute planification centrale absolue sans marché était considérée comme irrationnelle et impossible. Au contraire, pour le socialiste Lange (1936) il était possible de planifier centralement une affectation optimale des ressources. Cependant, comme on le sait, cette centralisation impérative, menée dans de nombreux pays, a généré de nombreuses inefficiences et a entretenu des coûts de fonctionnement prohibitifs conduisant les

* Adresse : Faculté de Droit et d'Economie, Université de La Réunion, 15, Av René Cassin, BP 7151, 97715 Saint-Denis Cédex 9. E-mail : pjp@univ-reunion.fr.

économies de ces pays au chaos. Dès 1956, de nombreux essais de décentralisation sont d'ailleurs menés en URSS, Pologne, Tchécoslovaquie... Ces essais ont toutefois tous avorté. L'expérience plus récente de libéralisation économique des pays de l'Est condamne fermement l'utopie de Lange et prouve le rôle indispensable des prix dans une économie.

Quoi qu'il en soit la réponse au débat de l'entre-deux guerres n'est donnée théoriquement qu'en 1960 par Arrow et Hurwicz (1960) sur la base de quelques postulats :

Chaque agent connaît mieux que quiconque tout ce qui le concerne ;

Le plan central consiste en une affectation optimale des ressources et est le résultat d'une procédure itérative entre le centre et la périphérie ;

Ces itérations amènent le centre à modifier ses projets jusqu'à l'obtention d'un état optimal, le centre se confondant alors avec le crieur walrasien ;

L'optimum est vérifié dès que le centre reçoit de toutes les unités périphériques exactement les mêmes réponses que celles enregistrées à l'itération précédente.

Néanmoins, la réflexion autour de l'impact de la décentralisation sur l'économie nécessite de dépasser le cadre théorique pour porter son regard sur la réalité de l'influence du processus de décentralisation. Il s'agit alors, à travers une analyse empirique ou sur la base d'expériences de décentralisation effectuées, de discuter de l'influence de cette dernière au niveau empirique.

Pour atteindre ces différents objectifs, notre travail s'organise comme suit. La première section traite de l'analyse théorique du processus économique de décentralisation. La deuxième section effectue un bilan empirique des effets de la décentralisation à la fois dans un cadre français et en portant son regard sur diverses expériences étrangères. La dernière section conclut cette investigation.

I/ L'ANALYSE THEORIQUE DU PROCESSUS ECONOMIQUE DE DECENTRALISATION

L'analyse économique en général et plus précisément l'économie publique offrent un contenu standard de réflexions qui peuvent déjà nous aider fournir des éléments de réponses aux précédentes interrogations. En effet, l'économie du *public choice* a pour centres d'intérêts : la conception et le rôle de l'Etat dans l'économie, caractéristiques des biens collectifs, purs ou mixtes, mode de révélation des préférences pour les biens collectifs et calculs des dispositions marginales à payer, fiscalité et financement du secteur public, introduction de biens collectifs et des impôts dans la détermination de l'équilibre et de l'optimum, rôle de l'information, des incitations, de l'incertitude, politiques redistributives, sociales ou macro-économiques.

Pour leur part, les thèses traditionnelles du fédéralisme financier abordent la question en partant des trois domaines traditionnels d'activité de l'État, tels que ceux proposés par Musgrave (1959). On y ajoute ensuite des considérations liées à la

décentralisation. Mais quelles sont alors les considérations de l'analyse économique sur le processus de décentralisation économique ? Celle-ci est en fait partagée puisqu'on peut y distinguer des arguments défavorables à la décentralisation et d'autres favorables à la décentralisation.

A/ Arguments défavorables à la décentralisation

1° La stabilité macro-économique

Par la mise en œuvre de politiques de stabilisation, l'Etat intervient pour réduire les fluctuations économiques et sociales jugées défavorables. Il s'agit en fait de lutter contre le chômage, d'assurer une certaine stabilité du niveau général des prix et de maintenir une croissance économique, quantitative et/ou qualitative, appropriée, tout en tenant compte des effets de ces interventions sur le commerce et la balance des paiements (cf. Musgrave (1959)). Ainsi, contrairement aux administrations centrales, les administrations subnationales sont moins motivées à penser à l'impact macro-économique de leurs politiques. L'impact macro-économique des politiques subnationales de stabilisation a tendance à se répandre dans d'autres collectivités. Par conséquent, il revient habituellement aux gouvernements centraux de maintenir la stabilité économique par le biais de politiques macro-économiques appropriées (telle qu'une politique de transferts interrégionale par exemple).

En outre, qu'elles soient intentionnelles ou non, les politiques subnationales peuvent avoir un impact sur la stabilité en provoquant des déséquilibres budgétaires qui se répercutent au niveau national.

Au total, le rôle clé joué par le gouvernement central peut être résumé à travers les raisons suivantes :

En premier lieu, il convient de léguer à une Banque Centrale le contrôle de l'offre de monnaie. Dans le cas contraire cela entraînerait le risque que les régions financent leur budget par leur propre caisse d'émission ce qui pourrait induire une source supplémentaire d'inflation.

En deuxième lieu, une politique budgétaire conjoncturelle menée au niveau local serait vouée à l'échec et peu efficace en raison principalement du degré d'ouverture de l'économie subnationale mais également en raison du risque de passager clandestin. En effet, une région sera peu incitée à réaliser l'effort nécessaire puisqu'une partie de son sacrifice pourra bénéficier à une autre région voisine qui n'aura fait aucun effort. Dès lors conscient de ces effets de débordements positifs la région à l'origine de la politique budgétaire réduira son effort et attendra qu'une autre région réalise le premier pas. Plus généralement, la forte interdépendance des économies régionales génère des comportements de passager clandestin et conduit à une situation de dilemme du prisonnier qui rend nécessaire une intervention extérieure afin d'optimiser le niveau de la politique de stabilisation.

En dernier lieu, le contrôle de la stabilité économique nationale implique d'éviter tout dérapage de l'endettement local et justifie donc l'intervention des autorités centrales. En effet, la mobilité des agents entre les régions, associée à leur

myopie fiscale, conduit à une nette préférence pour un financement par emprunt plutôt que par impôt. Par ailleurs, aucun agent ne se préoccupe vraiment de la dette publique locale puisqu'elle n'engage pas son patrimoine. Enfin, par son incapacité à anticiper correctement tous les états de la nature à venir, l'électeur médian ne réescompte pas correctement la charge future de la dette.

Au delà du problème de stabilité, celui de la redistribution ne milite également pas en faveur de la décentralisation.

2°/ Le problème de la redistribution

Supposons qu'une collectivité locale décide de mettre en place une politique de redistribution plus marquée que celles des autres régions et cela sans consultation ni coordination avec ces dernières. La possibilité pour les agents économiques de se mouvoir librement entre les régions peut alors inciter les plus aisés d'entre eux à quitter la collectivité pour ne pas avoir à supporter la charge de cette politique égalitariste par leurs impôts. En revanche, les personnes plus pauvres extérieures à cette région peuvent être attirées par l'attrait de la politique de redistribution et donc affluer. Dès lors, s'insère un cercle vicieux qui pousse à une augmentation du budget de redistribution tandis que le potentiel fiscal diminue. Le risque est alors grand que la collectivité se met dans une situation de faillite.

Cet argument milite dès lors pour une plus grande coordination entre les régions ou pour la présence d'une institution centrale capable d'opérer cette coordination. Il en va de même pour le problème de l'allocation des ressources.

3°/ L'allocation

Le modèle néoclassique de concurrence pure et parfaite suggère que l'équilibre décentralisé est optimal à condition que les agents soient rationnels et utilisent de façon optimale l'information dont il dispose. Cette vision optimiste peut être sujet à caution dans le cas des économies régionales où peuvent être présentes de nombreuses défaillances de marché.

Il se pose, en premier lieu, le problème des économies d'échelle. Ainsi, la dimension technico-économique de production d'une politique publique ne coïncide pas nécessairement avec la dimension politique de la collectivité (locale). Il faudrait alors ajuster l'aire de production et l'aire de décision. Autrement dit, l'effet des rendements d'échelle croissants pousse à la centralisation ce qui n'est pas non plus sans poser le problème de subventionnement ou de codécision des politiques.

En second lieu, apparaissent les effets externes ou effets *de débordement*. On sait que la présence d'externalités provoque la non optimalité de l'équilibre concurrentiel et donc une mauvaise allocation des ressources. Ainsi, le niveau de production d'un service collectif (S1) dans une collectivité locale sera dès que le coût marginal de service sera égal à sa valeur (utilité) marginale (pour cette collectivité). Mais, si les bénéfices (coûts) de la production de S1 débordent la collectivité, il y a une mauvaise allocation des ressources car la collectivité qui décide ne tient pas compte des effets externes positifs (négatifs) pour les collectivités voisines. Ce faisant, il y a sous-production (surproduction). La solution

est alors de produire S1 de façon plus centralisée en élargissant le cercle des décideurs et des payeurs au cercle des bénéficiaires.

Si la décentralisation des décisions économiques est susceptible de poser des problèmes de stabilité, d'allocation ou de redistribution, elle possède en revanche de nombreux avantages.

B/ Arguments favorables à la décentralisation

L'analyse économique traditionnelle favorable à la décentralisation prend appui sur la problématique d'allocation des ressources. Dans cette perspective nous pouvons présenter un modèle où le niveau et la qualité des services collectifs peuvent varier selon les besoins régionaux (préférences locales), ce qui augmente globalement le bien-être. Prenons le cas de trois collectivités, I, II, III, pouvant produire deux services : S1 et S2 de la manière suivante.

Collectivité	Centralisation		Décentralisation		A la Tiebout		
	S1	S2	Choix	Minorité	Choix	Vote avec les pieds	
I	10	8	S1	8	S1	8 vont en II	10+5
II	5	16	S2	5	S2	5 vont en I	16+8+12
III	20	12	S1	12	S1	8 vont en II	20
	35	36		25			

Dans un système centralisé, un vote à la majorité aboutit au choix de S2. De plus, 35 votants sont mis en minorité et sont mécontents. En revanche, dans une solution décentralisée, les choix des collectivités décentralisées sont nuancés. Il n'y a en effet que 25 votants mis en minorité. Par ailleurs, si l'on fait l'hypothèse d'une mobilité à la Tiebout (1956) des votants (vote avec les pieds), les minorités dans une collectivité peuvent se déplacer dans celle qui leur convient le mieux. Il n'y a plus de votant minoritaire. La question de deux unités de production de S1, l'une avec 15 membres et l'autre avec 20 membres dépend des économies d'échelle possibles. Ce faisant, il se pourrait que les collectivités I et III puissent fusionner, si l'optimum de production se situe autour d'une quantité permettant de servir 35 personnes.

Dans le même ordre d'idées, il ne fait pas de doute que le politicien local a souvent une meilleure compréhension des vœux des électeurs. Ces derniers ont plus de possibilités de voter pour exprimer leurs préférences. Le politicien doit préciser sa politique pour sa région. Or, avec des élections nationales, un politicien ne peut que dire "qu'il faut favoriser les préférences locales". Cela ne l'engage guère et il ne peut en dire plus sur le sujet. Ainsi si l'on reprend notre exemple, le politicien ne peut se prononcer pour S2 parce qu'il n'obtiendrait pas les voix de ceux qui préfèrent S1. Au contraire, au niveau local, en I, s'il propose S2 II sera évincé au profit du politicien qui propose S1.

Outre la corrélation entre choix des électeurs et production de biens publics locaux, la décentralisation garantit un meilleur contrôle démocratique des administrations publiques. C'est ce qu'on appelle le contrôle de proximité. Les services collectifs locaux sont décidés par la demande et non pas suscités par l'offre. L'avantage de la décentralisation est alors de pouvoir distinguer "contrôle démocratique" lié à "l'effort d'offrir un service qui concorde avec la demande de l'électorat" et "efficience administrative" liée à l'efficacité de la gestion de la fonction de production du bien public local.

De plus, la décentralisation autorise une meilleure protection des minorités. Les différents niveaux de gouvernement doivent coopérer : si le premier est insensible à la demande des consommateurs, ceux-ci peuvent faire pression au deuxième niveau, et ainsi de suite. Cela vaut particulièrement avec des systèmes d'initiatives et de référendum. De plus, les contribuables peuvent "voter avec leurs pieds" en s'installant là où le panier de politiques publiques offertes leur convient le mieux (*cf.* Tiebout, (1956)).

Par ailleurs, il va de soi que l'échange d'informations, l'imitation, l'expérience et la concurrence locale produisent une meilleure efficacité statique et dynamique. La production locale favorise l'innovation : si une collectivité locale adopte une méthode qui plait mieux aux résidents, qui est meilleure marché, les autres devront suivre en raison de la pression des votants qui peuvent comparer. Si le risque se réalise, en revanche, le dommage est limité à une collectivité. Si n collectivités sont confrontées au même problème, alors il y a autant d'expériences diverses. Autrement dit, par échange d'informations, par imitation, on peut finalement sélectionner la solution la plus efficiente. Si une même prestation est offerte dans des régions A et B, mais à un coût plus faible en A, le citoyen en B incitera son gouvernement à examiner la cause de cette différence et, le cas échéant, à y remédier.

Enfin, la décentralisation permet un lien plus étroit entre les décisions budgétaires et leur financement (ce qui minimise les transferts financiers entre les niveaux de gouvernement). On parle alors de l'efficience ou de la responsabilité budgétaire. Dans ce cadre, la production du bien public local est meilleure du point de vue de l'allocation des ressources car le citoyen peut mettre en relation sa demande et son coût tandis que dans une économie centralisée une demande locale n'est qu'une infime partie du coût total exprimé par la charge fiscale.

L'analyse théorique de l'impact économique de la décentralisation ne peut se cantonner à la comparaison des avantages et des inconvénients. Car même lorsque les avantages l'emportent, il se pose alors le problème des normes minimales qui doivent éclairer le décideur dans son allocation fonctionnelle et financière.

C/ Le problème des normes minimales

1° Définition et justification des normes minimales

Le problème des normes minimales est posé lorsqu'un niveau supérieur de gouvernement exige des gouvernements qui lui sont directement subordonnés de mettre à disposition des agents économiques qui y résident des services collectifs en

quantité et qualité minimales fixées selon une ou des normes par bien public local. Trois raisons peuvent alors être avancées pour justifier cette tutelle, qui crée un problème de relation d'agence encore connu sous le terme de "principal - agent" (l'Etat tuteur devenant le "principal" et la juridiction sous tutelle "l'agent" celui qui exécute) :

La volonté de l'Etat d'être attaché à la dimension sociale

La protection des préférences des minorités

La correction des incidences des externalités géographiques

Dans le premier cas, le service public en question est considéré comme un bien de mérite ou un bien sous tutelle dans sa conception habituelle, soit parce que le gouvernement central craint une sous-production dudit service (allocation), soit parce qu'il estime nécessaire de garantir à tous l'accès à ce service, quelle que soit leur localisation et sans qu'ils aient besoin de recourir à la mobilité (redistribution). Dans ce cas, la politique de redistribution peut être vue comme une sorte d'assurance locale. Ainsi, les agents payent des primes en « impôts locaux » ce qui permet en cas de « sinistre », à la police d'assurance de déployer ses effets.

Dans le deuxième cas se pose le problème de la distribution géographique des biens publics. Dans le modèle traditionnel celle-ci est planifiée de l'extérieur, selon les caractéristiques techniques des biens. On suppose de plus que les effets de débordement sont identiques, symétriques et donc négligeables. Les individus expriment alors leurs préférences en " votant avec leurs pieds ".

Cependant, dans la réalité, les choix des services collectifs sont obtenus par des mécanismes de vote. Ces choix suivent donc, en principe, les vœux de la majorité. Le problème qui se pose est alors le respect des droits de la minorité, et ce d'autant plus que les minorités n'ont pas toujours la possibilité de voter avec les pieds. La norme minimale cherche alors à parer l'inconvénient d'une migration, soit parce que la mobilité n'est pas parfaite, soit parce qu'elle n'est pas souhaitée.

La troisième raison est celle liée à la présence d'externalités géographiques. Celles-ci sont de deux types. On peut d'abord distinguer celles dues à la technique de production. Cela est particulièrement le cas lors des actions de dépollution ou d'assainissement. Par exemple, supposons qu'une région A procède à la dépollution d'une zone souillée. Il y a deux interprétations : la région B limitrophe en bénéficie et nul ne peut lui demander plus si elle se contente des bénéfices de débordement créés par l'action de dépollution entrepris par A. Tout au plus pourrait-on prévoir un système de taxes et de transferts pour une production efficiente (il y a sous-production si A ne tient pas compte des bénéfices reçus par B). Ou bien, on admet que B ne peut se contenter de vivre au crochet de A et on exige aussi une production minimale en fixant une norme minimale. On peut ensuite discerner les effets externes dus à l'émigration (éducation et problème de fuite des cerveaux). Dans ce cas, l'effet de débordement intervient avec des décalages dans le temps. Ainsi la personne, qui reçoit une formation durant la première période dans la collectivité A, émigre ensuite pendant la seconde période dans la région B pour y exercer son

activité professionnelle. L'investissement en éducation de A, qui est coûteux, profite donc en partie à B. Si cette relation est symétrique (des enfants éduqués en B vont travailler en A), cela ne pose guère de problème. Il y a compensation et on peut ignorer cette question. Mais tel n'est pas le cas, si la formation et l'émigration ne touchent que quelques collectivités (par exemple celles disposant d'une université ou d'écoles performantes). Là, le risque de sous-production est certain. La norme minimale est alors une solution possible au même titre que la subvention, bien que les modalités, les enjeux et les conséquences de ces deux solutions divergent.

Si les normes minimales apparaissent fondées quelles sont alors leurs conséquences ?

2°/ Conséquences des normes minimales

Au niveau de l'individu, il y a amélioration de l'équité parce que ces normes permettent une meilleure égalité dans la distribution du revenu réel. Cependant, il y a également contrainte parce que l'individu ne peut pas choisir la manière dont le revenu distribué est utilisé. En ce sens, on devrait admettre que le gouvernement central estime qu'une bonne redistribution existe par les dépenses publiques si les budgets décentralisés garantissent l'accès aux dits services selon des normes minimales partout. Le gouvernement central peut ensuite se concentrer sur une redistribution monétaire à des fins de péréquation des ressources entre gouvernements décentralisés.

Au niveau de la collectivité régionale deux interrogations apparaissent : d'une part qu'en est-il des régions trop pauvres pour fournir des prestations correspondant aux normes minimales lorsqu'elles font déjà un effort fiscal maximal ? D'autre part, qu'en est-il des régions qui ne font pas un effort fiscal maximal mais qui n'ont pas un besoin indispensable de la norme minimale ?

En fait, une incitation par des subventions spécifiques, versées aux juridictions ayant à produire la norme, ne garantit pas une redistribution entre individus domiciliés dans ces juridictions. On aboutit en réalité à une égalité potentielle. La quantité de prestation subventionnée augmente parce que le prix relatif à d'autres biens publics locaux diminue. Cela devrait alors permettre à plus d'agents économiques de bénéficier dudit service. Cependant, cela ne signifie pas qu'il y aura redistribution des riches aux pauvres en fonction des capacités financières personnelles. En effet, la consommation supplémentaire dépend des intensités des demandes individuelles pour ces biens publics locaux. Autrement dit, il faudrait qu'il existe également une relation entre capacité économique individuelle et demande individuelle pour ce bien public local subventionné, ce qui n'est pas certain. Dans cette perspective, on pourrait aussi admettre l'idée selon laquelle une politique de redistribution motivée par une volonté égalitariste n'est pas vraiment indispensable et n'a pas d'intérêt éthique : il n'y aura pas toujours dans une société une proportion significative de pauvres. Mais les individus qui composent cette catégorie peuvent changer au cours du temps. Dès lors, ce ne sont pas forcément toujours les mêmes personnes. C'est pourquoi, l'importance pourrait alors être

donnée à l'égalité d'accès aux services collectifs plutôt qu'à l'égalité des prestations.

II/ L'IMPACT MACRO-ECONOMIQUE DE LA DECENTRALISATION : UN REGARD EMPIRIQUE

Les analyses proposant un bilan des expériences de décentralisation menées dans le monde sont nombreuses. Ces études se concentrent le plus souvent sur un examen qualitatif des conséquences de la décentralisation touchant soit l'éducation, soit les services de protection sociales... Peu d'analyse examine la question de l'impact d'un point de vue quantitatif.

A/ Au niveau qualitatif

Ces études sont en général unanimes pour montrer que l'impact de la décentralisation sur les objectifs qualitatifs n'est pas démontré clairement. Le débat au sujet de la répartition des compétences au sein du secteur de l'éducation par exemple demeure. Dans ce domaine, très sensible qu'est le secteur éducatif, il apparaît que la décentralisation des systèmes d'éducation nécessite l'harmonisation d'un ensemble complexe de fonctions pour chacun des niveaux de l'enseignement : primaire, secondaire, supérieur et informel. La question de savoir où positionner le curseur de la prise de décision pour chaque niveau d'enseignement et quelle sera la répartition des compétences, continue d'alimenter les débats. Sur ce plan, on peut noter que plusieurs expériences ont eu lieu dans le monde entier, allant de la délégation d'un nombre de fonctions aux administrations intermédiaires et locales, jusqu'à la gestion et au financement des écoles par les communautés. Le consensus actuel est qu'il est préférable que l'enseignement supérieur et certaines fonctions telles que l'élaboration des programmes scolaires et l'établissement de normes, relèvent du ministère national. L'enseignement primaire et l'enseignement secondaire doivent être décentralisés autant que possible au niveau de leur fonctionnement mais non de leur programme. La participation à la gestion des écoles renforce la responsabilisation, rend plus sensibles les dirigeants et favorise la mobilisation de ressources. Cependant, les principes esquissés ci-dessus sont des indications générales et doivent tenir compte des spécificités de chaque pays. A ce propos on peut citer trois expériences. La première est celle des Etats-Unis où l'on remarque que la décentralisation exacerbe la dure loi du marché scolaire et de la concurrence fiscale locale au niveau des Etats. Ainsi, tous les districts ne sont pas logés à la même enseigne. La deuxième expérience concerne l'Allemagne où l'indépendance éducative des *Länder* conduit à un médiocre niveau selon l'enquête conduite par l'OCDE. Ainsi dans ce pays les programmes sont différents, les exigences ne sont pas les mêmes ainsi que la durée de la scolarité et les budgets. La troisième expérience est celle de l'Espagne où le grand avantage du système décentralisé réside dans la grande proximité de l'offre de service public éducatif. Cependant, celle-ci a un inconvénient qui est une trop grande inertie du corps enseignant ainsi que des pratiques linguistiques dans un pays caractérisé par la présence de nombreuses langues régionales.

B/ Au niveau quantitatif

Sur ce plan les études sont encore rares. On peut citer le travail réalisé par Thieben (2001) sur l'impact de la décentralisation fiscale sur la croissance économique. Selon Thieben, l'impact positif de la décentralisation existe mais il est relativement limité. De plus cet effet favorable dépend du système sur lequel s'appuie le processus de décentralisation.

Notre travail s'inscrit dans la même perspective que celui de Thieben (2001) puisque nous essayons d'étudier les conséquences de la décentralisation sur la convergence des niveaux de vie de régions françaises suite à la première loi de décentralisation de 1982. Notre problématique est donc la suivante : la décentralisation a-t-elle eu un impact sur la dynamique de convergence des économies régionales ? Autrement dit, cette première phase de décentralisation a-t-elle modifié la trajectoire de convergence et donc de croissance des économies concernées ? Afin de répondre à cette question nous procédons en deux étapes. La première concerne l'étude du processus de convergence des régions françaises. La seconde s'intéresse au mouvement de rattrapage de la région de La Réunion vers sa métropole française.

Au niveau des régions françaises, le concept utilisé pour étudier le processus de rattrapage est celui de la β -convergence (cf. Barro et Sala-i-Martin (1992)). Ainsi les PIB par habitant (notés y) d'un ensemble de N pays ou régions (indexés i) vérifient entre eux cette propriété de β -convergence si leur évolution, entre une année initiale 0 et une année finale T , obéit à la relation suivante, avec un coefficient β positif :

$$\text{Log}(y_{iT}) - \text{Log}(y_{i0}) = \alpha - \beta \text{Log}(y_{i0}) \quad i=1, \dots, N$$

Ainsi, si cette β -convergence prévaut, les pays croissent d'autant plus vite qu'ils sont initialement défavorisés. La valeur du coefficient β indique l'intensité de ce rattrapage. Le taux de rattrapage annuel est donné par le rapport: β/T

Graphique 1 - β -convergence des 22 régions françaises (1975-1996)

Graphique 2 - β -convergence des 22 régions françaises (1983-1996)

(ndlr : ces graphiques n'apparaissent pas ici)

L'analyse des résultats montre que les 22 régions françaises semblent valider la relation de convergence. Toutefois, ce rattrapage s'effectue faiblement. Le coefficient est certes négatif mais sa valeur implique un taux de rattrapage annuel peu élevé. Par ailleurs, la pente de la droite ne semble pas avoir été davantage inclinée (cf. graphiques 1 et 2). Ainsi le processus de convergence ne semble pas avoir été clairement modifié par la phase de décentralisation entamée en 1983. En outre les résultats confirment l'effet absorbant de la Région Ile de France ce qui illustre une nouvelle fois la pensée de François Perroux (« Paris et le désert Français »).

Le processus de rattrapage engagé par La Réunion vers sa métropole possède

pour sa part plusieurs facettes. Au niveau de la convergence des niveaux de vie plusieurs analyses ont déjà été menées au-delà des simples constats statistiques en employant des méthodologies s'appuyant sur les propriétés statistiques des séries temporelles (cf. Jean-Pierre (1995)). L'analyse des résultats ne permet pas de mettre en évidence un effet de rupture propre à la décentralisation de 1983. En fait, si depuis la loi de Départementalisation de 1946 et surtout depuis les années soixante le PIB par habitant de La Réunion n'a pas cessé de progresser, il n'a pas comblé tout son retard par rapport au PIB par habitant moyen métropolitain. Plus précisément après une phase de net rattrapage observé jusqu'au début des années 90, l'écart tend maintenant à se maintenir aux environs des 50%. Une telle analyse est également soutenue par l'évolution du PIB par habitant de La Réunion vis à vis du PIB par habitant moyen européen.

III/ CONCLUSION

Cette analyse avait pour objectif d'étudier une partie des influences économiques possibles de la décentralisation. Dans cette optique, nous avons d'abord eu recours aux apports de la théorie économique et notamment de l'économie publique sur le phénomène de décentralisation et ses possibles conséquences. Puis, nous avons entrepris une réflexion s'inspirant de travaux empiriques et de bilans de processus de décentralisation déjà mené dans le monde.

Les conclusions de notre travail empirique ne permettent pas de soutenir clairement l'impact positif élevé de la décentralisation sur la croissance et d'évacuer le regard partagé de la théorie. En revanche, il ne fait pas de doute que la décentralisation, par les changements qu'elle implique, modifie le fonctionnement de l'économie et le comportement des agents. On peut alors s'attendre à ce que ces changements, si les inconvénients sont minimisés, puissent avoir à terme un impact sur la croissance.

Cependant, notre analyse montre également qu'au-delà du problème de l'allocation fiscale ou de la répartition fonctionnelle, le problème qui se pose avec acuité est celui de l'aménagement du territoire. Les avancées effectuées par l'économie géographique montre que la localisation des activités dans l'espace est susceptible d'influencer également la dynamique des économies. Or le rôle des collectivités dans l'aménagement du territoire n'est pas négligé. Une piste de prolongation possible consiste donc à envisager les effets de la décentralisation dans cette direction.

Etude terminée en juin 2003

Références bibliographiques

Arrow, K.J. et L. Hurwicz, (1960), « Decentralization and Computation in Resource Allocation », in *Pfouts R.W. (1960), Essays in Economics and Econometrics, University of North Carolina Press*, pp. 34-104.

Barro, R.J., et X. Sala-i-Martin, (1992), « Convergence », *Journal of Political Economy*, Vol 100, N° 2, pp. 223-251.

Jean-Pierre, P., (1995), « Une analyse empirique des effets économiques de la Départementalisation : facteurs de croissance et convergence vers sa métropole », *Economie de La Réunion, Insee*, N° 75, pp. 8-12.

Lange, O., (1936), « On the Economic Theory of Socialism », *Review of Economic Studies*, vol 4, n° 1-2.

Mises, L (von)., (1935), " Economic Calculator in the Socialist Commonwealth", in Hayek (von).

Musgrave, R., (1959), "The Theory of Public Finance", New York.

Oates, W.E., (1993), « Fiscal Decentralization and Economic Development », *University of Maryland, Working Paper N° 93-4*, May.

Pondaven, C., (1994), « Economie Publique », *Vuibert*, Paris.

Tiebout, C., (1956), « A pure Theory of Local Expenditure », *Journal of Political Economy*, Vol 64, pp. 416-424.

Thiesen, U., (2001), "Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries", *Working Paper N° 1*, January 2001, ENEPRI.