

INTRODUCTION

Depuis les années 1980, Madagascar comme la plupart des pays en développement, a été marqué par les effets de désengagement de l'Etat central. Dans sa politique de réforme administrative, la décentralisation a été une préoccupation pour les gouvernements qui se sont succédés. La décentralisation favorise en effet la participation de la population dans la gestion des affaires de la nation. D'ailleurs, l'absence de participation est considéré comme un facteur d'appauvrissement et de marginalisation de la population.

La décentralisation de l'action publique est un facteur de démocratie qui donne une plus grande opportunité pour chaque agent de devenir l'acteur principal dans la prise de décision. Elle favorise aussi la promotion de la participation du citoyen et d'asseoir les bases du développement à tous les niveaux. Les actions publiques sont donc orientés vers les initiatives locales et l'action associative et surtout centrés sur l'individu.

Techniquement, l'autorité cherche à améliorer le système de choix et de réalisation des décisions publiques et dans un cadre institutionnel, il vise à favoriser les initiatives privées productrices et la transparence des décisions impliquant la diffusion des informations de base.

La mission principale pour le gouvernement Malagasy consiste ainsi « à rapprocher le gouvernement des citoyens par le biais de la décentralisation ». La décentralisation effective est donc un moyen d'ancrage et d'appropriation du développement par la population de base. Elle implique alors un développement local.

Toutefois, la problématique de référence reste la concrétisation ou l'implémentation ou de la mise en œuvre.

La réalisation de ce mémoire nous permet de compléter nos connaissances en matière de décentralisation de l'action publique en apportant des réponses et des suggestions à un certain nombre de question :

- quelle autorité doit on confier la mission concernant la production des biens publics, l'accès aux services publics et les transferts sociaux ?

- quelle place attribuer à l'action publique face aux problèmes d'affectation de compétences, à la définition d'un découpage territorial optimal et à la mise en œuvre de la régulation des marchés ... ?
- quelle mode d'organisation pour évaluer l'action publique et d'améliorer leur rendement ?

Cette problématique détermine la structure générale de ce mémoire qui comprend deux parties. Précisons d'abord que notre analyse sur le développement local est très parcellaire mais à travers l'étude de la décentralisation qu'on arrive à mieux comprendre son mécanisme et sa mise en œuvre.

La première partie décrit l'enjeux économique de la décentralisation de l'action publique en présentant le contexte général de la décentralisation et du développement local, en évoquant les effets d'une telle décentralisation sur les décisions publiques et la fin de la partie présentera un ensemble de point de vue sur l'analyse de l'économie publique locale.

Ensuite, la deuxième partie est très complémentaire avec la première. Effectivement, après la description de l'enjeux auxquels la décentralisation est confrontée, il convient d'organiser les processus de décisions publiques afin de montrer l'avantage des mécanismes décentralisés. Ainsi, notre analyse portera sur la théorie des incitations dans les organisations, dans le cadre desquels la structure du processus de décision publique est étudiée. On insiste alors sur la présence des coûts de communication, la possibilité d'accords parallèles (la collusion) et les problèmes d'engagement.

PARTIE I : ENJEUX ECONOMIQUES DE LA DECENTRALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

**CHAPITRE I : CONTEXTE GENERALE DANS LE CADRE DE LA
DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

SECTION 1. DANS LE CADRE DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation est un mode d'organisation institutionnel, qui consiste à faire gérer par des organes délibérants élus les affaires propres d'une collectivité territoriale Décentralisée (CTD) c'est à dire leurs intérêts généraux spécifiques. De ce fait, la décentralisation implique un déplacement du pouvoir de décision, un changement structurel et qualitatif du mode de gouvernement. Aussi, elle entraîne une modification dans le processus de mise en œuvre des politiques comme : la planification, l'aménagement du territoire, le développement urbain et rural, la mise en place des régions...

Les conditions suivantes doivent être réunies pour que la décentralisation devienne réelle :

- être doté d'une personnalité juridique
- avoir la possibilité de prendre des actes réglementaires
- disposer de l'autonomie financière
- être dirigé par des membres élus par la population

Ainsi l'Etat se dessaisit au profit des CTD dont l'administration est assurée par des assemblées élues et disposant d'une liberté de décision, de compétence exercée jusque là par des organes centraux et ses représentants territoriaux (Préfet, direction régional...)

Cette section première se rapporte notamment au cadre juridique et historique de la décentralisation, mais aussi elle énonce l'état actuel du processus.

Par conséquent, cette section engage la décentralisation dans un contexte précis et dynamique.

1.1. CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique est défini dans les textes ci-après :

- loi constitutionnelle n° 95-001 du 08 avril 1998 portant révision de la constitution
- loi n°93-005 du 26 Janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation
- loi n°94-001 du 26 avril 1995 fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs lieux des collectivités territoriales Décentralisées.
- Loi n° 94-006 du 26 avril 1995 relative aux élections territoriales
- Loi n°94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi n°94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des CTD.
- Loi n°95-005 du 21 Juin 1995 relatives aux budgets des CTD.
- Loi organique n°2000-016 du 29 août 2000 déterminant le cadre de la gestion des propres affaires des Provinces Autonomes.
- Loi n°2000-017 du 29 août 2000 relative aux Délégués Généraux du Gouvernement.
- Loi n° 2004-001 du 17 Juin 2004 relative à la mise en place des régions.

1.2. CADRE HISTORIQUE

A Madagascar, depuis l'avènement de la troisième république, la Décentralisation a toujours été une priorité pour tous les Gouvernements qui se sont succédés, d'autant plus que la constitution dès son préambule stipule que « considérant que l'épanouissement de la personnalité et de l'identité de tout un chacun, s'avère le facteur opérant du développement intégré harmonieux et durable, dont les modalités requises sont reconnues comme étant :

- l'application du système d'autonomie pour assurer l'effectivité de la décentralisation ».

Dès 1994, un Comité d'Expert sur la Décentralisation (CEDE) a été mis en place afin de réfléchir et proposer des textes devant par la suite régir la décentralisation à Madagascar.

Ce cercle de réflexion a abouti à l'élaboration de la loi fixant l'orientation de la politique générale de la décentralisation à la loi délimitation, l'organisation et le fonctionnement des CTD.

L'évolution du Département chargé de la Décentralisation montre l'importance accordée à la décentralisation. En effet, à ses débuts, ce Département était scindé en deux parties bien distinctes.

Celui des interventions budgétaires de l'Etat rattaché au Ministère des Finances qui était un service à ses débuts ;

Celui chargé de l'administration pure au sein du Ministère de l'Intérieur qui était une Direction Générale, vers les années 1997.

Cependant, cette double structure n'a pas permis d'accélérer les réformes touchant la fiscalité locale et cela a entraîné le rattachement de la Décentralisation au Ministère chargé du Budget afin de favoriser la cohérence entre les textes concernant l'administration pure et les textes sur la fiscalité locale. Ainsi en 2002 cette direction Générale est érigée en Département : Secrétariat d'Etat chargé de la Décentralisation et des Provinces Autonomes. En 2003 ce secrétariat d'Etat devenu Ministère est rattaché à la Présidence de la République devenu Ministère est rattaché à la Présidence de la République

1.3. ETAT ACTUEL ET PROBLÈMES DE LA DÉCENTRALISATION

Une étape supplémentaire, a été franchie, dans le processus de décentralisation, par la mise en place des régions prévue par la loi n°2004-001 du 17 juin 2004. Avant de porter la réflexion sur le système des régions il est important de souligner que seules les communes sont opérationnelles jusqu'à présent.

1.3.1. La mise en place des communes

En fait ce retard dans l'effectivité des structures prévues par la constitution a par contre permis de renforcer l'assise des communes qui s'avère être une collectivité de base par excellence. Toutefois, on constate que quelque soit les formes de décentralisation mises en œuvre jusqu'à ce jour elles n'ont pas pu contribuer efficacement à l'émergence d'une véritable gouvernance locale. Pourtant, si le processus de décentralisation est géré de manière rationnelle et bien réfléchi, il est susceptible de renforcer la gouvernance locale et de créer un environnement propice au développement humain. Ainsi, toutes les activités de développement se sont concentrés au niveau des communes les seules CTD actuellement mise en place avec les 22 régions. Au niveau des communes les efforts se sont principalement axés sur :

- le renforcement des capacités des responsables Communaux
- l'élaboration et la diffusion des guides et manuels à l'intention et la diffusion des guides et manuels à l'intention des communes, comme le guide de l'élaboration du plan communal de développement PCD)

Enfin, en matière de développement économique et social les compétences de la commune tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance.

1.3.2. La mise en place des régions

C'est la loi n°94-007 qui a introduit la notion de région dans le système administratif malagasy : Ainsi, cette loi va instaurer une décentralisation à trois niveaux : avec la région, le département et la commune. Cependant, la Révision de la constitution en Avril 1998 qui va remettre en cause cette loi parce que :

- la décentralisation reste un système à trois niveaux avec, pour cette fois-ci, la province autonome, la région et la commune
- la région devient un démembrement de la province autonome et non plus de l'Etat, et contrairement à la loi n°94-007 qui supprimait les provinces. C'est dans ce contexte que l'article 126 alinéa 4 de la constitution révisé de 1998 stipulait que : « les provinces autonomes organisés en collectivités locales décentralisées

comprennent des régions et des communes qui sont dotées chacune d'un organe délibérant et d'un organe exécutif ».

- contrairement à ce qui s'est passé dans la constitution modifiée du 18 Septembre 1992, il y a désormais une consécration constitutionnelle de la région.

Ainsi, la mise en place des régions s'agit alors de la mise en œuvre de la constitution du 1998 et dans une moindre mesure de la loi 1992. Cependant, la mise en place de l'exécutif régionale nommé par le pouvoir central amène à douter de la mise en œuvre de la décentralisation. D'ailleurs, le Chef de région et les trois membres de l'exécutif sont tous nommés par décret du Président de la République. En effet, la nomination des autorités locales par le pouvoir central ne correspond pas à la définition juridique de la décentralisation, la quelle postule que ces autorités soient élus par la population de la circonscription administrative concernées.

Ce système est donc confronté à une tendance, d'une part, à la centralisation qui se confirme par la double casquette du Chef de région, et d'autre part, à la confusion entre Décentralisation et Déconcentration. En fait, le Chef de région cumule les fonctions de Premier autorité de l'exécutif régionale regroupant sous son autorité l'ensemble de services déconcentrés et la fonction de Représentant de l'Etat, ayant toute autorité sur la stratégie et la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique.

En outre, s'il est vrai que, pour réussir, la décentralisation s'accompagne très généralement d'une déconcentration, il faut soigneusement distinguer ces deux notions.

Toutefois quelques remarques se dégagent de ce constat :

En premier lieu, il convient de relever l'insuffisance de précisions dans la conception du projet de société au niveau des pouvoirs publics. Dans ce cadre, la place exacte des provinces autonomes n'est pas bien définie et ils sont dirigés hors constitution par des Présidents de Délégation spéciale, nommés par le président de la République

En second lieu, la question se pose toujours de savoir si l'on maintiendra le Fokontany comme une subdivision administrative au niveau de la Commune. Cette question est d'une grande importance parce que le Fokontany est l'entité la plus proche du citoyen et pourrait devenir la cellule de proximité qui serait à la fois la voie d'accès vers les sources collectives les

plus proches (eau, santé de base, écoles,...) et le milieu où les citoyens se forment et ont une appréhension concrète de la gouvernance locale.

En somme, ces remarques méritent une attention particulière pour assurer l'amélioration de ce système. A noter aussi que les compétences de la région tiennent essentiellement des principes de cohérence et d'intégration, en matière de développement économique et sociale.

Ainsi, l'article 8.1 de la loi du 17 juin 2004 relative aux régions énumère les attributions correspondantes à cette vocation : on y constate surtout des attributions économiques et notamment l'établissement d'un programme cadre ou Plan Régionale de Développement (PRD), l'établissement de schéma régionale d'aménagement du territoire, le cadrage et la programmation des actions de développement d'envergure régional.

SECTION 2. DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

2.1. MISE EN PERSPECTIVE

La logique sectorielle de l'Etat moderne a tendance à rechercher l'efficience et l'efficacité dans sa politique : politique de l'emploi, politique environnementale,...

De fait, certaines régions sont favorisées et d'autres délaissées à cause des disparités spatiales au niveau des politiques.

Il existe alors des économies d'agglomération et des pôles de croissance qui ont des inconvénients non négligeables. On constate dans les pays développés une perte de légitimité de l'aménagement du territoire parce que l'Etat, renforçait par exemple, la recherche de zones à bas salaires pour les emplois de faible qualification. En même temps, il y a une nécessité d'implémenter une structure solide plus proche des intervenants. L'Etat dans son rôle de redistribution des activités dans l'espace est confronté à un problème de coordination au niveau des politiques. Dans la mise en œuvre des politiques que l'espace est souvent considéré comme une entité neutre

Ainsi, le développement local est proposé comme une solution à ces problèmes et qu'il est susceptibles de promouvoir le dynamisme des territoires.

2.2. EXPOSÉ SUCCINCT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le développement local est un type de développement fondé principalement sur la mobilisation sociale et l'initiative sociale. De ce fait, le développement local est considéré comme un développement endogène c'est à dire fortement lié aux actions territoriales qui favorisent la localisation des activités économiques. De plus, les facteurs de localisation rendent certaines espaces plus attractives que d'autres et influencent leur développement. En fait, le développement endogène est basé sur l'utilisation des ressources locale, la capacité de contrôle au niveau local du processus d'accumulation, le contrôle de l'innovation, la capacité de réaction aux pressions extérieures et la capacité d'introduire des formes spécifiques de régulation sociale qui favorisent les éléments précédents.

Le développement local ne peut pas être pensé et organisé sans se référer à l'interdépendance croissante des économies et des cultures. Ainsi, il crée une synergie entre plusieurs facteurs : les potentiels d'un territoire, les ressources humaines et son insertion dans les orientations de l'aménagement du territoire. A cet effet, le développement local doit savoir comment manipuler cette articulation et l'analyser quelles sont les actions susceptibles d'engendrer un dynamisme des territoires.

D'une part, il ne faut pas toujours opposer le développement endogène au développement exogène. Ce dernier est souvent lié à la localisation des activités. C'est aussi le résultat de décision d'investissement (public ou privé) dont le contrôle échappe globalement au milieu récepteur. Autrement dit, c'est un développement dont les plans et les projets sont décidés de l'extérieur pour un territoire définie arbitrairement et pour lequel le territoire concerné est considéré comme passif.

D'autre part, on conçoit souvent le développement local comme une forme d'alternative ou de résistance à la mondialisation. A partir de ces deux erreurs de conception que le développement doit être conçu et s'appuyer sur les forces locales, sur les petites entreprises et faisant plus ou moins l'impasse sur le rôle de grande entreprise. Notons que ces grandes entreprises ont besoin de bases locales et développement des stratégies territoriales qui ne se résument nullement à la recherche de facteurs de production les moins coûteux et de la fiscalité la plus avantageuse.

Par ailleurs, le développement local est souvent comparé comme substitut ou comme barrage à des processus exogènes décidément hors portée du local. Or, son rôle ne se limite pas seulement à renforcer l'attractivité pour inciter les investisseurs mobiles. Donc, la mondialisation n'est rien l'émergence d'une économie indifférente aux ancrages territoriaux.

Enfin, on constate que dans un processus de développement local, il n'y a pas d'automatisme dans la conjugaison des dynamismes internes et les forces externes. En réalité, ils dépendent peu des facteurs géographiques traditionnels mais plutôt l'influence par les facteurs socio-politiques. Ainsi, les effets d'élargissement géographique et l'ouverture de l'économie restent marqué par la proximité c'est-à-dire le local.

2.3. SYNERGIES ENTRE LES ACTEURS

A Madagascar, les débats ont porté sur l'importance de disposer d'un système d'information sur les différentes zones d'intervention des partenaires techniques et financiers. De fait, l'examen des actions à réaliser se basera sur des critères conjointement assis avec les bailleurs de fonds. Ainsi, une plus ferme coordination est nécessaire au niveau de la région où se posent des problèmes spécifiques de développement. Il convient donc de procéder à un examen plus complet et plus systématique des actions de développement à réaliser. De cette manière, les Communes peuvent privilégier des activités à adaptées à leurs caractéristiques économiques.

En outre, il est important de saisir sur quels sites et dans quels secteurs d'activités interviennent les partenaires techniques et financiers, mais également localiser les communes défavorisées, en marge des actions de développement. A cet effet, la concentration des programmes sur des pôles de développement pourrait donc optimiser les actions.

Cependant, les partenaires techniques et financiers souhaitent une évaluation des impacts de leurs actions par les communes afin de définir leurs futurs axes d'intervention en matière de renforcement des capacités. Toutefois, on constate un faible taux de réalisation des projets figurant dans le PCD (Plan Communale de Développement). D'ailleurs, la plupart des projets et des programmes de coopération nationale et internationale ont conduit à des coopération nationale ont conduit à des résultats mitigés. On met souvent en cause la non participation des populations à la mise en œuvre des projets de développement. Les partenaires constatent alors que leurs activités restent mal connues. Pour y remédier ils proposent les dispositions suivantes :

- L'élaboration d'outils permet la vulgarisation des opportunités de financement,
- La tenue d'une table ronde au niveau des régions pilotes associant partenaires financiers et commune pour discuter des modalités le financement des projets figurant dans le PCD et qui ne sont pas forcément relatifs aux infrastructures
- L'élaboration d'un plan d'action au niveau des autorités, associant les différents partenaires pour harmoniser les actions de développement des Communes et par extension le développement régional.

2.4. LA MAITRISE LOCALE DU DEVELOPPEMENT

La participation⁽¹⁾ de la population est la raison d'être de toute action de développement local. De fait, les réalisations des projets de développement régional devront être le résultat d'une volonté d'une recherche de solution et d'une organisation des acteurs locales appuyés par des institutions prestataire de services. Dans ce contexte, le renforcement de capacités locales et régionales d'orientation, de conduite et de fourniture de service ne doit pas rester seulement sur le plan thématique. Par exemple, pour une politique environnementale, les efforts doivent être centré vers une prise en main par la population locale de la gestion locale des ressources naturelles renouvelable. Afin de prétendre à un développement durable. A cet effet, que la GELOSE (Gestion Locale Sécurisé) est initié pour valoriser les capacités de gestion des communautés locales, pour améliorer les projets de conservation en cours ou encore pour corriger les échecs des politiques environnementales antérieures.

D'autre part, les programmes d'actions de développement communautaire sont désormais axés sur la participation directe des populations bénéficiaires et le collaboration avec les associations locales, surtout les ONGs, dans leurs actions. Ainsi, ces programmes contribuent notamment à l'organisation paysanne et au renforcement des capacités de gestion des CTD. Malgré la divergence de priorité des villageois, les programmes ou projets de développement soulignent l'importance de l'évaluation participative grâce notamment au Partenariat - Public – Privé ou 3P. Le mode d'exploitation du milieu sera donc orienté vers les bas-fonds et l'impacts des augmentations réalisées sur la production et la productivité sera envisager sur le moyen et long terme.

⁽¹⁾ La contribution d'un individu ou d'un groupe d'individus à la définition, d'un objectif et à la mise en œuvre des moyens permettant de l'atteindre

En réalité, des outils méthodologiques ont été utilisés afin de concrétiser les plans d'actions :

- Diagnostic participatif,
- Auto évaluation assistée,
- Recherche – action – développement,
- Tableau des acteurs,
- Grille succès - échecs – potentialités – obstacles,
- Ecrire – dire – afficher – organiser et
- Atelier de prospective ...

A titre d'exemple, le processus de « diagnostic participatif » permet de restituer les actions proposées par le programme dans la problématique plus large du développement local. Par conséquent, les paysans pourront repartir leurs forces et leurs investissements.

Pour conclure, la maîtrise locale du développement devrait en effet contribuer à construire une synergie entre le rôle déformant de l'aide dans les relations institutionnelles d'une part et appliquer une démarche qui valorise l'initiative locale et renforce la maîtrise locaux ou tout ce qui est entreprise d'autre part.

=

CHAPITRE II : LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION SUR LES DECISIONS PUBLIQUES

La décentralisation entraîne de nombreuses réorganisations dans le système économique. Ces changements effectuent plusieurs domaines comme l'aménagement du territoire, la production des biens publics, les transferts sociaux, les principes d'attributions fiscales et les modes de coordinations entre les collectivités territoriales etc De ce fait, en économie publique la décentralisation concerne **la détention de l'information** ou atteint **le pouvoir de décision**. Ainsi, un système économique est décentralisé selon PONDAVEN (1994) si l'information sur les paramètres qui sont à la source de la prise de décisions est dispersée entre les différents éléments de ce système : entreprises, administrations, régions ... Toute chose égale par ailleurs, si les unités disposent d'une **autonomie dans la prise de décisions effectives**. L'analyse des effets de la décentralisation sur les décisions publiques se porte alors sur :

- La décentralisation informationnelle et
- La décentralisation décisionnelle

SECTION 1 : DECENTRALISATION DE L'INFORMATION

Le rôle de l'information est primordial dans n'importe quel système économique parce que dans tous les cas **la détention d'information donne du pouvoir à son détenteur**. Ainsi, on part de la situation où un centre supposé bienveillant maximise une fonction de préférence et définit une allocation en ressource. Puis, le centre communique aux autorités locales des prix fictifs et les niveaux de production optimale des biens et services publics. De ce fait, les autorités locales répercutent auprès du centre, l'utilisation de ces ressources. Enfin le centre regroupe les informations des unités périphériques, compare les types de production et modifie les allocations en fonction des comparaisons des résultats.

Cette situation résume le principe des procédures qui va suivre. On distingue alors trois types de procédures de décentralisation de l'information :

- La décentralisation par les prix
- La décentralisation par les quantités

- La décentralisation mixte

1.1. LA DÉCENTRALISATION PAR LES PRIX

Ce principe est dû notamment à Malinvaud. On considère que les prix sont fictifs et concernent les facteurs de production et les biens et services produits. Dans ce cadre, le centre annonce les prix des facteurs de productions et les prix des biens et services produits aux autorités locales. Ces derniers, à leur tour, font part de leur proposition au centre. Ainsi, l'information dispersée entre les éléments sert donc à déterminer un plan d'action compatible aux choix des agents. Toutefois, la transmission d'information pose le problème des comportements stratégiques des agents locaux. Ces messages de prix sont estimés en fonction des bases de données antérieures et sur les prévisions disponibles.

Cependant, lorsqu'on introduit les biens publics dans la fonction de production, on remplace ces messages de prix par des messages de part fiscal. Ainsi, le problème des prix fictifs se situe dans l'utilisation de prix de référence. Par conséquent, les calculs des programmes d'optimisation des deux agents subissent toujours des comparaisons afin d'obtenir un résultat optimal. On précise également que la décentralisation par les prix est maximale pour les biens privés et inexistante pour le bien public.

En somme, toutes les informations sont donc révélées par les prix c'est-à-dire les dotations initiales des individus et les préférences des individus. Toutefois, la fonction de préférences du centre devrait intégrer des objectifs propres aux décideurs

1.2. LA DÉCENTRALISATION PAR LES QUANTITÉS

Le principe de procédure la décentralisation par les quantités est identique avec celui des prix. Elle est caractérisée par le processus de Heal ou par le processus de Weitzman.

1.2.1. Le processus de Heal

Comme le principe ci-dessus, c'est le centre qui définit les allocations des ressources et communique aux unités mais les prix sont remplacés ici par les niveaux de production et les niveaux de productivité marginale des ressources. Après la comparaison, qui permet de considérer l'allocation d'une unité dont la productivité marginale est inférieure à la norme, il y a tâtonnement jusqu'à détermination des niveaux de production optimale.

1.2.2. Les processus de Weitzman

Le centre estime et communique un volume de production à réaliser par chaque unité qui transmet sa proposition de production optimale et sa demande de ressources supplémentaires. Comme les principes précédentes, le centre révisé ses prévisions de productions et transmet aux autorités des ressources supplémentaires jusqu'à optimisation.

Des problèmes se manifestent lors de la décentralisation comme par exemple :

- Le problème de passager clandestin (Free-Rider)
- Le problème de révélation des préférences (La possibilité de manipulation de l'information)
- Le problème d'effet externe
- Le problème de financement et l'efficacité de fonctionnement.

Notons également que les procédures de décentralisation par les prix ou par les quantités peuvent être utilisés dans la production des biens publics locaux. En effet, les procédures par les quantités semblent décourager d'avantages les risques de comportements stratégiques par le biais de la procédure MDP (Malinvaud – Drèze – Poussin) lorsqu'il s'agit de produire des biens publics purs.

1.2.3. La procédure MDP (Malinvaud – Drèze – Poussin)

Cette procédure sert souvent de référence en matière de décentralisation informationnelle avec des biens collectifs (non divisible). Le principe est la suivante : « le centre communique aux autorités locales la proposition de quantité globale du bien public et les autorités locales y répondent par des propositions de contribution fiscale unitaire ». Comme les procédures précédentes, le centre procède aux ajustements nécessaires en faisant varier la quantité de biens collectifs proportionnellement à la différence entre la somme des dispositions marginales à payer (ou prix de réservation) et le coût marginal de production de ce bien. Ainsi, la production MDP est robuste à toute forme de manipulation surtout lorsque les joueurs adoptent des stratégies prudentielles de **type maximum**.

1.3. LA DÉCENTRALISATION MIXTE

La décentralisation mixte combine prix et quantité et présente plusieurs variantes en fonction du champ d'activité des collectivités territoriales décentralisées. A titre d'exemple, on peut combiner une procédure de décentralisation par les prix pour les biens publics locaux et une procédure de décentralisation par les quantités pour les biens publics purs.

SECTION 2. LA DECENTRALISATION DES DECISIONS

La décentralisation des décisions aboutit sur l'existence de pouvoirs locaux autonomes par rapport au pouvoir central. Ces autorités locales dotées de pouvoir de décision s'organisent dans la fourniture de biens et services publics locaux. En effet, la décentralisation rapproche les individus du pouvoir et leur donne un certain contrôle sur les décisions publiques qui peut les amener à vouloir renforcer le secteur public local par une gamme de plus en plus large de fonction, de responsabilités et de service. De ce fait une production centralisée donnerait à une mauvaise allocation des ressources dans la mesure où la solution imposée en vertu du processus de décision centralisée s'éloigne des préférences de la majorité des bénéficiaires.

Dans ce contexte, on constate que les effets de la décentralisation des décisions se font plus sentir en matière d'allocation des ressources, de niveau des dépenses et de qualité des services rendus. Cependant, l'impact de la décentralisation sur le volume des dépenses publiques semble susciter une attention particulière. D'ailleurs, les idées sur ce débat divergent selon les auteurs et selon les modèles. Ainsi, pour certains auteurs, la décentralisation conduit à une baisse des dépenses publiques, d'autres auteurs affirment que les tendances constatées éventuellement sur l'inflexion à la baisse des dépenses ne peuvent être que provisoires et la décentralisation exerce un effet à la hausse des dépenses publiques à long terme. Pour mieux illustrer ces idées, explicitons les bases du modèle orthodoxe de l'Etat et le modèle du Léviathan en déduisant leur incidence sur le volume des dépenses publiques et l'explication de l'évasion fiscale.

2.1. LE MODÈLE ORTHODOXE DE L'ÉTAT¹

Le modèle orthodoxe de l'Etat domine la théorie économique des finances publiques depuis plus de deux siècles. Ce modèle suppose que seule l'autorité politique peut satisfaire la demande de « biens publics » comme la sécurité publique et la défense nationale et de tout ce qu'on appelle aussi « services publics ». Autrement dit, il suppose que la législation fiscale est mise en place pour permettre de prélever le montant utile de recettes publiques en fonction des besoins et des objectifs d'efficacité et d'équité. Comme, par hypothèse, tout le monde profite automatiquement de ces services, chacun sera tenté de jouer le passager clandestin en refusant de payer sa part. La tentation du passager clandestin explique plusieurs comportements des agents comme par exemple l'évasion fiscale. Dans ce cas, il en résulte une production sous-optimale des biens publics et des impacts plus élevés pour ceux qui continuent de payer leur part.

Dans ce modèle, l'Etat produit les biens publics demandés par ses membres. Le coût de cette production détermine le niveau nécessaire des prélèvements obligatoires. Cependant, l'école des choix publics a vivement critiqué ce modèle et à démontrer comment les processus politiques et bureaucratiques sont incapables d'évaluer correctement les demandes des citoyens et de produire une quantité optimale des biens publics.

2.2. LE MODÈLE DU LEVIATHAN²

James Buchanan et Jeffrey Brennan modélisent l'Etat comme une institution qui cherche à maximiser ses revenus. Ainsi, l'administration se comporte comme si elle maximise à long terme les ressources disponibles pour son usage personnel, en fonction des règles institutionnelles en matière de législation fiscale : celle-ci consiste le seul véritable frein à la tendance à l'accroissement des dépenses publiques. De ce fait, le Leviathan ira chercher chez les contribuables le maximum qu'il peut soutenir de ce qu'il exploite. Par conséquent, Brennan et Buchanan supposent que les gouvernements sont mis en demeure de prendre des mesures pour limiter les possibilités de financement des dépenses publiques et donc que les bureaucratiques vont maximiser les ressources en fonction des règles existantes et adapter les dépenses en conséquences.

¹ Héritier de la philosophie de Hobbes et Rousseau ainsi que la tradition économique classique.

² Ce modèle est apparenté à la philosophie de Locke et à l'analyse économique contemporaine des choix publics.

Dans cette perspective, les implications de la théorie de l'Etat Léviathan sont fondamentales. Ce ne sont plus les dépenses publiques nécessaires qui déterminent les impôts à lever, tout au contraire, le Léviathan maximisera ses revenus et ajustera le niveau de ses dépenses selon ce qu'il réussit à confisquer.

Ainsi, la décentralisation entraîne des conséquences bien différentes selon les modèles. Par exemple, le modèle du Léviathan implique une baisse des dépenses publiques et conduit à l'évasion fiscale. Notons que les hypothèses de Brennan et Buchanan sur ces deux effets reposent sur les hypothèses d'absence de collusion entre les administrations territoriales et de relative identité des services proposés aux citoyens.

2.3. LES EFFETS MODÉRATEURS SUR LE VOLUME DES DÉPENSES PUBLIQUES

L'hypothèse stipule que la décentralisation force les autorités à réduire la pression fiscale et par conséquent le montant des dépenses publiques. Dans ce cadre la mobilité potentielle de la population et la proximité entraîne le développement de la décentralisation fiscale. Ainsi, l'administration se trouve réduit, à cause de cette décentralisation tout comme les dépenses parce que les citoyens sont plus proches et participent aux décisions. Il n'y a plus donc de place pour les dépenses inutiles. D'autre part, le modèle de Tiebout suppose aussi que la mobilité parfaite des agents dans l'espace constitue une menace pour les autorités locales. De plus, le choix de la localité selon Tiebout est dû à l'attrait du service public local fournit par la localité et le niveau de taxes prélevés par celle-ci pour financer ce service public local. Ainsi pour attirer le plus de résidents potentiels et donc récolter une masse d'impôts plus importante, les autorités sont incitées à se concurrencer par les taux de pression fiscale. Cependant, cette compétition accrue peut entraîner des économies d'échelle lorsque les niveaux de décentralisation sont trop nombreux. Par ailleurs d'après Tiebout, les citoyens peuvent quitter leur localité en cas de pression fiscale excessive et de ce qui suit l'évasion fiscale.

2-4- FACTEUR DE HAUSSE DES DÉPENSES PUBLIQUES

D'autres auteurs affirment que la décentralisation exerce un effet à la hausse des dépenses publiques et que la baisse tendancielle des dépenses publiques n'est que provisoire. La proximité de l'administration amène donc les autorités locales à élargir leur gamme de services afin de mieux satisfaire la demande locale. L'explication de ce phénomène peut être scindée en quatre groupes :

Tout d'abord le comportement des parties politiques est une première explication. En fait, les partis politiques ayant pour objectif, ou pour intérêt, d'être au pouvoir et l'élection étant un marché sur lequel ils échangent des programmes contre des votes. Ainsi, les programmes des partis politiques tendent à converger vers les préférences de l'électeur médian. Cette rivalité devrait amener à un résultat conforme aux préférences des citoyens.

L'existence d'une illusion fiscale des individus explique aussi ce phénomène lorsque les gouvernements manipulent les informations publiques, afin de pousser le contribuable à sous-estimer le poids des prélèvements, et pour conduire l'utilisateur à sur-estimer le service public. Par conséquent, les individus exigent plus de service de proximité.

Une autre explication consiste pour une collectivité à produire son propre service, malgré le coût de celui-ci, lorsqu'une collectivité voisine lui a refusé l'accès ou lui a imposé un paiement élevé. Ceci c'est dû au phénomène de compétition entre collectivités.

Enfin, la décentralisation favorise aussi l'émergence des groupes de pression, d'autant plus actif au niveau local qu'ils représentent des intérêts faciles à mobiliser, en même temps qu'elle donne naissance à une nouvelle bureaucratie, induisant l'accroissement des dépenses publiques.

2.5. L'ÉVASION FISCALE

L'évasion fiscale se traduit notamment au moyen du travail clandestin et de l'économie souterraine. A mesure que le fardeau fiscal s'alourdit, des contribuables se réfugient dans l'économie souterraine parce que loin d'augmenter le fardeau des autres contribuables, ceux qui évitent ainsi l'impôt freinent la tendance de l'Etat à exploiter tout le monde d'avantage. Ainsi, l'évasion fiscale devient alors un stabilisateur automatique à l'exploitation étatique. Car si l'Etat cherche à lever des impôts maximum sans égard à la demande de biens publics, s'il exploite les contribuables au profit d'une minorité (ou d'une majorité), qui reçoit plus qu'elle ne paie, alors l'évasion fiscale trouve sa justification. Toutefois, si le stabilisateur automatique de l'évasion fiscale ne fonctionne plus efficacement les révolutions fiscales se produisent. De plus, Brennan et Buchanan considèrent que les citoyens sont en certaines occasions capables de se révolter et de soumettre de Léviathan avant de revenir à la passivité. Bref, on dira encore trop d'impôt tue l'impôt !

CHAPITRE III : L'ANALYSE DE L'ECONOMIE PUBLIQUE LOCALE

La décentralisation de l'action publique est relative à u réaménagement des relations horizontales entre des collectivités territoriales se partageant la responsabilité d'un même espace. De même, elle concerne une redéfinition des relations verticales entre autorités. De ce fait, pour Madagascar, la création des 22 régions a relancé la question de la dimension territoriale de l'action publique. Ainsi, la décentralisation devient possible au niveau des collectivités locales lorsque le bien possède la propriété de rivalité mais sa consommation ne fait pas l'objet d'exclusion.

D'ailleurs, le regroupement d'individus dans une même localité pour former des collectivités, au sein desquels le bien possède la propriété d'un bien public, peut être optimale.

On constate aussi qu'un écart se crée entre l'évaluation locale et l'évaluation globale des projets de chaque collectivité lorsque les autorités locales agissent en fonction des besoins de sa communauté.

La structuration de l'espace entraîne en fait des effets externes (positifs) pour les CTD bénéficiant d'efforts d'équipements fait par d'autres sans devoir en subir les coûts. Dans cette perspective, la proximité des agents privés et décideurs publics, propice à la valorisation des spécificités locales, doit alors être confrontée au souci de minimisation des coûts provenant des effets de débordement. Ainsi, les actions à petite échelle sont favorisées par l'hétérogénéité des préférences et la dispersion des informations tandis que les économies d'échelle et divers effets de débordements poussent vers des actions à grande échelle.

A cet effet, une solution de premier rang consiste pour une CTD d'offrir sur son territoire, une large gamme de services publics. Il est donc nécessaire d'analyser les interactions entre les mécanismes d'aménagements publics, la capitalisation foncière qui en résulte et les mobilités des hommes et des capitaux.

Cette analyse est révélée aussi par l'analyse des aspects horizontaux de la décentralisation. Cependant, l'hypothèse de « marchés locaux » compétitifs est difficile à tenir dans le cadre de la combinaison des invisibilités dans la production créées par l'espace et de la dispersion géographique des ménages.

L'analyse de l'économie publique locale sera donc traitée dans un équilibre partiel. Ainsi, ce chapitre présentera dans un premier temps les types de biens surtout ceux qui ont vocation à être produits localement, ensuite leur localisation optimale et enfin le mécanisme d'aménagement public.

SECTION 1. LES TYPES DE BIENS

R. Musgrave assigne à l'intervention économique de l'Etat les trois fonctions d'allocation, de redistribution et la régulation. Le domaine de l'Etat se situe donc dans la production de bien publics purs (Samuelson en 1950) la fonction de stabilisation et de politique économique. En effet, il n'y a pas d'économie de marché spontanément efficace qu'on ne peut se passer de l'action de l'Etat. Ainsi, le système de procédures mis en place pour faire respecter les règles admises par tous les individus, est un bien collectif. D'ailleurs, Musgrave définit les besoins publics comme relevant de l'intervention de l'Etat par suite de défaillances du marché. On présume aussi que des tâches de redistribution relèvent en propriété de la responsabilité d'une autorité centrale. Ces biens publics purs n'a pas donc de vocation à être pris en charge par le marché. Cependant, la relation entre l'espace et l'économie publique ont donné lieu à la création de l'économie publique locale. En effet, un nombre croissant de biens publics ont le statut de biens publics locaux et son existence fut relève par tabou. Ces biens publics locaux sont des biens divisibles et n'ont pas le même propriété que les biens publics purs. En effet, un nombre croissant de biens publics ont le statut de biens publics locaux et son existence fut relevé par Tiebout. Ces biens publics locaux sont des biens divisibles et n'ont pas le même propriété que les biens purs tel les biens publics locaux afin de mieux dégager les types de biens qui ont vocation à être produits localement.

- Les biens publics purs

Les biens publics purs sont des biens indivisibles et sont caractérisés par l'indivisibilité de leur consommation et par l'impossibilité d'exclusion de leur usage. Ainsi, lorsque les biens ou services offerts sont indivisibles (défense, police ou justice), la fonction d'exclusion ne joue pas, car la consommation de ce type de biens ne peut être interdite à ceux qui refusent d'en payer le prix. Chaque individu a alors intérêt à afficher une fonction de satisfaction et une volonté de contribution minimale, son comportement étant à la limite celui du « passager clandestin ». Ces biens sont aussi susceptibles de la création ou appropriation

par une instance collective et celui de la gestion ou le contrôle de la gestion par une institution collective. De ce fait, lorsqu'il peut y avoir une relative divisibilité on parle de biens collectives mixtes.

- Les biens publics locaux

Les biens publics locaux sont donc divisibles (éducation, transport...) dont le bénéficiaire ou le consommateur peuvent être identifiés (l'étudiant ou le voyageur). Cependant, les biens publics locaux posent quelques problèmes parce qu'ils peuvent entraîner des phénomènes de débordement. A titre d'exemple, un terrain de jeux construite par une commune et dont profite les habitants des communes voisines. Outre, le phénomène de débordement, les biens publics locaux impliquent aussi des phénomènes d'encombrement parce qu'il peut y avoir saturation de l'équipement entraînant une baisse de qualité.

Précisons que la propriété de rivalité⁽¹⁾ (ou de saturation) débouche sous l'effet d'encombrement tandis que la propriété de non exclusion⁽²⁾ entraîne l'effet de débordement.

Ainsi, les biens que doivent être produits localement par les collectivités locales seront donc des **biens mixtes divisibles et à effets externes limités géographiquement**. On peut citer comme exemple, les centres de santé de base (CSB) les écoles primaires publics (EPP) l'entretien d'un stade ... et même le plan communale de développement (PCD) ou le plan de développement régional (PDR). Toutefois, comme l'affirmait Tiebout, le choix de collectivité des agents se fait en fonction des dotations initiales de celles-ci et induit leurs choix d'orientations futures.

SECTION 2. LA LOCALISATION

Au terme de l'article 126 de la constitution Malagasy. « La création des collectivités territoriales doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociales, est décrite selon Henderson (1974) comme le résultat d'une tension entre des forces

⁽¹⁾ La propriété de non exclusion : signifie que l'utilisation ou la consommation intermédiaire d'un bien par un agent n'exclut pas sa consommation par un autre agent.

⁽²⁾ La propriété de non rivalité : signifie que la consommation du bien par l'agent ne diminue pas la possibilité de consommation par un autre agent. (cour 4^e année d'économie publique)

centripètes naissant « d'externalités » dans la production des activités et des forces centrifuges issues des conditions de partage de la « rente foncière ». De ce fait, les « externalités » dans la production se rapporte à une « concurrence monopolistique » pour les marchés des ressources en présence de « rendements croissants »⁽³⁾

Par conséquent, choisir une localisation pour les ménages et les firmes se ramène ainsi au choix d'un bien et les décisions de localisation peuvent être traitées comme n'importe quelle décision économique.

2.1. LA LOCALISATION DE TYPE WEBER (LOCALISATION EFFICACE)

L'efficacité dans la localisation selon Weber c'est de trouver un lieu central qui minimisera le coût total de déplacement de l'ensemble des usagers. Seuls sont exclus ceux qui ont des contraintes de localisation. A titre d'exemple, les écoles publiques doivent être construites dans un lieu le plus proche possible de la majorité des usagers pour que son emplacement ne constituera pas une contrainte de déplacement pour les élèves du village. A l'inverse, on cherche à éloigner dans la mesure du possible quelques biens spécifiques susceptibles d'engendrer des effets négatifs. Par exemple, les dépôts d'ordures ménagères, les unités polluantes ...

L'organisation spatiale de l'activité économique se ramène souvent à une politique d'aménagement du territoire. Or, une politique efficace d'aménagement du territoire repose sur la présomption que le libre jeu des échanges conduit à des concentrations d'activités dans certaines régions et à des spécialisations génératrices d'inégalité et de déséquilibre. Ceci s'explique en raison de rendement croissant ou d'imperfection de la concurrence ou encore d'externalité. Par conséquent, dans certaines régions, la concentration d'activité engendre la dispersion des bénéfices dans l'espace. Cependant, il faut rapporter les pertes que subissent les territoires dont les populations sont incitées à se délocaliser. De même, pour les éventuels coûts de congestion induits par cette agglomération.

2.2. LA LOCALISATION DE TYPE RAWLS (LOCALISATION ÉQUITABLE)

L'argument d'équité de Rawls cherche à garantir à chaque usager un temps ou un coût d'accès acceptable. Ainsi, tous les membres d'une même collectivité « nationale » doivent

⁽³⁾ Dû à la concentration de la production des biens en un petit nombre de lieux.

être traités symétriquement du point de vue de l'évaluation du bien être collectif, ceci quelle que puisse être leur collectivité « locale » d'appartenance. Par exemple, le centre de santé de base (CSB) d'une CTD doit procurer les mêmes soins pour les patients d'une autre collectivité voisine.

Toutefois, il est difficile d'implémenter les politiques de redistribution aux niveaux les plus bas de l'action publique. En fait, les collectivités locales n'ont pas intérêt à prendre en charge des transferts qui imposent des coûts au delà des frontières de leurs compétences. Ainsi, l'argument d'équité spatiale mettra en avant sans pour autant définir une politique, l'importance des transferts inter régionaux ; ou l'installation de dispositifs permettant la ré localisation des activités. L'argument d'équité horizontale implique alors des péréquations entre individus et non plus entre groupes d'individus définis par une même localisation.

SECTION 3 : LE MECANISME D'AMENAGEMENT PUBLIC

Les marchés jouent un rôle important sur la manière dont s'organisent les interactions spatiales et les mobilités des agents. Cette dimension spatiale des activités engendre des difficultés fondamentales. Ainsi, on met l'accent sur l'importance des facteurs des dynamiques locales tenant aux conditions pratiques d'accès aux marchés, aux processus commutatifs d'élargissement des marchés internes dans les concentrations d'activités. dans ce contexte, on mettra notre hypothèse sur l'analyse des coordinations susceptibles d'être réalisées grâce à des marchés anonymes décentralisés et parfaitement concurrentiels. En fait, les termes de l'échange entre les biens, c'est-à-dire les prix sont censé révélés par le marché. Pourtant le poids de chaque agent n'est pas suffisamment important pour entraîner la délocalisation des activités ou bien affecter le prix. Prenons un cas simple pour mieux expliciter cette hypothèse.

Ainsi, on considère que deux agents prennent leur décision à prix donnés et se trouvent dans un environnement parfaitement compétitif. Les agents sont ici des ménages et/ou des firmes. D'un côté, les ménages sont à la recherche du meilleur niveau possible de bien-être sous contrainte physiologiques et institutionnelles. Ces mêmes ménages vendent sa force de travail et achètent les biens produits par l'entreprise. D'un autre côté, l'entreprise cherche à maximiser ses profits compte tenu de contraintes pesant sur la technologie de production. A l'inverse, les entreprises achètent le travail des ménages et leur vendent les biens de consommation. En effet, les décisions de localisation des deux agents sont

interdépendantes. Toutefois, l'application d'activités interdépendantes requiert l'étalement dans l'espace et des coûts de transports. Alors, les marchés sont organisés grâce à un intermédiaire spécialisé tirant ses revenus des transports des marchandises. _____

Il existe toujours chez les agents (ménage ou firme) une incitation à intervertir leur localisation quelque soit la structure de la rente foncière. Admettons que les agents sont parfaitement mobiles, les ressources sont distribuées uniformément dans l'espace et que le marché couvre l'ensemble des biens, toutes les localisations et toutes les contingences. Dans cette condition les choix décentralisés sont pris sur des marchés concurrentiels à coûts de transport positifs. Or, la répartition des activités d'aménagement public ne peut être en équilibre par rapport à des marchés concurrentiels qu'en l'absence des coûts de transport, avec des activités uniformément distribués dans l'espace.

Pour conclure, la théorie des marchés concurrentiels n'est pas en mesure de rendre compte de l'allocation spatiale des activités (comme le développement des agglomérations urbaines...). Tout comme la combinaison des indivisibilités à la production créée par l'espace et de la dispersion géographiques des consommateurs rend difficilement tenable l'hypothèse de marchés locaux compétitifs.

PARTIE II : L'ORGANISATION DES PROCESSUS DE DECISION PUBLIQUE

Cette partie traitera la structure du processus de décision publique dans une approche contractuelle. L'étude des différentes formes d'organisation dans la prise de décision publique sera donc basée principalement sur la théorie des incitations.

Pour commencer, on constate que le fondement démocratique d'une autorité locale joue un rôle important dans la décentralisation de l'action publique. En fait, dans une telle société démocratique, les citoyens sont en mesure d'intervenir dans une étape ou à une autre des processus sur la formation des choix publics. De ce fait, les citoyens contribuent dans le cadre des processus de décisions relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement. Dans ce contexte, la décentralisation de l'action publique est souvent considérée comme contre poids à une expansion tenue pour excessive du secteur public.

Ensuite, On considère qu'une autorité centrale soucieuse du bien être collectif partage la responsabilité de l'action publique avec des autorités locales compétentes sur des territoires (Région, Communes...). Cependant, les différents agents, publics et privés, peuvent contrôler des informations différentes. Ainsi, l'environnement comporte une imperfection de l'information associée au problème d'« alea-moral » mais comporte aussi une incomplétude de l'information source de « sélection contraire ». Or, choisir certaines actions en environnement incertain dans un contexte d'information asymétrique nécessite un processus de décision collectif. Les décisions auront donc nécessairement un caractère collectif et visent principalement aussi à répondre à des besoins d'individus localisés et dont les préférences sont hétérogènes. De même, ces décisions affectent chacun des agents en raison d'effets externes ou en entraînant certaines formes de coopération.

En somme, une organisation de l'action publique consiste ainsi en la collecte d'information devant permettre l'élaboration de plans d'action et de mieux fournir les bonnes incitations. On note aussi que l'efficacité attribuée aux marchés concurrentiels conduit à envisager de décentraliser le plus grand nombre de décision possible. Toutefois, les décisions

coordination et de crédibilité propre à l'état central. Enfin, la contrepartie d'une assignation décentralisée des responsabilités est un problème de coordination.

CHAPITRE I. LE PROBLEME DE LA DECENTRALISATION DES DECISIONS PUBLIQUES

SECTION 1. LA THEORIE DES CONTRATS

1.1. DÉFINITION DU CONTRAT

Un contrat peut être défini comme un accord déterminant certaines actions à réaliser en fonction d'autres actions antérieures (y compris des messages) et de signaux publics.

Ainsi, les contrats sont écrits ou supportés par des effets de réputation et précisent éventuellement pour un nombre fini de contingences les respectives des parties et définissent l'autorité apte à prendre les décisions dans les contingences non spécifiés.

1.2. LE GRAND CONTRAT

Les agents transmettent leur information au centre de manière non coopérative. Le centre détermine ensuite les actions en fonction de l'ensemble des informations reçues selon une règle contractuelle préalablement définie.

Ainsi, le centre n'est finalement qu'un centre d'enregistrement des messages. Il apparaît naturellement comme étant celui qui choisit le grand contrat.

Toutefois, les contraintes d'incitation au grand contrat s'imposent lorsque l'information est manipulable parce que les parties doivent être incités à la révéler correctement. Par conséquent, le contrat induit des inefficacités dans l'allocation finale, ainsi que des rentes d'information.

1.3. LE CONTRAT INCOMPLET

Le contrat est complet lorsque le centre détermine contractuellement dès le début du processus l'ensemble des décisions afin d'éviter toute opportuniste futur si l'inverse se produit on en déduit que le contrat est incomplet. C'est dans ce contexte que le caractère incomplet des contrats ouvre en effet la voie à des comportement opportunistes de plus il est trop coûteux de le faire respecter. Ceci s'explique alors par le fait que :

- une information non vérifiable ne peut pas être partie d'un contrat sanctionnable.
- Les parties se trouvent dans l'impossibilité de s'engager vis à vis de certaines actions.
- Les parties sont dans l'incapacité de déterminer à l'avance toutes les contingences.
- Les parties se trouvent dans l'impossibilité de mettre en oeuvre certaines sanctions.

Dans les cas d'un contrat incomplet l'organisation laisse à certains agents désigner à l'avance le soin de prendre certaines décisions non stipulées par le contrat.

SECTION 2. LA THEORIE ECONOMIQUE DES ORGANISATIONS :

2.1. GÉNÉRALITÉ

La théorie économique tend à concevoir les organisations comme des ensembles d'agents disposant d'information privées dans un contexte de risque moral ou d'anti-sélection et liés les uns aux autres par des contrats. Les organisations qu'on étudie ici, peuvent s'agir d'une firme (entreprise publique ou privées) ou d'un système administratif d'organisation territoriale (comme les associations, les collectives locales...). Ces entités qui sont des collectifs d'individus et produisent des décisions importantes pour l'économie comme pour la société. Ces décisions qui, à l'évidence ne sont pas réductible à des décision individuelles parce qu'elles engagent toujours plusieurs individus et n'émanent ni du marché ni de l'action de l'état.

- Le modèle principal-agent :

La forme la plus élémentaire d'une telle organisation est obtenue par le modèle principal agent. La théorie des jeux nous offre un éclairage à ce modèle. On suppose d'abord que le joueur connaît les règles du jeu et qu'il est rationnel.

Ainsi le principal est le joueur le moins bien informé tandis que l'agent est le joueur informé sur ce qui fait l'objet du jeu. Le principal a des décisions à prendre et est un donneur d'ordre mais ni n'est assurée ni du bien fonder de sa décision ni de sa bonne exécution par les agents exécutants en raison des difficultés d'information.

Les joueurs ont des actions à entreprendre pour maximiser leurs propres fonctions d'utilités. Ces actions sont le résultat d'un choix que fait le joueur en fonction de sa stratégie et comme il est rationnel, sa stratégie reflète les meilleurs choix compte tenu de ses informations disponibles au moment où il prend ses décisions.

En somme, le principal détient un pouvoir décisionnel tandis que l'agent possède un pouvoir informationnel (dans la relation d'agence).

- Organisation complexe

La forme d'organisation plus complexe conduit par contre à envisager une organisation comme un « nœud de contrat » et à proposer une analyse économique de phénomène bureaucratique. On peut citer comme exemple de ces organisations complexes : les superviseurs ou les multi principaux.

2.2. CARACTÉRISTIQUES

Une organisation est déterminée par plusieurs caractéristiques qui définissent le rôle et le pouvoir de chaque participant et qui peuvent être scindées en trois groupes.

2.2.1. Allocation de droit de décision :

Pour chaque partie, allouer certains droits de décisions l'absence de toute entente contractuelle avec une autre partie. Pourtant, dans les contextes d'alea-moral, on ne peut vendre certains droits de décisions parce que l'action d'un participant n'est pas observable par d'autre. Par contre, lorsque l'action est vérifiable, le transfert de certains droits devient possible. Par conséquent, leur allocation étant endogène.

2.2.2. La structure informationnelle de l'organisation :

Ce second aspect détermine les possibilités de communications et les coûts de communications et de traitement de l'information entre les divers membres d'une organisation.

La structure de l'information dans les organisations joue donc un rôle fondamental pour manipuler l'information à la disposition de chaque agent.

2.2.3. Allocation de droit contractuels :

Il s'agit en fait de définir une allocation des droits à passer des contrats. Elle détermine alors le processus de déterminations des contrats, c'est à dire qu'elle permet de connaître qui peut signer un contrat avec qui et quelles formes de contrat sont possibles. L'allocation des droits contractuels détermine aussi si les contrats passés sont observables ou non par des tierces parties et quel est le pouvoir de négociation des diverses parties.

En somme, ces différentes caractéristiques de l'organisation sont mutuellement dépendantes. Deux parties peuvent, par exemple, conditionner par contrat certaines de leurs actions à toute variable observables antérieurement au choix des actions mais elles ne peuvent pas décider par contrat du choix des actions dont elles ne sont pas responsables.

2.3. LES DIFFÉRENTS MODES ORGANISATIONNELS

Le principe de révélation nous informe qu'il est difficile de prédire sur les modes d'organisations optimaux. Parce qu'aucune organisation n'est en mesure de tenir compte à priori de toutes les contingences. De même, nombreuses organisations peuvent donner des résultats équivalents en l'absence des coûts de communication.

2.3.1. L'organisation centralisée

Dans cette forme d'organisation, tous les canaux de communication et les droits contractuels relient les agents au centre. La question de l'allocation des droits de décision n'est pas réellement pertinente du fait de la complétude du grand contrat, mais elle le devient lorsque le contrat est incomplet.

L'organisation centralisée est dominé par d'autre mode d'organisation mais elle peut aussi avoir sa raison d'être lorsqu'elle permet de réduire des marges de manoeuvres génératrices d'inefficacités allocatives.

2.3.2. L'organisation décentralisée

De ce qui précède, il est caractérisé par la rupture de communication entre le centre et certains agents, mais aussi par l'ouverture de canaux de communication entre les agents.

De ce fait, le centre renonce à passer des contrats avec certains agents et/ou l'allocation de droits contractuels entre deux agents. Alors, il est nécessaire dans une organisation décentralisée d'ouvrir des canaux de communication.

L'avantage décisif d'une organisation décentralisée tient alors aux possibilités qu'elle ouvre en matière de mise en place de mécanisme de collecte d'information. Il y a place donc pour une répartition décentralisée des initiatives entre niveaux de responsabilité et de l'accompagnée par une définition des normes de comportement susceptibles de se substituer à des sanction légales.

SECTION 3. L'IMPORTANCE DE LA COORDINATION DECENTRALISEE DANS L'ORGANISATION.

3.1. LES LIMITES PROFONDES D'UN POUVOIR CENTRALISATEUR

Une autorité formelle trop centralisée qui voudrait tout contrôler et tout réguler « d'en haut » peut déboucher sur une autorité réellement exercée extrêmement faible. Tous les efforts des gestionnaires sont orientés vers l'invention de formes organisationnelles qui assurent une forme de coordination décentralisée de l'organisation.

Par conséquent, il est rarement possible mais n'est pas souhaitable de tout maîtriser « d'en haut » dans une organisation.

La centralisation d'un processus de décision n'entraîne forcément pas à ce que les mêmes décisions s'appliquent de manière uniforme à toutes les juridictions locales aux quelles elle s'appliquent. Toutefois, l'uniformité s'impose au niveau central et représente un coût qui s'oppose à la flexibilité potentielle d'un système décentralisé lorsque cela devrait être avancé. Les limites d'un pouvoir centralisateur viennent donc du fait qu'il n'est pas en mesure de collecter suffisamment d'information pour différencier ses décisions par juridictions. Enfin, ceci doit s'expliquer en termes de coût et limites imposés à la communication et au traitement de l'information.

3.2. LA DIFFICULTÉ DE DISTINGUER L'ORDRE SPONTANÉ DE L'ORDRE SPONTANÉ DE L'ORDRE CRÉE

Dans une organisation, il y a évidemment un pouvoir qui émet des règles. Or, ces règles ne sont jamais appliqués mécaniquement parce qu'elles sont toujours interprétées,

souvent détournées de leur dessein initial. La production et l'évolution des règles dans une organisation ne sont jamais seulement le fait d'un pouvoir central. Il est difficile en pratique de distinguer l'ordre spontané et l'ordre créé.

3.3. LA COMPLEXITÉ DE L'ARTICULATION ENTRE INTÉRÊTS PARTICULIER ET INTÉRÊTS COLLECTIFS.

Dans une organisation, il y a évidemment des intérêts collectifs. La viabilité d'une entreprise tient bien à ses résultats sur un marché. De même, le développement d'une localité se reflète par sa capacité à satisfaire le plus grand nombre de sa population et par ses résultats au niveau régional. Les intérêts individuels ne sont évidemment pas totalement détachés des intérêts collectifs. A titre d'exemple, aucun salarié n'a intérêt à ce que l'entreprise à laquelle il appartient meure, de même, aucun citoyen et/ou villageois n'a intérêt à ce que la communauté à laquelle il appartient ne se développe pas.

En même temps, l'autorité centrale et les collectivités (CTD) ont aussi des intérêts contradictoires. On peut donc résumer l'articulation entre les deux par une simple opposition ou bien par l'idée d'un parfait emboîtement des intérêts. De plus, ces intérêts ne sont pas statiques dans le temps. Ils évoluent mais sûrement pas de manière totalement indépendante des intérêts individuels et des intérêts collectifs est donc quelques choses qui se construisent, s'apprennent de part et d'autre chaque jour.

Enfin, la coordination décentralisée permet pour une autorité locale d'améliorer le système de choix et de réalisation des décisions publiques. La décentralisation de l'action publique offre la possibilité d'adapter la fourniture des biens et services publics aux différences de goûts. Ceci est dû en principe par le système de « fédéralisme fiscal » selon lequel « à chaque bien public mis à disposition d'une collectivité devrait correspondre une autorité de référence ». Ainsi le bien public pourrait être fourni au niveau égalisant le coût marginal et la somme des bénéfices marginaux pour la collectivité, grâce notamment au rapprochement des « bénéficiaires » et des « payeurs ».

On constate que la décentralisation à l'avantage de permettre à une autorité centrale d'améliorer les incitations en comparant les performances des différents pôles de décisions c'est à dire les autorités locales. Au sein d'une autorité centrale la déconcentration de ses services permet de comparer les performances des différents pôles de décisions sans recourir à la décentralisation qui s'appuie sur des autorités locales. Toutefois, la centralisation implique une dominance faible sur toute autre mode d'organisation. La décentralisation des processus

de décision publique doivent être plus clairement établis au regard de ses coût, du moins dans la mesure où :

- les collusions entre agents locaux sont impossibles.
- les coûts de communication des informations négligeables.
- et tant que l'autorité centrale peut s'engager à ne pas renégocier les contrats une fois les informations communiquées

Ces trois hypothèses feront donc l'objet des trois précédents chapitres qui développeront des arguments justifiant que des formes organisationnelles décentralisées puissent être optimales.

CHAPITRE II : GESTION DE L'INFORMATION

Ce chapitre traite des coûts engendrés par la gestion de l'information. De ce fait, les différentes parties doivent être capables de transmettre l'information pertinente au centre dans son intégralité et sans coût. En retour, le centre doit être capable de traiter les informations sans coût pour déterminer l'allocation. En somme, il ne doit y avoir aucun coût de communication.

De même, la communication entre les agents est nécessaire dans l'exécution des termes du contrat. Ainsi, l'exécution d'un contrat demande à ce que les agents puissent se communiquer les selon les termes du contrat. Pourtant, les coûts associés à ces communications peuvent prendre des proportions différentes. Dans la plupart des cas ces coûts peuvent être monétaires mais ils peuvent aussi être subis en termes d'effort à communiquer ou de mauvaise transmission ou de délai de décision.

Précédemment, nous avons affirmés que plusieurs formes organisationnelles peuvent être équivalentes en l'absence des coûts de communication. De ce fait, l'efficacité de ces formes d'organisations est remise en cause dès que la communication est coûteuse. Toutefois, ces formes n'impliquent pas la même structure de communication.

SECTION 1. LE COUT DE TRAITEMENT DE L'INFORMATION

Le traitement de l'information est fonction du nombre d'individus constituant une organisation. Ainsi chaque entité de l'organisation traite l'information mise à leur disposition. La capacité des individus détermine à la fois la quantité et la qualité des informations reçues. Par conséquent, lorsque la quantité d'information provenant d'une entité couvre l'ensemble des individus formant l'organisation, la qualité de cette information pourra être améliorée.

Une organisation qui centraliserait toutes les décisions s'imposerait donc une surcharge d'activité susceptible de nuire à la qualité de l'ensemble des décisions. Alors pour répartir cette surcharge de travail, l'autorité centrale devrait décentraliser une partie du processus de décision. Par ailleurs, les incitations à rechercher et à traiter l'information pertinente peuvent dépendre de l'efficacité du contrôle des bureaucrates et politiciens locaux par les électeurs. Cet aspect, fait référence à une forme particulière de participation.

Pouvoir contrôler les élus locaux signifie pour les électeurs une manière de faire entendre leur voix, même les plus démunis, dans le cadre du processus de prise de décisions relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement.

Finalement, décentraliser le processus concernant une décision peut donc améliorer les qualités des autres décisions qui restent centralisées en libérant des ressources au niveau central.

SECTION 2. L'AGREGATION DE L'INFORMATION

Dans ce second aspect, l'organisation est envisagée comme un réseau de traitement et de transmission de l'information. Les éléments disparates d'une information devraient être réunis dans la mesure de possible pour que cette information soit entièrement complète. De ce fait, l'organisation devrait donc étudier les moyens d'agréger ou de réunir ces informations. En d'autres termes, elle devrait trouver les modalités de transmettre les informations (sans coût) qui permettent cette agrégation. Il en résulte alors que la détermination du coût total de prise de décision se fait à partir de ces modalités. On suppose alors que les problèmes incitatifs n'affecteront pas le fonctionnement de l'organisation. Toutefois, l'optimisation des canaux de communications dépendra de la capacité de l'organisation à traiter les informations. Par conséquent, le traitement de l'information détermine la forme des décisions au sein d'une organisation.

L'organisation se trouve alors dans un contexte d'une décision unique ou dans un contexte dynamique avec décisions multiples.

2.1. LA DÉCISION UNIQUE

Dans ce contexte, le type d'organisation pyramidal est le mieux suggéré. De ce fait, l'organisation de ce type combine efficacement les avantages du traitement parallèle de l'information (au même niveau de la pyramide) et du traitement séquentiel (le long d'une branche).

2.2. LES DÉCISIONS MULTIPLES

Les décisions multiples et des coûts dus aux délais de décision se trouvent dans des contextes dynamiques. Ce dynamisme entraîne pour cette structure plus de complexité mais son objectif vise à trouver un équilibre entre la quantité d'information traitée et la vitesse de traitement.

SECTION 3. LA DELEGATION DE DECISION

Précédemment, l'organisation est considérée comme un réseau de traitement et de transmission de l'information. On a vu aussi que les modalités de cette transmission permettant l'agrégation de l'information détermine le coût total de prise de décision. Comme la délégation de décisions à des parties informées est directement rattaché à la théorie des parties informées est directement rattaché à la théorie des contrats, l'information pourra être alors transmise directement ou indirectement.

La transmission directe de l'information se fait alors à travers les messages des agents au centre. Mais une information peut aussi être transmise indirectement par les choix d'actions observables que font les agents.

Le modèle principal agent nous fourni une illustration simple où le contrat signé entre le centre et l'unique agent spécifié une action à réaliser par l'agent en échange d'un transfert. Comme on est dans un cadre de sélection adverse, les préférences de l'agent sont alors considérés comme une information privée. Dans ce cas, le principe de révélation montre l'équivalence entre mécanisme direct et mécanisme indirect des préférences.

3.1. LE MÉCANISME DIRECT DE RÉVÉLATION DES PRÉFÉRENCES :

Le mécanisme direct révèle que l'action et le transfert sont déterminés en fonction d'une annonce de ses préférences par l'agent. Précisons tout de même qu'une procédure de révélation est qualifiée directe seulement si le mécanisme prend en compte tous les individus concernés. Autrement dit, le mécanisme de révélation directe prévoit que tous les membres d'une communauté ou tous leurs représentants participants à la prise de décision.

3.2. LE MÉCANISME INDIRECT DE RÉVÉLATION DES PRÉFÉRENCES

Comme tous les membres d'une communauté ne peuvent évidemment pas participer aux décisions si cette communauté est très nombreuse. La révélation des préférences et des intentions des différents agents peut se faire à partir d'un échantillon représentatif de l'ensemble des membres de la communauté et/ou à partir d'une enquête mesurant la valeur des biens publics afin que les responsables incluent cette valeur dans une analyse coût/bénéfice du projet public en question. Ainsi, le centre peut délégué le choix à l'agent c'est à dire qu'il s'engage sur une règle liant le transfert à l'action choisie par l'agent.

Ce mécanisme indirect est donc préférable au mécanisme direct en présence de coût de communication. L'explication provient du fait que l'information transmise est aussi contenue dans le choix de l'action.

Ces mécanismes indirects sont très utilisés dans les tarification non linéaires ou la taxation indirecte. En effet la taxation indirecte requiert une analyse explicite de la structure des prix et doit frapper principalement la consommation finale.

CHAPITRE III. LA COLLUSION ENTRE ACTEURS

SECTION 1. DÉFINITION

Le phénomène de collusion peut se définir comme un ensemble de situation où des agents décentralisés nouent des relations parallèles à l'insu du régulateur central. Les agents s'engagent alors dans des contrats parallèles qui échappent à l'organisation centralisée et se comportent selon leurs intérêts communs. Ainsi, la répartition du surplus approprié pour le groupe fait l'objet de ce contrat parallèle.

En fait, en l'absence de collusion, un mécanisme direct centralisé induirait la révélation parfaite des informations pertinentes. Pourtant, ce n'est pas la meilleure stratégie à adopter parce que les agents bien informés peuvent dévier leurs comportements. En effet, les agents peuvent manipuler leur information en échange d'éventuel transferts parallèles monétaires ou immatériels.

SECTION 2. LES EFFETS DE LA COLLUSION

Dans un mécanisme centralisé la collusion entraîne deux distorsions potentielles.

2.1. 1^{ER} EFFET

En premier lieu la possibilité de collusion conduit les deux parties informées de s'étendre sur le choix des messages envoyés au centre. Il en résulte alors que les actions et décisions que l'organisation doit prendre peuvent être faussées :

- soit parce que les incitations sont modifiées
- soit parce que l'information est manipulée

2.2. 2^E EFFET

Le second aspect montre que la collusion peut donner naissance à des transferts entre acteurs qui pourraient être réalisés de manière similaire par l'autorité centrale.

La possibilité de collusion suppose alors que régulateur central n'est pas en mesure de contrôler ces transferts. En fait, c'est une objection au principe de révélation parce qu'il y a une coupure de communication et que le contenu de ces contrats parallèles est difficile à vérifier. Il est alors important de distinguer les différents types de relations contractuelles parallèles entre ces acteurs.

SECTION 3. LES DIFFERENTS TYPES DE CONTRATS PARALLELE ENTRE LES ACTEURS

Prenons le cas de la relation contractuelle parallèle entre une autorité locale et un agent. On peut citer à titre d'exemple : la relation entre une municipalité et une entreprise contractante d'un marché public local. Toutefois l'autorité globale comme les deux premiers cas qui suit peut ou non décider d'ouvrir les droits contractuels et les canaux de communications entre les agents.

3.1. 1^{ER} TYPE

L'objection au principe de révélation soulevée par la collusion suppose que le régulateur central ne puisse contrôler ces contrats parallèles. Mais, on retrouve cet optimalité faible d'un mécanisme centralisé révélateur lorsque les arrangements contractuels locaux sont vérifiables par une autorité centrale.

3.2. 2^E TYPE

Dans la décentralisation l'autorité centrale ne peut que décider d'allouer ou non à certains agents le droit de passer des contrats sans vérifier le contenu. De même, elle peut ouvrir ou non les canaux de communication entre les agents. Dans notre exemple, le centre peut donc allouer aux collectivités territoriales le droit de passer des marchés publics sans que les conditions précises de ces marchés ne soient pas contrôlées.

3.3. 3^E TYPE

Dans ce dernier type, l'autorité centrale ne peut rendre inactive la collusion que par la manipulation des sources d'information ou par la mise en place d'un mécanisme robuste à la collusion. Mettre en œuvre un tel mécanisme est difficile, en raison des phénomènes de

réputation et de confiance entre agent dans le long terme et qui rend implicite la nature des contrats. Ainsi, pour rendre plus explicite ces parallèles leurs contenus devraient être contrôlables publiquement. De même, municipalité et l'entreprise contractante, par leur relation de confiance, peuvent assuré le contrôle d'un marché public local. Cependant, dans la plupart des cas, ces pratiques échappent aux contrôles des autorités judiciaires et favorisent en conséquence la corruption.

Enfin, une contrainte pèse lourde sur l'organisation optimale de l'économie lorsque la collusion n'est pas contrôlable par le centre.

SECTION 4. L'ANALYSE DES DIFFERENTES FORMES DE COLLUSION

L'analyse des différentes formes de relation contractuelle entre les agents équivaut à modéliser les différentes formes de collusion. Concrètement, on cherche à déterminer la forme la plus efficace de collusion. Pourtant, l'efficacité rechercher ne sera pas évalué pour toute l'économie mais seulement au niveau des agents participants. Dans ce contexte, l'idéal c'est de privilégier les variables vérifiables entre ces deux agents comme la possession d'une information privée sur l'autre partie contractante.

4.1. ABSENCE D'INFORMATION DES DEUX PARTIES CONTRACTANTES

Les parties impliquées dans un contrat parallèle n'ont pas d'information privée l'une sur l'autre même s'ils en ont sur elle même. Cet exemple souligne que cette absence d'information contraint les deux parties à ne considérer que sur les variables susceptibles d'être vérifié. Dans ce cas, ce sont les informations dont disposent l'autorité centrale qu'ils peuvent exploitées et de porter leur arrangement collusif. Cependant, cette absence d'information rend inefficace toute arrangement collusif entre ces deux parties parce que toutes allocations de ce type sont aussi réalisables par un mécanisme centralisé sans collusion. Autrement dit, la collusion est socialement néfaste. De ce fait, on déduit que la capacité du centre à contrôler la collusion qui détermine sa forme la plus efficace.

Ainsi, la collusion n'est pas contrôlable par le centre s'explique soit parce qu'il n'est pas informé de l'entente secrète entre ces deux agents soit parce qu'il n'arrive pas à la contrôler. De ce fait, la forme optimale de l'organisation décentralisée consiste à laisser un

agent la charge de signer tous les contrats avec l'autre. Ce qui enlèverait une surcharge d'activité pour le centre. Cependant, cette forme d'organisation est équivalente à l'organisation centralisée soumise à la contrainte de robustesse à la collusion.

Un mécanisme robuste à la collusion nécessite un coût énorme pour le mécanisme centralisé ; même optimal. Toutefois, un tel mécanisme peut être obtenu soit :

- par la mise en œuvre des incitations à moindre coût
- par des décisions mieux adaptées aux contingences.

En somme, le coût à induire un ensemble de décision non observable peut alors être augmenté, d'où la nécessité de décentraliser les processus de décisions publiques afin de mieux déterminer les choix collectifs qui correspondent le mieux aux valeurs individuelles.

4.2. LES DEUX PARTIES DISPOSENT D'INFORMATION PRIVÉE L'UNE SUR L'AUTRE

Deux cas se manifestent immédiatement lorsque les agents disposent des informations privées l'un sur l'autre.

4.2.1. 1^{er} cas

Les agents peuvent vérifier leurs actions et s'efforcent de maximiser leur utilité c'est à dire en égalisant le bénéfice marginal de ses décisions et le coût marginal de sa recherche d'information. Comme les agents sont rationnels, ils maximisent leurs fonction d'utilité à partir de deux paramètres à savoir : ses décisions et ses anticipations.

Si chaque agent possède suffisamment d'information et que leurs actions restent non observables par le centre, il est probable qu'il ne se laissera plus tromper par une annonce dépourvue de consistance technique de l'autre.

4.2.2. 2^e cas

Les informations privées peuvent provenir d'une technologie de contrôle mis à la disposition d'un agent. Cette technologie de contrôle lui procure une partie de l'information privée de l'autre. Ainsi, la divulgation de ces informations peut bénéficier l'organisation dans son ensemble. De même, le centre aussi est plus que désireux d'acquérir ces informations pour améliorer l'efficacité des incitations globales. Dans ce cadre, un mécanisme social qui laisse une part active à la décentralisation peut permettre d'induire de la collusion socialement

bénéfique. Ceci vient du fait que les agents sont mieux placés que le centre d'internaliser les conséquences de leurs actes.

CHAPITRE IV : LES EFFETS D'ENGAGEMENT

La révélation des informations pertinentes dans l'organisation implique la dominance faible des structures centralisées et se situe dans un cadre statique. Par contre, dans un cadre dynamique, les problèmes de décision et des structures organisationnelles réapparaissent lorsque l'autorité centrale n'a pas la capacité d'engagement nécessaire. Ainsi, pour effacer cette dimension dynamique, il faut avoir une certaine crédibilité ex-ante. La décentralisation permet de rétablir cette hypothèse d'engagement parfait, bien qu'elle implique des inefficacités au début des temps. De ce fait, la décentralisation offre la possibilité de mettre en place ex-ante une structure particulière des processus de décision.

Pour limiter le gain que l'agent procurerait en falsifiant son information, il est optimal d'évaluer les décisions à prendre une fois que les informations seront connues. Explicitement, il est nécessaire d'introduire des inefficacités ex-post afin d'inciter les agents à révéler une information pertinente pour la prise de décision. Toutefois, il est difficile de prévoir des inefficacités ex-post car les décisions qui en résulte ne sont pas forcément les meilleures. De plus, la vitesse de révélation de l'information sera retardée due notamment au comportement stratégique des agents. De ce fait, on conçoit la décentralisation comme une réponse aux contraintes de crédibilité que le régulateur central doit respecter lorsque sa capacité d'engagement est limitée.

SECTION 1. LA RENEGOCIATION

Cette section repose sur un cadre contractuel complet c'est à dire que les droits contractuels restent ouverts au cours de la relation. L'ouverture de ces droits contractuels permet à l'organisation de renégocier un nouvel arrangement qui chaque partie en relation peut en tirer profit.

Les réponses organisationnelles au problème de la renégociation passent par la décentralisation complète des décisions. Toutefois, la décentralisation empêche la coordination des décisions et pose le problème de l'efficacité collective des décisions.

Par conséquent, des idées se sont développées afin de pallier à ce défaut.

1.1. LIMITER LES INFORMATIONS DE L'AUTORITÉ EN CHARGE DES RELATIONS ULTÉRIEURES.

Tout d'abord, on considère que les droits contractuels d'une autorité centrale seront transférés à une autorité locale non informée. Ainsi, l'autorité locale prendra sa décision sans information et évaluera les projets du point de vue de l'efficacité sociale. Par exemple, si la construction d'une infrastructure se fera en deux tranches, c'est l'autorité centrale qui entame les négociations avec l'entreprise privée chargée du projet.

De cet exemple, la renégociation réapparaît dès la finition de la première tranche si l'autorité centrale constate que le coût du projet est socialement profitable alors que le contrat stipule son arrêt. L'objectif de coût de l'entreprise se révèle donc bénéfique pour les deux parties. Alors, la possibilité de renégocier le contrat réduira l'efficacité de l'arrangement conclu ex-ante parce que l'autorité centrale connaissant le coût ex-post du projet, aura tendance à renégocier la construction de la deuxième tranche.

La réponse organisationnelle à ce problème passera nécessairement par la séparation dans le temps des droits contractuels vis à vis d'un agent entre plusieurs autorité. Cependant, l'autorité en charge de la seconde tranche ne sera donc pas informée des coûts de la première. Mais par contre ses décisions tiendront compte de l'efficacité sociale et la rente informationnelle de l'entreprise.

1.2. CRÉER DES AUTORITÉS SÉPARÉES MULTIPLES

Dans cette structure les deux autorités ne sont pas complémentaires dans leur relation contractuelle. Autrement dit chaque responsabilité à sa manière de coordonner les contrats et les gains qui en résulte. Cette forme d'inefficacité induit ultérieurement une rente informationnelle limiter voire moindre pour l'agent. Ainsi ce dernier n'a plus intérêt à retarder la révélation de son information. En conséquence, la concurrence entre autorités permet d'accélérer la vitesse de la révélation de l'information impliquant ainsi l'efficacité sociale.

1.3. CENTRALISER ET AGRÉGER AU NIVEAU D'UNE AUTORITÉ LOCALE L'INFORMATION RETRANSMIS À L'AUTORITÉ CENTRALE

L'autorité locale retransmet à l'autorité centrale pour que cette dernière détermine les allocations, les décisions locales et les actions de l'agent. De ce fait, l'autorité locale a donc

besoin de centraliser et d'agréger les informations pertinentes. La révélation de l'information de l'agent à l'autorité locale permet donc de coordonner les décisions.

Une autre idée consiste à adapter des règles rigides dans la structure interne de l'organisation. Cette mesure permet de freiner l'arrivée d'information susceptible d'engendrer une renégociation.

SECTION 2. HYPOTHESE D'INCOMPLETUE

Dans un cadre dynamique, on observe les problèmes d'incomplétude dans les problèmes de coût et de ralentissement de la révélation de l'information au début de la relation contractuelle. Aussi, une forme d'incomplétude apparaît lorsque l'autorité ne peut s'engager que sur le court terme.

Par ailleurs, les marges de manœuvres des différentes autorités sont définies par les constitutions et les lois. Cependant, l'écriture d'une telle charte contractuelle rencontre quelques difficultés ; même dans un cadre statique. En effet, chaque autorité résoudra les problèmes à sa manière parce qu'il n'y a pas de précision explicite dans les constitutions. La répartition des compétences entre autorité locale sera donc stipulée par des contrats incomplets.

Ainsi, dans cette hypothèse d'incomplétude il existe des actions sur lesquelles aucune règle de décision à un stade futur. On en déduit alors que les allocations proviennent seulement des droits de décisions futurs.

Dans ce contexte, la décentralisation donne une grande marge de manœuvre aux autorités locales dans leurs décisions futures. De même, elle encourage l'initiative locale parce qu'elle permet d'acquérir l'information sur l'ensemble des agents de l'économie ou sur les projets décidés par l'autorité locale. Ainsi, la délégation des décisions constitue une forme d'engagement à ne pas renégocier les décisions prises par les autorités locales. Cependant, la décision retenue peut ne pas correspondre aux objectifs du centre. Par contre, si les objectifs de l'autorité centrale ne sont pas trop prééminents et que les incitations à l'effort de l'autorité locale sont renforcées, le bien être sociale peut être optimale.

Enfin, la délégation des droits de décision à des autorités locales renforce donc l'initiative locale. Toutefois, pour avoir une meilleure coordination des différentes décisions des agents, il suffit de réduire les marges de manœuvre laissée aux autorités locales parce que le problème provient de l'opportunisme de ces pôles de décision décentralisé.

Par conséquent, le centre doit avoir la capacité nécessaire pour fournir les bonnes incitations aux décideurs locaux afin d'obtenir un faible effet externe ou une faible hétérogénéité des préférences c'est à dire le bien être sociale.

CONCLUSION

Ces quelques travaux ne font qu'effleurer le problème de la décentralisation de l'action publique. Toutefois, les analyses mettent en valeur les arguments qui peuvent justifier que des formes organisationnelles décentralisées puissent être optimales. De même, elles apportent quelques éclairage sur la théorie des incitations et des organisations, l'organisation de l'action publique et de la prise des décisions.

En outre, ces contributions évoquant aussi l'importance des accords qui interviennent entre différents niveaux de responsabilité pour le contrôle des variables de l'action collective. La correction doit provenir alors d'un niveau de responsabilité plus proches des citoyens. De même, les informations rendues publiques doivent être précisées tout comme les schémas de communication. En effet, la collecte et le traitement des informations dispersés sont nécessaires pour fournir les bonnes incitations et en même temps permettre aux citoyens de connaître les performances des différents niveaux d'autorités qu'ils élisent.

Mais la décentralisation de l'action publique rencontre d'autre obstacle en limitant les marges de manœuvre de l'autorité centrale en matière de redistribution. On met souvent en cause les objectifs d'équité (horizontal et vertical). Il y a aussi les problèmes qui naissent des relations complexes entre compétition politique et concurrence économique. Une certaine centralisation peut en effet avoir sa raison d'être, lorsqu'elle permet de réduire les comportements opportunistes générateurs d'inefficacité collectives. Enfin, la réussite d'une politique de développement équilibré et durable dépend de la synergie des interventions publiques et la coopération entre les acteurs.

Ces travaux suscitent des réflexions pour d'autres recherches qu'il convient d'approfondir pour l'avenir des procédures de décentralisation.

ANNEXES

PROVINCES LISTE DES 22 REGIONS AUTONOMES		FIVONDRONANA
ANTSIRANANA	1- DIANA	- Antsiranana I (chef lieu) - Antsiranana II – Ambilobe – Ambanja – Nosy-Be
	2- SAVA	Sambava (chef lieu) – Iharana (Vohemar) – Antalaha – Andapa
ANTANANARIVO	3- ITASY	Miarinarivo (chef lieu) – Soavinandriana – Arivonimamo
	4- ANALAMANGA	- Antananarivo – Renivohitra (chef lieu) - Antananarivo Atsimondrano – Antananarivo Avaradrano – Ambohidratrimo – Ankazobe – Manjakandriana – Anjozorobe
	5- VAKINANKARATRA	Antsirabe I (chef lieu) - Antsirabe II – Ambatolampy – Betafo – Antanifotsy – Faratsiho
	6- BONGOLAVA	Tsiroanomandidy (chef lieu) – Fenoarivo be

MAJUNGA	7- SOFIA	• Antsohihy (chef lieu) – Bealanana – Mandritsara – Mampikony – Boriziny (Port Berger)- Analalava – Befandriana Avaratra
	8- BOENI	Majunga I (chef lieu), Majunga II – Mitsinjo – Soalala – Ambatoboeny – Marovoay
	9- BESTIBOKA	• Maeavatanana (chef lieu) – Kandrehon – Tsaratanana
	10- MELAKY	• Maintirano (chef lieu) – Antsalova – Morafenobe – Besalampy – Ambatomainty
TOAMASINA	11- ALAOTRA MANGORO	• Ambatondrazaka (chef lieu) – Moramanga – Anosibe An'ala – Amparafaravola – Andilamena
	12- ATSINANANA	• Toamasina I (chef lieu) Toamasina II, Brickaville – Vatomandry – Mahanoro – Antanambao Manampotsy – Marolambo
	13- ANALANJIROFO	• Fenoarivo atsiananana (chef lieu) – Vavatenina – Soanierana Ivongo – Sainte Marie – Mananara – Maroantsetra

FIANARANTSOA	14- AMORON'I MANIA	• Ambositra (chef lieu) – Manandriana – Ambatofinandrahana – Fandriana
	15- HAUTE MATSIATRA	• Fianarantsoa (chef lieu) – Fianarantsoa II – Ambalavao – Ambohimahasoa – Ikalamavony
	16- VATOVAVY FITOVINANY	• Manakara (chef lieu) – Vohipeno – Mananjara – Nosy Varika – Ikongo – Ifanadiana
	17- ATSIMO ATSIANANA	• Farafangana – Vondrozo – Vangaindrano – Befotaka – Midongy atsimo
	18- IHOROMBE	• Ihosy (chef lieu) – Ivohibe – Iakora
TOLIARA	19- MENABE	• Morondava (chef lieu) – Manja – Mahabo – Belo Tsiribihina – Miandrivazo
	20- ATSIMO ANDREFANA	• Toliara I (chef lieu) – Toliara II – Morombe – Sakaraha – Ankazoabo – Beroroha - Betioky – Ampanihy – Benenitra
	21- ANDROY	• Ambovombe Androy (chef lieu) – Bekily – Beloha – Tsihombe
	22- ANOSY	• Taolagnaro (chef lieu) - Amboasary – Betroka

BIBLIOGRAPHIES

- Cours 4^e année d'Economie publique
- Documents techniques du Ministère de la Décentralisation
- Jean-Pierre Foirry : ECONOMIE PUBLIQUE : analyse économique des décisions publiques - Hachette -
- Parfait RANDRIANITOVINA : Année d'activité sur la décentralisation - Friedrich Ebert Stiftung
- P.H Derycke et G – Gilbert : Economie publique Locale - Economica, 1988
- Pierre Veltz : Le développement local face à la mondialisation « Comment améliorer la performance économique des territoires ? » Paris – 3 Octobre 2000
- Rapport National sur le Développement Humain Madagascar PNUD.

TABLE DES MATIERES

MÉMOIRE DE MAÎTRISE.....	1
OPTION DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	1
ANNÉE UNIVERSITAIRE 2003 - 2004.....	1
REMERCIEMENTS.....	2
INTRODUCTION.....	3
PARTIE I: ENJEUX ECONOMIQUES DE LA DECENTRALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	5
CHAPITRE I: CONTEXTE GENERALE DANS LE CADRE DE LA DECENTRALISATION ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL.....	5
SECTION 1. DANS LE CADRE DE LA DÉCENTRALISATION.....	5
1.1. Cadre juridique	6
1.2. Cadre historique	6
1.3. Etat actuel et problèmes de la décentralisation	7
1.3.1. La mise en place des communes	8
1.3.2. La mise en place des régions.....	8
SECTION 2. DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	10
2.1. Mise en perspective	10
2.2. Exposé succinct du développement local	11
2.3. Synergies entre les acteurs.....	12
2.4. La maîtrise locale du développement	13
CHAPITRE II: LES EFFETS DE LA DECENTRALISATION SUR LES DECISIONS PUBLIQUES.....	15

<u>SECTION 1 : DECENTRALISATION DE L'INFORMATION.....</u>	<u>15</u>
<u>1.1. La décentralisation par les prix.....</u>	<u>16</u>
<u>1.2. La décentralisation par les quantités.....</u>	<u>16</u>
<u>1.2.1. Le processus de Heal.....</u>	<u>16</u>
<u>1.2.2. Les processus de Weitzman</u>	<u>17</u>
<u>1.2.3. La procédure MDP (Malinvaud – Drèze – Poussin).....</u>	<u>17</u>
<u>1.3. La décentralisation mixte.....</u>	<u>18</u>
<u>SECTION 2. LA DECENTRALISATION DES DECISIONS.....</u>	<u>18</u>
<u>2.1. Le modèle orthodoxe de l'Etat.....</u>	<u>19</u>
<u>2.2. Le modèle du Leviathan</u>	<u>19</u>
<u>2.3. Les effets modérateurs sur le volume des dépenses publiques</u>	<u>20</u>
<u>2-4- Facteur de hausse des dépenses publiques.....</u>	<u>20</u>
<u>2.5. L'évasion fiscale.....</u>	<u>21</u>
<u>CHAPITRE III : L'ANALYSE DE L'ECONOMIE PUBLIQUE LOCALE.....</u>	<u>23</u>
<u>SECTION 1. LES TYPES DE BIENS.....</u>	<u>24</u>
<u>SECTION 2. LA LOCALISATION.....</u>	<u>25</u>
<u>2.1. La localisation de type Weber (localisation efficace).....</u>	<u>26</u>
<u>2.2. La localisation de type RAWLS (localisation équitable).....</u>	<u>26</u>
<u>Section 3 : Le mecanisme d'aménagement public.....</u>	<u>27</u>
<u>PARTIE II : L'ORGANISATION DES PROCESSUS DE DECISION PUBLIQUE.....</u>	<u>29</u>
<u>CHAPITRE I. LE PROBLEME DE LA DECENTRALISATION DES DECISIONS PUBLIQUES.....</u>	<u>31</u>
<u>SECTION 1. LA THEORIE DES CONTRATS.....</u>	<u>31</u>

1.1. Définition du contrat.....	31
1.2. Le grand contrat.....	31
1.3. Le contrat incomplet.....	31
SECTION 2. LA THEORIE ECONOMIQUE DES ORGANISATIONS :.....	32
2.1. Généralité.....	32
2.2. Caractéristiques.....	33
2.2.1. Allocation de droit de décision :.....	33
2.2.2. La structure informationnelle de l'organisation :.....	33
2.2.3. Allocation de droit contractuels :.....	34
2.3. Les différents modes organisationnels.....	34
2.3.1. L'organisation centralisée.....	34
2.3.2. L'organisation décentralisée.....	34
SECTION 3. L'IMPORTANCE DE LA COORDINATION DECENTRALISEE DANS L'ORGANISATION.....	35
3.1. Les limites profondes d'un pouvoir centralisateur.....	35
3.2. La difficulté de distinguer l'ordre spontané de l'ordre spontané de l'ordre crée.....	35
3.3. La complexité de l'articulation entre intérêts particulier et intérêts collectifs.....	36
CHAPITRE II : GESTION DE L'INFORMATION.....	38
SECTION 1. LE COUT DE TRAITEMENT DE L'INFORMATION.....	38
SECTION 2. L'AGREGATION DE L'INFORMATION.....	39
2.1. La décision unique.....	39

2.2. Les décisions multiples.....	40
SECTION 3. LA DELEGATION DE DECISION.....	40
3.1. Le mécanisme direct de révélation des préférences :	40
3.2. Le mécanisme indirect de révélation des préférences.....	41
CHAPITRE III. LA COLLUSION ENTRE ACTEURS.....	42
SECTION 1. DÉFINITION.....	42
SECTION 2. LES EFFETS DE LA COLLUSION.....	42
2.1. 1er effet.....	42
2.2. 2e effet.....	42
SECTION 3. LES DIFFERENTS TYPES DE CONTRATS PARALLELE ENTRE LES ACTEURS.....	43
3.1. 1er type.....	43
3.2. 2e type.....	43
3.3. 3e type.....	43
SECTION 4. L'ANALYSE DES DIFFERENTES FORMES DE COLLUSION.....	44
4.1. Absence d'information des deux parties contractantes.....	44
4.2. Les deux parties disposent d'information privée l'une sur l'autre.....	45
4.2.1. 1er cas.....	45
4.2.2. 2e cas.....	45
CHAPITRE IV : LES EFFETS D'ENGAGEMENT.....	47
SECTION 1. LA RENEGOCIATION.....	47
1.1. Limiter les informations de l'autorité en charge des relations ultérieures.	48
1.2. Créer des autorités séparées multiples.....	48

1.3. Centraliser et agréger au niveau d'une autorité locale l'information retransmis à l'autorité centrale.....	48
SECTION 2. HYPOTHESE D'INCOMPLETUDE.....	49
CONCLUSION.....	51
ANNEXES.....	52
PROVINCES AUTONOMES.....	52
REGIONS.....	52
FIVONDRONANA.....	52
ANTSIRANANA.....	52
ANTANANARIVO.....	52
MAJUNGA.....	53
TOAMASINA.....	53
FIANARANTSOA.....	54
TOLIARA.....	54
BIBLIOGRAPHIES.....	55