

V. RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Introduction

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont l'objet d'une attention particulière

Les économies de l'OCDE sont toutes confrontées à la nécessité de renforcer l'efficacité du secteur public et, de ce fait, les relations financières entre les autorités centrales et les administrations territoriales sont l'objet d'une attention particulière. La décentralisation présente des avantages notoires, mais le choix entre responsabilité centrale ou locale de l'offre n'est pas simple et le transfert de compétences n'a pas progressé au même rythme dans toute la zone OCDE au cours des deux dernières décennies. La décentralisation permet de responsabiliser les administrations et d'assurer une meilleure adéquation des services publics aux préférences et aux besoins locaux. Elle permet aussi d'instaurer une concurrence entre collectivités territoriales et de stimuler ainsi l'efficacité du secteur public. Mais elle peut aussi créer des problèmes de coordination et ne permet pas toujours de gagner en efficacité lorsqu'il revient plus cher de conduire des opérations à petite échelle ou lorsque les bénéfices et les coûts d'une activité se font sentir en dehors des limites de la collectivité d'origine. De plus, les objectifs de la politique nationale, notamment ceux qui ont trait à l'équité et à la stabilisation macroéconomique, peuvent être plus difficiles à atteindre lorsque les collectivités territoriales jouissent d'une plus large autonomie.

... et soulèvent les mêmes questions dans tous les pays

Du fait de la diversité des institutions, souvent enracinées dans l'histoire, il est difficile de tirer des conclusions générales sur les moyens d'établir les meilleures relations financières entre les collectivités publiques, mais l'analyse des exemples nationaux dans ce domaine montre que les mêmes questions se posent dans tous les pays¹. Parmi ces questions, il faut citer : *i*) du côté des dépenses, les questions d'équité et d'efficacité que soulève l'offre de biens et services publics au niveau local ; *ii*) les différentes solutions envisageables pour financer les dépenses des collectivités territoriales, par des transferts ou une fiscalité propre, afin d'encourager une offre efficace en terme de coût ; et *iii*) les dispositions institutionnelles qui permettent de s'assurer que l'évolution des finances des collectivités territoriales est compatible avec les objectifs de la politique nationale. Au cœur du débat dans ce domaine : l'organisation incitative qui

1 . L'analyse des expériences nationales dont il est fait état dans ce chapitre n'est pas exhaustive. Elle porte essentiellement sur les questions évoquées dans les récentes *Études économiques* de l'OCDE, notamment dans les chapitres qui approfondissent l'examen des dépenses publiques et des systèmes fiscaux.

peut, et doit, être mise en place pour s'assurer que répondre aux préférences locales est compatible avec les objectifs plus généraux d'équité et d'efficacité dans la prestation des services, ainsi qu'avec la discipline budgétaire d'ensemble.

À partir de cette série de questions, ce chapitre étudie d'abord l'importance relative des administrations centrales et territoriales dans la zone OCDE, s'appuyant sur des indicateurs de recettes et de dépenses globales, puis les facteurs qui favorisent la décentralisation dans les relations des collectivités publiques, ou s'y opposent. Il s'attache ensuite, successivement, aux questions concrètes qui déterminent la répartition des compétences en matière de dépenses entre les différents niveaux d'administration ; à l'éventail des sources de financement qui s'offrent aux collectivités territoriales, et aux dispositions institutionnelles qui doivent assurer la cohérence de la décentralisation et des objectifs de la politique macroéconomique générale.

Quelques leçons émergent

Le chapitre montre que l'organisation verticale de l'appareil administratif varie beaucoup selon les pays Membres de l'OCDE et que les principes d'équité et d'efficacité économique pèsent souvent moins lourd que l'histoire et les considérations politiques. Aussi n'est-il pas facile de reproduire une organisation incitative d'un pays à l'autre. Néanmoins, les exemples nationaux, bien que divers, aident à mettre en relief des tendances générales, des problèmes et des enseignements communs pour l'action des pouvoirs publics. En particulier :

- La part infranationale des dépenses publiques a augmenté plus vite que celle des recettes, un volume croissant de transferts entre collectivités publiques comblant l'écart. Cette évolution n'est pas nécessairement l'expression d'une plus grande autonomie locale, car les autorités centrales imposent de plus en plus souvent des règles, des normes de qualité minimum et une discipline budgétaire pour assurer l'harmonisation nationale.
- La répartition des compétences en matière de dépenses entre les collectivités territoriales suppose une évaluation permanente des effets d'externalités et des économies d'échelle qui résultent du fait que le découpage territorial n'est pas toujours efficace du point de vue économique. Diverses formules de coopération et d'offre conjointe sont mises en œuvre, mais la solution de ces problèmes reste imparfaite.
- L'équilibre des recettes et des charges financières aux différents niveaux d'administration est l'un des problèmes les plus épineux que posent les relations financières entre les collectivités publiques. Comme les ressources fiscales propres ne devraient guère progresser, l'efficacité de la prestation des services publics au niveau infranational est tributaire de la conception des dotations et transferts entre collectivités territoriales.

L'harmonisation entre donateurs et bénéficiaires reste le principal impératif des responsables de la conception des régimes de transferts entre collectivités publiques.

- Il peut y avoir intérêt à resserrer la discipline budgétaire au niveau infranational, notamment à l'aide des règles budgétaires. Cependant, beaucoup reste à faire pour concilier autonomie budgétaire infranationale et coordination nationale (ou supranationale).

Évolutions et influences récentes agissant sur les relations financières entre les collectivités territoriales

Le rôle des collectivités territoriales varie selon les pays

La part des dépenses et des recettes publiques imputable aux collectivités territoriales, mesure la plus classique de la décentralisation budgétaire, varie sensiblement d'un pays à l'autre. De plus, le poids des collectivités territoriales n'est pas lié au régime, unitaire ou fédéral, d'un pays donné. Les collectivités territoriales sont déjà, dans certains pays unitaires, notamment les pays d'Europe continentale et les pays nordiques, à l'origine d'une part plus élevée de l'ensemble des dépenses publiques que dans les pays constitutionnellement fédéraux, comme les États-Unis et l'Allemagne (tableau V.1).

Leur part dans les dépenses publiques a généralement augmenté...

L'évolution récente indique une augmentation de la part infranationale des dépenses publiques². Dans de nombreux pays, cette évolution s'explique, au moins partiellement, par le transfert de certaines fonctions aux collectivités territoriales. Cela vaut, par exemple, pour les soins de santé et l'enseignement non-universitaire en Italie, au Mexique et en Espagne ; pour les politiques du marché du travail au Canada ; pour la gestion de certains programmes de protection sociale en Corée, et pour l'enseignement primaire en Hongrie. L'ensemble constitué par l'enseignement, les soins de santé et la sécurité sociale représente la plus grande partie des dépenses publiques infranationales dans de nombreux pays, surtout dans le cas des collectivités intermédiaires des pays fédéraux (graphique V.1). Les réformes territoriales et administratives, en particulier dans les pays d'Europe centrale, ont, elles aussi, contribué au transfert des fonctions de dépenses aux collectivités territoriales. Il en va ainsi dans la République tchèque, où les hôpitaux ont été dévolus aux collectivités régionales, et en Pologne, où la réforme de l'administration publique de 1999 s'est accompagnée d'un important transfert de compétences des autorités centrales aux collectivités territoriales en matière de dépenses d'enseignement, de voirie et de soins de santé³.

2. Pour un examen plus poussé, voir Joumard et Kongsrud (2003).

3. OCDE (2003) et OCDE (2002a).

Tableau V.1. Indicateurs de décentralisation

	Dépenses des collectivités territoriales ^a				Recettes des collectivités territoriales ^b				Pouvoir discrétionnaire des collectivités territoriales en matière fiscale ^c
	en pourcentage des dépenses des administrations publiques		en pourcentage du PIB		en pourcentage des recettes des administrations publiques		en pourcentage du PIB		
	1985 ^d	2001 ^e	1985 ^d	2001 ^e	1985 ^d	2001 ^e	1985 ^d	2001 ^e	
Pays fédéraux									
Autriche	28.4	28.5	15.5	14.5	24.6	21.4	12.1	10.8	9.5
Belgique	31.8	34.0	16.6	16.6	11.4	11.3	5.5	5.6	57.9
Canada ^f	54.5	56.5	25.0	23.3	50.4	49.9	19.4	21.0	100.0
Allemagne	37.6	36.1	17.2	17.0	31.9	32.4	13.7	14.3	12.8
États-Unis	32.6	40.0	12.0	14.2	37.6	40.4	11.9	13.0	..
Pays unitaires									
Danemark	53.7	57.8	32.2	31.8	32.3	34.6	18.7	20.0	95.1
Finlande	30.6	35.5	17.8	17.0	24.8	24.7	13.5	13.2	89.0
France	16.1	18.6	8.7	9.9	11.6	13.1	5.9	6.8	..
Grèce	4.0	5.0	2.0	2.4	3.7	3.7	1.5	1.8	..
Irlande ^f	30.2	29.5	11.8	8.2	6.4	5.3	2.0	1.5	..
Italie	25.6	29.7	13.4	14.2	10.7	17.6	4.3	8.0	..
Japon	46.0	40.7	14.4	15.2	26.8	26.0	8.9	7.8	90.3
Luxembourg	14.2	12.8	6.0	4.9	8.0	7.4	3.8	3.2	..
Pays-Bas	32.6	34.2	19.1	15.9	11.4	11.1	6.0	5.2	100.0
Norvège ^g	34.6	38.8	22.1	22.7	22.5	20.3	13.9	13.5	3.3
Portugal	10.3	12.8	4.6	5.7	7.6	8.3	3.0	3.5	31.5
Espagne	25.0	32.2	11.4	13.0	17.0	20.3	6.6	8.2	66.6
Suède	36.7	43.4	26.6	24.8	34.3	32.0	20.9	19.7	100.0
Royaume-Uni	22.2	25.9	9.9	10.9	10.5	7.6	4.5	3.6	100.0
Moyenne^h	29.8	32.2	15.1	14.9	20.2	20.4	9.3	9.5	..

a) Les transferts vers d'autres niveaux de gouvernement sont exclus.

b) Les transferts en provenance d'autres niveaux de gouvernement sont exclus, les revenus issus du partage des impôts sont inclus.

c) Proportion des recettes fiscales totales sur laquelle les collectivités territoriales ont l'entière discrétion de fixer les taux statutaires, l'assiette ou les deux. Une valeur de 100 correspond à une totale discrétion.

d) Ou première année disponible: 1986, pour l'Irlande; 1987, pour les Pays-Bas et le Royaume-Uni; 1990, pour le Japon et le Luxembourg; 1991, pour l'Allemagne; 1993, pour la Suède; et 1995, pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Grèce, le Portugal et l'Espagne.

e) Ou dernière année disponible: 1996, pour l'Irlande; 1997, pour le Canada; 1999, pour le Portugal; et 2000, pour le Japon, le Luxembourg, la Norvège et le Royaume-Uni.

f) Sur la base du SCN68.

g) Les parts sont exprimées en pourcentage du PIB continental et les recettes excluent les revenus de la production pétrolière.

h) Moyenne non-pondérée des pays fédéraux et unitaires.

Sources: OCDE; OCDE, Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales, 1999; banque de données des Comptes nationaux de l'OCDE; Statistics Norway.

... tandis que du côté des recettes les tendances sont plus diverses

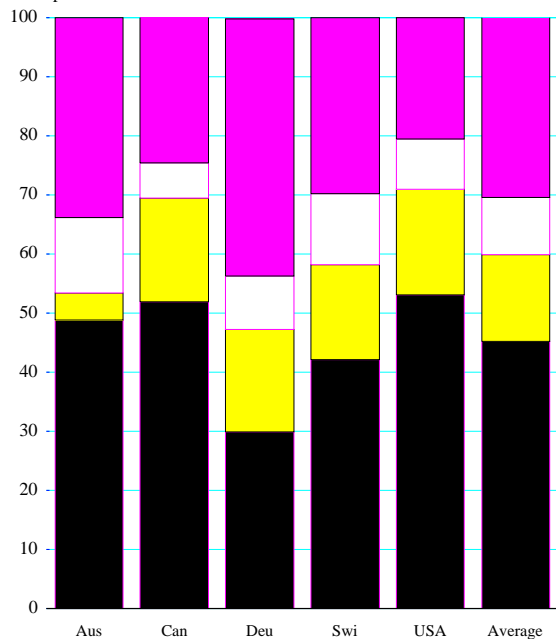
La part infranationale des recettes des administrations publiques (à l'exclusion des transferts entre collectivités publiques) n'a que légèrement augmenté en moyenne, mais il n'y a pas de profil d'évolution qui vaille pour tous les pays. Tantôt, la part infranationale des recettes s'est accrue très sensiblement, par suite d'un mouvement de transfert vers les états, les collectivités régionales ou locales (États-Unis, Espagne, Italie et Danemark). Tantôt, cette part a baissé progressivement, notamment dans les pays où les collectivités territoriales font plus lourdement appel à l'imposition de bases relativement mobiles, par exemple le revenu des personnes physiques (Autriche, Norvège et Suède). Si certaines collectivités territoriales jouissent aujourd'hui d'une plus large autonomie en matière de politique fiscale (Belgique, Mexique et Espagne), et si certaines ont vu augmenter à la fois leur part des recettes et des dépenses,

Graphique V.1. Dépenses des collectivités territoriales par fonction
Moyennes 1995-2001¹

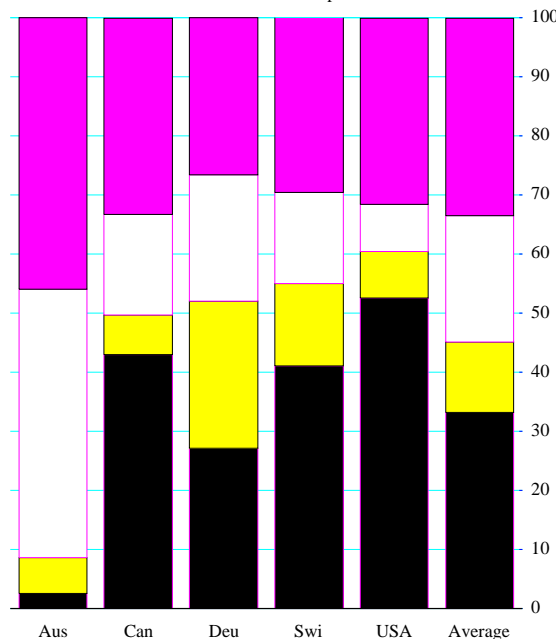
Éducation et santé Sécurité sociale Logement et transport Autres dépenses

Pays fédéraux

% des dépenses des administrations intermédiaires²

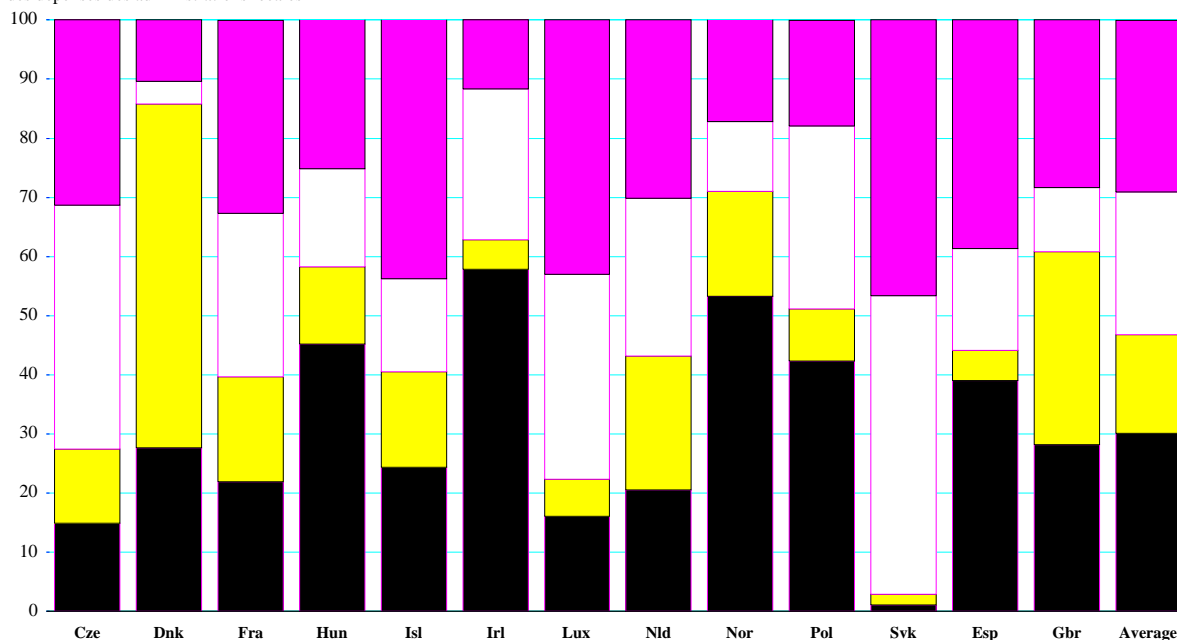


% des dépenses des administrations locales



Pays unitaires

% des dépenses des administrations locales



1. Ou dernière année disponible.

2. États fédérés, provinces ou régions.

Source: FMI, Annuaire des statistiques de finances publiques, 2002.

d'autres au contraire ont vu leur pouvoir fiscal se réduire (Allemagne et France). De plus, dans certains pays, les collectivités territoriales ont perdu une partie de leur capacité de prélèvement fiscal du fait que les impôts en cascade sur les ventes au détail et le chiffre d'affaires des entreprises, bases d'imposition qui avaient toujours été attribuées aux niveaux d'administration infranationaux, ont été remplacés par une taxe sur la valeur ajoutée, qui est le plus souvent collectée par l'administration centrale (Australie et Suisse). Les recettes non-fiscales sont d'une importance très inégale (graphique V.2), la pratique des redevances d'utilisation variant sensiblement d'un pays à l'autre.

La part des dépenses et des recettes n'est pas un bon indicateur d'autonomie

Les indicateurs quantitatifs de décentralisation peuvent donner une idée erronée du degré de responsabilité dont jouissent les collectivités territoriales, car leur part dans les dépenses et les recettes des administrations publiques n'est pas nécessairement représentative de leur autonomie ou de leurs pouvoirs discrétionnaires dans le domaine de la fiscalité, des dépenses et de la réglementation. Les autorités centrales sont souvent seules compétentes en matière de conception des politiques et de définition des normes, les collectivités territoriales faisant office d'agent pour assurer la prestation des services et mettre les programmes en œuvre. Les dotations et les transferts entre collectivités publiques restent une importante source de financement de l'offre au niveau infranational et, dans certains pays, ils sont essentiellement conditionnels (c'est-à-dire affectés à des dépenses bien précises et assortis de conditions visant l'utilisation des fonds). Tel est le cas, par exemple, de l'enseignement primaire et secondaire dans de nombreux pays (par exemple l'Italie, le Mexique et la Norvège), où les collectivités territoriales sont chargées de la prestation des services, tandis que les autorités centrales fixent les programmes, ainsi que les rémunérations, et forment aussi les enseignants. Dans le cas des soins de santé, les normes sont essentiellement définies par les autorités centrales, même si les collectivités territoriales deviennent d'importants fournisseurs dans de nombreux pays.

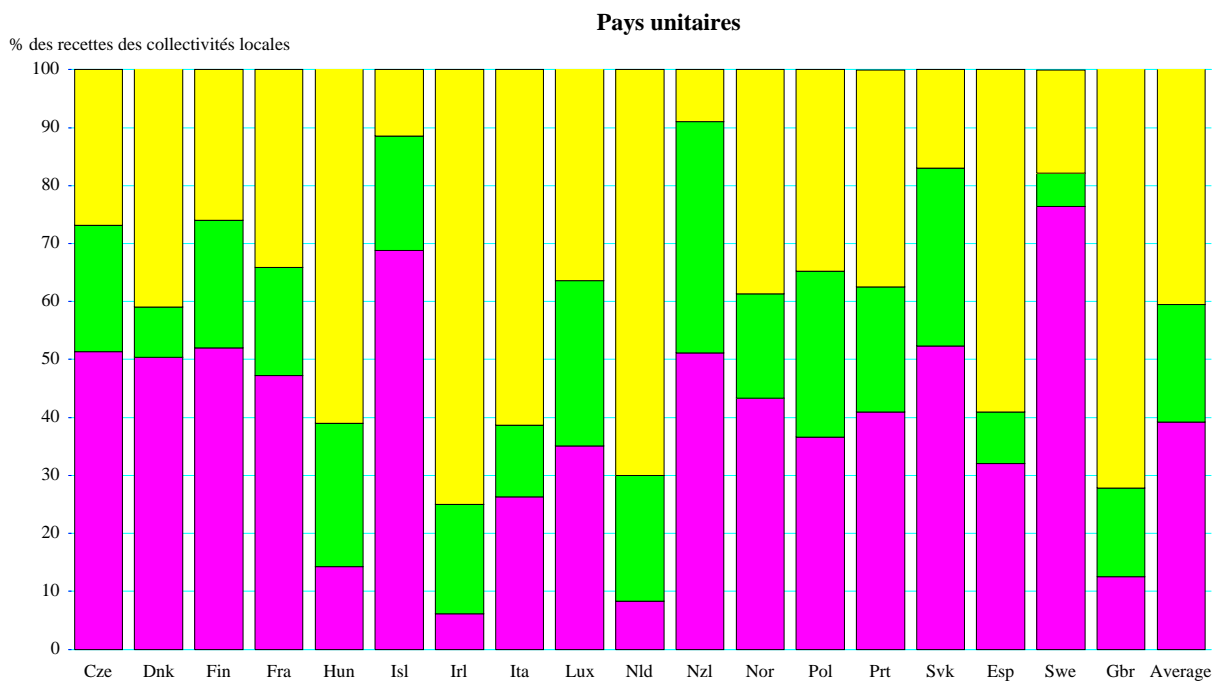
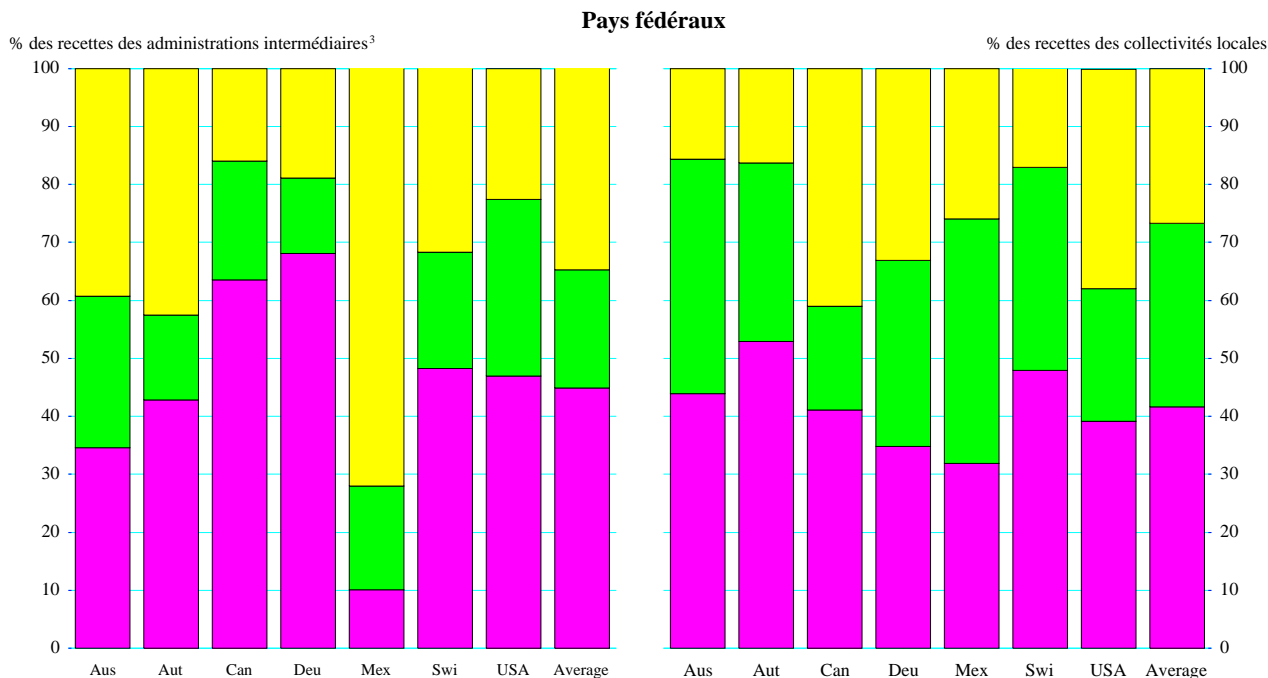
La hausse prévisible des dépenses pèsera sur les budgets des collectivités territoriales

Si l'on se tourne vers l'avenir, les relations financières entre les collectivités publiques sont susceptibles d'être affectées par l'effort d'assainissement des finances publiques qui s'impose dans de nombreux pays, notamment du fait de l'évolution démographique⁴. Le vieillissement de la population pèse sur les dépenses et risque ainsi d'exercer sur les collectivités territoriales des effets plus défavorables que sur les autorités centrales, comme au Canada, par exemple, où la responsabilité de l'offre de soins de santé et des soins liés à l'âge incombe aux collectivités régionales et locales. C'est aussi le cas en Norvège, où l'engagement des autorités centrales d'élargir l'offre et d'améliorer la qualité des soins aux personnes âgées et des jardins d'enfants, qui sont du ressort des communes, vient

4 . Pour des estimations des conséquences budgétaires du vieillissement de la population, notamment pour le coût des soins de santé et des pensions, voir OCDE (2001a).

Graphique V.2. Composition des recettes des collectivités territoriales
Moyennes 1995-2000¹

Recettes fiscales Recettes non-fiscales² Dons



1. Ou dernière année disponible.

2. Les recettes non-fiscales incluent les excédents nets d'exploitation des unités de production marchande des collectivités locales, les revenus de la propriété, droits, ventes, amendes, les cotisations aux caisses de retraite des fonctionnaires, et les recettes en capital.

3. États fédérés, provinces ou régions.

Source: Statistiques des recettes publiques, 1965-2002.

alourdir les pressions qui s'exercent déjà sur les dépenses publiques au niveau infranational⁵. Plus généralement, confrontées à des charges financières de plus en plus lourdes, les autorités de rang supérieur peuvent tenter de s'en décharger partiellement sur les niveaux d'administration inférieurs. Les dispositions qui définissent aujourd'hui la charge de mobiliser des recettes, ainsi que le volume et la conception des transferts entre collectivités publiques, risquent de s'avérer inadaptées au vue de cette évolution prévisible⁶.

Mesurer l'autonomie des collectivités territoriales

L'autonomie financière des collectivités territoriales soulève des arbitrages complexes...

Les dépenses, les recettes et le pouvoir d'emprunter peuvent être transférés plus ou moins complètement à un niveau d'administration inférieur, allant de la décentralisation intégrale (pleine autonomie des collectivités territoriales) à la délégation de pouvoir. Dans ce dernier cas, l'autorité territoriale n'a guère d'autonomie dans l'élaboration de l'action publique ni dans la prestation de services, et fait donc office d'agent de l'autorité centrale⁷. Les décisions relatives au degré d'autonomie à donner aux collectivités territoriales se fondent essentiellement sur deux types de considérations.

- Le découpage territorial des collectivités territoriales n'est pas toujours efficient du point de vue économique. Comme il est difficile de limiter les avantages retirés des biens et des services publics à une zone géographique précise, la collectivité productrice peut être trop petite pour assurer l'offre au moindre coût. Ainsi, dans plusieurs pays, les centres de soins de santé ont été fermés dans les petites collectivités par souci de rentabilité (par exemple au Canada, en Finlande, en France et en Italie).
- La décentralisation rapproche l'autorité des citoyens, mais elle crée en même temps une inégalité d'information entre les autorités centrales et les collectivités territoriales investies de pouvoirs budgétaires, ce qui peut entraîner des difficultés lorsque les objectifs des autorités diffèrent d'un niveau d'administration à l'autre, comme cela arrive souvent. Ainsi, les collectivités territoriales ne sont pas toujours prêtes à partager l'effort d'assainissement budgétaire avec les niveaux d'administration supérieurs. Aussi faut-il arbitrer entre les bienfaits de la décentralisation, qui permet de mieux répondre aux préférences

5 . OCDE (2002b).

6 . Pour une analyse approfondie des facteurs qui poussent à une réforme des relations financières entre les collectivités publiques à moyen terme, voir Tanzi (1999).

7 . Du fait que les relations financières entre collectivités publiques soient complexes et pluridimensionnelles, la typologie complète de l'organisation budgétaire, politique et administrative des différents niveaux d'administration est un sujet très débattu. Pour la distinction entre déconcentration, délégation et décentralisation, variantes des transferts de compétences, voir Bird (2000).

locales, et les objectifs d'équité et de stabilisation, qui sont définis au niveau national.

... et requiert la mise en place de contrats adaptés et de mesures d'incitation

Dans la pratique, du fait de la complexité des arbitrages qui sont en jeu, la répartition des pouvoirs budgétaires entre les différents niveaux d'administration n'est pas évidente et dépend des institutions qui peuvent être mises en place pour surmonter les problèmes de coordination. Le principal défi à relever à cet égard est la conception d'un cadre contractuel adapté à la prestation des services aux différents niveaux d'administration, et dans les différentes collectivités de même rang, ainsi que le suivi et l'application effective de ce cadre contractuel. Les exemples nationaux font apparaître qu'il est difficile de concevoir les mesures incitatives qui s'imposent⁸. Par exemple, les dotations affectées et les programmes de transferts (sans doute les formes de contrat les plus couramment rédigés entre les différents niveaux d'administration) désolidarisent de leur coût les services offerts et incitent par conséquent les fournisseurs des collectivités territoriales à augmenter l'offre des services considérés.

Des principes similaires s'appliquent aux institutions budgétaires supranationales

Les mêmes problèmes d'incitation et d'application effective se posent, sous des formes un peu différentes, que l'autorité centrale découle d'un régime fédéral ou d'États-nations, en vertu du principe de « subsidiarité » adopté par l'Union européenne. Le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne est un exemple du « transfert ascendant » de pouvoirs budgétaires à une entité supranationale, où un dispositif budgétaire décentralisé risquerait de menacer l'union monétaire. En vertu du principe de subsidiarité, les pouvoirs ou les tâches relèvent des échelons d'administration inférieurs, à moins qu'une administration centrale soit capable d'atteindre certains objectifs précis avec plus d'efficacité. Le budget propre de l'Union européenne est trop peu important pour permettre la réalisation d'objectifs de stabilisation macroéconomique à l'échelle de l'Union tout entière, si bien que la fonction de stabilisation doit être laissée aux pays membres, dans le cadre de paramètres imposés par les administrations centrales, paramètres qui sont censés assurer des résultats budgétaires conformes à l'intérêt général.

8. Les problèmes de gouvernance dont il est question ici peuvent s'analyser dans l'optique de « l'agent principal », où ce qui importe est la réponse des différents niveaux d'administration aux mesures qui doivent les inciter à la prestation de services à la fois efficaces et à un moindre coût alors que les collectivités sont en concurrence et que l'information et les pouvoirs sont décentralisés (Persson et Tabellini, 1996 ; Seabright, 1996 ; Qian et Weingast, 1997 ; Oates, 1999). Ces problèmes peuvent s'énoncer comme suit : *premièrement*, la rédaction des contrats est souvent complexe parce qu'il est difficile de définir avec précision les services offerts et les bénéficiaires de tel ou tel programme. *Deuxièmement*, il est difficile de veiller au respect d'un contrat parce que les objectifs de l'action publique peuvent ne pas être quantifiables et dépendre de facteurs qui échappent au contrôle des décideurs. *Troisièmement*, les contrats peuvent ne pas réussir à renforcer les mesures d'incitation s'il est difficile d'en contrôler l'application.

La répartition des compétences en matière de dépenses

Les économies d'échelle entravent l'efficacité des petites collectivités...

L'inaptitude des petites collectivités à tirer le meilleur parti des économies d'échelle dans la prestation des services limite les possibilités de transférer des postes de dépenses aux collectivités territoriales. Dans le domaine de l'enseignement, les petites collectivités font en général apparaître des ratios enseignants/élèves plus élevés, sans que l'efficacité de l'enseignement y gagne sensiblement. Dans certains pays d'Europe centrale (la Pologne et la République tchèque), des capacités excédentaires subsistent dans les secteurs de la santé et de l'éducation, ce qui pèse à la fois sur les budgets des collectivités territoriales et sur ceux des autorités centrales, par le jeu des transferts entre collectivités publiques. Autre exemple typique : les marchés publics. Ils peuvent être moins avantageux dans les petites collectivités du fait de coûts d'information et de transaction plus élevés, et les collectivités territoriales appliquent rarement l'appel d'offres aux marchés publics (exemples du Danemark, de la Norvège, du Japon et de la Suisse).

... alors que les externalités peuvent entraîner une offre sous-optimale

L'autre contrainte essentielle qui pèse sur la répartition des pouvoirs en matière de dépenses tient aux effets d'externalités, qui font que les dépenses d'une collectivité donnée peuvent profiter aux habitants des collectivités voisines. Ces effets externes, dont il y a lieu de tenir compte pour assurer les soins de santé, l'enseignement et les services d'aide sociale, peuvent se traduire par une offre sous-optimale ou mettre les budgets locaux en péril. L'offre d'infrastructures et de soins de santé dans les grandes agglomérations qui couvrent le territoire de plusieurs collectivités locales illustre bien ce problème. En général, les problèmes d'externalités font qu'il est difficile aux collectivités territoriales de jouer un rôle actif dans les politiques de répartition du revenu et les politiques sociales. Les autorités locales qui agissent isolément peuvent éprouver des difficultés à financer des programmes sociaux sans soulever des questions d'équité horizontale. Dans plusieurs pays, elles jouissent néanmoins d'une large autonomie pour définir le niveau des prestations ou les conditions d'admission à leur bénéfice (par exemple au Danemark, aux Pays-Bas, en Norvège, en Espagne, en Suède, en Suisse et aux États-Unis). Aux États-Unis, où la population est très mobile, les prestations sociales assurées par les états sont fixées à un niveau relativement bas pour éviter la migration de bénéficiaires potentiels ou à des niveaux différents selon que le bénéficiaire est résident de l'état ou qu'il vient d'états limitrophes.

Des solutions existent pour atténuer les effets pervers des incitations

Des solutions existent pour maîtriser les économies d'échelle et les externalités, sans que les autorités centrales aient excessivement recours à la microgestion des prestations de services au niveau des collectivités territoriales. Les petites collectivités font, dans de nombreux pays, l'objet de fusions (par exemple en Belgique, au Canada, en Islande, aux Pays-Bas et en Suède), bien que les résistances politiques puissent être importantes, comme en témoigne l'exemple canadien. Dans certains pays, les niveaux d'administration supérieurs ont mis en place des incitations financières pour encourager les fusions (par exemple en Finlande, au Japon et en Norvège). Il ne faut pas perdre de vue que les fusions et le redécoupage

territorial intérieur ne permettent pas toujours d'atteindre la dimension optimale dans tous les domaines, car la dimension efficace minimum peut varier si l'on considère, par exemple, l'évacuation des déchets ou les soins hospitaliers. Cela dit, le rapport coût-efficacité peut être amélioré par la coordination horizontale, en particulier par la répartition entre collectivités des fonctions d'acheteur et de fournisseur et l'offre conjointe de services. Les exemples de coordination horizontale sont nombreux. Au Brésil, des consortiums de collectivités locales, notamment des municipalités voisines, ont été créés dans le domaine de l'administration des hôpitaux. En Hongrie, le gouvernement encourage la mise en place d'organisations conjointes de prestataires de services. Le coût des soins hospitaliers est pris en charge au-delà des limites locales au Danemark et en Suède, où les patients peuvent choisir d'être soignés hors de leur collectivité de résidence. En Norvège, les municipalités coopèrent souvent dans certains secteurs, par exemple l'évacuation des déchets, l'approvisionnement en eau et l'énergie (par la copropriété des centrales électriques), mais moins fréquemment dans des postes essentiels de dépenses, comme l'enseignement primaire et les soins aux personnes âgées, ce qui tient en partie à l'absence de mécanismes de péréquation des charges entre collectivités.

Les autorités centrales peuvent imposer des normes

Pour prévenir les conflits ou les inégalités et s'assurer de la qualité des services offerts par les prestataires locaux, les autorités centrales peuvent imposer des normes, le prix et l'étendue des services, ainsi que les conditions d'admission au bénéfice de ces services. Dans cet esprit, c'est le gouvernement qui définit les programmes scolaires au Danemark, en Espagne et au Mexique, et la politique des rémunérations dans le secteur public en Allemagne, en Italie, en Norvège et au Portugal. On peut aussi, pour libérer les collectivités territoriales, transférer certaines fonctions au niveau d'administration supérieur, comme en Suisse, où les politiques actives du marché du travail sont aujourd'hui du ressort des cantons, sous le contrôle et avec l'aide financière du gouvernement fédéral, et non plus des autorités locales. En Irlande, la gestion des réseaux d'assainissement sera transférée des villes aux comtés en 2004.

Financer la prestation des services au niveau infranational

Le degré d'autonomie fiscale locale

La structure du financement doit refléter la répartition des compétences en matière de dépenses

La répartition des dépenses entre les différentes collectivités territoriales doit tenir compte des modalités de leur financement. La décentralisation des sources de recettes est généralement limitée du fait de la rareté des bases d'imposition qui, en principe, se prêtent le mieux à l'administration des collectivités territoriales (c'est-à-dire celles qui sont relativement immobiles, uniformément réparties dans l'espace et qui produisent des recettes relativement stables d'un exercice à l'autre) et du fait que leur produit permet rarement de financer l'ensemble des dépenses

locales⁹. Quoi qu'il en soit, la composition des recettes fiscales infranationales varie sensiblement selon les pays de l'OCDE (graphique V.3). Les impôts sur la propriété, sources de recettes qui intéressent les collectivités locales, car la base est relativement immobile, présentent des inconvénients (difficulté de tenir à jour l'évaluation des biens, par exemple) qui contribuent à réduire leur place dans de nombreux pays.

Les impôts sur le revenu sont souvent d'importantes sources de recettes pour les collectivités territoriales

Les impôts sur le revenu des personnes physiques et les impôts sur les bénéfices des sociétés sont d'importantes sources de recettes infranationales dans de nombreux pays, en particulier les pays nordiques et les pays d'Europe centrale, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, le Japon et la Suisse, bien que l'administration centralisée de ces impôts soit plus efficace. Les collectivités infranationales sont souvent autorisées, comme aux États-Unis, à « venir se greffer » sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques collecté par les autorités centrales, et à lever une surtaxe sur l'impôt fédéral sur le revenu (ou à accorder un abattement d'impôt, comme en Belgique). Au Danemark et en Suède, les collectivités territoriales ont la faculté d'établir leur propre impôt à taux unique sur le revenu des personnes physiques, sans qu'ait été prévu un mécanisme pour faire face aux effets d'externalités qui s'ensuivent. Cette liberté n'est pas étrangère aux taux élevés de cet impôt, qui faussent les décisions relatives à l'offre de travail. Quant à l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la mobilité et l'instabilité cyclique de sa base d'imposition en font une source de recettes locales moins indiquée mais, pour des raisons essentiellement historiques, il est à l'origine d'une part non négligeable des recettes locales dans certains pays (l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la Finlande, le Japon, la République tchèque, la Suisse et la Turquie)¹⁰.

La concurrence fiscale, souvent non-exploitée, peut être bénéfique...

Parmi les arguments qui militent pour l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, il faut citer les bienfaits induits de la concurrence fiscale, qui peut contribuer à neutraliser des dépenses publiques et une fiscalité qui tendent à être excessives¹¹. Lorsque les dépenses locales sont financées pour l'essentiel par la mobilisation des ressources locales, les

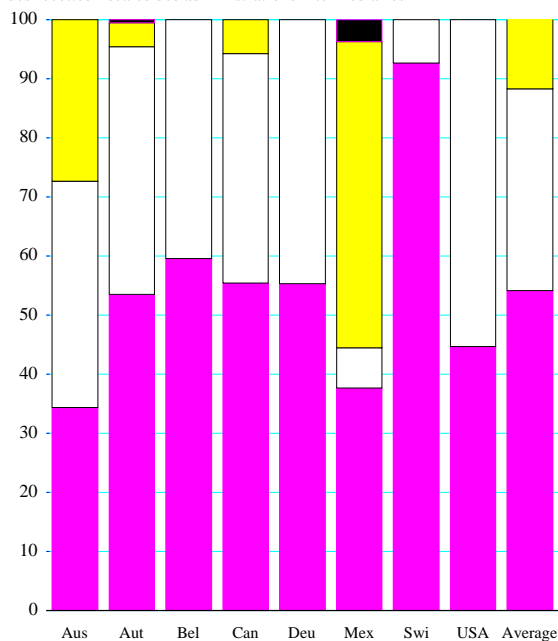
-
9. Pour une analyse approfondie de la répartition des sources de recettes entre les collectivités territoriales, voir Bird (1992), Inman et Rubinfeld (1996, 1997) et McLure (1997).
 10. L'harmonisation de la législation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés entre les cantons suisses a conduit à une réduction de la charge fiscale des entreprises depuis 2001, aux dépens des contribuables à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En Finlande, les collectivités territoriales n'ont pas la faculté de fixer les taux de l'impôt sur les sociétés, mais elles se font concurrence pour attirer les entreprises en surenchérisant par les dépenses qu'elles consacrent aux équipements qui passent pour renforcer les avantages offerts aux investisseurs qui s'implanteraient sur leur territoire (OCDE, 2002c).
 11. L'argument selon lequel les contribuables « votent avec leurs pieds » est présenté, depuis les travaux novateurs de Tiebout, comme une limite naturelle à la capacité d'imposition des collectivités territoriales. Par exemple, certaines provinces canadiennes, notamment celles d'Alberta et d'Ontario, ont activement poursuivi une stratégie de concurrence fiscale en diminuant les taux marginaux d'imposition maximum (OCDE, 2002d).

Graphique V.3. Composition des recettes fiscales des collectivités territoriales
Moyennes 1995-2001¹

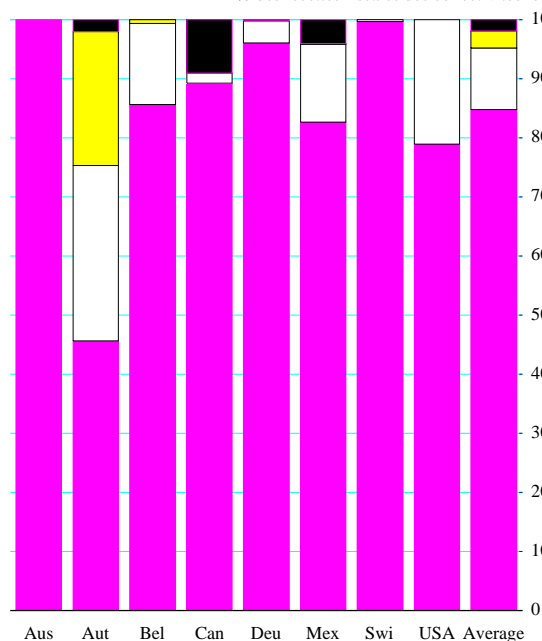
■ Impôts sur le patrimoine, le revenu, les bénéfices et gains en capital
 □ Impôts sur la consommation
 ■ Cotisations de sécurité sociale et impôts sur salaires
 ■ Autres impôts

Pays fédéraux

% des recettes fiscales des administrations intermédiaires²

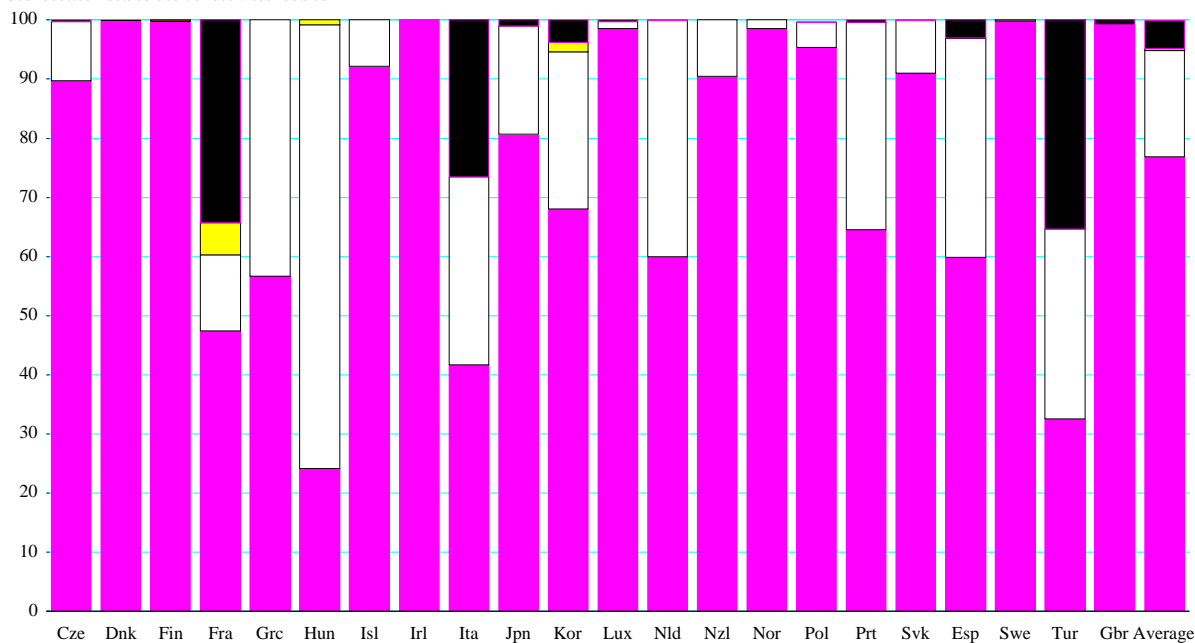


% des recettes fiscales des collectivités locales



Pays unitaires

% des recettes fiscales des collectivités locales



1. Moyenne 1998-2001 pour la République slovaque.

2. États fédérés, provinces ou régions.

Source: Statistiques des recettes publiques, 1965-2002.

collectivités territoriales n'en sont que plus incitées à évaluer l'intérêt d'une augmentation des dépenses par rapport au coût d'un supplément d'impôt.¹² Il apparaît toutefois que le pouvoir de fixer les taux d'imposition au niveau local n'a guère été utilisé. L'autonomie fiscale en matière d'impôt sur le revenu et sur la propriété n'a pas conduit à des variations significatives des taux d'imposition entre collectivités territoriales dans des pays comme la Corée, la Finlande et la Norvège. Cela peut parfois tenir au fait que l'autonomie fiscale locale est neutralisée par les autorités centrales, qui réduisent les transferts et les dotations lorsque les collectivités territoriales réduisent les taux de leur fiscalité propre¹³.

... mais risque d'éroder la base fiscale

La concurrence fiscale peut aussi être destructrice et conduire à une érosion de la base d'imposition. C'est essentiellement le cas lorsque les collectivités territoriales ont la faculté de fixer les bases d'imposition et non pas les taux. Les exemples abondent. La concurrence que se livrent les états des États-Unis et les provinces du Canada pour attirer les entreprises et les ménages, au moyen par exemple de crédits d'impôt offerts pour le transfert d'une entreprise, a entraîné l'érosion de certaines bases d'imposition et une complexité accrue du système fiscal, augmentant ainsi les coûts de transaction. Au Brésil, la liberté donnée aux états d'accorder des crédits d'impôt, des reports d'imposition et des exemptions de la taxe sur la valeur ajoutée s'est traduite par une importante érosion de cette base d'imposition pourtant dynamique. La liberté de fixer les taux de la taxe sur les ventes au détail, ainsi que la réglementation et la législation, peuvent aussi déformer la structure des échanges, donc la répartition de la base d'imposition. L'absence de prélèvement à la source sur les ventes réalisées hors de la collectivité locale considérée a favorisé les échanges entre les états des États-Unis.

Les conséquences pour l'efficacité des transferts et des mécanismes de péréquation

Les effets d'incitation sur la prestation locale de services varient selon le type de transferts

Les mécanismes de péréquation des transferts et des recettes exercent de puissants effets d'incitation sur la prestation des services. Les dotations et les transferts peuvent être de différents types, selon la liberté dont jouit la collectivité bénéficiaire dans l'utilisation des fonds¹⁴. Lorsqu'aucune condition n'est posée à l'affectation des ressources, on parle de dotations non spécifiques, non finalisées ou globales, et les préférences locales peuvent être respectées. C'est le cas, par exemple, lorsque les recettes collectées par les autorités centrales sont partagées avec les collectivités

12 . L'exemple du Canada permet de penser que l'assainissement des finances publiques est fonction inverse du recours des provinces aux transferts provenant de l'administration fédérale (OCDE, 2001b).

13 . Lorsque l'autonomie locale est réelle, certains pays essaient de maintenir le plafonnement de la charge fiscale infranationale en neutralisant les augmentations fiscales infranationales par la réduction des dotations et des transferts provenant des autorités centrales. Un mécanisme « d'impôt sur les impôts » était prévu en Suède entre 1996 et 2000. En Allemagne, la concurrence fiscale des *Länder* se réduit aujourd'hui à des expédients qui permettent d'assouplir l'application de l'impôt sur les sociétés (OCDE, 1998).

14 . Pour de plus amples informations, voir, par exemple, Bahl et Linn (1992) et McLure (1998).

territoriales (souvent selon une clé de répartition préétablie, comme les dotations de péréquation en Allemagne), ou suivant un autre calcul pour combler l'écart entre leurs dépenses et leur capacité de mobiliser des recettes. À l'autre extrémité du spectre, on trouve les dotations spécifiques ou affectées, qui comportent certaines conditions, par exemple la préaffectation des fonds transférés au financement de programmes bien précis, et l'obligation faite à la collectivité bénéficiaire de compléter au moins partiellement les fonds qui lui sont transférés en augmentant les dépenses qu'elle consacre elle-même aux programmes visés. Ces dotations permettent aux autorités centrales d'imposer leurs propres objectifs aux autorités territoriales et peuvent contribuer à atténuer les incitations à restreindre l'offre de services publics qui tiennent aux externalités et aux économies d'échelle.

L'efficacité en terme de coût des dotations affectées n'est pas garantie...

Les dotations conditionnelles ou affectées, souvent établies sur la base du coût *ex post* des ressources utilisées, généralement les salaires, peuvent se traduire par un faible rapport coût-efficacité dans la prestation des services. De plus, les dotations proportionnelles et affectées peuvent parfois dépasser le seuil auquel on peut encore espérer éviter les effets de débordement (Corée, États-Unis), ou peuvent entraîner un coût d'administration élevé (Allemagne, Suisse et Royaume-Uni). Les dotations forfaitaires affectées peuvent en outre encourager la collectivité bénéficiaire à trop dépenser.

... et justifie certaines réformes

En réponse à ces réserves, les modalités des dotations et des transferts ont été revues dans de nombreux pays. Les dotations affectées ont parfois été remplacées par des dotations globales (Canada, Finlande, Islande et Suède), et certains pays ont réduit le taux des dotations proportionnelles (Japon). Les conditions d'attribution des dotations ont en outre été affinées. Dans de nombreux pays (par exemple l'Australie, le Brésil, le Canada et le Royaume-Uni), des critères explicites d'efficacité sont mis en œuvre pour renforcer les modalités d'incitation du régime des dotations et des transferts, et faire une plus large place aux résultats.

Dans la conception des mécanismes de péréquation, il faut éviter le piège de la pauvreté

La redistribution des revenus est un objectif essentiel des mécanismes de dotation et de transfert. Cependant, la péréquation des recettes publiques entre les collectivités territoriales peut contribuer à ancrer les disparités de revenu existantes (une forme de piège de la pauvreté) en réduisant l'incitation des collectivités territoriales à mettre en œuvre une politique de promotion de la croissance. Pour atténuer les effets de désincitation, certains pays, par exemple l'Italie, ont réduit l'élément de péréquation dans les mécanismes de dotation et de transfert, incitant ainsi les collectivités pauvres à stimuler leur capacité de mobiliser leurs recettes propres et leur effort fiscal. Des formules de péréquation partielle sont aussi en vigueur dans les pays nordiques. En Espagne, les taux de péréquation ont été progressivement stabilisés afin de réduire l'élément de péréquation des mécanismes de transfert, à mesure que les collectivités territoriales se développent. Partout, les réformes font intervenir une forme de compromis avec les objectifs d'équité.

La gestion macroéconomique en régime décentralisé

La décentralisation peut entraver la gestion budgétaire macroéconomique

La décentralisation est une affaire délicate à plusieurs égards pour les responsables de la gestion budgétaire macroéconomique, notamment lorsqu'il faut assurer la discipline budgétaire. Les collectivités territoriales sont susceptibles d'être aidées par les autorités centrales lorsqu'elles se trouvent en difficulté financière et ne sont pas toujours confrontées à de fortes incitations à l'orthodoxie budgétaire. L'anticipation d'une aide financière, voire d'un renflouement pur et simple, n'incite pas les collectivités à la prudence budgétaire et est à l'origine de plusieurs épisodes de dérapage général des déficits publics (Allemagne, Italie, Mexique, Norvège et Suède)¹⁵. Le chevauchement des compétences, le non rationnement des transferts et les insuffisances de l'obligation de rendre compte peuvent pousser les dépenses infranationales à la hausse, avec toutes les conséquences qui en résultent pour la situation budgétaire générale. Réciproquement, les autorités centrales peuvent transférer des compétences en matière de dépenses sans tenir pleinement compte de leur coût, et ces « missions non financées » peuvent obliger les autorités territoriales à lever des impôts pour prévenir des déficits dans leurs propres comptes.

Les stratégies visant à assurer la discipline budgétaire varient...

Pour faire face aux risques d'une orientation budgétaire floue, les pays font appel à un large éventail d'instruments (voir l'appendice). Des contrôles administratifs sont en vigueur dans certains pays (la Grèce et la Turquie), et dans d'autres (l'Irlande, le Japon, la Corée, et le Royaume-Uni) les emprunts des collectivités territoriales sont soumis à l'autorisation des autorités centrales. Au Mexique, les états et les municipalités, y compris leurs services décentralisés et les entreprises publiques, n'ont pas l'autorisation d'emprunter à l'étranger et ne peuvent emprunter sur le marché intérieur que pour financer leurs dépenses d'investissement dans les limites fixées par leur organe législatif¹⁶. À l'autre extrémité sur l'échelle de l'autonomie locale, dans un nombre limité de pays fédéraux, les collectivités territoriales peuvent avoir prévu leur propre législation sur l'équilibre budgétaire, comme aux États-Unis. La discipline budgétaire est alors assurée par le jeu des mécanismes de marché.

... l'accent étant mis sur les règles budgétaires

Entre ces deux extrêmes, et c'est le cas général, les contrôles administratifs ou législatifs sont remplacés dans de nombreux pays par des règles budgétaires plus complètes¹⁷. Ces règles peuvent prendre la forme d'un plafonnement du solde budgétaire général (Autriche, Belgique, Finlande, Suède et Espagne) ou du solde de fonctionnement (France, Nouvelle-Zélande et Norvège), qui permet d'emprunter pour investir. En

15. Depuis les travaux pionniers de McKinnon (1997), l'application de contraintes budgétaires rigoureuses au niveau infranational est considérée comme une condition préalable du « fédéralisme qui préserve le marché ».

16. FMI (2002).

17. Pour un examen plus poussé, voir OCDE (2002e).

Allemagne, la « règle d'or », selon laquelle les déficits budgétaires ne doivent pas dépasser les dépenses d'investissement, est applicable à la plupart des *Länder* comme à l'administration fédérale¹⁸. Dans certains pays, notamment le Brésil, la Hongrie, la Pologne et le Portugal, un plafonnement s'applique à la dette publique ou aux dépenses liées au service de la dette. Les sanctions pour non-conformité, qui peuvent prendre diverses formes, contribuent à renforcer la crédibilité des règles budgétaires¹⁹. Toutefois, la souplesse a aussi son importance. Ainsi, des clauses de sauvegarde permettent de s'écarter des cibles budgétaires en cas de circonstances exceptionnelles dans de nombreux pays (par exemple l'Autriche, le Brésil, l'Italie et la Pologne) et certaines provinces canadiennes, sans compter les dispositions prévues par le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne.

Mais des formules de coopération sont possibles aussi

Les règles imposées par les autorités centrales ont beaucoup contribué à renforcer la discipline budgétaire au niveau infranational au Brésil, en Finlande, en Nouvelle-Zélande et au Portugal. Elles peuvent aussi être négociées dans le cadre d'une stratégie plus proche de la coopération, comme en Allemagne, en Australie, en Belgique, au Danemark et en Islande, où les cibles budgétaires sont fixées par concertation des collectivités territoriales avec les autorités centrales. La négociation du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne, qui connaît aujourd'hui quelques difficultés, illustre, elle aussi, une formule de coopération pour la gestion budgétaire macroéconomique, où les incitations à la conformité sont renforcées par des sanctions explicites²⁰. Les efforts d'assainissement des finances publiques, en cours dans de nombreux pays, nécessitent, eux aussi, une coordination plus étroite des différents niveaux d'administration pour assurer la cohérence des résultats budgétaires nationaux et infranationaux²¹.

18 . OCDE (2002f).

19 . Les autorités centrales peuvent retenir les dotations et les transferts destinés aux collectivités récalcitrantes (Brésil, Danemark et, plus récemment, le Portugal), qui peuvent se voir privées du droit d'emprunter (Belgique et Brésil). En Autriche, les collectivités sont tenues de payer des amendes, et les sanctions pour non-conformité avec le Pacte de stabilité et de croissance sont répercutées sur l'ensemble des collectivités publiques intérieures (OCDE, 2001c). Au Brésil, les sanctions infligées aux institutions sont complétées par des pénalités pécuniaires applicables aux agents publics, notamment à l'échelon municipal (FMI, 2001). Au Canada, certaines provinces imposent au Cabinet de prendre des mesures de réduction des rémunérations si les cibles budgétaires ne sont pas atteintes et requièrent un référendum avant toute augmentation des impôts (OCDE, 2001b).

20 . Pour de plus amples informations, voir Buti, Franco et Ongena (1998).

21 . Comme en témoignent le Pacte de stabilité intérieure de l'Allemagne, signé en 2002, ainsi que celui de l'Autriche, mais aucun de ces deux pactes ne prévoit de fortes pénalités pour non-conformité (OCDE, 2002g).

La cyclicité de la politique budgétaire peut poser problème

L'orientation budgétaire des collectivités territoriales peut être intrinsèquement procyclique (États-Unis et Suisse), lorsque les règles de l'équilibre budgétaire sont appliquées trop strictement, mais les constatations empiriques sont contradictoires à cet égard²². Dans certains pays, notamment la Norvège et la Finlande, les autorités centrales essaient de neutraliser ces tendances procycliques en ajustant les dotations et les transferts à la lumière de l'évolution cyclique des recettes des collectivités locales.

Le rôle joué par les marchés pour promouvoir la discipline budgétaire est souvent limité

Le rôle des marchés pour renforcer la discipline au niveau des collectivités territoriales imposée par les règles budgétaires paraît limité, car les conditions d'une discipline efficace fondée sur le jeu des mécanismes de marché sont rarement réunies dans la pratique. Dans les pays qui ont toujours compté sur le marché pour assurer la discipline budgétaire au niveau local, par exemple le Canada et les États-Unis, les règles budgétaires qui s'affinent d'elles-mêmes et limitent la liberté d'intervention des autorités résultent en réalité de la nécessité de renforcer leur cote de crédit²³. Toutefois, dans d'autres pays, les autorités centrales garantissent souvent les emprunts infranationaux et viennent en aide aux collectivités territoriales en difficulté financière, surtout celles qui sont jugées « trop grosses pour faire faillite ». En conséquence, les règles de prudence des investisseurs face au risque de la dette des collectivités territoriales sont souvent faibles, et les normes de publicité de l'information sont en général moins rigoureuses pour ces dernières que pour les autorités centrales et les sociétés²⁴. Malgré ces limitations, un certain nombre de pays commencent à faire plus largement appel aux marchés financiers pour discipliner le comportement budgétaire des collectivités territoriales en levant les restrictions portant sur leurs emprunts (par exemple la République tchèque, la Hongrie, la Finlande, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et, plus récemment, le Mexique).

-
22. Voir l'analyse au chapitre IV « Orientation budgétaire au cours du cycle : le rôle de la dette, des institutions et des contraintes budgétaires ».
23. Voir Poterba (1994, 1996) pour de plus amples informations.
24. Voir OCDE (2001d), pour un inventaire des meilleures méthodes en matière de transparence budgétaire.

Appendice : Résumé des dispositifs budgétaires des collectivités territoriales

<i>Pays</i>	<i>Dispositif budgétaire</i>	<i>Mécanismes d'application</i>
Australie	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de coopération. Les emprunts fédéraux et ceux des états sont coordonnés par le <i>Loan Council</i>. La plupart des états ont adopté une forme de règle d'équilibre budgétaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Discipline de marché. Les emprunts des états ne sont pas garantis par les autorités centrales. ● Pression des pairs. Les états sont tenus d'expliquer tout dépassement du contingent d'emprunts qui leur est attribué par le <i>Loan Council</i>.
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de coopération. Un Pacte de stabilité intérieure exige que la somme des soldes budgétaires municipaux soit nulle et fixe l'excédent que doit atteindre la somme des soldes budgétaires des <i>Länder</i>. ● Emprunts. Pas de restrictions sur les emprunts des <i>Länder</i>. Les emprunts municipaux sont réglementés par les <i>Länder</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pression des pairs et sanctions financières. Les amendes pour non-conformité sont remboursées si la mise en conformité intervient dans l'année ; sinon, leur produit est réparti entre les collectivités qui respectent les règles. ● Clause de sauvegarde : en cas de ralentissement grave de l'activité économique.
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de coopération. Les objectifs pour le solde budgétaire publié et la croissance des dépenses sont définis pour chaque niveau d'administration. ● Emprunts. Les régions et les communautés peuvent emprunter avec l'accord des autorités centrales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pression des pairs et sanctions administratives. Les autorités fédérales peuvent plafonner les emprunts des autorités régionales sur deux ans. Les régions surveillent les finances municipales et peuvent imposer des compressions de dépenses ou des augmentations d'impôts.
Brésil	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. La législation sur la gestion responsable des finances fixe des plafonds pour la dette et le service de la dette, et demande à tous les niveaux d'administration des objectifs annuels de recettes, de dépenses, de solde primaire et d'endettement. ● Emprunts. Les collectivités territoriales ont la faculté d'emprunter en conformité avec la législation sur la gestion responsable des finances. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions. Les contrats ou les décisions administratives qui contreviennent à la législation sur la gestion responsable des finances sont invalidés, et les agents responsables de ces violations sont passibles d'amendes ; les gouverneurs et les maires s'exposent en outre au risque d'une mise en examen et d'un emprisonnement. ● Clauses de sauvegarde : en cas d'une grave récession ou de catastrophe naturelle.
Canada	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de coordination officielle. La plupart des collectivités territoriales ont adopté des règles d'équilibre budgétaire. ● Emprunts. Pas de restriction sur les emprunts provinciaux et territoriaux. Les emprunts municipaux sont soumis à une règle d'or. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Discipline de marché et sanctions administratives dans certaines provinces. Les autorités fédérales ne garantissent pas les dettes des collectivités territoriales. ● Clauses de sauvegarde. Dans la plupart des provinces, un excédent peut être reporté pour financer un déficit résultant d'un exercice ultérieur. Dans de nombreuses provinces, la législation prévoit des exemptions en cas d'événements exceptionnels.

<i>Pays</i>	<i>Dispositif budgétaire</i>	<i>Mécanismes d'application</i>
République tchèque	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de coordination officielle. ● Emprunts. Pas de restrictions. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Discipline de marché. Les dettes des collectivités territoriales ne sont pas garanties par les autorités centrales.
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de coopération. Coopération officielle entre les autorités centrales et l'Association des collectivités locales. Les collectivités territoriales sont soumises à la contrainte de l'équilibre budgétaire, mais elles jouissent d'un large pouvoir fiscal. ● Emprunts. Les emprunts à long terme sont autorisés jusqu'à un certain plafond. Les municipalités sont soumises à une règle d'or. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pression des pairs et sanctions financières. L'accord entre les autorités centrales et l'Association des collectivités locales n'est pas juridiquement contraignant. En cas de violation du gel fiscal, toutes les recettes fiscales nettes supplémentaires sont confisquées par une réduction des subventions globales.
Finlande	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. Les municipalités sont exposées à une contrainte d'équilibre budgétaire à moyen terme. ● Emprunts. Pas de restrictions explicites sur les emprunts locaux, qui ne sont pas garantis par l'État. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de sanctions.
France	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. Les collectivités territoriales ne sont pas autorisées à présenter un déficit de fonctionnement. ● Emprunts. Les collectivités territoriales sont autorisées à emprunter sous réserve de respecter une règle d'or. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions administratives. Si une collectivité ne respecte pas cette interdiction de déficit, des mesures correctrices lui sont proposées par la Cour régionale des comptes.
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de coopération. Un Pacte de stabilité intérieure est en vigueur. ● Emprunts. La plupart des <i>Länder</i> sont soumis à une règle d'or. Les emprunts municipaux (conformes à la règle d'or) doivent être approuvés par les autorités régionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pression des pairs. Le Conseil de la planification financière suit l'évolution de la situation budgétaire à tous les niveaux d'administration et formule des recommandations pour rétablir la discipline budgétaire en cas de non-conformité.
Grèce	<ul style="list-style-type: none"> ● Autonomie budgétaire infranationale limitée. ● Emprunts. Les emprunts des collectivités locales doivent faire l'objet d'une approbation ministérielle. 	
Hongrie	<ul style="list-style-type: none"> ● Emprunts. Les municipalités peuvent emprunter sous réserve de respecter une règle d'or et des plafonds. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Discipline de marché. Les dettes des collectivités territoriales ne sont pas garanties par les autorités centrales.

<i>Pays</i>	<i>Dispositif budgétaire</i>	<i>Mécanismes d'application</i>
Islande	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de coopération sous la forme de consultations entre les administrations. ● Emprunts. Pas de restrictions. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions administratives. Une municipalité défaillante peut être placée sous l'administration directe du Ministère des affaires sociales.
Irlande	<ul style="list-style-type: none"> ● Autonomie budgétaire infranationale limitée, et contrainte d'équilibre budgétaire. ● Emprunts. Sous réserve d'approbation ministérielle. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions administratives. Les autorités qui ne se conforment pas aux normes peuvent être révoquées et remplacées par un commissaire nommé par les autorités centrales.
Italie	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. Un Pacte de stabilité intérieure plafonne les dépenses et le déficit primaire des collectivités territoriales. ● Emprunts. Les autorités régionales et locales sont soumises à une règle d'or. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pression des pairs et sanctions financières. Le Pacte prescrit des consultations entre les administrations. Les sanctions des autorités européennes sont répercutées. ● Clauses de sauvegarde : en cas d'événements inattendus.
Japon	<ul style="list-style-type: none"> ● Autonomie budgétaire infranationale limitée. ● Emprunts. Des lignes directrices pour les emprunts sont définies dans le Plan budgétaire annuel des collectivités locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions administratives. Le Ministère de l'Intérieur prend le contrôle d'une collectivité locale qui emprunte au-delà du plafond.
Corée	<ul style="list-style-type: none"> ● Autonomie budgétaire infranationale limitée, et contrainte d'équilibre budgétaire. ● Emprunts. L'approbation des autorités centrales est requise. 	
Luxembourg	<ul style="list-style-type: none"> ● Autonomie budgétaire infranationale limitée. Les municipalités ne sont pas autorisées à présenter un déficit de fonctionnement. ● Emprunts. Au-delà d'un certain seuil, les emprunts sont soumis à approbation ministérielle. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions administratives. Le Grand Duc peut invalider les actes réglementaires des autorités locales qui seraient contraires au droit ou à l'intérêt général.
Mexique	<ul style="list-style-type: none"> ● Les contrôles administratifs ont été progressivement supprimés. ● Emprunts. Une règle d'or s'impose aux emprunts intérieurs. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Discipline de marché. Les dettes des collectivités territoriales ne sont pas garanties par les autorités centrales.
Pays-Bas	<ul style="list-style-type: none"> ● Stratégie de coopération sous la forme de consultations entre les administrations. Règle de l'équilibre budgétaire au niveau local (sur la base des droits constatés). ● Emprunts. Pas de restrictions. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions administratives. Les autorités centrales peuvent aider les municipalités en difficulté à condition qu'elles renoncent à leur autonomie financière.

<i>Pays</i>	<i>Dispositif budgétaire</i>	<i>Mécanismes d'application</i>
Nouvelle-Zélande	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. Les collectivités locales ne sont pas autorisées à présenter un déficit de fonctionnement. ● Emprunts. Pas de restrictions. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Discipline de marché. Les emprunts des collectivités territoriales ne sont pas garantis par les autorités centrales.
Norvège	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. Les provinces et les municipalités ne sont pas autorisées à présenter un déficit de fonctionnement. Les déficits <i>ex post</i> peuvent être reportés sur deux ans au plus. ● Emprunts. Pas de restrictions. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions administratives. Les emprunts et les contrats à long terme (par exemple les baux) ne sont pas autorisés tant que les dispositions relatives aux déficits ne sont pas respectées.
Pologne	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. Les collectivités territoriales sont soumises à un plafonnement spécifique de l'endettement, des frais liés au service de la dette, et des dépenses. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Les sanctions administratives varient selon le niveau d'endettement. ● Clauses de sauvegarde. Les règles peuvent être éludées en cas d'urgence.
République slovaque	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. Les collectivités territoriales ne sont pas autorisées à présenter un déficit de fonctionnement. ● Emprunts. Soumis à une règle d'or et à l'approbation ministérielle au-dessus d'un certain seuil. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions administratives. Les municipalités défailtantes peuvent être placées sous l'administration des autorités centrales. ● Discipline de marché. Les dettes des collectivités territoriales ne sont pas garanties par les autorités centrales.
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. Tous les niveaux d'administration sont soumis à la contrainte de l'équilibre budgétaire. ● Emprunts. Ils sont soumis à une règle d'or et à l'approbation ministérielle, en fonction du poids du service de la dette. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sanctions administratives. Un plan d'assainissement budgétaire est exigé des collectivités qui ne respectent pas les normes. ● Sanctions financières. Les sanctions européennes sont répercutées sur les collectivités qui ne respectent pas les normes.
Suède	<ul style="list-style-type: none"> ● Prescriptions budgétaires. Règle de l'équilibre budgétaire, les collectivités locales étant autorisées à reporter leur déficit sur les deux exercices suivants. ● Emprunts : Pas de restrictions. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de sanctions.
Suisse	<ul style="list-style-type: none"> ● Aucune coordination officielle. ● Emprunts. Les emprunts des collectivités territoriales sont soumis à une règle d'or et à référendum populaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La politique budgétaire des collectivités territoriales est soumise au contrôle des habitants par référendum.

<i>Pays</i>	<i>Dispositif budgétaire</i>	<i>Mécanismes d'application</i>
Turquie	<ul style="list-style-type: none"> ● Autonomie budgétaire infranationale limitée. ● Emprunts. Les emprunts dépassant certains seuils sont soumis à l'approbation des autorités centrales. 	
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> ● Autonomie budgétaire infranationale limitée. ● Emprunts. Ils sont soumis à l'approbation des autorités centrales. 	
États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> ● Aucune coordination officielle. La plupart des états sont soumis à des contraintes d'équilibre budgétaire. ● Emprunts. Pas de restrictions. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Discipline de marché. L'administration fédérale ne garantit pas les emprunts des collectivités territoriales.

Bibliographie

- BAHL, R., et J. LINN (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press, New York.
- BIRD, R. (1992), *Tax Policy and Economic Development*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- BIRD, R. (2000), « Fiscal decentralisation and competitive governments » dans G. Galeotti, P. Salmon et R. Wintrobe (dir. de la publ.), *Competition and Structure. The Political Economy of Collective Decisions : Essays in Honor of Albert Breton*, Cambridge University Press, New York.
- BUTI, M., D. FRANCO et H. ONGENA (1998), « Fiscal discipline and flexibility in EMU : the implementation of the stability and growth pact », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2001), *Brazil : Report on Observance of Standards and Codes (ROSC) : Fiscal Module*.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2002), *Mexico : Report on Observance of Standards and Codes (ROSC) : Fiscal Module*.
- INMAN, R.P. et D. RUBINFELD (1996), « Designing tax policy in federalist economies : an overview », *Journal of Public Economics*, vol. 60.
- INMAN, R.P. et D. RUBINFELD (1997), « Rethinking federalism », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11.
- JOUMARD, I. et P.M. KONGSRUD (2003), « Relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36.
- McKINNON, R. (1997), « Market-preserving fiscal federalism in the American Monetary Union », dans M. Blejer et T. Ter-Minassian (dir. de la publ.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance : Essays in Honor of Vito Tanzi*, Routledge, Londres.
- McLURE, C. (1997), « Topics in the theory of revenue assignment », dans M. Blejer et T. Ter-Minassian (dir. de la publ.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance : Essays in Honor of Vito Tanzi*, Routledge, Londres.
- McLURE, C. (1998), « The revenue assignment problem : ends, means, and constraints », *Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, hiver.

- OATES, W. (1999), « An essay on federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37.
- OCDE (1998), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*.
- OCDE (2001a), « Implications budgétaires du vieillissement : prévisions des dépenses liées à l'âge », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 69.
- OCDE (2001b), *Études économiques de l'OCDE : Canada*.
- OCDE (2001c), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*.
- OCDE (2001d), *Transparence budgétaire - Les meilleures pratiques de l'OCDE*.
- OCDE (2002a), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*.
- OCDE (2002b), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*.
- OCDE (2002c), *Études économiques de l'OCDE : Finlande*.
- OCDE (2002d), *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada*.
- OCDE (2002e), « Soutenabilité budgétaire : le rôle des règles », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 72.
- OCDE (2002f), *Études économiques de l'OCDE : Allemagne*.
- OCDE (2002g), *Études économiques de l'OCDE : Autriche*.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : République tchèque*.
- PERSSON, T. et G. TABELLINI (1996), « Federal fiscal constitutions : risk sharing and moral hazard », *Econometrica*, vol. 64.
- POTERBA, J.M. (1994), « State responses to fiscal crises : the effects of budgetary institutions and politics », *Journal of Political Economy*, vol. 102.
- POTERBA, J. (1996), « Budget institutions and fiscal policy in the US States », *American Economic Review*, vol. 86.
- QIAN, Y. et B. WEINGAST (1997), « Federalism as a commitment to preserving market incentives », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11.
- SEABRIGHT, P. (1996), « Accountability and decentralisation in government : an incomplete contracts model », *European Economic Review*, vol. 40.

TANZI, V. (1999), « L'évolution du rôle de l'État dans l'économie : historique », dans K. Fukasaku et L. de Mello (dir. de la publ.), *La décentralisation budgétaire dans les économies émergentes : problèmes de gestion des affaires publiques*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.