

---

# **Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier**

---

Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS

Université de Fribourg (Suisse)

Agence Française de Développement  
Département de la Recherche

## **Avertissement**

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Robert PECCOUD

## **Les auteurs**

Bernard Dafflon est professeur de finances publiques et de gestion des finances publiques, rattaché au département d'économie politique de l'Université de Fribourg.

Thierry Madiès est professeur d'économie régionale et internationale auprès du même département, dont il est le président. Il est également membre du Conseil d'analyse économique du Premier ministre français.

## **Remerciements**

Les auteurs remercient Réjane Hugounenq pour ses précieux commentaires. Les auteurs restent responsables de toutes erreurs qui subsisteraient.



---

# Avant-propos

---

La réalisation de ce volume de la série Notes et Documents s'inscrit dans un projet d'études lancé par le Département de la Recherche et la division Collectivités locales et Développement urbain de l'AFD, axé sur l'organisation territoriale de l'action de l'Etat et les thématiques décentralisation-centralisation. Il s'agit, en mobilisant les théories et les concepts clefs de différents champs disciplinaires (économie publique locale, sciences politiques, géographie), d'identifier les principaux déterminants de cette organisation afin de mettre en place les principes et modalités d'une recherche empirique.

5

Ce premier document analyse, en s'appuyant sur la théorie du fédéralisme financier, l'organisation de l'action de l'Etat sur le territoire du point de vue des finances publiques. Les éléments mis en lumière sont donc ici principalement des éléments de nature économique qu'il peut être pertinent de considérer dans tout processus de centralisation ou décentralisation. Ce document de nature analytique sera complété par une série de documents de travail, qui soit préciseront l'une des questions soulevées dans cet ouvrage (répartition des compétences, péréquation etc..), soit proposeront de contextualiser l'analyse à partir d'études pays.

Contact : Réjane Hugounenq : <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/site/afd/lang/fr/pid/1913>



# Sommaire

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>1. DÉCENTRALISATION : UN ESSAI DE DÉFINITION</b> .....	9
<b>2. QUELS AVANTAGES À DÉCENTRALISER ?</b> .....	21
<b>3. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE ÉCHELONS DE GOUVERNEMENT</b> .....	29
3.1. Les enseignements de la théorie traditionnelle du fédéralisme financier .....	30
3.2. Enrichir la théorie traditionnelle pour la rendre plus opérationnelle .....	36
<b>4. QUELLE FISCALITÉ À QUEL ÉCHELON DE GOUVERNEMENT ?</b> .....	43
4.1. Effets externes verticaux et problèmes de coordination entre échelons de gouvernement .....	48
4.2. Venons-en maintenant au « bon impôt » local, s'il existe.....	52
<b>5. QUELLE AUTONOMIE ?</b> .....	63
5.1. L'autonomie financière .....	64
5.2. L'autonomie budgétaire .....	70
<b>6. LES TRANSFERTS BUDGÉTAIRES</b> .....	73
6.1. Justifications des transferts budgétaires .....	74
6.2. Définition des critères .....	79
6.3. Principes généraux .....	84
<b>7. DISCIPLINE ET CONTRAINTE BUDGÉTAIRES</b> .....	87
7.1. Capacité d'emprunt des gouvernements infranationaux .....	87
7.2. Contraintes budgétaires .....	92
7.3. La répartition des « droits » au déficit et à l'endettement entre les niveaux de gouvernement .....	96

**8. CONCLUSION** .....101

**BIBLIOGRAPHIE** .....105

# Décentralisation : un essai de définition

# 1

Durant les deux dernières décennies, les questions de décentralisation ont suscité un engouement dans un grand nombre de pays. Cette notion reste cependant très difficile à définir car elle renvoie à des arrangements institutionnels d'une grande variété. Il n'est pas sans intérêt de noter d'ailleurs que les espaces de définition – et peut-être de confusion – entre décentralisation et fédéralisme financier se confondent le plus souvent.<sup>1</sup> L'encadré<sup>1</sup> tente de préciser ces concepts. De surcroît, les motifs qui ont guidé le processus de décentralisation sont différents selon les pays. Ainsi, Bird et Ebel (2007 : 5) introduisent une série d'études sur la fragmentation budgétaire en posant d'emblée les deux questions fondamentales : « what is decentralization? » et « why is decentralization occurring? ». Ebel et Yilmaz (2002 :157) font observer à cet égard que « les pays en développement se sont tournés vers la décentralisation afin d'échapper aux écueils d'une gestion inefficace et inefficiente, de l'instabilité macroéconomique et d'une croissance économique inadéquate » alors que, dans les pays postcommunistes, la décentralisation au sein du secteur public accompagne la marche vers l'économie de marché<sup>2</sup> et la démocratie. Dans les pays d'Amérique latine, c'est aussi la pression politique vers davantage de démocratie qui explique le mouvement de décentralisation. En Afrique, un certain nombre d'expériences de décentralisation répondent à un souci de préserver l'unité nationale en prenant en compte les particularismes tribaux et locaux.

1. Ainsi en va-t-il de deux ouvrages récents : l'ouvrage collectif de Bird et Ebel (2007) utilise l'expression *decentralized countries* dans le titre, mais se réfère dans les chapitres aux *federal industrial countries* et aux *new federal countries* ; pour leur part, Ahmad et Brosio (2006) donnent à leur ouvrage collectif le titre de *Handbook of Fiscal Federalism*, tandis que le chapitre 1 s'ouvre sur *the political economy of decentralization*.

2. Ne parle-t-on pas d'ailleurs, dans le jargon des économistes, de décentralisation pour désigner les décisions de consommation et de production prises par des agents économiques rationnels faisant face à un système de prix de marché ?

En Ethiopie par exemple, le processus de décentralisation répond au souci de maintenir un semblant d'unité nationale dans un pays ethniquement fragmenté ... ce qui est une expérience qui reste singulière quand les autres pays ont au contraire essayé de préserver leur unité en maintenant une forte centralisation et en utilisant très souvent la coercition pour la faire accepter. Ceci renvoie à la question plus générale des institutions et des relations entre le centre et les collectivités décentralisées. Dans les anciennes colonies françaises, les gouvernements locaux sont en quelque sorte des démembrements de l'autorité centrale plus que des gouvernements élus alors que dans une certaine mesure les anciennes colonies britanniques font une plus large place à l'autonomie.

Les exemples cités ci-dessus laissent à penser que la décentralisation est le fruit d'une décision plus ou moins unilatérale de l'Etat central (même si elle peut être forcée par des impératifs de sauvegarde de l'unité nationale par exemple). Il existe en réalité deux façons de concevoir la décentralisation : selon un mode **descendant** (*top-down*) ou **ascendant** (*bottom-up*). Les objectifs et les modalités de mises en œuvre sont alors différents, comme le montre le tableau 1.

### Encadré 1.

#### Fédéralisme et décentralisation : deux notions à ne pas confondre

Avant d'aborder l'étude proprement dite du fédéralisme budgétaire et de la décentralisation, une clarification terminologique s'impose afin d'éviter toute confusion entre ces deux termes. Ils ne sont ni synonymes, ni opposés. Leur parenté peut être éclairée par trois approches différentes :

- i) Du point de vue du *droit constitutionnel*, il y a trois types de distribution de souveraineté étatique. Ainsi, on fait la distinction entre les systèmes de gouvernement unitaires, fédérés et confédérés. La constitution d'un État unitaire stipule que toute souveraineté réside dans le gouvernement central qui peut pourtant céder une partie plus ou moins importante de cette souveraineté aux unités constituantes (ce que l'on désigne par le terme générique – mais imprécis – de « décentralisation »). En réalité, l'État parfaitement unitaire n'existe pas. Un État fédéral est un « régime

de gouvernement autonome et partagé, choisi volontairement » (Kincaid, 2002 : 7), dans lequel le gouvernement central ainsi que les gouvernements des territoires constituants d'une part décident d'un commun accord le partage des compétences et, d'autre part, maintiennent leur indépendance dans leurs propres sphères de compétence. Cette indépendance est ancrée dans la constitution fédérale. La confédération est une union de plusieurs États qui s'associent sur une plateforme minimale de collaboration, tout en conservant leur souveraineté.

- ii) [...] *in economic terms most if not all systems are federal*, prétend Wallace E. Oates (1972 : 18), un des économistes de référence de ce domaine. Selon lui, la différence entre les systèmes gouvernementaux est une différence de degré plutôt que de catégorie. À une extrémité du continuum, on observe des régimes unitaires où toute décision est prise par l'autorité centrale. À l'autre extrême se situe l'État d'anarchie. Entre ces deux extrémités, on retrouve les systèmes fédéralistes plus ou moins décentralisés. Le schéma 1 exprime ce point de vue de manière simplifiée.

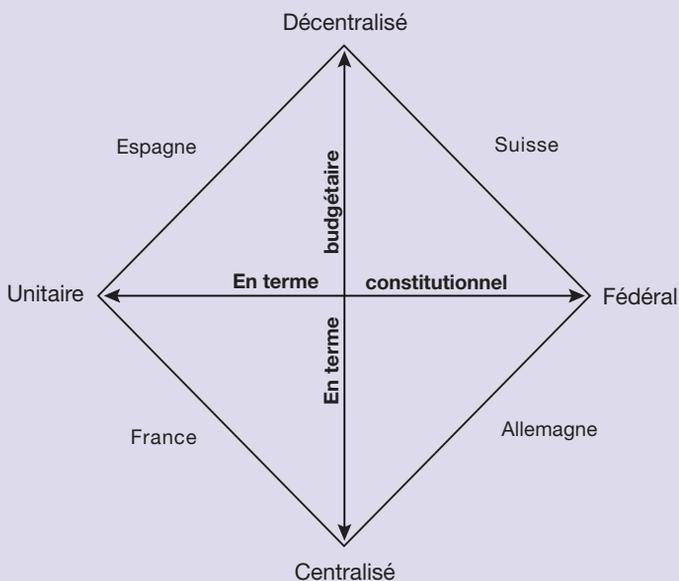
### Schéma 1 Le continuum des systèmes de gouvernement selon Oates



- iii) Comme les logiques centralisation – décentralisation et unitaire – fédéral ne se recoupent pas, on pourrait également présenter les systèmes de gouvernement en les positionnant de manière plus précise dans un référentiel à deux dimensions comme dans le schéma 2. On pourrait ainsi tenir compte des combinaisons possibles, en distinguant des pays fédéraux centralisés (par exemple, l'Allemagne) et « unitaires décentralisés » (par exemple, l'Espagne). Enfin, la classification introduite par Lijphart (1999 : 189) représente un compromis entre le continuum et le quadrant, dans la mesure où elle distingue entre les pays fédéraux décentralisés, fédéraux centralisés, semi fédéraux, unitaires décentralisés, et unitaires centralisés.

Précisons que nous utiliserons de façon indifférenciée les termes de gouvernements infranationaux (*sub-central levels of government* dans la terminologie de l'OCDE) ou de collectivités publiques décentralisées pour désigner à la fois l'échelon de gouvernement intermédiaire (états, régions, cantons ou encore provinces) et les collectivités locales (*local governments*). Cela peut parfois porter à confusion dans la mesure où l'échelon intermédiaire a, dans les pays fédéraux, une autonomie tout à fait substantielle alors que dans un pays unitaire comme la France, par exemple, l'échelon régional est considéré comme une collectivité territoriale au même titre que le département ou les communes.

**Schéma 2 Un espace bidimensionnel des systèmes de gouvernement**



Notons que la dimension « unitaire – fédérale » est considérée du point de vue constitutionnel : c'est donc le statut de base d'un pays qui définit sa position dans le cadran sur l'axe horizontal. En revanche, la dimension « centralisation – décentralisation » provient d'un concept bien plus difficile à cerner parce qu'il relève avant tout d'une mesure quantitative et qualitative de la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement. L'OCDE s'efforce depuis des années de préciser ce concept référence

(Blöchliger et King, 2006). En outre, d'aucuns considèrent que le terme générique de « décentralisation » est peu approprié car trop vague : ils distinguent entre déconcentration, délégation et dévolution.

Le premier type de décentralisation (qui est celui auquel nous ferons référence de façon quasi-exclusive dans ce qui suit) est de nature descendante et donne un avantage « stratégique » aux préférences du gouvernement central. Il est mis en œuvre le plus souvent dans des systèmes de gouvernements unitaires dans lesquels le gouvernement central reste toujours maître *in fine* des capacités d'arbitrage. (tableau 1). Ce processus de décentralisation suppose un transfert de pouvoir et de compétences auparavant dévolues à l'Etat central, à des entités spécialisées (décentralisation « fonctionnelle » - en France, il s'agit d'établissements publics qui ont la personnalité morale mais dont la compétence est déterminée par leurs statuts) ou à des entités dont l'action s'inscrit dans un cadre territorial donné (« décentralisation territoriale » même si le terme n'est pas consacré). Ce processus peut également être mis en œuvre dans les Etats fédéraux dans lesquels le gouvernement central partage la souveraineté étatique avec les Etats constitutants sans pour autant que ces derniers ne dominent le centre (voir encadré 2).

Le deuxième type de décentralisation (ascendant), beaucoup plus rare en pratique, concerne les Etats fédérés dans lesquels la priorité est donnée aux préférences locales et à une autonomie substantielle des collectivités territoriales. Deux types de questions se posent généralement : (i) la question des fonctions qui doivent être transférées à l'échelon de gouvernement supérieur (avec en toile de fond l'application du principe de subsidiarité) ; (ii) la question de la concurrence et/ou de la coopération entre collectivités décentralisées mais aussi entre ces dernières et l'échelon supérieur de gouvernement.

Les tableaux 1 et 2 permettent (i) de comparer les logiques sous-jacentes à la décentralisation ascendante et descendante et (ii) d'aborder la décentralisation ou le fédéralisme financier dans une logique de finances publiques.

Le tableau 1 explore du point de vue institutionnel les types de décentralisation en référence à l'axe horizontal du schéma 2 selon que l'on amorce la réflexion dans la

Tableau 1.  
Deux types de décentralisation

	Formes de (dé)centralisation	
	descendante (top-down) = devenir local	ascendante (bottom-up) = rester local
<b>Objectifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>déplacer la contrainte budgétaire vers le niveau local (report des charges plutôt que dévolution de compétences)</li> <li>accroître le bien-être national (meilleure adéquation de l'offre à la demande) en maintenant des standards minimaux des politiques publiques décentralisées offertes (normes de tutelle)</li> <li>accroître l'efficacité allocative (mieux adapter l'offre de biens collectifs aux préférences locales)</li> <li>assurer un bonne « gouvernance » (équivalences des trois cercles d'Olson responsabilité budgétaire ou accountability)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>accroître le potentiel d'innovation au niveau local</li> <li>garder la diversité des mixtes « biens collectifs locaux (BCL) – financement local (impôts ou redevances d'utilisation) » permettant de « voter avec les pieds »</li> </ul>
<b>Critères d'évaluation</b>	contribution aux objectifs fixés par le centre	protection des collectivités locales contre le centre et maximisation des choix locaux
<b>Modalités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>déconcentration</i></li> <li>délégation</li> <li><i>dévolution</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>autonomie locale</li> <li>subsidiarité</li> <li>coopération décentralisée</li> <li>concurrence horizontale et verticale</li> </ul>
<b>Modèle dominant</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>dominance des relations verticales entre centre et régions (centre et communes, respectivement régions et communes)</li> <li><b>domination des préférences du centre modèle du principal (le centre) – agent (les régions ou les communes)</b></li> <li>asymétrie de l'information en faveur du centre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>conflit central/local (si la société est hétérogène, les décisions locales diffèrent de celles préférées par le centre)</li> <li>dominance de l'autonomie locale</li> <li>subsidiarité</li> <li>co-opération et concurrence</li> <li><b>domination des préférences locales</b></li> </ul>

direction « décentralisation » en partant d'une situation dominante du gouvernement central (de gauche à droite dans le schéma 2) qui va décider l'attribution de compétence à des niveaux subalternes de gouvernement (colonne centrale du tableau 1) ou dans la direction ascendante en posant un *a priori* attribuant les compétences *de facto* au niveau local (colonne de droite dans le tableau 1, ou de droite à gauche dans le schéma 2). Quant aux objectifs, le choix de rester local vise à garder la meilleure adéquation entre choix dépensiers et coût fiscal de ces choix : on espère ainsi maintenir une diversité des combinaisons budgétaires locales, permettant un fédéralisme innovant (l'expérience locale minimisant les pertes si elle tourne mal, comparée à une expérience nationale) et, comme nous le verrons, un « marché » ouvrant des possibilités de « voter avec les pieds » à la Tiebout (1956).

La décentralisation (« territoriale ») selon un mode descendant renvoie à des notions différentes mais qui sont souvent dans les faits enchevêtrées. On distingue traditionnellement les notions de déconcentration, délégation et dévolution (Gauthier et Vaillancourt, 2002).

- **La déconcentration** consiste à donner des compétences pour prendre certaines décisions à des agents qui exercent leur fonction dans une circonscription territoriale déterminée tout en restant soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement central. Les échelons de gouvernement de niveau inférieur (qui peuvent être de simples relais administratifs) sont alors de fait subordonnés à l'autorité centrale. La déconcentration vise généralement à améliorer l'efficacité opérationnelle de l'action de l'Etat central au sein d'une circonscription administrative donnée (n'oublions pas ce mot d'un célèbre professeur de droit français selon lequel « la déconcentration, c'est le même marteau qui vous frappe sur la tête mais le manche est plus court » !).
- **La délégation** (qualifiée aussi parfois de **relation d'agence**) désigne le transfert de pouvoir et de responsabilité de l'Etat central à des entités souvent semi-autonomes dans un domaine de responsabilité bien défini (dans le cadre de la décentralisation « fonctionnelle », rappelons que ces entités disposent de la personnalité juridique ou morale). Ces entités qui ont la personnalité morale et un budget autonome sont généralement tenues de rendre des comptes à l'Etat central. Les collectivités locales sont généralement amenées à offrir certains

services bien précis qui leur sont délégués par l'Etat central ou l'échelon de gouvernement supérieur (elles sont alors les récipiendaires des compétences et des ressources déléguées).

- Enfin, **la dévolution** est la forme la plus poussée de la décentralisation dans le sens où elle opère un transfert de compétences et de responsabilités à des personnes morales de droit public élues par des administrés (c'est dans ce seul sens que l'on entend en France la décentralisation « territoriale »). Des responsabilités et des ressources sont transférées aux pouvoirs locaux (souvent des collectivités territoriales) qui jouissent d'une autonomie considérable de décision sur la manière d'utiliser ces ressources dans leur domaine de compétence et dans une juridiction administrative légalement reconnue. La dévolution va de pair avec la **décentralisation politique** quand les pouvoirs locaux ont à répondre de leurs choix devant des assemblées élues ce qui a pour effet de favoriser une démocratie de proximité. La dévolution se confond habituellement avec la **décentralisation budgétaire** quand elle s'accompagne d'une répartition claire des relations financières et des compétences entre échelons de gouvernements qui ont le pouvoir de mobiliser leurs ressources financières (autonomie financière) tout en bénéficiant d'une autonomie budgétaire (sur les dépenses) substantielle. Soulignons que, dans la pratique, on utilise souvent le terme décentralisation pour signifier la seule dévolution, ce qui peut devenir source de confusion. Il faut aussi noter que, dans la plupart des pays (même des fédérations), ces trois modalités apparaissent de manière simultanée et complémentaire : si, en Suisse, les cantons ont gardé une bonne marge de manœuvre dans le domaine de l'éducation (ce qui équivaldrait à une dévolution dans le type descendant de décentralisation), leurs politiques environnementales sont fortement déterminées par des normes fédérales (ce qui équivaldrait à la délégation, les communes exécutant la tâche pour respecter les normes fédérales, sans plus).

Le tableau 2 revisite la logique de décentralisation et de fédéralisme financier, mais cette fois du point de vue organique des finances publiques. La lecture du tableau se rapporte à l'axe vertical du schéma 2 en référence aux systèmes de gouvernement. En général, l'analyse économique de la constitution permet de distinguer deux approches.

- (i) Dans le cas des « finances publiques décentralisées », toutes les compétences et ressources appartiennent *a priori* au gouvernement central : il faut donc que le texte constitutionnel délègue ou dévolue explicitement les responsabilités ou les genres d'impôt aux gouvernements régionaux ou locaux pour que ces derniers aient le droit d'agir dans les limites fixées (on va de bas en haut sur la verticale budgétaire du schéma 2, par la gauche).
- (ii) Inversement, dans sa forme pure, le fédéralisme financier attribue responsabilités et ressources *de facto* au niveau local (sommet de la verticale en terme budgétaire dans le schéma 2). Il faut alors déclencher une procédure constitutionnelle pour transférer l'une ou l'autre au niveau régional, puis central (tendance à la centralisation en passant par la droite).

Ainsi, en Suisse, le transfert d'une compétence ou d'un impôt du niveau local au niveau cantonal exige normalement un vote à la majorité simple modifiant la constitution cantonale, tandis que le transfert de compétence des cantons à la Confédération ou inversement nécessite une modification de la constitution fédérale qui, elle, requiert la double majorité des votants et des cantons. Les relations financières verticales sont plus limitées dans le fédéralisme financier, d'abord par respect de l'autonomie des unités subcentrales et en raison de leur responsabilité d'assumer les conséquences fiscales des choix dépensiers. Mais aussi parce que l'objectif de péréquation n'est souvent pas le même : alors que dans les finances décentralisées la péréquation vise à permettre aux résidents d'accéder à des prestations comparables sans une charge fiscale plus lourde, dans le fédéralisme financier, il s'agit plutôt de réduire les disparités entre collectivités à un niveau politiquement acceptable, mais sans référence aux positions individuelles. Cette référence (helvétique) pourrait laisser croire qu'il s'agit d'une forme suffisamment pure de fédéralisme pour la placer sans nuance dans le triangle droite supérieur du schéma 2. Or, il n'en est rien. Vu en termes budgétaires, le fédéralisme financier lui-même se décline en plusieurs contenus. L'encadré 2 tente de résumer ces concepts.

Tableau 2.  
Finances publiques selon la forme du gouvernement

	Finances décentralisées	Fédéralisme financier
<b>Système de gouvernement</b>	fédéral centralisé (Allemagne) unitaire décentralisé (Espagne) unitaire centralisé (France)	fédéral décentralisé (Suisse)
<b>Cadre constitutionnel (institutions)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>les institutions sont organisées dans une « constitution » normative (nombre d'échelons, carte territoriale, compétences, financements, règles de transferts des ressources)</li> <li>la constitution établit les collectivités et fixe les règles des relations intergouvernementales</li> <li>tout pouvoir qui n'est pas attribué explicitement aux collectivités décentralisées reste au centre</li> <li>les préférences du centre sont dominantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>le découpage territorial préexiste à la constitution, fixée ex post. La constitution entérine les limites des collectivités</li> <li>la constitution est le reflet d'une association volontaire de collectivités souveraines (une Confédération) et fixe les règles de coopération intergouvernementale</li> <li>les compétences appartiennent de fait aux collectivités locales et cantonales. Les constitutions (cantonales, respectivement fédérale) doivent mentionner explicitement les compétences transférées de bas en haut. De même pour les sources de financement (hors transferts)</li> <li>la constitution = ensemble des règles + consensus exigeant une double majorité (des votants et des cantons) pour les transferts ascendant de responsabilités et des impôts</li> </ul>
<b>Type de transferts intergouvernementaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>importance des transferts incitatifs spécifiques</li> <li>transferts péréquatifs visant l'égalité des situations individuelles face aux BCL et aux impôts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>respect de l'autonomie des choix : peu de transferts incitatifs spécifiques</li> <li>transferts péréquatifs visant à limiter les disparités, mais sans égard aux positions individuelles</li> </ul>
<b>Modèle de relations intergouvernementales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>modèle typique « principal-agent »</li> <li><i>dans les pays unitaires centralisés, le principal définit les compétences et les règles de financement en fonction de ses objectifs propres, des asymétries d'information et des aléas moraux</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>modèle de « marchandage entre principaux »</li> </ul>
<b>Cas - types</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>pays fédéraux centralisés (Venezuela, Autriche, Inde)</li> <li>pays semi-fédéraux ou unitaires décentralisés (Espagne, Pays-Bas, Suède)</li> <li>pays unitaires centralisés (France, Royaume-Uni)</li> <li>mais aussi : « fédéralisme impur » (Allemagne, USA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>« dialogue/diplomatie » entre provinces et gouvernement fédéral au Canada</li> <li>Suisse : organes de coopération entre la Confédération et les cantons ; "conférences cantonales" de coordinations fonctionnelles ; procédure de consultation droits d'initiative et de référendum.</li> </ul>

## Encadré 2. De quel fédéralisme parle-t-on ?

La notion de « constitution fédérale budgétaire », dérivée de l'anglo-saxon “[*federal*] *fiscal constitution*”, désigne les règles du jeu ou les normes - formalisées, institutionnelles ou autres - en principe inscrites dans la charte fondamentale du pays, qui régissent les choix des politiques publiques et les décisions budgétaires. La constitution fédérale n'est pas la même au Canada, en Australie ou en Suisse. Elle détermine entre les différents niveaux de gouvernement qui fait quoi dans le domaine des dépenses publiques et qui obtient quoi dans celui des prélèvements fiscaux. En Suisse, la partie « budgétaire » de la constitution fédérale reflète la règle dite de subsidiarité, selon laquelle les cantons gèrent en principe tous les domaines économiques qu'ils n'ont pas concédés au niveau politique et administratif supérieur.

Le *fédéralisme dual* se caractérise par une séparation nette des compétences entre les niveaux de gouvernement. En d'autres termes, les compétences attribuées à chaque niveau sont exclusives (“*layer cake federalism*”). Attention : cela ne signifie pas que l'étendue des compétences est répartie de manière équilibrée entre le niveau fédéral et le niveau régional / provincial ou le niveau local. Cela signifie simplement que lorsqu'une compétence est attribuée à un niveau, cette souveraineté n'est en principe pas partagée. Le fédéralisme dual est très rare dans la pratique.

Le *fédéralisme coopératif* se caractérise par davantage d'interdépendance entre les niveaux de gouvernement. Les décisions sont prises après un processus de concertation relativement complexe entre les acteurs territoriaux ou collectivités publiques : on y observe un échange décisionnel étroit et incessant entre « régions » et « centre ». On a alors une « fragmentation verticale » des compétences, chaque niveau de gouvernement apportant sa contribution à la politique publique mise en place (*marble cake federalism*).

Le *fédéralisme concurrentiel* se caractérise par une concurrence entre les collectivités (locales ou régionales) au niveau des politiques publiques. Dans le but d'augmenter leur base d'impôt, les collectivités offrent des paniers de biens collectifs qui sont attractifs pour les contribuables (individus et entreprises) et tentent à minimiser leur taux d'impôt. Dans l'analyse du fédéralisme financier, le terme *concurrence* est souvent connoté aux notions

du gaspillage, du chevauchement des compétences et de l'inefficacité. D'autres approches défendent l'apport de la concurrence à la réduction de la quote-part de l'État (*taming the Leviathan*) et à la promotion des innovations de politiques publiques (*laboratory federalism*).

Le *fédéralisme d'exécution* se caractérise par le fait que le gouvernement fédéral garde ses responsabilités et des compétences pour certaines fonctions spécifiques mais les fait exécuter par les collectivités régionales ou locales. Dans la relation « principal – agent », le « principal » est le gouvernement central / fédéral qui décide et dicte les règles à suivre pour telle tâche dont il a l'entière responsabilité. « L'agent » est soit un gouvernement décentralisé (les cantons, par exemple), lorsqu'on parle de fédéralisme d'exécution ou de délégation ; soit un bureau décentralisé du gouvernement central, une « agence régionale » du centre, lorsqu'on parle de déconcentration. La même distinction peut naturellement se reproduire au niveau régional / local.

En Suisse, le domaine de la protection de l'environnement est un bel exemple de fédéralisme d'exécution. Les objectifs de la politique environnementale, les normes environnementales à respecter ou à atteindre sont fixés dans la législation fédérale ; les cantons sont chargés de coordonner la mise en œuvre dans leur périmètre respectif ; les communes ont pour tâche d'appliquer et d'exécuter les mesures et d'en assumer le financement par application du principe du pollueur-payeur. Au départ du projet, des subventions incitatives (voir chapitre 6) concouraient à la mise en œuvre.

Cet essai de définitions rappelé, les développements qui suivent visent à donner une grille de lecture non exhaustive d'un certain nombre de questions relatives aux avantages que l'on peut retirer de la décentralisation (chapitre 2) ; à la répartition des compétences (chapitre 3) et des ressources fiscales (chapitre 4) entre échelons de gouvernement ; à la mesure de l'autonomie fiscale et budgétaire (chapitre 5) ; les transferts entre niveau de gouvernement (chapitre 6) ; enfin à la nature de la contrainte budgétaire « molle » ou « dure » (chapitre 7).

# Quels avantages à décentraliser ?

# 2

Les avantages que la théorie du fédéralisme financier attribue à la décentralisation peuvent être jugés à l'aune de l'analyse des grandes fonctions de l'Etat de Musgrave (1959). On distingue généralement trois types de fonctions assurées par le secteur public (c'est la fameuse « trilogie » de Musgrave) : les fonctions d'allocation des ressources, de redistribution et de stabilisation de l'activité économique – cette dernière englobant dans sa version moderne les fonctions macroéconomiques de l'Etat.

- Traditionnellement, on considère que la fonction de stabilisation doit rester du ressort du gouvernement central ou fédéral<sup>3</sup>. Un des arguments soulevés en faveur de la centralisation de la fonction de stabilisation et sur lequel nous reviendrons un peu plus loin tient à l'idée que les recettes fiscales des collectivités infra-étatiques doivent être dans une large mesure stables et donc provenir de bases imposables peu élastiques et peu mobiles ; ce qui en retour limite évidemment les possibilités pour ces dernières de jouer un rôle de stabilisation (le lecteur notera que cet argument est du même ordre que celui de « l'œuf et de la poule »). Les autres arguments favorables à une centralisation sont (i) que les économies locales sont de petites économies ouvertes de sorte qu'il y a peu de chance qu'un effort de stabilisation initié au niveau local porte ses fruits dans ce même espace local (Balassone et Franco, 1999) ; (ii) inversement, un

3. Sur ce thème, consulter Oates (1972) pour une argumentation dans le sens d'une centralisation et la critique de Gramlich (1987), Spahn (1998) ou plus récemment Dafflon (2007 : 275-278).

gouvernement local pourrait adopter un comportement stratégique d'attente, laissant les autres juridictions mettre en œuvre des politiques stabilisatrices dont les effets déborderaient en sa faveur ; (iii) enfin la limitation des déficits des budgets locaux et celle de l'endettement public local posent problèmes – avec des positions autant divergentes que nuancées, connues sous le vocable de « discipline » *versus* « responsabilité » budgétaire, comme nous le verrons au chapitre 7 – parce qu'en la matière les marchés financiers ne fonctionnent pas correctement pour atteindre la discipline budgétaire (Ter-Minassian et Craig, 1997 :162).

- Concernant la politique de redistribution, c'est la mobilité des individus (voire des activités économiques) qui fonde essentiellement l'argument selon lequel il faut centraliser les politiques de redistribution (interpersonnelles)<sup>4</sup>. Les individus les plus riches essaieraient d'échapper à une charge fiscale plus élevée en « votant avec leurs pieds » alors que les individus pauvres se déplaceraient dans les collectivités les plus généreuses en termes de transferts sociaux. On notera la position d'Ahmad, Hewitt et Ruggiero (1997) qui préconisent une redistribution en nature *via* des normes standard de services et l'accès identique à certaines prestations – les classiques étant l'éducation et l'accès aux services sanitaires et soins de base.

L'argument de la mobilité semble cependant peu opérant dans le cas des PED dans la mesure où les individus les plus riches ont en réalité un choix très limité de lieux de résidence où ils peuvent jouir d'aménités correspondant à leur niveau de vie de sorte que leur mobilité est de fait contrainte. De même, les individus pauvres issus de zones rurales migrent à la périphérie des centres urbains pour des raisons qui sont le plus souvent liées à la recherche d'emplois ou à une dégradation brutale de leur conditions économiques qui laisse peu de place à un choix délibéré de profiter d'une politique plus généreuse de prestations sociales. On remarquera toutefois concernant ce dernier point que rien ne nous dit que les individus pauvres et riches vivant dans les pays en

4. Soulignons cependant que la centralisation de la fonction de redistribution peut s'accompagner d'une déconcentration des dépenses sociales ou d'une délégation à des collectivités élues avec un mandat d'agence très strict. Dans ce cas, la générosité des prestations sociales versées sera comparable sur l'ensemble du territoire national.

développement ne changeraient pas de lieu de résidence pour percevoir davantage de prestations (individus pauvres) ou pour échapper à des prélèvements trop importants (individus riches) si le système de prélèvement et de redistribution dans ces pays était analogue à celui des pays développés.

- La question de l'affectation de la fonction d'allocation (que faut-il produire, pour qui ? et quel en est le « prix fiscal » ?) est en réalité celle qui est à nos yeux la plus importante et sur laquelle nous allons nous concentrer. L'idée sous-jacente est que **la dévolution** (quand elle confère une autonomie conséquente aux collectivités locales) **permettrait de mieux faire coïncider l'offre de services publics locaux aux préférences des citoyens** (et aussi dans une certaine mesure aux besoins des entreprises). Encore faut-il – ce qui est loin d'être assuré dans les PED – que la dévolution s'accompagne d'un processus de participation démocratique reposant sur des bases institutionnelles solides. En rapprochant le processus de décision politique du citoyen, la décentralisation permet aussi à ce dernier d'avoir un contrôle plus strict du coût de revient des services offerts. L'efficacité allocative et productive des biens collectifs locaux (BCL en court) s'en trouve donc améliorée. Cette « trilogie des trois P » – préférence, participation, proximité – souffre cependant au moins deux exceptions, lorsqu'il y a économie d'échelle et effets de débordement. Pour les biens et services collectifs dont la production se fait à rendements d'échelle croissants, une production à une plus grande échelle (supra-communale, voire régionale – donc à tendance centripète) est nécessaire pour que les coûts moyens soient les plus faibles possibles (voir développements ci-après). Il existe donc dans ce cas un arbitrage entre la baisse des coûts et le fait que l'offre de tels services « collera » moins aux préférences locales (sauf si en la matière il existe une homogénéité des préférences). Un problème analogue se pose quand il existe des effets de débordement (*spill-over effects*) dans la consommation de certains biens et services publics entre collectivités décentralisées (par exemple entre communes). Dans ce cas, la théorie économique nous dit que l'offre de biens et services publics locaux sera sous-optimale et qu'une solution coopérative devient nécessaire. Oates (1972) résume ces considérations dans son fameux **théorème sur la décentralisation** : « chaque service public devrait être fourni par la juridiction exerçant un contrôle sur le territoire géographique minimum permettant d'internaliser les avantages et les coûts d'une telle prestation ».

- La décentralisation permet en outre de **contraindre le pouvoir discrétionnaire des élus** car elle s'accompagne de davantage de **concurrence**. Cette concurrence prend deux formes : d'une part, **mobilité** des individus et des activités économiques entre juridictions locales, mais aussi, d'autre part, possibilité pour les électeurs de **comparer les performances** de leurs élus avec les performances enregistrées par les élus des collectivités voisines (*yardstick competition*).

La question des effets de la concurrence budgétaire – parfois restreinte au seul volet fiscal – reste largement ouverte. Tiebout (1956) et sa célèbre hypothèse du « vote avec les pieds » souligne que les individus choisissent leur collectivité de résidence en prenant en compte non seulement les impôts auxquels ils sont soumis mais aussi les biens (services) publics locaux dont ils peuvent bénéficier. Ce mécanisme conduit – sous un jeu d'hypothèses théoriques restrictives ... voire héroïques – à une situation efficace du point de vue économique comme le ferait un marché privé. La concurrence fiscale (on ne s'intéresse dans ce cas qu'au volet impôts) est en outre considérée par certains auteurs (Brennan et Buchanan, 1977, 1980) comme un moyen de limiter les comportements de prédation supposés de nos gouvernants. Mais elle peut aussi se révéler source d'inefficacités économiques quand elle conduit à des surenchères à la baisse sur les taux d'imposition et finalement à une situation de type « dilemme du prisonnier ». Il est en effet facile de comprendre que si les bases imposables sont peu mobiles ou peu élastiques (c'est-à-dire peu sensibles à une variation des taux d'imposition), alors une baisse des taux conduit à une baisse des recettes fiscales et donc à une dégradation des services publics fournis pour toutes les collectivités en concurrence (car le surplus de base imposable ne permet pas de compenser la baisse des taux). De plus, comme nous le verrons un peu plus loin, l'analyse économique montre qu'un accroissement de la concurrence fiscale au niveau local peut accroître les comportements de prédation fiscale quand l'échelon local partage sa base imposable avec un échelon de gouvernement supérieur !

- On prête enfin à la décentralisation une autre vertu : celle de **favoriser l'expérimentation** dans la mesure où les bonnes pratiques mises en œuvre par certaines collectivités publiques peuvent ensuite être répliquées et bénéficier à d'autres collectivités. Evidemment, d'aucuns souligneront qu'un gouvernement central peut aussi « expérimenter » des mesures de politiques économiques en

ciblant dans un premier temps certaines zones de son territoire, en mobilisant par exemple l'autorité déconcentrée qui le représente au niveau local (un gouverneur ou un préfet nommé par le centre). Une différence essentielle, cependant, est que l'autorité déconcentrée en charge de la mise en œuvre de ces mesures, aura tout intérêt à surestimer l'écart entre les bénéfiques (difficiles à évaluer pour des biens collectifs, même locaux) et les coûts (car il y a asymétrie d'information : l'autorité déconcentrée qui produit et donc maîtrise les coûts de production n'en informe pas forcément le principal). L'autorité déconcentrée peut se permettre ce comportement car elle se trouve sous l'autorité du gouvernement central. Le gouvernement local, lui, n'a pas cette facilité stratégique : il est face à ses propres contribuables.

Weingast (2006) souligne que le processus de décentralisation doit être conçu comme un **processus expérimental** qui devrait être **mis en œuvre par étapes et non pas de façon uniforme et en même temps sur l'ensemble du territoire**. L'idée est dans un premier temps de sélectionner (ou mieux encore de favoriser un processus ascendant de choix) les régions ou collectivités locales dans lesquels les freins par rapport aux changements sont les moins forts (préférences locales d'une offre de BCL se rapprochant de l'objectif allocatif voulu, capacité administrative d'implémentation de la décentralisation, moindre résistance des élites locales, etc.) de façon à enclencher un processus de type *bandwagon* grâce à un effet de démonstration ou de comparaison sur les autres régions (n'est-ce pas finalement ce qu'à fait la Chine avec la province de Guangdong ?). Notons toutefois deux problèmes. (1) Si le centre sélectionne les régions ou collectivités locales dans lesquelles le frein au changement est le moins fort, quel sera le système de décentralisation préconisé : délégation ou dévolution ? Qui décide quoi et comment ? (2) En pratique, les « bonnes expériences » sont assez rapidement imitées par les autres collectivités locales, de sorte que l'expérimentation se traduit parfois dans les faits par des formes de mimétisme budgétaire avec pour conséquence que le champ des innovations possibles se retrécit.

### Encadré 3.

#### **La concurrence par comparaison comme moyen de limiter les comportements de prédation entre collectivités locales**

Les interactions portant sur les choix fiscaux et budgétaires de collectivités locales voisines peuvent reposer sur deux types de mécanismes. Le premier est lié à la mobilité des bases imposables (voir la littérature pléthorique sur la concurrence fiscale) qui conduit les décideurs locaux à prendre en compte les variables fiscales et plus généralement budgétaires (la qualité des infrastructures publiques et de certains services publics locaux est aussi un déterminant important des choix de localisation des activités économiques et des individus les plus mobiles) des collectivités voisines. Le second est fondé sur les caractéristiques du marché politique local. Cette approche plus récente dans la littérature procède d'une double hypothèse. La première hypothèse fait des décideurs publics des Léviathan potentiels dont le comportement de prédation peut être régulé par le biais du système électoral et de la sanction politique pouvant en découler. C'est l'hypothèse de la *Political Voice* formulée notamment par Hirschman (1970). La seconde hypothèse, due en particulier à Salmon (1987), donne aux électeurs la possibilité de comparer la performance de leurs élus à celle des élus voisins et de pouvoir ainsi identifier d'éventuels comportements opportunistes (la comparaison des performances politiques se substituant en quelque sorte à « l'exit » des individus quand celui-ci n'est pas possible). C'est l'hypothèse de la *yardstick competition* appliquée à l'analyse des comportements politiques. Ces deux hypothèses font de la vie politique un jeu non coopératif subtil où les uns tentent d'exploiter les autres tandis que ces derniers saisissent chaque occasion de détecter les comportements prédateurs. En effet, dès lors que les électeurs ont la capacité de regarder ce qui se passe dans les collectivités voisines ou similaires, ils peuvent tirer de cette comparaison des enseignements. Ainsi, les gouvernements locaux en place doivent tenir compte non seulement des critiques et promesses de leurs concurrents directs sur le territoire qu'ils dirigent, mais également des performances des élus voisins<sup>5</sup>. Deux conclusions théoriques semblent émerger de ce type de logique. En premier lieu, les élus pour éviter la stigmatisation auront tendance à s'imiter. C'est le résultat de mimétisme fiscal ou plus généralement budgétaire qui donne parfois son nom à cette classe de modèles.

5. Se pose dans le cas des PED la question particulière de savoir s'il existe une vraie alternative ou simplement des groupes parallèles de prédateurs (les concurrents directs sont en attente d'être élus pour se servir à leur tour).

En second lieu, ce mimétisme se traduira par des taux d'impôt plus élevés que ceux nécessaires à financer le niveau de bien public souhaité par les électeurs, laissant ainsi une rente aux élus. Sur le plan empirique, il apparaît dans la quasi-totalité des études (mais celles-ci portent généralement sur des pays industrialisés) que les choix fiscaux et budgétaires des collectivités locales résultent de comportements mimétiques dans le sens où ils dépendent souvent fortement des choix faits par les collectivités voisines (Madiès, Paty, Rocaboy, 2005). Ce constat est très important car il induit une contrainte (que ce soit par le biais de la concurrence fiscale ou de la concurrence par comparaison) sur les choix fiscaux et budgétaires des collectivités infra-étatiques.

Les théories traditionnelles du fédéralisme financier (Musgrave, 1959 ; Oates, 1972 ; Rubinsfeld, 1987) ont cependant un contenu très largement normatif dans le sens où il est généralement supposé que les décideurs publics sont « bienveillants » et maximisent une fonction de bien-être social. La réalité est évidemment tout autre **et le comportement des élus et décideurs publics dépend dans une large mesure des institutions qui définissent le cadre de leur action et les incitations auxquelles ils font face** (le terme d'institutions devant être considéré dans une acception large). En bref, la décentralisation n'est pas bonne ou mauvaise en soi, elle dépend de sa mise en œuvre et des institutions et des incitations qu'elle procure. « *Decentralization is neither good nor bad for efficiency, equity, or macroeconomic stability : but rather that its effects depend on institution-specific design* » (Litvak, Ahmad and Bird, 1998).

Un certain nombre d'avantages conférés par la théorie traditionnelle du fédéralisme financier doivent être amendés dès lors que nous voulons les appliquer aux PED et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, **il n'est pas du tout certain que dans les pays les plus pauvres, ce soit les préférences individuelles qui guident l'offre de biens et services locaux** comme le supposent les thuriféraires du fédéralisme financier. En effet, dans les pays les plus pauvres mais pas uniquement, il est vraisemblable que la grande pauvreté conduit à « homogénéiser » les comportements de demande des individus (« demande contrainte ») et la question essentielle est alors de satisfaire aux besoins vitaux de la population (la question essentielle devenant alors celle de l'offre de biens et services de base). Cela peut se faire tant au niveau national ou de façon

déconcentrée ou encore en obligeant les gouvernements locaux à assurer sous forme d'agence la mise en œuvre de politiques qui sont définies par le centre. Une étude récente menée en Colombie (Faguet et Sanchez, 2007) montre que le processus de décentralisation s'est traduit par le développement significatif des services publics de première nécessité dans la plupart des communes de petite taille qui étaient négligées par le gouvernement central : les autorités locales se concentrent alors sur les services de base car c'est sur ces derniers que la pression de la population se fait ressentir. Les vraies raisons de la décentralisation dans les PED se trouvent alors dans la nécessité de tenir compte des particularismes locaux ou tribaux. Il apparaît par ailleurs dans nombre de pays que le vote, quand il existe au niveau local, n'exprime pas nécessairement une préférence de la part des citoyens. Il se fait parfois, sous la menace, que si le résultat n'est pas conforme à la volonté du centre, ce dernier peut prendre des sanctions budgétaires, notamment en diminuant de façon discrétionnaire les ressources financières dans la juridiction considérée comme opposante ou « mauvaise votante ».

# La répartition des compétences entre échelons de gouvernement

## 3

Il y a trois bonnes raisons au moins pour affirmer d'emblée que l'affectation des ressources fiscales et des transferts budgétaires entre échelons de gouvernement doit **être précédée d'une répartition claire des compétences en matière de dépenses.**

- Si les responsabilités incombant aux divers niveaux de gouvernement sont mal définies, alors, de façon, évidente les ressources seront elles aussi définies de façon inadéquate eu égard à la fois aux montants requis pour financer les dépenses et par rapport à leur nature (comme nous le verrons, toutes les dépenses n'ont pas vocation à être financées par des ressources de même nature).
- Ensuite, si les responsabilités ne sont pas définies clairement ou le sont de manière imprécise, nous pouvons craindre un pouvoir discrétionnaire trop important des différents gouvernements. Cela pourrait les conduire à « déformer leurs choix budgétaires » en fonction de considérations stratégiques ou partisans, au détriment de dépenses de plus long terme (moins visibles) mais qui contribueraient à améliorer la croissance de l'économie régionale. D'où la nécessité que les grands principes fondant la décentralisation soient enchâssés dans une loi fondamentale et que le cadre juridique régulant les relations entre échelons de gouvernement soit bien défini.

- Enfin, seule une répartition claire des compétences permet de mettre en œuvre le principe de responsabilité (*accountability*) qui constitue un avantage des structures décentralisées. Dans le cas (malheureusement très fréquent) de chevauchements de compétences entre échelons de gouvernements, certains niveaux – notamment ceux qui sont les plus distants du contribuable-électeur – peuvent accaparer des rentes de situation ou profiter d'inefficacités-X tout en se « cachant » derrière les échelons les plus proches<sup>6</sup>.

#### 3.1. Les enseignements de la théorie traditionnelle du fédéralisme financier

Nous avons déjà abordé plus haut la question de l'affectation des fonctions de stabilisation de l'activité économique, de redistribution du revenu et de l'allocation des ressources entre les différents échelons de gouvernement du secteur public. L'accent est mis ici sur quelques principes permettant de guider l'affectation de certaines fonctions traditionnellement assurées par le secteur public à un (ou des) échelon(s) décentralisé(s) de gouvernement. Il est important de remarquer au préalable que le découpage **institutionnel** qui détermine le territoire sur lequel le pouvoir politique exerce sa souveraineté et le maillage **fonctionnel** des services publics offerts ne correspondent pas<sup>7</sup>. Partant de là, deux types de démarches sont possibles. Une première solution consiste à essayer de définir l'aire optimale de production ou de consommation d'un service public et à « créer » éventuellement des collectivités chargées de fournir ces services. C'est par exemple l'approche retenue par la théorie des clubs et, dans une perspective différente, celle des « juridictions fonctionnelles

6. Les inefficacités-X renvoient à une situation dans laquelle l'agent producteur se sachant peu ou pas contrôlé, ou parce qu'il maîtrise seul la fonction de production et n'a pas à en informer le principal (asymétrie de l'information) relâche les exigences d'efficacité productive. Il s'octroie un confort de production ou d'administration qu'il est difficile de déceler de l'extérieur. Ces inefficacités sont qualifiées de X, car on ne sait pas qui exactement profite de cette situation (probablement chaque agent dans la séquence de production).
7. La dimension économique des tâches publiques, notamment pour bénéficier d'économies d'échelle, est très souvent plus vaste que le territoire politique d'une seule commune. D'où des problèmes d'attribution des compétences au niveau local et d'organisation de la production. Dafflon et Ruegg (2001 : 15-17) constatent que le *territoire fonctionnel* (qui concerne la dimension optimale de production d'un bien collectif local – BCL) ne coïncide pas avec le *territoire institutionnel* (le découpage politique local), les deux différant encore du *territoire relationnel*, bien plus grand encore (l'espace « privé » dans lequel se déroulent les activités économiques et sociales, de production, de consommation et de loisirs).

concurrentes et superposées », (les FOCJs de Eichenberger et Frey (2007), pour “*functional overlapping, competing jurisdictions*”). Une deuxième solution plus pragmatique et qui a notre préférence (sauf si l’on est amateur de « mille-feuilles » institutionnel) consiste à étudier comment les collectivités publiques existantes peuvent rendre ces services de la façon la plus efficace possible. Les combinaisons institutionnelles peuvent alors prendre des formes très différentes ; la coopération intercommunale est une possibilité parmi d’autres (Dafflon, 2000 ; Dafflon et Ruegg, 2003).

Les deux solutions n’épuisent pas cependant la question des critères permettant de déterminer le niveau de décentralisation ou de centralisation qui doit prévaloir dans l’offre de tel ou tel service. Oates (1972) met en avant cinq critères (tableau 3) qui permettent d’affecter les fonctions entre échelons de gouvernement. À l’instar du modèle de Oates, et dans le même esprit, la plupart des modèles ultérieurs introduisent une matrice de lecture comportant des critères qui amènent vers une centralisation, confrontés à d’autres qui justifient la décentralisation. Comme ces critères ont des forces qui s’opposent, il faut décrire et estimer de manière précise leurs incidences, puis les pondérer. C’est le résultat de cette évaluation et de la pondération qui détermine l’issue de la (dé)centralisation. On remarquera immédiatement que, si l’économiste a un rôle clé à jouer dans la description et l’estimation de chaque critère économique dans la liste ci-dessous, la pondération, elle, relève du politique.

Tableau 3.  
Critères de (dé)centralisation

Critère	Décentralisation	Centralisation
1. préférences	hétérogènes	homogènes
2. économies d’échelle	non	oui
3. effets de débordement	non	oui
4. effets d’encombrement	oui	non
5. coûts de décision	s’ils augmentent en fonction de la taille du groupe	s’ils baissent en fonction de la taille du groupe

**(C1)** Le premier critère concerne le **degré d'hétérogénéité des préférences** sur le territoire institutionnel. Dans le cas où les individus ayant des préférences proches (du fait par exemple qu'ils vivent dans des conditions particulières) résident sur un territoire restreint, alors la décentralisation peut être un moyen de mieux satisfaire les besoins particuliers. La proximité des préférences n'est pas facile à appréhender mais elle doit par exemple tenir compte des particularismes linguistiques (cette question est importante quand il s'agit de définir à l'intérieur d'une fonction, en l'occurrence les services d'éducation, si les programmes scolaires qui sont un des « inputs » en matière d'éducation doivent être déterminés au niveau central ou local). On soulignera aussi que si des communautés ethniques ou linguistiques sont présentes sur un même territoire, alors certains services peuvent être délivrés dans le cadre de compétences qui sont attribuées à ces communautés. La difficulté, en revanche, est grande si une minorité linguistique est éparpillée sur plusieurs espaces de référence.

**(C2)** Le deuxième critère est lié à l'importance des **économies d'échelle technique** dans la production du service public en question. Comme ces économies d'échelle peuvent être différentes selon les fonctions, cela implique des maillages fonctionnels différents pour chacun d'eux. En pratique, on retrouve cette logique de fonctionnement pour les syndicats de communes à vocation unique. Le territoire fonctionnel peut être analysé du point de vue de la production d'un BCL – si les économies d'échelle justifient une production qui dépasse le cadre communal et nécessitent une collaboration intercommunale – ou du point de vue de la consommation – si la production d'un BCL par une collectivité locale entraîne des effets de débordement. La possibilité d'économies d'échelle ne justifie pas *ipso facto* le passage à une dimension fonctionnelle nouvelle, intercommunale. Des solutions de partenariat public-privé (PPP) peuvent aussi aboutir à internaliser des économies d'échelle. Les communes continuent à maîtriser l'offre individuellement, tandis qu'elles externalisent en commun la production afin de bénéficier de rendements croissants<sup>8</sup>.

**(C3)** Le troisième critère concerne les externalités territoriales positives comme négatives de BCL. On connaît deux types d'**effet de débordement** : de production et de consommation.

8. Cette solution est fréquente en Suisse pour les structures d'accueil de la petite enfance, les organisations d'aide familiale et de soins à domicile, les établissements médicaux-sociaux pour les personnes âgées fragilisées ou dépendantes, ainsi que dans des domaines de production technique comme l'enlèvement des ordures ou les transports publics urbains.

- *L'effet de débordement de production* intervient lorsque le BCL produit dans la juridiction A provoque des effets sur les autres juridictions limitrophes sans que ces dernières aient participé à la décision ou paient une partie du coût du BCL. Exemple : si la collectivité A prend des mesures de protection de l'air, « l'air propre » ainsi gagné ne s'arrête pas aux frontières : il déborde et les collectivités voisines profitent d'une situation assainie.
- *L'effet de débordement de consommation* intervient lorsque, produit par la juridiction A, le BCL peut être consommé par des résidents des juridictions limitrophes qui se déplacent en A pour bénéficier de la prestation sans payer et sans qu'il soit possible de les exclure. Exemple : les communes centres qui produisent des BCL culturels dont profitent les habitants des communes périphériques sans participer au déficit ou au subventionnement public desdites activités.

À l'instar de ce qui vaut pour les économies d'échelle, la solution type pour résoudre les effets de débordement positifs est l'élargissement du territoire institutionnel pour qu'il s'ajuste au territoire fonctionnel afin d'obtenir la coïncidence entre les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires. Une alternative serait que la commune dont les résidents bénéficient des effets de débordement, indemnise la collectivité qui produit le BCL à l'origine dudit effet – c'est la solution qui fait rejoindre le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs.

**(C4)** Le quatrième critère, inverse du précédent, est celui des externalités territoriales négatives, plus spécifiquement les **effets d'encombrement**. Admettons des mouvements pendulaires entre juridictions permettant aux dits pendulaires de bénéficier des BCL de la collectivité de destination. Si la qualité de la consommation d'un service collectif devait dépendre du nombre de consommateurs, leur surnombre causerait, à partir d'un certain seuil, un encombrement coûteux. La raison pour laquelle ce phénomène d'encombrement entraîne une perte pour la collectivité productrice est que les pendulaires tiennent compte des coûts moyens qu'ils supportent personnellement, mais pas des coûts marginaux qu'ils font subir à l'ensemble des membres du groupe dans lequel ils arrivent. Pour une solution efficiente, il faudrait soit freiner l'arrivée de nouveaux utilisateurs, pendulaires ou définitifs, soit que le groupe de destination facture aux nouveaux utilisateurs la différence de coût, ou encore que le groupe à l'origine du

mouvement pendulaire indemnise (subventionne) le groupe de destination. Alternativement, l'élargissement de l'espace de référence fonctionnel permettrait de trouver des solutions adéquates (comme c'est le cas pour les transports publics pénétrant vers le centre, organisés avec des espaces de stationnement en périphérie).

**(C5)** Dans le modèle de base proposé par Oates, le dernier critère est celui des **coûts de décision**. Pour une population donnée, la structure optimale du secteur public serait la division en autant de maillages qu'exigerait l'offre de BCL. Chaque série garantirait une correspondance parfaite entre la dimension économique du service collectif et la dimension du groupe qui en assumerait la responsabilité budgétaire, le maillage fonctionnel étant alors identique au maillage institutionnel pour chaque fonction. Cependant, l'adhésion d'un utilisateur à une multitude de groupes (en fait : autant de groupes qu'il consomme de BCL) entraînerait des coûts élevés de décision, parce qu'il devrait participer à autant de processus de décision que l'organisation de l'offre de services collectifs en requierait. Parmi ces coûts, on mentionnera : les coûts d'élection des organes exécutifs de chaque groupe ; les coûts administratifs d'organisation et de gestion de l'offre ; les coûts de l'information des participants qui auraient à décider les budgets. Une des manières de réduire ces coûts est de constituer des syndicats intercommunaux à buts multiples, fournissant un panier de BCL dont les maillages coïncident suffisamment.

Ces cinq critères n'épuisent bien évidemment pas la liste possible. Mais le principe reste le même en l'allongeant : il s'agit de confronter les tensions centripètes et centrifuges pour trouver le juste équilibre permettant la mise en oeuvre de la décentralisation. Ainsi, un critère additionnel souvent invoqué concerne **l'émulation et la concurrence** qui sont associés à l'existence de collectivités décentralisées (voir les développements ci-dessus consacrés aux questions de concurrence fiscale et de « *yardstick competition* »).

Le tableau 4 est une tentative de classer les dépenses par échelon de gouvernement, en suivant cette logique. Cette classification des fonctions est rudimentaire mais elle a le mérite d'insister sur la distinction à opérer entre les fonctions de régulation et celles d'offre de services publics. Les critères retenus, qui sont ceux du fédéralisme financier traditionnel, ne permettent pas à eux seuls dans un grand nombre de cas d'attribuer une fonction à un échelon de gouvernement. Sous « commentaires », dans

Tableau 4.  
Attribution des compétences entre échelons gouvernementaux : une représentation possible

Appendix Table 1. A Representative Assignment of Expenditure Responsibilities	Policy, standards & oversight		Provision/administration		Production/Distribution		Comments
	U	U	U	N, P	N, P		
Interregional & International conflicts resolution	U						Benefits & costs international in scope
External trade	U	U, N, S			P		" "
Telecommunications	U, N	P			P		National regulation not feasible
Financial Transactions	U, N	P			P		" "
Environment	U, N, S, L	U, N, S, L			N, S, L, P		Externalities of global, national, state and local scope.
Foreign Direct Investment	N, L	L			P		local infrastructure is critical
Defense	N	N			N, P		Benefits & costs national in scope
Foreign Affairs	N	N			N		" "
Monetary policy, currency, banking	U, ICB	ICB			ICB, P		Independence from all levels essential. Some international role for common discipline
Interstate commerce		Constitution, N			P		Constitutional safeguards important for factors and goods mobility
Immigration	U, N	N			N		U due to forced exit
Transfer payments	N	N			N		Redistribution
Criminal and civil law	N	N			N		Rule of law ; a national concern
Industrial policy	N	N			P		To avoid beggar-thy neighbour policies
Regulation	N	N, S, L			N, S, L, P		Internal common market
Fiscal Policy	N	N, S, L			N, S, L, P		Coordination is possible
Natural Resources	N	N, S, L			N, S, L, P		Promotes regional equity and internal common market
Education, Health & Social Welfare	N, S, L	S, L			S, L, P		Transfers in kind
Highways	N, S, L	N, S, L			S, L, P		Benefits and costs of various roads vary in scope.
Parks & Recreation	N, S, L	N, S, L			N, S, L, P		" "
Police	S, L	S, L			S, L		Primarily local benefits
Water, sewer, refuse, fire protection	L	L			L, P		" "

Note: U is supranational responsibility, ICB is independent central bank, N is national government, S is state/provincial government, L is local Government and P is non-government sectors/civil society. Source: Shah (1994).

la dernière colonne à droite, apparaissent d'autres critères de classification, servant à enrichir et prolonger l'analyse pour la rendre opérationnelle. En outre, cette classification ne nous dit rien sur l'essentiel des problèmes qui se posent à l'échelon local car, en optant pour les options « Etat/région » ou « collectivités locales », elle occulte de fait la question des collaborations entre collectivités locales (communes) qui peuvent prendre des formes très diverses.

#### **3.2. Enrichir la théorie traditionnelle pour la rendre plus opérationnelle**

La théorie traditionnelle du fédéralisme financier propose des éléments d'analyse qui reposent avant tout sur des critères économiques. Or les pratiques de la décentralisation et du fédéralisme financier montrent que l'analyste ne peut se contenter de ces seuls critères. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, les motifs de décentralisation sont variés et ne relèvent pas tous, tant s'en faut, de la théorie économique. L'approche économique doit être complétée par d'autres critères, de gestion, mais aussi sociopolitiques. C'est l'apport du fédéralisme financier dit de la seconde génération. La démarche est illustrée, bien que très schématiquement, par le tableau 5 qui suit, de forme matricielle. Cette grille de lecture de la décentralisation repose sur trois piliers conceptuels :

- (i) les éléments d'analyse ou critères de dé(centralisation) pour les lignes de la matrice. On retrouve ici, bien évidemment, les critères économiques articulés dans le tableau 3, mais pas seulement. La matrice contient un second bloc lié à la capacité managériale des gouvernements locaux qu'implique la décentralisation – en particulier dans les PED et dans les pays qui se lancent dans la décentralisation. On y ajoute un troisième bloc visant à faire ressortir les caractéristiques socio-politiques, voire démographiques ou historiques qui caractérisent le contexte national particulier dans lequel se déroule l'exercice de (dé)centralisation.
- (ii) la prise en compte, dans les colonnes, des formes possibles de production des biens et services collectifs dans le pays étudié – du territoire institutionnel le plus petit, la commune politique, au second échelon gouvernemental, la région, en

Tableau 5.  
Matrice socio-économique de (dé) centralisation par fonction

Eléments d'analyse Critères	Continuum "local – central"									
	commune	Coordination	Contrat de droit privé	Coopération de droit public	Syndicat intercommunal	Agglomération	Agglomération	Fusion de communes	Région, province	Centre
<b>Economiques :</b>										
Rendement d'échelle										
Effet de débordement										
Effet d'encombrement										
<b>Administratifs, management :</b>										
Bureaux										
Information										
<b>Socio-politiques :</b>										
Qualitatives										
Quantitatives										
Administratives										
Législative										
Financière										
Autonomie										
Efficacité des procédures déocratiques										
Election directe										
Exit										
Voice										

passant par les territoires fonctionnels possibles. Il s'agit ici de considérer, pour la fonction de référence, selon chaque critère énuméré d'avance, les avantages et inconvénients de chaque niveau de gouvernement. On voit bien, *ex initio*, qu'il y a peu de chance que l'analyse donne un avantage prépondérant pour chaque critère dans la même colonne : il y aura des avantages plutôt porté par la centralisation, comme les économies d'échelle, ou la décentralisation, comme des préférences hétérogènes à travers la nation, mais plus homogènes sur une portion du territoire. Il faudra alors pondérer.

- (iii) la mention, en titre, que la grille de lecture est répétitive. Elle est renouvelée pour chaque fonction analysée et susceptible de (dé)centralisation. L'idée générale consiste à se placer sur un continuum, partant du niveau communal, par exemple, pour aller vers l'échelon régional, pour constater que la logique d'analyse n'aboutit pas à une dimension optimale mais à des dimensions par fonction. Ainsi, par exemple, la compétence en matière d'enseignement primaire ne peut être analysée qu'en définissant une fonction de production dont les inputs sont le personnel enseignant, les programmes, les bâtiments, etc. Or, évidemment, rien ne nous dit que la compétence concernant ces inputs doit être confiée au même échelon de gouvernement ... et que l'échelon en question soit le même pour tous les pays. Le cas de l'élaboration des programmes d'enseignement est tout à fait caractéristique : dans un Etat unitaire et centralisateur les programmes seront généralement conçus à l'échelon national alors que dans des sociétés hétérogènes les administrations locales souhaiteront garder une marge de liberté pour adapter les programmes aux conditions locales en introduisant des langues régionales par exemple.

Nous avons vu que, dans un système décentralisé, les gouvernements des niveaux inférieurs de la hiérarchie sont mieux à même d'adapter l'offre des BCL à la demande des citoyens, puisqu'ils sont mieux informés sur les préférences individuelles. Pourtant, cet avantage d'information ne se traduit pas forcément par un avantage d'efficacité. Pour satisfaire la demande de leurs citoyens/contribuables, les autorités locales doivent en plus disposer d'une certaine capacité pour organiser la production des BCL. Dans de nombreux cas (surtout dans les pays en transition ou en développement), les gouvernements nationaux refusent de transférer des compétences et des ressources financières aux gouvernements inférieurs sous prétexte que la capacité organisationnelle

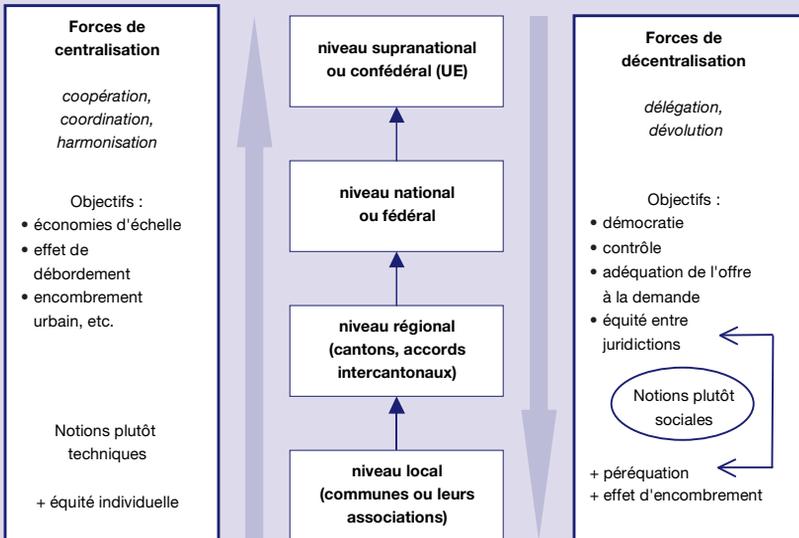
de ces dernières est insuffisante, sans qu'ils se donnent la peine de la mesurer. Mais même s'ils font tout leur possible pour évaluer la capacité locale, une telle évaluation peut donner de faux résultats. Si la capacité locale est sous-estimée, cela peut entraîner un blocage du processus de décentralisation, voire le renforcement des tendances centralisatrices. Une surestimation de la capacité, elle, n'a pas moins de conséquences négatives : elle conduit le gouvernement central à penser que les autorités locales sont suffisamment riches en ressources pour assumer des tâches au-dessus de leurs compétences réelles, ce qui peut amener à des transferts de responsabilités sans support matériel, organisationnel ou financier par le centre. Notons également que le défaut de capacité organisationnelle ou de management au niveau local ou décentralisé ne devrait pas être un motif de refus de la décentralisation, mais tout au plus un motif de report pour permettre la mise en place d'une formation adéquate au management local.

La matrice de décentralisation par fonction, telle que suggérée ici comme manifestation d'une approche pragmatique du fédéralisme de seconde génération, vise à une démarche, un processus rassemblant l'ensemble des acteurs de la décentralisation. Elle offre une marche à suivre, pas un résultat. Pour être cohérente, la démarche doit respecter un processus : participation des acteurs, élimination des comportements stratégiques, pesée explicite des avantages et des inconvénients. La liste des critères n'est pas exhaustive : l'important est que les critères de référence soient annoncés avant l'analyse et définis de manière explicite pour être compris par tous les partenaires à l'analyse et à la négociation. De même, si les formes de collaboration dans le continuum « local – central » sont contextualisées à la législation du pays analysé, la liste n'est pas fermée – mais on veillera à ne pas additionner les niveaux, pour des raisons de coût de l'information et de transparence démocratique.

Encadré 4.  
**Subsidiarité et décentralisation**

Si la subsidiarité est souvent liée à la décentralisation, ces deux termes ne sont pas synonymes. En effet, la décentralisation comme telle n'exige pas que l'État soit organisé selon le principe de subsidiarité. Mais inversement, la subsidiarité peut devenir l'inspiratrice de programmes de décentralisation (Fraschini, 2001). À regarder de plus près, le lien théorique le plus fort ne s'établit qu'entre le principe de subsidiarité et la décentralisation « ascendante ». La notion de la subsidiarité pourrait être illustrée par le schéma suivant :

**Schéma 3 Le principe de la subsidiarité**



Dans chaque système de gouvernement plus ou moins décentralisé, la répartition actuelle des tâches entre les niveaux d'autorité est la résultante de ces deux forces antagonistes. Les forces centralisatrices sont le plus souvent liées à des notions techniques et rationnelles (économies d'échelle, capacité, effets de débordement et de congestion), tandis que les forces décentralisatrices sont plutôt marquées par des notions sociales ou démocratiques (participation directe, contrôle par le citoyen, adéquation de l'offre à la

demande etc.). Dans l'encadré gauche du schéma 3, la notion de l'équité entre individus est une exception à cette règle : malgré le fait qu'elle appartienne plutôt au domaine social, elle renforce les tendances centralisatrices. Cela s'explique par les mécanismes de vote à la majorité, qui ont pour conséquence que les vœux et les droits des minorités (pauvres, invalides, enfants, minorités linguistiques ou religieuses, etc.) pourraient ne pas être respectés au niveau local, ce qui nécessite une intervention de l'État central, souvent sous forme de normes minimales relatives à la quantité et/ou la qualité des services publics locaux.

Sur le côté droit du schéma apparaît un autre problème lié à l'intégration de la notion de l'équité – cette fois entre juridictions – dans le principe de subsidiarité : la péréquation joue-t-elle un rôle dans la décentralisation ? Les politiques destinées à atténuer les disparités de capacité financière, de besoins ou de coûts des BCL entre les juridictions politiques aux échelons inférieurs renforceront indirectement les tendances décentralisatrices. La péréquation garantit aux autorités locales une protection, financière au moins, contre les effets indésirables d'une dévolution complète (voire excessive) des compétences. Mais combien de péréquation faut-il pour respecter l'équité et corriger les disparités issues de la décentralisation (de quel degré de décentralisation ?) et pour faire en sorte que le principe de subsidiarité ne soit pas non plus violé ? Somme toute, à l'exception des tâches liées aux biens publics purs ou nationaux, la théorie économique donne très peu de recettes ou de conseils quant à la façon de répartir les compétences entre plusieurs niveaux de gouvernement. Au niveau local, le principe de l'utilisateur-payeur suggère que chaque service public doit être fourni par le niveau de gouvernement qui est au plus proche du cercle des bénéficiaires. Des services locaux comme la distribution d'eau, l'évacuation et l'épuration des eaux, l'enlèvement des ordures ou l'entretien du cimetière, voire l'entretien de l'école, sont typiquement des tâches dont bénéficient les résidents de la commune. La défense contre l'incendie est caractérisée par la question de la distance entre le lieu de stationnement des équipements et les lieux possibles des sinistres. Il est donc mieux de les attribuer au niveau local : la décentralisation est facilement réalisable et même souhaitable du point de vue de l'efficacité administrative et productive. Il est également clair que les biens collectifs purs, de portée nationale (ex. défense, relations avec l'extérieur) doivent être attribués au gouvernement central et ses agents. Cependant, la plupart des biens et services fournis par l'État ne se laissent pas enfermer dans une catégorie. Pour ces biens mixtes, un certain degré de décentralisation (qui reflète, en

partie, l'hétérogénéité des préférences individuelles) accompagné d'une coordination par le centre (normes minimales pour respecter l'équité) semble souhaitable. Dans ces cas intermédiaires, où des objectifs conflictuels peuvent apparaître, la décision de savoir quel niveau de gouvernement doit assumer la compétence pour un service collectif représente un véritable casse-tête. Le débat aussi bien que la solution sont largement orientés par des jugements normatifs et par des raisonnements politiques. En conclusion, nous pouvons constater qu'il n'y a pas un seul modèle pour répartir les tâches publiques entre les niveaux de gouvernement. En pratique, nous en trouvons une grande variété dans les pays du monde, chacune des solutions reflétant les préférences de la société<sup>9</sup>. Le chevauchement des responsabilités aux niveaux de la formulation, de l'administration et du financement des politiques publiques est aussi commun à presque tous les systèmes, décentralisés et fédéraux<sup>10</sup>. La réalisation du principe de la subsidiarité est finalement imprégnée de jugements de valeur et des trajectoires sociales et historiques de la société.

9. Voir par ex. Ahmad, Hewitt et Ruggiero, 1997 ; Pola, 1999.

10. En Suisse, la loi fédérale sur la répartition des tâches et la nouvelle péréquation prévoit en bloc non seulement la réforme de la péréquation financière entre les cantons mais aussi le désenchevêtrement de tâches publiques dans neuf domaines qui sont, à présent, partagés entre les cantons et la Confédération (Dafflon, 2005a).

# Quelle fiscalité à quel échelon de gouvernement ?

# 4

Les gouvernements ont recours à une très grande diversité d'impôts et de taxes pour financer les dépenses publiques qui sont de leur ressort. Dès lors qu'il existe plusieurs échelons de gouvernement, on est en droit de se poser les questions suivantes :

- (i) la théorie du fédéralisme financier propose-t-elle des règles permettant d'affecter tel ou tel impôt à un échelon particulier de gouvernement ?
- (ii) que se passe-t-il quand la spécialisation des impôts entre échelons de gouvernement n'est pas possible (dans les faits les impôts exclusifs sont rares) et qu'il existe alors des effets externes verticaux – c'est le cas par exemple quand deux échelons de gouvernement taxent une même base imposable ?
- (iii) à quoi peut ressembler un « bon » impôt au niveau local ?

43

Le lecteur aura remarqué que nous ne traitons pas ici d'une question fondamentale car sous-jacente aux questionnements précédents : celle du degré d'autonomie fiscale qui est laissé aux différents échelons de gouvernement – on notera en passant que le fait de disposer d'un impôt exclusif au niveau local ne signifie en aucune manière une pleine autonomie pour la collectivité récipiendaire de cet impôt. Nous consacrons des développements spécifiques à cette question au chapitre 5.

##### Encadré 5.

##### Un peu de terminologie... ne fait pas de mal !

Les définitions présentées ci-dessous ne sont pas exclusives d'autres définitions et doivent donc être considérées davantage comme des conventions permettant de savoir ce dont il est question (le lecteur intéressé trouvera par exemple chez Ebel et Yilmaz (2001) une définition des impôts partagés qui correspond chez Dafflon (2005 : 43) à la notion de part aux recettes).

- **Impôt exclusif** : impôt pour lequel un seul niveau de gouvernement peut exploiter l'assiette fiscale et dont il perçoit l'intégralité du produit fiscal.

- **Impôt partagé (*shared tax*)** : signifie que plusieurs échelons de gouvernement ont accès à la même assiette ou même base. Si chaque gouvernement a la pleine **souveraineté fiscale**, cela veut dire qu'il peut définir la base : il y a autant de définitions que de juridictions, avec d'évidents problèmes de coordination et d'harmonisation. Un gouvernement dispose d'une **souveraineté fiscale partielle** quant il ne peut fixer qu'une partie des critères d'imposition (entre base, exemptions, déduction et dépenses fiscales et barème des taux). Les impôts dont l'assiette est identique, mais partagée par plusieurs échelons de gouvernement qui, chacun, choisissent librement le taux d'imposition, entrent dans cette catégorie (*shared tax base*). La **flexibilité fiscale** signifie qu'un gouvernement ne décide que le coefficient d'impôt (base, déduction et barème étant identiques). Entrent aussi dans cette catégorie, les systèmes appliquant les centimes additionnels (*peggyback tax*). Enfin, la **fiscalité obligatoire** signifie qu'un gouvernement ne peut pas faire un choix et qu'il doit lever un impôt conformément à des règles fixées par l'échelon supérieur.

- **Part aux recettes ou partage de l'impôt (*revenue sharing*)** : généralement l'assiette fiscale et le taux d'imposition sont déterminés par l'échelon supérieur qui encaisse l'impôt, mais une proportion fixe des recettes fiscales est allouée aux collectivités appartenant à l'échelon de gouvernement inférieur. Deux méthodes de partage existent en fonction (1) du produit fiscal qui a été perçu dans la collectivité en question selon le critère d'origine (qu'on appelle aussi **principe de dérivation**) ; ou (2) d'une clé de répartition qui inclut différents éléments comme la population ou qui vise à réduire les différences de potentiel fiscal (dans ce dernier cas, on parle alors de **péréquation des ressources**).

**La théorie traditionnelle du fédéralisme financier lie le problème de la répartition des impôts** entre niveaux de gouvernement à celle des fonctions de stabilisation, de redistribution et d'allocation des ressources (Boadway *et al.*, 2000). Musgrave (1983 et 2000) définit cinq principes généraux permettant de déterminer l'affectation des impôts à tel ou tel échelon de gouvernement, étant entendu qu'il est illusoire de penser qu'il existerait une répartition idéale des ressources fiscales valable de tout temps et pour tous les pays.

**(P1)** Les impôts contribuant à la stabilisation macroéconomique doivent être prélevés par le gouvernement central. Les ressources fiscales des échelons de gouvernements de niveau inférieur (en particulier au niveau des communes) doivent être stables. En effet, si les capacités d'emprunt sont réduites ou limitées au financement des investissements, les gouvernements locaux auront des difficultés à faire appel à des emprunts à court terme permettant de lisser la trésorerie. Une autre manière de faire, plus délicate politiquement, serait de créer un fonds de compensation (en anglais : *rainy day fund*) en période de bonnes recettes fiscales, auquel il serait fait appel en période de mauvaise conjoncture et de baisse de recettes d'impôt. Avec cette seconde solution, l'effet de stabilisateur automatique produit au niveau local ne s'inscrirait pas en contradiction avec l'action macroéconomique du gouvernement central.

**(P2)** Les impôts progressifs ayant une vocation de redistribution interpersonnelle doivent rester du ressort du gouvernement central :

- quand les bases imposées sont potentiellement mobiles (par exemple, dans l'impôt sur le revenu, les personnes physiques dont les ressources proviennent principalement du rendement du patrimoine et des placements, de la gestion de fortune, plutôt que du salaire) ou
- quand on cherche à taxer un revenu imposable dont le fait générateur trouve son origine dans plusieurs juridictions.

**(P3)** Les échelons de gouvernement inférieurs devraient taxer des bases imposables faiblement mobiles pour éviter la concurrence fiscale (« course au moins disant fiscal ») ou plus généralement la concurrence budgétaire. Rappelons que les impôts ont une contrepartie – les services publics offerts – et que les contribuables dans la logique du « vote par les pieds » de Tiebout (1956) choisissent leur lieu de résidence en prenant en compte ces deux aspects.

Cette question reste en réalité tout à fait ouverte car schématiquement deux positions s'opposent sur la question. Pour les uns (voir par exemple Wilson, 1999 pour une revue de littérature), la concurrence fiscale conduit (i) à une surenchère à la baisse des taux d'imposition locaux ; (ii) à une offre sous-optimale de biens publics locaux ; (iii) à reporter la charge fiscale sur les agents économiques les moins mobiles. Pour les autres, la mobilité des individus est un mécanisme de révélation des préférences à la Tiebout dont les propriétés en termes d'efficacité reposent sur un jeu d'hypothèses relativement strictes. Pour les tenants de la théorie du Leviathan, la concurrence fiscale est un moyen de limiter les comportements de prédation d'élus supposés opportunistes (voir Brennan et Buchanan, 1977 et 1980, comme initiateurs et piliers de cette école de pensée).

**(P4)** Les bases fiscales faisant l'objet d'une répartition très inégalitaire sur le territoire national devraient être « centralisées ». Pour simplifier, nous pouvons considérer que ces bases ont deux origines : soit une dotation locale en ressources naturelles (ressources minières, pétrole, etc.), soit un positionnement géographique propice au développement économique. Dans le premier cas, une centralisation peut être justifiée pour des raisons d'équité. Cependant, un tel choix, en particulier dans les PED, pourrait faire naître un sentiment d'expropriation pour les régions abritant ces ressources. Mais le gouvernement central pourrait aussi prendre ombrage de cette rente qui pourrait soit être captée par une élite locale, soit servir les intérêts d'une opposition au centre.

Dans le second cas, imaginons que les activités économiques soient très inégalement réparties sur le territoire national. Cela est bien évidemment dû au positionnement géographique plus ou moins favorable dans l'espace national, mais aussi à la volonté de développement des acteurs locaux. Doit-on alors suivre le même raisonnement centralisateur et en déduire que la taxation des activités économiques doit être exclusivement du ressort des autorités nationales ? La situation est ici sans doute différente car il existe une véritable force de tension entre le souci d'équité territoriale et la nécessité de maintenir des incitations locales au développement. Des solutions plus souples et négociées (de type péréquation ou intercommunalité) sont alors nécessaires.

**(P5)** Les redevances d'utilisation et autres taxes prélevées selon le principe d'équivalence (ou principe de l'utilisateur-payeur, dans sa mise en œuvre) devraient être

utilisées de manière appropriée à tous les échelons de gouvernement. Ce choix a un impact redistributif puisque la redevance permet de faire supporter à l'utilisateur (et non plus au contribuable) tout ou partie du coût du service qui lui est rendu. Bien qu'il soulève la question de la capacité de paiement et de la politique redistributive qui le sous-tend, ce type de prélèvement est rarement envisagé et malheureusement trop peu utilisé dans les pays en développement et les pays en transition.

À ces cinq principes généraux, nous voudrions ajouter quatre autres considérations tirées des expériences pratiques de décentralisation des impôts.

- 1/ Les autorités locales devraient se concentrer sur un nombre limité d'impôts et taxes ayant potentiellement un rendement élevé et délaissier les autres sources de recettes de moindre importance. Il ne s'agit pas évidemment pour nous de sacrifier au mythe de l'impôt unique qui n'est pas souhaitable ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de diversifier le risque fiscal ! On fera attention cependant à ce que ces impôts ne soient pas concentrés sur un nombre trop limité de contribuables qui, de fait, deviendraient des acteurs incontournables dans la définition des choix budgétaires locaux.
- 2/ Nous ajouterons que cet impôt doit être visible pour les contribuables-électeurs et non exportable sur des résidents extérieurs à la juridiction qui le prélève. La visibilité de l'impôt (comme pseudo-prix fiscal) suppose en contrepartie que la qualité des services publics soit elle aussi visible pour les citoyens, sauf à provoquer des comportements de refus de paiement de l'impôt. L'exportation d'impôt conduit à reporter une partie de la charge fiscale sur des contribuables extérieurs et donc à relâcher le lien entre le service rendu et son financement.
- 3/ Un autre point qui peut poser problème, concerne le risque de double imposition au niveau « horizontal » quand deux juridictions fiscalement souveraines ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le partage des bases imposables. La coordination verticale et horizontale des impôts est non seulement un problème de technique fiscale, mais elle soulève de réel problème d'équité et de désincitation si elle n'est pas réglée convenablement.

- 4/ L'impôt local doit s'inscrire sur un arrière-fond de contrainte à l'équilibre budgétaire, au moins pour les dépenses courantes, qui empêche le report de la charge fiscale sur les générations futures. La visibilité doit être immédiate dans le temps.

### 4.1 Effets externes verticaux et problèmes de coordination entre échelons de gouvernement

Les ressources fiscales des collectivités publiques décentralisées reposent non seulement sur des impôts exclusifs mais très souvent aussi sur des impôts partagés, sources d'effets externes verticaux. L'existence d'effets externes est susceptible d'avoir une incidence sur l'autonomie fiscale locale. Un effet externe vertical (ou **externalité fiscale verticale**) survient lorsque le choix fiscal d'un échelon de gouvernement influe sur la contrainte budgétaire d'un autre échelon de gouvernement (Vigneault et Boadway, 1996). Tel est le cas :

- (i) quand les impôts prélevés par un échelon de gouvernement donnent droit à un crédit ou à une déduction fiscale pour un autre échelon de gouvernement,<sup>11</sup>
- (ii) quand deux ou plusieurs échelons de gouvernement accordent des exonérations fiscales,
- (iii) quand plusieurs échelons de collectivités publiques taxent une même base imposable (idée que l'on retrouve sur le vocable de *concurrent taxation* ou *tax base sharing* dans la littérature nord-américaine).

Si les deux premiers points font l'objet d'une littérature déjà ancienne (voir par exemple Gilbert, 1996), ce n'est que très récemment que la théorie du fédéralisme fiscal s'est intéressée à la question des externalités verticales résultant de l'exercice du pouvoir d'imposer une même base par plusieurs échelons de gouvernement. Cela peut paraître paradoxal car la superposition fiscale (autrement dit l'empilement de taux de prélèvement sur une même base imposable) concerne la plupart des pays, que ceux-ci soient centralisés ou décentralisés. En outre, la possibilité de recourir à des impôts

11. A titre d'exemple, la taxe professionnelle (impôt local) est en France déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (impôt national). Une partie de la charge fiscale payée par le contribuable local est donc de fait reportée sur le contribuable national.

superposés était pourtant déjà clairement posée il y a plus de deux siècles par les auteurs des *Federalist Papers* qui voyaient là un moyen pour l'Etat fédéral de gagner en autonomie fiscale par rapport aux Etats fédérés : « *It is indeed possible that a tax might be laid on a particular article by a State which might render it inexpedient that ... a further tax ... be laid on the same article by the union* » (Hamilton, Madison et Jay, 1982).

Nous retrouvons encore cette question chez Musgrave (1983) mais dans une perspective essentiellement administrative dans le sens où ce dernier s'intéresse à l'opportunité de confier la collecte des impôts provenant de la taxation d'une même base imposable à une seule agence de recouvrement. Le choix résulte alors d'un arbitrage entre les économies d'échelle que permettrait une telle solution et le risque d'aléa moral qu'elle occasionnerait si l'agence en question favorisait un échelon de gouvernement au détriment de l'autre – cas qui est loin d'être une hypothèse d'école dans un pays comme la Russie où ce sont des fonctionnaires locaux qui collectent aussi la part des impôts allant à l'échelon fédéral (Tanzi, 1995).

Ce sont finalement les articles (peu connus) de Flowers (1988) et Johnson (1988) qui vont remettre à l'ordre du jour la question de la superposition fiscale. Les travaux de Keen (1995), Wrede (1996), Keen (1998), Flochel et Madiès (2002) et Keen et Kotsogiannis (2002) sont aussi représentatifs de cette nouvelle approche. L'imposition conjointe d'une même base imposable par plusieurs échelons de gouvernement conduit à une surexploitation de la base commune (autrement dit à un taux de prélèvement global excessif).

#### Encadré 6.

#### **Impôts superposés et tragédie des communs : quelques éléments théoriques pour aller plus loin**

Sur le plan théorique, un certain nombre de résultats, parfois partiels, émergent de cette littérature.

(i) Dans le cas simple où deux gouvernements appartenant à un échelon administratif différent et ayant comme objectif de maximiser leur surplus fiscal taxent une même base imposable, alors le taux global de prélèvement supporté par l'assiette imposable (supposée

mobile) excède à l'équilibre le taux d'impôt que prélèverait un seul échelon de gouvernement qui taxerait la même base imposable. Dans ces conditions, « l'équilibre de Nash fiscal vertical » se situe sur la partie décroissante de la courbe de Laffer : les recettes fiscales totales sont plus faibles qu'à l'optimum de la courbe de Laffer (Flowers, 1988).

Le fait que les gouvernements soient bienveillants ou Leviathan(s) ne change pas qualitativement les résultats car les externalités fiscales verticales en jeu sont les mêmes : si aucun des deux niveaux de gouvernement ne prend en compte les pertes de recettes fiscales qu'une augmentation de son taux de prélèvement provoque chez l'autre, alors les deux sous-estiment le coût marginal social du prélèvement fiscal par rapport à la situation où la base imposable n'est taxée que par un seul gouvernement (Keen, 1995). Si l'on suppose de façon alternative qu'un échelon de gouvernement (dans les faits l'échelon central ou fédéral) se trouve en position de leader de Stackelberg, le taux de prélèvement global supporté par le capital est à l'équilibre supérieur à celui supporté dans le cas où les deux niveaux de gouvernement jouent en Nash, mais l'assiette fiscale (supposée mobile) est évidemment plus faible ainsi que les recettes fiscales totales. Le taux d'impôt choisi par le gouvernement central quand il est un leader de Stackelberg est supérieur à celui qu'il aurait choisi à l'équilibre de Cournot-Nash et son niveau de recettes fiscales est lui aussi plus élevé. Cela se fait bien évidemment au détriment de l'échelon local dont la situation se détériore par rapport à l'équilibre de Cournot-Nash. La redistribution de recettes fiscales de l'échelon local vers l'échelon fédéral ou national s'accompagne d'une augmentation des distorsions liées à la fiscalité (Flowers, 1988).

(ii) Les relations d'interdépendance entre collectivités publiques sont non seulement horizontales mais aussi verticales (Wrede, 1996 ; Keen, 1998; Keen et Kotsogiannis, 2002). Le débat entre concurrence et coopération fiscales dépend donc de la comparaison des effets respectifs des externalités fiscales horizontales et verticales sur le coût marginal des fonds publics (CMFP). Les premières, dont on peut montrer qu'elles sont d'autant plus importantes et donc sujettes à distorsion que le nombre de collectivités locales en concurrence est élevé (Wildasin, 1988), vont dans le sens d'une baisse des taux de prélèvement locaux en augmentant le CMFP. Les secondes vont plutôt dans le sens d'un accroissement du taux global supporté par l'assiette taxable car la superposition des prélèvements conduit à ce que l'augmentation du taux d'impôt d'un échelon administratif

ampute les recettes fiscales d'un autre échelon. La littérature théorique sur les externalités fiscales verticales permet d'obtenir un certain nombre de résultats en reprenant le cadre théorique retenu par Zodrow et Mieszkowsky (1986) ou Wildasin (1988).

Le modèle standard de ces auteurs doit cependant être amendé de deux façons. On doit bien entendu ajouter un gouvernement de niveau supérieur qui taxe la même base imposable que l'échelon local (l'échelon supérieur peut aussi offrir un même bien collectif à l'ensemble de la population financé par la taxation du capital) et rendre endogène l'offre globale de capital (qui était jusque-là fixe) car sans cela, la politique fiscale du gouvernement central ou fédéral ne serait pas contrainte et les impôts qu'il lèverait seraient réductibles sur le plan de l'incidence fiscale à une taxation forfaitaire<sup>12</sup>.

On montre alors (Keen et Kotsogiannis, 2002 ; Flochel et Madiès, 2002) qu'un accroissement de la concurrence fiscale au niveau décentralisé accroît strictement les recettes fiscales consolidées prélevées dans chaque collectivité locale, ce qui remet ainsi en cause le résultat que Brennan et Buchanan (1977, 1980) obtiennent quand n'est prise en compte que la concurrence « horizontale » entre collectivités infra-étatiques. L'explication est simple : l'accroissement de la concurrence fiscale horizontale renforce le pouvoir de monopole du gouvernement central. À la limite, on pourrait très bien concevoir une situation dans laquelle le nombre de collectivités locales en concurrence serait si élevé (et donc la concurrence horizontale tellement aiguë) qu'il n'y ait plus d'imposition au niveau local et que le gouvernement central se comporte en Léviathan sans contrainte. Si les gouvernements sont bienveillants, c'est-à-dire s'ils maximisent l'utilité des ménages résidant dans leur juridiction (Keen et Kotsogiannis, 2002), alors l'intensification de la concurrence fiscale au niveau décentralisé améliore le bien-être des ménages, du moins si les biens collectifs offerts par l'échelon central et l'échelon local sont de parfaits substituts ; hypothèse restrictive, il est vrai. Ce résultat prend à contre-pied le résultat de Hoyt (1991) qui montre qu'accroître le nombre de collectivités décentralisées en concurrence diminue le bien-être des individus en exacerbant les externalités fiscales horizontales liées à la mobilité de l'assiette imposable (la consolidation fiscale permet dans le modèle de Hoyt d'augmenter le bien-être car elle permet d'internaliser une partie de ces externalités fiscales).

12. Pour une présentation plus détaillée de cette question, concernant par exemple l'incidence des externalités fiscales verticales sur les politiques de redistribution au sein d'une fédération, voir par exemple Boadway, Marchand et Vignault (1998) et Madiès (2002).

### 4.2 Venons-en maintenant au « bon impôt » local, s'il existe ...

La discussion mêlera des arguments d'efficacité économique, d'équité ... et de bon sens (les uns n'étant pas exclusifs des autres). Commençons par éliminer les impôts qui sont de mauvais candidats pour le financement des collectivités locales (Bahl, 1999). L'impôt sur le chiffre d'affaire ou la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA – qui porte d'ailleurs fort mal son nom puisqu'il s'agit d'un impôt et non d'une taxe) font sans doute partie de ceux-ci (la question peut se discuter pour des collectivités de grande taille comme les régions, et force est de constater que des travaux récents remettent en cause la thèse qui suit). La raison en est essentiellement que les exportations sont soumises dans la plupart des régimes au taux zéro à l'exportation alors que les importations sont taxées au point d'entrée sur le territoire. Cela pose deux questions : la collectivité locale de résidence de l'exportateur devrait-elle alors rembourser la TVA et celle qui constitue le point d'entrée sur le territoire peut-elle bénéficier du produit fiscal provenant de la taxation des importations ? La TVA n'est pas non plus un impôt facile à administrer au niveau infra-étatique sauf à imposer une base imposable uniforme sur le territoire et à autoriser les collectivités locales à prélever un taux additionnel au taux choisi par le gouvernement central un ensemble de conditions qui rendent irréaliste le recours à cet impôt dans les PED. Les impôts sur le commerce de détail posent aussi problème dans le sens où il existe des difficultés administratives évidentes pour les recouvrer auprès des petits vendeurs (dans certains pays, de tels impôts existent mais frappent les biens de luxe quasi exclusivement).

L'**impôt sur le bénéfice des sociétés** n'est sans doute pas non plus un bon candidat. L'inconvénient majeur de cette assiette réside dans son instabilité : les bénéfices sont une variable très fluctuante, incapable de satisfaire l'objectif de stabilité des recettes indispensable au financement des collectivités locales – sous réserve du débat relatif au *rainy day fund* dont il a été question plus haut. Cet impôt est en outre facilement manipulable par le jeu des prix de transfert entre sociétés affiliées (cela est vrai en particulier dans les pays développés), ce qui pose le problème de la répartition des bases imposables entre collectivités territoriales décentralisées car, par définition, un impôt assis sur le bénéfice est difficilement « territorialisable ». Evidemment, il est toujours possible de justifier d'imposer localement les entreprises en s'appuyant sur un argument analogue au principe d'équivalence : les impôts locaux dont les entreprises sont redevables seraient une contrepartie au panier de services que leur fournissent

les collectivités locales et une compensation des coûts que celles-ci doivent supporter du fait de l'implantation d'activités économiques sur leur territoire (infrastructures, coûts d'urbanisation, etc.).

Cet argument justifie aussi l'**imposition locale des ménages** à la différence près que les entreprises peuvent répercuter les prélèvements qu'elles supportent à travers le mécanisme des prix, en amont sur les facteurs de production et en aval sur les consommateurs. Comme les fournisseurs de facteurs de production et les consommateurs ne résident pas forcément dans la même collectivité locale que les entreprises, les prélèvements ne restent pas localisés, engendrant par là même des exportations et des importations d'impôt entre collectivités locales.

Cette possibilité de diffusion de l'impôt au sein de l'espace géographique national, très difficile à connaître, constitue un argument qui va à l'encontre d'une imposition locale des entreprises et justifie, par exemple, que les prélèvements à leur charge restent perçus au niveau national et soient redistribués aux collectivités locales en fonction de critères communs de répartition. En outre, même en admettant les problèmes d'incidence résolus, reste posée la question de la mesure des avantages retirés par les entreprises de la consommation de services publics offerts par la collectivité (ou, ce qui revient au même, des coûts occasionnés à la collectivité par les implantations d'entreprises).

De façon plus générale, c'est du partage efficace du prélèvement local entre les entreprises et les ménages dont il est question. Du point de vue de l'allocation des ressources, autant l'impôt sur le revenu des personnes que l'impôt sur le bénéfice des entreprises peuvent être considérés comme le paiement, le « prix fiscal », des paniers de biens et services publics qu'offrent les collectivités locales. Cependant, pour l'impôt sur le revenu s'ajoute une dimension redistributive – le paiement selon la capacité contributive – qui, elle, peut poser problème s'il y a mobilité des bases imposables. Pour ces motifs – mobilité et volonté de mettre en place un concept redistributif identique pour la nation - **la question de l'imposition du revenu des particuliers mérite d'être posée**, même si, comme nous l'avons vu, la théorie économique du fédéralisme financier considère que cet impôt doit être plutôt affecté à l'échelon central.

Toutefois, un impôt local sur les revenus serait acceptable si les collectivités locales ne pouvaient prélever que des centimes additionnels (ou un taux additionnel

uniforme) par rapport à l'impôt sur le revenu prélevé au niveau national. Les avantages de cette solution sont (i) sa simplicité de mise en œuvre (le barème et la base d'imposition restent identiques sur l'ensemble du territoire) ; (ii) sa capacité d'ajustement aux besoins budgétaires des collectivités locales – sous contrainte de l'équilibre du budget courant ; (iii) qu'il ne remet pas en cause fondamentalement les objectifs de redistribution visés avec cet impôt. De plus, pour la plupart des PVD, (iv) l'impôt sur le revenu est dans une large mesure un impôt sur les salaires perçus dans le secteur officiel, compte tenu de la difficulté de connaître le revenu des travailleurs individuels et les revenus du capital.

L'**impôt foncier** est sans doute un bon candidat même s'il n'est pas exempt de difficultés et de critiques. Tout d'abord, sa mise en œuvre ne peut se faire que si un certain nombre de conditions préalables sont satisfaites : (1) existence d'un cadastre reconnu, publié et accessible, tenu à jour sur le long terme ; (2) capacité d'identifier les propriétaires et de suivre les transactions ; (3) évaluations mises à jour des valeurs foncières, si la mesure de base est autre que les mètres carrés de surface des parcelles ; (4) unicité du taux au niveau local pour respecter une neutralité dans l'affectation des biens-fonds immobiliers entre habitat, activités productives et zones d'intérêt public ; (5) capacité de gestion de cet impôt, à savoir sa facturation, l'encaissement, le règlement du contentieux et la garantie légale du montant de l'impôt dû par le bien-fonds taxé.

Ce type d'impôt est très largement utilisé dans certains pays en développement par les communes en zone urbaine tout en faisant généralement l'objet de limites imposées par le gouvernement central qui peut, dans certains cas, s'opposer à la réévaluation de la valeur locative qui sert de base imposable. L'impôt de capitalisation frappant les ménages, impôt foncier ou immobilier, est, en théorie du moins, l'impôt le plus susceptible de respecter le principe du bénéfice si la valeur vénale du patrimoine foncier ou immobilier capitalise positivement les services rendus par les équipements collectifs locaux et négativement la charge fiscale qui en résulte. Il peut aussi être considéré comme respectant en partie la capacité contributive puisque la valorisation du patrimoine accroît celle-ci. Les critiques formulées à l'encontre de l'impôt foncier sont qu'il est visible : les résidents peuvent être réticents à le payer surtout s'ils ne perçoivent pas la contrepartie en termes de services publics. En outre, les propriétaires fonciers appelés à payer cet impôt sont souvent ceux qui dictent l'agenda fiscal local.

Toutefois, dans le cas des entreprises, une assiette foncière ou immobilière peut créer des distorsions. Le capital foncier et immobilier n'est que l'un des facteurs de production de l'entreprise, sa seule imposition peut l'inciter à modifier sa technique de production. Le choix d'un facteur plutôt que d'un autre risque de déterminer une distribution spatiale et sectorielle de l'impôt non conforme à l'efficacité économique. En outre, dans l'optique de l'équivalence, les collectivités locales supportent des coûts, liés à l'implantation des entreprises, qui dépendent de la totalité des facteurs de production employés dans le processus de production et non pas des seules immobilisations.

#### Encadré 7.

#### **La fiscalité locale dans les pays d'Afrique subsaharienne**

On considère généralement que les services publics locaux doivent, dans la mesure du possible, être financés par des recettes fiscales prélevées sur le territoire considéré. Cela est très rarement le cas, en particulier dans les pays en développement – le financement des collectivités locales sud-africaines et namibiennes pour citer deux pays africains est à cet égard « exemplaire », qui confère une large place à la fiscalité locale (Fjeldstad et Therkildsen, 2002). Le financement des collectivités locales sud-africaines comme namibiennes repose essentiellement sur des recettes propres (à plus de 90 % en Afrique du Sud). Ces dernières proviennent principalement de redevances payées en contrepartie des services rendus (électricité, eau et système sanitaire) mais aussi, dans les zones urbaines, de l'impôt foncier. Il existe de grandes différences entre collectivités locales pour ce qui concerne l'accès des citoyens à certains services publics locaux. Les recettes perçues par les collectivités locales grâce aux redevances encaissées sur la consommation d'eau et d'électricité (il s'agit en réalité d'un paiement additionnel par rapport au prix ou au coût de revient de la fourniture de ces services) servent cependant dans les faits à financer des dépenses générales. Cette pratique revient à remettre en cause le lien étroit qui devrait exister entre le paiement de la redevance et le service rendu. Pour la part qui dépasse le coût, cette pratique correspond à un impôt déguisé sur la consommation. Il conduit à une distorsion des choix individuels parce qu'il remet en question ce lien entre paiement et service rendu.

Il apparaît de surcroît que, dans un très grand nombre de pays (en particulier africains), les collectivités locales « taxent ce qu'elles peuvent taxer » sans se préoccuper des éventuelles distorsions économiques que ces prélèvements peuvent engendrer. Fejeldstad et Rakner (2003) montrent que dans les pays d'Afrique subsaharienne les autorités locales perçoivent le produit fiscal de plusieurs dizaine d'impôts, taxes en tout genre et redevances ou assimilées (le cas de la Tanzanie est à cet égard éloquent). Les études de cas sur ce pays montrent en outre qu'il peut exister des différences très importantes de taux de taxe entre collectivités (municipalités) voisines, qui conduit, en particulier pour les produits agricoles, à une contrebande importante entre collectivités voisines pour échapper au prélèvement. Enfin, on observe très souvent un défaut de coordination entre les autorités locales et le gouvernement central conduisant à la « duplication » de certains impôts et à des incohérences entre les taxes prélevées par les autorités locales et les politiques de soutien à l'exportation mises en œuvre par le gouvernement central. On citera de façon illustrative le cas du district de Kibaha dont les taxes sur la production de noix de cajou représentaient en 1997 jusqu'à 20 % du prix de revient alors même que celles-ci étaient un produit d'exportation et une source de devises très importants pour le pays.

La **redevance d'utilisation** comme moyen de financement du secteur public s'inscrit dans le prolongement de la règle du budget équilibré, en s'adressant toutefois à des tâches individuelles du secteur public et non plus à l'ensemble du budget. Ce principe vise à restituer des mécanismes de type marché dans la gestion du secteur public en introduisant un rapport direct entre le cercle des bénéficiaires et le cercle des payeurs. Les avantages principaux de cette approche sont d'éviter une demande excessive des services collectifs et d'empêcher des comportements stratégiques de « passager clandestin ». Premièrement, nous savons qu'un des problèmes de la gestion budgétaire est lié à la production de services profitant à des groupes particuliers. Dès lors qu'elle est financée par les impôts de l'ensemble des contribuables, la demande est trop abondante parce qu'il y a rupture du lien de causalité : les bénéficiaires d'une prestation payée par l'impôt n'en perçoivent pas immédiatement le coût. Ils agissent comme si le service était gratuit et en demandent trop. En appliquant le principe d'équivalence, on évite cet inconvénient : celui qui bénéficie d'un service (ou qui crée le besoin) sait qu'il doit en supporter simultanément le coût, réparti selon les avantages retirés. Le principe intègre la composante du coût

dans la décision de demande d'un agent économique au moment même où il l'exprime. Un deuxième problème, fréquent en économie publique, est celui du passager clandestin. Ce comportement survient lorsqu'un agent économique sait pouvoir bénéficier d'un service collectif même s'il ne révèle pas sa demande, sans avoir à supporter directement et individuellement le coût, qui est réparti par l'impôt en lieu et place du prix. Le principe d'équivalence, qui lie prix et prestation, empêche cette stratégie qui, autrement, comporte des conséquences allocatives et redistributives négatives. Avec la redevance d'utilisation comme « prix » de la prestation publique, la demande est exprimée jusqu'à hauteur de l'utilité qu'en retire le consommateur-payeur : la non-gratuité d'une prestation est favorable à une utilisation parcimonieuse des ressources (une allocation optimale). En outre, la prestation publique étant payée par l'utilisateur et non par le contribuable, ce mécanisme de type marché est aussi un critère d'équité redistributive.

Le principe, toutefois, ne s'applique pas sans autre précision à toutes les tâches : quatre conditions techniques doivent être satisfaites (Dafflon, 1998 : 113 ss).

- 1/ *Possibilité d'identifier les bénéficiaires.* Pour que les avantages procurés par un service public puissent être réservés aux seuls usagers qui s'acquittent du prix, ceux-ci doivent pouvoir être identifiés et individualisés. On dit de la consommation qu'elle est divisible.
- 2/ *Possibilité d'exclusion.* Les usagers qui ne paient pas le prix du service sont écartés de la consommation. La possibilité d'exclusion oblige les individus à moduler la quantité qu'ils achètent en fonction du prix. De ce fait, ils sont contraints de révéler leurs préférences. Le coût d'exclusion par le prix s'ajoute aux coûts de production et de distribution du service : il ne doit pas être trop élevé. Dans les PED, ce critère pose évidemment les problèmes de l'accès à des services de base (comme l'eau), de la pauvreté et de la capacité financière des utilisateurs potentiels à payer les services – problèmes qui doivent trouver une solution préalable à celle d'introduire le principe d'équivalence.
- 3/ *Indivisibilité modérée de l'offre.* L'indivisibilité de l'offre complique la tarification des services collectifs, en particulier parce que la règle du prix égal au coût marginal est inapplicable. L'indivisibilité de l'offre signifie que la production d'un

service collectif permet de servir simultanément plusieurs utilisateurs : une fois qu'une telle unité de service est produite, cette même unité peut être mise, plus ou moins complètement, à l'égalité disposition de tous les individus constitutifs du groupe. L'exemple le plus connu est celui des émissions de télévision. Quels sont les véritables coûts résultant du branchement d'un téléviseur supplémentaire sur le programme émis ? Ils sont quasiment nuls. Pourquoi, dès lors, interdire à une famille qui éprouverait une satisfaction positive de capter le programme ? Le principe d'optimum bien connu selon lequel les biens et services doivent être vendus à leur coût marginal signifie en l'espèce un prix nul. Par contre, dans la mesure où une telle situation n'existe pas (et c'est le sens de l'adjectif « modéré » qui est mis ici en évidence), le coût marginal est positif et la gratuité du service ne se justifie pas (gaz, électricité, télécommunications, transports publics, gestion des ressources naturelles et de l'environnement, distribution d'eau, évacuation et traitement des eaux usées, tri et incinération des ordures). Si l'on admet cependant que le financement du coût total de production de l'ensemble des produits joints doit être assuré par les contributions des utilisateurs, en l'absence d'un coût marginal, il convient de rechercher une autre règle d'imputation. La question d'une tarification au coût moyen, plutôt qu'au coût marginal, reste ouverte lorsque la part des coûts fixes est importante en comparaison aux coûts variables.

4/ *Effets externes modérés.* Les services publics pour lesquels on envisage une tarification ne devraient pas être la source de bénéfices externes trop importants, profitant à un grand nombre de personnes autres que les utilisateurs-payeurs. En effet, on aurait alors une production jointe avec au moins deux produits : l'un tarifé, payé par les consommateurs qui expriment une demande, et l'autre avec des caractéristiques plus ou moins prononcées de service collectif pur échappant à toute tarification, ce qui complique singulièrement la formation de prix équitables. Des effets externes importants signifient qu'un service bénéficie d'abord à l'ensemble de la collectivité, et dans une moindre mesure aux consommateurs individuels. Dans ce cas, il n'est pas raisonnable de demander à ces derniers de supporter le coût total de la prestation par le biais de contributions causales. Cela ne satisferait ni à l'équité entre les individus, ni à une allocation optimale des ressources. Dans le cas d'un effet externe positif, il y aurait sous-production du service, les décisions privées ne tenant alors pas

Tableau 6.  
Attribution des compétences fiscales entre échelons gouvernementaux : une représentation possible

Types of Tax	Determination of Base		Collection and Rate		Administration		Comments
	F	U	F	U	F	U	
Customs	F	U	F	F,U	F	F,U	International trade taxes.
Corporate income	F	U	F	F	F	F	Mobile factor, stabilization tool.
Resource taxes	F	U	F	F	F	F	Highly unequally distributed tax bases.
Resource rent (profits/income) tax	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	Benefit taxes/charges for state-local services.
Royalties, fees, charges, severance taxes; production, output, and property taxes	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	To preserve local environment.
Conservation charges	F	F	F,S,L	F,S,L	F	F	Redistributive, mobile factor, stabilization tool.
Personal income	F	F	F,S	F,S	F	F	Redistributive.
Wealth taxes (taxes on capital, wealth, wealth transfers, inheritances, and bequests)	F	F	F,S	F,S	F,S	F,S	Benefit charges, e.g., social security coverage.
Payroll	F	F	F	F	F	F	Border tax adjustments possible under Federal assignment, potential stabilization tool.
Multi-stage sales taxes (value-added tax, (VAT))	F	F	F	F	F	F	Higher compliance cost.
Single stage sales taxes (manufacturer/wholesale/retail)	S	S	S,L	S,L	S,L	S,L	Harmonized, lower compliance cost.
Option A	F	F	S	S	F	F	
Option B	F	F	S	S	F	F	
"Sin" taxes	F,S	F,S	F,S	F,S	F,S	F,S	Health care a shared responsibility.
Excises on alcohol and tobacco	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	State and local responsibility.
Betting, gambling	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	State and local responsibility.
Lottery	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	State and local responsibility.
Race tracks	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	State and local responsibility.
Taxation of "Bad"	F	F	F	F	F	F	To combat global/national pollution.
Carbon	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F	F,S,L	Pollution impact may be national, regional, or local.
BTU taxes	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	
Miscer fuels	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Tolls on federal/provincial/local roads.
Effluent charges	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	To deal with interstate, intermunicipal or local pollution issues.
Congestion tolls	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Tolls on federal/provincial/local roads.
Parking fees	L	L	L	L	L	L	To control local congestion.
Motor vehicles	S	S	S	S	S	S	State responsibility.
Registration, transfer taxes, and annual fees	S	S	S	S	S	S	State responsibility.
Driver's licenses and fees	S	S	S	S	S	S	Benefit tax.
Business taxes	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	S,L	Residence-based taxes.
Excises	S	S	S	S	S	S	Completely immobile factor, benefit tax.
Property	S	S	L	L	L	L	Completely immobile factor, benefit tax.
Land	S	S	L	L	L	L	Cost recovery.
Prize, betterment	S,L	S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Payment for local services.
Poll	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	Payment for services received.
User charges	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	F,S,L	

Note: U is supranational agency, F is federal, S is state or province, L is municipal or local.  
Source: Shah (1994).

compte des effets sociaux positifs. La théorie des finances publiques propose de corriger cette situation par voie de subventions, financées par l'impôt.

À l'instar de ce que nous avons vu pour la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement, et du même auteur (Shah, 1994), le tableau 6 reproduit une représentation possible de la répartition des ressources fiscales, impôts et redevances d'utilisation, entre niveaux de gouvernement. Les commentaires laissent entrevoir parfois un partage du pouvoir fiscal entre le niveau régional et le niveau local sans toutefois préciser la nature de ce partage (ce qui n'est pas évident et sujet à débat : voir encadré 5). D'autre fois, l'auteur suppose ou mentionne la nécessité d'une base immobile de l'impôt. Apparaissent également des arguments d'harmonisation verticale et de coût de mise en œuvre.

#### Encadré 8. Collecte de l'impôt et recours à la coercition

Des études de cas menées dans des pays d'Afrique subsaharienne (en particulier en Tanzanie et en Ouganda) montrent qu'il existe souvent à l'échelon local une résistance à l'impôt, voire des situations de révolte fiscale comme cela a été le cas en 1998 dans le district de Arumero dans le nord est de la Tanzanie (Kelsall, 2000) et que les autorités locales ont recours à des mesures brutales pour prélever l'impôt (utilisation de milices locales ou de « commandos » chargés de la collecte de l'impôt) à tel point que le gouvernement central a dû donner en 2002 la directive aux autorités locales, d'éviter de tels comportements. Cette résistance à l'impôt est particulièrement marquée dans ces deux pays pour ce qui concerne les impôts de capitation qui frappent les hommes (les femmes sont exemptées) et pénalisent donc fortement les plus pauvres d'entre eux. Fjeldstad (2002b) note en outre que si les mesures de coercition permettent d'augmenter le montant d'impôt par tête (du moins à court terme), en réalité elles ne font que traduire (et renforcer) le peu de confiance que les administrés font aux autorités locales et la piètre qualité des services offerts en contrepartie.

On soulignera à cet égard qu'il faut bien faire attention en prônant davantage d'autonomie fiscale au motif de responsabiliser les autorités locales (argument d'efficacité) de ne pas contribuer à accentuer les comportements coercitifs. La question de la collecte

de l'impôt concerne aussi les contribuables eux-mêmes. La confiance passe par trois niveaux :

- (1) la confiance envers les gouvernements locaux qui utilisent les recettes fiscales pour fournir les services publics attendus ;
- (2) la confiance envers les gouvernements locaux pour mettre en œuvre les mesures « honnêtes » susceptibles de faire rentrer les impôts et fournir les services publics de façon « honnête » ;
- (3) la confiance envers les autres citoyens qui doivent partager le fardeau fiscal équitablement (avec rôle d'exemple des représentants).

Fjeldstad et Rakner (2003) rapportent des expériences visant dans certains pays africains (Tanzanie et Ouganda au cours des années 1990) à doter l'administration fiscale d'une certaine autonomie (l'idée étant de réduire le plus possible les interférences au jour le jour avec les autorités politiques). Il apparaît clairement que, si dans un premier temps le montant d'impôt recouvré (rapporté au PIB) a augmenté, cela a été transitoire (phénomène que l'on retrouve aussi dans plusieurs pays d'Amérique latine). Deux raisons à cela : en premier lieu, l'administration fiscale est devenue une cible bien identifiée compte tenu des rémunérations offertes et des possibilités de captation de rente. Très intéressant (en Ouganda) est le fait que l'autorité de collecte de l'impôt a vu sa réputation s'éroder à partir du moment où elle n'a plus pu atteindre ses objectifs en termes de recettes fiscales (on soulignera à cet égard le rôle potentiellement pervers des donateurs et du ministère des Finances qui, en poussant à la hausse les objectifs de collecte d'impôts, contribuent en réalité à saper la crédibilité de l'agence qui ne peut atteindre ces objectifs. Il existe des cas comme au Mozambique où un début de privatisation a vu le jour concernant la collecte des droits de douane.



# Quelle autonomie ?

L'autonomie des collectivités publiques décentralisées – qui est l'expression même de leur capacité de décider et d'agir en terme de dévolution des compétences - pose de sérieux problèmes conceptuels. Les définitions sont diverses et renvoient souvent à un aspect particulier de l'autonomie<sup>13</sup>. L'autonomie ne peut être que relative. Un effort de clarification est donc nécessaire. L'autonomie a deux volets : l'autonomie financière, qui concerne les ressources des gouvernements locaux, et l'autonomie budgétaire, qui est celle des dépenses. La relation entre l'autonomie financière et l'autonomie budgétaire n'est pas univoque. D'un côté, l'autonomie financière conditionne l'autonomie budgétaire, en vertu du principe de **responsabilité budgétaire**. Celle-ci signifie qu'une collectivité publique doit assumer les conséquences onéreuses (fiscales) de ses décisions dépensières ou, alternativement, qu'elle ne peut financer des tâches que si elle en a les moyens. D'un autre côté, il est clair que la nature des tâches assurées par les collectivités publiques décentralisées détermine aussi la nature des recettes qui les financent, la séquence logique étant d'abord de définir les compétences dévolues aux gouvernements locaux, puis – et aussi – de leur donner les moyens de les assumer. Cette logique peut être illustrée par le graphique 4 donnant le cadre budgétaire décentralisé : elle se situe dans les deux boîtes supérieures mettant en évidence la répartition des compétences et celle des ressources.

13. Nous ne mentionnerons ici que la plus connue des définitions politiques de l'autonomie, largement acceptée par les pays développés et les économies en transition : *la Charte européenne de l'autonomie locale* et son rapport explicatif, 1986, réimpression 1996, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

La définition recherchée de l'autonomie (financière, budgétaire) et son corollaire en terme de responsabilité budgétaire, renvoie inévitablement à la question du déséquilibre entre les deux plateaux de la balance lorsque des écarts se créent entre recettes et dépenses ou lorsque l'attribution institutionnelle des responsabilités et des ressources ne coïncide pas. Cela exige d'aborder alors la question des **transferts** qui représentent souvent plus de la moitié des ressources des collectivités décentralisées dans les PED et qui sont souvent accusés de limiter l'autonomie des collectivités bénéficiaires. La question n'est malheureusement pas aussi simple et encore faut-il pouvoir distinguer ces transferts d'autres types de ressources, comme celles résultant du partage (du produit) de l'impôt (de type « revenue sharing »).

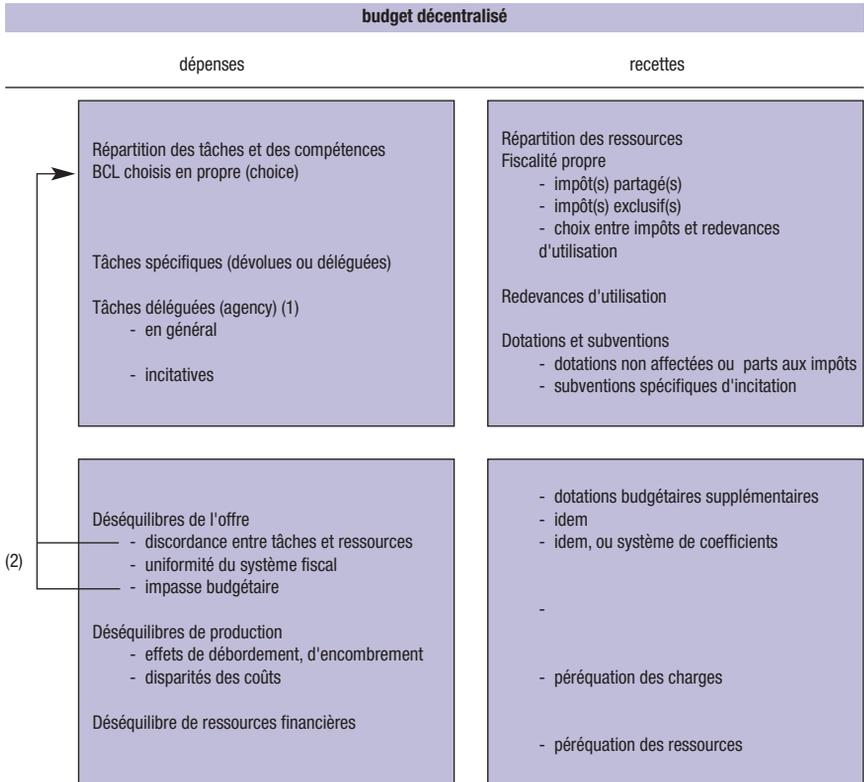
Le graphique 4 met en regard, dans un budget décentralisé de fonctionnement, les dépenses découlant de la répartition des responsabilités (à gauche) et les recettes possibles. Dans le cadran supérieur de droite, la fiscalité propre répond aux dépenses propres : en d'autres termes, le critère de responsabilité budgétaire voudrait que la collectivité qui choisit des tâches propres assume par des impôts propres le financement de ses décisions dépenièrès. En revanche, les tâches déléguées dans une relation « principal – agent » seraient financées par des transferts financiers (dotations et subventions) selon l'adage "qui commande paie". La seconde partie du schéma identifie, dans la boîte inférieure de gauche, les causes possibles de déséquilibre, tandis que les solutions sont inscrites soit dans une réflexion menant à une nouvelle répartition des responsabilités (le chiffre 2 dans la marge de gauche), soit à des transferts financiers dont il faut préciser encore les caractéristiques (boîte inférieure à droite).

### 5.1. L'autonomie financière

Nous parlerons d'**autonomie financière** « *lorsqu'une collectivité est en mesure d'obtenir par ses propres moyens les ressources financières dont elle a besoin, sans recourir à ou dépendre d'autres collectivités, situées à un niveau supérieur ou à un même niveau de gouvernement* » (Dafflon et Perritaz, 2003)<sup>14</sup>. L'accès indépendant à des ressources financières (impôts décentralisés, redevances d'utilisation, revenus du

14. Guenguant et Josselin (2005 : 150) parlent de "capacité à mobiliser de manière autonome des recettes".

Graphique 4.  
Le budget décentralisé : compétences et déséquilibres



**Notes :** (1) Les dépenses liées peuvent prendre trois formes :

- délégation verticale (tâches déléguées par le centre aux gouvernements intermédiaires et par ces derniers aux gouvernements locaux (BCL sous tutelle, norme) ;
- délégation horizontale (tâches attribuées par une commune à l'autre par contrat ou dans le cadre d'un accord de coopération de type syndicat intercommunal à but unique ou multiple) ;
- dépenses courantes (intérêt et amortissement de l'infrastructure liée à l'introduction des normes).

(2) Ici, la solution à privilégier est le réexamen de la répartition des compétences et/ ou des ressources, les subventions n'étant que des moyens subsidiaires pour combler les écarts restants.

patrimoine propre) est, pour les collectivités locales, le nerf de la guerre : cette autonomie seule peut garantir leur capacité de faire des choix pour répondre aux préférences locales. Là encore, l'autonomie financière n'a pas à être absolue ; c'est plutôt le volume des ressources qu'une collectivité locale peut à la marge consacrer au financement de ses propres choix qui importe.

L'autonomie financière ne doit pas être confondue avec la souveraineté fiscale (encadré 5). Cette dernière correspond « *au droit d'inventer des impôts, c'est-à-dire les assiettes des impôts, le cercle des assujettis, le mode de calcul et le barème des taux, ainsi qu'au droit de lever l'impôt ; en d'autres termes de l'encaisser et de gérer, en première instance tout du moins, le contentieux fiscal* » (Dafflon, 2005 : 43). Or, il suffit qu'une collectivité locale ait la possibilité de décider son coefficient d'impôt (*peggyback tax*) pour obtenir, à la marge, des ressources propres. L'autonomie financière s'accommode de la seule flexibilité fiscale. De même, si une large proportion des ressources provient de transferts financiers venant du gouvernement supérieur, il serait hâtif de conclure à une forte dépendance : il faut encore analyser la nature institutionnelle et les caractéristiques techniques du transfert. Par exemple, lorsque les cantons suisses cédèrent à la Confédération en 1934 le partage de l'impôt direct sur le revenu des personnes et sur le bénéfice des sociétés, ils exigèrent en retour une part à cette recette fiscale de 30 %, libre de toute utilisation, inscrite dans la Constitution fédérale. Il y avait donc bien formellement un transfert financier vertical, compté comme n'appartenant pas aux ressources propres dans les calculs des ratios d'autonomie financière (voir ci-dessous), alors même que du point de vue historique et constitutionnel, cette part de 30 % de l'impôt fédéral direct revenait de droit et sans restriction aux cantons sans que la Confédération ne puisse en décider autrement – sauf à modifier la Constitution<sup>15</sup>.

L'autonomie financière des échelons régional et local de gouvernement peut être mesurée de différentes façons. La première façon de procéder (OCDE, 1999 ; Blöchliger et King, 2006) consiste à rapporter les recettes fiscales propres des collectivités publiques décentralisées à leurs recettes totales. L'OCDE qualifie cette mesure d'**autonomie fiscale**. L'autonomie fiscale est, de ce point de vue, un sous-ensemble de l'autonomie financière, puisque constituée de la seule part qui concerne les impôts locaux à l'exclusion d'autres ressources propres. Cela n'a évidemment de sens que dans la mesure où l'on admet implicitement que les collectivités décentralisées ont davantage de marges de manœuvre sur leurs recettes fiscales que sur les recettes non fiscales. Or cela n'est pas nécessairement le cas. Dans le même ordre d'idée, il est

15. Ce qui a été fait par votation du 28 novembre 2004 : la part de 30 % des cantons à l'impôt fédéral direct a été supprimée et remplacée par un transfert équivalent dans le cadre de la réforme de la péréquation entre la Confédération et les cantons. Le partage de l'impôt fédéral direct avec les cantons a donc duré de 1934 à 2007.

souvent proposé de rapporter les recettes fiscales des collectivités publiques décentralisées aux recettes fiscales totales des administrations publiques (entendues comme le total des prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques à tous niveaux). Cette mesure se heurte au même problème que précédemment car la « marge de manœuvre » des collectivités décentralisées est dans les faits très souvent limitée par les échelons de gouvernement de niveau supérieur (y compris pour leurs ressources fiscales propres). En distinguant l'autonomie fiscale de l'autonomie financière, ces définitions introduisent un risque de confusion avec le concept de la souveraineté fiscale – comme nous le verrons ci-dessous.

D'autres mesures sont proposées par l'OCDE : il s'agit par exemple de calculer la part occupée par les transferts dans le total des ressources des échelons de gouvernement décentralisé (transferts sur lesquels ils n'ont très souvent que peu d'emprise en particulier quand ceux-ci prennent la forme de subventions spécifiques - voir ci-après). La question fondamentale qui se pose en réalité est celle de savoir **quelles sont les ressources propres sur lesquelles les collectivités locales ont un pouvoir discrétionnaire** ou marge de manœuvre. Nous soulignerons au passage que, malheureusement, tous ces indicateurs d'autonomie fiscale sont très peu corrélés entre eux (ce qui pose de sérieux problèmes méthodologiques dès lors que l'on veut mener un travail empirique dans lequel sont introduites des variables dites de décentralisation).

Pour l'OCDE (1999) et Blöchliger et King (2006), le degré d'autonomie fiscale dont disposent les collectivités décentralisées est le plus important quand ces dernières sont libres de modifier leur taux d'imposition et de définir leur assiette imposable sans qu'un autre échelon de gouvernement n'impose un plafond sur les taux ou le montant de recettes fiscales perçues au titre d'un impôt particulier. Pour Dafflon (2005b : 43), il y a confusion entre les concepts : autonomie fiscale et souveraineté fiscale ne désignent pas la même chose. La définition de l'OCDE correspond dans sa terminologie à une souveraineté fiscale partielle, voire à de la simple flexibilité fiscale. C'est la capacité d'un gouvernement local de décider le contour des impôts qu'il peut prélever. Mais cela ne signifie pas encore que l'exercice de la souveraineté fiscale lui confère beaucoup d'autonomie fiscale ou, plus large, financière. Ainsi, dans maints PED et économies en transition, l'impôt immobilier est attribué au niveau intermédiaire ou local de gouvernement en leur laissant le soin d'en fixer le contour : il y a un certain degré de

souveraineté (de flexibilité) fiscale. Mais, comme le produit de cet impôt est généralement peu important dans le total des ressources, il serait hasardeux de conclure que ce même impôt leur procure une autonomie financière significative ! Inversement, nous pouvons concevoir une situation dans laquelle le gouvernement central fixe totalement le contour et les modalités d'un impôt local : les collectivités locales doivent le percevoir ; elle n'ont aucune souveraineté fiscale. Mais le produit de cet impôt leur est totalement acquis : s'il est important, cela peut même leur apporter une certaine autonomie financière. Autonomie ou souveraineté fiscale ne sont pas des concepts substituables.

Une question épineuse concerne le fait qu'il existe dans un très grand nombre de pays des impôts perçus par un échelon de gouvernement mais dont le produit fiscal est partagé entre échelons de gouvernement (« *revenue-sharing* » - encadré 5). Dans ce système, l'assiette de l'impôt et les taux d'imposition sont généralement (mais pas nécessairement) définis à l'échelle nationale (ou du moins par un échelon de gouvernement supérieur). Le degré d'autonomie dépendra alors de la marge de négociation dont disposent les collectivités infranationales dans la définition de la formule qui permet de répartir les recettes fiscales entre échelons de gouvernement. Nous remarquerons cependant que les parts reçues ou versées par les collectivités locales (si l'impôt est perçu à l'échelon local qui en reverse une partie à l'échelon supérieur) au titre du partage de recettes, si celles-ci sont globales et acquises de droit (par exemple inscrites dans la Constitution), n'entraînent qu'une perte d'autonomie relative par rapport à des parts aux recettes qui sont affectées ou par rapport à des subventions spécifiques (Dafflon et Perritaz, 2003).

L'OCDE utilise une classification qui répartit les impôts en fonction (décroissante) du degré de contrôle que les collectivités locales ont sur leurs recettes fiscales. Cette classification permet de comparer les pays de l'OCDE entre eux. Mais certains de ces indicateurs ne sont tout simplement pas disponibles pour les pays en développement (ou alors de façon lacunaire). Les options ouvertes par la nomenclature de l'OCDE sont les suivantes :

- (1) les SCGs choisissent uniquement leur base fiscale ;
- (2) les SCGs choisissent librement leur taux d'imposition ;
- (3) les SCGs choisissent librement leur taux et leur base imposable ;
- (4) il existe un partage des recettes fiscales qui implique

- (a) que les SCGs sont libres de déterminer le partage de recettes ;
- (b) qu'ils doivent être automatiquement consultés dans le cas d'un changement dans la clé de répartition des recettes fiscales ;
- (c) la répartition des recettes fiscales est déterminée par une norme légale qui peut être changée unilatéralement par le gouvernement central ou plus généralement par le gouvernement de niveau supérieur ;
- (d) la répartition peut être changée unilatéralement et annuellement par le gouvernement central ;
- (5) le gouvernement central (ou de niveau supérieur) fixe les taux et les bases des impôts dédiés aux SCGs.

Mentionnons pour conclure sur l'autonomie fiscale, trois points supplémentaires :

- 1/ L'échelon de gouvernement supérieur peut définir un régime d'abattement fiscal qui s'impose aux collectivités territoriales, sur tout ou partie du territoire ce qui réduit d'autant la souveraineté et l'autonomie fiscales des collectivités locales (il arrive même que l'échelon de gouvernement supérieur – souvent le gouvernement central – compense le manque à gagner pour les collectivités locales en prenant à sa charge ce manque à gagner et en dédommageant, sous forme de transferts, les collectivités en question – ce qui entraîne une perte supplémentaire d'autonomie financière.
- 2/ Un point important, souvent négligé et qui a toute son importance en matière d'autonomie fiscale, est évidemment le caractère plus ou moins pro-cyclique des recettes fiscales dont disposent les collectivités locales (voir ci-après sur la fiscalité locale les bases qui sont plus ou moins sensibles à la conjoncture économique). De la même façon, il est clair que le dynamisme des bases doit être pris en compte (autrement dit le caractère plus ou moins productif de l'impôt). Dans le même ordre d'idées encore, la concentration de la base fiscale sur un nombre limité de contribuables est un point qu'il ne faut pas non plus négliger car elle induit un facteur supplémentaire de risque pour la collectivité publique en question.
- 3/ La concurrence fiscale entre collectivités locales comme la concurrence par comparaison, ont un impact sur l'autonomie fiscale des collectivités locales. Si

la concurrence les amène à diminuer le coefficient d'impôt, par exemple, les collectivités font usage de leur flexibilité fiscale (ajustement à la baisse), mais cela réduit leur autonomie fiscale (et financière) par une baisse de la part des impôts propres dans le total de leurs ressources (sauf à retrouver à moyen terme une base augmentée comme conséquence de la baisse du coefficient). Dans le même ordre d'idée, le partage d'une ou de plusieurs bases imposables par plusieurs échelons de gouvernement (« *tax base sharing* » - encadré 5) n'est pas sans effet sur l'autonomie fiscale des collectivités locales, dans la mesure où elle induit des effets externes verticaux entre échelons de gouvernement (de la même façon la déductibilité verticale d'un impôt local de l'assiette ou du montant d'impôt payé à un échelon supérieur [par exemple l'Etat central] conduit à reporter une partie de la charge fiscale sur le contribuable national et donc à remettre en cause le principe de responsabilité au niveau local).

### 5.2. L'autonomie budgétaire

L'**autonomie budgétaire** concerne la capacité d'une collectivité publique décentralisée « *de décider seule, en toute indépendance, les catégories, la quantité et la qualité des prestations qu'elle entend offrir à ses résidents* » (Dafflon et Peritaz, 2003). Elle est très souvent mesurée dans les études de l'OCDE comme le rapport entre les dépenses des échelons de gouvernement infranationaux et les dépenses publiques de l'ensemble des administrations publiques (cette mesure est aussi considérée comme un indicateur de décentralisation des dépenses).

Les choses sont en réalité plus complexes car l'autonomie budgétaire des collectivités infranationales ne peut se résumer à cet indicateur. Deux catégories de problèmes surviennent : l'une concerne la nature des tâches accomplies par les gouvernements décentralisés ; l'autre relève du droit par la densité normative fixant des obligations de prestations. Ces deux catégories se recoupent d'ailleurs partiellement.

Rappelons premièrement que les tâches assurées par les administrations locales peuvent être classées en trois catégories : i) les fonctions déconcentrées réalisées à titre d'agence, ii) les fonctions déléguées et iii) les fonctions dévolues.

- (i) Pour les fonctions déconcentrées, les administrations locales accomplissent alors les tâches et fournissent les services sans avoir (ou en ayant très peu) de liberté pour déterminer le niveau et la qualité des services publics produits. Elles remplissent donc la fonction d'agents au service de l'administration centrale ou de l'échelon de gouvernement de niveau supérieur (exemple : versement de certaines prestations ou de la rémunération des fonctionnaires). Nous pouvons dire, en quelque sorte, que le gouvernement central dicte l'offre, tandis que les collectivités locales gèrent la fonction de production selon des critères déterminés par les ministères centraux concernés.
- (ii) Pour les fonctions déléguées, les administrations locales n'ont qu'une influence partielle sur le niveau et la qualité des services qu'elles fournissent. Le gouvernement central confie des compétences aux collectivités locales dans des domaines qu'il souhaite contrôler partiellement, mais dont il sait que la proximité de production est importante en raison de la diversité des situations à l'intérieur de la nation. Mais il balise cette délégation par des conditions, des standards ou des normes de tutelle afin de garantir un minimum harmonisé entre les régions du pays. Ainsi en est-il des écoles primaires dans un grand nombre de pays en développement où les administrations locales effectuent des tâches qui leur sont assignées mais sur la base de certaines normes et règles et où la rémunération des enseignants et de nombreux autres postes de dépenses sont financés et contrôlés par l'administration centrale.
- (iii) Les compétences dévolues sont le véritable espace d'autonomie budgétaire. Dans ce cas, les administrations locales ont un pouvoir de contrôle important et la pleine responsabilité des services et du niveau et de la qualité de ces services.

La deuxième catégorie de problèmes provient de la densité normative de la législation centrale. Ce sont des dispositions légales prises par le centre, mais qui pèsent uniquement sur les budgets communaux. Ce ne sont pas des fonctions déconcentrées : les collectivités locales les exécutent à leur compte, et non pour le centre. Les communes ont une grande liberté dans l'exécution des tâches ; il n'y a pas de tutelle de production, mais les gouvernements locaux doivent respecter les objectifs fixés par le centre. Nous pourrions les considérer comme une forme de tâches

déléguées. Ainsi, en Suisse, la Confédération fixe les objectifs de la politique environnementale, les cantons coordonnent, et les communes doivent réaliser les objectifs et assumer le financement. Dans la classification de l'OCDE, nous aurions une « mesure de décentralisation » très fortement en faveur des communes. En réalité, aucune ne dépasse le seuil des normes objectives fixées par le centre. Elles n'exercent aucune autonomie budgétaire dans ce domaine – qui plus est, les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur fonctionnent pleinement pour de telles tâches.

# Les transferts budgétaires

# 6

Les transferts budgétaires sont l'une des principales sources de recettes des collectivités publiques décentralisées dans les PED. Ils représentent plus de la moitié des ressources des administrations locales dans nombre de ces pays. Nous proposons dans un premier temps un ensemble de justifications à ces transferts budgétaires en montrant qu'il existe une différence d'approche entre les théories traditionnelles du fédéralisme financier qui mettent l'accent essentiellement sur la nécessité de corriger les effets externes entre échelons de gouvernement (effets externes verticaux) et entre collectivités locales appartenant à un même échelon administratif (effets externes horizontaux) et les modèles de « la deuxième génération » qui soulignent le risque que ces transferts ne conduisent à saper l'autonomie des élus locaux (avec comme corollaire un affaiblissement du principe de responsabilité) mais aussi à rendre ces élus moins soucieux de favoriser la croissance sur leur territoire (la recherche de rente, source potentielle de corruption est alors favorisée). Nous proposons dans un deuxième temps une classification de ces transferts en montrant qu'il est souvent difficile de faire la différence entre transferts budgétaires et « *revenue sharing* ». Nous proposons enfin quelques principes de bonne utilisation des transferts budgétaires.

### 6.1 Justifications des transferts budgétaires

La théorie économique a mis en avant plusieurs raisons permettant de justifier l'existence de transferts budgétaires entre échelons de gouvernement et entre collectivités territoriales. Elles sont résumées dans le tableau 7. Nous pouvons aussi les mettre en évidence en suivant le graphique 4 relatif au budget décentralisé.

- (i) Les transferts visent à dédommager l'échelon local quand celui-ci est tenu de remplir une fonction d'agence pour le compte de l'échelon de niveau supérieur, comme la fourniture d'un service de base sur l'ensemble du territoire conformément aux exigences du gouvernement central.
  
- (ii) Les transferts visent également à corriger les déséquilibres verticaux (« *vertical gap* »). Cela est particulièrement le cas quand les ressources propres des collectivités publiques décentralisées sont insuffisantes pour que ces dernières soient en mesure de financer les dépenses qui sont de leur compétence.
  
- (iii) Les transferts peuvent enfin avoir pour objectif de corriger les effets externes (de type effets de débordement) liés à la fourniture de certains services locaux. Cela est en particulier le cas quand l'aire de consommation des services publics dépasse les frontières correspondant à une circonscription territoriale donnée ou quand des agents économiques non résidents peuvent bénéficier des services rendus par une collectivité sans en supporter le coût. Les services d'éducation fournis et financés par une région donnée ont par exemple des effets externes positifs sur les autres régions (en particulier si les individus sont mobiles). Le problème est que les collectivités décentralisées ont tendance à ignorer les effets externes positifs comme négatifs qu'elles occasionnent au reste de l'économie quand elles définissent le niveau de biens et services publics qu'elles souhaitent offrir à leurs concitoyens (problème de coordination). Cela peut conduire alors à une situation sous-optimale du point de vue de la collectivité nationale (sous-fourniture des services ayant des effets externes positifs et sur-fournitures de biens et services ayant des effets externes négatifs sur le reste de l'économie).

**Tableau 7.**  
**La justification économique des transferts intergouvernementaux**

Justifications	Démarches alternatives	Type de subvention proposé
<b>1. Déséquilibre fiscal vertical</b>		
- discordance entre tâches et ressources	nouvelle répartition des tâches/ressources, décentralisation fiscale ou impôts partagés	
- impasse budgétaire	nouvelle répartition des tâches (solution pour le long terme) ou impôts partagés	subventions globales forfaitaires (ou spécifiques, avec les montants calculés selon les besoins) (partage)
- le centre accapare l'impôt	impôts partagés, augmentation de la souveraineté fiscale aux niveaux décentralisés	à éviter : subventions du type "bail-out"
- taux d'impôt du niveau fédéral/central trop élevé		
- assiette fiscale limitée ou faible, dans un système fiscal uniforme	décentralisation fiscale ou impôts partagés	
- recettes fiscales limitées ou faibles (lorsqu'on admet un certain niveau de concurrence fiscale entre juridictions)	harmonisation fiscale matérielle (abandon de la concurrence fiscale)	subventions globales forfaitaires (partage)
<b>2. Effets de débordement</b>		
- l'autorité locale ne tient pas compte des bénéfices/coûts engendrés envers les autres collectivités @ production sous-optimale/suroptimale de BCL	réorganisation des structures territoriales préexistantes pour établir une correspondance entre les dimensions institutionnelle et fonctionnelle	subventions spécifiques conditionnelles non-rationnées = subventions pigouviennes (correction) à éviter : subventions conditionnelles rationnées
<b>3. Justice redistributive entre individus</b>		
- assurances sociales, santé, éducation, aide sociale, attribuées au niveau régional/local pour des raisons d'efficacité		subventions spécifiques forfaitaires
<b>4. Normes minimales / Biens sous tutelle / Priorités nationales</b>		
- normes dictées par le centre pour faciliter la mobilité des facteurs de production / pour défendre les intérêts des minorités		subventions spécifiques conditionnelles (compensation)
- imposition des préférences centrales sur le niveau local, dans l'intérêt du bien-être national		subventions spécifiques forfaitaires (incitation)

Tableau 7.  
**La justification économique des transferts intergouvernementaux (suite)**

Justifications	Démarches alternatives	Type de subvention proposé
<b>5. Déséquilibre fiscal horizontal</b>		
- distribution inéquitable de ressources naturelles - disparités des capacités financières	nouvelle répartition des tâches/ressources collaboration intergouvernementale	subventions globales forfaitaires (partage, péréquation)
- différences des coûts / besoins opportunités de réaliser un rendement d'échelle, pour des raisons démographiques, topographiques, socio-économiques, etc.		subventions spécifiques conditionnelles, si l'objectif de péréquation se combine avec la demande pour des biens sous tutelle (correction ou compensation)
<b>6. Politiques macroéconomiques</b>		
Stabilisation - encourager les dépenses locales en périodes de récession et les décourager pendant la reprise conjoncturelle	encourager la participation du secteur privé	récession : subventions spécifiques (pour investissements) forfaitaires (incitation)
Développement régional : - maintenir ou favoriser des activités économiques dans les régions périphériques qui ont un potentiel de développement	aide à la mise en place de conditions cadres ; politiques régionales sectorielles d'encouragement au secteur privé soutien aux nouvelles activités	Subventions sectorielles (agriculture de montagne, tourisme, LIM, par exemple (incitation et soutien)

**Sources** : adapté de (Musgrave et Musgrave, 1979 : 630 ss.); (King, 1984 : 86-88 et 121-163); (Costello, 1993 : 112 et 117) ; (Shah, 1994); (Ahmad et Craig, 1997). Egalement : Conseil de l'Europe, Rapport 74, 2000.

(iv) Enfin, les transferts budgétaires ont aussi vocation à corriger les déséquilibres horizontaux entre collectivités publiques décentralisées. Les transferts ont alors un rôle de péréquation des ressources (mais aussi des besoins). Ils visent généralement à « égaliser » (rapprocher de la moyenne) les moyens à la disposition des gouvernements locaux afin que ceux-ci puissent offrir une qualité comparable (et dans une même fourchette de coût) de services publics sur un territoire considéré. Des ressources supplémentaires sont alors transférées aux collectivités qui ont une capacité contributive plus faible que la moyenne nationale ou des besoins plus élevés que la moyenne nationale (par exemple, communes situées en zone de montagne).

Les justifications précédentes des transferts budgétaires entre gouvernements oublient très souvent un point fondamental soulevé entre autres par Singh et Srinivasan (2006 : 5) : « *the standard public finance question takes subnational jurisdiction's income as given and looks at the incentive effects of tax assignments and transfers. The second generation of fiscal federalism (SGFF) growth perspective examines the effects of the tax and transfer system on incentives to increase income (e.g., through public or private investment) [...] the allocative efficiency of the tax system in a standard public economic sense is of second importance to fiscal autonomy on the revenue side* ». Weingast (2006 : 15) souligne dans le même ordre d'idée que la faiblesse majeure des politiques de transferts budgétaires (auxquels il assimile les systèmes de « partage d'impôts ») en particulier dans les PED, réside dans leur caractère faiblement incitatif du point de vue de la croissance locale (auquel viennent s'ajouter les risques de corruption). Prenons l'exemple d'un système stylisé de transferts dont la formule de répartition inclut les caractéristiques économiques et démographiques des territoires potentiellement concernés (le revenu et la population pour simplifier). Nous supposons que cette formule ne peut changer d'une année sur l'autre. En d'autres termes, seul le montant du fond affecté aux transferts peut changer d'une année sur l'autre. Nous supposons que le pays est composé de  $N$  régions et que chacune d'entre elles reçoit  $1/N$  du montant du fond ( $R$ ) dédié aux transferts. Le montant moyen de transferts reçu par chaque région est donc égal à  $R/N$ . Nous supposons maintenant qu'une des régions voit son revenu fiscal augmenter d'une unité (grâce à plus de croissance régionale). Le montant global du fond de transferts est alors égal à  $R + 1$  et le montant moyen des transferts devient  $(R + 1)/N$ . En d'autres termes la région qui a connu plus de croissance ne reçoit que  $1/N$  du revenu fiscal engendré sur son territoire alors qu'elle a dû supporter en totalité le coût des politiques publiques (par exemple en termes d'infrastructures) qui lui ont permis d'accroître son taux de croissance. Caraga et Weingast (2003 : 17) qualifient d'ailleurs le caractère souvent contre-incitatif des transferts budgétaires de type « *fiscal law of 1/N* ». Cela vaut aussi pour des transferts répartis systématiquement sur la base de la population.

Un certain nombre d'études empiriques ont essayé de mesurer le « taux de rétention marginal » du revenu engendré sur un territoire donné (Weingast, 2006). Ce taux de rétention était évalué au milieu des années 1990 à 23,3 % au Mexique (à certaines périodes, il a même été montré que la totalité du revenu fiscal engendré dans les Etats

mexicains était versé dans un pot commun de sorte que le taux marginal de rétention était plus ou moins égal à  $1/33$  (pour 33 Etats)). En Inde, ce taux marginal de rétention a été évalué dans une fourchette de 20 à 30 %, (est obtenu le même ordre de grandeur au Pakistan). Le même type de calcul a été effectué pour les villes russes et le résultat est de l'ordre de 10 %. En d'autres termes, cela signifie que pour chaque rouble généré localement, le gouvernement régional à l'intérieur duquel la ville est située « capture » la plus grande partie de cette augmentation de revenu en baissant ses transferts de 90 kopecks ! En contraste, une étude réalisée en Chine (1981-1992 – période de forte croissance) montre que les provinces chinoises ont retenu en moyenne 89 % des recettes fiscales additionnelles générées dans les provinces et que 68 % des provinces avaient un taux marginal de rétention de 100 %.

Une façon de réconcilier à la fois les objectifs de péréquation (qu'il ne s'agit pas de remettre en cause) et d'incitation (en termes de croissance) consiste à définir une politique de transferts qui soit non linéaire. Un exemple permettra de mieux comprendre le principe sous-jacent. Nous supposons que le revenu fiscal total généré dans une province donnée est égal à 11 milliards de dollars et que le gouvernement central ou fédéral en retient 75 % et en redistribue 25 % à la province en question. Le gouvernement fédéral reçoit 8,25 milliards alors que la province reçoit 2,75 milliards. L'incitation « à faire de la croissance » est évidemment très faible pour la province. Supposons maintenant que la règle soit modifiée de la façon suivante : le gouvernement fédéral retient 80 % des recettes fiscales totales perçues dans cette province jusqu'à un plafond de 10 milliards et transfère 20 % à la province. Au-delà des 10 milliards, le gouvernement central transfère 75 % du produit fiscal perçu à la province et n'en retient que 25 %. La répartition des 11 milliards entre le gouvernement fédéral et la province reste la même (8,25 pour le premier contre 2,75 pour la seconde). La différence essentielle entre les deux modes de transferts est que le taux de rétention marginal pour la province est plus élevé dans le cas non linéaire. Continuons notre exemple. Supposons que la croissance augmente dans la province de 10 % par an pendant 5 ans. Nous montrons alors facilement qu'en utilisant le schéma traditionnel de transfert, la province verra ses ressources augmenter de 1,68 milliards contre 5,04 milliards dans le cas non linéaire. Après 5 ans de croissance à 10 % par an, le revenu provincial augmente de 61 % dans le schéma traditionnel et de 183 % quand le taux marginal de rétention est élevé (cas non linéaire). Le gouvernement fédéral dispose aussi de davantage de ressources qu'il peut affecter à son objectif de péréquation.

## 6.2 Définitions des critères<sup>16</sup>

Une typologie des subventions est délicate pour deux raisons. Tout d'abord, le vocabulaire n'est ni clair ni univoque. Alors même que la littérature anglaise passe pour être plus précise en ce domaine et voudrait servir de référence, King (1984 : 87-88) énumère plusieurs utilisations de termes différents pour des subventions ayant les mêmes caractéristiques, ainsi que plusieurs désignations identiques mais qui ont des contenus différents. Les équivalents en langue française sont approximatifs, un terme français correspondant parfois à plusieurs désignations anglaises. Toute discussion liée à des systèmes de subventionnement devrait d'abord résoudre cet aspect : en l'absence de définitions précises, la confusion risque fort de l'emporter sur la coordination. Wiseman (1990) mentionne de nombreux critères et insiste tout particulièrement sur ce point pour une deuxième raison. Le vocabulaire, tout en nuances, cache des variations très subtiles d'objectifs et d'effets. Des systèmes de subventionnement qui s'adressent aux mêmes collectivités et paraissent contradictoires si nous les considérons séparément, doivent être analysés globalement et sont en fait le résultat de délicats arbitrages politiques. En d'autres termes, une formule de subvention favorisant un certain groupe de collectivités décentralisées deviendrait honorable et acceptable parce qu'elle permettrait à ces collectivités d'accepter une autre formule, elle moins favorable, dont elle atténuerait les conséquences. C'est leur complexité et leur complémentarité (positive ou négative) qui les rendraient acceptables !

Cet avertissement étant donné, Nous pouvons essayer de retenir la typologie habituelle des subventions en la précisant. Elle propose quelques distinctions essentielles suivantes quant aux qualités des subventions. Nous en avons retenu trois, selon l'**utilisation**, le **mode de calcul** et la **disponibilité des fonds**, qui peuvent se combiner, comme le montre le schéma 5.

79

### 6.2.1. Selon l'utilisation : globale ou spécifique

- ✓ **globale** (*general/block/unconditional grants*) si le montant est à **libre disposition** de la collectivité bénéficiaire. En général, le partage des impôts appartient à cette catégorie.

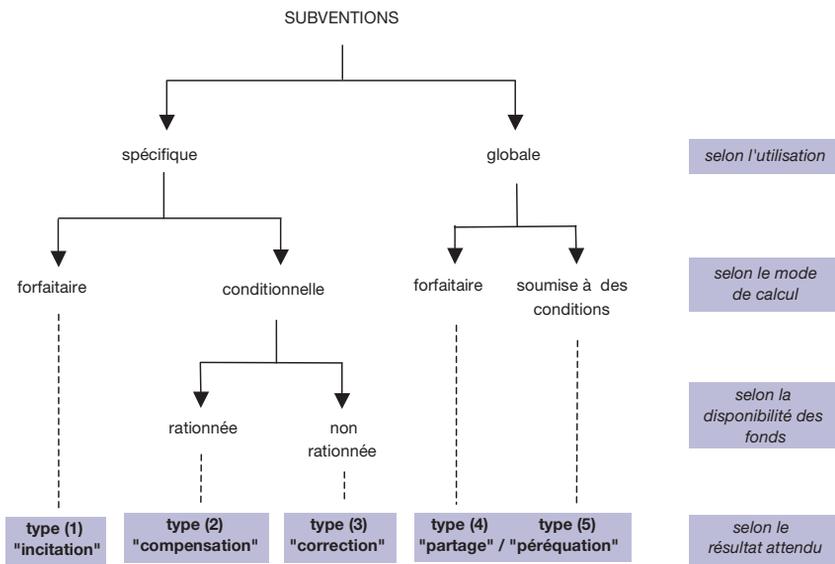
16. Nous ne procédons pas ici à une analyse microéconomique des effets des différents types de subventions en particulier sur la dépense locale (voir pour une introduction Gilbert et Guengant, 1988 ou Dafflon, 1995a : 25-40).

- ✓ **spécifique** (*selective/conditional/restricted/categorical/specific grants*) si des critères de sélection limitent l'utilisation du montant en **l'affectant à une tâche**, à une dépense précisée par la collectivité qui verse la subvention. L'affectation peut être plus ou moins étroite (par exemple : une subvention pour l'enseignement scolaire secondaire est sans doute moins restrictive qu'une subvention pour développer l'usage de l'informatique dans les écoles secondaires).

**6.2.2. Selon le mode de calcul : conditionnelle ou forfaitaire**

- ✓ **conditionnelle** ou proportionnelle ("*matching grants*") à une dépense déterminée lorsque le montant reçu varie en fonction soit du **montant de la dépense subventionnée**, soit de la **part de financement propre** que la collectivité bénéficiaire est prête à consacrer à la tâche subventionnée.
- ✓ **forfaitaire** ou non-conditionnelle, non-proportionnelle ("*non-matching*" / "*lump-*

Schéma 5.  
**La typologie des subventions**



Source : adapté de King, 1984 : 87

*sum" grants*) lorsque la collectivité bénéficiaire reçoit un **montant fixe** à dépenser (pour la tâche désignée si la subvention est spécifique, mais pas forcément), quelle que soit sa propre participation ; lorsqu'il s'agit de partage d'un impôt, si le montant est prédéterminé et garanti en proportion de la recette fiscale.

### 6.2.3. Selon la disponibilité des fonds : rationnée ou non-rationnée

- ✓ **rationnée** ou à **guichet fermé** (*"closed-ended" grants*) si les moyens budgétaires totaux mis à disposition par la collectivité donatrice pour une tâche subventionnée sont **limités**. Mais alors il faut aussi fixer les critères de sélection pour le cas où le total des demandes individuelles excède les moyens mis à disposition.
- ✓ **non rationnée** ou à **guichet ouvert** (*"open-ended" grants*) dans le cas contraire à ce qui est décrit dans le paragraphe précédent. En général, cela signifie qu'une collectivité peut percevoir une subvention dès que certaines conditions ou certains critères sont satisfaits : elle y a droit quelle que soit la situation financière de la collectivité qui verse la subvention, cette dernière ne pouvant prendre prétexte de sa situation budgétaire ou de la conjoncture pour refuser ou réduire la subvention.

Pour être complet, deux remarques concernant les subventions « globales » et les subventions « conditionnelles » doivent encore être formulées ici :

- (i) Même l'octroi d'une subvention globale peut être lié à une ou des « condition(s) » à respecter, par exemple varier en fonction d'un effort à fournir ou d'un seuil budgétaire à respecter (effort fiscal minimal, volume des dépenses propres du bénéficiaire, ou pourcentage fixe des recettes fiscales de la collectivité qui reçoit la subvention).
- (ii) Toute subvention conditionnelle est « discriminatoire » dans le sens qu'elle favorise les collectivités à capacité financière forte, au détriment des collectivités moins aisées : alors que les premières sont capables de fournir un apport appréciable au financement du projet et, par conséquent, peuvent accéder à des subventions importantes, les dernières ont du mal à satisfaire aux conditions minimales de cofinancement et sont donc souvent exclues du cercle des ayants-droit, même si elles ont des besoins encore plus forts que les collectivités concurrentielles. En d'autres termes, les collectivités bénéficiaires d'une subvention

n'ont pas une position égale face à la dépense résiduelle nécessaire pour financer le solde de la dépense après déduction de la subvention. Pour éviter la spirale négative du déséquilibre horizontal, l'inégalité d'accès doit être neutralisée par un système de transferts péréquatifs. Un autre effet pervers de la subvention proportionnelle est qu'elle oblige les collectivités économiquement faibles (et donc dépendantes de transferts) à pousser leurs dépenses vers les domaines prioritaires fixés par le gouvernement qui verse la subvention. En conséquence, la structure des priorités et des dépenses locales risque de se déformer, la marge de manœuvre de la collectivité devient plus étroite – ce qui provoque une tendance vers la centralisation.

Si l'on prend en compte les objectifs des transferts financiers décrit en début de chapitre avec les trois paires de critères mentionnés (utilisation, mode de calcul, disponibilité de fonds), on aboutit à quatre situations typiques, qui correspondent en fait aux résultats attendus (dernière ligne dans le schéma 5) :

**1/ Des *incitations*** à produire ou à accroître la quantité et la qualité des services collectifs décentralisés peuvent être obtenues par des subventions spécifiques et forfaitaires :

- spécifiques, pour lier l'utilisation des montants reçus à la tâche à encourager ;
- forfaitaires (non conditionnelles), parce que le montant du transfert ne doit pas dépendre de la dépense que la collectivité bénéficiaire serait spontanément prête à consentir pour cette tâche, puisque justement cette dépense est insuffisante.

**2/ La *compensation*** des besoins et des coûts des services collectifs décentralisés qui doivent respecter les normes des biens tutélaires imposés par le centre pourrait se faire par des subventions spécifiques, conditionnelles et rationnées :

- spécifiques, pour garantir que les dépenses locales se dirigent vers les domaines tutélaires ;
- conditionnelles, parce que le calcul du montant dépend de l'écart des

---

17. Si les dépenses locales se font sur la base de contrats de prestation, le niveau de gouvernement qui paie la subvention peut également calculer le montant présumé de la dépense. Dans ce cas, l'on peut aussi recourir à une subvention spécifique forfaitaire.

besoins ou des coûts par rapport à la norme fixée pour la tâche subventionnée<sup>17</sup> ;

- rationnées, parce que les subventions à guichet fermé exercent une stimulation plus forte sur les dépenses locales que celles à guichet ouvert.

**3/** Si l'intervention est de nature **correctrice**, par exemple en ce qui concerne les effets de débordement des bénéficiaires tirés des services collectifs décentralisés, les subventions doivent être spécifiques, conditionnelles et non rationnées :

- spécifique : c'est-à-dire liées à la tâche qui est à l'origine de l'effet de débordement ;
- conditionnelle : c'est-à-dire proportionnelles aux dépenses qui provoquent cet effet ;
- non rationnées, pour que la production des BCL avec un effet de débordement positif ne soit pas restreinte par des limites budgétaires : c'est l'étendue de l'externalité qui est déterminante.

**4/** Le **partage** des ressources, servant soit à répartir les moyens financiers dans un système fiscal plutôt uniforme, soit à résoudre une impasse budgétaire, peut se faire au travers de subventions globales et forfaitaires :

- globales : le montant étant à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie ;
- forfaitaires : l'objectif du partage des ressources n'étant pas d'orienter l'offre de services collectifs décentralisés vers un usage particulier. Le montant à répartir devrait être prédéterminé et garanti.

**5/** La **péréquation** justifie également une subvention globale et forfaitaire.

- globale : le montant doit être à la libre disposition de la collectivité qui en bénéficie ;
- forfaitaire : le montant étant prédéterminé et garanti.

Dans ce cas, la différence avec la subvention visant au partage des ressources est uniquement liée aux critères de répartition : le partage des ressources se fait en respectant le critère d'origine des fonds, la péréquation au sens strict faisant intervenir la capacité financière de la collectivité bénéficiaire. Dans le cas de la péréquation,

l'accès aux transferts est parfois soumis à des conditions additionnelles, tel un effort fiscal minimal ou une réorganisation préalable de la gestion des finances communales (comme par exemple l'application du principe du pollueur-payeur pour les tâches environnementales).

Cette typologie, donnée *ex ante*, doit être interprétée avec précaution car l'efficacité des transferts financiers, et donc le choix d'une forme particulière de subvention, dépend encore des incidences, étudiées du point de vue de la collectivité bénéficiaire ou de celle qui paie.

### 6.3 Principes généraux

Ces principes généraux permettent de structurer et d'attribuer les transferts budgétaires (appelés subventions dans ce qui suit) entre échelons de gouvernement. Les propositions qui suivent sont essentiellement tirés d'un document de travail fondé sur le bilan de comparaisons internationales sur les critères d'attribution des subventions (Banque mondiale, 2005).

- P1. Les objectifs doivent être clairs et transparents et le nombre des objectifs pour chaque subvention doit être réduit au minimum (un objectif = une subvention étant la règle de base idéale).
- P2. Les subventions doivent contribuer de façon appropriée au financement des déséquilibres budgétaires verticaux entre les tâches assignées et les recettes propres.
- P3. Les subventions doivent réduire la différence entre capacité contributive et besoins de dépenses des administrations locales.
- P4. Les subventions doivent préserver l'autonomie budgétaire au niveau local en tenant compte des contraintes qu'impliquent les priorités nationales.
- P5. Les subventions doivent soutenir dans la mesure du possible la mobilisation des ressources au niveau local et ne pas pénaliser les collectivités territoriales qui ont réussi à accroître leurs ressources propres.
- P6. La répartition des subventions doit être transparente et fondée sur une formule non manipulable (à la fois par les autorités locales et par le gouvernement central) avec des critères et des pondérations claires pour chaque critère.

- P7. Les subventions doivent être stables, prévisibles et effectuées en temps opportun.
- P8. Il peut être opportun de mettre en place des subventions fondées sur les résultats qui incitent à améliorer la performance<sup>18</sup>.
- P9. Dans tous les cas, il convient d'éviter de couvrir *ex post* les déficits engendrés par de mauvaises pratiques financières (renoncer aux pratiques du "bail out").

---

18. Pour une revue d'ensemble sur les subventions basées sur les résultats, voir le document intitulé : *Conceptual basis for performance-based grant systems and selected international experiences* par Jesper Steffensen Henrik Fredborg Larsen (2005).



# Discipline et contrainte budgétaires

# 7

Alors que les finances publiques s'intéressent depuis des décennies aux questions des déficits publics, de l'endettement et de la discipline budgétaire – ou plus exactement de « l'indiscipline », car c'est bien là l'origine de la préoccupation des économistes – pour conclure sur des règles « molles » ou « sévères » de contrainte budgétaire, les mêmes questions dans un contexte de fédéralisme financier n'ont été posées que bien plus récemment<sup>19</sup>. Il y a, en fait, trois problèmes : (i) l'opportunité pour les collectivités décentralisées de recourir à l'emprunt ; (ii) la question fondamentale de la contrainte de discipline budgétaire, forte ("*hard*" *budget constraint*) ou relâchée ("*soft*" *budget constraint*), au niveau local et enfin, (iii) dans la mesure où il existe une limite nationale au déficit et à l'endettement (comme dans le traité de Maastricht), la question de la répartition des « droits » au déficit et à l'endettement entre les niveaux de gouvernement. Il n'est pas sans intérêt de constater que les contributions récentes se sont focalisées principalement sur la seconde question (Chabellard et Guihéry, 2005). Est-ce comprendre que les réponses aux deux autres « vont de soi » – ce dont nous doutons ?

87

## 7.1. Capacité d'emprunt des gouvernements infranationaux

Nous pouvons justifier le recours à l'emprunt au niveau local par deux motifs : investissements et besoins de trésorerie, mais en prenant appui sur la « règle d'or » des

19. Prud'Homme (1995), Dafflon (1995b) et Ter-Minassian and Craig (1997) furent parmi les premiers à soulever cette question. Citons également trois ouvrages qui, par la suite, font le point de la situation : Dafflon (ed.), 2002, Rodden *et al.* (eds.), 2003 ainsi que Swianiewicz, P. (ed), 2004.

finances publiques : l'emprunt est judicieux s'il permet de répartir dans le temps la charge de l'investissement. Il est déraisonnable s'il ne sert qu'à compléter les ressources insuffisantes du budget de fonctionnement (Dafflon, 1998 : 187).

En premier lieu, l'emprunt est un outil efficace pour **financer l'investissement**. Adossé à une politique stricte d'amortissement fondée sur la durée de vie du projet ainsi financé, l'emprunt permet d'étaler les coûts d'un projet d'investissement dont la durée de vie fait que les générations futures en bénéficieront (ces dernières participent alors au financement). C'est l'application du principe d'équivalence dans le temps, défendu par Musgrave (1959). En outre, le financement par emprunt d'infrastructures publiques peut stimuler le développement régional.

Certes, il existe de nombreuses réticences au recours à l'emprunt. Swianiewicz (2004) cite les raisons suivantes pour les douze pays qui viennent de rejoindre l'Union européenne :

- les marchés financiers ne fonctionnent pas de façon satisfaisante;
- les taux d'intérêt des banques commerciales sont trop élevés et les primes de risque ajoutées pour les collectivités locales prohibitives ;
- l'endettement est conditionné par le fait que les créanciers (le marché du crédit quand il existe) sont capables d'attribuer un risque de crédit aux gouvernements infranationaux (ce qui n'est pas le cas quand les créanciers considèrent à tort ou à raison que ce risque sera en définitive supporté par le gouvernement central compte tenu d'une solidarité financière de fait entre collectivités publiques) ;
- les règles d'emprunt et de contrôle auxquelles sont soumises les collectivités locales sont trop sévères (voir ci- après le débat sur la discipline budgétaire) ;
- les édiles locaux pensent que l'endettement est un signe d'instabilité financière, de mauvaise gestion (faute de distinction entre la dette résultant d'investissement et celle qui provient du cumul des déficits), que c'est une forme de financement trop risquée, ou que la dette reporte sur les générations futures une charge inéquitable (encore une fois avec une mauvaise contrepartie en référence : cumul des déficits au lieu d'investissements) ;
- le rôle des gouvernements locaux est limité aux affaires courantes (ou inversement : les ministères du gouvernement central ont la mainmise sur les investissements locaux) ;

- il vaut mieux recourir (réclamer, revendiquer seraient de verbes plus adéquats) aux transferts financiers des gouvernements de niveau supérieur, voire aux ONG ou aux organismes d'aide internationale comme substituts à l'endettement local ;
- les ressources financières futures sont difficilement prévisibles, voire irrégulières, de sorte que les gouvernements locaux ne sont pas à même d'y trouver la garantie que le service de la dette ainsi que les coûts opérationnels résultant de l'investissement soient couverts en longue période ;
- enfin, les gouvernements locaux n'auraient ni les connaissances suffisantes des techniques financières ni la capacité managériale pour gérer une dette publique locale d'une certaine importance.

Ces obstacles peuvent survenir seuls ou en combinaison ; ils divergent d'un pays à l'autre, avec le résultat que même lorsque le recours à l'emprunt est tout à fait approprié pour financer des investissements, les gouvernements locaux préfèrent recourir à d'autres formes de financement. Subventions d'investissement versées par le centre, l'Union européenne ou d'autres donateurs, partenariat public-privé, ou même renoncement pur et simple de la responsabilité publique locale par la privatisation, sont idéalisés – souvent à tort - comme de bien meilleures alternatives. Or, Dafflon et Tóth (2006) défendent la thèse que ces arguments sont de fausses raisons et que les pays concernés devraient (et pourraient) assumer une vraie responsabilité dans le couple « investissement = emprunt ».

Une fois écartés ces (faux) arguments faisant renoncer à l'emprunt, il faut alors constater qu'il existe des contraintes budgétaires à l'endettement, bien réelles celles-ci. Le principe de l'équivalence dans le temps entre investissement et emprunt exige que l'**amortissement** soit bien réel, c'est-à-dire financier et se traduise par le remboursement effectif de l'emprunt sur la durée de vie du projet<sup>20</sup>. La collectivité locale qui supporte l'emprunt doit également être à même d'en payer les **intérêts**. Mais, en plus du service de la dette, deux catégories de coûts apparaissent alors, qui doivent être intégrés dans le budget courant : les **coûts d'exploitation et d'entretien de la nouvelle infrastructure**, ainsi que les **dépenses de fonctionnement de la tâche nouvelle** (ou augmentée) que permet cet investissement. En d'autres termes, si dans

20. Sur les méthodes d'amortissement et leurs incidences en terme budgétaire, d'allocation des ressources et d'équité, voir Dafflon, 1998 : 179-197.

un PED, une autorité locale investit pour la construction d'un dispensaire destiné à fournir des soins de base à la population résidente, il faut prévoir dans les budgets futurs : l'intérêt et l'amortissement de l'emprunt + les frais d'entretien technique du dispensaire (eau, énergie, entretien du bâtiment, conciergerie) + les coûts de fonctionnement de la nouvelle tâche (salaire du personnel soignant, médicaments de base, etc.). Le cumul de ces quatre catégories de coûts (intérêt, amortissement, frais opérationnels, dépenses fonctionnelles) est, en réalité, le seul et véritable obstacle au financement de nouveaux équipements par emprunt : il est inutile d'emprunter pour un nouvel équipement si ce dernier n'est pas utile ensuite faute de moyens adéquats. La formulation la plus simple est (Dafflon et Tóth, 2006) :

$$(1) \ddot{A}I = \ddot{A}B + F$$

$$(2) \ddot{A}B = \frac{S - [(M + E) - (R + O)] \times 100}{i + d}$$

où	$\ddot{A}I$	nouvel investissement
	$\ddot{A}B$	capacité d'emprunt pour un nouvel investissement
	F	autres sources externes de financement possibles de l'investissement
	S	solde du budget / compte de fonctionnement
	M	coûts opérationnels du nouvel investissement
	E	dépenses annuelles futures de fonctionnement de la nouvelle tâche
	R	revenus possibles provenant du nouvel investissement ou de la tâche qu'il permet
	O	subventions ou transferts financiers opérationnels reçus d'autres gouvernements
	i	taux d'intérêt passif sur l'emprunt, en %
	d	taux d'amortissement de l'emprunt, en %

Cette formulation a l'avantage de mettre en valeur à la fois l'orthodoxie budgétaire de la « règle d'or » régissant l'équilibre du budget de fonctionnement et le couple « investissement = emprunt », mais encore le financement par des fonds externes, notamment les transferts financiers obtenus d'un gouvernement de niveau supérieur – ce qui est particulièrement important pour les collectivités locales dans les PED.

- 1/ Sans les symboles F et O, pour des financements extérieurs, le gouvernement local doit assumer seul la charge du nouvel investissement. La formule détermine alors sa capacité d'emprunt, donc d'investissement.
- 2/ Toujours sans F et O, il faut que le solde S du compte de fonctionnement soit à même de supporter tous les frais nouveaux induits par l'investissement. C'est le concept de **responsabilité budgétaire** mis en œuvre. La collectivité locale doit être à même d'assumer les conséquences onéreuses futures de ses choix dépensiers.
- 3/ Cette logique vaut aussi pour un financement extérieur des investissements locaux : si le nouvel équipement devait être financé par des transferts provenant du gouvernement d'échelon supérieur (F), il faudrait alors veiller à ce que la collectivité locale bénéficiaire, par ses propres ressources futures ou par des ressources transférées (O), ou une combinaison des deux, soit à même d'exploiter cet investissement et d'en pérenniser l'usage et l'utilité. On a donc ici un lien direct avec la problématique des transferts financiers traitée dans le chapitre précédent. Ajoutons que la responsabilité budgétaire n'est pas uniquement celle du gouvernement local. Dans le cas où le gouvernement central exige ou soutient (par F) un investissement local, il doit aussi veiller à et s'assurer que ledit gouvernement local dispose ensuite des moyens adéquats (soit parce que la répartition des ressources entre niveaux de gouvernement lui en donne les moyens, soit parce que des transferts financiers de fonctionnement ou des transferts péréquatifs (par O) lui sont assurés).

En trésorerie à court terme, les facilités d'emprunt permettent de corriger le décalage qui existe souvent entre les rentrées fiscales et les dépenses. On ne fera ici qu'une réserve, mais elle a son importance : il s'agit bien ici de corriger des décalages annuel, à court terme entre recettes fiscales, transferts dus et dépenses de fonctionnement, et non pas de prise en charge du déficit de fonctionnement – la mise en garde étant d'autant plus impérative si les déficits sont récurrents.

### 7.2. Contraintes budgétaires

La prise en compte de l'indiscipline budgétaire, à travers la notion de contrainte budgétaire forte (les adjectifs « dure » ou « sévère » sont équivalents), dans la théorie du fédéralisme financier sont récentes. Selon Chabellard et Guihéry (2005 : 339), c'est aujourd'hui une voie de recherche en développement, pour laquelle il n'existe pas de cadre théorique fixé et qui fasse l'objet d'un traitement unifié. La recherche devrait mettre en évidence les caractéristiques des relations financières intergouvernementales à l'origine d'un comportement stratégique des gouvernements infranationaux et, en particulier, expliquer l'incapacité du gouvernement central à s'engager de manière crédible à ne pas accorder *ex post* de soutien financier à un gouvernement local en difficulté financière.

Avant d'entrer plus avant dans cette problématique, déclinons quelques définitions utilisées par la suite :

- ✓ la **responsabilité budgétaire** d'une collectivité est respectée lorsque celle-ci supporte elle-même directement les conséquences en terme d'impôts locaux de ses décisions dépensières. Il y a équilibre du budget via la « règle d'or ». Le financement n'est pas externe par des transferts reçus ni décalé dans le temps, par report du déficit sur les générations futures *via* l'endettement.
- ✓ la **discipline budgétaire** a, par principe, les mêmes caractéristiques que la responsabilité budgétaire, sauf qu'elle est imposée de l'extérieur par une règle constitutionnelle ou légale à respecter. Les critères de Maastricht (déficit < 3 % du PIB et endettement < 60 % PIB) relèvent de cette dimension.
- ✓ une **contrainte budgétaire stricte, forte, dure, sévère** – d'autres qualificatifs analogues sont possibles – découle d'une règle financière approximant, voire imposant la « règle d'or » de l'équilibre du budget, respectivement des comptes publics.
- ✓ une **contrainte budgétaire lâche, faible, molle, douce** équivaut à l'absence de règle – ou presque – en matière budgétaire, soit que l'équilibre n'ait pas besoin d'être respecté, que la dette serve de palliatif, soit que le gouvernement de niveau supérieur intervienne *ex post* pour couvrir et prendre à son compte ce découvert – une démarche dite de **bail out** dans le jargon des finances publiques.

La décentralisation budgétaire se heurte à un problème majeur dans nombre de pays développés mais plus encore dans les PED et dans les économies en transition : celui de la « mollesse » de la contrainte budgétaire des gouvernements infranationaux (« *soft budget constraint* »). Ce problème a été initialement identifié par Kornai (1979, 1986) dans le cadre des entreprises sous contrôle étatique dans les économies anciennement planifiées d'Europe de l'Est. Le même type de problème se pose dans le cadre de la décentralisation du secteur public quand le gouvernement a un contrôle limité sur les dépenses et sur la capacité d'endettement des collectivités infra-étatiques mais qu'il conserve un droit de regard pour une raison ou une autre sur la « marche de leurs affaires ».

Un problème de **contrainte budgétaire molle** se pose plus spécifiquement quand les collectivités locales savent (même si c'est sans certitude) que le gouvernement central sera amené à leur octroyer des fonds (transferts) supplémentaires en cas de difficultés financières. Les collectivités infra-étatiques sont alors amenées à tenir compte de cette difficulté du gouvernement supérieur à s'engager à ne pas les secourir (problème d'engagement *ex ante* et d'aléa moral) et vont adopter des comportements stratégiques qui peuvent conduire à accroître leurs difficultés financières. D'un point de vue théorique, le problème des contraintes budgétaires molles est généralement modélisé comme un jeu séquentiel. À la première étape, le gouvernement central annonce le niveau de transferts budgétaires qu'il est prêt à accorder aux collectivités locales. En deuxième étape, ces dernières choisissent leurs dépenses et le niveau d'emprunt. Dans la dernière étape du jeu, le gouvernement central peut décider ou non de secourir une collectivité qui ferait face à des difficultés financières. Tout dépend évidemment de l'incitation qu'a le gouvernement central à intervenir *ex post*. En bref, pour qu'il y ait contrainte molle, deux conditions sont requises :

- (i) le gouvernement local doit avoir un intérêt à se comporter de façon stratégique de façon à obliger le gouvernement de niveau supérieur à venir le renflouer (*bail-out*) ou tout au moins à l'aider financièrement ;
- (ii) le gouvernement central a un intérêt à dévier par rapport à la politique qu'il a annoncée à la première étape et à renflouer en deuxième étape.

Techniquement, sous une condition de **contrainte budgétaire sévère**, le niveau efficient de dépenses publiques et d'endettement est atteint quand le bénéfice marginal

d'une dépense additionnelle ou d'un emprunt additionnel est égal au coût marginal. Quand il y a contrainte molle, le bénéfice marginal devient supérieur au coût marginal perçu par le gouvernement local qui anticipe que le gouvernement central en supportera une partie (dans ce cas une partie du coût est reportée sur le contribuable national – « *common pool effect* »).

Comme nous le voyons, la question cruciale est sous quelles conditions le gouvernement central peut-il avoir intérêt à revenir sur son engagement initial et les gouvernements régionaux à anticiper un « *bailout* » ?<sup>21</sup>

### **Déséquilibre vertical**

Ce problème est susceptible de se poser quand il existe un déséquilibre vertical entre les recettes propres dont disposent les collectivités décentralisées et les dépenses auxquelles elles doivent faire face. Comme nous l'avons déjà vu, les recettes propres (sur lesquelles les collectivités locales n'ont d'ailleurs très souvent qu'un pouvoir discrétionnaire limité – ce qui aggrave encore, nous le verrons, le problème de la contrainte budgétaire relâchée) sont très souvent inférieures aux dépenses, de sorte qu'une partie du financement des collectivités locales provient de transferts budgétaires du gouvernement central. La question est moins délicate quand les collectivités décentralisées disposent de recettes propres suffisantes pour financer leurs dépenses ainsi que le service de la dette. Nous rappellerons à cet égard qu'il est plus difficile de faire supporter à des collectivités qui ont des ressources limitées la responsabilité de difficultés financières. En outre, les créanciers considèrent généralement dans ce cas qu'il existe de fait une forme de solidarité entre le gouvernement central ou fédéral et les gouvernements régionaux et locaux. Nous observons très près de chez nous (nul besoin d'aller dans des PED) qu'en Allemagne la dette des Länder bénéficie d'un triple A alors même que certains ont connu des difficultés financières.

### **Autonomie fiscale et ressources propres**

Dans certains États fédéraux (l'Allemagne est encore un bon exemple), les gouvernements infranationaux ont accès à un nombre varié de bases imposables

---

21. Vignault, 2005 pour une revue de littérature.

mais ils n'ont que très peu de marge de manœuvre sur le choix des taux ou des bases. Les recettes fiscales proviennent pour une large part de « parts aux recettes » (voir définition plus haut) de sorte que là encore les créanciers comme les électeurs (dont il ne faut pas oublier qu'ils sont les premiers concernés) peuvent être amenés à considérer qu'ils ne sont pas totalement responsables en cas de crise financière.

### **Les transferts budgétaires**

Soulignons d'emblée que même s'il existe un déséquilibre vertical prononcé entre les ressources propres et les dépenses locales, le fait que les transferts budgétaires obéissent à une règle transparente dans leur attribution devrait réduire la possibilité de contraintes budgétaires molles. Cela est le cas quand les transferts sont déterminés selon une formule claire - fondée par exemple sur le nombre de bénéficiaires (nombre de personnes nécessiteuses ou d'enfants scolarisés, etc.) - qui lie les mains du gouvernement central et réduit la possibilité de transferts discrétionnaires. À l'inverse, si les modes d'attribution sont mal définis, alors les gouvernements infranationaux peuvent être amenés à considérer qu'ils pourront recevoir des transferts supplémentaires de la part du gouvernement central. Cet argument est cependant à double tranchant. En effet, les meilleures intentions du monde et une règle claire, par exemple de péréquation des besoins de dépenses sur l'ensemble du territoire (avec l'engagement que tout le monde doit pouvoir bénéficier de la même qualité ou du même accès aux services publics), peuvent être à l'origine d'incitations perverses et conduire les collectivités infranationales à anticiper un renflouement *ex post* de la part du gouvernement central dont elles savent qu'il a pour objectif de préserver le principe d'équité territoriale.

### **La répartition des responsabilités entre échelons de gouvernement**

Nous avons déjà souligné que très souvent les collectivités publiques infranationales sont tenues d'assurer un certain nombre de services pour le compte du gouvernement central : services sur lesquels elles n'ont que peu de prise (rôle d'agence). Cela est le cas quand le gouvernement central définit des normes afin que certains services publics de base soient offerts sur le territoire. Evidemment, cela exacerbe le risque de contraintes budgétaires molles. De façon analogue, le risque est aussi exacerbé quand plusieurs échelons de gouvernement se partagent la responsabilité de fournir certains

biens et services collectifs. Les électeurs ne sont plus à même d'imputer la responsabilité sur l'un ou l'autre des échelons. Nous soulignerons aussi qu'une grande collectivité fera plus facilement l'objet d'un renflouage qu'une petite en vertu du principe du « *too big to fail* » (Wildasin, 1997).

### **Considérations politiques**

Les considérations politiques ne sont jamais très loin de la question d'une contrainte budgétaire molle. En effet, les gouvernements subnationaux font l'objet dans un très grand nombre de pays, d'une représentation à travers les chambres hautes du parlement, de sorte que toute volonté du gouvernement central de limiter leur autonomie a très peu de chance de passer, en particulier dans les pays à structure fédérale. De la même façon, des échanges de votes peuvent permettre à un gouvernement local en difficulté de bénéficier du soutien d'un ou des autres gouvernements locaux. Le gouvernement central peut aussi avoir intérêt à secourir une collectivité décentralisée quand le vote s'y est majoritairement porté sur le parti au pouvoir ou que cette partie du pays est un vivier de « supporters » pour le parti en présence. Evidemment, d'autres considérations d'ordre éthique ou religieux peuvent venir se greffer à cet argument.

### **Réputation et information**

Le facteur de réputation est évidemment très important pour le gouvernement central car les anticipations futures des gouvernements décentralisés dépendent de son comportement dans le passé. La question du contrôle et de la transparence des comptes des entités régionales et locales, mais aussi de leurs procédures budgétaires est évidemment très importante car, sans clarté dans les budgets et les comptes, les gouvernements infranationaux peuvent être amenés à imputer leurs difficultés financières à des facteurs extérieurs.

## **7.3 La répartition des « droits » au déficit et à l'endettement entre les niveaux de gouvernement**

La question de la répartition des « droits » au déficit et à l'endettement entre les niveaux de gouvernement, posée avec acuité depuis l'introduction des critères de

Maastricht, n'est que peu abordée par la théorie du fédéralisme financier. Ce thème est considéré comme mineur et appartenant à la dimension pratique et administrative du budget. Or, il n'en est rien.

Pour illustrer la nature des problèmes, considérons un système à trois niveaux de gouvernement, à l'instar du cas helvétique. Qu'advierait-il de la politique budgétaire nationale si l'on intégrait les critères de Maastricht aux dispositions constitutionnelles déjà existantes ? En un mot, qui décide et quelle va être la clé de répartition du seuil de 3 % du PIB pour l'endettement public courant<sup>22</sup> ? Il est certain que les fonctions classiques du secteur public - d'allocation, de répartition et de stabilisation - vont subir des remaniements de taille, suivant la solution institutionnelle adoptée concrètement (qui dépendra vraisemblablement des rapports de force entre les échelons de l'administration).

D'un point de vue théorique, le spectre des scénarios envisageables est aisément repéré :

- soit la mesure de 3% du PIB s'applique entièrement au déficit public d'un niveau donné (en Suisse, à la Confédération, aux cantons ou aux communes, ou aux assurances sociales, de manière mutuellement exclusive),
- soit le quota est partagé entre les (trois) niveaux de gouvernement, selon une clé à ancrer dans la Constitution et résultant du débat politique au niveau institutionnel.

Les problèmes se posent dans le passage de la théorie à la pratique, au vu spécialement du nombre élevé de compétences relevant du secteur public, de la répartition de ces compétences (qui peut être révisée périodiquement) entre les échelons du gouvernement, de la multitude des bases légales existantes ainsi que de la complexité du processus de négociation pour fixer la clé de répartition du ratio d'endettement admis par le Traité. Reprenons dans l'ordre les deux cas de figure évoqués plus haut.

22. Seule la question de la répartition du déficit toléré de 3 % est traitée ici. Répondre à cette question ne revient pas encore à décider *ipso facto* la répartition de l'endettement total toléré à hauteur de 60 % du PIB. En effet, les deux questions ne seraient résolues simultanément que si l'on considérait un endettement nul initialement. Or, le stock de dette de chaque niveau de gouvernement au moment d'appliquer la règle du déficit < 3 % PIB, n'étant pas nul, se pose encore, et de manière logiquement distincte, la question du droit initial à un stock d'endettement. Ce volet n'est pas traité ici, mais repose sur une problématique assez similaire.

### ***L'attribution du droit au déficit à un seul niveau de gouvernement***

Si l'on devait rapporter tout court au budget du gouvernement central (la Confédération) la mesure du déficit toléré par les normes de Maastricht, les échelons inférieurs (entendez les cantons et les communes) n'auraient logiquement plus aucune possibilité de s'endetter pour la gestion des finances publiques décentralisées. Cet état des choses ne pourrait qu'émasculer le rôle de « choix » des administrations locales, en poussant à l'extrême leur fonction de simples agences d'exécution des politiques publiques décidées (uniquement) par des forces centripètes et en sacrifiant leur pouvoir d'offrir des biens publics locaux en réponse aux préférences propres de leurs résidents (Smith, 1996 : 277-278). La probable augmentation de l'importance des transferts financiers en provenance du centre serait alors l'expression la plus tangible du rééquilibrage budgétaire, au prix d'une autonomie perdue.

Si, en revanche, la présomption de contracter des dettes s'appliquait exclusivement aux collectivités régionales (les cantons, en Suisse), le niveau supérieur de gouvernement n'aurait plus aucune possibilité d'opérer sur les marchés financiers et devrait procéder, par conséquent, au remboursement (échelonné) des titres d'emprunt émis par le passé. Il est évident qu'un tel cas de figure pourrait mettre sérieusement en danger les fonctions publiques que seul le gouvernement central est à même d'assurer de manière efficace (l'exemple canonique concerne la défense nationale), sauf à admettre que l'État central rythme les dépenses d'investissement à la marge nette d'autofinancement annuelle - ce qui le priverait de tout levier conjoncturel, voire renforcerait des ajustements pro-cycliques. Le gouvernement central rattraperait ainsi en période de « haute conjoncture » (fiscalement rentable) les retards accumulés lors des phases de « basse conjoncture ». Nous pouvons, évidemment, imaginer un scénario intermédiaire, comme l'a fait la Belgique, où le droit au déficit est réparti certes, mais par le gouvernement fédéral qui peut limiter la capacité d'emprunt d'une communauté ou d'une région, donc le déficit, et qui *in fine* exerce un pouvoir de veto (Deschamps, 1994 : 131-132).

Au surplus, dès lors qu'il existe plusieurs entités gouvernementales au même niveau hiérarchique (régions ou collectivités locales), se pose également le problème de la répartition interne de la mesure tolérée pour le déficit public de l'État-nation. Illustrons ce dernier point à l'aide du paragraphe suivant, qui essaie de traiter ce phénomène sous l'angle des relations « verticales ».

**La répartition du déficit toléré entre plusieurs instances gouvernementales**

Dès lors que plusieurs niveaux de gouvernement doivent se répartir la mesure de l'endettement public dans la limite de 3 % du PIB, l'attribution des quotas du déficit toléré devient un exercice élaboré de politique économique, compte tenu à la fois de l'hétérogénéité des règles budgétaires en présence et des comportements stratégiques dictés par la sauvegarde d'intérêts institutionnels (Dafflon, 1997 : 106-110) Ne considérons pour l'instant que le premier facteur, le second étant examiné plus bas. Prenant pour modèle la situation suisse, le partage du 3 % du PIB entre le déficit annuel de la Confédération, celui des 26 cantons (et demi-cantons) ainsi que celui des 2715 communes implique de faire appel à  $(1 + 26 + 26 =) 53$  règlements distincts, dont les paramètres budgétaires doivent être rendus commensurables entre eux pour des raisons opérationnelles. Ce calcul demande à être expliqué. Trois catégories législatives existent en fait les unes à côté des autres : la loi fédérale sur les finances de la Confédération, les vingt-six lois financières régissant la gestion budgétaire cantonale (selon le principe d'autonomie « un canton - une loi ») et les vingt-six lois cantonales sur les communes. Au total, si l'on veut évaluer l'effet que comporterait l'application des critères de Maastricht aux finances fédérales de la Suisse, il faut donc intégrer dans le même espace de référence 53 bases légales dont le contenu n'est pas forcément identique. Les scénarios suivants sont envisageables :

- (a) la compétence de décision appartient exclusivement au gouvernement fédéral qui tranche pour lui (1x), les cantons (1x) et les communes (1x) = 3 lois ou réglementations ;
- (b) au gouvernement fédéral qui tranche pour lui (1x) et les cantons (pour les deux niveaux canton + communes) (1x), laissant à chaque canton le soin de trancher la répartition de son quota individuel entre lui et ses communes  $(26x) = 28$  lois ;
- (c) le scénario décrit dans le texte, ce qui fait 53 lois.

Les scénarios (a) et (b) posent évidemment la question de l'autonomie des cantons et paraissent difficilement réalisables *a priori*. La difficulté objective d'une solution institutionnelle de répartition des déficits concerne la rigidité d'une telle solution qui, en hypothèse, fige aussi la répartition des compétences et des revenus.

### **Les comportements stratégiques**

En rupture du principe de la solidarité, nous pouvons imaginer que le gouvernement central reporte sur les collectivités décentralisées le poids du rééquilibrage. Dans un système à trois échelons de gouvernement, le degré de liberté du troisième niveau est nul. Les *Länder* (cantons) sont ici placés dans une situation privilégiée, car ils se trouvent dans une position intermédiaire. Ils peuvent en somme reporter sur les communes le fardeau de la preuve, selon deux modalités distinctes :

- les cantons ont la faculté de limiter le rôle de “*choice*” des communes, en les obligeant à assumer exclusivement le rôle de simple agence d’exécution de tâches décidées par le niveau supérieur de gouvernement (*cf. supra*) ;
- les communes peuvent être mises sous tutelle assez facilement, d’autant plus qu’elles ne forment pas un groupe de pression redoutable et que la tutelle peut être indirecte. L’octroi d’une limite de déficit ou d’endettement *a priori* généreuse fait ainsi face à une nouvelle répartition des tâches qui met à la charge des collectivités locales ou déplace du centre vers les communes l’exécution de certaines prestations (décentralisation de la seule fonction de production et pas de l’offre).

L'objet des développements précédents était de fournir une grille de lecture de la théorie du fédéralisme financier. Nous avons essayé de montrer que la notion de décentralisation était contingente à l'histoire et aux institutions de chaque pays. Il est donc illusoire de vouloir appliquer un même schéma de décentralisation à tous les pays. Cela est encore plus vrai pour les pays en développement car nombre d'hypothèses formulées par la théorie du fédéralisme financier sont inopérantes dans le cas de ces pays. Par conséquent, la seule méthode possible en l'état actuel de nos connaissances est de conduire les praticiens à se poser les bonnes questions à partir d'une méthodologie résultant à la fois des enseignements de l'analyse économique (mais aussi sans doute de disciplines connexes) et de l'expérience acquise sur le terrain. Résumons l'essentiel, en guise de conclusion :

Le message du deuxième chapitre est qu'il y a des avantages indéniables à une décentralisation (dans les deux sens de « délégation » et « dévolution ») bien menée : des services collectifs locaux taillés à la mesure des préférences des résidents dans chaque entité gouvernementale décentralisée répondent aux exigences d'une bonne allocation des ressources et évitent le gaspillage des « standards nationaux », les risques d'innovation et d'essai de nouvelles méthodes ou de solutions expérimentales est circonscrit – mais peut être imité ensuite s'il est « payant » ; le rapport entre services rendus et leur prix fiscal – les impôts à payer – oblige le politique local à être attentif à ce que veut l'électeur local et ce que le contribuable local est disposé à payer : nous nous rapprochons ainsi de l'identité des cercles des décideurs, payeurs et bénéficiaires.

Le chapitre trois est résumé dans la matrice de décentralisation et comporte trois messages forts : (i) la théorie du fédéralisme financier, comme d'ailleurs les pratiques nationales n'apportent pas de réponses toutes faites aux problèmes d'un Etat fédéral particulier; mais nous pouvons apprendre l'un de l'autre (Blindenbacher et Koller, 2003); (ii) Avant de débattre d'une répartition des tâches entre niveaux de gouvernement, il est indispensable que les participants au processus de décentralisation (*the stakeholders*) harmonisent leur vocabulaire, les expressions et les concepts utilisés; qu'ils débattent des critères à utiliser et de l'organisation institutionnelle se prêtant à la décentralisation, de la commune à l'Etat central; (iii) La matrice de décentralisation, utilisée tâche par tâche, permet de mettre en évidence les avantages et inconvénients de la (dé)centralisation des points de vue allocatif, redistributif, macroéconomique et budgétaire. Elle permet de faire en sorte que les choix soient cohérents, tout en laissant aux politiques la responsabilité des pondérations lorsque des objectifs divergent.

Le chapitre quatre met en contraste l'autonomie et la responsabilité budgétaire que donne aux collectivités locales l'accès à l'impôt, d'une part, et, d'autre part, les difficultés de gestion d'un impôt décentralisé – en termes de capacité à décider et lever l'impôt et à traiter le contentieux – ainsi que la concurrence fiscale, comme contrainte externe des politiques budgétaires locales. En raccourci, il ne suffit pas que les entités fédérées aient un droit constitutionnel à prélever un impôt, encore faut-il en avoir la volonté politique, en accepter la responsabilité et aussi pouvoir face à la concurrence fiscale.

Fondé sur le budget décentralisé, le chapitre cinq s'arrête sur les concepts d'autonomie, budgétaire et financière. Les définitions ne sont pas aisées, chacun y ajoutant une nuance. Il faut avant tout évacuer les idées fausses : être « fiscalement souverain » dans la capacité locale de lever un impôt, ne donne pas *ipso facto* une autonomie de décision budgétaire. Une petite commune peut être riche en impôt, mais trop petite et incapable de fournir seule les tâches et services que l'on peut attendre d'une entité locale dans un pays donné. L'autonomie locale ne sera jamais que marginale : l'intérêt analytique est de prendre la mesure des marges de décision et d'analyser l'utilisation qui en est faite.

Dans le domaine des transferts financiers, les situations nationales peuvent se résumer par la formule « n'importe quoi, n'importe comment ». Les formules inventées

sont innombrables. Le chapitre six s'en préoccupe. Il n'apporte rien de nouveau, simplement une grille de lecture permettant de mettre de l'ordre, un peu de transparence et, nous l'espérons, de la cohérence dans la jungle des formules *ad hoc*.

Le chapitre sept, consacré à la contrainte budgétaire et à l'emprunt, peut être qualifié de douloureux : finalement, ce sont bien « les sous en bourse » qui décideront de l'étendue des compétences réellement exercées par les entités décentralisées. Notre faveur va au respect de la règle d'or dans l'équilibre des budgets locaux de fonctionnement. C'est le concept de responsabilité budgétaire qui donne des droits, notamment d'emprunt pour financer des investissements, mais aussi des devoirs, celui de payer les intérêts passifs et d'amortir l'emprunt, ainsi que de veiller à ce que les moyens financiers futurs permettent d'utiliser pleinement le nouvel investissement. C'est le sens donné à la responsabilité budgétaire. L'autre volet, macroéconomique celui-ci, est celui de la discipline budgétaire : comment adosser la responsabilité budgétaire locale à des règles contraignant les déficits et l'endettement – au sens des règles de Maastricht, par exemple.

Nous finirons en soulignant que ces quelques soixante-quinze pages sont loin d'être exhaustives et d'épuiser le thème du fédéralisme financier et de la décentralisation. Nombre de questions doivent être approfondies, par exemple celles concernant l'intercommunalité ou les fusions de communes pour répondre à une trop grande fragmentation politique ; la péréquation comme modèle de solidarité (verticale, horizontale ?) entre niveaux et entités décentralisées ; les transferts entre échelons de gouvernement (comme par exemple le choix de dotations budgétaires sans conditions, inscrites dans la Constitution, comme alternative à l'impôt local), ou encore à l'introduction de mécanismes de démocratie participative (le droit d'initiative, le référendum populaire, le référendum des entités fédérées) comme substitut (complément ?) aux règles de discipline budgétaire imposées par le centre.



---

# Bibliographie

---

- Ahmad, E. et J. Craig (1997), "Intergovernmental Transfers", in Ter-Minassian T. (ed.) *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington.
- Ahmad, E., D. Hewitt, et E. Ruggiero (1997), "Assigning expenditure responsibilities", in Ter-Minassian T. (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington.
- Ahmad, E. et G. Brosio (eds) (2007), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bahl, R. (1999), « Implementation Rules for Fiscal Decentralization », *Working Paper*, No. 99-1, International Studies Program, Georgia State University, Atlanta.
- Balassone, F. et D. Franco (1999), "Il federalismo fiscale e il Patto di stabilita", Banca d'Italia (ed.), *I controlli delle gestioni pubbliche*, Banca d'Italia, Roma.
- Banque mondiale (2005), « Annexe 1 : Données d'expérience internationales sur les mécanismes de subventions basées sur les résultats (SSR) », Washington D.C.
- Bird, R. et R. Ebel (eds) (2007), *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Blinddenbacher, R. et A. Koller (eds) (2003), *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, McGill-Queen's University Press, Montreal et Kingston.
- Blöchliger, H. et D. King (2006), « Fiscal Autonomy of Sub-central Governments », *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper*, No. 2.

- Blöchliger, H. et D. King (2006), *Less than you thought: the Fiscal Autonomy of Sub-central Governments*, OECD Economic Studies, No. 43, 2006/2.
- Boadway, R., M. Marchand et M. Vigneault (1998), "The Consequences of Overlapping Tax Bases for Redistribution and Public Spending in a Federation", *Journal of Public Economics*, 68.
- Boadway, R., M. Marchand et P. Pestieau (2000), "Redistribution with Unobservable Bequests: A Case for Taxing Capital Income", *Scandinavian Journal of Economics* 102.
- Brennan G. et J. M. Buchanan (1977), "Towards a constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, n°8.
- Brennan G. et J. M. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Careaga, M. et B. R. Weingast (2003), "Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico", in D. Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Chabellard F. et L. Guihéry (2005), « Contrainte budgétaire forte ou relâchée : revue théorique et expériences fédérales au Canada et en Allemagne », in M. Mignolet (Ed.), *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck, Bruxelles.
- Conseil de l'Europe (1986), *Charte européenne de l'autonomie locale et rapport explicatif*, 1986, réimpression 1996, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Conseil de l'Europe et J. Blom-Hansen (2000), « Méthode d'estimation des besoins de dépenses des collectivités locales et méthodes d'estimation des recettes prévisionnelles », *Rapport No 74* du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Costello, D. (1993), "Intergovernmental Grants: What Role for the European Community?", in Commission of the European Communities, DG for Economic and Financial Affairs (ed.), *European Economy: Reports and Studies No. 5*, Brussels-Luxembourg.
- Dafflon, B. (1995), *Fédéralisme et solidarité : étude de la péréquation en Suisse*, Institut du fédéralisme, Série Etudes et colloques 15, Fribourg.

- Dafflon, B. (1995), « L'équilibre des budget locaux: quelle stratégie et quelles risques de dérapage ? », *Politique et Management Public*, Actes du colloque de Montréal : La Gestion des Collectivités Locales et Régionales face à l'Incertitude, volume 13/3, Paris.
- Dafflon, B. (1997), « Les critères budgétaires de Maastricht : quelques éléments de réflexion pour les finances publiques suisses », in H. Schmid et T. Slembeck (eds), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, Festschrift zum 60. Geburtstag von Alfred Meier, ed. Paul Haupt, Berne et Stuttgart.
- Dafflon, B. (1998), *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Paris.
- Dafflon, B. (2000), « Fusions de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2000/5.
- Dafflon, B. (2005), « Les grands chantiers du fédéralisme financier Suisse : expérience unique ou exportable ? », in M. Mignolet (ed.), *De Boeck*, Bruxelles.
- Dafflon, B. (2007), "The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice", in Ahmad, E. and G. Brosio (eds), *op. cit.*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Dafflon, B. et S. Perritaz (2003), *L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire : présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises*, Working Paper No 336, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Fribourg.
- Dafflon, B. et J. Ruegg (2001), *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Editions Universitaires, Collection Economie et Gestion, volume 4, Fribourg.
- Dafflon, B. et J. Ruegg (2003), "Créer l'agglomération par une logique de bas en haut : la démarche du canton de Fribourg (Suisse)", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2003/5.
- Dafflon, B. et K. Tóth (2006), "Managing Local Public in Transition Countries: an Issue of self-control", papier présenté à la NISPAcee Annual Conference, Ljubljana, [www.nispa.sk](http://www.nispa.sk) et Municipal Finance Task Force, [www.mfff.org](http://www.mfff.org)
- Ebel, R. et S. Yilmaz (2002), « Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial », Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Rapport, Annexe 3, Commission sur le déséquilibre fiscal, Québec.

- Eichenberger, R. et B. Frey (2007), "FOCJ: a Complement and Alternative to Today's Federalism", Ahmad et Brosio (eds.), *op. cit.*
- Faguet, J.-P. et F. Sanchez (2007), "Decentralization's Effect on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia", *World Development*.
- Fjeldstad, O. H. (2001), "Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries. A Review of Issues", *Working Paper 2001/11*, Chr. Michelsen Institute.
- Fjeldstad, O. H. et O. Therkildsen (2002), "User Fee Financed Local Government in Namibia.", Paper presented at the *Annual Conference of the Research Programme 'Taxation, aid and democracy*, Windhoek (4-5 April 2002).
- Fjeldstad, O. H. et L. Rakner (2003), *Taxation and Tax Reforms in Developing Countries: Illustrations from Sub-Saharan Africa*, Chr. Michelsen Institute Report 2003/6.
- Flochel, L. et T. Madiès (2002), "Interjurisdictional Tax Competition in a Model of Overlapping Revenue Maximizing Governments", *International Tax and Public Finance*, vol. 9.
- Flowers, M. R. (1988), "Shared Tax Sources in Leviathan Model of Federalism", *Public Finance Quarterly*, Vol. 16
- Fraschini, A. (2001), "Subsidiarity", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, Roma, LX, 1, I.
- 108 Gauthier, I. et F. Vaillancourt (2002), *Déconcentration, délégation et dévolution : nature, choix et mise en place*, miméo, Institut de la Banque mondiale, Washington.
- Gilbert G. (1996), « Le fédéralisme financier : une approche de microéconomie spatiale », *Revue économique*, vol. 47(2).
- Gilbert, G. et A. Guengant (1988), *Economie publique locale*, Economica, Paris.
- Gramlich, E. M. (1987), "Subnational Fiscal Policy", *Perspectives on Local Public Finance and Public Policy*, Vol. 3.
- Guenguant, A. et J. M. Josselin (2005), « La justice redistributive en pratique : l'exemple des communes françaises », in Michel Mignolet (ed.), Bruxelles.

- Hamilton, A., J. Madison et J. Jay (1982), *The Federalist Papers*, Bantam Classics Papers, G. Wills (ed.), New York.
- Hirschman, A. O. (1970), "Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States", Harvard University Press, Cambridge.
- Hoyt, W. (1991), "Property taxation, Nash equilibrium, and market power", *Journal of Urban Economics*, vol. 30.
- Johnson, W. (1988), "Income Redistribution in a Federal System", *American Economic Review*, Vol. 78 (3).
- Keen, M. (1995), "Pursuing Leviathan: Fiscal Federalism and Tax Competition", mimeo, Université de l'Essex, Royaume-Uni.
- Keen, M. (1998), "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism", *International Monetary Fund Staff Papers*, Vol. 45.
- Keen, M. et C. Kotsogiannis (2002), "Does Federalism Leads to Excessive High Taxes?", *American Economic Review*, vol. 92.
- Kelsall, T. (2000), "Governance, Local Politics and Districtization in Tanzania: the 1998 Arumeru Tax Revolt", *African Affairs* 99 (397).
- Kincaid, J. (2002), "Introduction", in Griffiths, A. L. et K. Nerenberg (dir.), *Guide des pays fédérés: 2002*, McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston.
- King, D. (1984), *Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government*, Allen and Unwin, London.
- Kornai, J. (1979), "Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems", *Econometrica*, vol. 47, 4.
- Kornai, J. (1986), "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, 39.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Litvak, E. et R. Bird (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank, Washington, D.C.

- Madiès, T. (2002), « Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales : faut-il reconsidérer le débat entre concurrence et coopération fiscale ? », *L'actualité économique-Revue d'analyse économique*, Vol. 77 (4).
- Madiès, T., Paty et Y. Rocaboy (2005), « Les stratégies fiscales des collectivités locales, de la théorie à la réalité », *Revue de l'OFCE*, Vol. 94.
- Mignolet, M. (2005), *Le Fédéralisme fiscal*, De Boek, Bruxelles.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1979), *Public Finance in Theory and Practice*, 2nd edition, McGraw-Hill Kogakusha Ltd., Tokyo.
- Musgrave, R. A. (1983), "Who should tax, where, and what?", Mc Lure (ed.), in *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra.
- Musgrave, P. (2000), "Interjurisdictional Equity in Company Taxation: Principles and Applications to the European Union", Cnossen S. (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union, Issues and Options for Reform*, Oxford University Press.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OCDE (1999), *Taxing Powers of State and Local Government*, OECD Tax Policy Studies, No 1.
- Olson, M. (1969), "The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government", *American Economic Review*, 49.
- Pola, G. (1999), "A Comparative View of Local Finances in EU Member Countries: Are There any Lessons to be Drawn?", in Fossati, A. & Paella, G., *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, London.
- Prud'homme, R. (1995), "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer* 10.
- Rodden J., G. Eskeland et J. Litvack (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge.

- Rubinfeld, D. (1987), "The Economics of the Local Public Sector", in A. Auerbach et M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Amsterdam.
- Salmon, P. (1987), "Decentralization as an Incentive Scheme", *Oxford Review of Economic Policy*, 3.
- Swianiewicz, P. (2004), *Local Government Borrowing: Risks and Rewards. A Report on Central and Eastern Europe*, (OSI / LGI), Budapest.
- Shah, A. (1994), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", *Policy and Research Series 23*, The World Bank, Washington D.C.
- Shah, A. (2004) "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries", *World Bank Policy Research Working Paper*, No 3282.
- Singh, N. et T. N. Srinivasan (2006), "Federalism and Economic Development in India: An assessment," MPRA Paper 1273, University Library of Munich.
- Spahn, P. B. (1998), « Intergovernmental Relations, Macroeconomic Stability, and Economic Growth », exposé présenté dans le cadre du cours sur les relations fiscales intergouvernementales et la gestion financière locale de l'Institut de la Banque mondiale, Vienne.
- Tanzi, V. (1995), *Taxation in an Integrating World*, The Brookings Institution, Washington.
- Ter-Minassian (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.
- Ter-Minassian, T. et J. Craig (1997), "Control of Subnational Government Borrowing", in Ter-Minassian (ed.), *op. cit.*, International Monetary Fund, Washington.
- Tiebout, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64.
- Vigneault, M. et R. Boadway (1996) "The Interaction of Federal and Provincial Taxes on Businesses", Working Paper 96-11, Technical Committee on Business Taxation, Dept. of Finance, Ottawa.
- Vigneault, M. (2005), "Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem", *Working Paper*, Department of Economics, Bishop's University.

- Weingast, B. R. (2006), "Second Generation Fiscal Federalism: Implication for Decentralised Democratic Governance and Economic Development", *Working Paper*, Hoover Institution, Stanford University.
- Wildasin, D. E. (1988), "Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition", *Journal of Public Economics*, vol. 35.
- Wildasin, D. E. (1997), *Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations*, The World Bank, Washington, D.C.
- Wilson, J. D. (1999), "Theories of Tax Competition", *National Tax Journal*, Vol. 52 (2).
- Wiseman, J. (1990), "Principles of Political Economy: an Outline Proposal, Illustrated by an Application to Fiscal Federalism", *Constitutional Political Economy*, vol. 1/1.
- Wrede, (1996), "Vertical and Horizontal Tax Competition: will Uncoordinated Leviathans en up on the Wrong Side of the Laffer Curve?", *Finanzarchiv*, Vol. 3.
- Zodrow, G.R. et P. Mieszkowski (1986), "Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics*, vol. 19.

# Publications

Les titres de la collection Notes et Documents  
sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

*All volumes of the Notes and Documents  
series are available on line at :*

**<http://recherche.afd.fr>**

- N° 1 :** Compétitivité et mise à niveau des entreprises (2003)
- N° 2 :** Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales (2003)
- N° 3 :** Lutte contre l'effet de serre : enjeux et débats (2003)
- N° 4 :** Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? (2003)
- N° 5 :** Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? (2003)
- N° 6 :** Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats (2005)
- N° 7 :** Qui mérite l'aide ? Égalité des chances *versus* sélectivité (2004)
- N° 8 :** Le Cambodge : de l'ère des quotas textiles au libre-échange (2004)  
*Life after Quotas : A Case Study of the Cambodian Textile Industry (2005)*
- N° 9 :** La Turquie : panorama et répartition régionale du secteur productif (2004)  
*Turkey : Overview of the Economic Productive Sector and Regional Spread of the SMEs (2005)*

- N° 10 :** *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003* (2004)
- N° 11 :** *Foreign Direct Investment in Developing Countries : Leveraging the Role of Multinationals* (2004)
- N° 12 :** Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie (2005)
- N° 13 :** Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe – Afrique (2005)  
*Financing Vocational Training : a Europe-Africa Comparison* (2005)
- N° 14 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal (2005)
- N° 15 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (2005)
- N° 16 :** Le Textile-habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? (2005)
- N° 17 :** Poulina, un management tunisien (2005)
- N° 18 :** Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal (2005)
- N° 19 :** Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'AdéFI à Madagascar (2005)
- N° 20 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome I (2005)
- N° 21 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome II (2005)
- N° 22 :** *Development Aid : Why and How? Towards Strategies for Effectiveness* (2005)

- N° 23 :** Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb : transition institutionnelle et performances (2005)
- N° 24 :** Financer les investissements des villes des pays en développement (2005)  
*Financing Municipal Investments in Developing Countries (2006)*
- N° 25 :** Les exportations de services de santé des pays en développement : le cas tunisien (2005)
- N° 26 :** La micro-assurance de santé dans les pays à faible revenu (2005)
- N° 27 :** Le droit à l'eau dans les législations nationales (2006)  
*The Right to Water in National Legislations (2006)*
- N° 28 :** Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens (2006)  
*Growth and Reform in Mediterranean Arab Countries (2007)*
- N° 29 :** *Financing Development : what are the Challenges in Expanding Aid Flows? (2006)*
- N° 30 :** Amartya Sen : un économiste du développement ? (2006, 1<sup>ère</sup> édition)  
(2008, 2<sup>ème</sup> édition)
- N° 31 :** Inégalités et équité en Afrique (2006)  
*Inequalities and Equity in Africa (2007)*
- N° 32 :** La croissance pro-pauvres au Mali (2007)
- N° 33 :** La formation professionnelle en secteur informel (2007)  
*Vocational Training in the Informal Sector (forthcoming) (2007)*
- N° 34 :** La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2007)
- N° 35 :** *Migration and Development : Mutual Benefits? Proceedings of the 4th AFD-EUDN Conference, 2006 (2007)*

- N° 36 :** *Successful Companies in the Developing World (2007)*
- N° 37 :** Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux (2007)
- N° 38 :** *Migration in post-apartheid South Africa Challenges and questions to policy-makers (2008)*
- N° 39 :** Chine : investir dans la maîtrise de l'énergie (2008)
- N° 40 :** Nouvelles formes d'apprentissage en Afrique de l'Ouest (2008)  
*Towards Renewal of Apprenticeship in West Africa (2008)*
- N° 41 :** La formation professionnelle au cœur des politiques de développement (2008)

# Qu'est-ce que l'AFD ?

[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outremer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

© Agence Française de Développement - 2008  
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12  
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 - [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Création et réalisation : Vif Argent Communication - 92300 - Levallois-Perret

Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Octobre 2008  
Dépôt légal : 4<sup>ème</sup> trimestre 2008