

**LE CONCEPT DE DÉCENTRALISATION FISCALE
ET SURVOL MONDIAL**

par

Robert D. Ebel et Serdar Yilmaz
Texte accompagnant l'exposé de
Robert D. Ebel
Économiste principal
Institut de la Banque mondiale

Symposium international
Commission sur le déséquilibre fiscal
Québec (Québec)
13 et 14 septembre 2001

CONCEPT DE LA DÉCENTRALISATION FISCALE ET SURVOL MONDIAL

par

Robert D. Ebel et Serdar Yilmaz

I. INTRODUCTION

Au cours des deux dernières décennies, la décentralisation des pouvoirs publics a suscité l'intérêt de nombreux pays dans le monde entier. Les efforts de décentralisation se sont multipliés, alors que des pays à la fois développés et en voie de développement remettent en question le monopole des gouvernements centraux en matière de prise de décisions. Dans le monde occidental, la décentralisation constitue un outil efficace de réorganisation du gouvernement en vue de la prestation de services publics économiques à l'ère de « l'État post-Providence » (Bennett, 1990; Wildasin, 1997). Les pays en voie de développement, pour leur part, se tournent vers la décentralisation pour échapper aux écueils d'une gestion inefficace et inefficente, de l'instabilité macroéconomique et d'une croissance économique inadéquate (Bird et Vaillancourt, 1999). Partout dans l'Europe centrale et l'Europe de l'Est post-communistes, la décentralisation de l'État est la conséquence directe du passage d'un système socialiste à une économie de marché et à la démocratie (Bird, Ebel et Wallich, 1995). En Amérique latine, la décentralisation découle des pressions politiques exercées par la population en faveur de la démocratisation (Rojas, 1999), tandis qu'en Afrique, elle a servi de voie vers l'unité nationale (Banque mondiale, 1999).

La diversité des facteurs expliquant l'intérêt porté à la décentralisation reflète les différences institutionnelles entre les pays. Des facteurs institutionnels comme les conditions politiques, sociales, juridiques et économiques sont généralement importants pour l'analyse des questions de finances publiques, mais ils le sont particulièrement pour l'analyse de la décentralisation fiscale. Le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit la décentralisation fiscale sous-tend diverses composantes, notamment le développement économique global, la nature du système judiciaire, le processus continu de réforme économique et politique, la structure des institutions monétaires et financières et les

tensions engendrées par les différences ethniques, religieuses ou économiques (Wildasin, 1997). Ce contexte institutionnel détermine la structure du système financier intergouvernemental et, en bout de ligne, influe sur l'issue du processus de réforme qu'est la décentralisation fiscale.

Au cours des deux dernières décennies, les réformes économiques entreprises dans différents pays du monde ont surtout porté sur le rôle des marchés et ont sous-estimé l'importance de l'organisation du secteur public en vue de la réalisation d'objectifs plus vastes comme la stabilité économique, une croissance durable et la prestation équitable de services publics de base à tous les citoyens et à toutes les collectivités (Banque mondiale, 1999). Or, ce qui fait surtout l'intérêt de la décentralisation fiscale, c'est de réaliser ces objectifs en accroissant l'efficacité, la transparence et l'imputabilité du secteur public.

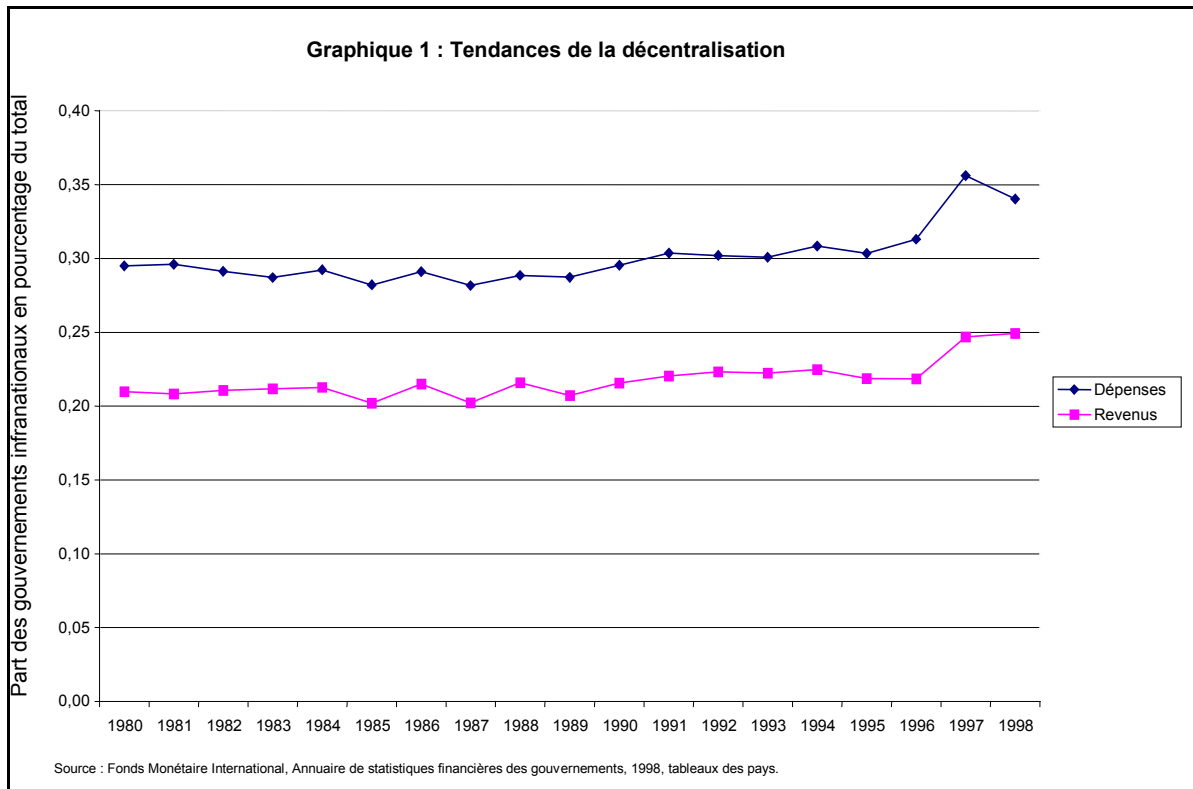
Dans un régime fiscal décentralisé, les paliers de gouvernement infranationaux sont autorisés à adopter des politiques différentes afin de tenir compte des préférences de leurs citoyens. De plus, la décentralisation fiscale rapproche le gouvernement des citoyens, et un gouvernement représentatif est plus efficace quand il est plus près des gens (Stigler, 1957). L'argument théorique invoqué en faveur de la décentralisation fiscale peut se formuler comme suit : « chaque service public devrait être fourni par le pouvoir public exerçant un contrôle sur le territoire géographique minimum permettant d'internaliser les coûts et les avantages d'une telle prestation ».¹ Toutefois, une grande partie de ce qui s'est écrit à propos de fédéralisme fiscal est basée sur des problèmes qui sont apparus dans des pays développés, en particulier les États-Unis et le Canada, et la définition et la mise en oeuvre de la décentralisation fiscale diffèrent grandement dans les pays en voie de développement en raison de structures économiques et politiques différentes. D'où le défi d'évaluer et de comparer le degré de décentralisation des divers pays et de formuler des conclusions générales à cet égard.

Indicateurs de décentralisation existants

Le graphique 1 montre la quote-part infranationale moyenne, pondérée en fonction de la population, des dépenses et des revenus totaux du secteur public pour les 28 pays mentionnés dans les Statistiques financières des gouvernements du Fonds monétaire

¹ Oates, 1972.

international (FMI) entre 1980 et 1998². La quote-part moyenne des dépenses et des revenus des gouvernements infranationaux de ce groupe de pays augmente de façon constante depuis 1980³.

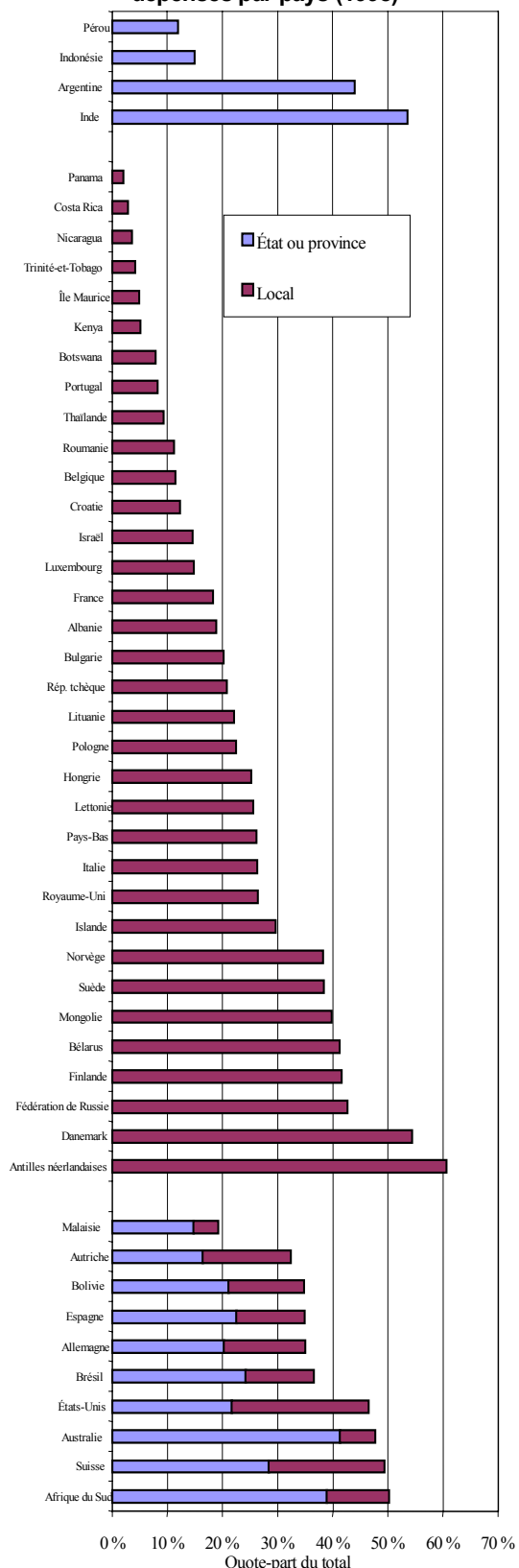


Même si la quote-part des gouvernements infranationaux des dépenses ou des revenus totaux du gouvernement nous donne une idée de l'importance relative des gouvernements infranationaux par rapport à l'ensemble du secteur public ou de son évolution au fil des ans, aucun de ces deux indicateurs n'est une mesure parfaite de la décentralisation fiscale. La décentralisation fiscale consiste à donner aux gens la possibilité de participer aux décisions prises dans leur collectivité locale (Banque inter-américaine de développement, 1997). Dans un régime fiscal décentralisé, où l'on

² Afrique du Sud, Argentine, Autriche, Bahreïn, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Costa Rica, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Hongrie, Île Maurice, Inde, Indonésie, Irlande, Islande, Israël, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pays-Bas, République dominicaine, Roumanie, Suède et Thaïlande.

³ Les chiffres relatifs aux revenus concernent tous les revenus autres que les transferts intergouvernementaux.

Graphique 2: Quote-part infranationale des dépenses par pays (1998)



Source : Fonds monétaire international, Annuaire des statistiques financières des gouvernements 1998, tableaux des pays

encourage la participation des citoyens à la prise de décisions, les édiles locaux ont les pouvoirs voulus pour s’acquitter du mandat que leur ont confié les électeurs.

En conséquence, une évaluation de la décentralisation fiscale doit tenir compte des caractéristiques clés d’un régime fiscal décentralisé, comme l’existence d’un conseil local élu et d’un budget approuvé à l’échelon local, le pouvoir d’emprunt des autorités locales et la capacité de ces dernières de percevoir des impôts (Bahl, 1999). Or, le système de relations intergouvernementales de la plupart des pays ne présente pas de telles caractéristiques. Par exemple, l’annexe 1 évalue les caractéristiques d’une décentralisation efficace dans 14 pays de l’Europe de l’Est et de l’Asie centrale et, dans 12 d’entre eux, les administrations locales n’ont aucun contrôle sur leurs revenus. De plus, aucune d’entre elles ne possède l’expertise ou les ressources technologiques requises pour percevoir des impôts.

Comparer le degré de décentralisation fiscale de différents pays est une tâche complexe et multidimensionnelle qui suppose l’évaluation du degré d’autonomie infranationale et du pouvoir discrétionnaire en matière de revenus et de dépenses. Même si des organismes à la fois multinationaux (OCDE, 1999) et bilatéraux (Bird et Banta, 1999) ont tenté de mettre au point une

méthodologie permettant d'établir des statistiques comparables sur la décentralisation fiscale de divers pays, il n'existe pas encore d'ensembles de données standardisées⁴.

Les Statistiques financières des gouvernements (SFG), qui utilisent des définitions uniformes pour certains pays, constituent la seule source de données disponible pour une analyse de la décentralisation fiscale et des finances publiques à l'échelle mondiale. Toutefois, même s'il s'agit de la source de données comparables la plus largement disponible à l'échelle mondiale relativement aux finances infranationales, ce n'est pas un ensemble de données idéal pour l'évaluation de la décentralisation fiscale. La nécessité de standardiser les variables fiscales dans les SFG entraîne inévitablement la perte de détails. Par exemple, même si les SFG fournissent une ventilation des dépenses par fonction et par type économique, elles passent sous silence l'autonomie en matière de dépenses. En conséquence, dans les SFG, les dépenses imposées par le gouvernement central apparaissent comme des dépenses infranationales. De même, au chapitre des revenus, les SFG fournissent de l'information sur les revenus fiscaux et non fiscaux, les transferts intergouvernementaux et d'autres subventions, mais ne font pas de distinctions quant au mode de perception des impôts (impôts partagés, impôts se chevauchant et impôts « propres » prélevés localement) ou ne précisent pas la proportion des transferts intergouvernementaux qui est conditionnelle par opposition aux transferts généraux.

Même si la quote-part des gouvernements infranationaux des dépenses totales de l'État constitue une mesure imparfaite de la décentralisation fiscale, en l'absence d'indicateur approprié, les économistes utilisent couramment cette quote-part, exprimée sous la forme d'un pourcentage, comme élément représentatif de la décentralisation fiscale. Le graphique 2 montre le degré de décentralisation fiscale, soit la quote-part en pourcentage des dépenses des gouvernements infranationaux dans les dépenses totales de l'État en ce qui concerne les pays pour lesquels des statistiques infranationales ont été recueillies en 1998. En général, dans les pays fédéraux, les gouvernements infranationaux (intermédiaires et locaux) assument une part plus élevée des dépenses totales de l'État que leurs homologues des pays unitaires. En 1998, la quote-part moyenne des dépenses incombant aux gouvernements infranationaux s'établissait à 38 % dans les pays fédéraux contre 22 % dans les pays unitaires.

⁴ Les banques de données relatives aux finances infranationales, comme l'Indian Subnational

Généralisations concernant la décentralisation

La structure gouvernementale d'un pays reflète de façon unique l'évolution historique, sociale et culturelle d'une collectivité. Les différences de structure gouvernementale sont la conséquence naturelle de ces facteurs. Toutefois, malgré de telles différences, la structure du système financier intergouvernemental de nombreux pays présente certaines caractéristiques globales, notamment l'absence de « ressources en propre »⁵ adéquates permettant aux gouvernements infranationaux de financer leurs dépenses, l'hétérogénéité des gouvernements infranationaux et le manque d'autonomie infranationale pour prélever des impôts capables de générer des revenus suffisants pour répondre aux besoins locaux (Bird, 1995).

Premièrement, les gouvernements infranationaux n'ont pas un niveau adéquat de « ressources en propre ». Dans la plupart des pays, les revenus sous le contrôle direct des gouvernements locaux sont invariablement inférieurs aux dépenses de ces derniers. En l'absence de données sur les « revenus en propre », le tableau 1 présente les revenus des gouvernements locaux en tant que pourcentage de leurs dépenses déclarées dans les SFG⁶. Les revenus des gouvernements infranationaux sont inférieurs à leurs dépenses dans les pays tant unitaires que fédéraux. Le déséquilibre vertical est financé au moyen de transferts intergouvernementaux. Toutefois, dans de nombreux pays, le système de transferts intergouvernementaux ne repose pas sur une formule établie, et le gouvernement central décide du montant des transferts à sa discrétion. En conséquence, le système de transferts intergouvernementaux de nombreux pays n'est pas transparent et fait l'objet de tractations politiques, ce qui est une source d'incertitude pour les gouvernements infranationaux. Une telle incertitude décourage la planification fiscale et l'établissement de budgets efficaces.

Database de la Banque mondiale, ne sont disponibles que pour certains pays choisis.

⁵ Bird (2000) définit les revenus en propre comme des impôts (i) qui sont établis par les gouvernements infranationaux, (ii) dont le taux est fixé par les gouvernements infranationaux et (iii) dont le produit revient au gouvernement local. Des revenus peuvent être classés comme « revenus propres » même si l'assiette fiscale est définie par le gouvernement central et si les recettes sont perçues de façon centralisée.

⁶ Comme ces chiffres sont tirés des SFG, ils sont assujettis aux contraintes mentionnées ci-dessus. Par exemple, les chiffres relatifs aux revenus comprennent les impôts partagés et autres impôts dont le taux et l'assiette sont déterminés par le gouvernement central. Toutefois, indépendamment du contrôle des gouvernements locaux sur leurs ressources propres, le tableau 1 montre que les revenus infranationaux sont inférieurs aux dépenses.

Tableau 1 – Revenus des gouvernements locaux en pourcentage des dépenses infranationales totales

<i>Pays unitaires</i>	1995	1996	1997	1998
Albanie	5,64 %	6,85 %	3,69 %	4,05 %
Azerbaïdjan	73,97 %	68,65 %	66,78 %	58,30 %
Bélarus	73,18 %	70,63 %	77,73 %	81,69 %
Bulgarie	57,27 %	66,19 %	65,35 %	61,08 %
Croatie	98,11 %	93,62 %	93,83 %	89,18 %
Danemark	57,10 %	57,50 %	58,55 %	59,25 %
Estonie	65,95 %	66,97 %	73,10 %	72,04 %
Île Maurice	39,51 %	39,91 %	40,68 %	42,52 %
Islande	87,26 %	84,64 %	84,29 %	85,31 %
Kazakhstan	N.D.	N.D.	78,76 %	71,68 %
Lettonie	75,53 %	77,93 %	73,82 %	72,08 %
Lituanie	73,82 %	72,22 %	71,71 %	80,65 %
Moldavie	72,74 %	60,50 %	58,66 %	62,49 %
Mongolie	58,46 %	56,92 %	60,10 %	57,32 %
Norvège	60,96 %	62,10 %	61,30 %	59,71 %
Pologne	71,52 %	66,49 %	66,21 %	64,83 %
République tchèque	72,26 %	60,28 %	72,74 %	75,80 %
Slovaquie	N.D.	89,65 %	79,75 %	73,69 %
Slovénie	77,31 %	82,83 %	81,88 %	80,60 %
Royaume-Uni	27,47 %	27,31 %	27,91 %	29,33 %
<i>Pays fédéraux*</i>				
Australie	85,73 %	83,28 %	81,92 %	81,80 %
Autriche	82,74 %	85,31 %	87,28 %	83,89 %
Bolivie	85,64 %	85,93 %	85,85 %	85,76 %
États-Unis	62,43 %	63,51 %	64,32 %	64,51 %
Mexique	97,37 %	97,72 %	99,98 %	N.D.
Suisse	81,35 %	81,91 %	81,96 %	82,02 %

* Dans les pays fédéraux, le gouvernement local est le palier gouvernemental le plus bas.

Note : Les transferts intergouvernementaux ne sont pas inclus dans les revenus des gouvernements locaux.

Source : Fonds monétaire international, Annuaire des statistiques financières des gouvernements 1998, tableaux des pays.

Deuxièmement, il existe des écarts marqués entre la taille et la capacité des gouvernements infranationaux et ce, dans tous les pays. On note des différences énormes au niveau de la population, de la capacité de dépenser et des sources de revenus de tous les paliers infranationaux de presque tous les pays. Ces déséquilibres horizontaux et ces disparités fiscales posent des défis aux réformes en matière de décentralisation fiscale. Le tableau 2 présente ces écarts marqués entre la capacité de dépenser des gouvernements infranationaux d'un groupe choisi de pays. Le coefficient de variation à la dernière ligne est un indicateur de disparités économiques qui se creusent rapidement chez tous les gouvernements infranationaux de ces pays.

Tableau 2 : Évaluation du déséquilibre horizontal – dépenses infranationales par habitant

	Inde (97) (roupie)	Russie (97) (rouble)	Chine (97) (yuan)	Argentine (94) (peso)
Moyenne	1 946	3 762 600	6 857 226	1 410
Minimum	919	1 336 700	3 027 937	616
Maximum	3 407	30 543 500	27 413 257	4 665
Coefficient de variation	0,39	1,17	0,77	0,62

Source : Inde : Calculs de l'auteur à partir de données tirées de la Base de données infranationale de l'Inde et du Système de gestion et d'analyse de l'information statistique, Banque mondiale; Chine : Calculs de l'auteur à partir de données tirées de l'Annuaire statistique de Chine, 1998; Russie : D'après Martinez-Vazquez et Boex (2001); Argentine : D'après Rezk (1999).

Troisièmement, les revenus infranationaux ne permettent pas de répondre adéquatement à l'évolution des besoins, et les gouvernements infranationaux ne sont pas habilités à lever des impôts générant des revenus suffisants pour satisfaire à leurs besoins. L'ampleur et la nature des impôts prélevés par les gouvernements infranationaux varient grandement d'un pays à un autre (voir le tableau 3). Dans de nombreux pays, les gouvernements infranationaux sont autorisés à fixer les cotisations d'impôt et à les prélever, mais l'établissement de l'assiette fiscale et des taux d'imposition relève du gouvernement central. Par exemple, les impôts sur le revenu et les impôts fonciers sont censés constituer les plus importantes sources de revenus des gouvernements infranationaux. Toutefois, dans la plupart des pays en voie de développement, la perception des impôts fonciers est problématique parce qu'il n'existe pas de marché immobilier bien développé. Dans de nombreux pays, la valeur des propriétés n'est pas mise à jour régulièrement, et le contexte inflationniste nuit grandement à la capacité des gouvernements infranationaux de s'assurer des revenus substantiels au moyen des impôts fonciers. Par ailleurs, dans beaucoup d'autres pays, les impôts qui augmentent en fonction de l'activité économique et des besoins en dépenses sont perçus exclusivement par les gouvernements centraux. Exceptionnellement, dans un certain nombre de pays d'Amérique latine et en Inde, les taxes industrielles et commerciales constituent des sources de revenus importantes pour les gouvernements infranationaux (Bird, 1995).

Tableau 3 : Revenus fiscaux attribuables à chaque type de gouvernement

	1997		1998		1997		1998		1997		1998	
	IMPÔT SUR LE REVENU		IMPÔT SUR LE REVENU		IMPÔT FONCIER		IMPÔT FONCIER		IMPÔT DES SOCIÉTÉS		IMPÔT DES SOCIÉTÉS	
	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L
Albanie	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	99,11 %	0,89 %	99,66 %	0,34 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Bélarus	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Bulgarie	50,01 %	49,99 %	50,29 %	49,71 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Croatie	61,10 %	38,90 %	61,05 %	38,95 %	32,46 %	67,54 %	33,43 %	66,57 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Danemark	44,88 %	55,12 %	42,35 %	57,65 %	39,38 %	60,62 %	44,53 %	55,47 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Estonie	44,19 %	55,81 %	44,26 %	55,74 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Hongrie	81,27 %	18,73 %	79,50 %	20,50 %	49,84 %	50,16 %	50,00 %	50,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Île Maurice	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	85,10 %	14,90 %	85,88 %	14,12 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Islande	46,92 %	53,08 %	45,63 %	54,37 %	54,46 %	45,54 %	54,64 %	45,36 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Kazakhstan	18,06 %	81,94 %	15,86 %	84,14 %	3,30 %	96,70 %	0,98 %	99,02 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Lettonie	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,23 %	99,77 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Lituanie	21,79 %	78,21 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Moldavie	N.D.	N.D.	0,00 %	100,00 %	N.D.	N.D.	1,55 %	98,45 %	N.D.	N.D.	100,00 %	0,00 %
Mongolie	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Norvège	40,87 %	59,13 %	44,10 %	55,90 %	35,17 %	64,83 %	40,44 %	59,56 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Pologne	77,17 %	22,83 %	76,55 %	23,45 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Rép. tchèque	37,98 %	62,02 %	38,28 %	61,72 %	55,68 %	44,32 %	60,33 %	39,67 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Slovaquie	82,91 %	17,09 %	84,33 %	15,67 %	24,50 %	75,50 %	28,68 %	71,32 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Slovénie	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %	15,53 %	84,47 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %

Source : Fonds monétaire international, Annuaire des statistiques financières des gouvernements 1998, tableaux des pays.

II. POURQUOI LA DÉCENTRALISATION?

Le point de départ idéal d'un débat sur la centralisation-décentralisation est la structure du gouvernement. Dans une structure centraliste, le pouvoir décisionnel est concentré entre les mains des fonctionnaires du gouvernement central, tandis que dans un régime décentralisé, les gouvernements infranationaux peuvent décider des questions qui ont une incidence sur la vie de leurs citoyens. Même si la décentralisation revêt différentes formes, comme il est discuté à la section IV, les aspects politiques et économiques du débat centralisation-décentralisation sont inexorablement liés entre eux. Pour que la décentralisation produise des gains économiques, il faut décentraliser le pouvoir décisionnel politique. Cette logique laisse supposer que plus le nombre d'unités politiques visé par la décentralisation du pouvoir décisionnel est élevé, plus il est possible de maximiser les gains économiques. Cela s'explique par le fait que, s'il existe un grand nombre d'unités politiques, les citoyens ont plus de chances de trouver une collectivité assurant le niveau de services qui répond le mieux à leurs préférences (Tiebout, 1956).

En conséquence, la décentralisation d'un système de gestion publique comporte deux aspects : économique et politique. Les éléments économiques standard d'une politique financière publique sont la stabilité macroéconomique, l'équité et l'efficacité (Musgrave et Musgrave, 1984). L'élément « efficacité » est la principale raison invoquée par les économistes en faveur de la décentralisation fiscale. Comme les préférences individuelles en matière de services publics varient, dans un régime fiscal décentralisé, les citoyens choisissent de vivre dans une collectivité qui tient compte de leurs préférences, ce qui leur assure une meilleure qualité de vie. L'argument de l'efficacité économique découle du fait que, parce qu'ils se trouvent à proximité des citoyens, les gouvernements locaux sont en mesure de répondre aux divers besoins et intérêts des gens et d'allouer les ressources plus efficacement qu'un gouvernement central. Toutefois, la question de l'efficacité n'est pas la seule à prendre en considération dans l'évaluation de l'aspect économique de la décentralisation fiscale. La structure d'un régime fiscal intergouvernemental a également des incidences importantes sur la stabilité macroéconomique et l'équité. Avant d'aborder l'aspect politique de la décentralisation fiscale, voyons d'abord un par un les enjeux liés à chaque élément de l'aspect économique de la décentralisation fiscale.

Efficacité

Les auteurs qui ont traité de fédéralisme fiscal font valoir que la décentralisation engendre des gains d'efficacité. Selon Stigler (1957), un gouvernement représentatif travaille mieux quand il est plus près des gens. Dans son travail fondamental sur la théorie des finances publiques, Musgrave (1959) répartit les fonctions de l'État en trois catégories : stabilisation macroéconomique, redistribution du revenu et affectation des ressources. En ce qui concerne l'affectation des ressources, Musgrave (1959) allègue que les paliers de gouvernement infranationaux devraient être autorisés à adopter des politiques différentes afin de tenir compte des préférences de leurs citoyens. Poussant plus loin les arguments de Stigler et de Musgrave, Oates (1972) a formulé le théorème de la décentralisation, à savoir que « 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. »

Le théorème de la décentralisation repose sur l'hypothèse selon laquelle le gouvernement central ne peut fournir que des biens et services uniformes aux différentes

juridictions. En conséquence, selon cet argument, la décentralisation fiscale peut amener des gains d'efficacité, tant au niveau de l'affectation que de la gestion des ressources.

(1) *Répartition efficace des ressources*

La décentralisation accroîtra l'efficacité parce que les gouvernements locaux connaissent mieux les besoins de leurs citoyens que le gouvernement central. Les décisions en matière de dépenses publiques prises par un palier de gouvernement qui est plus près d'une collectivité locale et plus sensible à ses besoins ont plus de chances de refléter les choix des gens que les décisions prises par un gouvernement central distant.

(2) *Concurrence entre gouvernements locaux*

Si les biens publics sont financés par des impôts locaux qui reflètent les coûts, les gens « magasineront » pour trouver la collectivité qui leur convient le mieux (Tiebout, 1956). Ce faisant, ils « voteront avec leurs pieds ». La décentralisation fiscale accroîtra donc la concurrence entre gouvernements locaux en les incitant à mieux utiliser les ressources publiques. En freinant la propension des gouvernements à maximiser leurs revenus, la décentralisation fiscale favorise une concurrence entre juridictions qui empêche les gouvernements de taxer excessivement les contribuables (Brennan et Buchanan, 1980).

Même si la décentralisation permet de réaliser des gains, elle a surtout été dictée, dans la plupart des pays, par des considérations d'ordre politique et non économique. Par exemple, en Amérique Latine, la décentralisation a fait partie intégrante de programmes conçus pour rétablir et renforcer la démocratie (Rojas, 1999). Ailleurs, la piètre performance des gouvernements centraux pour ce qui est d'assurer la stabilité macroéconomique, une croissance durable et un niveau adéquat de services publics a alimenté l'intérêt à l'égard de la décentralisation fiscale. Des pays comme l'Inde⁷, les Philippines⁸, la Colombie⁹ et le Brésil¹⁰ ont commencé à transférer certaines fonctions du secteur public aux gouvernements infranationaux afin de décharger le gouvernement central et de faire davantage appel aux paliers de gouvernement inférieurs, qui sont

⁷ Rao, 1999.

⁸ Rood, 2000.

⁹ Bird et Fiszbein, 1999.

¹⁰ Dillinger et Webb, 1999.

souvent sous-utilisés et dont le potentiel de génération de revenus n'est pas pleinement exploité (Smoke, 1994).

Dans certains pays en voie de développement, les réformes en matière de décentralisation sont effectuées sans mécanismes de soutien juridiques et institutionnels et sans accords fiscaux intergouvernementaux appropriés visant à appuyer le système décentralisé. Dans ces pays, les gouvernements infranationaux n'ont pas été à la hauteur des attentes, et l'instabilité macroéconomique, les disparités régionales et les inefficacités du secteur public ont été mises sur le compte de la décentralisation¹¹.

Certains macroéconomistes font valoir que, dans les pays où il existe un système décentralisé, l'élaboration des politiques étant une responsabilité partagée entre différents paliers de gouvernement, le fait que les politiques monétaires et fiscales échappent au contrôle central peut avoir aggravé les problèmes macroéconomiques (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996). Selon eux, les gouvernements centraux sont mieux équipés pour faire face aux réactions en chaîne provoquées par les dépenses locales, les pressions inflationnistes dues à la monétisation de la dette locale et les chocs cycliques. Dans la mesure où cet argument met en relief les problèmes pouvant découler de la décentralisation en l'absence de système équilibré de relations gouvernementales, la décentralisation peut effectivement aggraver la situation. Élaborer une saine politique de décentralisation n'est pas chose facile, et il est clair que le processus peut être bien ou mal effectué (Bird et Vaillancourt, 1999).

Stabilité

La recherche empirique sur la décentralisation et la gestion macro-économique n'appuie guère, à priori, les inquiétudes voulant que la décentralisation soit déstabilisante en soi¹². Des études récentes sur la relation entre fédéralisme fiscal et gestion macro-économique concluent qu'un « système fiscal décentralisé offre des possibilités plus grandes d'amélioration de la gestion macro-économique qu'un système

¹¹ Selon Prud'homme (1995), « l'Argentine est un bon exemple de la "perversité fiscale" des gouvernements infranationaux » et la réforme constitutionnelle de 1998 au Brésil « a nettement réduit la capacité du gouvernement central de mettre en oeuvre des politiques macroéconomiques ».

¹² La décentralisation fiscale a une incidence sur divers macro-indicateurs, comme la stabilité, la taille du secteur public et la croissance économique. La présente section discute de l'impact de la décentralisation fiscale sur la stabilité macroéconomique; pour les répercussions sur la taille du secteur public et la croissance économique, voir les encadrés 1 et 2.

fiscal centralisé »¹³. En fait, des pays fédéraux hautement décentralisés, comme la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et les États-Unis, affichent une performance macro-économique très stable et des taux d'inflation peu élevés (Shah, 1997).

Les inquiétudes quant à l'instabilité macro-économique pouvant être engendrée par un système décentralisé s'expliquent par différents facteurs :

- (i) la mise en oeuvre de politiques de gestion de la demande est en grande partie inefficace dans de petites économies locales ouvertes;
- (ii) des politiques monétaires locales non coordonnées présentent un important risque inflationniste;
- (iii) dans un marché des capitaux intégré, la dette locale a des répercussions à l'échelle nationale; et
- (iv) les chocs économiques ont tendance à être corrélés entre les localités (Hemming et Spahn, 1997, p. 112).

Selon la théorie keynésienne traditionnelle, la politique fiscale est un outil important de manipulation de la demande à court terme, qui influe sur les prix et les niveaux d'emploi. Spahn (1998) fait valoir que l'argument keynésien de gestion de la demande exagère l'importance de la nécessité de politiques macroéconomiques centralisées. Selon lui, dans une économie ouverte, tout stimulant fiscal national serait contrebalancé par une modification du taux de change. En ce qui a trait aux chocs économiques, Gramlich (1977) allègue que de nombreux chocs sont asymétriques et que les instruments de politique centraux ne peuvent être adaptés pour contrer les effets des chocs économiques à l'échelle locale.

Le fait que la dette locale puisse avoir des répercussions à l'échelle nationale laisse supposer un manque de continuité dans le temps. Dans la plupart des pays, en raison de préoccupations d'ordre politique, les pouvoirs centraux ne peuvent s'engager de façon crédible à faire respecter de véritables contraintes budgétaires. Les gouvernements infranationaux peuvent alors surdépenser, confiants de pouvoir obtenir des fonds supplémentaires à même les ressources nationales communes, que ce soit au moyen de transferts additionnels ou d'une aide financière discrétionnaires. Ces mesures

¹³ Huther et Shah (1998) examinent les aspects statutaires des activités d'une banque centrale, comme la durée du mandat du chef de la direction, le pouvoir d'élaboration de politiques, les limites sur les prêts consentis au gouvernement et 13 autres critères, et montre qu'il existe une corrélation positive entre l'indépendance de la banque centrale et la décentralisation.

peuvent elles-mêmes faire augmenter l'inflation si elles sont financées au moyen d'emprunts auprès de la banque centrale.

Que des pays comme l'Argentine et le Brésil aient connu des problèmes macroéconomiques en raison de la dette infranationale montre que les anciens arrangements institutionnels ne fonctionnent plus dans un régime décentralisé (Spahn, 1998). Dans les pays sans structures institutionnelles conçues pour supporter un système décentralisé à la fois stable et mature, les gouvernements infranationaux peuvent utiliser leur pouvoir fiscal de façon irresponsable, ce qui engendre des problèmes macroéconomiques. En conséquence, les pays qui s'engagent dans un processus de décentralisation doivent aussi procéder à une réforme institutionnelle en vue de se doter d'un mécanisme efficace de coopération intergouvernementale.

Pour qu'une décentralisation fiscale soit efficace, les réformes institutionnelles doivent limiter au minimum les incitatifs défavorables et promouvoir la transparence, l'imputabilité et la prévisibilité (Wildasin, 1997; Bird, 2000). En l'absence de telles caractéristiques, les pouvoirs publics régleraient leurs transactions fiscales intergouvernementales au cas par cas, réagissant aux difficultés fiscales des paliers de gouvernement inférieurs à coup de prêts spéciaux, de subventions, d'ententes négociées relativement au partage des revenus fiscaux, de programmes de crédit ciblés et d'autres formes d'aide financière d'urgence, au lieu d'établir des règles à la fois fermes et transparentes régissant la nature et l'ampleur des flux fiscaux entre le gouvernement central et les institutions fiscales et financières infranationales¹⁴. En conséquence, pour que la décentralisation soit efficace et fructueuse, le transfert de pouvoirs fiscaux du gouvernement central vers les localités doit être assorti de mécanismes institutionnels assurant un contrôle du système. Ces mécanismes devraient favoriser l'application de véritables contraintes budgétaires, inciter les gouvernements infranationaux à se comporter de façon responsable et réduire les risques d'instabilité macroéconomique.

Il importe donc de reconnaître que la décentralisation fiscale ne conduit pas nécessairement à l'instabilité macroéconomique. En fait, la plupart des pays optent pour la décentralisation *en raison d'*une détresse macroéconomiques, c'est-à-dire que, face à d'importants déficits budgétaires, les gouvernements centraux s'en remettent de plus en plus aux gouvernements locaux pour la prestation de services. Toutefois, dans certains

¹⁴ *Op. cit.* Wildasin, 1998.

pays, la décentralisation s'inscrit dans la stratégie de rajustement fiscal du gouvernement central, qui délègue les responsabilités en matière de dépenses aux paliers inférieurs sans mettre au point de système financier intergouvernemental permettant d'allouer des sources de revenus fiscaux aux gouvernements infranationaux. En l'absence de règles appropriées régissant les relations intergouvernementales, maintenir un système centralisé tout en obligeant les gouvernements locaux à assurer un niveau adéquat de services est une tâche ardue : quand il n'y a pas de règles appropriées en place, quand les institutions d'où émanent le contrôle et l'imputabilité politiques ne sont pas matures et quand il n'existe pas de professionnalisme au niveau administratif ni de mécanismes de contrôle, la décentralisation fiscale aggrave les problèmes macroéconomiques.

Encadré 1 : Études empiriques concernant l'impact de la décentralisation fiscale sur la taille du secteur public

Si une décentralisation plus poussée se traduit par un nombre plus grand de juridictions ayant des pouvoirs fiscaux, toute tentative d'augmenter les impôts dans une collectivité entraînerait la migration des résidents vers une autre collectivité (Tiebout, 1956). Selon Tiebout, les contribuables migrent vers d'autres juridictions afin d'éviter les impôts plus élevés, et la concurrence entre collectivités limite le pouvoir des gouvernements de taxer excessivement les contribuables. S'inspirant de Tiebout, Brennan et Buchanan (1980) ont formulé l'hypothèse de « Léviathan », selon laquelle la décentralisation fiscale sert à freiner la propension du gouvernement à maximiser ses revenus. Toujours selon l'hypothèse de « Léviathan », la taille globale du secteur public devrait être inversement proportionnelle à la décentralisation fiscale qui, en intensifiant la concurrence entre les gouvernements locaux, a pour effet ultime de limiter la taille du secteur public. Des études empiriques ont évalué le lien entre la décentralisation fiscale et la taille du service public et ont produit des résultats contradictoires.

Études visant à tester l'hypothèse de « Léviathan »

Étude	Unité d'analyse	Constatation
Oates (1985)	Comparaison entre divers pays	Pas de lien important
Nelson (1986)	États-Unis	Pas de lien important
Marlow (1988)	États-Unis	Forte corrélation négative
Grossman (1989)	États-Unis	Forte corrélation négative
Joulfaian et Marlow (1990)	États-Unis	Forte corrélation négative
Grossman et West (1994)	Canada	Forte corrélation négative
Ehdaie (1994)	Comparaison entre divers pays	Forte corrélation négative

Encadré 2 – Études empiriques concernant l'impact de la décentralisation fiscale sur la croissance économique

Très peu de recherches ont étudié l'impact de la décentralisation fiscale sur la croissance économique. Jusqu'à tout récemment, le débat sur les mérites de la décentralisation fiscale s'est cantonné au domaine théorique des gains d'efficacité, et les études empiriques qui ont analysé l'impact de la décentralisation fiscale sur la croissance économique ne sont apparues que récemment. Fait intéressant, ces études concluent généralement que la décentralisation fiscale s'accompagne d'une croissance économique plus faible.

Études concernant l'impact de la décentralisation fiscale sur la croissance économique

Étude	Unité d'analyse	Constataion
Davoodi et Zou (1998)	Comparaison entre divers pays	Lien négatif important
Xie, Zou et Davoodi (1999)	États-Unis	Lien négatif important
Zhang et Zou (1998)	Chine	Lien négatif important

De graves problèmes de méthodologie se posent dans de telles études empiriques. Premièrement, il n'existe pas de consensus quant aux paramètres du modèle à utiliser pour des études empiriques de la croissance. La documentation traitant de croissance économique indique que la croissance est un phénomène complexe et multidimensionnel (Levine et Renelt, 1992). Les études sur la croissance sont habituellement critiquées en raison d'erreurs de paramétrage possibles du modèle (Martinez-Vasquez et McNab, 1997). Deuxièmement, la variable « décentralisation fiscale » utilisée dans ces études ne rend pas compte de tous les aspects de la question. Si l'on ne vérifie pas, d'une part, le degré d'autonomie des gouvernements infranationaux en matière de revenus et de dépenses et, d'autre part, si leurs représentants sont élus de façon démocratique, la quote-part des dépenses des gouvernements infranationaux utilisée comme mesure de la décentralisation fiscale est très peu représentative du niveau de décentralisation. Troisièmement, il se peut fort bien que les coefficients de régression ne soient que le produit d'une fausse corrélation. Dans les modèles d'analyse de régression, la relation de cause à effet va directement des variables explicatives aux variables dépendantes. Toutefois, si les variables dépendantes et indépendantes sont déterminées simultanément, la distinction entre variables dépendantes et explicatives soulève des doutes. S'il n'y a pas de relation unidirectionnelle de cause à effet, la variable dépendante est déterminée par les variables explicatives, et certaines des variables explicatives sont, à leur tour, déterminées par les résultats. Comme de nombreuses recherches ont été effectuées quant au rôle de la croissance économique sur la décentralisation fiscale (Oates, 1985; Pommerehne, 1977; Kee, 1977; Bahl et Nath, 1986) mais qu'il en existe très peu sur le lien causal entre la décentralisation fiscale et la croissance économique, il y a tout lieu de soupçonner que les coefficients de régression mentionnés dans ces études sont simplement l'effet d'une fausse corrélation. En conséquence, les fondements théoriques de la relation entre la décentralisation fiscale et la croissance économique restent encore à développer.

Équité

L'aspect « équité » d'une politique financière publique concerne la redistribution du revenu afin d'arriver à une situation sociale juste. Selon sa définition classique, la redistribution consiste généralement en un transfert de fonds vers les ménages à faible

revenu afin d'assurer une répartition plus égale du revenu. Dans le contexte de la décentralisation, la redistribution se présente sous deux aspects : l'équité horizontale et l'équité à l'intérieur de la localité. Par équité horizontale, on entend la mesure dans laquelle les gouvernements infranationaux sont capables de fournir un niveau équivalent de services. Deux facteurs importants contribuent aux disparités horizontales : l'assiette fiscale, qui varie grandement d'une région à une autre, et les caractéristiques régionales, qui influent sur le coût de prestation des services. Les politiques de redistribution visent à corriger les disparités horizontales en allouant davantage de ressources aux régions plus pauvres. Les versements de péréquation, dont il sera question à la section V, constituent l'outil couramment utilisé pour corriger les inéquités horizontales dans la plupart des régimes fiscaux décentralisés.

Toutefois, l'affectation de ressources plus importantes aux régions plus pauvres ne permet de corriger qu'un aspect du problème de l'équité. Pour être fructueuses, les politiques de redistribution doivent accorder une attention spéciale à l'équité à l'intérieur de la localité. En élaborant des politiques de redistribution, les gouvernements infranationaux doivent bénéficier de l'appui du gouvernement central, faute de quoi ils ne pourront mener à bien de telles politiques. Par ailleurs, la mobilité potentielle des ménages impose des contraintes réelles à la capacité des gouvernements décentralisés de recourir à des politiques de redistribution. Si un gouvernement local devait mettre en oeuvre un vigoureux programme de redistribution du revenu, il inciterait fortement les citoyens à faible revenu à migrer dans la localité en question et les citoyens à revenu élevé à s'en aller ailleurs. Il n'en demeure pas moins que la lutte contre la pauvreté est indéniablement du ressort des gouvernements locaux. En fait, certains font même valoir que les gouvernements locaux se préoccupent davantage de la pauvreté et que, compte tenu de la nature de leurs activités, leur action a un impact sur la redistribution. Par exemple, Pauly (1973) fait valoir que c'est à l'échelle locale l'on se préoccupe davantage de la pauvreté. De plus, Sewell (1996) allègue que le pouvoir de réglementation des gouvernements infranationaux, par exemple en matière de zonage, de contrôle des loyers et de frais d'utilisation, ont une incidence profonde au plan de la redistribution.

Aspect politique de la décentralisation fiscale

Des institutions responsables et la participation sont des éléments clés du succès d'une prise de décision décentralisée. Dans un système décentralisé, comme les gouvernements locaux sont proches de leurs citoyens, ils sont en mesure de mieux répondre à leurs besoins et d'aligner efficacement les dépenses publiques sur les besoins privés. Cela suppose l'établissement d'institutions et de mécanismes permettant aux citoyens de se faire entendre ou de sortir du système. Des élections régulières, des référendums locaux, des conseils permanents et d'autres structures institutionnelles constituent quelques-uns des outils facilement identifiables et efficaces qui peuvent améliorer la capacité des gouvernements locaux de déterminer les préférences des citoyens et d'y donner suite dans un contexte décentralisé.

Les mécanismes liés à des questions ou à des projets spécifiques et visant à améliorer l'échange d'information entre les décideurs et le public peuvent souvent être implantés de façon plus simple et plus rapide par une administration locale que par un gouvernement central. Il convient de souligner que, dans de nombreux pays, les gouvernements locaux ont recours à une foule de techniques variées pour déterminer les préférences des gens et les faire participer à la prise de décision et à leur mise en oeuvre. Ainsi, un sondage effectué auprès des utilisateurs du système d'aqueduc à Bakou, en Azerbaïdjan, a révélé qu'ils étaient prêts à payer davantage pour des services de meilleure qualité (Banque mondiale, 1995). À Bangalore et dans plusieurs autres districts de l'Inde, les gouvernements locaux utilisent des fiches de pointage pour évaluer l'efficacité des services fournis. En Colombie, des municipalités ont mis sur pied des conseils publics-privés afin d'obtenir une assistance technique du secteur privé.

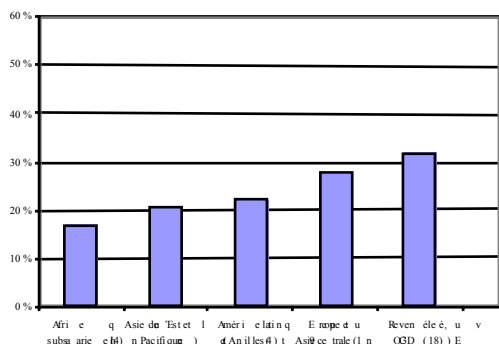
En plus de rapprocher élus et citoyens et de favoriser une plus grande transparence quant à la façon dont les fonds publics sont utilisés localement, la décentralisation fait de l'imputabilité – ou de l'obligation de rendre des comptes – un enjeu plus concret. En conséquence, le débat concernant la décentralisation du gouvernement ne doit pas se limiter aux facteurs économiques et aux questions d'efficacité. L'imputabilité politique des représentants élus face aux électeurs assure la prestation de services gouvernementaux adaptés aux besoins des gens. Si les représentants élus ne tiennent pas compte des besoins de leurs électeurs, ceux-ci peuvent voter contre eux et/ou migrer dans d'autres collectivités (« voter avec ses pieds »).

Dans les sociétés démocratiques, les fonctionnaires sont responsables envers les représentants élus et ceux-ci, à leur tour, envers le public qui les a portés au pouvoir en premier lieu. Dans ce contexte, l'imputabilité politique devrait accroître les pressions en faveur d'une gestion locale plus transparente et tenant davantage compte des besoins des gens. Les initiatives en matière de gestion locale démocratique actuellement en cours dans bon nombre de pays s'annoncent très prometteuses pour la mise en place de systèmes axés sur l'imputabilité publique qui assureront une utilisation efficace des ressources publiques et une prestation efficace des services. Des études ont démontré que le contrôle exercé par les citoyens sur les activités du gouvernement peut se traduire par un système de gestion publique de meilleure qualité et que leur participation au processus décisionnel peut entraîner de nettes améliorations au chapitre de l'affectation des ressources (Putnam, 1993; Fiszbein, 1997; Huther et Shah, 1998; Banque inter-américaine de développement, 1997).

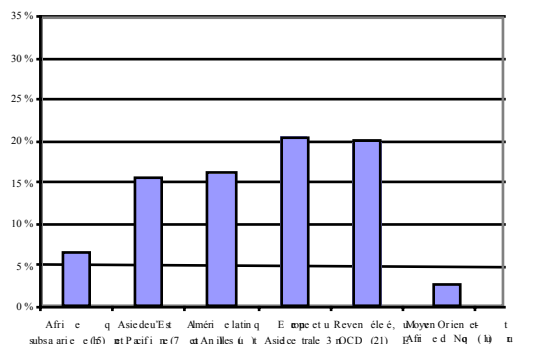
III. DIFFÉRENCES DANS LE DEGRÉ DE DÉCENTRALISATION

Il est probable que l'écart moyen entre les préférences individuelles et le programme de charges fiscales et de services adopté par une collectivité par l'entremise de son gouvernement sera plus faible dans les petites localités relativement homogènes que dans les grands centres, où la population est plus hétérogène. Par conséquent, les différences dans le degré de décentralisation des divers pays s'expliquent en partie par des variables différentes exprimant la taille, comme la population (Oates, 1972; Pommerehne, 1977; Bahl et Nath, 1986), la superficie du territoire (Oates, 1972) et le PIB (Pommerehne, 1977). Les graphiques 3 et 4 présentent la variation de la quote-part des dépenses et des revenus des gouvernements infranationaux par région. Comme le montrent ces graphiques, les pays à revenu élevé sont relativement plus décentralisés que les autres. Les gouvernements infranationaux des pays de l'Afrique subsaharienne affichent la plus faible quote-part des dépenses et des revenus par rapport au reste du monde. Comme on le constate d'après les graphiques 3 et 4, c'est dans les pays à revenu élevé de l'OCDE que se retrouve le plus haut niveau de décentralisation.

Graphique 3 : Quote-part infranationale des dépenses par région



Graphique 4 : Quote-part infranationale des revenus par région



Note : Moyenne simple des observations les plus récentes dans les pays pour lesquels des données sont disponibles. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de pays représentés.

Source : Fonds monétaire international, Annuaire des statistiques financières des gouvernements 1998, tableaux des pays.

Les graphiques 5, 6 et 7 montrent la relation entre la taille d'un pays et la décentralisation et ce, séparément pour des pays fédéraux et unitaires¹⁵. La droite de régression du graphique 5 laisse supposer l'existence d'une association positive entre le PIB par habitant et un degré de décentralisation plus élevé dans les deux groupes. Cette association positive est plus marquée dans le cas des pays unitaires. La pente plus forte de la droite de régression dans le cas des pays unitaires permet de croire que l'accroissement des niveaux de revenus a une incidence plus élevée sur le niveau de dépenses des gouvernements infranationaux dans les pays unitaires que dans les pays fédéraux. Également, la valeur plus élevée de la variable R^2 dans le cas des pays unitaires indique que l'analyse de régression a une valeur explicative plus grande que dans les pays fédéraux. Dans l'ensemble, l'association positive entre la décentralisation et le PIB par habitant laisse supposer qu'un accroissement des revenus se traduit par une hausse des niveaux de dépenses des gouvernements infranationaux chez les deux groupes.

Le graphique 6 illustre la relation entre la population et la décentralisation fiscale pour le même groupe de pays. Ici aussi, on constate une association positive entre la population et un niveau de dépenses plus élevé chez les gouvernements infranationaux des deux groupes. Contrairement au PIB par habitant, l'association positive entre la population et la décentralisation est plus marquée dans les pays fédéraux que dans les

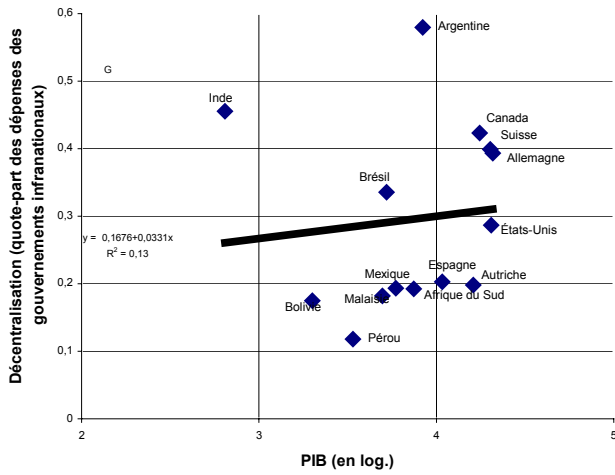
pays unitaires. Ce lien plus marqué entre la population et la décentralisation fiscale dans les pays fédéraux appuie l'argument selon lequel plus la taille d'un pays est grande, plus les gouvernements infranationaux sont appelés à jouer un rôle important dans la prestation des services publics.

Le graphique 7 montre la relation entre la troisième variable liée à la taille et la décentralisation. La pente positive de la droite de régression permet de croire à l'existence d'une association positive entre la superficie du territoire et le niveau de décentralisation. L'impact de la superficie du territoire sur la décentralisation fiscale est plus grand dans le cas des pays unitaires que des pays fédéraux.

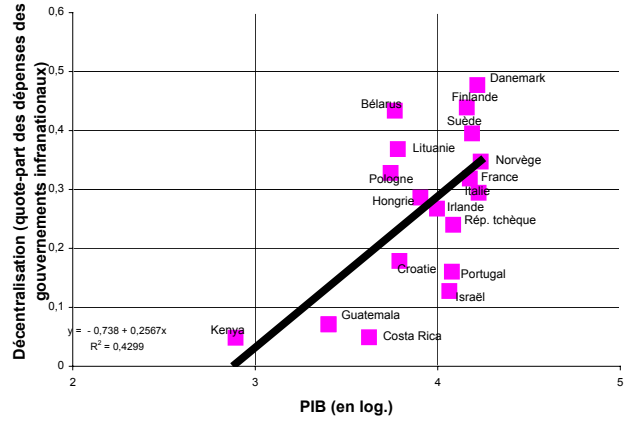
Les résultats de l'estimation laissent supposer que les variables liées à la taille ont une valeur explicative significative dans l'analyse des différences de degré de décentralisation de divers pays. Parmi ces variables, le PIB par habitant et la population sont celles qui ont l'incidence la plus forte sur le degré de décentralisation des pays unitaires et fédéraux, respectivement.

¹⁵ Les chiffres fournis au titre des dépenses des gouvernements infranationaux sont tirés des SFG utilisées dans le graphique 1, tandis que les variables liées à la taille sont tirées des indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale.

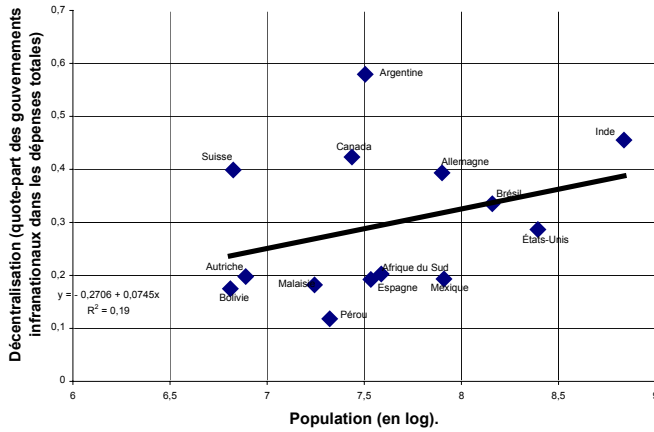
Graphique 5 A : Décentralisation et PIB (pays fédéraux)



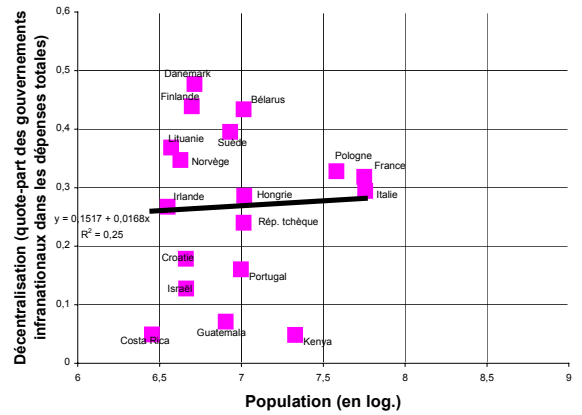
Graphique 5B : Décentralisation et PIB (pays unitaires)



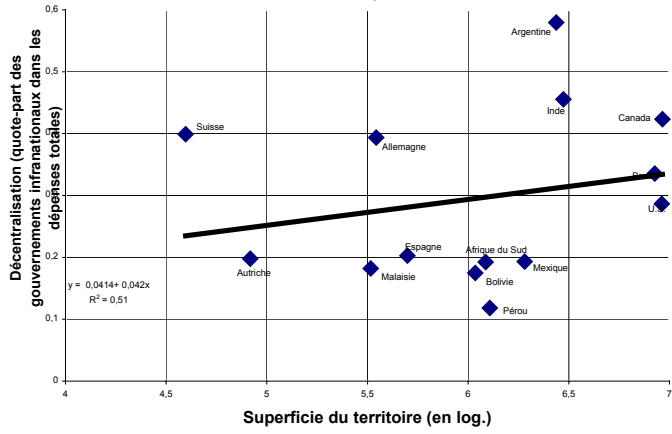
Graphique 6A : Décentralisation et population (pays fédéraux)



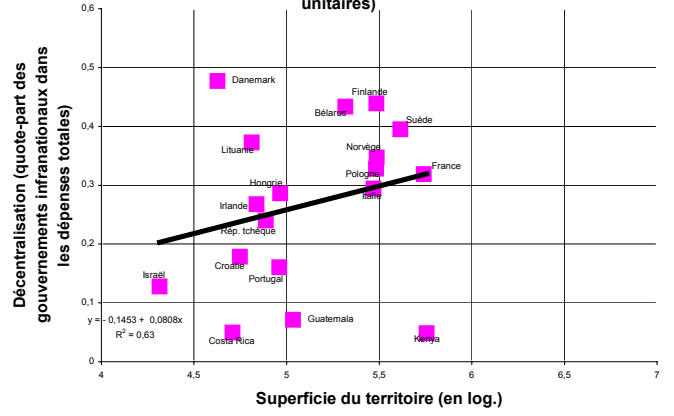
Graphique 6B : Décentralisation et population (pays unitaires)



Graphique 7A : Décentralisation et superficie du territoire (pays fédéraux)



Graphique 7B : Décentralisation et superficie du territoire (pays unitaires)



IV. COMMENT DÉCENTRALISER?

Le transfert de responsabilités et de pouvoirs publics du gouvernement central vers des administrations subordonnées ou quasi indépendantes touche à un large éventail de sujets (Banque mondiale, 1999). En matière de décentralisation, il n'existe pas d'ensemble de règles prescrites s'appliquant à tous les pays. La décentralisation revêt des formes différentes d'un pays à un autre, selon les objectifs dictant le changement de structure gouvernementale.

Règle générale, décentraliser le pouvoir d'élaboration de politiques publiques consiste, pour le gouvernement central et ses organismes, à transférer la responsabilité juridique et politique de la planification de projets, de la prise de décision et de la gestion d'activités publiques à des gouvernements infranationaux. Misant sur leur capacité d'adapter leurs services aux besoins et aux préférences des collectivités, les gouvernements infranationaux sont bien placés pour fournir des services publics dont les avantages sont bien circonscrits géographiquement. Le transfert de ressources et de pouvoirs décisionnels est censé se traduire par une amélioration de la qualité de vie de la population. Le transfert de pouvoirs peut s'effectuer sur trois fronts : politique, administratif et fiscal. Même si chaque type de transfert diffère en termes de caractéristiques, de systèmes mis en place et d'implications d'ordre politique, chacun d'entre eux devrait avoir pour effet d'améliorer la qualité de vie de la population (voir le graphique 8). Idéalement, c'est du moins ce qui se produit dans le cas d'une saine décentralisation conçue en fonction des gens.

Même s'il est utile de distinguer entre les différents types de décentralisation afin d'en faire ressortir les nombreux aspects, il est impossible de démêler les multiples interdépendances entre ces trois concepts. La décentralisation politique vise à donner aux citoyens et à leurs représentants élus un plus grand pouvoir décisionnel, ce qui suppose un transfert de pouvoirs d'élaboration de politiques et de législation aux collectivités locales. On associe souvent la décentralisation politique au pluralisme politique et à la représentativité gouvernementale. Une telle approche peut nécessiter des réformes constitutionnelles ou législatives, la mise en place d'un régime politique pluraliste, le renforcement des législatures, la création d'entités politiques locales et des mesures encourageant la mise sur pied de groupes d'intérêt public efficaces¹⁶.

¹⁶ *Op. cit.* Rondinelli, 1999.

La décentralisation administrative vise à répartir les pouvoirs, les responsabilités et les ressources financières entre différents paliers de gouvernement (Rondinelli, 1999). Elle peut s'effectuer de deux manières : répartition fonctionnelle et répartition territoriale (Rondinelli, 1981). La répartition fonctionnelle consiste à transférer des pouvoirs à des organismes spécialisés qui exercent leurs activités dans toutes les juridictions. Comme exemple de répartition fonctionnelle, on peut mentionner la création de bureaux locaux ou régionaux au sein de ministères nationaux responsables de la santé, de l'éducation et du transport. La répartition territoriale du pouvoir vise à transférer la responsabilité de fonctions publiques à des institutions à l'intérieur d'un territoire géographique ou politique déterminé. Règle générale, la répartition territoriale consiste à transférer des pouvoirs à un gouvernement infranational comme une province, un district ou une municipalité.

Dans le cas d'une répartition administrative des pouvoirs, une distinction essentielle ayant d'importantes répercussions sur le système de relations intergouvernementales est la forme de décentralisation : déconcentration, délégation ou dévolution.

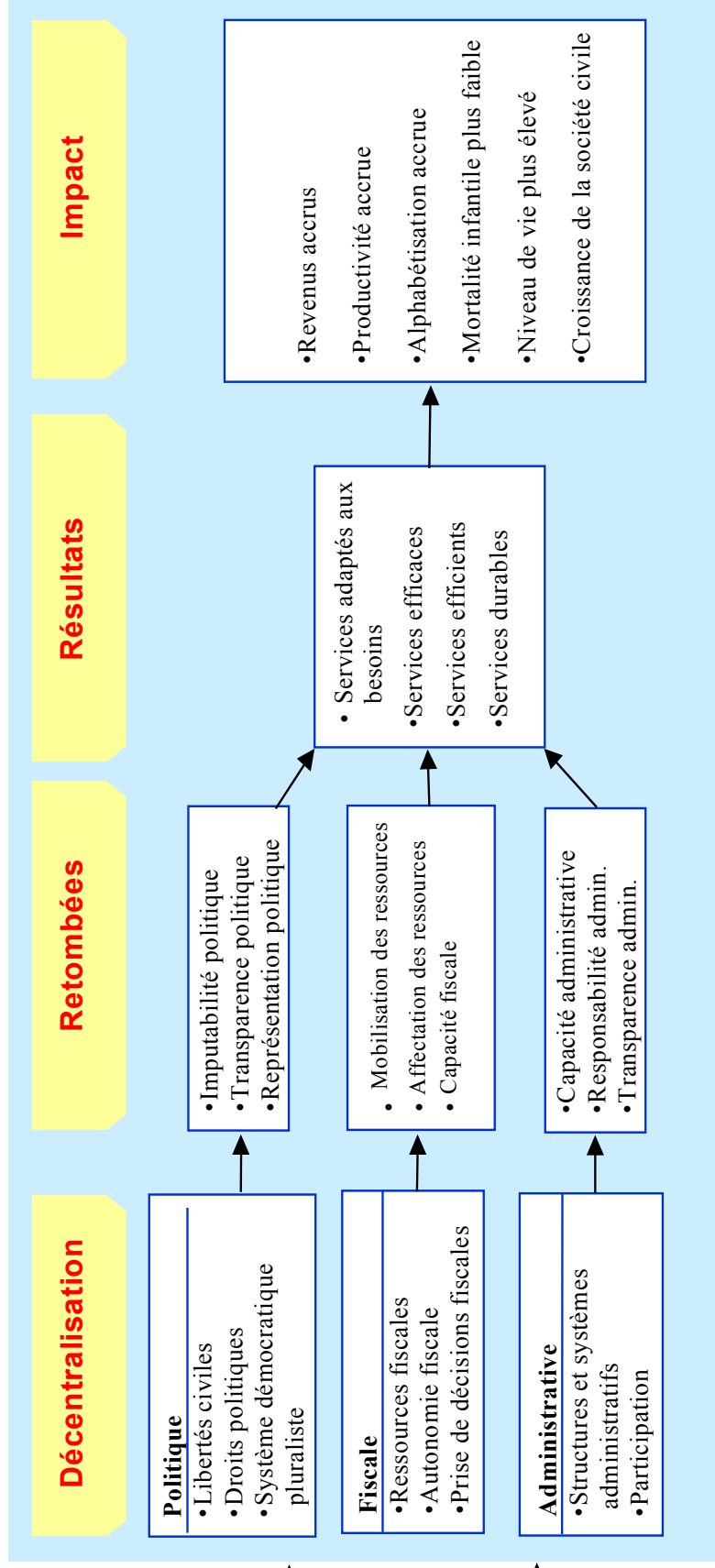
1. La *déconcentration* suppose le déplacement de responsabilités d'organismes gouvernementaux centraux de la capitale vers des bureaux régionaux. Rondinelli (1981) définit la déconcentration comme une forme d'administration locale où tous les paliers de gouvernement inférieurs d'un pays sont des agents de l'autorité centrale, qui les a nommés ou dont ils relèvent directement. Il s'agit là de la forme la moins poussée de décentralisation administrative.
2. La *délégation* désigne le transfert de pouvoirs et/ou de responsabilités en matière d'élaboration de politiques publiques et d'administration pour des tâches soigneusement définies, à des institutions ou à des organismes qui sont indépendants ou sous le contrôle indirect du gouvernement central. En général, il s'agit de fonctions déléguées par des ministères centraux à des organismes semi-autonomes, c'est-à-dire qui ne sont pas entièrement contrôlés par le gouvernement central mais qui sont légalement tenus de lui rendre des comptes, comme les sociétés d'État, les entreprises de service public et les organismes de planification et de développement économique régionaux.

3. La *dévolution* est la forme la plus poussée de décentralisation, où des gouvernements infranationaux établis de façon indépendante se voient confier à la fois la responsabilité de fournir un ensemble de services publics et le pouvoir d'imposer des impôts et des frais pour financer ces services. Dans un régime de dévolution, les gouvernements infranationaux disposent de pouvoirs indépendants leur permettant de lever leurs propres fonds et de prendre des décisions en matière d'investissement. C'est la dévolution du pouvoir administratif qui sous-tend la décentralisation de pouvoirs sur le front politique.

La dévolution se confond habituellement avec la décentralisation fiscale, quand des domaines de dépenses sont clairement attribués aux gouvernements infranationaux et que ceux-ci disposent d'une marge de manoeuvre budgétaire importante ainsi que d'un territoire géographique légalement reconnu à l'intérieur duquel ils exercent leurs fonctions publiques. Même s'il peut exister différentes formes de décentralisation fiscale selon le degré d'autonomie décisionnelle au niveau infranational, la notion de décentralisation fiscale englobe généralement les fondements politiques, économiques et institutionnels des relations fiscales intergouvernementales, et va de l'examen de l'efficacité des institutions publiques au développement d'une infrastructure financière durable, en passant par la rationalisation des mécanismes de transfert fiscal et le soutien du réseau de sécurité sociale (Ebel et Hotra, 1997).

En conséquence, une politique de décentralisation fiscale soigneusement conçue devrait non seulement accroître l'autonomie locale des gouvernements infranationaux, c'est-à-dire le pouvoir d'agir indépendamment, dans leur propre sphère de compétence, en vue de l'élaboration de politiques relatives aux revenus et aux dépenses, mais également promouvoir l'imputabilité politique, l'efficacité économique et la transparence.

Graphique 8 : Décentralisation sur trois fronts



Source : Adapté de Parker, Andrew N., 1995, *Decentralization: The Way Forward for Rural Development?*, Policy Research Working Paper 1475, La Banque mondiale, Washington, D.C.

Il n'existe pas de réponse simple quant à savoir comment concevoir une stratégie de décentralisation visant à promouvoir la transparence, l'imputabilité et l'efficacité d'un système financier intergouvernemental. Idéalement, le système financier intergouvernemental devrait laisser très peu de place à l'ambiguïté et aux négociations entre les divers paliers de gouvernement. En conséquence, un volet important d'une stratégie de décentralisation concerne l'élaboration d'un cadre juridique et réglementaire visant à aider les différents paliers de gouvernement à délimiter leurs rôles et responsabilités.

Dans un processus de décentralisation, les grands principes sur lesquels doit reposer cette dernière devraient être enchâssés dans la Constitution, y compris les droits et les responsabilités de tous les paliers de gouvernement, la description et le rôle des principales institutions aux niveaux central et local, et les conditions régissant l'établissement de règles détaillées et leur modification (Ford, 1999). Les paramètres spécifiques d'un régime fiscal intergouvernemental et les détails d'ordre institutionnel concernant la structure d'un gouvernement local doivent être définis dans les lois régissant les relations intergouvernementales. Ford (1999) a dressé la liste des éléments dont devrait tenir compte le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les efforts de réforme :

- Classement des gouvernements locaux selon les paliers établis en vertu de la Constitution;
- Grandes structures administratives, ainsi que leur rôle et leurs responsabilités;
- Durée du mandat, marge de manoeuvre, procédures et limites en ce qui concerne les dirigeants politiques par opposition aux fonctionnaires;
- Degré d'autonomie des gouvernements locaux en matière de politiques relatives au personnel et d'administration;
- Pouvoirs d'imposition et d'administration fiscales des gouvernements locaux;
- Pouvoirs et capacité d'emprunt des gouvernements locaux;
- Répartition des exigences en matière d'établissement de budgets, de gestion des dépenses, de comptabilité, de vérification comptable et de production de rapports;
- Pouvoirs en matière de prestation de services;
- Mécanismes permettant aux citoyens de participer et de s'exprimer.

V. LES QUATRE PILIERS D'UN RÉGIME FISCAL INTERGOUVERNEMENTAL

La conception d'un régime décentralisé exige une répartition des responsabilités du secteur public entre les divers paliers de gouvernement, ce qui suppose le transfert de certains pouvoirs décisionnels de l'administration centrale aux gouvernements infranationaux (Ebel, Varfalavi et Varga, 2000). Idéalement, pour réaliser les objectifs politiques pertinents, un régime fiscal intergouvernemental doit être conçu en fonction des particularités de chaque pays. Les objectifs poursuivis devraient inclure non seulement l'efficacité, la transparence et l'imputabilité en matière de finances publiques, mais également le maintien de l'intégrité nationale et de la stabilité politique, et être équitables pour divers citoyens, à différents endroits. Un tel régime repose sur quatre piliers : l'attribution des compétences en matière de dépenses et de revenus, les subventions/transferts intergouvernementaux et la dette/les emprunts infranationaux (Bird, 2000).

Dépenses

L'attribution des compétences en matière de dépenses constitue la première étape de la conception d'un régime fiscal intergouvernemental. Concevoir les composantes revenus et transferts d'un régime fiscal intergouvernemental décentralisé sans définir concrètement les responsabilités relatives aux dépenses affaiblirait le processus de décentralisation (Martinez-Vasquez, 1998). En Amérique latine et en Europe, de nombreux pays se sont intéressés uniquement à l'aspect revenus de la décentralisation, sans se soucier de préciser clairement les responsabilités au chapitre des dépenses, ce qui s'est traduit par des régimes décentralisés faibles et un fardeau fiscal excessif pour les gouvernements centraux.

L'absence de définition claire des responsabilités infranationales a une incidence négative pour trois raisons importantes. Premièrement, si les responsabilités sont mal définies, les revenus requis correspondants le seront aussi. Deuxièmement, sans responsabilités précises, les représentants des gouvernements infranationaux pourraient préférer investir dans des projets populistes qui leur profiteront à court terme plutôt que dans des projets ayant un impact à long terme sur l'économie de la région (infrastructures, éducation, etc.). Troisièmement, on ne saura pas vraiment si les dépenses

infranationales sont dictées par des priorités locales ou par des programmes établis par le gouvernement central.

Le « problème de l'attribution » constitue l'enjeu clé de la conception d'un régime fiscal intergouvernemental. Il existe des principes directeurs généraux quant à la répartition des responsabilités en matière de dépenses entre les divers paliers de gouvernement. Toutefois, le principal facteur de succès d'un régime décentralisé est l'alignement des responsabilités en matière de dépenses sur les objectifs d'affectation des services.

Un rapport établi par la *US Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR)* sur les fonctions et les processus gouvernementaux (1974) énumère quatre grands principes en ce qui a trait à l'adoption d'incitatifs appropriés en vue d'une prestation à la fois efficace et équitable des services publics. Comme le montre le graphique 9, ces principes sont l'efficacité économique, l'équité fiscale, l'imputabilité politique et l'efficacité administrative. Cela laisse entendre que l'affectation des dépenses devrait viser des unités gouvernementales qui peuvent...

- (1) fournir un service au coût le plus bas possible, (2) financer une fonction avec la plus grande péréquation fiscale possible, (3) fournir un service assorti d'un mécanisme de contrôle politique populaire adéquat et (4) gérer une fonction de façon compétente, techniquement efficace et coopérative¹⁷.

Les principes d'attribution des compétences en matière de dépenses constituent un cadre de référence pour déterminer qui, du gouvernement central ou d'un autre palier de gouvernement, peut le mieux exercer une fonction. Plus particulièrement, ils font le lien entre, d'une part, les considérations d'ordre économique, politique et administratif et, d'autre part, les considérations d'ordre géographique et celles ayant trait à la population¹⁸.

1. *Efficacité économique* : les fonctions devraient être confiées aux juridictions qui :
 - (a) sont assez vastes pour réaliser des économies d'échelle et assez petites pour ne pas engendrer des déséconomies d'échelle; [économies d'échelle]

¹⁷ ACIR (1974), p. 7.

¹⁸ ACIR (1974), p. 7.

(b) sont disposées à offrir des services de rechange à leurs citoyens ainsi que des services spécifiques dont les prix et le niveau d'efficacité sont acceptables par les citoyens locaux; [concurrence du secteur public];

(c) adoptent, autant que possible, des politiques d'établissement des prix de leurs fonctions. [tarification du secteur public]

2. *Équité fiscale* : les fonctions appropriées devraient être confiées aux juridictions qui :

(a) sont assez vastes pour englober les coûts et les avantages d'une fonction ou qui sont disposées à compenser d'autres juridictions pour les coûts de services imposés ou les avantages obtenus d'elles; [externalités économiques]

(b) disposent d'une capacité fiscale adéquate pour financer leurs responsabilités en matière de service public et qui sont disposées à mettre en oeuvre des mesures visant à assurer une équité fiscale interpersonnelle entre juridictions dans l'exécution d'une fonction; [péréquation fiscale]

3. *Imputabilité politique* : les fonctions devraient être confiées aux juridictions qui :

(a) dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de services publics sont assujetties à un contrôle de la part de leurs résidents, sont accessibles à ces derniers et tenues de leur rendre des comptes; [accès et contrôle]

(b) mettent tout en oeuvre pour favoriser une participation active et productive des citoyens à l'exercice d'une fonction. [participation des citoyens]

4. *Efficacité administrative* : les fonctions devraient être confiées aux juridictions qui :

(a) sont responsables d'un vaste éventail de fonctions et qui peuvent réaliser un équilibre entre des intérêts fonctionnels divergents; [polyvalence]

(b) embrassent un territoire géographique adéquat en vue de l'exercice efficace d'une fonction; [adéquation géographique]

(c) déterminent explicitement les objectifs visés par les services publics ainsi que les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités à cet égard, et qui réévaluent régulièrement les objectifs du programme en fonction de normes de rendement; [capacité de gestion]

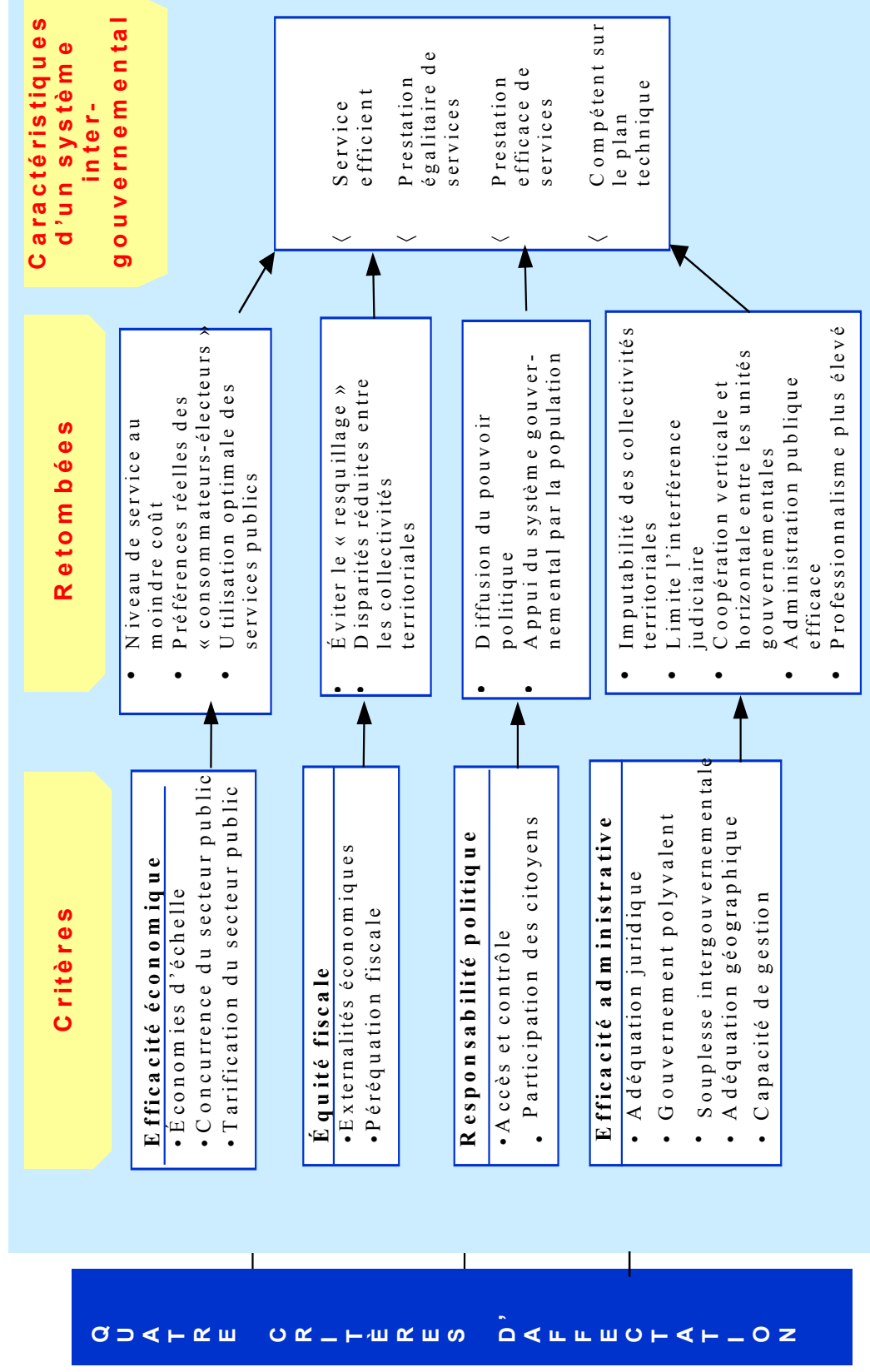
(d) sont disposées à mettre en oeuvre des politiques intergouvernementales visant à promouvoir la coopération fonctionnelle locale et à réduire les conflits fonctionnels inter-locaux; [souplesse intergouvernementale];

(e) ont un pouvoir juridique adéquat pour s'acquitter d'une fonction et qui s'y réfèrent pour administrer la fonction; [adéquation juridique]

L'application de ces critères d'attribution n'est pas une tâche facile. Comme il se peut que ces principes donnent lieu à des recommandations opposées concernant l'attribution des dépenses, il faut sopeser chacun d'entre eux au moment de l'attribution des responsabilités fonctionnelles. Par exemple, le principe de l'imputabilité politique laisse supposer que les gouvernements infranationaux devraient administrer les services locaux, comme l'éducation, qui exigent un contrôle politique continu. Toutefois, si les services d'éducation sont confiés aux gouvernements infranationaux, les juridictions mieux nanties auront plus de ressources financières à affecter à cette fonction que les collectivités démunies. En conséquence, l'attribution de cette fonction à des gouvernements infranationaux irait à l'encontre du principe de la péréquation fiscale. Par contre, sa prise en charge par le gouvernement central signifie une perte de contrôle politique pour les résidents locaux.

Le tableau 4 donne un aperçu de la répartition des dépenses de divers pays figurant dans l'Annuaire des statistiques financières des gouvernements de 1998. Comme le montre ce tableau, les fonctions ayant un degré élevé d'externalités (comme la défense et l'aide sociale) sont l'apanage des gouvernements centraux, tandis que les fonctions exigeant un degré élevé d'imputabilité politique (comme l'éducation) sont prises en charge par les gouvernements infranationaux dans les pays tant fédéraux qu'unitaires.

Graphique 9 : Processus d'affectation des dépenses



Source : Adapté de l'ACIR (1974). Governmental Functions and Process: Local and Area-wide. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A-45. Washington, DC.

Tableaux 4 A et B : Quote-part des dépenses des gouvernements centraux et infranationaux dans les pays unitaires et fédéraux

Tableaux 4 A et B : Quote-part des dépenses des gouvernements centraux et infranationaux dans les pays unitaires et fédéraux

Tableau 4A	Défense		Éducation		Santé		Logement		Police		Loisirs		Aide sociale		Subventions		Divers	
	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L
Albanie	100 %	0 %	20 %	80 %	70 %	30 %	68 %	32 %	100 %	0 %	65 %	35 %	81 %	19 %	63 %	37 %	75 %	25 %
Azerbaïdjan	100 %	0 %	17 %	83 %	16 %	84 %	2 %	98 %	100 %	0 %	55 %	45 %	99 %	1 %	100 %	0 %	84 %	16 %
Bélarus	98 %	2 %	18 %	82 %	21 %	79 %	0 %	100 %	81 %	19 %	42 %	58 %	97 %	3 %	92 %	8 %	74 %	26 %
Bulgarie	100 %	0 %	39 %	61 %	44 %	56 %	32 %	68 %	98 %	2 %	65 %	35 %	94 %	6 %	90 %	10 %	82 %	18 %
Croatie	100 %	0 %	81 %	19 %	99 %	1 %	63 %	37 %	99 %	1 %	31 %	69 %	99 %	1 %	54 %	46 %	64 %	36 %
Danemark	100 %	0 %	53 %	47 %	5 %	95 %	69 %	31 %	88 %	12 %	43 %	57 %	46 %	54 %	65 %	35 %	73 %	27 %
Estonie	100 %	0 %	45 %	55 %	97 %	3 %	1 %	99 %	99 %	1 %	61 %	39 %	91 %	9 %	56 %	44 %	62 %	38 %
île Maurice	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	77 %	23 %	99 %	1 %	79 %	21 %	99 %	1 %	100 %	0 %	91 %	9 %
Islande	100 %	0 %	47 %	53 %	99 %	1 %	31 %	69 %	92 %	8 %	45 %	55 %	78 %	22 %	82 %	18 %	78 %	22 %
Kazakhstan	86 %	14 %	22 %	78 %	57 %	43 %	0 %	100 %	75 %	25 %	55 %	45 %	73 %	27 %	66 %	34 %	79 %	21 %
Lettonie	99 %	1 %	28 %	72 %	95 %	5 %	20 %	80 %	93 %	7 %	53 %	47 %	94 %	6 %	91 %	9 %	66 %	34 %
Lituanie	100 %	0 %	30 %	70 %	98 %	2 %	0 %	100 %	97 %	3 %	61 %	39 %	91 %	9 %	99 %	1 %	78 %	22 %
Moldavie	100 %	0 %	32 %	68 %	40 %	60 %	23 %	77 %	85 %	15 %	64 %	36 %	95 %	5 %	93 %	7 %	57 %	43 %
Mongolie	100 %	0 %	28 %	72 %	13 %	87 %	38 %	62 %	51 %	49 %	61 %	39 %	99 %	1 %	31 %	69 %	56 %	44 %
Norvège	100 %	0 %	37 %	63 %	23 %	77 %	13 %	87 %	83 %	17 %	35 %	65 %	81 %	19 %	85 %	15 %	66 %	34 %
Pologne	100 %	0 %	43 %	57 %	88 %	12 %	18 %	82 %	96 %	4 %	45 %	55 %	95 %	5 %	88 %	12 %	62 %	38 %
Rép. tchèque	98 %	2 %	82 %	18 %	95 %	5 %	23 %	77 %	83 %	17 %	35 %	65 %	93 %	7 %	98 %	2 %	41 %	59 %
Royaume-Uni	100 %	0 %	33 %	67 %	100 %	0 %	59 %	41 %	48 %	52 %	35 %	65 %	80 %	20 %	91 %	9 %	78 %	22 %
Slovaquie	100 %	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %	40 %	60 %	95 %	5 %	72 %	28 %	99 %	1 %	96 %	4 %	73 %	27 %
Slovénie	99 %	1 %	76 %	24 %	99 %	1 %	22 %	78 %	94 %	6 %	55 %	45 %	99 %	1 %	77 %	23 %	81 %	19 %

Tableau 4B	Défense		Éducation		Santé		Logement		Police		Loisirs		Aide sociale		Subventions		Divers		
	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L	
Australie	100 %	0 %	28 %	72 %	0 %	52 %	47 %	1 %	23 %	44 %	33 %	13 %	83 %	3 %	20 %	46 %	34 %	90 %	8 %
Bolivie	100 %	0 %	57 %	37 %	6 %	38 %	47 %	15 %	23 %	31 %	46 %	100 %	0 %	0 %	24 %	14 %	62 %	93 %	6 %
Suisse	90 %	5 %	5 %	10 %	55 %	36 %	57 %	25 %	19 %	14 %	23 %	63 %	7 %	67 %	26 %	13 %	31 %	56 %	78 %
États-Unis	100 %	0 %	5 %	43 %	52 %	57 %	32 %	11 %	72 %	9 %	20 %	18 %	28 %	55 %	24 %	11 %	65 %	69 %	22 %
Féd. Russie	100 %	0 %	14 %	N.D.	86 %	15 %	N.D.	85 %	7 %	N.D.	93 %	73 %	N.D.	27 %	15 %	N.D.	85 %	90 %	N.D.
Indonésie	100 %	0 %	93 %	N.D.	7 %	91 %	N.D.	9 %	98 %	N.D.	2 %	99 %	N.D.	1 %	100 %	N.D.	0 %	100 %	0 %

C = gouvernement central, R = gouvernement régional (État ou province), L = gouvernement local

Source : Fonds monétaire international, 1998, Annuaire des statistiques financières des gouvernements 1998.

Revenus

L'essence même de la décentralisation consiste à accorder aux gouvernements infranationaux le pouvoir et la responsabilité d'autofinancer des services publics locaux supplémentaires. Une autonomie fiscale complète en matière de revenus exige en principe que les gouvernements locaux puissent modifier les taux d'imposition et établir l'assiette fiscale. L'encadré 3 indique les divers types d'autonomie locale en matière de revenus selon le type de régime fiscal. Les principes généraux d'attribution des revenus aux différents paliers de gouvernement sont définis dans la documentation traitant du fédéralisme fiscal et des finances des gouvernements locaux (Oates, 1972; Bird, 2000) :

1. *L'assiette fiscale attribuée aux gouvernements infranationaux devrait être fixe de manière que les autorités locales aient une certaine marge de manoeuvre pour modifier les taux, sans pour autant toucher à l'assiette elle-même. Les fluctuations de l'assiette fiscale d'une juridiction à une autre rendent l'imposition de facteurs mobiles difficile pour les gouvernements infranationaux.*
2. *Les impôts redistributifs devraient être du ressort des gouvernements centraux. Les impôts levés sur des facteurs mobiles à des fins de redistribution pourraient entraîner une affectation inefficace des facteurs de production au niveau des juridictions. Des impôts redistributifs uniformes réduisent les distorsions dans la localisation des activités économiques.*
3. *Les services fournis par les gouvernements infranationaux devraient, dans la mesure du possible, être financés au moyen de frais d'utilisation et d'impôts locaux liés aux avantages reçus. Une affectation efficace des ressources suppose que les gouvernements infranationaux recouvrent leurs dépenses auprès des bénéficiaires de leurs services. Comme exemples de revenus liés aux avantages, mentionnons les taxes sur les véhicules automobiles et l'essence, et les redevances de construction.*
4. *Les impôts dont la perception donne lieu à d'importantes économies d'échelle devraient être centralisés.*
5. *Les impôts assujettis à des fluctuations cycliques doivent être protégés au moyen de rajustements contre-cycliques des taux pour empêcher toute exploitation du pouvoir fiscal par les gouvernements infranationaux.*

6. *Les impôts levés en fonction d'assiettes fiscales qui ne sont pas réparties uniformément devraient être centralisés. Une répartition inégale des assiettes fiscales entre les gouvernements infranationaux oblige les résidents d'un territoire infranational à supporter le fardeau économique des impôts imposés par une autre juridiction. L'imposition des ressources naturelles est le meilleur exemple de ce type de pratique fiscale.*
7. *La production de revenus devrait être stable et prévisible.*
8. *L'administration du système de production de revenus devrait être simple, efficace et efficiente.*
9. *Les impôts infranationaux devraient être visibles afin de favoriser la responsabilité des gouvernements infranationaux.*

Encadré 3 – Autonomie fiscale des gouvernements infranationaux

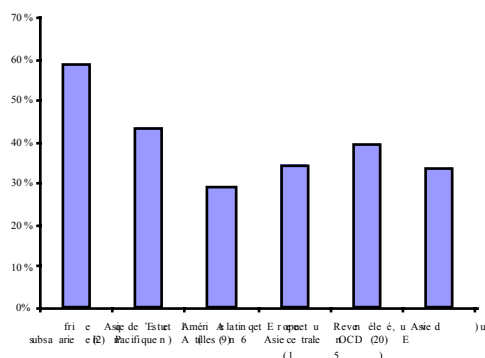
Impôts propres	Assiette fiscale et taux d'imposition sous contrôle local.
Impôts conjoints	Assiette fiscale nationale, mais taux d'imposition sous contrôle local.
Revenus non fiscaux	Frais et redevances. En général, le gouvernement central spécifie la nature des frais pouvant être imposés et les dispositions régissant leur calcul.
Impôts partagés	Assiette fiscale et taux d'imposition nationaux, mais proportion fixe des revenus fiscaux (établie pour chaque taxe ou pour un ensemble de sources fiscales différentes) allouée au gouvernement infranational en question, en fonction (1) des revenus revenant à chaque juridiction (ce qu'on appelle aussi le principe de dérivation) ou (2) d'autres critères, généralement la population, les besoins en dépenses et/ou la capacité fiscale.
Subventions générales	La quote-part du gouvernement infranational est fixée par le gouvernement central (habituellement avec un élément redistributif), mais l'administration bénéficiaire est libre de déterminer de quelle manière la subvention devrait être utilisée; les montants alloués aux différentes autorités peuvent dépendre de leurs efforts.
Subventions spécifiques	Le montant absolu de la subvention peut être déterminé par le gouvernement central ou peut être variable (c'est-à-dire dépendre des niveaux de dépenses décidés par les paliers inférieurs de gouvernement), mais dans les deux cas, le gouvernement central spécifie les programmes de dépenses auxquels les fonds doivent être affectés.

Source : Anwar Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Countries*, Policy and Research Series #23, Banque mondiale, 1994.

Transferts intergouvernementaux

L'attribution des compétences en matière de dépenses et de revenus engendre des déséquilibres verticaux et horizontaux dans les finances intergouvernementales d'un pays. En fait, chaque transfert intergouvernemental comporte deux aspects : (i) un *aspect vertical*, qui concerne la répartition des revenus entre les gouvernements central et locaux, et (ii) un *aspect horizontal*, qui concerne la répartition des ressources financières entre les unités bénéficiaires.

Graphique 10 : Déséquilibre vertical par région



Note : Mesuré sous la forme de transferts aux gouvernements infranationaux en tant que quote-part des dépenses infranationales. Moyenne simple des observations les plus récentes dans les pays pour lesquels des données sont disponibles. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de pays représentés.

Source : Fonds monétaire international, Annuaire des statistiques financières des gouvernements, 1998, tableaux des pays.

Un déséquilibre vertical se produit quand les responsabilités en matière de dépenses des gouvernements infranationaux ne correspondent pas à leur pouvoir de production de revenus, et c'est là un problème qu'on retrouve dans toutes les régions (voir le graphique 10). Au moins 30 % des revenus des gouvernements infranationaux proviennent de transferts intergouvernementaux et ce, dans toutes les régions. Un déséquilibre horizontal survient quand la capacité fiscale propre de financer les mêmes fonctions varie d'un gouvernement

infranational à un autre. Tous les pays corrigent ces déséquilibres au moyen de divers mécanismes de transfert conçus pour permettre aux gouvernements infranationaux de s'acquitter des fonctions qui leur sont confiées. Les graphiques 11 à 15 illustrent l'importance des transferts intergouvernementaux dans la composition des revenus des gouvernements infranationaux des diverses régions.

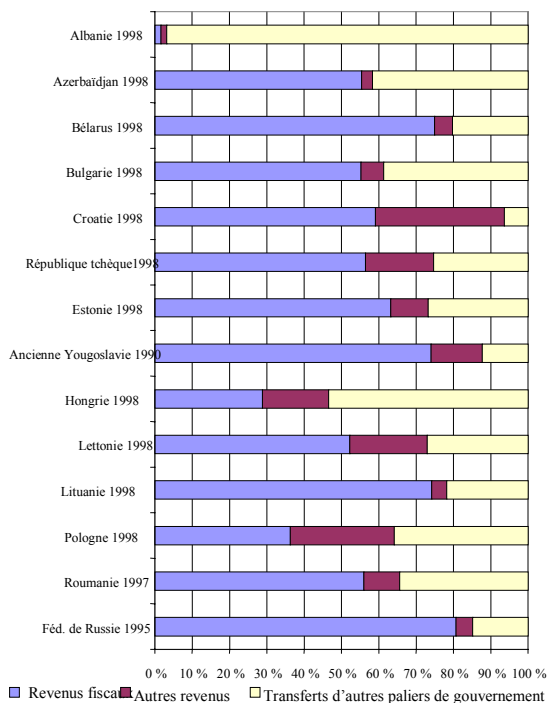
Il existe différents mécanismes de transfert : partage des revenus et des assiettes fiscales, établissement de systèmes de subventions conditionnelles ou inconditionnelles. Le gouvernement central et les gouvernements infranationaux peuvent se partager les revenus en fonction d'une formule établie ou partager une assiette fiscale en ajoutant une surtaxe à une taxe de l'autre. Dans le cas des subventions conditionnelles, les gouvernements bénéficiaires sont tenus de respecter certains critères, tandis que dans le cas des subventions inconditionnelles, ils peuvent en disposer à leur guise. Le choix du mécanisme de transfert dépend des objectifs des politiques intergouvernementales. Si le gouvernement se soucie uniquement de combler l'écart fiscal vertical, il peut y parvenir au moyen d'un partage des revenus ou de subventions inconditionnelles. Les paiements de péréquation qu'un gouvernement central verse à un gouvernement infranational

constituent également une façon d'atténuer les déséquilibres horizontaux. En pratique, toutefois, il est très difficile de jauger le déséquilibre horizontal et la capacité fiscale relative des gouvernements infranationaux, et seul un petit nombre de pays évaluent ces facteurs. Parmi les pays qui effectuent une évaluation poussée des déséquilibres horizontaux figurent l'Australie, le Canada et l'Allemagne (Ahmad et Craig, 1997).

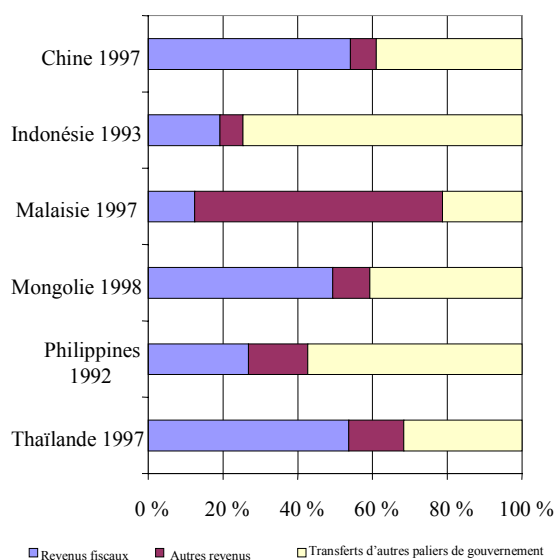
Le système de transferts intergouvernementaux d'un pays vise habituellement plusieurs objectifs et, dans la plupart des cas, fait appel à une combinaison d'outils politiques. Selon Ahmad et Craig (1997), il existe trois formes d'intervention politique pour faire le lien entre les déséquilibres verticaux et horizontaux :

1. Remédier à chaque déséquilibre au moyen de mesures politiques différentes : le déséquilibre vertical est corrigé à chaque palier de gouvernement au moyen de mécanismes de partage des revenus fiscaux ou de subventions. Les déséquilibres horizontaux sont corrigés au moyen de paiements versés aux régions plus pauvres par les régions ayant une capacité fiscale plus grande. C'est l'approche en vigueur en Allemagne.
2. Mettre en oeuvre un système intégré de paiements de péréquation : on remédie simultanément aux déséquilibres verticaux et horizontaux au moyen d'un système de subventions, y compris des paiements de péréquation et des subventions spéciales. C'est l'approche adoptée par l'Australie et le Canada.
3. Corriger uniquement le déséquilibre vertical et ne pas tenir compte du déséquilibre horizontal : comme dans le cas du premier scénario, les déséquilibres verticaux sont corrigés au moyen d'un partage des revenus fiscaux et de subventions, mais aucune mesure n'est prise pour remédier aux déséquilibres horizontaux. Il s'ensuit une migration des capitaux et de la main-d'oeuvre en réponse non seulement aux différences de revenu gagné, mais aussi aux avantages fiscaux régionaux nets (avantages nets découlant des dépenses gouvernementales et des impôts payés). Il se peut toutefois que, pour atteindre ses objectifs, un gouvernement central verse des subventions spéciales qui contribuent à atténuer les déséquilibres horizontaux au moins dans certains secteurs. C'est, en gros, l'approche privilégiée par les États-Unis.

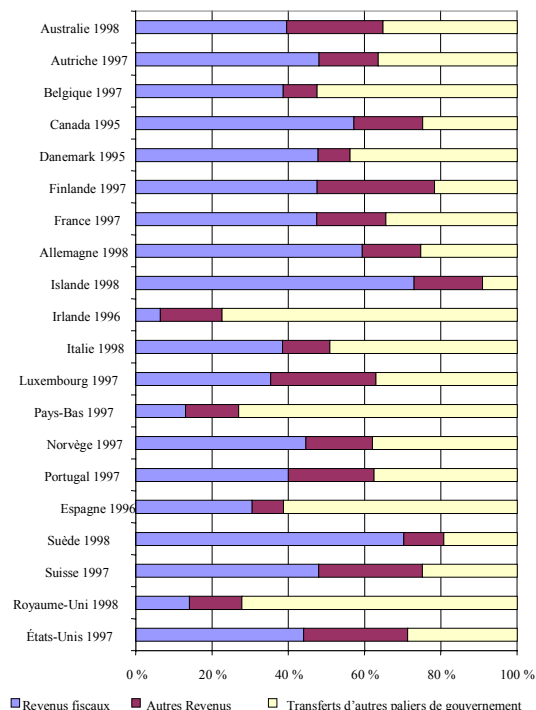
Graphique 11 : Composition des revenus infranationaux et des subventions dans les pays de l'Europe et en Asie centrale



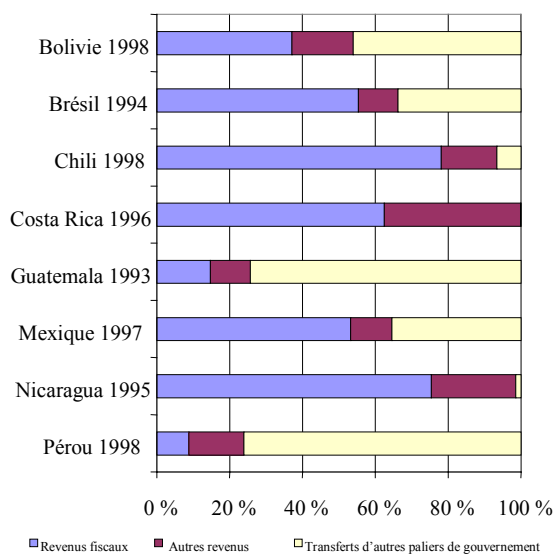
Graphique 12 : Composition des revenus infranationaux et des subventions d'Asie de l'Est et du Pacifique



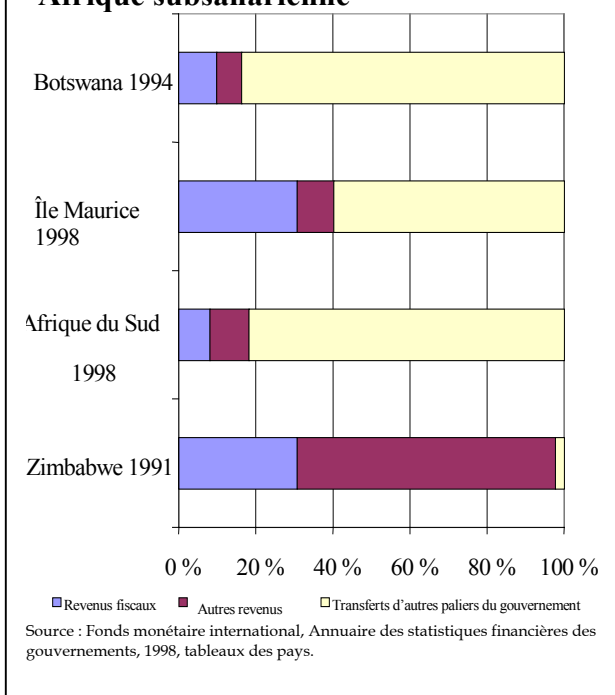
Graphique 13 : Composition des revenus infranationaux et des subventions dans les pays de l'OCDE



Graphique 14 : Composition des revenus infranationaux et des subventions en Amérique latine et dans les Antilles



Graphique 15 : Composition des revenus infranationaux et des subventions en Afrique subsaharienne



Trois facteurs clés interviennent dans la conception d'un régime de transferts fiscaux intergouvernementaux : l'ampleur des sommes à répartir, la base à partir de laquelle s'effectue le transfert et la conditionnalité (Bird, 2000). La détermination des sommes à répartir a un impact important sur la stabilité du système de relations fiscales intergouvernementales. Le partage des revenus fiscaux centraux selon un pourcentage fixe de l'ensemble de ces revenus constitue un meilleur système de transfert qu'un partage ad hoc. Le partage doit se faire selon une formule

établie, les transferts discrétionnaires ou négociés étant précaires et imprévisibles en soi. La formule de partage des revenus doit tenir compte des besoins et de la capacité fiscale. Une fois ces deux facteurs pris en compte, il reste à se demander si le transfert doit être conditionnel ou non. Une conditionnalité liée aux dépenses fait en sorte que le montant transféré soit affecté à un service déterminé. Par contre, une conditionnalité liée à la performance assujettit les transferts à des critères de performance.

Dette/emprunts infranationaux

Il existe trois grandes raisons pour lesquelles les emprunts infranationaux peuvent être considérés comme un outil approprié aux fins du financement public infranational :

1. *Équité intergénérationnelle* : les avantages de certains projets d'investissement, comme ceux concernant les infrastructures et l'éducation, sont étalés dans le temps, ce qui signifie que non seulement les résidents actuels, mais aussi les futurs résidents utiliseront les services fournis en vertu de ces projets. En conséquence, le principe du juste retour laisse entendre que les futurs résidents devraient eux aussi contribuer au coût de l'investissement. Dans cette perspective, un emprunt constitue un outil efficace pour étaler les coûts d'un projet

d'investissement sur la durée de vie de ce dernier de façon à ce qu'ils coïncident davantage avec les futurs avantages (Oates, 1972).

2. *Développement économique* : le report d'investissements dans les infrastructures pourrait avoir un impact négatif sur la performance économique infranationale. Cet impact négatif aura une incidence directe sur la vie des résidents en raison d'une diminution des possibilités d'emploi et du niveau des revenus. En conséquence, un emprunt constitue un outil approprié permettant aux gouvernements infranationaux d'investir dans des projets d'infrastructure afin de stimuler l'économie régionale.
3. *Synchronisation des dépenses et des revenus* : l'accès à des outils financiers permet aux gouvernements infranationaux de synchroniser les dépenses engagées et la perception des revenus. Pour une foule de raisons, les dépenses engagées et les rentrées fiscales peuvent ne pas coïncider entièrement une année donnée. En pareil cas, le recours à un emprunt permet aux gouvernements infranationaux de corriger ce décalage et de fournir des services de façon ininterrompue.

Il existe au moins deux façons pour les gouvernements infranationaux d'effectuer un emprunt : auprès d'un intermédiaire public comme une banque d'infrastructure ou directement sur les marchés de capitaux privés. Si l'on en croit l'expérience internationale, les prêts consentis par un organisme public, qu'il s'agisse du gouvernement central ou d'un intermédiaire financier public, ouvrent la porte au favoritisme politique (Banque mondiale, 1990). L'accès direct aux marchés privés suppose l'établissement d'une relation commerciale entre les prêteurs et les gouvernements infranationaux, ce qui exige le recours à des agences privées d'évaluation du crédit et d'assurance des obligations pour assurer un suivi des emprunts infranationaux. L'établissement de ces institutions constitue un moyen d'améliorer la transparence et l'imputabilité politique des gouvernements locaux. Avec l'émergence des marchés de capitaux, les citoyens des collectivités locales en apprendraient davantage au sujet de la santé financière de leur gouvernement.

Le pouvoir d'emprunter constitue une composante importante de la dévolution de pouvoirs fiscaux aux autorités locales. Il importe toutefois de mettre en place un cadre de réglementation bien conçu afin de s'assurer que les institutions prêteuses et les gouvernements infranationaux n'abusent pas des prêts et des emprunts. Une telle

approche suppose la standardisation des méthodes comptables utilisées par les gouvernements infranationaux, ainsi que la divulgation de renseignements sur leur dette et leur capacité de remboursement (voir le tableau 16). Toutefois, ces mesures ne suffisent pas à elles seules à endiguer le problème du risque moral. Le plus préoccupant à cet égard, c'est lorsque les emprunts des gouvernements infranationaux sont garantis par le gouvernement central. Une telle situation ne peut qu'inciter les gouvernements infranationaux à emprunter de façon excessive et les conduire, en bout de ligne, à un défaut de paiement.

Tableau 16 : Cadre réglementaire des emprunts infranationaux : pays en transition

Pays	Les gouvernements locaux sont-ils autorisés à emprunter?		Les emprunts sont-ils réglementés?	Limite-t-on le montant des emprunts?	Limite-t-on les raisons pour lesquelles des emprunts peuvent être effectués ?	Les faillites municipales sont-elles réglementées?
	Au pays	À l'étranger				
Albanie	Oui		Oui			
Arménie	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Non
Bulgarie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Croatie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Estonie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Hongrie	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Kazakhstan	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Kirghizistan	Oui		Non			Non
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Lituanie	Oui		Oui	Oui	Oui	Non
Pologne	Oui		Oui	Oui	Oui	Non
Rép. tchèque	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non
Roumanie	Oui	Oui	Oui	Oui		Non
Russie	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Slovaquie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Slovénie	Oui		Oui	Oui	Oui	Non
Ukraine	Oui	Oui	Non		Oui	Non

Source : Deborah Wetzel, 2001, *Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead*, PREM, Banque mondiale.

Une proposition courante en vue de remédier au défaut de paiement des gouvernements infranationaux est de limiter leur capacité d'emprunt (Ter-Minassian et Craig, 1997). Deux raisons militent en faveur de cette approche (Bird, 2000). Premièrement, si les gouvernements infranationaux ne sont assujettis à aucune contrainte en matière d'emprunts, la propension à se comporter de façon irresponsable est alors très élevée. En l'absence de mécanisme d'emprunt infranational assorti d'un système de freins et de contrepoids, les gouvernements infranationaux peuvent accroître leurs dépenses courantes bien au-delà de leur capacité de les financer, puis recourir à des emprunts pour combler l'écart, en particulier dans les pays où le gouvernement central est en général incapable d'imposer des contraintes budgétaires rigoureuses. La deuxième raison invoquée pour restreindre les emprunts infranationaux est la stabilisation macroéconomique. Comme le gouvernement central est responsable des politiques de stabilisation, il est important qu'il ait le plein contrôle de la dette publique.

V. CONCLUSION

Le présent module a montré que la décentralisation fiscale est une question complexe qui comporte de nombreuses facettes. Dans chaque pays, le cadre juridique et constitutionnel, ainsi que la structure du système d'administration publique ont une incidence sur l'issue de la décentralisation fiscale. Le succès d'une réforme dans ce domaine est inextricablement lié à la répartition des responsabilités publiques entre les différents paliers de gouvernement. En matière de répartition, il n'existe toutefois aucun ensemble de règles prescrites applicables à tous les pays.

Même si les aspects spécifiques du processus de décentralisation peuvent être déterminés dans le contexte propre à chaque pays, la conception d'un système de relations fiscales intergouvernementales comporte des éléments communs, à savoir : attribution des responsabilités relatives aux fonctions gouvernementales, répartition des pouvoirs de taxer les gens et de percevoir des revenus entre les différents paliers de gouvernement, nature du système de transferts intergouvernementaux et capacité d'emprunter des gouvernements infranationaux.

L'incapacité d'intégrer ces éléments interdépendants de façon cohérente peut aboutir à des résultats indésirables. Toutefois, la conception d'une structure intergouvernementale efficace ne se limite pas à ces éléments. Elle suppose également l'élection de représentants gouvernementaux locaux, l'approbation de budgets par l'administration locale, l'absence de mandat imposé aux gouvernements locaux en matière d'emploi et de salaires, la tenue de livres comptables et un contrôle adéquats, et le suivi des progrès accomplis en vue d'une décentralisation fiscale efficace (voir l'annexe 1).¹⁹

¹⁹ L'annexe 1 fournit une évaluation comparative de la décentralisation fiscale dans un groupe choisi de pays.

Annexe 1-A : Évaluation comparative des critères d'une décentralisation efficace

Critère	Estonie	Lettonie	Lituanie
Fonctionnaires et conseils locaux élus	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Le gouvernement local estonien est un système à deux paliers. Les gouvernements locaux se composent de conseils, de municipalités rurales, de bourgs et de villes. Tant les corps de représentants (conseils) que les directeurs exécutifs sont élus. Les représentants au conseil municipal sont élus directement, tandis que les maires sont élus par les conseils. Au niveau régional, les comtés représentent le gouvernement central. Les activités du comté sont financées à même le budget central. Les conseils régionaux sont également élus. La ville de Tallinn a un statut spécial.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>De 1990 à 1997, les conseils municipaux et régionaux étaient tous deux élus en Lettonie. En 1997, la structure du gouvernement régional a été modifiée : les présidents des conseils municipaux sont devenus membres du conseil de district. Cette expérience a révélé qu'une telle représentation indirecte au niveau régional ne garantit pas un fonctionnement impartial. Une tendance s'est dessinée en faveur d'un retour à la représentativité directe des conseils régionaux d'ici 2001, mais la situation est demeurée inchangée. Le pouvoir exécutif appartient aux commissions locales, qui prennent des décisions et les mettent en oeuvre. Le président du conseil est également président de la commission. La ville de Riga a un statut spécial.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>En Lituanie, le gouvernement local est un système à deux paliers : le comté, et les municipalités, villages, etc. Le comté est une unité territoriale et administrative de l'État. Seul le gouvernement municipal est autonome et peut constituer des corps de représentants élus. Les membres des conseils gouvernementaux locaux sont élus pour des mandats de trois ans. Les membres du conseil municipal nomment les directeurs exécutifs municipaux. La ville de Vilnius a un statut spécial en vertu duquel le conseil est élu, mais le maire, nommé.</p>
Hauts fonctionnaires nommés localement	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>En vertu de la Loi sur le gouvernement de la république, le gouverneur de comté est nommé par le gouvernement central sur recommandation du premier ministre et de concert avec l'union régionale regroupant les administrations locales. Divers ministères du gouvernement central ont des bureaux régionaux, notamment les ministères de l'Impôt, de l'Immigration et de la citoyenneté, des Statistiques, des Forêts, etc. Les directeurs de ces services sont nommés par le gouverneur du comté en consultation avec les dirigeants du gouvernement central.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Les représentants du gouvernement central au niveau régional exercent des fonctions d'une portée nationale, ce qui exige une uniformisation et une réglementation par les autorités centrales. En vertu de la Loi sur le gouvernement régional (districts) adoptée le 15 février 1992, le gouvernement central a mis sur pied des commissions régionales locales qui exercent des pouvoirs exécutifs. Le président du conseil est également membre de la commission. Les commissions sont chargées de nommer les directeurs de service et d'autres hauts fonctionnaires au niveau régional.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Le gouvernement nomme ou destitue le gouverneur de comté sur recommandation du premier ministre. L'administration de comté relève de l'administration de l'État, et les frontières des comtés sont approuvées ou modifiées par les conseils, en fonction des recommandations du gouvernement central. Ce dernier exerce un contrôle direct sur la nomination des directeurs exécutifs et des directeurs de service, mais la nomination de ces hauts fonctionnaires doit être approuvée par le conseil.</p>
Budget approuvé localement	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Les conseils locaux sont responsables de l'établissement (en collaboration avec les directeurs exécutifs) et de l'approbation des budgets locaux. L'Estonie jouit d'une autonomie budgétaire très grande; par exemple, les autorités locales ont le droit de déterminer leur propre salaire. Les budgets préliminaires, les budgets approuvés, les modifications et les rapports sont rendus publics. Les budgets municipaux sont élaborés en fonction des plans de développement locaux.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Selon la Loi sur les budgets des gouvernements locaux (29 mars 1995), les conseils locaux sont autorisés à approuver le budget local et ses modifications et à rendre compte des dépenses budgétaires. La quote-part du budget total allouée aux petites municipalités est relativement plus grande que celle des grandes municipalités. En réalité, toutefois, les grandes municipalités jouissent d'une autonomie budgétaire plus élevée que les petites municipalités.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>La Constitution autorise les gouvernements locaux à élaborer et à approuver leurs propres budgets, à établir des redevances locales et à lever des impôts et des droits. Selon la Loi sur la méthode d'établissement des revenus budgétaires (1997), l'impôt sur le revenu des particuliers est affecté au budget du gouvernement local, après déduction de l'assurance sociale obligatoire. Le budget de l'État est la principale source de revenus des comtés.</p>

	Estonie	Lettonie	Lituanie
Absence de mandat imposé aux gouvernements locaux en matière d'emploi et de salaires	<p>NON</p> <p>Les conditions d'emploi et les salaires sont régis par la Loi sur la fonction publique. Les services administratifs municipaux, au sein desquels un emploi est considéré comme relevant de la fonction publique, sont : (1) le bureau d'un conseil municipal, (2) les gouvernements municipaux et leurs unités administratives, (3) les gouvernements des districts municipaux, (4) les services exécutifs d'un gouvernement municipal et (5) les bureaux d'associations relevant de l'administration locale. Les conseils municipaux approuvent la structure des services administratifs locaux, ainsi que leur personnel et le taux de salaire de leurs employés. Les associations de gouvernements locaux ont un rôle important à jouer dans la négociation des mandats des gouvernements locaux auprès du gouvernement central.</p>	<p>NON</p> <p>La Loi sur les gouvernements locaux n'impose aucune restriction concernant la structure administrative des gouvernements locaux lettons. Cette structure est déterminée principalement à partir des statuts des gouvernements locaux. Toutefois, la Loi sur la fonction publique régit les conditions d'emploi de base au sein des gouvernements à la fois central et local. Les employés des gouvernements locaux étant considérés comme des fonctionnaires, ils doivent subir des examens d'aptitude ou participer au programme de formation des fonctionnaires.</p>	<p>NON</p> <p>Tous les fonctionnaires sont assujettis au Code du travail du gouvernement central. Les gouvernements locaux peuvent embaucher de nouveaux employés, mais ne peuvent créer de nouveaux postes ni verser de salaires et d'autres formes de rémunération différents. L'association des gouvernements locaux a un rôle important à jouer dans la négociation des mandats des gouvernements locaux auprès du gouvernement central.</p>
Contrôle des gouvernements locaux sur les revenus	<p>NON</p> <p>La plupart des autorités locales estoniennes dépendent grandement des revenus partagés et des transferts du gouvernement central. Les principales sources de revenus municipaux sont les suivantes : quote-part des impôts établis au niveau central, allocations/subventions à même le budget de l'État, taxes municipales, prêts, location ou vente de propriétés municipales. À l'heure actuelle, des revenus sont affectés aux budgets municipaux dans les proportions suivantes : impôt sur le revenu des particuliers (56 %), impôt foncier (100 %), taxe d'utilisation des schistes bitumineux (20 %), taxe sur les matériaux de construction (70 %) et taxe d'eau (20 %).</p>	<p>NON</p> <p>Plus de la moitié des revenus des gouvernements locaux consistent en revenus fiscaux; à l'exception des gouvernements de district, dont 91 % des revenus totaux proviennent de subventions. En moyenne, toutefois, les subventions représentent environ un tiers des revenus totaux de tous les types de gouvernements locaux. La principale source de revenus fiscaux pour les gouvernements locaux est l'impôt sur le revenu des particuliers, soit 41,2 %. Les autres sources importantes de revenus sont l'impôt sur les biens (7,2 %) et l'impôt foncier (4,8 %). Officiellement, seuls des impôts nationaux sont perçus en Lettonie. En 1995 et 1996, il y avait trois types d'impôts – sur le revenu des particuliers, sur les biens et fonciers – qui étaient entièrement affectés aux budgets des gouvernements locaux. Depuis 1997, toutefois, seuls les impôts fonciers et immobiliers sont exclusivement locaux; une partie de l'impôt sur le revenu des particuliers demeure maintenant dans le budget de l'État.</p>	<p>NON</p> <p>Les revenus des gouvernements locaux consistent en revenus fiscaux (dont l'impôt sur le revenu des particuliers, déduction faite des cotisations obligatoires à l'assurance-maladie – de loin la plus importante source de revenus municipaux), en revenus non fiscaux, en subventions (générales ou à des fins spécifiques) et en prêts du gouvernement central. La loi régit tous les impôts, et les municipalités ne sont pas autorisées à lever leurs propres impôts. Selon la Loi sur l'autonomie des gouvernements locaux, le conseil établit les droits locaux conformément à la Loi sur les droits locaux. Le système budgétaire actuel est insatisfaisant, car il finance de nombreuses activités pour le compte du gouvernement central. En raison du système de péréquation, la redistribution des revenus entre les municipalités fait que les grandes villes se retrouvent avec une très petite proportion des impôts qu'elles ont perçus. La principale source de revenus des comtés est le budget de l'État. Les autorités centrales, régionales et locales ont souvent des intérêts divergents. La répartition des pouvoirs et des revenus, en particulier, engendre des différends, qui dépendent des partis politiques au pouvoir au niveau central et local.</p>

	Estonie	Lettonie	Lituanie
Pouvoir d'emprunt des gouvernements locaux	<p style="text-align: center;">NON</p> <p>En Estonie, les emprunts des gouvernements tant central que locaux sont strictement réglementés par la loi. Les garanties sur prêts fournies par les deux paliers de gouvernements ne doivent pas dépasser 15 % des revenus budgétaires centraux et locaux. Les autorités locales ne peuvent garantir que des prêts aux étudiants. Quand un emprunt est effectué par l'État, c'est habituellement auprès de grands organismes internationaux comme la Banque mondiale, la BERD, la Banque européenne d'investissement et la Banque nordique d'investissement et ce, à des taux nettement inférieurs à ceux du marché. Les fonds sont ensuite redistribués entre les autorités locales.</p>	<p style="text-align: center;">OUI/NON</p> <p>Depuis 1995, le gouvernement central a peu à peu réduit l'accès des gouvernements locaux aux marchés de capitaux privés. Aujourd'hui, les gouvernements locaux empruntent surtout auprès du Trésor, mais aussi à même le fonds d'investissement dans l'environnement et le fonds de crédit destiné aux gouvernements locaux et, exceptionnellement et moyennant l'autorisation du ministre des Finances, auprès de banques commerciales. De telles restrictions vont à l'encontre des exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale concernant le libre accès aux marchés national des capitaux. La plupart des gouvernements locaux ne peuvent entreprendre de projets d'envergure parce que la proportion de leur budget allouée aux investissements ne représente qu'un faible pourcentage des ressources financières totales. Par ailleurs, les gouvernements locaux peuvent contracter des emprunts à court et à long terme et les garantir conformément à la Loi sur la gestion budgétaire et financière et à la Loi sur les budgets des gouvernements locaux. En vertu de ces dernières, les gouvernements locaux peuvent effectuer des emprunts, sous réserve du montant et selon les procédures déterminés par le cabinet ministériel, mais ne peuvent les utiliser que selon les fins prévues. Les gouvernements locaux ne sont pas autorisés à garantir des emprunts au moyen de biens dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités.</p>	<p style="text-align: center;">OUI/NON</p> <p>Selon la Loi sur l'autonomie locale, les administrations locales ont le droit de recourir à des crédits bancaires, de contracter des emprunts et de consentir des prêts. Le niveau des emprunts n'est assujéti à aucune limite explicite et il n'existe aucune disposition relative aux faillites et aux défauts de paiement, au nantissement ou à l'utilisation de biens municipaux pour garantir le remboursement des prêts. Toutefois, sauf les prêts à court terme consentis par le gouvernement central (qui s'apparentent davantage à des subventions qu'à des prêts), les municipalités ont rarement contracté des emprunts et ont eu très peu recours aux prêts de banques commerciales. Des limites ont été établies en 1998 concernant les emprunts municipaux. La dette annuelle ne peut dépasser 10 % du budget annuel, et la dette générale, 20 %. Ces restrictions, ainsi que le système de péréquation empêchent l'adoption d'une politique d'investissement indépendante.</p>

	Estonie	Lettonie	Lituanie
Système de transferts intergouvernementaux transparent	<p>NON</p> <p>Depuis quelques années, les règlements régissant les procédures de transfert de crédits et de subventions des budgets de l'État aux budgets municipaux changent sans cesse. En conséquence, il s'est avéré très difficile pour les autorités locales de planifier leur budget dans une perspective à long terme. Le système de transferts lui-même peut être considéré comme transparent, l'information correspondante étant accessible au public; c'est plutôt son instabilité qui pose problème. À l'heure actuelle, l'affectation des subventions est déterminée au moyen de l'équation suivante :</p> $T_n = (m \times ak - an) \times 0,9 \times en$ <p>où T_n = subvention allouée à l'autorité locale; m = coefficient du niveau de subvention; ak = niveau moyen des crédits et des rentrées de fonds que l'Estonie alloue, à même les impôts de l'État, aux budgets municipaux par exercice fiscal en EEK par habitant; an = niveau moyen des crédits et des rentrées de fonds alloués, à même les impôts de l'État, aux budgets municipaux par exercice fiscal en EEK par habitant; en = population de la collectivité locale.</p>	<p>NON</p> <p>L'Union des gouvernements locaux et régionaux de Lettonie (UGLRL) représente les administrations locales dans les négociations avec l'État. Un protocole est élaboré chaque année en fonction des négociations entre les groupes de travail formés par l'UGLRL et les représentants de tous les ministères. L'enveloppe budgétaire constitue la principale source de différends entre le gouvernement central et les autorités locales. Celles-ci reçoivent des subventions spéciales de l'État afin de mettre en oeuvre des projets comme les investissements dans la planification territoriale. Les gouvernements locaux peuvent utiliser les subventions générales comme bon leur semble. Outre ces subventions générales de l'État, bon nombre de gouvernements locaux reçoivent des subventions générales d'autres districts mieux nantis, par le biais du fonds de péréquation financière des gouvernements locaux.</p>	<p>NON</p> <p>Les transferts du gouvernement central ont représenté environ un cinquième du total des revenus municipaux en 1996. Depuis lors, la proportion des transferts du gouvernement central n'a cessé de croître (pour atteindre un tiers du total des revenus municipaux), tandis que la proportion des revenus locaux propres a en fait diminué. Cette situation s'explique surtout par le transfert, vers le gouvernement central, de revenus provenant des impôts sur les profits des sociétés et par la diminution de la quote-part locale de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les transferts du gouvernement central sont habituellement affectés à des fins particulières. Ces transferts comprennent les subventions en vue de la constitution de provisions pour des dépenses imprévisibles au cours de l'année budgétaire, ainsi que pour la péréquation des revenus fiscaux et des différences structurelles de dépenses.</p>
Affectation claire des dépenses	<p>OUI</p> <p>L'affectation des dépenses est claire, mais la structure des dépenses locales varie grandement parmi les administrations locales. La taille des municipalités, par exemple, est très peu réglementée. La plupart des fonds sont affectés aux postes de dépenses traditionnels : éducation (37 % des revenus locaux); transport public, logement, etc. (21 %); et administration (11 %).</p>	<p>OUI</p> <p>L'affectation des dépenses en fonction des responsabilités transférées est très claire. Il existe toutefois une disposition légale stipulant que le cabinet des ministres ou un ministre en particulier peut déléguer des tâches spécifiques aux gouvernements locaux. Ce faisant, le cabinet des ministres ou le ministre en cause doit transférer les ressources financières correspondantes au gouvernement local; ce dernier peut aussi financer volontairement la tâche en question à même ses propres ressources.</p>	<p>OUI</p> <p>L'affectation des dépenses et des responsabilités est claire. Le problème réside dans l'incapacité des gouvernements locaux de percevoir les revenus, si bien que les dépenses locales continuent de diminuer en raison de la pénurie de revenus propres. Comme point de référence, les dépenses municipales engagées en Lituanie en 1996 ont dépassé les dépenses totales du gouvernement central au titre des affaires économiques et sociales combinées. Toutefois, depuis lors, les dépenses municipales réelles ont commencé à chuter, et la tendance se poursuit. La réduction de la quote-part des gouvernements locaux dans le budget national reflète un réaménagement des priorités nationales en matière de dépenses (processus à l'opposé de la décentralisation fiscale).</p>

	Estonie	Lettonie	Lituanie
Capacité des gouvernements locaux de percevoir des impôts et de fournir des services	<p>NON</p> <p>L'attribution de revenus aux gouvernements locaux est relativement claire, mais ces derniers ne se prévalent pas toujours pleinement de leurs pouvoirs à cet égard. Les gouvernements locaux craignent d'imposer des impôts élevés qui pourraient faire fuir les entreprises et la main-d'oeuvre. Le total des revenus fiscaux n'a constitué que 1,6 % du total des revenus bruts de Tallinn en 1998. Dans d'autres villes, le ratio est encore plus faible. L'allocation de ressources financières aux tâches dévolues aux autorités locales demeure un problème. À l'heure actuelle, il n'existe aucune information fiable sur le coût de ces tâches; en conséquence, rien ne garantit que les autorités locales sont en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités. La fourniture de services demeure donc un problème au niveau local.</p>	<p>NON/OUI</p> <p>La liste des impôts que les gouvernements locaux peuvent percevoir est clairement définie, et la responsabilité à cet égard incombe clairement aux autorités locales. Toutefois, dans la pratique, seules les grandes villes ayant un statut spécial et les gouvernements de district sont en mesure de percevoir des revenus fiscaux suffisants. Au niveau local, la capacité de percevoir des impôts est faible. La prestation des services prévus par la Loi sur les gouvernements locaux est entièrement financée à même le budget du gouvernement local concerné. Quand de nouvelles fonctions sont déléguées, de nouvelles sources de revenus appropriées sont désignées. Des fonctions additionnelles peuvent être légalement déléguées à des gouvernements locaux pour un laps de temps déterminé si des sources de revenus additionnelles sont prévues en même temps afin de couvrir les hausses de dépenses. Les gouvernements locaux ont le droit d'établir des institutions et des entreprises, de coopérer avec des entreprises des secteurs public et privé, de faire appel au secteur privé pour la gestion de projets, de coopérer avec d'autres gouvernements locaux et de privatiser leurs biens en vue de la prestation de services municipaux. En raison des privatisations, la part des services publics détenue par les gouvernements locaux a grandement diminué et, en fait, est actuellement inférieure celle du secteur privé, à l'exception des établissements préscolaires.</p>	<p>NON</p> <p>La loi n'autorise pas les gouvernements locaux à établir leurs propres impôts; ils ne peuvent imposer que des redevances. De plus, leur capacité de percevoir des impôts est limitée à la fois par les dispositions légales et les contraintes existantes. Les gouvernements locaux sont chargés de fournir des services dans les domaines suivants : éducation, sécurité sociale, santé, culture et loisirs, et économie communale. Les administrations de comté participent également à la prestation de services, quoique dans une mesure beaucoup moins grande. Elles s'occupent surtout de services ayant une portée régionale, comme l'administration de certaines institutions éducatives et culturelles, la maintenance des routes régionales, etc. Les seules fonctions dévolues spécifiquement aux administrations de comté sont celles touchant l'agriculture et l'inspection des chantiers de construction. Les gouvernements de comté et municipaux dépendent tous deux grandement des transferts de l'État pour fournir les services qui leur sont attribués. Toutes les entreprises municipales qui fournissent des services publics sont enregistrées en tant que sociétés à responsabilité limitée conjointe. Certaines d'entre elles sont considérées comme des entreprises spéciales, ce qui les autorise à privatiser jusqu'à 30 % de leur capital d'ici l'an 2001. Le financement des activités spéciales se fait au moyen d'appels d'offres ouverts auprès d'entreprises des secteurs à la fois public et privé.</p>
Tenue de livres adéquate	<p>OUI</p> <p>Les Cours des comptes de l'État et des régions sont tenues de s'assurer que la tenue de livres et les pratiques comptables sont adéquates. Le gouvernement a déployé de nombreux efforts afin d'aligner les normes à cet égard sur les règlements de l'Union européenne (UE). Dans la plupart des gouvernements locaux, ces initiatives semblent avoir produit de bons résultats.</p>	<p>OUI</p> <p>Dans chaque district, la commission de vérification s'assure que la tenue de livres et les pratiques comptables sont adéquates. Cette commission, qui supervise les mécanismes de contrôle internes du gouvernement local, est élue par le conseil du territoire concerné pour un mandat de quatre ans. Le nombre de ses membres est proportionnel au nombre de représentants de chaque organisation politique ou association d'électeurs siégeant au conseil.</p>	<p>OUI</p> <p>Le système de pratiques comptables internationales n'a pas encore été adopté par les gouvernements locaux lituaniens. Toutefois, la vérification des livres et des pratiques comptables est assurée par le bureau du contrôleur, qui est responsable devant le conseil et non le pouvoir exécutif. La Lituanie s'efforce également d'aligner ses normes en matière de comptabilité et de tenue de livres sur les règlements de l'UE.</p>
Capacité du gouvernement central de contrôler les progrès accomplis en vue d'une décentralisation fiscale efficace	<p>NON</p>	<p>NON</p>	<p>NON</p>

Annexe 1-B : Évaluation comparative des critères d'une décentralisation efficace

Critère	Turquie	Rép. tchèque	Pologne	Hongrie
Fonctionnaires et conseils locaux élus	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Il y a 79 provinces et 3216 municipalités. Les provinces sont dirigées par des gouverneurs, nommés par le gouvernement central. Les municipalités sont dirigées par des maires, élus par la population tous les cinq ans. Les membres des Assemblées générales provinciales (dirigées par le gouverneur) sont élus par voie de scrutin pour cinq ans. Les membres du conseil municipal (dirigé par le maire) sont élus par la population pour cinq ans.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Les conseils municipaux sont élus pour quatre ans. Le conseil municipal élit le maire, le maire adjoint et le comité exécutif. Le conseil municipal est formé de représentants élus directement par les citoyens, et c'est l'autorité suprême d'un gouvernement local. La commission municipale est la commission exécutive responsable devant le conseil.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Les conseils municipaux sont élus pour quatre ans. Le conseil municipal nomme le maire et le chef de la direction administrative.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Les droits et les pouvoirs de base des gouvernements locaux sont exercés par un conseil et un maire élus. Le maire est à la tête du bureau.</p>
Hauts fonctionnaires nommés localement	<p style="text-align: center;">NON</p> <p>Tous les hauts fonctionnaires provinciaux sont nommés par le gouvernement central. Les hauts fonctionnaires nommés par les maires doivent être approuvés par le gouverneur et le ministère de l'Intérieur.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>La commission municipale nomme le chef de la direction administrative. Celui-ci est responsable devant le conseil et le maire.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Le conseil municipal nomme le chef de la direction administrative sur recommandation du maire.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Le maire est le dirigeant politique et administratif du gouvernement local et est responsable de la mise en oeuvre des politiques locales. Il a les droits d'un employeur envers le maire adjoint, le directeur exécutif et les directeurs des organismes gouvernementaux locaux.</p>
Budget approuvé localement	<p style="text-align: center;">NON</p> <p>Les Assemblées générales provinciales préparent le budget en vue de son approbation par le gouverneur, qui l'achemine au ministère de l'Intérieur à des fins de ratification dans les 30 jours.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>L'établissement du budget municipal est un long processus. Le budget préliminaire est établi avec les différents services municipaux, puis est discuté par le conseil et par le public, après quoi il est finalement approuvé par le conseil municipal.</p>		<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Les méthodes d'établissement, le contenu, les modalités de présentation et les rapports concernant le budget annuel des gouvernements locaux sont strictement réglementés par la loi et les décrets gouvernementaux.</p>

Critère	Turquie	Rép. tchèque	Pologne	Hongrie
Absence de mandat imposé aux gouvernements locaux en matière d'emploi et de salaires	NON La Direction du personnel d'État est chargée de définir les principes régissant le statut juridique et financier des fonctionnaires et de traiter leurs demandes d'emploi.	NON Tous les fonctionnaires sont assujettis au Code du travail du gouvernement central. La latitude des municipalités en matière de politique relative au personnel est limitée par la politique salariale nationale.		
Contrôle des gouvernements locaux sur les revenus	NON Les représentants des gouvernements locaux exercent un contrôle sur un petit nombre seulement d'impôts et de redevances.	NON Les municipalités ont un pouvoir de contrôle limité sur les revenus, notamment sur le taux d'imposition et l'assiette fiscale.	OUI Les gouvernements locaux ont un contrôle sur leurs revenus.	OUI Les gouvernements locaux sont relativement libres de déterminer leurs propres revenus. Toutefois, sauf de rares exceptions, ils ne se sont pas prévalus pleinement des pouvoirs que leur confère la loi, en raison d'une absence de volonté politique, d'incitatifs institutionnels insuffisants ou de ressources administratives limitées ne leur permettant pas de hausser les impôts locaux.
Pouvoir d'emprunt des gouvernements locaux	NON Les gouvernements locaux n'ont pas de pouvoir d'emprunt. Les emprunts auprès de sources internationales sont assujettis à un long processus d'approbation par le gouvernement central.	OUI Les municipalités ont toute latitude d'emprunter. Elles peuvent obtenir des crédits et des prêts bancaires, ou émettre des obligations. Prague et cinq autres villes ont réussi à emprunter sur les marchés internationaux.	OUI Les gouvernements locaux peuvent émettre des obligations. Les municipalités peuvent également obtenir des marges de crédit auprès de banques commerciales.	OUI Les gouvernements locaux sont autorisés à contracter des emprunts indépendamment. Ils sont toutefois assujettis aux règlements relatifs à l'insolvabilité et aux faillites.
Système de transferts intergouvernementaux transparent	OUI Les transferts intergouvernementaux constituent la principale source de revenus des gouvernements locaux. Ceux-ci ont droit à une quote-part des revenus fiscaux perçus à l'échelle nationale.			NON Le Parlement décide chaque année de la proportion du budget de l'État allouée aux gouvernements locaux, mais il n'existe aucune règle de base à cet égard. Le système d'octroi de subventions est inutilement compliqué.

Critère	Turquie	Rép. tchèque	Pologne	Hongrie
Affectation claire des dépenses	OUI L'attribution des responsabilités est claire. Les municipalités sont responsables des travaux de voirie et de drainage, du transport public, de la protection contre les incendies, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, de l'enlèvement et de l'élimination des ordures ménagères, des parcs et des autres équipements récréatifs, des services vétérinaires, des marchés de vente en gros et des abattoirs.	OUI La Loi sur les gouvernements locaux de 1990 définit les responsabilités des municipalités.		OUI La Loi sur les gouvernements locaux de 1990 définit les responsabilités des municipalités dans leurs grandes lignes. Les obligations légales ne sont pas claires et peuvent être interprétées de différentes manières.
Capacité des gouvernements locaux de percevoir des impôts et de fournir des services	NON Les municipalités n'ont pas de pouvoir d'imposition, et n'ont qu'une capacité limitée de percevoir des impôts (impôt foncier) et de fournir des services.			NON Les principales contraintes des administrations locales sur le plan fiscal sont la pénurie de personnel qualifié et l'insuffisance des équipements informatiques et des compétences en perception des impôts, ce qui réduit l'efficacité de cette activité.
Tenue de livres adéquate	OUI Les gouvernements locaux tiennent des livres comptables exacts, et le gouvernement les vérifie régulièrement.			OUI Les livres comptables des gouvernements locaux sont vérifiés par des organismes internes et externes. Le comité des finances du corps des représentants assure un suivi des activités budgétaires, et la Cour des comptes de l'État exerce un contrôle sur la gestion des biens des gouvernements locaux.
Capacité du gouvernement central de contrôler les progrès accomplis en vue d'une décentralisation fiscale efficace	OUI	OUI	OUI	OUI

Annexe 1-C : Évaluation comparative des critères d'une décentralisation

Critère	Kazakhstan	Kirghzistan	Tadjikistan	Géorgie	Arménie
Fonctionnaires et conseils locaux élus	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Les membres des corps de représentants locaux (maslikhats) des trois paliers de gouvernement local (région, district, ville) sont élus par la population locale.</p>	<p style="text-align: center;">OUI/NON</p> <p>La réforme du gouvernement local dans le pays s'est faite au cas par cas. Il existe différents paliers de gouvernement local : province (7), région (44), ville (21) et municipalité. Les membres des corps de représentants locaux (kenesh) sont élus, mais de tels corps n'existent pas dans toutes les unités. Par exemple, seulement 12 des 21 villes ont le statut de gouvernement local. Les autres corps de représentants au niveau de la ville et des paliers supérieurs sont sous le contrôle direct du gouvernement central. Au palier le plus élevé du gouvernement local (province), le président nomme les gouverneurs. La seule forme de gouvernance locale complète est au niveau du village.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Des corps de représentants municipaux (madjlis) sont élus au niveau de la région (3), du district (62) et de la ville (22). Le pays compte 77 madjlis.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Il existe des corps de représentants locaux (sakrebulo) au niveau de la municipalité et du district, et leurs membres sont élus par le public. Au niveau régional, palier de gouvernement local le plus élevé, il n'y a pas de représentants élus. En tant que division administrative du pays, la région n'est pas définie dans la Constitution.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Il existe des gouvernements locaux au niveau régional (marzer) et municipal (hamainkner). Des élections ont lieu uniquement au niveau municipal. Le corps de représentants (anciens de la collectivité) et le magistrat à la tête du corps exécutif (chef de la collectivité) sont tous deux élus par la population locale pour une période de trois ans.</p>
Hauts fonctionnaires nommés localement	<p style="text-align: center;">NON</p> <p>Les directeurs exécutifs (akimams) au niveau de la région et du district sont nommés par le président. La révision apportée à la loi en 1999 autorise toutefois l'élection des administrateurs municipaux. En pratique, cependant, aucune élection de ce genre n'a eu lieu. Les akimams nomment les directeurs et les directeurs adjoints des services avec l'approbation du maslikhat.</p>	<p style="text-align: center;">NON</p> <p>Le président nomme le directeur du bureau exécutif au niveau provincial (gouverneur), en consultation avec le kenesh provincial. Le gouverneur nomme le directeur du bureau exécutif au niveau régional, en consultation avec le kenesh régional. Les directeurs exécutifs municipaux sont nommés par les hauts fonctionnaires régionaux en consultation avec le kenesh municipal (là où il en existe un).</p>	<p style="text-align: center;">NON</p> <p>Les directeurs du bureau exécutif (khukumata) de tous les paliers de gouvernement local (région, district, ville) sont nommés par le président du pays et agissent en même temps comme représentants du président. Les candidats présentés au président sont approuvés par les madjlis.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Au niveau municipal le plus bas, les hauts fonctionnaires sont nommés, tandis que les maires et les gamgebelis sont élus par le public. Il existe également des organes exécutifs aux deux autres paliers, mais le gamgebeli de district est nommé par le gouverneur, et le gouverneur régional, par le président.</p>	<p style="text-align: center;">OUI</p> <p>Même si les chefs des collectivités sont élus par la population locale, le gouvernement central nomme et révoque les chefs du gouvernement régional (marzpetner). Le marzpetner dirige le gouvernement local avec l'aide de corps administratifs territoriaux (marzpetaran). Le conseil régional est un corps consultatif qui relève du marzpet. Il est composé de tous les chefs des collectivités de ce marz et du marzpet.</p>

	Kazakhstan	Kirghzistan	Tadjikistan	Géorgie	Arménie
Budget approuvé localement	OUI Les corps de représentants locaux (maslikhats) approuvent les budgets locaux à tous les paliers du gouvernement local (région, district, ville). Les directeurs exécutifs nommés localement établissent les budgets et les soumettent aux maslikhats à des fins d'approbation. Ils sont également chargés de mettre en oeuvre le budget et de faire rapport tous les mois aux maslikhats.	NON L'établissement du budget, tout comme sa mise en oeuvre, est un processus hiérarchique : province, région, ville. Les budgets sont établis et approuvés localement uniquement dans les villages.	OUI Les budgets locaux sont établis et approuvés par les madjlis. Le budget central est approuvé après que les sources de revenus propres, les revenus partagés et les transferts du gouvernement central (s'il y a lieu) ont été déterminés. Une fois le budget central approuvé, les madjlis peuvent revoir et approuver les budgets locaux.	OUI Au niveau de la municipalité et du district, les budgets locaux sont établis conjointement avec le sakrebulo et approuvés par ce dernier. Les directeurs exécutifs locaux sont responsables de la mise en oeuvre du budget. Il n'y a pas de budgets au niveau régional, puisque l'administration régionale n'a pas de statut juridique.	OUI Un mois avant ou après l'approbation du budget national, le chef de la collectivité soumet le budget local préliminaire aux anciens de la collectivité.
Absence de mandat imposé aux gouvernements locaux en matière d'emploi et de salaires	NON Tous les employés des gouvernements locaux sont embauchés en vertu du Code du travail du pays. Des dispositions spéciales peuvent toutefois être prises, au besoin, (dans le cas de résidents étrangers), avec l'approbation des autorités centrales.	NON Tous les fonctionnaires sont assujettis au Code du travail du gouvernement central. La latitude des municipalités en matière de politique relative au personnel est limitée par la politique salariale nationale.	NON Tous les fonctionnaires sont assujettis au Code du travail et sont rémunérés conformément à la Loi sur la fonction publique.	NON Tous les fonctionnaires sont assujettis au Code du travail du gouvernement central. Les gouvernements locaux peuvent embaucher de nouveaux employés, mais ils ne peuvent créer de nouveaux postes ni verser des salaires et d'autres formes d'indemnités différents. Tous ceux qui travaillent pour un gouvernement local sont des fonctionnaires.	OUI Tous les fonctionnaires sont assujettis au Code du travail du gouvernement central. Les gouvernements locaux peuvent embaucher de nouveaux employés, mais ils ne peuvent créer de nouveaux postes ni verser des salaires et d'autres formes d'indemnités différents.

	Kazakhstan	Kirghzistan	Tadjikistan	Géorgie	Arménie
Contrôle des gouvernements locaux sur les revenus	<p>NON</p> <p>Les gouvernements locaux n'ont que très peu de sources de revenus propres. De plus, ils ont très peu de contrôle sur la façon dont les revenus partagés sont répartis entre les divers paliers de gouvernement. Les quotes-parts changent régulièrement.</p>	<p>NON</p> <p>Les gouvernements locaux n'exercent un contrôle sur leurs revenus qu'au niveau du village. À tous les autres paliers (province, région, ville), l'établissement des revenus, tout comme leur perception, est un processus hiérarchique.</p>	<p>NON</p> <p>Les gouvernements locaux ont un contrôle sur leurs revenus. Toutefois, le processus d'obtention et d'utilisation des revenus est administré par le bureau exécutif de la localité, qui représente le gouvernement central. L'approbation finale et la gestion des revenus locaux incombent aux madjlis. Les revenus partagés constituent une partie importante des revenus locaux.</p>	<p>NON</p> <p>Les gouvernements locaux ont le droit de lever des impôts locaux, mais les sources de revenus fiscaux et non fiscaux sont très limitées à l'échelle locale. La plupart des revenus fiscaux faciles à percevoir et prélevés sur les revenus élevés sont partagés avec le gouvernement central. Pour faire modifier les ratios de répartition, le gouvernement local doit obtenir l'approbation du Parlement du pays.</p>	<p>NON</p> <p>Les collectivités ont le droit de lever et de percevoir des impôts locaux. Toutefois, ceux-ci ne représentent qu'une faible partie des revenus annuels. Dans plus de 70 % des localités, les transferts gouvernementaux représentent plus de 50 % des revenus budgétaires.</p>
Pouvoir d'emprunt des gouvernements locaux	<p>OUI</p> <p>Les administrations locales ont le droit d'emprunter auprès tant d'organismes gouvernementaux locaux d'un palier plus élevé ou du gouvernement central que de banques privées. La loi ne comporte aucune disposition relative à une aide financière en cas de défaut de paiement.</p>	<p>NON</p> <p>Aucune loi ne réglemente les emprunts locaux. La plupart des fonds proviennent du gouvernement central sous la forme de subventions octroyées à des fins déterminées.</p>	<p>NON</p> <p>Aucune loi ne réglemente les emprunts locaux. Les gouvernements locaux sont toutefois assujettis à la Loi sur les faillites.</p>	<p>OUI</p> <p>La loi autorise les gouvernements locaux à se procurer des fonds au moyen de crédits obtenus à la fois de banques privées et de l'État, mais ces emprunts décentralisés se sont limités aux prêts consentis par l'État ou par des organismes internationaux moyennant des garanties fournies par le gouvernement central.</p>	<p>OUI</p> <p>La loi autorise les localités à se constituer un fonds de réserve à des fins d'immobilisations. Le fonds de réserve figure au poste « administration » du budget. Le montant total prélevé du fonds afin d'assurer le service de la dette (crédits et autres emprunts) ne doit pas dépasser 20 % du fonds de réserve figurant au budget d'une année donnée.</p>

	Kazakhstan	Kirghzistan	Tadjikistan	Géorgie	Arménie
Système de transferts intergouvernementaux transparent	NON Le ministère des Finances décide chaque année de l'enveloppe budgétaire globale allouée aux gouvernements locaux.	NON Le gouvernement central distribue des fonds selon un processus hiérarchique : province, région, ville, village.	NON Les gouvernements locaux reçoivent des subventions et des transferts de fonds du gouvernement central. La plupart des subventions et des transferts sont approuvés dans le cadre du budget national annuel avant l'approbation des budgets locaux par les madjlis. Les subventions et les transferts font toutefois l'objet de négociations entre le gouvernement central et les administrations locales.	NON Le montant des subventions et des transferts de fonds provenant du gouvernement central est déterminé par voie de négociation entre les représentants des autorités locales et le gouvernement central. Les transferts de fonds aux gouvernements des régions montagneuses sont tout à fait transparents, étant donné que ceux-ci ont constamment besoin d'une aide financière de l'État, mais dans le reste du pays, le système de transferts est très peu structuré.	NON Les collectivités arméniennes dépendent grandement des transferts de l'État, mais le gouvernement n'a pas réussi à mettre sur pied un système de transferts fonctionnel. Le système est très compliqué et fait constamment l'objet de modifications à la suite de négociations gouvernementales.
Affectation claire des dépenses	OUI L'affectation des dépenses est claire, mais le processus d'implantation varie d'un endroit à l'autre. Les revenus et les dépenses des gouvernements locaux dépendent principalement de l'extraction de ressources naturelles et de leur capacité d'exportation et, par conséquent, varient d'un gouvernement local à un autre. C'est le gouvernement central qui décide de l'affectation des dépenses.	OUI L'affectation des dépenses et des responsabilités est claire. Les gouvernements locaux ont des responsabilités étendues, mais n'ont qu'une capacité restreinte de générer des revenus.	OUI L'affectation des dépenses et des responsabilités est claire. Le problème réside dans la capacité de perception de revenus des gouvernements locaux, et les dépenses locales ne cessent de diminuer en raison de la pénurie de sources de revenus propres.	OUI Les gouvernements, tant central que locaux, assument diverses responsabilités. De plus en plus, toutefois, les responsabilités en matière de fourniture de services sont déléguées aux autorités locales. Malheureusement, la lente décentralisation des pouvoirs de perception de revenus et les nombreuses tâches déléguées aux autorités locales rendent ces dernières très dépendantes à l'égard des transferts de fonds du gouvernement central.	OUI L'affectation des dépenses est claire, mais les collectivités sont incapables de financer toutes les responsabilités qui leur incombent, ce qui oblige le gouvernement central à couvrir une partie de leurs dépenses au moyen de subventions et de transferts de fonds.

Annexe 1-D : Évaluation comparative des critères d'une décentralisation efficace

Critère	Slovaquie	Croatie	Roumanie	Bulgarie	Macédoine
Fonctionnaires et conseils locaux élus	OUI En Slovaquie, les municipalités ont un gouvernement local indépendant formé d'un corps de représentants élus et de maires élus. Les comtés et les régions constituent les deuxième et troisième paliers de l'administration publique. Les bureaux régionaux et de district forment la base de l'administration d'État.	OUI En Croatie, il existe trois paliers de gouvernement local : la municipalité, le comté et l'entité territoriale. Les assemblées (dans les comtés) et les conseils (dans les municipalités) sont élus par la population. Les gouverneurs de comté, les maires des municipalités et les membres des conseils exécutifs (directeurs de service) sont élus par les corps de représentants (assemblées et conseils).	OUI La Roumanie est divisée en comtés, en villes et en communes. Les autorités locales au niveau communal ou municipal sont les conseils locaux et les maires. Tous deux sont élus conformément à la Loi sur les élections locales.	OUI Il existe deux grands paliers de gouvernement local : la municipalité et la région. Au niveau local, les corps de représentants et les directeurs exécutifs sont élus dans les municipalités. L'autorité de l'État est répartie au niveau régional.	OUI Il y a deux catégories d'autorités administratives et territoriales en Macédoine. La première est formée des corps du gouvernement central et de leurs organismes locaux. La seconde est constituée par les gouvernements municipaux. Les élections locales ont lieu au niveau municipal. Le maire et les membres du conseil local sont tous deux élus par la population.
Hauts fonctionnaires nommés localement	OUI Les directeurs des grands services municipaux sont nommés par le conseil municipal sur recommandation du maire. Chaque municipalité a un vérificateur en chef qui est élu par le conseil municipal sur recommandation du maire.	OUI Tous les hauts fonctionnaires et les directeurs des services municipaux sont nommés par les gouverneurs de comté et les maires, et ces nominations sont approuvées par les conseils.	OUI Dans les municipalités, la mise en oeuvre de la politique du gouvernement central incombe au préfet. L'administration centrale nomme le préfet de chaque comté et celui de la municipalité de Bucarest. Les nominations au niveau municipal relèvent du directeur exécutif avec l'approbation des conseils locaux.	OUI Il existe des hauts fonctionnaires nommés à l'échelon régional. Les gouverneurs régionaux sont nommés par le conseil des ministres. Les gouverneurs régionaux adjoints sont nommés par le premier ministre. On trouve également des fonctionnaires nommés au niveau municipal. Par exemple, les commissaires aux terres exercent l'autorité gouvernementale en matière de propriété foncière au sein du conseil municipal et sont nommés par le ministère de l'Agriculture.	OUI Le maire de la municipalité nomme tous les directeurs exécutifs et les directeurs adjoints avec l'approbation du conseil municipal.

Critère	Slovaquie	Croatie	Roumanie	Bulgarie	Macédoine
Budget approuvé localement	OUI Les gouvernements locaux gèrent leur propre budget et leurs propres biens. Les budgets sont établis par le directeur exécutif et approuvés par le conseil. Les bureaux régionaux et de district sont financés à même le budget d'État de la Slovaquie.	OUI Les budgets sont approuvés à l'échelon local. L'établissement du budget est un long processus auquel participent de nombreux intervenants, dont des groupes d'intérêt et le public. Les conseils municipaux approuvent la version finale du budget soumise par le directeur exécutif.	OUI Les maires sont chargés d'établir un budget préliminaire, puis de le faire approuver par le conseil local. Le conseil local d'une commune ou d'une ville doit approuver le contenu et la mise en oeuvre du budget local, les transferts de crédit, l'utilisation de réserves budgétaires, les prêts et la fermeture de comptes.	OUI Les budgets municipaux sont élaborés par les maires et approuvés par les conseils municipaux, conformément à la Loi sur les budgets municipaux (1998). Les administrations régionales sont financées par l'État.	NON Les directeurs exécutifs et les corps de représentants élus localement sont chargés d'approuver le budget, mais les autorités centrales déterminent la taille des budgets des gouvernements locaux en fonction du niveau de développement, de la population, etc.
Absence de mandat imposé aux gouvernements locaux en matière d'emploi et de salaires	NON À l'heure actuelle, il n'existe aucune loi spéciale définissant le régime de la fonction publique et les relations du travail au niveau local (même si le Parlement a étudié un projet de loi à cet égard en novembre 1997). Les relations du travail visant le personnel administratif de l'État sont régies par le Code du travail. Les salaires des fonctionnaires sont réglementés par la Loi sur les salaires et la rémunération du travail effectué pour des organismes de planification budgétaire et d'autres entités.	NON En l'absence d'une nouvelle loi, l'ancienne Loi sur l'administration publique régit les conditions d'emploi et les salaires des responsables de l'administration publique.	NON Des lois nationales définissent le mandat des gouvernements locaux en matière d'emploi et de salaires. Par exemple, la Loi sur la rémunération de la fonction publique établit les plafonds salariaux, et le Code du travail régit les conditions d'emploi.	NON Les employés des gouvernements locaux sont considérés comme des fonctionnaires, et leurs conditions d'emploi sont régies par le Code du travail du gouvernement central. Les maires fixent le salaire de chaque employé à même l'enveloppe budgétaire allouée par le conseil municipal et conformément aux taux de salaire établis par le conseil des ministres.	NON Les conditions de travail de tous employés de services publics sont régies par le Code du travail du gouvernement central. La décision finale concernant le salaire et les avantages sociaux du personnel appartient au gouvernement central et aux ministères concernés.

Critère	Slovaquie	Croatie	Roumanie	Bulgarie	Macédoine
Contrôle des gouvernements locaux sur les revenus	<p>NON</p> <p>Les sources de revenus propres des municipalités sont très limitées. Les revenus budgétaires indépendants se limitent aux impôts partagés, mais cet élément n'est pas stable : la structure, l'assiette, les domaines d'affectation et le pourcentage de la quote-part municipale des impôts changent fréquemment.</p>	<p>NON</p> <p>Les gouvernements locaux ont très peu de contrôle sur les revenus partagés, qui comptent pour plus de 50 % de leur budget. Les municipalités ont le droit de percevoir leurs propres revenus, mais ceux-ci sont négligeables. Le gouvernement central décide de la quote-part locale des revenus.</p>	<p>OUI</p> <p>Les gouvernements locaux ont le plein contrôle de leurs revenus propres, mais la structure de ces revenus varient d'une région à une autre du pays. Les administrations locales ont le pouvoir d'imposer des impôts, des tarifs et des redevances au titre des services publics, mais ne sont pas autorisées à créer de nouvelles catégories fiscales. Les autorités locales n'ont que des compétences limitées relativement aux taux d'imposition, mais la quote-part des impôts allouée aux localités par l'État peut être négociée, et les redevances peuvent être rajustées en fonction de l'inflation.</p>	<p>NON</p> <p>Les gouvernements locaux ont le plein contrôle de leurs revenus propres, mais ces ressources sont plutôt limitées. Les transferts du gouvernement central et les revenus partagés constituent la part du lion des fonds municipaux (plus de 60 %). Aucune de ces sources de revenus n'est sous le contrôle des administrations locales.</p>	<p>NON</p> <p>Les municipalités ont très peu de contrôle sur leurs revenus propres. Même s'il est légalement possible pour les municipalités de contrôler et d'accroître ces revenus, les dispositions légales actuelles les empêchent à toutes fins pratiques.</p>
Pouvoir d'emprunt des gouvernements locaux	<p>OUI</p> <p>La loi autorise les municipalités à contracter des emprunts auprès de l'État et de banques privées. La loi stipule toutefois que le gouvernement central ne viendra pas à la rescousse des gouvernements locaux en cas de difficulté financière. Certaines villes (comme Bratislava) pallient la pénurie de fonds en émettant des obligations municipales. La plupart des municipalités obtiennent des prêts de banques locales.</p>	<p>NON</p> <p>Même si les municipalités sont autorisées à effectuer des emprunts, le système de prêts ne s'est pas avéré particulièrement utile. Dans la plupart des pays, le gouvernement central contrôle le volume des emprunts effectués à l'échelon local.</p>	<p>NON</p> <p>Les municipalités roumaines sont autorisées à effectuer des emprunts, mais ceux-ci n'engagent pas la responsabilité du gouvernement central et doivent être remboursés à même les revenus au moyen desquels ils ont été garantis par les administrations locales. Comme il est difficile, en raison de la loi existante, de garantir des emprunts, les administrations locales recourent rarement à cette option. Les prêts qui ont été consentis sont couverts par des crédits externes du gouvernement central.</p>	<p>NON</p> <p>La loi autorise les gouvernements locaux à générer des revenus au moyen de crédits obtenus de sources privées et d'État. Le déficit local peut être financé au moyen de l'émission d'obligations et de prêts d'institutions financières. Dans les faits, toutefois, les administrations municipales n'effectuent que peu d'emprunts en raison de l'instabilité financière du système bancaire dans les années qui ont précédé la création de la monnaie.</p>	<p>NON</p> <p>Les emprunts municipaux sont permis, mais pas très répandus pour le moment. Comme de nombreuses municipalités sont aux prises avec des demandes d'indemnisation non réglées, les revenus sont faibles, et la capacité de prêt des banques macédoniennes est très limitée.</p>

Critère	Slovaquie	Croatie	Roumanie	Bulgarie	Macédoine
Système de transferts intergouvernementaux transparent	NON Malgré l'existence d'un système de péréquation horizontale entre les municipalités, le système de subventions et de transferts est compliqué et n'est pas adapté aux sources de revenus et aux structures budgétaires différentes. Les instruments de péréquation directs consistent en transferts visant à permettre aux petites municipalités de financer leurs fonctions de gestion et d'administration de base.	NON Les transferts ne constituant pas une partie importante des revenus des gouvernements locaux, il n'existe pas de mécanisme de réglementation bien défini des subventions et des transferts. Le gouvernement central décide des transferts en fonction des demandes des gouvernements locaux. La plupart des fonds transférés aux gouvernements locaux le sont sous la forme de quote-part des revenus fiscaux.	OUI Depuis quelques années, la part des budgets locaux correspondant aux transferts intergouvernementaux est à la baisse. Des versements de péréquation ont été introduits en 1999 en tant que sous-catégorie des transferts nationaux aux gouvernements locaux.	OUI Les municipalités bulgares dépendent grandement des transferts de revenus de l'État, qui sont définis par la loi. Les sommes allouées à même le budget exécutif comprennent des subventions globales, des subventions spéciales et des subventions courantes.	OUI Les municipalités dépendent grandement des transferts et des subventions de l'État. Comme il n'y a pas de partage de revenus, le système de transferts est très structuré et il comprend divers fonds comme le Fonds pour les régions économiquement sous-développées, le Fonds pour les activités et les routes communales, le Fonds pour les aqueducs et les égouts. Les transferts budgétaires sont également courants.
Affectation claire des dépenses	OUI La Slovaquie compte parmi les pays où les dépenses municipales représentent une proportion relativement faible des dépenses publiques totales (12 % des dépenses budgétaires de l'État et moins de 10 % des dépenses publiques totales en 1997). Cette situation est principalement attribuable à un système particulier de répartition des responsabilités et d'affectation claire des dépenses.	OUI En Croatie, l'affectation des dépenses est claire. Les responsabilités en matière de prestation de services publics sont prévues et énumérées dans la loi. La fourniture de services de base dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale est fortement contrôlée par les autorités centrales, mais les gouvernements locaux ont plus de latitude dans la prestation de services locaux comme les services publics, les services culturels, etc.	OUI En Roumanie, les fonctions publiques les plus importantes sont encore financées par le gouvernement central par l'entremise de ministères déterminés (santé, éducation supérieure, sécurité publique). Les autres services publics (éducation, bâtiments, transports) sont financés avec la participation des administrations locales, et certains d'entre eux (culture) sont entièrement à la charge du gouvernement local. Néanmoins, la répartition des responsabilités est claire.	OUI En Bulgarie, l'affectation des dépenses et des responsabilités est régie par la Loi sur les budgets municipaux. Les responsabilités déléguées aux gouvernements municipaux sont clairement définies.	NON Par le passé, les dépenses majeures étaient affectées aux grandes municipalités. En raison de la nouvelle division du pays et de l'établissement de nouveaux gouvernements locaux, il y aurait lieu de définir clairement les responsabilités de ces derniers. La Loi sur les budgets locaux ne tient toutefois pas compte de cette réalité.

Critère	Slovaquie	Croatie	Roumanie	Bulgarie	Macédoine
Capacité des gouvernements locaux de percevoir des impôts et de fournir des services	OUI En Slovaquie, les gouvernements locaux ont le droit de prélever des impôts et d'imposer des redevances à l'échelle locale, mais une grande partie de leurs revenus propres ne proviennent pas d'impôts et ne sont pas liés aux propriétés municipales. Des impôts locaux sont toutefois perçus régulièrement. Des services sont fournis, mais dans beaucoup de cas, des emprunts sont nécessaires pour financer les dépenses courantes.	NON Les impôts et les tarifs locaux constituent une faible partie des revenus. Les revenus provenant des impôts partagés servent à couvrir les dépenses courantes. La fourniture de services de base dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale est fortement contrôlée par les autorités centrales, mais les gouvernements locaux ont plus de latitude dans la prestation de services locaux comme les services publics, les services culturels, etc	OUI Les gouvernements locaux ont considérablement accru leurs taux d'imposition propres. À l'heure actuelle, ce sont eux qui fournissent la plupart des services à la population locale.	NON Les gouvernements locaux sont très peu en mesure de percevoir des impôts et de financer les services qui leur sont confiés par le gouvernement central. Ce dernier met actuellement en oeuvre un programme visant à améliorer la capacité des municipalités d'offrir des services publics et communaux de base.	NON En Macédoine, les gouvernements locaux ne sont pas en mesure de percevoir des impôts et de financer les services publics. Rien dans la loi ne les autorise à établir de nouveaux impôts et redevances et à les percevoir. La prestation de services est financée en grande partie à même les fonds de soutien du gouvernement central.
Tenue de livres adéquate	OUI Chaque municipalité fait l'objet d'une vérification indépendante par un membre du Comité slovaque des commissaires aux comptes. La vérification est approuvée par le conseil municipal, et ses résultats sont rendus publics. Les vérifications par des firmes comptables internationales ne sont pas monnaie courante, mais il y en a dans la capitale.	OUI La Cour des comptes de l'État est un organisme directement responsable devant la Chambre des représentants du Parlement croate. Elle est habilitée à vérifier les rapports financiers et les transactions financières des administrations locales et des personnes morales financées en tout ou en partie par des budgets locaux. Comme il existe des règlements rigoureux, les livres sont bien tenus.	OUI La Cour des comptes exerce un contrôle financier sur les activités des gouvernements locaux et de chacun de leurs services. Plusieurs grandes municipalités ont adopté les normes comptables internationales.	OUI L'adoption des normes comptables internationales progresse lentement. Néanmoins, les gouvernements central et régionaux effectuent régulièrement des vérifications comptables auprès des gouvernements locaux.	NON Les municipalités macédoniennes n'ont pas encore adopté de nouvelles normes comptables. Comme le gouvernement central est la principale source de revenus et en supervise l'utilisation, les livres sont tenus en conformité avec les normes de l'ancien gouvernement.
Capacité du gouvernement central de contrôler les progrès accomplis en vue d'une décentralisation fiscale efficace	OUI	OUI	OUI	OUI	NON

Références

ACIR (1974), *Governmental Functions and Processes: Local and Areawide*, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A-45, Washington, D.C.

Ahmad, Ehtisham et Jon Craig (1997), « Intergovernmental Transfers » dans Teresa Ter-Minassian (éd.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington, D.C. : FMI).

Bahl, Roy W. et Shyam Nath (1986), « Public Expenditure Decentralization in Developing Economies », *Government and Policy* 4: 405-18.

Bahl, Roy W. (1999), « China: Evaluating the Impact of Intergovernmental Fiscal Reform » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

Banque inter-américaine de développement (1997), *Latin America After A Decade of Reforms* (Banque de développement inter-américaine : Washington, D.C.).

Banque Mondiale (1999), *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.

Banque mondiale (1995), « Azerbaijan: Baku Water Supply Rehabilitation Project », Environment Department Paper Series, Assessment Series Paper 17, Washington, D.C.

Banque mondiale (1990), « Financial Systems and Development », Policy Research Series No. 15, Washington, D.C.

Bennett, Robert J., éd. (1990), *Decentralization, Local Governments and Markets* (Oxford: Clarendon Press).

Bird, Richard M. (2000), « Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principals, Local Applications », International Studies Program Working Paper 00-2, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

Bird, Richard M. (1995), « Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities », Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto.

Bird, Richard M. et Ariel Fiszbein (1999), « Columbia: The Central Role of the Central Government in Fiscal Decentralization » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bird, Richard M. et François Vaillancourt, éd. (1999), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bird, Richard M. et Suzan M. Banta (1999), « Fiscal Sustainability and Fiscal Indicators in Transition Economies » dans A. Shapleigh, F. Antic et S. Banta. (éd.), *Transition*

Economies and Fiscal Reforms Proceedings of the Conference on Central and Eastern Europe and the New Independent States (Washington, D.C.: USAID).

Bird, Richard M., Robert D. Ebel, et Christine I. Wallich, éd. (1995), *Decentralization of the Socialist State* (Washington, D.C. : Banque mondiale)

Brennan, G. et J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press).

Davoodi, Hamid et Heng-fu Zou (1998), « Fiscal Decentralization and Economic Growth A Cross-Country Study », *Journal of Urban Economics* 43: 244-257.

Dillinger, William et Steven B. Webb (1999), « Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil », *World Bank Policy Research Working Paper No. 2121*, Banque mondiale.

Ebel, R. et K. Hotra (1997), « World Bank Supports Fiscal Decentralization », *Transition* 8 (5): 11-12.

Ebel, R., Istvan Varfalavi, et Sandor Varga (2000), « Sorting Out Government Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition », *World Bank Institute Working Paper No. 37156*, Banque mondiale.

Ehdaie, J. (1994), « Fiscal Decentralization and the Size of Government An Extension with Evidence from Cross-Country Data », *World Bank Policy Research Working Paper No. 1387*, Banque mondiale.

Fiszbein, A. (1997), « Emergence of Local Capacity: Lessons from Columbia », *World Development* 25(7): 1029-43.

Ford, J. (1999), « Constitutional, Legal, and Regulatory Framework for Decentralization » dans J. Litvack et J. Seddon (éd.), *Decentralization Briefing Notes* (Washington, D.C.: Institut de la Banque mondiale).

Grossman, P. J. (1989), « Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension », *Public Choice* 62: 63-69.

Grossman, P. J. et E. G. West (1994), « Federalism and the Growth of Government Revisited », *Public Choice* 79: 19-32.

Hemming, R. P. B. Spahn (1997), « European Integration and the Theory of Fiscal Federalism » dans M. I. Blejer et T. Ter-Minassian (éd.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance* (London: Routledge).

Huther, Jeff et Anwar Shah (1998), « Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization », *Policy Research Working Paper No. 1894*, Banque mondiale.

Joulfaian, D. et M. Marlow (1990), « Government Size and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data », *Southern Economic Journal* 56: 1094- 1102.

Kee, Woo Sik (1977), « Fiscal Decentralization and Economic Development », *Public Finance Quarterly* 5 (1): 79-97.

Levine, Ross et David Renelt (1992), « A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions », *American Economic Review* 82 (4): 942-63.

Marlow, M. L. (1988), « Fiscal Decentralization and Government Size », *Public Choice* 56: 259-269.

Martinez-Vazquez, Jorge et Robert McNab (1997), « Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance », Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper Series No. 97-6.

Martinez-Vazquez, Jorge (1998), « The Assignment of Expenditure Responsibilities », 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.

Martinez-Vazquez, Jorge et Jameson Boex (2001), *Russia's Transition to a New Federalism*, World Bank Institute Learning Resources Series (Institut de la Banque mondiale : Washington, D.C.).

Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill).

Musgrave, R. et M. Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill).

Nelson, M. A. (1986), « An Empirical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government », *Public Choice* 49: 283-294.

Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich).

Oates, Wallace (1985), « Searching for Leviathan: An Empirical Study », *American Economic Review* 75: 748-757.

OCDE (1999), « The OECD 1999 Survey on Fiscal Design Across Levels of Government », Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, Paris.

Parker, A. N. (1995), « Decentralization: The Way Forward for Rural Development? », World Bank Policy Research Working Paper No. 1475, Banque mondiale.

Pauly, Mark (1973), « Income Redistribution as a Local Public Good », *Journal Public Economics* 2: 35-58.

Pommerehne, Werner W. (1977), « Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries » in W. Oates (éd.), *The Political Economy of Fiscal Federalism* (Lexington, Mass.: D.C. Heath).

Prud'homme, R. (1995), « The Dangers of Decentralization », *The World Bank Research Observer* 10: 201-26.

Putnam, R., R. Leonardi, et R. Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).

Rao, Govinda M. (1999), «India: Intergovernmental Fiscal relations in a Planned Economy » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

Rojas, F. (1999), « The Political Context of Decentralization in Latin America » dans *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Actes de la conférence annuelle de la Banque mondiale sur le développement en Amérique latine et dans les Antilles, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.

Rezk, E. (1999), « Argentina: Fiscal Federalism and Decentralization » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

Rondinelli, D. (1999), « What is Decentralization? » dans J. Litvack et J. Seddon (éd.), *Decentralization Briefing Notes* (Washington, D.C.: Institut de la Banque mondiale).

Rondinelli, D. (1981), « Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries », *International Review of Administrative Sciences* 47: 133-145.

Rood, S. (2000), « Decentralization, Democracy, and Development », dans David G. Timberman (éd.), *The Philippines: New Directions in Domestic Policy and Foreign Relations* (New York: Asia Society).

Sewell, David O. (1996), « The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects », *The World Bank Research Observer* 11: 143-50.

Shah, Anwar (1997), « Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse », exposé présenté à la Conférence sur la décentralisation et la gouvernance macroéconomique, Brasilia, 16-17 juin 1997.

Shah, Anwar (1994), « The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Countries », *World Bank Policy Research Working Paper No. 23*, Banque mondiale.

Smoke, Paul (1994), *Local Government Finance in Developing Countries: The Case of Kenya* (University of Oxford: Oxford).

Spahn, Paul 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.

Stigler, G. (1957), « The Tenable Range of Functions of Local Government », dans US Congress Joint Economic Committee (éd.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability* (Government Printing Office: Washington, D.C.).

Tanzi, Vito (1996), « Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects », Conférence annuelle de la Banque sur les aspects économiques du développement, Banque mondiale, Washington D.C., 295-316.

Ter-Minassian, T. et J. Craig (1997), « Control of Subnational Government Borrowing », dans Teresa Ter-Minassian (éd.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington, D.C.: FMI).

Tiebout, Charles M. (1956), « A Pure Theory of Public Expenditures », *Journal of Political Economy* 64: 416-424.

Wildasin, David, éd. (1997), *Fiscal Aspects of Evolving Federations* (Cambridge: Cambridge University Press).

Wildasin, David E. (1998), « Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research », *World Bank Policy Research Working Paper No. 1884*, Banque mondiale.

Xie, Danyang, Heng-fu Zou et Hamid Davoodi (1999), « Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States », *Journal of Urban Economics* 45: 228-39.

Zhang, Tao et Heng-fu Zou (1998), « Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth on China », *Journal of Public Economics* 67:221-40.