

LES RÈGLES BUDGÉTAIRES S'APPLIQUANT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Douglas Sutherland, Robert Price et Isabelle Joumard

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	154
Les justifications des règles budgétaires territoriales	155
Une typologie des règles budgétaires dans les pays de l'OCDE	157
Obligations d'équilibre budgétaire et limitation des emprunts	158
La limitation de la fiscalité et des dépenses	162
Procédures et mise en œuvre des règles	166
Les influences structurelles sur la nécessité des règles budgétaires	170
La répartition des compétences en matière de dépenses	171
La répartition des recettes	172
Le regard des marchés financiers	173
Le contexte politique	175
Arbitrages et effets secondaires	175
Obligations d'équilibre budgétaire et limitation des emprunts	176
Limitation de la fiscalité et des dépenses	177
L'exposition aux manipulations budgétaires	177
Faire face aux arbitrages et aux effets secondaires	178
Classer les règles budgétaires applicables aux collectivités territoriales	179
Vers un indicateur synthétique	187
Conclusion	189
Bibliographie	195

Les auteurs font partie de la Division des politiques monétaires et budgétaires du Département des affaires économiques. Ils souhaitent ici remercier Michael P. Feiner, Jørgen Elmeskov, d'autres agents du Département des affaires économiques et les participants à la réunion de 2005 du Réseau de l'OCDE sur les relations financières entre niveaux d'administration, pour des commentaires et des conversations utiles. Chantal Nicq a assuré une assistance statistique précieuse. Veronica Humi, Sandra Raymond et Paula Simonin ont assuré le secrétariat. Les idées exprimées dans cet article, propres aux auteurs, ne reflètent pas nécessairement les positions de l'OCDE.

INTRODUCTION

Les règles qui limitent les pouvoirs discrétionnaires des responsables des politiques budgétaires sont aujourd'hui courantes dans les économies de l'OCDE, et le rôle croissant que jouent les institutions décentralisées dans l'offre des services publics a entraîné leur généralisation à l'échelon territorial. Des règles bien conçues permettent de tirer des gains d'efficacité de l'autonomie locale tout en facilitant l'assainissement budgétaire, en amortissant les chocs économiques et en répondant aux objectifs de viabilité à long terme des finances publiques, tâches d'autant plus urgentes que, selon les prévisions, les services rendus par les collectivités territoriales seront de plus en plus sollicités du fait du vieillissement de la population.

Cet article s'appuie sur les réponses à un questionnaire adressé aux membres du Réseau de l'OCDE sur les relations financières entre niveaux d'administration, entre autres sources, pour donner une description précise des règles budgétaires qui s'appliquent aux collectivités territoriales dans un certain nombre de pays. Il examine les effets des règles budgétaires, les facteurs qui contribuent à leur application effective et les liens d'interdépendance entre les différents types de règles. Il commence par un bref rappel des raisons qui justifient les règles applicables aux collectivités territoriales. Vient ensuite une section consacrée aux définitions, qui vise à dresser une typologie des règles budgétaires, faisant largement appel à la distinction entre les règles assorties d'objectifs et celles qui portent sur la mise en œuvre. L'article examine alors en quoi le choix des règles est tributaire des dispositions institutionnelles qui régissent les rapports des autorités centrales et territoriales (le degré d'autonomie du côté des recettes, les responsabilités en matière de dépenses, l'importance du regard des marchés financiers et le contexte politique). La cinquième section examine ensuite les arbitrages et les effets secondaires que peuvent imposer les règles budgétaires, ainsi que les moyens d'adapter ces dernières pour y faire face. La section finale élargit l'analyse, exploitant les réponses au questionnaire pour créer un certain nombre d'indicateurs synthétiques destinés à mesurer la présence, dans le cadre budgétaire des collectivités territoriales, de caractéristiques favorables à la réalisation des différents objectifs budgétaires. Un indicateur composite est construit sur la base des effets conjugués qui s'exercent dans les différents domaines de la politique budgétaire¹.

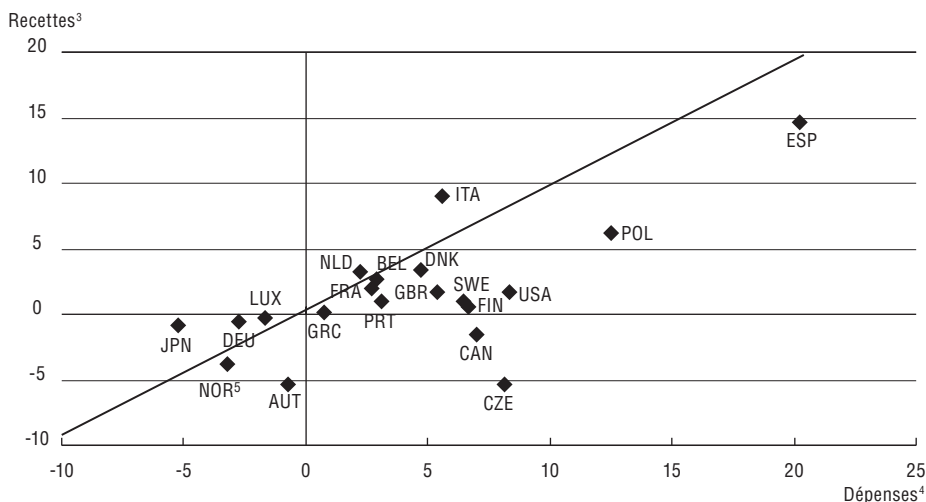
LES JUSTIFICATIONS DES RÈGLES BUDGÉTAIRES TERRITORIALES

Les règles budgétaires forment un ensemble de contraintes institutionnelles qui limitent le pouvoir de décision des responsables de l'action publique. Ce régime peut être imposé aux collectivités territoriales par des autorités de niveau supérieur ou adopté par les collectivités territoriales elles-mêmes lorsque les dispositions constitutionnelles les laissent libres de le faire. Les règles budgétaires influent sur quatre objectifs primordiaux et interdépendants qui sont traités tour à tour : i) la *viabilité budgétaire* à long terme ; ii) la *stabilité économique* à court terme ; iii) l'*efficience globale*, c'est-à-dire l'équilibre entre l'utilité marginale des dépenses publiques et la charge fiscale marginale ; et iv) l'*efficience de l'affectation* des dépenses publiques, telle qu'elle ressort de l'adéquation des services publics aux préférences locales. Le régime budgétaire territorial peut aussi influencer sur les objectifs de redistribution. Toutefois, les effets des règles sur l'équité horizontale (la péréquation des ressources entre collectivités territoriales par les transferts) ne sont pas traités dans cet article.

L'importance des règles budgétaires est allée de pair avec l'autonomie donnée aux collectivités territoriales. Ainsi, l'un des facteurs qui expliquent l'intérêt des autorités centrales pour ces règles est le courant décentralisateur qui s'est souvent traduit par un redéploiement des charges budgétaires en direction des collectivités territoriales avant l'élargissement de leur autonomie fiscale (graphique 1). Lorsqu'il leur est permis d'accéder aux marchés des capitaux, les collectivités territoriales qui n'ont guère d'autonomie pour se procurer des recettes seront souvent considérées par les prêteurs comme des emprunteurs qui bénéficient de la garantie implicite des autorités centrales². Le coût de la prodigalité budgétaire pour le reste du pays peut ainsi passer par l'aléa moral né des renflouements par les autorités centrales, l'augmentation générale des charges d'emprunt, le gonflement et l'instabilité des dépenses publiques et des taux d'imposition.

Dans le cas des collectivités territoriales qui ont bénéficié de la liberté d'emprunter et ont adopté des règles budgétaires pour modérer leurs propres décideurs, l'expérience de crises budgétaires est pour beaucoup dans l'adoption de telles règles. Par exemple, les récessions du début des années 90 ont lourdement pesé sur le cadre budgétaire en place dans quelques collectivités territoriales au Canada et en Australie, incitant les autorités à faire adopter des règles qui imposent l'équilibre budgétaire et l'élimination ou la réduction de la dette à moyen terme. Dans d'autres cas, la nécessité d'un assainissement budgétaire global n'est pas étrangère à l'adoption de règles budgétaires. Dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance et du traité de Maastricht de l'Union européenne, la limitation des emprunts dans l'optique du déficit des administrations publiques fait que les autorités centrales sont responsables des déficits et de la dette que

Graphique 1. **La décentralisation dans les pays de l'OCDE**
Variations exprimées en points de pourcentage, 1985¹-2003²



Note : La décentralisation est mesurée par les variations de la part des collectivités territoriales dans les dépenses et recettes publiques totales.

1. Ou la première année disponible : soit 1987 au Royaume-Uni, 1989 au Canada, 1990 au Japon, au Luxembourg et aux Pays-Bas, 1991 en Allemagne, 1993 en Suède, 1994 en Finlande, 1995 en Autriche, en Belgique, dans la République tchèque, au Danemark, en Grèce, en Pologne, au Portugal et en Espagne.
2. Ou la dernière année disponible : 2000 au Japon et 2002 au Danemark.
3. Non compris les transferts reçus des collectivités d'un autre niveau.
4. Non compris les transferts versés aux collectivités d'un autre niveau.
5. La part des recettes territoriales est exprimée en pourcentage des recettes publiques totales continentales.

Source : Base de données des Comptes nationaux de l'OCDE; Statistiques de la Norvège; Statistique Canada; US Bureau of Economic Analysis.

comporte l'action des collectivités territoriales. Dans ce contexte, plusieurs pays européens ont aligné sur leurs engagements supranationaux les règles budgétaires intérieures applicables aux collectivités territoriales.

Les règles budgétaires adoptées pour assurer la viabilité budgétaire à long terme peuvent aussi servir la stabilité à court terme lorsqu'elles apportent les conditions essentielles que nécessite le fonctionnement efficace des stabilisateurs automatiques. Cependant, certains types de règles peuvent déclencher des actions discrétionnaires déstabilisatrices. Ainsi, la politique budgétaire procyclique à l'échelon local a posé des problèmes dans le cadre de la première génération des règles budgétaires non corrigées des influences conjoncturelles, adoptées au Canada et en Australie et, plus récemment, en Espagne.

Dans un certain nombre de pays, l'intérêt pour l'étude et la mise en œuvre des règles budgétaires tient à ce que l'on s'est inquiété des effets défavorables

qu'exercent les problèmes de coordination des autorités centrales et locales sur la taille globale du secteur public. Lorsque les collectivités territoriales jouissent d'une certaine autonomie fiscale et qu'il n'existe entre elles aucune concurrence fiscale, le surcroît de la charge fiscale marginale l'emporte sur l'utilité marginale des dépenses publiques, ce qui entraîne des pertes d'efficacité globale. Dans un environnement décentralisé, les dépenses peuvent atteindre des niveaux trop élevés par rapport à l'optimum lorsque les décideurs territoriaux sont confrontés à des mesures les incitant à augmenter leurs dépenses au-delà de ce qui est économiquement efficient, du fait de l'affaiblissement du lien qui unit le bénéfice local des dépenses et la charge fiscale. Ou encore, l'irréversibilité des décisions de dépenses publiques peut entraîner une dérive des dépenses, ce qui conduit à un gonflement inefficace des administrations publiques.

Dernière considération motivant l'adoption de règles budgétaires : leur contribution éventuelle à l'efficacité de l'affectation des dépenses des collectivités territoriales en l'absence de mécanismes de marché. L'utilisation de règles budgétaires, par opposition aux contrôles administratifs, donne aux collectivités territoriales beaucoup plus d'autonomie budgétaire, et leur permet ainsi de mieux répondre aux préférences locales. Par exemple, un régime d'emprunt prudentiel qui repose sur des règles peut remplacer l'accord préalable que les autorités territoriales doivent obtenir des autorités centrales pour emprunter, ce qui renforce l'autonomie locale. Dans le même ordre d'idées, les formules de financement qui se fondent sur des critères déterminés permettent d'élargir le choix local tout en respectant les priorités nationales au sens large et en réalisant les objectifs redistributifs. On peut renforcer ces règles en imposant des objectifs d'efficacité, et ainsi des « efforts de méthode ». Toutefois, lorsque celles-ci deviennent trop détaillées (comme lorsque la budgétisation axée sur les performances conduit à la prolifération des cibles), elles peuvent en fait servir à rétablir l'autorité centrale et à limiter l'autonomie locale, de sorte que les gains d'efficacité dans l'affectation des ressources que permet la décentralisation ne sont pas toujours obtenus.

UNE TYPOLOGIE DES RÈGLES BUDGÉTAIRES DANS LES PAYS DE L'OCDE

Deux grandes catégories de règles budgétaires sont utilisées dans les pays de l'OCDE. La première fixe des objectifs intermédiaires qui contribuent à la réalisation des objectifs primordiaux de la politique budgétaire exposés à la section précédente. Dans cette catégorie figurent la réglementation des soldes budgétaires, la limitation de l'endettement et des limites posées à l'augmentation des dépenses ou de la pression fiscale (que l'on désigne souvent par l'expression générique « limitation de la fiscalité et des dépenses »). La seconde catégorie a trait à la mise en œuvre des règles budgétaires assorties d'objectifs. Parmi ces règles, on citera les normes de transparence des comptes, de publicité financière

et de contrôle, les sanctions possibles et, dans certaines circonstances, la mise en place de mécanismes qui permettent d'atténuer la rigueur des règles budgétaires assorties d'objectifs.

Cette section expose les résultats d'un questionnaire adressé au Réseau de l'OCDE sur les relations financières entre niveaux d'administration au début de 2005. Ce questionnaire portait sur les différents types de règles budgétaires et la réglementation applicable en la matière. Cette section se fonde aussi sur l'information qu'apportent Joumard et Kongsrud (2003), ainsi que les réponses à d'autres questionnaires qui avaient été adressés à de hauts responsables du budget et des impôts, entre autres sources³. Pour simplifier la présentation des tableaux qui suivent, les collectivités territoriales intermédiaires (États, provinces, territoires, länder, régions ou comtés) sont toutes rangées dans la catégorie « États », et les collectivités territoriales subordonnées (locales, communales, municipalités) sont qualifiées de « collectivités locales ».

Obligations d'équilibre budgétaire et limitation des emprunts

À l'échelon des collectivités territoriales, les obligations d'équilibre budgétaire peuvent varier en plusieurs dimensions (tableau 1). La première se rattache à l'agrégat visé (volet A). L'un des objectifs communs des collectivités territoriales englobe les budgets de fonctionnement et d'investissement (ainsi que des postes extrabudgétaires en Autriche, dans certaines provinces canadiennes, en Pologne et en Espagne). Ne viser que le budget de fonctionnement, ce qui permet aux collectivités territoriales d'emprunter pour investir, est aussi pratique courante dans différents pays. Réserver l'emprunt au financement de l'investissement (net) est parfois qualifié de « règle d'or » des finances publiques. L'horizon temporel applicable aux obligations d'équilibre budgétaire est le plus souvent annuel, encore qu'en Autriche, au Canada (à l'échelon local), en Finlande, en Norvège et en Espagne, les exercices budgétaires s'inscrivent désormais dans un cadre pluriannuel, ce qui reflète en partie l'évolution observée dans la pratique budgétaire des autorités centrales. En Espagne, la période budgétaire est de trois ans, avec des objectifs annuels précis. Aux Pays-Bas, la collectivité de niveau supérieur peut autoriser le déficit d'une municipalité, du moment que le budget est en équilibre sur une période de trois ans. Si tel n'est pas le cas, la municipalité doit soumettre ses budgets à l'approbation des autorités de niveau supérieur.

Les obligations d'équilibre budgétaire sont presque toujours imposées par les autorités de niveau supérieur (volet B). Les obligations librement choisies sont réservées aux collectivités intermédiaires dans les pays explicitement fédéraux, en Pologne et au Japon. En Autriche et en Espagne, les obligations d'équilibre budgétaire sont fixées ou approuvées par des organes où siègent des représentants des autorités centrales et des collectivités territoriales. La plupart

Tableau 1. Obligations d'équilibre budgétaire

A. Portée et durée

	Solde du budget de fonctionnement	Solde des budgets de fonctionnement et d'investissement	Solde des budgets de fonctionnement et d'investissement et postes extrabudgétaires
Annuelles	Allemagne (coll. loc.)	Canada (États)	Canada (États)
	Japon (coll. loc.)	République tchèque (coll. loc.)	Pologne (coll. loc.)
	Pays-Bas (coll. loc.)	Danemark (coll. loc.)	
	Italie (États)	France (coll. loc.)	
	France (coll. loc.)	Allemagne (États)	
	N ^{lle} -Zélande (coll. loc.)	Corée (coll. loc.)	
	Suède (coll. loc.)	Portugal (coll. loc.)	
	Suisse (coll. loc.)	Turquie (coll. loc.)	
Pluriannuelles	Canada (coll. loc.)	Canada (coll. loc.)	Autriche (États)
	Finlande (coll. loc.)	Espagne (coll. loc.)	Espagne (États)
	Norvège (coll. loc.)		

B. Définition du budget retenue pour l'application de la règle

	Projet de budget	Budget voté	Budget réalisé, reports autorisés	Budget réalisé, reports interdits
Imposées	République tchèque (coll. loc.)	France (coll. Loc.)	Canada (coll. loc.)	Danemark (coll. loc.)
	Turquie (coll. loc.)	Corée (coll. loc.)	Norvège (coll. loc.)	Allemagne (coll. loc.)
	Grèce (coll. loc.)	Portugal (coll. loc.)	Finlande (coll. loc.)	Pays-Bas (coll. loc.)
	Pologne (coll. loc.)		N ^{lle} -Zélande (coll. loc.)	Espagne (coll. loc.)
			Suède (coll. loc.)	Rép. slovaque (coll. loc.)
Contractuelles			Autriche (États)	Espagne (États)
Librement choisis	Pologne (coll. loc.)	Canada (États)	Canada (États)	Canada (États)
	Suisse (États)	Allemagne (États)		
		Japon (coll. loc.)		

des pays qui ont répondu font observer que ces obligations s'appliquent aux résultats de l'exécution du budget, souvent sans possibilité de report. Dans la République tchèque et en Turquie, la limitation ne s'applique qu'aux projets de budget. De plus, dans la République tchèque, le budget peut prévoir un déficit, mais à condition de puiser dans des excédents accumulés ou de garantir par contrat les ressources nécessaires à sa résorption. En France, en Corée et au Portugal, les budgets doivent être approuvés en équilibre.

La limitation des emprunts (imposée généralement par des autorités de niveau supérieur) comprend une série de restrictions portant sur le recours des collectivités territoriales à l'endettement (tableau 2, volet A). Dans les cas extrêmes, tout emprunt est interdit (comme au Danemark, ou en Corée et en Espagne

pour les dépenses de fonctionnement). En Pologne, aucun emprunt n'est plus permis si l'endettement de l'ensemble des administrations publiques dépasse 60% du PIB. L'accord préalable des autorités de niveau supérieur est, lui aussi, très courant, notamment pour emprunter en devises, comme au Mexique et en Turquie. La règle de l'accord préalable, projet par projet, est progressivement assouplie dans les pays de l'OCDE, par exemple au Mexique qui l'a abandonné en 2000. Au Japon et en Corée, l'obligation formelle d'obtenir la permission des autorités de niveau supérieur est assouplie. En Norvège et en Espagne, l'autorisation préalable peut être requise lorsque les collectivités territoriales dépassent les déficits convenus ou lorsque l'emprunt envisagé est important. En Belgique, essentiellement du fait de la complexité des relations entre les collectivités publiques, aucune sanction n'est expressément prévue pour le non-respect des objectifs convenus avec le Conseil supérieur des finances pour chaque collectivité locale et l'ensemble des autorités locales. Toutefois, la législation permet aux autorités fédérales de limiter pendant deux ans les emprunts des régions qui ne se conformeraient pas à ces objectifs. Quelques pays limitent l'emprunt dans un but précis. Ainsi, en Espagne, les autorités locales peuvent emprunter jusqu'à 30 % des recettes courantes pour faire face à leurs besoins de trésorerie à court terme, tandis que les emprunts à long terme sont réservés aux dépenses d'investissement. Le recours à l'emprunt n'est pas limité dans la République tchèque, en Finlande, aux Pays-Bas et au Japon. En interprétant cette information, il ne faut pas perdre de vue que la rigueur des obligations d'équilibre budgétaire peut aussi avoir pour effet d'éliminer dans la pratique la nécessité de limiter les emprunts.

La majorité des pays qui ont répondu au questionnaire imposent des limites quantitatives à l'emprunt des collectivités territoriales. À titre d'exemple, elles portent sur le montant de la dette, le rythme de l'endettement et des indicateurs du coût du service de la dette (tableau 2, volet B). Au Japon, en Corée et au Portugal, l'emprunt est limité par ces trois types de limites quantitatives. Outre les pays mentionnés dans le tableau, les autorités centrales imposent des restrictions aux emprunts des collectivités territoriales en Belgique, en Grèce, en Irlande, au Luxembourg et au Royaume-Uni. Il est rare que les autorités de niveau supérieur garantissent formellement la dette d'une collectivité territoriale, mais ce type de garantie est prévu pour les emprunts municipaux dans la plupart des provinces canadiennes, cas par cas en Turquie et en Grèce et à titre exceptionnel dans la République tchèque et en Finlande.

Un autre canal des emprunts territoriaux, dont les règles budgétaires assorties d'objectifs peuvent ne pas tenir pleinement compte, fonctionne par le biais de la propriété et du contrôle des entreprises et des banques locales. La propriété ou le contrôle sont très courants dans le secteur des entreprises, notamment celles qui produisent des services publics. Au Canada, au Danemark, en

Tableau 2. **Limitation des emprunts**

A. Conditions d'accès

	Interdiction	Accord préalable	Limitées à certains objectifs	Libre accès à l'emprunt
Imposées	Danemark (coll. loc.) Corée (coll. loc.) (fonctionnement)	Canada (coll. loc.) Japon (investissement) Corée (investissement) Espagne (coll. loc.) (investissement) Turquie (coll. loc.) Grèce (coll. loc.) Irlande (coll. loc.) Luxembourg (coll. loc.) Mexique (coll. loc.) Royaume-Uni (coll. loc.)	Allemagne (coll. loc.) Norvège (coll. loc.) Espagne (coll. loc.) (investissement) Portugal (coll. loc.) Canada (coll. loc.) France (coll. loc.) Hongrie (coll. loc.) Italie (États et coll. loc.) République slovaque	Canada (États) République tchèque (coll. loc.) France (coll. loc.) Pays-Bas (coll. loc.) [*] (fonctionnement) Japon (coll. loc.) Pologne (coll. loc.)
Contractuelles	Espagne, régions (fonctionnement)	Espagne, régions (investissement)		
Librement choisies			Suisse (États)	Canada (États)

* Aux Pays-Bas, seules les collectivités locales dont le budget est en équilibre peuvent emprunter, et seulement en euros.

B. Restrictions sur les emprunts et garanties

	Limitation quantitative				Garanties			
	Aucune	Emprunt nouveau	Sur le montant de la dette	Sur le service de la dette	Aucune	À titre exceptionnel	Cas par cas	Oui
Autriche	√				√			
Canada (États)		√	√		√			
Canada (coll. loc.)			√	√				√
Rép. tchèque				√		√		
Danemark					√			
Finlande	√					√		
France		√			√			
Allemagne (États)	√				√			
Allemagne (coll. loc.)		√			√			
Islande				√	√			
Japon		√	√	√	√			
Corée		√	√	√	√			
Pays-Bas				√	√			
Norvège	√				√			
Pologne			√	√			√	
Portugal		√	√	√	√			
Espagne (États)		√	√		√			
Espagne (coll. loc.)					√			
Turquie				÷			÷	

Allemagne, en Corée, au Portugal et en Espagne des limitations complémentaires peuvent s'appliquer aux emprunts de ces entreprises et auprès d'elles. La moitié environ des collectivités territoriales indiquent qu'elles possèdent ou contrôlent certaines banques. Seule l'Allemagne fait état de restrictions spéciales sur l'emprunt des collectivités locales auprès de ces banques, encore que la réglementation bancaire sur les prêts à des parties liées s'appliquerait selon toute vraisemblance à d'autres cas. Aux Pays-Bas et en Norvège, les collectivités territoriales ont des intérêts dans une banque municipale nationale, tandis qu'au Danemark les municipalités possèdent conjointement le « KommuneKredit ». Dans la République tchèque, il est arrivé qu'une collectivité territoriale soit propriétaire d'une banque, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Les obligations d'équilibre budgétaire et la limitation des emprunts ont des effets très similaires, en ce qu'elles consistent essentiellement à fixer des objectifs portant sur le flux et le stock d'endettement. Les données d'observation ne font pas apparaître de tendance très nette, mais plusieurs études ont montré qu'une obligation d'équilibre budgétaire permet de maintenir l'endettement des collectivités territoriales à un niveau compatible avec la viabilité à long terme de la politique budgétaire. Les données relatives aux États-Unis tendent à montrer que les États soumis à des obligations d'équilibre budgétaire rigoureuses sont moins endettés. Les obligations d'équilibre budgétaire sont aussi associées à des déficits plus faibles et à une adaptation budgétaire plus rapide aux chocs, en particulier du côté des dépenses. Des conditions plus strictes, lorsque par exemple la règle est plus difficile à contourner (parce que l'obligation est inscrite dans la constitution de l'État), sont en outre associées à une réduction des charges d'emprunt⁴. La plupart des données d'observation viennent des États-Unis, mais des études portant sur le Canada, où les règles budgétaires étaient librement choisies par certaines provinces durant les années 90, et sur certains pays en développement, corroborent ces conclusions⁵. De même, une limitation des emprunts qui porte sur le montant de la dette est en principe toute indiquée pour assurer la viabilité de la politique budgétaire, encore qu'il soit difficile, dans la pratique, de définir un niveau d'endettement optimal⁶. Les travaux empiriques ont révélé que la limitation des emprunts peut influencer sur la dynamique de l'endettement qui est liée à la réduction des déficits. La rigueur des règles d'emprunt est associée, dans plusieurs études, à la réduction de la dette publique et, lorsque les marchés financiers sont une source importante de financement, à une réduction des charges d'emprunt, mais toutes les études n'aboutissent pas à cette conclusion⁷.

La limitation de la fiscalité et des dépenses

La limitation de la fiscalité et des dépenses, pratique ancienne en finances publiques puisqu'elle remonte à la fin du XIX^e siècle, suscite depuis peu un

regain d'intérêt. À la suite de leur généralisation rapide pendant la « révolte fiscale » qui a touché l'ensemble des États-Unis après le référendum de 1978 en Californie sur les taux de l'impôt sur la propriété (Proposition 13), la plupart des États des États-Unis ont adopté un mécanisme de limitation de la fiscalité et des dépenses, essentiellement sur l'impôt sur la propriété⁸. Ailleurs, et plus généralement, la plupart des autorités centrales des pays de l'OCDE imposent des limites aux taux d'imposition ou aux allègements que peuvent instituer les collectivités territoriales. Le plafonnement de l'impôt prend habituellement la forme d'une limitation explicite de l'autonomie fiscale, mais au Danemark, au Japon et au Mexique, des sanctions servent à modérer les augmentations des taux d'imposition. La limitation de la fiscalité qui s'applique dans certains États des États-Unis, ainsi qu'au Royaume-Uni, vise les recettes tirées d'une base d'imposition précise ou l'augmentation annuelle des recettes tirées d'une base d'imposition donnée.

L'autonomie fiscale des collectivités territoriales peut être évaluée à leur pouvoir de lever l'impôt. Ainsi, la situation la moins restrictive est l'autonomie complète dans la fixation des taux d'imposition et des allègements (c'est-à-dire à la fois les abattements à la base et les réductions ou crédits d'impôt déductibles de l'impôt à payer). Situation un peu plus restrictive : la maîtrise soit des taux, soit des allègements, mais pas des deux à la fois. Le poids de l'autorité territoriale dans le partage d'un impôt peut aussi influencer sur son autonomie fiscale. Que les autorités centrales aient la maîtrise du partage de l'impôt ou celle des taux d'imposition et des allègements, les effets, il faut le souligner, sont parfois les mêmes. Dans cette optique, le questionnaire (compte tenu d'une étude antérieure sur l'autonomie fiscale) révèle que la plupart des collectivités territoriales jouissent d'une certaine autonomie, en général dans les domaines des taux ou des allègements, mais pas toujours dans les deux domaines à la fois (tableau 3). Les collectivités territoriales subordonnées ont en général moins d'autonomie fiscale. Ces données livrent un panorama général, mais l'autonomie réelle doit parfois être nuancée. Par exemple, en Belgique, bien que les régions puissent lever des contributions additionnelles sur des impôts nationaux, elles doivent au préalable consulter les autorités centrales et les autres autorités régionales. Au Royaume-Uni, lorsque la croissance des dépenses est jugée excessive, les autorités centrales peuvent « plafonner » les recettes provenant du seul impôt sur lequel les collectivités territoriales peuvent exercer leur autonomie.

Il est rare que les dépenses soient explicitement limitées dans les pays de l'OCDE (tableau 4). La limitation ne s'impose aux collectivités territoriales qu'en Allemagne, en Corée, au Portugal et en Turquie. En Corée, elle est très détaillée, définissant différentes catégories de dépenses et les coûts unitaires qui leur sont associés. En Turquie, la limitation des dépenses porte essentiellement sur les frais de personnel des collectivités territoriales. La limitation est souvent liée au revenu, à l'inflation ou à la croissance démographique (ou à un critère reflétant les

Tableau 3. **La limitation de la fiscalité**
En pourcentage des recettes fiscales territoriales

	Autonomie des collectivités territoriales		Les impôts sont partagés			Pouvoir central
	Taux et allègements	Taux ou allègements	D'un commun accord	Sur une clé de répartition fixe	Sur décision annuelle	
Réponses au questionnaire						
Australie (États)	100					
Australie (coll. loc.)	100					
Belgique (coll. loc.)	46.6	51.3				2.1
République tchèque	5.5	4.1		88.8		1.5
Danemark		90.5		3.0		6.5
Finlande		89.9			9.9	
France	72	17.8				1.2
Allemagne (États)		2.4		86.3		11.3
Allemagne (coll. loc.)		33.6		47.6		1.0
Grèce		64.7	35.4			
Italie		55.9				44.1
Japon		79.7				20.2
Corée		64.3				35.7
Norvège		88.0				
Portugal		21.0				73.4
Espagne (États)	53.7		43.2			
Espagne (coll. Loc.)	2.9	74.5				18.5
Suisse (États)	100					
Suisse (coll. loc.)	3	97				
Turquie						100
OCDE						
Autriche	2	98				
Hongrie (coll. loc.)		30			70	
Islande (coll. loc.)	8	92				
Mexique (coll. loc.)				74		26
Mexique (États)	14		86			
Pays-Bas		100				
Nouvelle-Zélande (coll. loc.)	98					2
Pologne (coll. loc.)		46		54		
Suède (coll. loc.)	4	96				
Royaume-Uni		100				

Source : Réponses au questionnaire et OCDE (1999).

besoins), ou encore à une combinaison de ces variables (comme en Corée par exemple). La limitation des dépenses peut aussi prendre la forme de plafonds sur les dépenses. Elle peut en outre être annuelle ou pluriannuelle. Une règle peut s'avérer des plus restrictives : l'obligation d'organiser un référendum avant toute dépense excédant un certain seuil (comme dans certains cantons suisses). De plus, un certain nombre de pays ont mis en place des dispositions moins formelles qui exercent un effet comparable à celui de la limitation des dépenses. Ainsi, le

Tableau 4. La limitation des dépenses

	La limitation des dépenses			
	N'est pas utilisée	S'applique aux dépenses totales	S'applique aux dépenses de fonctionnement	S'applique à certaines catégories de dépenses
Imposée		Allemagne (coll. loc.) Portugal (coll. loc.)		Corée (coll. loc.) Turquie (coll. loc.)
Négociée mais non contraignante		Allemagne (États) Danemark (coll. loc.)		
Aucune		Autriche (États) Canada (États) Canada (coll. loc.) République tchèque (coll. loc.) Finlande (coll. loc.) France (coll. loc.) Islande (coll. loc.) Norvège (coll. loc.) Pologne (coll. loc.) Espagne (États)		

Note : Les réponses du Japon, des Pays-Bas, de la Pologne et de l'Espagne (collectivités locales) indiquent que la limitation des dépenses est librement choisie, sans autres précisions.

Danemark a fixé des objectifs à long terme pour le taux de croissance nominal annuel voulu des dépenses des collectivités territoriales, notamment des recommandations sur les dépenses d'investissement. Au Japon, aux Pays-Bas, en Pologne et en Espagne (à l'échelon local), la limitation des dépenses est librement choisie. Dans certains États d'Australie, des plafonds sont appliqués aux dépenses dans le cadre de stratégies à moyen terme. Dans certains cantons suisses, les règles en vigueur imposent des compressions de dépenses lorsque le déficit budgétaire se creuse.

Les données disponibles montrent que la limitation de la fiscalité et des dépenses peut effectivement freiner la croissance des dépenses (et des impôts). Aux États-Unis, le taux de croissance des dépenses s'est infléchi dans la période qui a immédiatement suivi l'adoption de cette limitation. Ses effets à long terme sont moins nets, mais la présence d'une limitation de la fiscalité et des dépenses est associée à une diminution des dépenses par rapport au revenu des ménages⁹. Quant à ses effets sur les charges d'emprunt, la limitation des dépenses est en général plus efficace pour les réduire, car une limitation stricte des impôts est généralement associée à l'enchérissement du crédit, ce qui permet de penser que, pour les acteurs des marchés financiers, la limitation de la fiscalité aggrave le risque de défaillance¹⁰.

Procédures et mise en œuvre des règles

Un régime budgétaire assorti d'objectifs n'empêche pas nécessairement une autorité publique de revenir sur ses engagements, soit en modifiant ou négligeant les règles, soit en contournant leurs contraintes par des manipulations des comptes. Dans cette perspective, la « technologie de l'engagement » est un moyen essentiel de dissuader les responsables d'abuser de leur liberté d'action. La fermeté de l'engagement dépend en grande partie des effets des procédures qui régissent la mise en œuvre. Ce type de règles (par opposition aux règles assorties d'objectifs) comprend l'obligation de produire des comptes d'opérations financières (transparence); le contrôle continu du respect des règles, avec rapports; des sanctions appliquées aux collectivités territoriales et à leurs agents en cas d'infraction; la difficulté de contourner les restrictions par simple modification des règles, et des dispositions spéciales qui permettent une certaine souplesse dans la politique budgétaire¹¹.

Une plus grande transparence viendrait sans doute compléter les règles budgétaires assorties d'objectifs. Les autorités centrales elles-mêmes s'emploient de plus en plus activement à renforcer la transparence, eu égard à son effet positif sur la qualité de l'élaboration des politiques. Dans certains cas, il est justifié de rechercher une plus grande transparence à l'échelon des collectivités territoriales. Par exemple, la comptabilité de caisse est souvent la règle, les normes de communication financière peuvent varier d'une collectivité territoriale à l'autre dans un pays donné et les informations ne sont parfois disponibles qu'avec beaucoup de retard. Les pratiques comptables conventionnelles ne reflètent pas l'importance des éléments hors bilan ou les engagements éventuels si les collectivités territoriales mènent des politiques hors budget. Il importe d'en tenir compte étant donné que les règles budgétaires peuvent inciter les administrations à les contourner par des manipulations comptables.

La transparence des normes de présentation des comptes varie sensiblement d'un pays à l'autre de l'OCDE (tableau 5). Dans plusieurs pays, la présentation des comptes n'est pas normalisée et dans d'autres, les normes ne sont pas harmonisées avec celles des autorités centrales. La plupart des pays qui ont répondu au questionnaire mentionnent l'obligation de faire vérifier les comptes par un organe indépendant, mais parfois sans préciser aucun délai de soumission. Les collectivités territoriales font rapport sur leurs engagements implicites dans quelques pays seulement. Dans le cas des Pays-Bas, les autorités centrales, en accord avec les autorités locales, ont mis en place un système de comptabilité sur la base du fait générateur, qui est aussi l'objet de réformes en Belgique.

L'efficacité du système de contrôle revêt d'autant plus d'importance que s'affirme l'asymétrie de l'information entre les collectivités territoriales, d'une part, la population et les autorités de niveau supérieur, d'autre part. Nombre de

Tableau 5. La comptabilité au service de la transparence budgétaire

	Norme de présentation des comptes	Audit indépendant	Délai de soumission	Rapport sur les engagements implicites
Autriche	Aucune	Oui		
Canada (États)	Aucune	Oui	Oui/Non	Oui
Canada (coll. loc.)	Aucune	Oui		Oui
République tchèque	Uniforme		Mensuel	
Danemark	Commune	Oui	Dans les 6 mois suivant l'exercice budgétaire	Garanties
Finlande	Commune	Oui	Dans les 3 mois suivant l'exercice budgétaire	Garanties et engagements hors budget
France		Oui	Oui	
Allemagne (États)	Uniforme	Oui		Oui
Allemagne (coll. loc.)	Aucune			
Islande	Commune	Oui		Oui
Japon	Aucune			
Corée	Commune	Oui		
Pays-Bas	Commune			Oui
Norvège	Commune	Oui	Oui	
Pologne	Uniforme	Oui		
Portugal	Commune	Oui	Oui	
Espagne (États et coll. loc.)	Uniforme			
Turquie	Uniforme		Oui	

Note : « Commune » signifie que les collectivités territoriales partagent les mêmes normes de présentation des comptes; « uniforme », que les collectivités territoriales et centrales partagent les mêmes normes.

collectivités territoriales se chargent elles-mêmes de cette surveillance mais, dans de nombreux pays, le contrôle incombe aux autorités de niveau supérieur ou à un organe externe et souvent indépendant (tableau 6). Tel est le cas en Italie, dans la République slovaque et au Royaume-Uni, et les résultats sont toujours communiqués au Parlement. En Espagne, c'est à la Cour constitutionnelle qu'il appartient de juger si les collectivités territoriales exercent leur autonomie fiscale conformément à la loi. Dans certains États australiens (Queensland, South Australia, et Australian Capital Territory) le cadre budgétaire a fixé des objectifs pour préserver la cote de crédit AAA, ce qui revient à demander aux organismes de notation d'assurer un suivi externe. Le Mexique a récemment adopté un système qui impose aux collectivités territoriales candidates à l'emprunt qu'elles obtiennent deux cotes de crédit.

Lorsqu'ils disposent d'une masse suffisante de données normalisées, les habitants et les responsables politiques locaux peuvent exercer un contrôle renforcé. Ce rôle ne se limite pas nécessairement à vérifier si les budgets sont

Tableau 6. Contrôle et publicité financière

	Contrôle exercé par			Rapports adressés			
	Les collectivités territoriales	Des autorités de niveau supérieur	D'autres institutions	À la population	À l'assemblée territoriale	Aux autorités de niveau supérieur	À d'autres institutions
Autriche			√				√
Canada (États)	√			√	√	√	
Canada (coll. loc.)		√				√	√
Rép. tchèque	√	√			√	√	
Danemark	√	√	√			√	√
Finlande	√		√	√			
France		√	√	√		√	
Allemagne (États)	√		√	√	√		√
Allemagne (coll. loc.)	√					√	
Islande		√			√		
Japon	√	√		√		√	
Corée	√	√		√	√	√	
Pays-Bas	√	√			√	√	
Norvège		√				√	
Pologne	√	√	√	√	√	√	√
Portugal		√				√	
Espagne (États)		√	√			√	√
Espagne (coll. loc.)	√	√				√	
Turquie	√	√			√	√	

conformes aux règles assorties d'objectifs, mais aussi à vérifier si la politique budgétaire atteint ces objectifs avec efficacité. Des progrès sensibles ont été réalisés dans plusieurs pays (notamment la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni) pour concevoir des mesures normalisées et les publier. L'analyse comparative peut en elle-même inciter les collectivités territoriales à innover et à progresser dans la prestation des services.

Il est difficile de concevoir des sanctions efficaces, notamment lorsque le rythme de l'évolution économique suffit à compliquer l'observation des règles. Et pourtant, les sanctions peuvent être un complément nécessaire aux autres procédures pour assurer la discipline. En l'absence de sanctions efficaces, ne pas atteindre les objectifs peut ne conduire qu'à la modification du niveau de départ de l'objectif pour le cycle budgétaire suivant. La rigueur de la sanction est pour beaucoup dans la crédibilité de la règle, car il existe sans doute une limite supé-

rieure au-delà de laquelle il est difficile de la mettre en œuvre¹². Les sanctions financières, en particulier, risquent de manquer de crédibilité dans la mesure où il est plus probable que les collectivités territoriales en difficulté budgétaire reçoivent une aide supplémentaire. Autre solution possible : les autorités de niveau supérieur peuvent formuler des recommandations, prescrire des mesures correctrices ou brider la liberté de la politique territoriale lorsque les collectivités territoriales sont en infraction. Dans certains pays, des responsables du budget peuvent avoir à répondre de la non-réalisation des objectifs et encourir une réduction de leur rémunération liée aux performances (le Canada en est un exemple notable : l'autodiscipline que s'imposent certains États peut entraîner une réduction de près de la moitié de la rémunération des agents visés).

Dans les pays qui ont répondu au questionnaire, l'existence de sanctions financières est mentionnée dans six cas (tableau 7), encore que les infractions aux règles budgétaires puissent aussi avoir des répercussions sur l'admissibilité au bénéfice des subventions. Dans la République tchèque, la violation des conditions qui répondent à l'obligation d'équilibre budgétaire est passible d'une

Tableau 7. Sanctions

Les autorités de niveau supérieur peuvent						
	Imposer des sanctions financières	Sanctionner les responsables	Recommander des mesures	Imposer des mesures	Limiter l'action des coll. territoriales	Autres mesures
Autriche	√					
Canada (États)				√		
Canada (coll. loc.)	√		√	√	√	
République tchèque	√			√		
Danemark		√	√			
Finlande						
France			√	√	√	
Allemagne (États)			√			
Allemagne (coll. loc.)	√				√	
Islande			√	√	√	
Japon			√		√	
Corée	√	√		√		
Pays-Bas			√	√	√	
Norvège				√	√	
Pologne	√		√	√		
Portugal					√	
Espagne (États)						√
Espagne (coll. loc.)			√	√		
Turquie		√	√		√	

amende, la méconnaissance des dispositions qui limitent l'emprunt exposant à l'inéligibilité aux concours financiers des autorités centrales. Au Danemark, aucune sanction financière n'est prévue expressément, mais le gouvernement a modifié la formule d'attribution des subventions pour imposer un « impôt » sur les recettes supplémentaires qu'une province tirerait de l'augmentation des taux d'imposition au-delà de ceux qui étaient convenus avec les autorités centrales. La Suède a mis en place un dispositif similaire à la fin des années 90. Le type de sanction le plus fréquent en cas d'infraction aux règles budgétaires est la sanction administrative, qui recommande ou impose des mesures, ou qui limite les politiques que peuvent mener les collectivités territoriales.

Autoriser une flexibilité bien définie dans la mise en œuvre allégerait certains problèmes que pose la réponse à des chocs économiques inattendus. Par exemple, des difficultés d'application peuvent survenir si l'infraction à la règle budgétaire résulte d'une politique budgétaire adaptée à la situation locale. Dans un certain nombre de cas, les règles exposées plus haut comprennent une clause de sauvegarde qui permet aux collectivités territoriales de contrevenir à la règle lorsque se produisent certains événements prédéfinis. Sont généralement couverts l'effondrement des recettes, le fléchissement de l'activité locale et les conséquences de catastrophes naturelles ou autres, ainsi que certains cas spéciaux, par exemple lorsqu'en Autriche, les jugements de la cour constitutionnelle ou de la Cour de justice des Communautés européennes, qui ont réduit les recettes, assouplissent l'obligation d'équilibre budgétaire du pacte de stabilité interne.

On soulignera l'importance des mécanismes qui permettent aux collectivités territoriales de faire face aux tensions budgétaires conjoncturelles. Parmi ces mécanismes, il faut citer l'accès à des fonds extrabudgétaires ou fonds de réserve; les possibilités offertes aux collectivités territoriales de réduire les dépenses prescrites par les autorités de niveau supérieur et les mécanismes qui visent à lisser les fluctuations de recettes des collectivités territoriales. Au Danemark, le dispositif a été réformé pour isoler les finances municipales de l'évolution conjoncturelle. Dans ce système, les autorités centrales transfèrent des ressources aux municipalités jusqu'à concurrence des recettes que les collectivités territoriales *prévoient* de tirer de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (qui est leur principale source de recettes fiscales), la régularisation des comptes intervenant deux ans plus tard. En Rhénanie-Palatinat, un fonds central de stabilisation protège les municipalités des fortes fluctuations des recettes.

LES INFLUENCES STRUCTURELLES SUR LA NÉCESSITÉ DES RÈGLES BUDGÉTAIRES

Le choix d'une règle budgétaire et, dans une certaine mesure, son opportunité, dépendent de l'environnement budgétaire. En particulier, les responsabilités

budgétaires assignées aux autorités territoriales et le degré d'autonomie qui leur est donné du côté des recettes peuvent confirmer l'opportunité des règles ou, dans d'autres cas, être à l'origine de situations qui risquent de conduire à une détérioration de la politique budgétaire des collectivités territoriales, ce qui complique l'application de règles générales. La discipline des marchés financiers peut constituer une contrainte indépendante sur les collectivités territoriales, ce qui permet de penser que la liberté d'emprunter peut dans une certaine mesure servir de substitut aux règles budgétaires formelles. Enfin, des facteurs politiques peuvent jouer sur la nécessité et l'efficacité de certaines règles budgétaires.

La répartition des compétences en matière de dépenses

Lorsque la prestation de services politiquement sensibles est aux mains des collectivités territoriales, la pression qui s'exerce sur une autorité de niveau supérieur pour qu'elle revienne sur son engagement à « ne pas renflouer » peut être particulièrement intense et d'autant plus forte que les responsabilités budgétaires ne sont pas clairement réparties entre les collectivités centrales et les collectivités territoriales¹³. Par exemple, les autorités centrales n'ont pas pu résister aux pressions qui se sont exercées pour qu'elles compensent le dérapage des dépenses de santé, qui incombent en grande partie aux collectivités territoriales en Italie, et du logement municipal en Suède¹⁴. Les compétences en matière de dépenses de santé, de formation et de protection sociale (services qui comptent peut-être parmi les plus sensibles politiquement) varient sensiblement d'un pays de l'OCDE à l'autre, et les collectivités territoriales sont parfois chargées d'assurer l'essentiel de ces services. Les missions de protection sociale, en particulier, peuvent aussi donner aux dépenses des collectivités territoriales un effet (anti)cyclique qui, si l'on n'en tient pas compte dans le choix des règles budgétaires, peut perturber le rythme et la composition des autres dépenses au cours du cycle budgétaire.

Autre complication que peut entraîner l'attribution aux collectivités territoriales de dépenses politiquement sensibles : l'intervention des autorités de niveau supérieur peut empêcher les gains d'efficacité dans la répartition des ressources que la décentralisation devrait permettre. Surtout si, par exemple, l'élaboration du budget est axée sur les résultats, ce qui doit donner aux collectivités territoriales plus d'autonomie dans le choix des moyens d'atteindre les objectifs stratégiques convenus. Au Royaume-Uni, des difficultés dans le contrôle des résultats obtenus par les collectivités territoriales, jointes à la crainte des autorités de niveau supérieur de devoir en dernier ressort répondre de carences dans les services rendus, ont entraîné la multiplication des mesures des performances programme par programme et se sont donc traduites dans les faits par un retour à la centralisation¹⁵.

La demande et la pression des coûts de certains services sont aussi d'importants moteurs des dépenses des collectivités territoriales et peuvent compliquer

la réalisation des objectifs politiques nationaux. Tant au Danemark qu'en Finlande, les dépenses des collectivités territoriales ont augmenté à un rythme beaucoup plus élevé que prévu depuis une dizaine d'années. Cette évolution est en partie imputable à la prestation des services prescrits. En particulier, la vigueur inattendue de la demande de certains services (souvent les soins de santé) est un facteur explicatif dont le poids est amplifié par la pression marquée des coûts des services de santé et des soins à long terme, où les gains de productivité sont difficiles à obtenir.

La répartition des recettes

Accorder aux collectivités territoriales une certaine autonomie sur des bases d'imposition (mobiles) peut créer des conditions favorables à la concurrence fiscale, moyen de limiter l'alourdissement de la pression fiscale globale, donc la taille du secteur public dans son ensemble¹⁶. C'est un facteur essentiel, qui explique l'absence de règles budgétaires dans de nombreux cantons suisses jusqu'aux années 90. Cependant, le freinage qu'instaure la concurrence fiscale peut exposer les finances des collectivités territoriales à l'endettement lorsque la situation économique se dégrade, s'opposant ainsi à l'objectif de viabilité des finances publiques à long terme. Si la concurrence fiscale peut conduire à une certaine harmonisation des taux d'imposition et des allègements fiscaux, la diversité des régimes territoriaux risque d'alourdir le coût du respect des textes. Dans ces conditions, une limitation de la fiscalité qui impose l'harmonisation partielle ou complète des allègements fiscaux permet de réduire ce coût pour les contribuables assujettis à l'impôt dans plusieurs collectivités tout en préservant les bienfaits de la concurrence sur les taux d'imposition. Pour empêcher la concurrence fiscale « dommageable » d'éroder les bases d'imposition par des opérations transfrontières, les autorités centrales peuvent appliquer un taux d'imposition minimum, comme elles le font par exemple en matière de TVA dans les pays membres de l'Union européenne.

Plus grande est l'autonomie fiscale accordée aux autorités territoriales, plus celles-ci s'exposent à la cyclicité, car les sources de recettes complémentaires (par exemple les impôts sur le revenu) sont plus étroitement liées à la situation économique que les sources de recettes territoriales traditionnelles (par exemple les impôts sur la propriété). à son tour, cette exposition peut entraîner des pertes d'efficacité globale si les dépenses augmentent en période favorable et si les autorités jugent qu'il est plus difficile de réduire les dépenses que d'augmenter les impôts lors d'un renversement de la conjoncture, ce qui conduit à un effet de cliquet. L'instabilité des recettes fiscales est sensible dans un certain nombre de pays, notamment au Mexique et en Turquie. Cette instabilité affecte en général tous les niveaux d'administration, mais il peut être plus difficile d'y faire face à

¹⁶ 172

l'échelon territorial dans la mesure où les variations ne sont pas symétriques sur l'ensemble d'un pays.

L'instabilité des recettes fiscales est particulièrement aiguë dans le cas de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. L'exposition à la cyclicité des recettes de l'impôt sur les sociétés est particulièrement forte en Finlande, où les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont été relevés pour compenser la baisse des recettes de l'impôt sur les sociétés. D'autres pays où les collectivités territoriales reçoivent des recettes de l'impôt sur les sociétés sont exposés eux aussi à des fluctuations marquées des recettes provenant de cette source. À la fin des années 90, la Norvège a modifié la répartition des impôts pour supprimer ce facteur d'instabilité. Si cette répartition reste inchangée, il peut s'avérer nécessaire d'instituer quelque règle budgétaire qui empêche les fluctuations des recettes d'entraîner une dérive des dépenses.

Les bases d'imposition centrales et locales partagées peuvent créer des difficultés de coordination entre les niveaux d'administration. À la limite, des autorités de niveau supérieur préoccupées par les effets d'un taux d'imposition global trop élevé peuvent s'exposer à des coûts pour essayer de compenser les mesures prises par des collectivités territoriales. Par exemple, les tentatives des autorités nationales suédoises visant à réduire la charge fiscale pesant sur le travail ont été en grande partie contrecarrées par l'augmentation d'origine municipale du taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En France, les efforts des autorités centrales visant à réduire le poids de l'impôt local sur les sociétés (la *taxe professionnelle*) qui pèse sur les entreprises ont abouti à un régime compliqué, assorti de nombreuses exemptions et de nombreux allègements. De ce fait, les recettes nettes qu'en tirent les administrations centrales sont inférieures de 40% à celles dont bénéficient les autorités locales¹⁷. Ainsi, les règles qui plafonnent les taux d'imposition peuvent aider à réduire le coût du manque de coordination lorsque les bases d'imposition sont relativement peu mobiles.

Le regard des marchés financiers

Les marchés financiers peuvent remplacer les mécanismes de contrôle territorial en durcissant les conditions d'emprunt en cas d'imprudences budgétaires. Des règles budgétaires explicites sont alors moins nécessaires (encadré 1). Dans cette optique, les réformes lancées au Mexique et en Norvège (et les propositions de réforme au Japon) essaient de donner aux marchés financiers plus de poids dans la discipline de la politique budgétaire des collectivités territoriales. Toutefois, même lorsque les marchés financiers assurent effectivement une forme de discipline, les autorités peuvent imposer des limites aux dépenses et des obligations d'équilibre budgétaire. La discipline des marchés financiers n'est pas une limitation efficace des dépenses publiques lorsque celles-ci peuvent être financées

Encadré 1. Règles budgétaires et discipline des marchés financiers

Les autorités de niveau supérieur ont moins besoin d'imposer des règles budgétaires lorsque les marchés financiers assurent avec efficacité la discipline des imprudences budgétaires des collectivités territoriales. On observe aussi que plus l'information financière est transparente (par exemple au moyen de la comptabilité sur la base du fait générateur), plus favorables sont les conditions d'emprunt sur les marchés financiers. Lorsque l'endettement reste faible, une détérioration de la politique budgétaire ne modifiera guère les charges d'emprunt. Toutefois, dans la logique de la discipline de marché, les travaux empiriques menés aux États-Unis semblent indiquer que la prime de risque d'un emprunt d'État fédéré est fonction croissante mais non linéaire de son endettement. Dans ces conditions, la discipline des marchés financiers devrait se traduire par une correction tardive et massive de la politique budgétaire. Les États fédérés des États-Unis paraissent peu disposés à emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement, craignant que leur signature ne s'en trouve affectée, ce qui à l'avenir alourdirait leurs charges d'emprunt¹.

L'expérience qu'ont les États américains et les Provinces canadiennes de la discipline des marchés financiers contraste fortement avec celle des *Länder* d'Allemagne, où une disposition constitutionnelle interdit pratiquement aux autorités centrales de refuser le renflouement des *Länder* qui manquent à leurs obligations. Les marchés financiers le savent et les taux sont donc les mêmes dans toute l'Allemagne quelle que soit la situation financière du *Länder* considéré². La dispersion des écarts est faible aussi au Mexique, où les banques n'ont guère été incitées à discipliner les emprunts des collectivités territoriales, en grande partie du fait que les transferts émanant des collectivités de niveau supérieur ont servi de nantissement. De plus, dans les pays où les autorités centrales contrôlent l'accès à l'emprunt, la garantie implicite que donne l'autorisation d'emprunter peut affaiblir l'efficacité de la discipline des marchés financiers.

Pour que la discipline des marchés financiers agisse efficacement sur le comportement budgétaire des collectivités territoriales, plusieurs conditions sont requises. Premièrement, l'engagement pris par des autorités de niveau supérieur de ne pas renflouer une collectivité budgétairement irresponsable doit être crédible, le minimum étant que la perspective d'un renflouement ne soit pas une certitude. Ce qui conduit alors à penser que les collectivités territoriales doivent disposer d'une réelle autonomie dans leurs recettes (et leurs dépenses) et qu'elles ne doivent pas bénéficier d'un accès privilégié au financement. Deuxièmement, les marchés financiers doivent être suffisamment développés pour pouvoir résister à la défaillance de collectivités territoriales. Troisièmement, la précision et la fraîcheur des informations budgétaires communiquées aux marchés financiers aideraient le secteur à se faire une idée exacte de la solvabilité des emprunteurs.

1. Bayoumi, Goldstein et Woglom (1995).

2. Lemmen (1999), Buitert et Grafe (2003) relèvent la faible dispersion des primes de risque des émissions obligataires des membres de la zone euro et font valoir que le risque de défaillance est plus probablement perçu au niveau de la zone euro qu'à celui du pays considéré.

par augmentation des impôts. Un droit des faillites visant expressément les collectivités territoriales permettrait de s'assurer que les marchés financiers jouent efficacement une fonction de contrôle et de sanction, mais les réponses au questionnaire indiquent que la faillite n'est pas autorisée ou qu'elle est impossible dans la pratique.

Le contexte politique

Le contexte politique peut influencer sur la nécessité de certains types de règles budgétaires applicables aux collectivités territoriales. Des limites constitutionnelles peuvent affaiblir les mesures visant à inciter les collectivités territoriales à se comporter avec prudence. Le plus fameux exemple en est la décision de la Cour constitutionnelle fédérale en Allemagne qui a imposé aux autorités fédérales d'apporter une aide financière aux *Länder* très endettés de la Sarre et de Brême. Du fait de cette décision, il sera pratiquement impossible aux autorités centrales de s'opposer au renflouement. On a donc été amené à étudier les moyens de renforcer, dans le respect de la constitution, les pouvoirs du Conseil de programmation financière, qui réunit le ministre des finances fédéral et ses homologues des États. L'un des moyens les plus efficaces de concilier la discipline budgétaire avec les bienfaits du choix local est l'obligation de « démocratie directe » qui veut qu'un référendum soit organisé avant toute modification de la progression des dépenses ou des taux d'imposition. Cette contrainte est assez courante en Suisse où elle est en vigueur dans 17 cantons sur 26 et, dans une moindre mesure, aux États-Unis, notamment dans les circonscriptions scolaires. Ce type de mécanisme a aussi été expérimenté dans d'autres pays, par exemple au Royaume-Uni. Les observations recueillies dans ces pays tendent à montrer que les règles prescrivant l'organisation de référendums contribuent à restreindre la taille des administrations publiques et peuvent réduire la nécessité de recourir à des règles budgétaires explicites assorties d'objectifs pour parvenir à cette fin¹⁸.

ARBITRAGES ET EFFETS SECONDAIRES

L'adoption de tel type de règle peut entraîner des arbitrages sur les objectifs servis. Cette section s'attache à l'étude de ces arbitrages et des moyens d'atténuer leurs effets. Elle analyse d'abord les différents types d'arbitrage et les effets secondaires exercés par les règles budgétaires assorties d'objectifs. Les critères d'évaluation des règles budgétaires sont leur contribution à la limitation de la taille du secteur public, les distorsions qu'elles peuvent causer dans les dépenses publiques au détriment de l'efficacité de la répartition des ressources et leur contribution à la politique de stabilisation à court terme et à la réalisation des objectifs de viabilité à long terme. On cherche alors à déterminer en quoi ces règles peuvent entraîner des manipulations budgétaires. Enfin, la section s'atta-

che à trouver la réponse appropriée et à étudier comment la synergie des règles peut en atténuer les conséquences involontaires.

Obligations d'équilibre budgétaire et limitation des emprunts

L'un des problèmes fondamentaux que posent les obligations d'équilibre budgétaire et les règles visant l'endettement est que la politique budgétaire risque de devenir procyclique, et plus la règle est stricte, plus court est l'horizon budgétaire à retenir. Comme toutes les règles budgétaires qui s'inscrivent dans une période comptable déterminée, un problème peut se poser en fin d'exercice lorsque les obligations d'équilibre budgétaire induisent une frénésie de dépenses pour épuiser les crédits inutilisés, des coupes inconsidérées dans les dépenses ou des manipulations budgétaires. D'un autre côté, rallonger l'horizon budgétaire ou adopter des mécanismes qui permettent de faire face à la cyclicité et au problème de queue de budget peut compliquer le contrôle de l'application des règles et affaiblir la responsabilité des collectivités¹⁹.

Les obligations d'équilibre budgétaire et la limitation des emprunts comportent un risque de pertes d'efficacité globale du fait de l'effet de cliquet cyclique exposé plus haut. D'importantes pertes d'efficacité dans la répartition des ressources risquent de se produire du fait qu'une règle qui vise les dépenses totales peut être défavorable à l'investissement, puisque les dépenses d'investissement sont plus faciles à modifier que les dépenses de fonctionnement à court terme. Une évaluation des collectivités territoriales au Danemark, en Norvège, et en Suède conclut que les municipalités danoises, très limitées par des restrictions à l'emprunt, parviennent à lisser leur consommation par des ajustements de l'activité d'investissement. En revanche, les autorités locales suédoises et norvégiennes présentent des dépenses d'investissement plus lisses sur l'ensemble du cycle, mais au prix d'une plus forte instabilité des dépenses de consommation²⁰.

Les règles d'or, qui autorisent l'emprunt pour financer l'investissement, peuvent donner naissance à l'inefficacité inverse dans la répartition des ressources, imposant moins de contraintes aux dépenses d'investissement qu'aux dépenses de fonctionnement²¹. Le principal avantage de la règle d'or est de permettre aux autorités de lancer des investissements (socialement efficaces). Toutefois, il importe alors de définir l'investissement pour s'assurer que tel est bien le cas, et la difficulté de le faire est le principal obstacle à la généralisation de cette règle²². Dans le cas limite du Mexique, les collectivités territoriales peuvent emprunter pour financer l'investissement, mais la règle n'est pas contraignante, car aucun effort n'a été fait pour définir ce qui constitue « l'investissement ».

Limitation de la fiscalité et des dépenses

Le principal problème que pose la limitation des dépenses est qu'elle peut donner naissance à des distorsions dans le rythme et la composition des dépenses publiques. Non seulement une limitation des dépenses qui ne porte que sur les budgets de fonctionnement peut entraîner un redéploiement des dépenses vers des postes budgétaires qui ne sont pas soumis aux mêmes règles (von Hagen et Wolff, 2004), mais une limitation applicable à l'ensemble des dépenses sans tenir compte des priorités peut conduire au rationnement de services publics essentiels. Certaines études sur les effets de la limitation de la fiscalité et des dépenses aux États-Unis signalent que la réduction des moyens qui en résulte pour l'enseignement peut nuire aux performances de ce secteur²³. D'un autre côté, une limitation des dépenses qui essaie de respecter l'ordre de priorité par une application sélective risque aussi de substituer la prise de décision administrative au choix du marché.

L'exposition aux manipulations budgétaires

Le refus d'assumer les contraintes qu'imposent les règles budgétaires peut donner lieu à des manipulations budgétaires²⁴. En général, plus la portée de la règle est limitée, plus il est facile aux collectivités territoriales de s'y soustraire en organisant le contournement de la règle par la politique budgétaire. Cela vaut notamment pour la limitation de la fiscalité et des dépenses²⁵. En Espagne, les efforts visant à freiner la croissance marquée de l'emploi du secteur public en fixant des limites précises aux effectifs d'agents permanents et aux barèmes de rémunération (ainsi qu'à leur ajustement annuel), ont donné naissance à la multiplication des contrats temporaires²⁶. De même, la limitation de la fiscalité risque de s'avérer inefficace si elle ne fait que déplacer la mobilisation des recettes vers les redevances d'utilisation et les rétributions de services. Des conséquences similaires peuvent résulter des obligations d'équilibre budgétaire. Les données recueillies sur les États-Unis conduisent à penser que les effets de ces obligations peuvent être assouplies par les États qui transfèrent des ressources du budget général (contrôlé) à d'autres sources de financement qui ne sont pas soumises à la règle budgétaire²⁷. Enfin, lorsque la limitation des emprunts est sujette à des ambiguïtés ou ne porte que sur certains types d'emprunts, les collectivités territoriales peuvent s'y soustraire par le transfert de la responsabilité de la dette à un autre niveau d'administration ou par la prolongation des garanties implicites des organismes publics ou quasi budgétaires²⁸.

Les autorités territoriales peuvent posséder ou contrôler des entreprises et des institutions financières locales. Il se peut alors que la règle s'applique efficacement au budget officiel, mais qu'elle ne permette guère d'arrêter l'accumulation d'exigibilités éventuelles dont les collectivités sont en fait les garantes²⁹. La progression de l'endet-

tement des entreprises publiques espagnoles montre comment la fraude à de strictes obligations d'équilibre budgétaire peut se manifester, au moins temporairement.

Faire face aux arbitrages et aux effets secondaires

Lorsque l'on est confronté à différents objectifs, voire à des arbitrages, comme indiqué plus haut et résumé au tableau 8, a réponse consiste habituellement à adopter de multiples règles. D'ailleurs, sur les réponses au questionnaire, le nombre médian de règles budgétaires applicables aux collectivités territoriales est de trois³⁰. Cependant, des mesures d'accompagnement permettent d'atténuer la rigueur des effets lorsqu'ils sont les plus visibles :

- Face aux arbitrages et aux effets secondaires, il faut concevoir les règles en tenant compte du principal facteur de dérive des dépenses. En particulier,

Tableau 8. **Effets des règles**

	Effets sur :			
	La taille du secteur public	L'efficience de la répartition des ressources	Les déficits et la viabilité de la dette	La procyclicité
Obligations d'équilibre budgétaire	Un « effet de cliquet » entraîne des pertes d'efficience globale	Neutres si elles visent l'ensemble des dépenses Sinon, elles peuvent entraîner des pertes	Des règles plus strictes sont plus efficaces contre l'apparition d'un déficit et permettent d'assurer la viabilité de la dette à long terme	Elles encouragent une politique budgétaire procyclique
Limitation des emprunts	Elle peut servir d'obligation d'équilibre budgétaire	Si elle est partielle, elle peut déformer la structure des dépenses et entraîner des pertes d'efficience	Elle permet de réduire la tendance au déficit et de s'assurer que l'endettement reste maîtrisable	Elle encourage une politique budgétaire procyclique
Limitation de la fiscalité	Elle peut contribuer à restreindre la taille des administrations publiques Plus elle est générale, plus elle est efficace		Elle peut entraîner un déficit si les dépenses ne sont pas maîtrisées	Procyclique si elle est axée sur les recettes
Limitation des dépenses	Elle peut contribuer à restreindre la taille des administrations publiques Plus elle est générale, plus elle est efficace	Neutre si sa portée est large Elle entraîne des pertes d'efficience si elle est partielle ou n'établit pas d'ordre de priorité		Elle peut contribuer à lisser les dépenses mais, liée au revenu, elle peut devenir procyclique

un effet de cliquet induit par une limitation des emprunts peut appeler un plafonnement des taux d'imposition. L'association de règles sur le déficit et les impôts est d'ailleurs plus courante que l'association de règles sur le déficit et les dépenses.

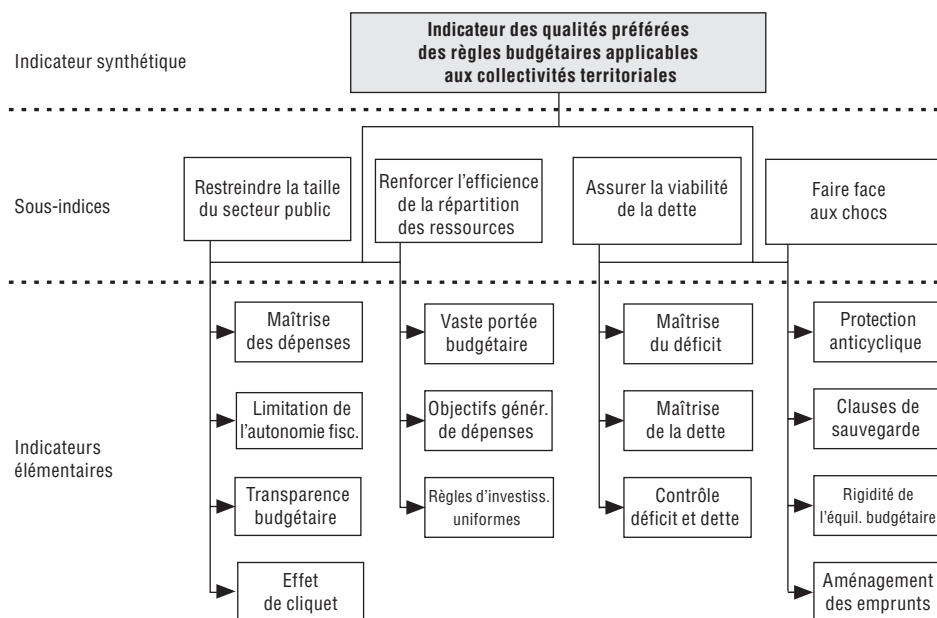
- Lorsque la dérive des dépenses résulte de la myopie d'un comportement politiquement dépensier, une limitation des dépenses peut être plus indiquée pour freiner la croissance du secteur public. Cependant, la difficulté réside dans la définition de la portée de la règle sur les dépenses. On peut prévenir les distorsions qu'entraîne une portée partielle en s'assurant que l'ensemble du budget est soumis à la limitation, mais il est alors essentiel de prévoir une planification des dépenses à long terme pour empêcher un biais contre les postes de dépenses flexibles à court terme (notamment les dépenses d'investissement).
- Lorsque les variations cycliques des recettes sont importantes, trois options sont possibles. Premièrement, des budgets pluriannuels permettent une certaine flexibilité sur la durée du cycle, ce qui peut présenter l'avantage que les stabilisateurs automatiques jouent plus efficacement, même si c'est au prix d'une moindre transparence³¹. Deuxièmement, la limitation des dépenses peut être conçue de telle manière que les dépenses cycliques (essentiellement les transferts liés au chômage) soient exclues du champ d'application de la règle. Troisièmement, lier les transferts à la conjoncture (ou aux prévisions dans le cas du Danemark) peut aider à protéger les collectivités territoriales de cette pression³².

CLASSER LES RÈGLES BUDGÉTAIRES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les réponses au questionnaire de l'OCDE ont servi à construire des indicateurs pour évaluer comment les règles budgétaires d'un pays peuvent contribuer à restreindre la taille du secteur public tout en préservant son efficacité et en assurant la viabilité des finances publiques. Les réponses détaillées au questionnaire sont agrégées dans des indicateurs élémentaires à la fois pour les règles assorties d'objectifs et les procédures. Ces indicateurs sont ramenés à une échelle qui va de 0 à 10, la note traduisant la valeur du résultat (la codification est exposée en détail dans Sutherland, Price et Joumard, 2005). Les indicateurs élémentaires servent alors à construire des sous-indices de la qualité des règles budgétaires au regard de divers objectifs de politique budgétaire, ainsi qu'un indicateur synthétique global des règles budgétaires applicables aux collectivités territoriales (graphique 2).

Qu'il s'agisse de construire un sous-indice ou l'indicateur synthétique global, il faut évaluer l'importance relative attribuée aux différentes qualités des règles

Graphique 2. Composition hiérarchisée de l'indicateur des règles budgétaires



qui, on l'a vu, peuvent varier à la fois d'un pays à l'autre, selon le contexte institutionnel, et avec le temps. Pour faciliter l'attribution d'un poids relatif aux différents aspects des règles budgétaires dans des cadres budgétaires et institutionnels très divers, la méthode adoptée ici consiste à utiliser une pondération aléatoire (encadré 2). Celle-ci ne suppose aucune connaissance précise de la synergie des qualités des règles dans un contexte donné, mais elle permet de définir une fourchette de variation des valeurs que peuvent prendre les sous-indices ou l'indicateur synthétique global lorsque différents poids sont donnés aux indicateurs élémentaires.

Le premier sous-indice mesure la modération de la croissance du secteur public qu'imposent les règles budgétaires (graphique 3). L'indice se compose de quatre indicateurs élémentaires. Les deux premiers indicateurs portent sur la présence d'une limitation des dépenses et de la fiscalité. En ce qui concerne la limitation des dépenses, les règles budgétaires sont mieux notées lorsqu'elles s'appliquent à une grande partie du budget et sont difficiles à modifier. La difficulté de changer les règles est évaluée au fait qu'elles s'imposent ou non et qu'elles sont contraignantes ou non. La limitation de la fiscalité est une mesure de l'autonomie d'une collectivité territoriale en matière de recettes fiscales³³. Le troisième indicateur élémentaire mesure l'influence que les procédures peuvent

Encadré 2. La technique de la pondération aléatoire

Partant d'indicateurs élémentaires, cette technique utilise 10 000 bases de pondération aléatoires pour calculer 10 000 observations pour chaque sous-indice, ainsi que l'indicateur synthétique global pour chaque collectivité territoriale¹. Les coefficients de pondération aléatoires sont tirés d'une distribution uniforme comprise entre zéro et un, puis réduits pour que leur somme soit égale à l'unité. Cela revient à faire l'hypothèse d'une incertitude complète sur la valeur qu'il faudrait attribuer à chacun des coefficients de pondération servant à l'élaboration des sous-indices et de l'indicateur synthétique global. Aussi la distribution des indicateurs qui en résulte pour chaque collectivité territoriale reflète-t-elle leur fourchette de variation en l'absence d'information *a priori* sur la valeur qu'il conviendrait de donner à chacun des coefficients de pondération². Les intervalles de confiance et la probabilité que tel pays se classe à tel rang sont calculés à partir de ces distributions.

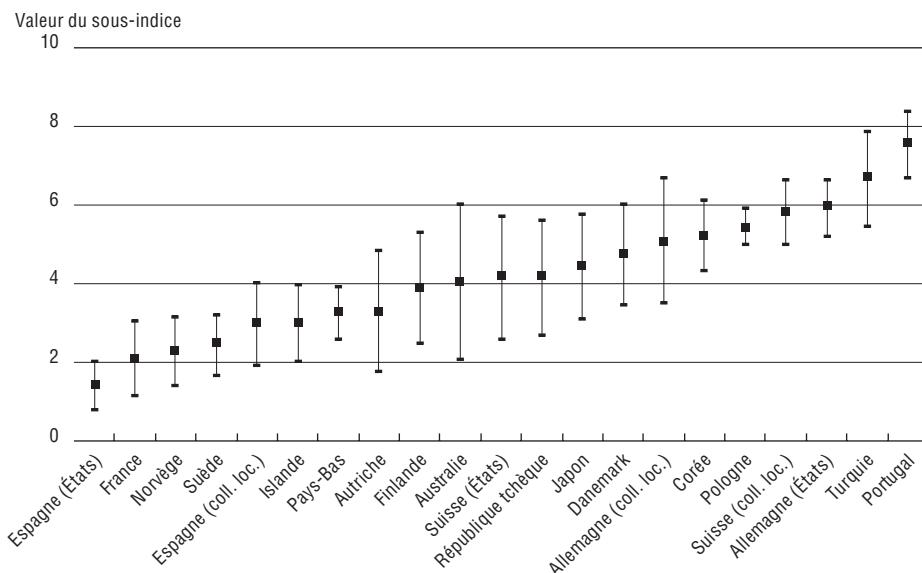
Les intervalles de confiance sont centrés sur la moyenne des 10 000 valeurs des indicateurs dans chaque pays. Comme les coefficients de pondération sont tirés d'une distribution uniforme comprise entre zéro et un, la valeur moyenne des indicateurs est, à l'infini, celle que l'on obtiendrait s'ils résultaient d'une équi-pondération des indicateurs élémentaires.

1. La sensibilité des indicateurs à la variation des coefficients de pondération arbitraires servant à l'élaboration des indicateurs élémentaires n'a pas été testée.
2. N.B. : cela n'est pas équivalent à l'absence d'information *a priori* sur la base de pondération qu'il faudrait adopter étant donné que la somme de deux ou plusieurs distributions uniformes n'est pas uniforme.

exercer sur la limitation de la fiscalité et des dépenses. à cet égard, la rigueur des obligations de transparence des comptes, le contrôle externe et les sanctions qu'encourent les contrevenants devraient permettre d'imposer une discipline aux collectivités territoriales. Le dernier indicateur élémentaire évalue le risque d'effets de cliquet qui entraîne une augmentation des impôts et des dépenses. La règle passe pour exercer un effet de cliquet plus fort lorsqu'elle est contraignante et lorsque l'objectif budgétaire vise les résultats nets d'exécution sans possibilité de report. L'existence de clauses de sauvegarde ou de mécanismes qui visent expressément à répondre aux tensions cycliques atténuera les effets de cliquet.

Les notes nationales pour le sous-indice qui mesure la modération de la taille du secteur public accusent une forte variance qui s'explique notamment par les indicateurs élémentaires relatifs à la limitation des dépenses et à l'autonomie fiscale. En particulier, peu de pays mentionnent la limitation des dépenses dans l'ensemble de leurs règles budgétaires, et ceux qui le font sont ceux dont l'autonomie

Graphique 3. Restreindre la taille du secteur public



Note : Le graphique indique la moyenne et la fourchette dans laquelle se situent 90 % des 10 000 sous-indices à pondération aléatoire.

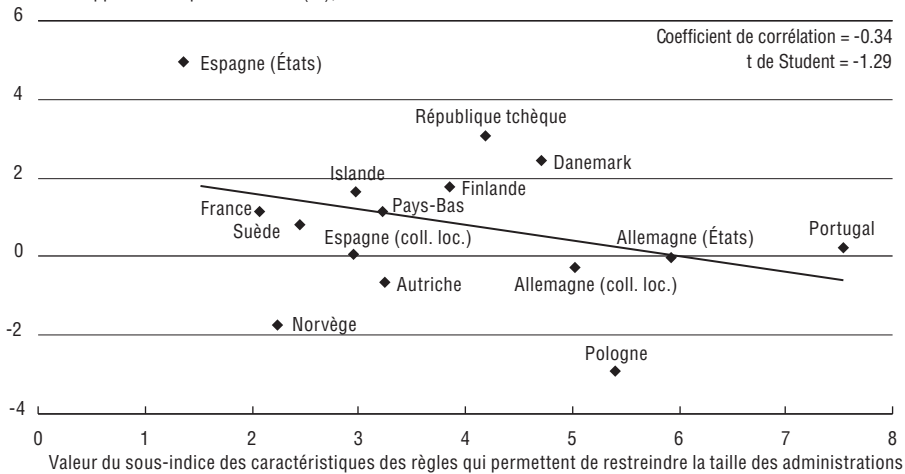
Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des réponses au questionnaire du Réseau.

fiscale est généralement faible (Allemagne (collectivités locales et États), Portugal et Turquie). Les collectivités territoriales soumises à une limitation des dépenses, dont l'autonomie fiscale est généralement limitée, sont aussi dotées en général de cadres relativement robustes de contrôle et de publicité financière, ce qui, on l'a vu, est une condition essentielle pour empêcher les collectivités territoriales de répondre aux règles par le moyen de manipulations budgétaires. La forte corrélation entre les divers aspects des règles budgétaires qui restreignent la taille des administrations explique en partie la faible variation du sous-indice à pondération aléatoire, 90% des observations produites pour chaque pays restant étroitement groupées. Dans le cas du Danemark (et, dans une moindre mesure, des collectivités espagnoles), le risque d'un effet de cliquet induit ou aggravé par l'action menée tire vers le bas la valeur du sous-indice.

Dans l'ensemble, le sous-indice est corrélé négativement, quoique faiblement, avec la croissance des dépenses des collectivités territoriales (graphique 4). La corrélation peut être obscurcie par le fait que la rigueur des règles budgétaires est parfois une réponse endogène à la croissance des dépenses observée antérieurement. Le redéploiement des compétences en matière de dépenses vers les collectivités territoriales peut voiler encore la relation.

Graphique 4. Caractéristiques des règles et limitation des dépenses

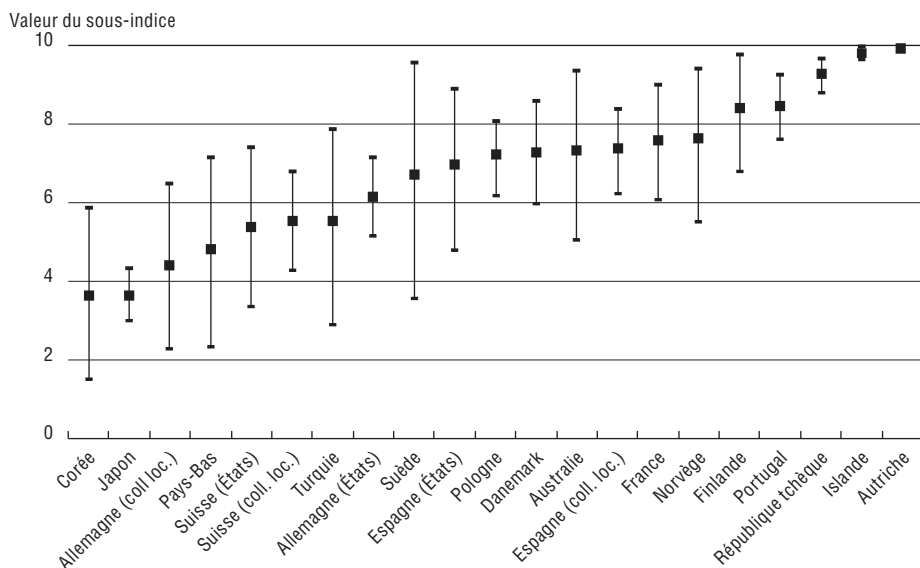
Évolution du rapport des dépenses au PIB (%), 2000-2004



Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des réponses au questionnaire du Réseau.

Le deuxième sous-indice mesure les effets que les règles peuvent exercer du point de vue de l'efficacité de la répartition des dépenses. Comme l'indique le corps du texte, aucune règle visant les dépenses n'est exempte de problèmes en la matière. Toutefois, de ce point de vue particulier, on considère que si les règles n'ont qu'une portée partielle, il devrait en résulter une incitation à favoriser les dépenses budgétaires qui sortent du champ d'application des règles ou bénéficient d'un régime moins restrictif. Ainsi, les obligations d'équilibre budgétaire, la limitation des dépenses et les restrictions budgétaires sont notées selon qu'elles imposent ou non des conditions partielles aux résultats budgétaires. De plus, les conséquences pour l'efficacité de la répartition des dépenses peuvent être plus marquées avec un objectif budgétaire annuel contraignant, sans possibilité de report face à une obligation d'équilibre budgétaire et s'il s'accompagne d'un plafond de dépenses. Pour ce qui est de la limitation des emprunts, les risques de distorsions des dépenses peuvent être évalués à l'aide des critères suivants : la disparité des conditions d'accès au marché du crédit selon que les emprunts financent des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'investissement; les restrictions sur le type d'emprunt qui peut être lancé (on suppose que l'obligation d'obtenir un accord préalable risque d'entraîner des distorsions); l'application de limites quantitatives et leur caractère contraignant. Pour ce sous-indice, les pays sont mieux classés s'ils indiquent qu'aucune règle n'établit de distinction entre les composantes budgétaires (graphique 5).

Graphique 5. Renforcer l'efficacité de la répartition des dépenses



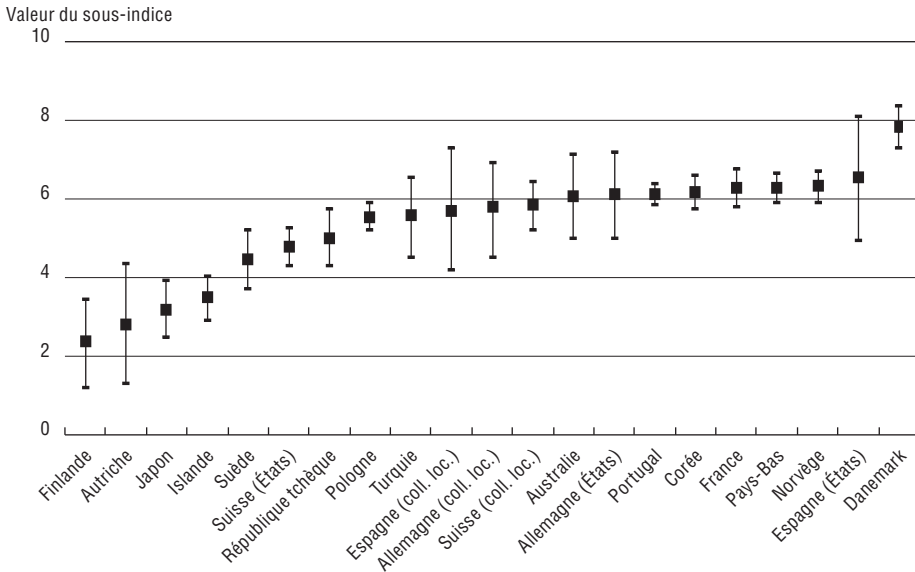
Note : Le graphique indique la moyenne et la fourchette dans laquelle se situent 90 % des 10 000 sous-indices à pondération aléatoire.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des réponses au questionnaire du Réseau.

Les valeurs du sous-indice d'efficacité de la répartition des dépenses sont très dispersées. Les règles budgétaires sont d'application générale et uniforme aux collectivités territoriales dans certains pays (par exemple en Autriche, dans la République tchèque et en Islande), tandis que d'autres pays imposent des restrictions différenciées selon le type d'emprunt et les composantes des dépenses (par exemple en Corée). Dans les cas intermédiaires, modifier la pondération des indicateurs élémentaires peut conduire à d'importantes variations de la valeur du sous-indice, notamment en Suède. Cela tient à l'association de normes strictes et souples appliquées aux différentes règles budgétaires assorties d'objectifs.

Le troisième sous-indice (graphique 6) mesure la puissance de la limitation des emprunts et des obligations d'équilibre budgétaire pour assurer la viabilité de la dette à long terme. Pour cet aspect de la politique budgétaire, l'obligation d'équilibre budgétaire est jugée plus forte si elle est contraignante et s'applique à l'ensemble du budget. Les clauses de sauvegarde et la possibilité de recevoir des concours financiers spéciaux en phase descendante du cycle de l'activité sont considérées comme un affaiblissement de la règle, tandis que la capacité de réduire les dépenses obligatoires passe pour aider à la réalisation des objectifs d'équilibre budgétaire. La limitation des emprunts est plus contraignante lorsque

Graphique 6. Assurer la viabilité de la dette à long terme



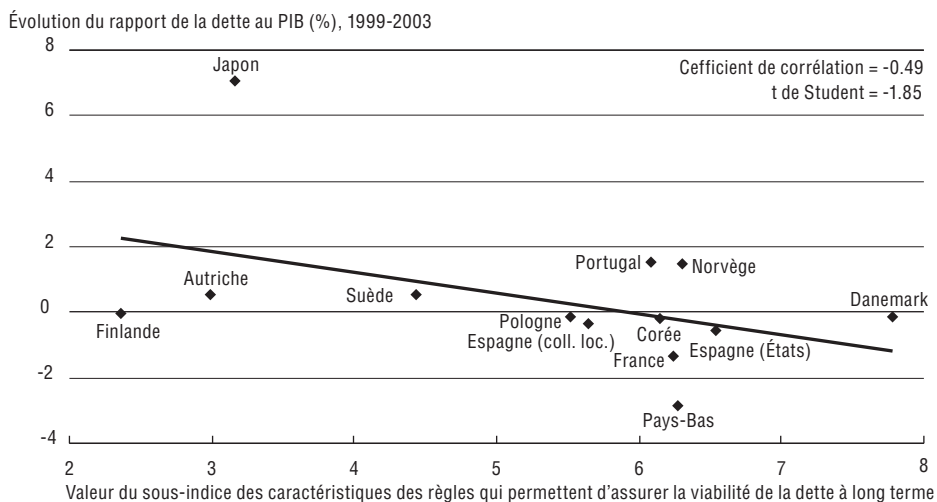
Note : Le graphique indique la moyenne et la fourchette dans laquelle se situent 90% des 10 000 sous-indices à pondération aléatoire.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des réponses au questionnaire du Réseau.

l'accès à l'emprunt est plus restrictif et lorsque les emprunts sont soumis à des limites quantitatives. Les clauses de sauvegarde et les relations non réglementées avec des entreprises que possèdent ou contrôlent les collectivités territoriales sont considérées comme un affaiblissement de la limitation des emprunts. Les procédures de contrôle, de publicité financière et de transparence sont renforcées par la présence de conditions préalables qui permettent aux marchés financiers de jouer pleinement leur rôle dans le suivi de la politique budgétaire.

Pour ce qui est du sous-indice concernant l'objectif de viabilité de la dette à long terme, les indicateurs élémentaires sont en général étroitement corrélés dans la plupart des pays. Les collectivités territoriales sur lesquelles pèsent de strictes obligations d'équilibre budgétaire doivent donc aussi, selon toute probabilité, être confrontées à un contrôle rigoureux de leur endettement et, le plus souvent, à des mécanismes de compte plus exigeants. Le contrôle du déficit et de l'endettement revêt à cet égard une importance d'autant plus grande qu'il permet d'éviter que le respect des règles budgétaires assorties d'objectifs ne tienne qu'à des manipulations budgétaires. D'après les réponses au questionnaire, les obligations de transparence comptable et les cadres de contrôle et de publicité financière varient sensiblement, allant des prescriptions rigoureuses du Danemark et

Graphique 7. Caractéristiques de la règle et dynamique de l'endettement

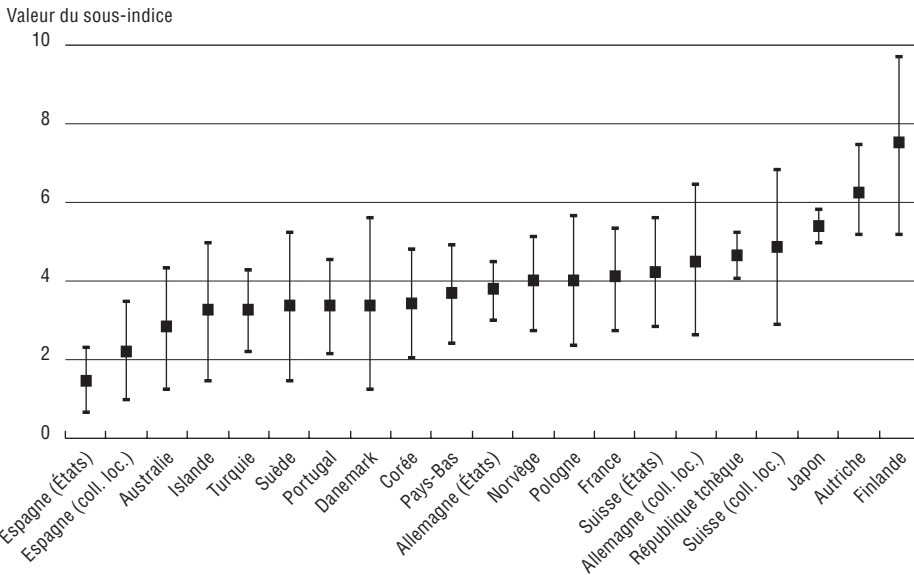


Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des réponses au questionnaire du Réseau.

du Portugal aux demandes de transparence apparemment modérées qui s'imposent aux collectivités territoriales au Japon, en Espagne, en Allemagne (coll. loc.), en Autriche et en Turquie. Le sous-indice fait apparaître une corrélation négative mais faible avec la dynamique de l'endettement (graphique 7).

Le dernier sous-indice (graphique 8) mesure les effets des diverses règles en vigueur sur l'aptitude des responsables de l'action publique à faire face aux chocs et aux tensions budgétaires engendrées par le cycle. Cet indice tient compte en particulier des mécanismes explicites qui permettent d'assouplir la mise en œuvre des règles. Le premier indicateur élémentaire porte sur l'existence d'un moyen d'action conjoncturelle, l'idée étant que les systèmes de transfert qui amortissent les fluctuations cycliques des recettes sont probablement plus efficaces que les fonds de réserve dans lesquels peuvent puiser les collectivités territoriales. Le deuxième indicateur élémentaire mesure la présence de clauses de sauvegarde, dont la pondération est plus forte si la règle budgétaire assortie d'objectifs est plus stricte. Les troisième et quatrième indicateurs élémentaires mesurent les effets des obligations d'équilibre budgétaire et de la limitation des emprunts. Dans le cas des obligations d'équilibre budgétaire, des objectifs contraignants sur les résultats de courtes périodes budgétaires devraient, toutes choses égales par ailleurs, induire une politique plus procyclique et rendre les chocs non cycliques plus violents. Des restrictions d'accès à l'emprunt devraient, elles aussi, aggraver la procyclicité de la politique et limiter aussi un moyen d'action possible face aux chocs non cycliques.

Graphique 8. Faire face aux chocs



Note : Le graphique indique la moyenne et la fourchette dans laquelle se situent 90 % des 10 000 sous-indices à pondération aléatoire.

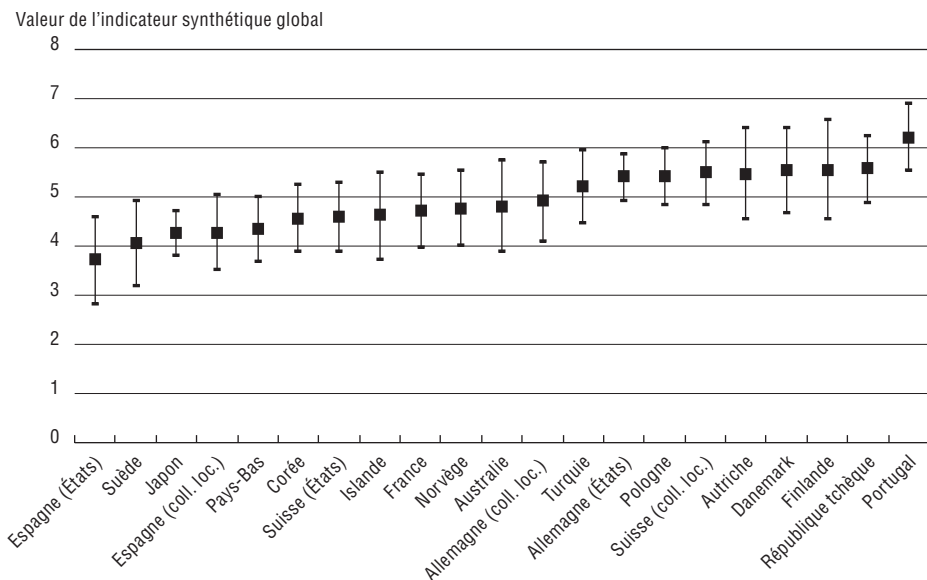
Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des réponses au questionnaire du Réseau.

Les valeurs prises par le sous-indice de la réponse aux chocs sont, dans une certaine mesure, fonction inverse de l'efficacité des règles budgétaires dans la réalisation d'autres objectifs budgétaires. Les collectivités territoriales soumises à des contraintes relativement faibles concernant les emprunts et l'équilibre budgétaire sont, toutes choses égales par ailleurs, mieux armées face aux chocs, qu'ils soient cycliques ou non. À l'exception de l'Australie, de l'Islande, de la Pologne et de la Suisse, ces collectivités territoriales bénéficient aussi de mécanismes spéciaux pour faire face aux tensions cycliques. Cependant, toutes les collectivités territoriales dotées des moyens de traiter les tensions cycliques ne bénéficient pas simultanément des moyens de faire face aux chocs non cycliques, comme par exemple les autorités locales au Danemark et en Allemagne.

Vers un indicateur synthétique

L'indicateur synthétique global, qui mesure les propriétés d'un ensemble de règles budgétaires dans toutes les dimensions de la politique budgétaire, s'obtient directement en calculant la moyenne des indicateurs élémentaires avec pondération aléatoire (graphique 9). La fourchette des valeurs moyennes sur l'ensemble des pays est très étroite, en partie du fait de la corrélation négative

Graphique 9. Indicateur synthétique global



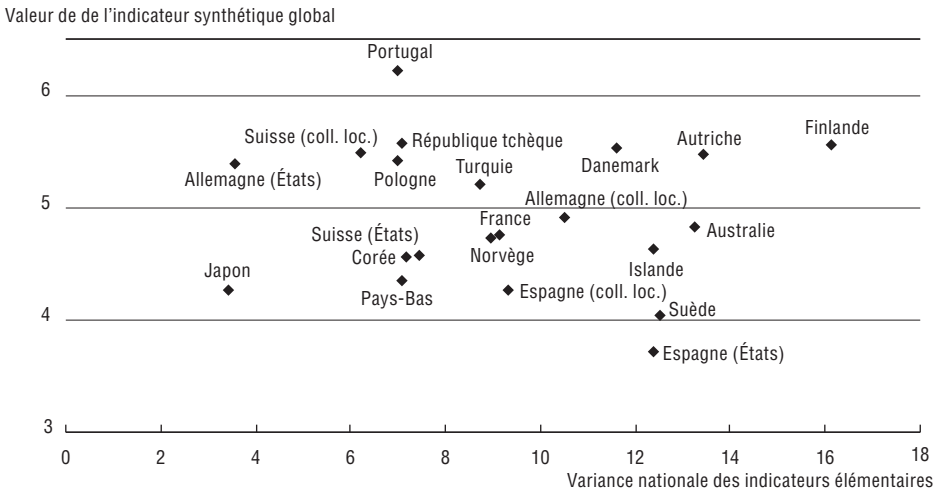
Note : Le graphique indique la moyenne et la fourchette dans laquelle se situent 90 % des 10 000 indicateurs synthétiques à pondération aléatoire.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des réponses au questionnaire du Réseau.

des indicateurs élémentaires, notamment des effets opposés que les règles budgétaires assorties d'objectifs peuvent avoir sur les différents sous-indices en raison des arbitrages nécessaires³⁴. En conséquence, sur l'ensemble des collectivités territoriales, seules les valeurs extrêmes de l'indicateur peuvent être considérées comme significativement différentes.

Dans une certaine mesure, les intervalles de confiance des valeurs prises par les indices donnent une idée de la cohérence des règles budgétaires mais, pour l'étudier plus explicitement, le graphique 10 fait le lien entre la variance des indicateurs élémentaires et les valeurs de l'indicateur synthétique. Un ensemble cohérent de règles budgétaires présente une variance relativement faible, mais les pays dans ce cas sont minoritaires. En général, le graphique fait apparaître une forte dispersion sur les différents objectifs des autorités publiques, ce qui tient à ce qu'ils ne sont pas poursuivis avec la même détermination. Dans certains cas, l'ampleur de la variance tient à des problèmes nationaux et, à cet égard, un indicateur synthétique établi sur la base d'une pondération simplifiée et normalisée de caractéristiques désirables ne peut pas être retenu comme indication cardinale de l'application des règles dans un pays donné. C'est encore moins une mesure d'un écart par rapport à un optimum. Toutefois, l'ampleur de la variance

Graphique 10. L'indicateur synthétique global et la variance de ses composants



Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE à partir des réponses au questionnaire du Réseau.

permet aussi de déceler un risque de faiblesse, l'ensemble des règles budgétaires ne permettant pas de résoudre les autres problèmes qui se posent aux responsables de la politique budgétaire.

CONCLUSION

Les autorités publiques ont souvent adopté ou renforcé des règles budgétaires au niveau territorial pour neutraliser ou prévenir des augmentations intenable de la dette ou des dépenses publiques. La mise en œuvre ou la réforme des règles budgétaires visent même le plus souvent à préserver les objectifs macroéconomiques (tout particulièrement la maîtrise de la dimension du secteur public, et donc la pression fiscale, la viabilité de la dette à long terme et la stabilité à court terme) tout en mobilisant les gains d'efficacité dans la répartition des ressources que peut apporter la décentralisation. Or, on ne peut définir aucune règle ou ensemble de règles « idéales », non seulement parce que les contextes institutionnels et constitutionnels diffèrent d'un pays à l'autre, mais aussi parce que les fonctions collectives varient. En d'autres termes, la conception des règles budgétaires dépend beaucoup dans la pratique de la priorité que les autorités donnent aux différents objectifs macroéconomiques (par exemple, la viabilité de la dette et la stabilisation à court terme), ainsi qu'à d'autres objectifs, par exemple la péréquation des recettes (par les transferts entre collectivités publiques), le type des bases d'imposition accordées aux collectivités territoriales et l'accent

mis sur la normalisation des services. L'opposition des objectifs peut gêner la conception d'un ensemble cohérent de règles.

La règle budgétaire la plus commune est l'obligation d'équilibre budgétaire, qui vise essentiellement les résultats d'un budget annuel. La plupart des collectivités territoriales sont aussi soumises à une limitation des emprunts. Un certain nombre de pays sont passés d'une microgestion par accord préalable, cas par cas, à des objectifs globaux et chiffrés. Les emprunts sont rarement garantis formellement par des autorités de niveau supérieur, mais des garanties implicites peuvent être plus courantes.

Peu de pays appliquent les règles budgétaires directement aux dépenses des collectivités territoriales. Du fait de la nature des charges budgétaires attribuées aux collectivités territoriales, il est difficile de maîtriser directement leurs dépenses par des mesures qui reposent sur des règles. Du fait que les dépenses locales ont souvent trait à des programmes obligatoires, politiquement sensibles, il est difficile de leur appliquer des règles générales assorties d'objectifs sans planification prospective précise. D'un autre côté, des règles applicables au niveau des programmes, conçues pour suivre et normaliser les prestations à l'échelon local peuvent entraîner les autorités de niveau supérieur dans la microgestion, qui risque de s'opposer à l'objectif d'autonomie locale que les règles sont censées servir. Plutôt que la réglementation des dépenses, de nombreux pays encadrent simultanément l'équilibre budgétaire ou les emprunts des collectivités territoriales et leur autonomie fiscale. Cette association doit, en principe, restreindre les dépenses des collectivités territoriales tout en préservant une certaine autonomie locale dans l'affectation des ressources. Cependant, les dépenses locales ne sont pas toujours assez maîtrisables pour empêcher des infractions *ex post* à la réglementation de la fiscalité et des emprunts, ni des distorsions de la structure des dépenses.

L'expérience montre qu'il faut des *mécanismes d'application efficaces* pour s'assurer que les règles budgétaires assorties d'objectifs sont mises en œuvre. Cependant, l'information sur les performances budgétaires territoriales et leur suivi ou leur vérification sont souvent insuffisants et les sanctions ne sont pas toujours crédibles ni efficaces. Des efforts de transparence sur la politique budgétaire peuvent contribuer à assurer le respect des règles assorties d'objectifs et réduire la tentation de s'y conformer par des manipulations budgétaires. Ces efforts de transparence peuvent aussi aider les habitants à faire jouer la responsabilité des collectivités territoriales.

Pour ce qui est des *pouvoirs fiscaux*, dans la plupart des pays de l'OCDE, les autorités centrales imposent des limites aux taux d'imposition et aux allègements fiscaux que peuvent instituer les collectivités territoriales, mais la plupart de ces collectivités jouissent d'une certaine autonomie fiscale. Des facteurs institutionnels et économiques influent sur la nécessité de limiter la fiscalité. Cette limita-

tion semble d'autant moins nécessaire que l'incidence de la fiscalité sur la population locale est plus transparente, lorsque les bases d'imposition sont moins mobiles, et que la concurrence fiscale est plus forte, lorsque les bases sont mobiles. Plus généralement, la démocratie locale atténue la nécessité des règles sur la fiscalité, mais des règles peuvent alors s'avérer nécessaires pour contenir toute tendance des collectivités territoriales à procéder à des augmentations compensatoires des emprunts ou pour neutraliser les effets de débordement. Une répartition des recettes qui expose les budgets territoriaux à des fluctuations cycliques peut nécessiter des règles budgétaires pour amortir des réponses procycliques de la politique budgétaire et se prémunir ainsi contre le risque d'effets de cliquet.

La portée du regard des marchés financiers est un facteur à considérer qui influe, lui aussi, sur le choix des règles. Plusieurs pays ont choisi de renforcer le rôle des marchés financiers pour discipliner le comportement budgétaire des collectivités territoriales. Cependant, les conditions générales ne sont pas toujours réunies pour que les marchés financiers jouent ce rôle efficacement (par exemple, les informations sur les comptes financiers manquent de cohérence ou ne sont que partielles, des garanties implicites existent). Les collectivités territoriales ont souvent adopté des règles budgétaires propres pour renforcer leur crédit aux yeux des prêteurs. Les règles d'équilibre budgétaire et la limitation des dépenses font plus pour leur crédit que la limitation des recettes fiscales.

En appliquant les règles budgétaires, il faut gérer *les arbitrages et les effets secondaires* avec soin. Dans la pratique, pour atteindre plusieurs objectifs en même temps, les collectivités territoriales devront souvent mettre en œuvre plusieurs règles budgétaires, parfois pour atténuer par un autre objectif le risque d'effets secondaires négatifs que comporte une règle budgétaire axée sur certains objectifs. Les règles peuvent être conçues pour empêcher certains effets secondaires indésirables, mais des arbitrages sont inévitables. Pour faire face à une évolution cyclique ou éviter de défavoriser l'investissement, la règle ne porte souvent que sur le budget de fonctionnement et permet certains reports, tandis que l'horizon temporel a été allongé dans un certain nombre de pays. Toutefois, distinguer les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement reste difficile.

L'analyse qui précède montre que les *indicateurs synthétiques* peuvent s'avérer utiles à l'analyse en ce qu'ils peuvent aider à mettre en évidence à la fois des ensembles de règles budgétaires qui présentent des caractéristiques généralement favorables et les types d'arbitrages et d'effets secondaires qu'elles entraînent. Toutefois, un indicateur synthétique établi sur la base d'une pondération simplifiée et normalisée de caractéristiques désirables ne saurait être retenu comme mesure d'un écart à quelque application optimale des règles.

Notes

1. Pour un exposé complet, voir Sutherland, Price et Joumard (2005).
2. Eichengreen et von Hagen (1996), et Rodden (2002) font valoir qu'un fort déséquilibre budgétaire vertical, ou « impasse budgétaire » (les dépenses obligatoires des collectivités territoriales dépassent leurs recettes propres), peut imposer des règles budgétaires plus rigoureuses, voire des interdictions.
3. On trouvera les résultats de l'enquête de l'OCDE et de la Banque mondiale sur les pratiques et les procédures budgétaires à l'adresse <http://ocde.dyndns.org>. Des données détaillées sur l'autonomie fiscale des collectivités territoriales de nombreux pays de l'OCDE figurent dans le document OCDE (1999).
4. Bayoumi et Eichengreen (1995); Bohn et Inman (1996); Poterba (1994); et Sørensen *et al.* (2001).
5. Tellier et Imbeau (2004); Alesina *et al.* (1996).
6. Viser un endettement optimal peut être approprié, mais en donner une définition opératoire est difficile dans la pratique, en particulier lorsqu'il est tenu compte des dettes éventuelles, rarement établies. Le degré optimal de financement par emprunt dépend aussi du taux d'amortissement, les équipements d'infrastructure à long terme (dont la durée d'amortissement est plus longue) justifiant un plus large recours au financement par emprunt. Limiter le rapport de la dette au PIB présente l'avantage de mettre l'accent sur les conséquences fiscales des emprunts, ou le risque de défaillance, mais les cibles de flux, par exemple les excédents ou la limitation du coût du service de la dette, peuvent s'avérer plus faciles à mettre en œuvre à court terme dans le cadre de la politique budgétaire.
7. Eichengreen et von Hagen (1996); Poterba et Rueben (2001).
8. Mullins et Wallin (2004).
9. Bails et Tieslau (2000); Stansel (1994).
10. Bayoumi et Eichengreen (1995); Poterba (1994); Poterba et Rueben (2001).
11. Inman (1996).
12. Les problèmes de crédibilité que pose la possibilité de renégocier après coup conduisent à penser que les sanctions doivent être indépendantes des circonstances extérieures, surtout si la politique budgétaire de l'autorité territoriale laisse généralement à désirer (Beetsma et Debrun, 2005). Une obligation d'équilibre budgétaire imposée aux municipalités flamandes (en vigueur depuis 1945) a commencé d'exercer une influence marquée sur les comportements à partir de 1982, lorsque les autorités provinciales ont été habilitées à imposer des sanctions administratives (Ashworth, Geys et Heyndels, 2005).

13. C'est dans l'esprit de l'argument de « l'insubmersibilité ». Inman (2001) voit dans les politiques de redistribution efficaces un moyen d'éviter que les collectivités territoriales ne se lancent dans des politiques intenables pour essayer de s'assurer un renflouement. La tension créée par une position « pas de renflouement » qui menace le bien-être de certains segments de la population (par exemple, les capitales ou les régions défavorisées) pourrait être atténuée par des politiques de redistribution efficaces.
14. Les conditions d'adhésion à la zone euro ont rendu crédible l'abandon de tout espoir de renflouement, et les collectivités locales italiennes sont parvenues à réduire les dépenses de santé durant cette période. Après l'adoption de l'euro, la situation financière s'est à nouveau détériorée (OCDE 2002a et 2005b; Bordignon 2004).
15. Dans ce contexte, l'importance politique des indicateurs de performance peut faire naître des doutes sur la fiabilité des données. Laking (2002) relève le « jeu » auquel donne lieu la définition des indicateurs de performance et la déformation des statistiques de performances dans les pays qui passent aux systèmes axés sur les résultats.
16. Au Japon et en Norvège, l'autonomie des collectivités territoriales sur certains taux d'imposition n'a pas conduit à la concurrence fiscale du fait de la crainte que le régime des transferts ne puisse pénaliser les collectivités qui auraient réduit leurs taux d'imposition.
17. OCDE (2005c).
18. Les conséquences de diverses institutions budgétaires ont fait l'objet de nombreux travaux. Voir Besley et Case (2003); Hallerberg, Strauch et von Hagen (2004b).
19. L'expérience récente de politique budgétaire territoriale procyclique en Espagne, après l'adoption de règles d'équilibre budgétaire rigoureuses en 2001, a conduit en juin 2005 à des propositions tendant à modifier la loi de finances générale. Ces propositions visent notamment à subordonner les objectifs budgétaires aux prévisions de croissance, pour que ces objectifs soient assouplis lors des récessions.
20. Borge *et al.* (2001). En Norvège, les règles qui régissent l'emprunt ont fait de l'investissement public un amortisseur dans la politique budgétaire des collectivités locales, tandis que les observations recueillies dans les pays fédéraux tendent à montrer que la politique budgétaire est plus procyclique si des règles régissent l'emprunt (Rattsø, 2004).
21. La comparaison des États américains dotés d'un budget d'investissement distinct avec les autres États est instructive à cet égard. Les États dont les budgets d'investissement et de fonctionnement sont distincts présentent en général des dépenses d'investissement plus élevées (Poterba, 1995).
22. Du point de vue comptable et méthodologique, il est très difficile de déterminer quelles dépenses constituent l'investissement, ainsi que le taux d'amortissement du stock de capital public, ce qui est nécessaire lorsque la règle d'or porte sur l'investissement net. Même le concept plus simple d'investissement brut peut manquer de précision, ce qui nuit à la rigueur de la mise en œuvre, comme en Allemagne où les *Länder* ont été autorisés à emprunter sans restrictions notables (Wendorff, 2001).
23. Voir Downes et Figlio (1997), et Mullins (2004). Dans certaines circonstances, un effet de cliquet peut réduire les dépenses à un profil d'évolution inférieur à celui que pourrait justifier une récession économique (OCDE, 2005d).
24. Pour des données empiriques au niveau national, voir Koen et van den Noord (2005).
25. Mullins et Joyce (1996). Dans le cas de la France, une limitation des dépenses qui ne s'impose qu'aux autorités centrales a contribué à un transfert aux autorités locales de

compétences en matière de dépenses (OCDE, 2005c). En Suède, la limitation des dépenses a été respectée, encore qu'une réforme des allègements fiscaux en faveur de certaines catégories ait été réalisée au prix d'une détérioration de la situation budgétaire (OCDE, 2002b).

26. OCDE (2005a).
27. Sørensen *et al.*, (2001).
28. Selon von Hagen et Wolff (2004), des travaux empiriques antérieurs montrent que la limitation de l'endettement des États et municipalités des États-Unis a entraîné l'augmentation des émissions d'emprunts par les organismes publics qui n'y sont pas soumis, ou de plus fortes émissions d'emprunts par un autre niveau d'administration. Voir aussi von Hagen (1991) et Poterba (1994).
29. Von Hagen (2002).
30. Selon les réponses au questionnaire, sur vingt collectivités territoriales, toutes étaient soumises à des obligations d'équilibre budgétaire, dix-huit à une certaine forme de limitation des emprunts, dix-sept à une limitation de la fiscalité et dix à un plafond de dépenses.
31. Toutefois, cette stratégie comporte le risque que des progrès limités au début de la période visée par la règle puissent imposer de fortes mesures correctrices de la politique budgétaire dans les dernières années de la période. Les collectivités territoriales pourraient profiter de cette caractéristique et s'assurer que l'ajustement budgétaire requis est trop important pour être crédible.
32. Parmi les autres techniques de lissage cyclique, on citera les fonds de réserve et les clauses de sauvegarde. Les données recueillies sur les États-Unis conduisent à penser que les fonds de réserve peuvent contribuer au lissage de la politique budgétaire sur le cycle et qu'ils ont permis de faire des économies, surtout si leur montant n'est pas limité. Cependant, un équilibre est à trouver, car les fonds de réserve affaiblissent la discipline voulue sur la politique budgétaire et peuvent imposer l'immobilisation de sommes importantes par des collectivités soumises à de fortes fluctuations de recettes sur la durée du cycle. Les clauses de sauvegarde prédéfinies peuvent aussi permettre aux collectivités territoriales de faire face aux chocs. Toutefois, l'indulgence doit rester limitée, car ce type de clauses pourrait servir à rétablir une liberté d'action injustifiée.
33. L'indicateur utilisé est fonction de l'autonomie dont disposent les collectivités territoriales pour modifier les taux d'imposition et les allègements fiscaux. Cet indicateur ne tient pas compte du degré de contrainte que représentent pour les collectivités territoriales une éventuelle limitation explicite de la fiscalité et l'affectation de bases d'imposition impopulaires et difficiles à changer. En l'absence d'informations précises, pour tous les pays, qui permettraient de tenir compte de la portée de la limitation de la fiscalité, la mesure plus globale de l'autonomie fiscale utilisée ici devrait être plus robuste.
34. De ce fait, les poids relatifs aux règles assorties d'objectifs peuvent sortir de l'intervalle 0-1.

BIBLIOGRAPHIE

- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes, et E. Stein (1996), « Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America », *NBER Working Paper*, n° 5586.
- Ashworth, J., B. Geys, et B. Heyndels (2005), « Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities », *International Tax and Public Finance*, 12.
- Bails, D. et M. Tieslau (2000), « The Impact of Fiscal Constitutions on State and Local Expenditures », *Cato Journal*, 20.
- Bayoumi, T. et B. Eichengreen (1995), « Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization », *Études des services du Fonds monétaire international*, 42.
- Bayoumi, T., M. Goldstein, et G. Woglom (1995), « Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from the US States », *Journal of Money, Credit, and Banking*, 27.
- Beetsma, R. et X. Debrun (2005), « Implementing the Stability and Growth Pact: Enforcement and Procedural Flexibility », *Document de travail de la BCE*, n° 433.
- Besley, T. et A. Case (2003), « Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States », *Journal of Economic Perspectives*, XLI.
- Bohn, H. et R. Inman (1996), « *Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the US States* », *NBER Working Paper*, n° 5533.
- Bordignon, M. (2004), « Fiscal Decentralization: How to Achieve a Hard Budget Constraint », communication au séminaire *Fiscal Surveillance in EMU: New Issues and Challenges*, Bruxelles, novembre.
- Borge, L.-E., M. Dahlberg, et P. Tovmo (2001), « The Intertemporal Spending Behaviour of Local Governments: A Comparative Analysis of the Scandinavian Countries », *non publié*, Norwegian University of Science and Technology.
- Buiter, W. et C. Grafe (2003), « Reforming EMU's Fiscal Policy Rules: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union », in M. Buti, dir. de la publ., *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions and Coordination*, Cambridge University Press.
- Downes, T. et D. Figlio (1997), « School Finance Reforms, Tax Limits, and Student Performance: Do Reforms Level Up or Dumb Down? », *Institute for Research on Poverty Discussion Paper*, n° 1142-97.
- Eichengreen, B. et J. Von Hagen (1996) « Fiscal Policy and Monetary Union: Is There a Tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions? », *NBER Working Paper*, n° 5517.
- Hallerberg, M., R. Strauch, et J. Von Hagen (2004b), « The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in the European Union Countries », *Document de travail de la BCE*, n° 419.
- Inman, R. (2001), « Transfers and Bailouts : Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline », *Constitutional Political Economy*, 12.

- Inman, R. (1996), « Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for the EMU », *NBER Working Paper*, n° 5838.
- Joumard, I. et P. Kongsrud (2003), « Fiscal Relations across Government Levels » *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 375.
- Koen, V. et P. van Den Noord (2005), « Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417.
- Laking, R. (2002), « Agencies: their Benefits and Risks » *CCNM/GF/GOV/PUBG(2002)2 et OECD Journal on Budgeting: vol. 4, Issue 4*.
- Lemmen, J. (1999), « Managing Government Default Risk in Federal States », *non publié*, Financial Markets Group, LSE.
- Mullins, D. (2004), « Tax and Expenditure Limitations and the Fiscal Response of Local Governments: asymmetric intra-local fiscal effects », *Public Budgeting and Finance*, hiver.
- Mullins, D. et P. Joyce (1996), « Tax and expenditure Limitations and State and Local Fiscal Structure: an Empirical Assessment », *Public Budgeting and Finance*, printemps.
- Mullins, D. et B. Wallin (2004), « Tax and Expenditure Limitations: Introduction and Overview », *Public Budgeting and Finance*, hiver.
- OCDE (2005a), *Études économiques de l'OCDE : Espagne*, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, Paris.
- OCDE (2005c), *Études économiques de l'OCDE : France*, Paris.
- OCDE (2005d), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*, Paris.
- OCDE (2002a), *Études économiques de l'OCDE : Italie*, Paris.
- OCDE (2002b), *Études économiques de l'OCDE : Suède*, Paris.
- OCDE (1999), *Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales*, Paris.
- Poterba, J. (1995), « Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States », *National Tax Journal*, 48.
- Poterba, J. (1994), « State Responses to Fiscal Crises » *The Effects of Budgetary Institutions and Politics Journal of Political Economy*, 102.
- Poterba, J. et K. Rueben (2001), « Fiscal News, State Budget Rules, and Tax-Exempt Bond Yields », *Journal of Urban Economics*, 50.
- Rattsø, J. (2004), « Fiscal Adjustment Under Centralized Federalism: Empirical Evaluation of the Response to Budgetary Shocks », *FinanzArchiv*, 60.
- Rodden, J. (2002), « The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World », *American Journal of Political Science*, 46.
- Sørensen, B., L. Wu, et O. Yosha (2001), « Output Fluctuations and Fiscal Policy: US State and Local Governments 1978-1994 », *European Economic Review*, 45.
- Stansel, D. (1994), « Taming Leviathan: Are Tax and Expenditure Limits the Answer? », *Cato Policy Analysis*, n° 213.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 465.

- Tellier, G. et L. Imbeau (2004), « Budget Deficits and Surpluses in the Canadian Provinces: A Pooled Analysis » *Paper prepared for the annual conference of the European Public Choice Society*, Berlin.
- Von Hagen, J. (2002), « Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance », *The Economic and Social Review*, 33.
- Von Hagen, J. (1991), « A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints », *Journal of Public Economics*, 44.
- Von Hagen, J. et G. Wolff (2004), « What do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creating Accounting with Fiscal Rules in the EU », *Deutsche Bundesbank Discussion Paper*, n° 38/2004.
- Wendorff, K. (2001), « The Discussion on a National Stability Pact in Germany », *Fiscal Rules*, Banca d'Italia Research Department Public Finance Workshop.