

LES POUVOIRS BUDGÉTAIRES DES ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES : UNE AUTONOMIE EN TROMPE-L'ŒIL

Hansjörg Blöchliger et David King

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	178
Ratios mesurant le degré de décentralisation	178
Le pouvoir fiscal des administrations infranationales	181
Une taxinomie de l'autonomie fiscale	181
Le pouvoir fiscal en 2002	182
Évolution du pouvoir fiscal, 1995-2002	185
L'autonomie fiscale selon les catégories d'impôts	187
Le partage des recettes fiscales	189
Les subventions entre les différents niveaux d'administration	191
Donneurs et bénéficiaires des subventions	192
Taxinomie des subventions	196
Subventions par fonction des administrations publiques	200
L'autonomie budgétaire des administrations infranationales	202
Structure des ressources	202
Un ensemble d'indicateurs d'autonomie budgétaire	207
Quelques (non) corrélations entre indicateurs d'autonomie budgétaire	211
Résumé et perspectives pour l'analyse de l'action publique	212
Bibliographie	217

Les auteurs sont respectivement économiste principal au Département des affaires économiques et au Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, et Professeur d'économie publique à l'Université de Stirling, Écosse, Royaume-Uni. Ils remercient Jørgen Elmeskov, Christopher Heady, Isabelle Joumard, Joaquim Oliveira Martins et Hannes Suppanz pour leur précieux commentaires et suggestions, ainsi que Josette Rabesona pour son assistance statistique. Cet article reflète les vues des auteurs et non pas nécessairement celles de l'Organisation, ni des pays membres.

INTRODUCTION

Dans les pays de l'OCDE, les États infranationaux et les autres collectivités publiques territoriales ont accès à de multiples ressources budgétaires. Leur liberté d'en disposer varie beaucoup, tout comme le pouvoir de ces « administrations infranationales » (AI) de formuler leur budget et de définir les résultats qu'elles attendent de leur action, par exemple l'efficacité du secteur public, l'égal accès aux services publics ou l'orientation budgétaire à long terme. Il serait donc utile de disposer de données sur la structure des recettes des AI. Or, les indicateurs ont longtemps donné une image imprécise des modalités de financement des budgets territoriaux. L'indicateur le plus fréquemment utilisé est la part des AI dans le total des recettes fiscales, ce qui est une piètre mesure si l'on veut évaluer l'autonomie dont jouissent réellement les AI. Comme les finances publiques sont tributaires de la maîtrise des recettes budgétaires, il faut constituer un ensemble d'indicateurs affinés pour déterminer l'autonomie budgétaire.

Cet article livre des données avec interprétation sur les ressources budgétaires des AI dans la plupart des pays de l'OCDE. L'article s'organise comme suit : la première section donne une vue d'ensemble de la répartition des recettes et des dépenses à l'aide de l'indicateur « classique » de décentralisation. La deuxième section définit l'ensemble d'indicateurs d'autonomie des recettes fiscales infranationales. La troisième section définit l'ensemble d'indicateurs des subventions entre les différents niveaux d'administration et des différentes conditions dont elles sont assorties. La quatrième section fait le point de l'autonomie budgétaire des AI et analyse les relations qui unissent les divers indicateurs d'autonomie. La cinquième et dernière section résume les résultats obtenus et montre en quoi le nouvel ensemble de données peut aider à évaluer les effets du fédéralisme budgétaire sur les résultats de l'action publique.

RATIOS MESURANT LE DEGRÉ DE DÉCENTRALISATION

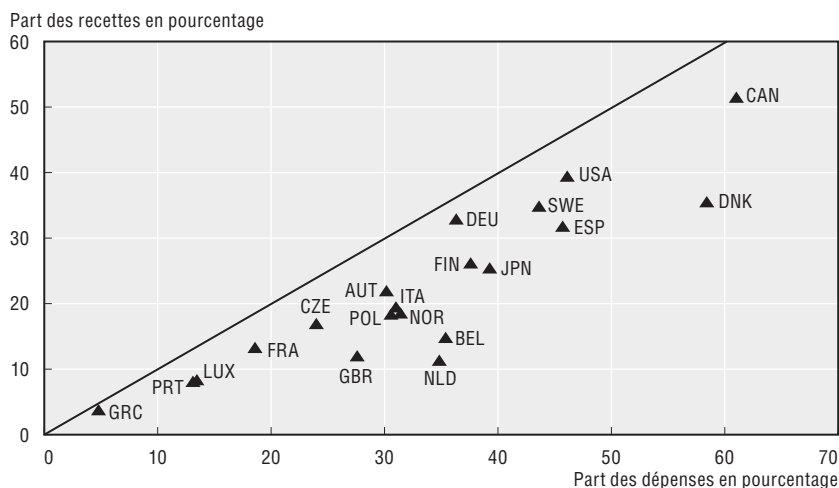
La mesure courante pour comparer et évaluer l'autonomie budgétaire des collectivités locales et régionales est la part des ressources et des charges qui leur sont attribuées. Les indicateurs des impôts et des dépenses des administrations infranationales (ou « ratios de décentralisation ») tirés des *Comptes nationaux* peuvent aider à évaluer la décentralisation budgétaire et son évolution avec le temps. Si ces indicateurs ne permettent guère de saisir la complexité des régimes budgétaires,

ils peuvent donner une première idée du pouvoir budgétaire dont jouissent les autorités régionales et locales. Les graphiques qui suivent montrent le degré actuel de décentralisation financière que mesurent les parts des AI dans le total des dépenses publiques et des recettes fiscales des pays de l'OCDE (graphique 1), ainsi que l'évolution de ces indicateurs ces dix dernières années (graphique 2).

Les grandes tendances que retracent ces graphiques peuvent se résumer comme suit :

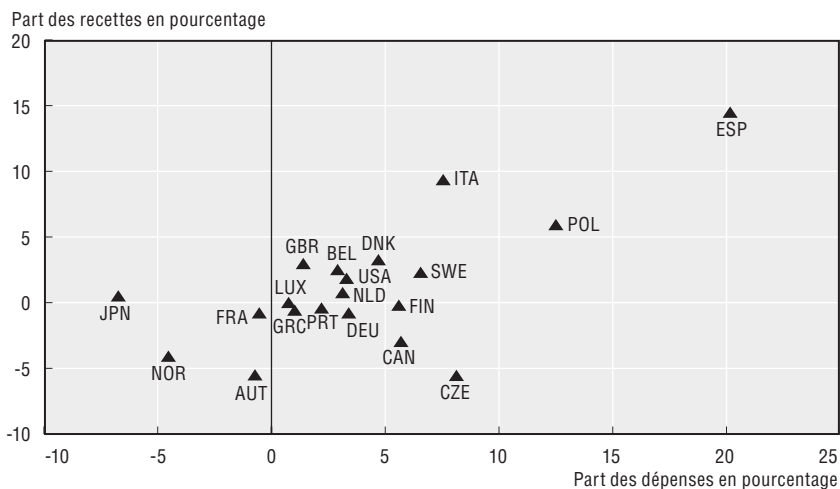
- Le degré de décentralisation varie considérablement selon les pays de l'OCDE. Tandis que la part infranationale des dépenses publiques totales varie de moins de 6 % à plus de 60 %, la part fiscale infranationale va de 3 à 50 %. Le régime constitutionnel d'un pays donné, qu'il soit fédéral ou unitaire, ne renseigne guère sur l'autonomie budgétaire réelle de ses AI. Les collectivités territoriales de certains pays unitaires contribuent plus aux dépenses publiques que les collectivités locales et régionales réunies dans certains pays fédéraux.
- La part fiscale infranationale et la part infranationale des dépenses ont divergé ces dix dernières années. Tandis que la part infranationale des dépenses a généralement augmenté, la part fiscale infranationale, à quelques notables exceptions près, est restée presque stable. L'augmentation de la

Graphique 1. **Ratios mesurant le degré de décentralisation des pays de l'OCDE**
Part des recettes et des dépenses des administrations publiques, 2004



Source : Comptes nationaux des pays de l'OCDE, 2005.

Graphique 2. **Ratios mesurant le degré de décentralisation, évolution**
Variations exprimées en points de pourcentage, 1995-2004



Source : Comptes nationaux des pays de l'OCDE, 2005.

part infranationale des dépenses résulte en partie des transferts de compétences aux AI, par exemple en matière de soins de santé ou d'enseignement non universitaire en Espagne, en Italie et au Mexique, ou de politique active du marché du travail au Canada. D'un autre côté, le pouvoir fiscal local a été réduit dans de nombreux pays, par exemple en France ou au Japon, où des impôts locaux ont été remplacés par des transferts entre les différents niveaux d'administration.

- Dans tous les pays, les dépenses des AI dépassent de loin leurs recettes fiscales, et ce « déficit budgétaire » s'est creusé ces dix dernières années. Ce décalage entre les charges et les ressources indique de vastes programmes de transfert entre les différents niveaux d'administration. Ce déficit budgétaire est généralement plus marqué dans les pays où l'autonomie budgétaire infranationale est élevée (le Canada, le Danemark et, absente du graphique 1, la Suisse) ; assez paradoxalement, la décentralisation peut s'accompagner d'une plus forte dépendance financière à l'égard des autorités nationales. Le volume et la composition des subventions entre les différents niveaux d'administration deviennent ainsi une question capitale pour les autorités des pays qui se décentralisent.

Ces ratios simples posent toutefois un grave problème : ils mesurent mal la liberté d'action dont les AI jouissent concrètement. Du côté des recettes, les limi-

tes posées à la définition des bases et des taux d'imposition, ainsi que des allègements fiscaux, réduisent la marge de manœuvre dont disposent les AI pour fixer le volume de leur budget. Du côté des dépenses, les règles fixées par le niveau d'administration supérieur peuvent influencer fortement sur la dépense des collectivités territoriales, limitant ainsi leur marge de manœuvre sur divers postes budgétaires. Dans certains pays, le transfert de charges dans le domaine des soins de santé ou de l'enseignement n'est pas allé beaucoup plus loin qu'une modification des méthodes comptables, l'essentiel du pouvoir réglementaire restant aux mains des autorités nationales. De plus, la structure des dépenses des AI est susceptible d'être influencée par les diverses conditions dont sont assortis les transferts entre les différents niveaux d'administration. Pour se faire une idée plus précise de l'autonomie budgétaire infranationale, il faut un ensemble d'indicateurs plus fins.

LE POUVOIR FISCAL DES ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES

Une taxinomie de l'autonomie fiscale

L'expression « autonomie fiscale » reflète les divers aspects de la maîtrise par les administrations infranationales de leur fiscalité propre. Elle désigne par exemple leur droit d'instituer ou d'abolir un impôt, de fixer les taux d'imposition, de définir les bases d'imposition, ou d'accorder des allègements fiscaux aux particuliers et aux entreprises. Dans un certain nombre de pays, tel impôt n'est pas attribué à tel niveau d'administration, mais son produit est partagé entre l'autorité centrale et les AI. Cette formule interdit à une AI seule toute maîtrise des bases et des taux d'imposition, mais les AI peuvent collectivement négocier la clé de répartition de ce produit avec les autorités nationales. La diversité des dispositions institutionnelles formelles et implicites, écrites et coutumières, doit se retrouver dans un ensemble d'indicateurs qui soient à la fois pertinents (ils rendent compte des aspects utiles de l'autonomie fiscale), exacts (ils mesurent ces aspects avec une précision suffisante) et fiables (l'ensemble d'indicateurs est stable dans le temps).

L'ensemble d'indicateurs s'étend à cinq grandes catégories d'autonomie et plusieurs sous-catégories (tableau 1). Les catégories sont classées par ordre décroissant, du pouvoir fiscal le plus élevé au pouvoir fiscal le plus faible. La catégorie « a » correspond à la pleine maîtrise des taux et des bases d'imposition ; la catégorie « b », à la maîtrise des taux d'imposition (essentiellement les impôts locaux « additionnels ») ; la catégorie « c », à la maîtrise des bases d'imposition ; la catégorie « d », au partage des recettes fiscales ; et la catégorie « e », à l'absence de pouvoir, tant sur les taux que sur les bases. La catégorie « f » correspond à la fiscalité non affectable. On s'est attaché tout particulièrement au partage des recettes fiscales, où les quatre sous-catégories « d » doivent rendre

Tableau I. Taxinomie des pouvoirs fiscaux

a.1	L'AI bénéficiaire fixe le taux d'imposition et tout allègement fiscal sans devoir consulter une autorité de niveau supérieur
a.2	L'AI bénéficiaire fixe le taux d'imposition et tout allègement fiscal après consultation d'une autorité de niveau supérieur
b.1	L'AI bénéficiaire fixe le taux d'imposition sans qu'il doive s'inscrire dans une fourchette imposée par une autorité de niveau supérieur
b.2	L'AI bénéficiaire fixe le taux d'imposition, mais il doit s'inscrire dans une fourchette imposée par une autorité de niveau supérieur
c.1	L'AI bénéficiaire définit les allègements fiscaux, mais seulement les déductions ou abattements fiscaux
c.2	L'AI bénéficiaire définit les allègements fiscaux, mais seulement les crédits d'impôt
c.3	L'AI bénéficiaire définit les allègements fiscaux, y compris les déductions ou abattements fiscaux et les crédits d'impôt
d.1	Une formule de partage des recettes fiscales prévoit que les AI décident de leur part
d.2	Une formule de partage des recettes fiscales prévoit que leur répartition ne peut être modifiée qu'avec l'accord des AI
d.3	Une formule de partage des recettes fiscales prévoit que leur répartition est fixée par la loi, et qu'elle peut être modifiée unilatéralement par une autorité de niveau supérieur, mais moins d'une fois par an
d.4	Une formule de partage des recettes fiscales prévoit que leur répartition est arrêtée chaque année par une autorité de niveau supérieur
e	Autres cas, où les autorités nationales fixent le taux et la base des impôts des AI
f	Cas non visés par l'une des catégories précitées (a, b, c, d ou e)

Source : OCDE (1999).

compte des diverses dispositions qui régissent la clé de répartition. Au total, treize catégories ont été créées pour englober les diverses modalités de l'autonomie fiscale dans les pays de l'OCDE. Lorsqu'il y avait lieu, les pays ont été invités à communiquer des données distinctes pour le niveau des États infranationaux ou des régions, d'une part, et pour l'échelon local, d'autre part. La sixième catégorie de la fiscalité « non affectable » n'étant guère utilisée, cette taxinomie semble donner une image fidèle de l'univers des pouvoirs fiscaux.

Le pouvoir fiscal en 2002

La situation varie considérablement selon les pays, mais les principales caractéristiques du pouvoir fiscal des administrations infranationales en 2002 peuvent se résumer comme suit (tableau 2)¹.

- Premièrement, les administrations infranationales ne maîtrisent réellement qu'une partie de leurs recettes fiscales. En moyenne, la part des recettes fiscales pleinement ou partiellement libres (catégories a, b et c) s'élève à 60 % environ dans le cas des États infranationaux et à 70 % dans le cas des autres collectivités territoriales. Dans de nombreux pays (qui ne figurent pas dans le tableau), le taux plafond d'imposition est souvent le double du taux plancher.

Tableau 2. Le pouvoir fiscal des administrations infranationales, 2002
 En pourcentage des recettes fiscales infranationales

	Recettes fiscales infranationales en % des recettes fiscales totales	Liberté d'agir sur les taux et les allègements (a)	Liberté d'agir sur les taux (b)		Liberté d'agir sur les allègements (c)	Partage des recettes fiscales (d)				Taux et allègements fixés par l'autorité centrale (e)	Autres cas (f)	Total	
			Complète	Limitée		Partage fixé par les AI	Partage fixé avec l'accord des AI	Partage fixé par l'AC, pluriannuel	Partage fixé par l'AC, annuel				
Australie	31.4												
États	28.4	54.4	-	-	-	-	45.6	-	-	-	-	-	100
Collectivités locales	3	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Autriche	18.4												
États	8.8	7	-	-	-	-	82.7	-	-	9.6	0.8	-	100
Collectivités locales	9.6	2.7	-	5.4	-	-	66.5	-	-	20	5.5	-	100
Belgique	27.8												
Provinces	22.8	63.8	-	-	-	-	36.2	-	-	-	-	-	100
Collectivités locales	5	10	-	86.4	-	-	-	-	-	3.6	-	-	100
Canada	44.1												
Prov. et territoires	35.5	98.4	-	-	-	-	1.6	-	-	-	-	-	100
Collectivités locales	8.6	1.8	95.6	-	-	-	-	-	-	2.3	0.3	-	100
Rép. tchèque	12.5												
Collectivités locales	12.5	5.5	-	4.1	-	-	-	88.8	-	1.5	0.1	-	100
Danemark	35.6												
Collectivités locales	35.6	-	86	4.7	-	-	-	2.9	-	6.4	-	-	100
Finlande	21.5												
Collectivités locales	21.5	-	85.3	4.6	-	-	-	-	9.9	-	0.1	-	100
France	10												
Collectivités territoriales	10	72.1	-	8.5	9.1	-	-	-	-	3.6	6.6	-	100
Allemagne	28.7												
Länder	21.8	-	-	2.4	-	-	86.3	-	-	11.2	-	-	100
Collectivités locales	7	17.6	-	33.6	-	-	47.6	-	-	1.1	0.2	-	100
Grèce	0.9												
Collectivités locales	0.9	-	-	64.6	-	35.4	-	-	-	-	-	-	100
Islande	25.2												
Collectivités locales	25.2	-	-	91.2	-	-	-	-	-	-	8.8	-	100
Italie	16.4												
Régions	11.3	-	-	58.8	-	-	23.7	17.6	-	-	-	-	100
Collectivités locales	5.2	27.1	-	50.4	-	-	-	13.1	-	9.3	-	-	100
Japon	26												
Collectivités locales	26	0.1	79.7	-	-	-	-	-	-	20.2	-	-	100
Corée	18.9												
Collectivités locales	18.9	-	-	64.3	-	-	-	-	-	35.7	-	-	100
Mexique	3.4												
États	2.4	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100

Tableau 2. **Le pouvoir fiscal des administrations infranationales, 2002 (suite)**
 En pourcentage des recettes fiscales infranationales

	Recettes fiscales infranationales en % des recettes fiscales totales	Liberté d'agir sur les taux et les allègements (a)	Liberté d'agir sur les taux (b)		Liberté d'agir sur les allègements (c)	Partage des recettes fiscales (d)				Taux et allègements fixés par l'autorité centrale (e)	Autres cas (f)	Total
			Complète	Limitée		Partage fixé par les AI	Partage fixé avec l'accord des AI	Partage fixé par l'AC, pluriannuel	Partage fixé par l'AC, annuel			
Collectivités locales	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Pays-Bas	3.6											
Collectivités locales	3.6	-	99.2	-	-	-	-	-	-	-	0.8	100
Norvège	12.9											
Collectivités locales	12.9	3.3	-	96.7	-	-	-	-	-	-	-	100
Pologne	17.5											
Collectivités locales	17.5	-	-	23.2	-	-	-	76.4	-	0.4	-	100
Portugal	6											
Collectivités locales	6	-	-	44	-	-	-	18.5	-	37.3	0.2	100
Espagne	26.6											
Régions	18.1	58.3	-	0.1	-	-	41.6	-	-	-	0	100
Collectivités locales	8.5	27.2	-	51.4	-	-	21.4	-	-	-	0	100
Suède	32.1											
Collectivités locales	32.1	-	100	-	-	-	-	-	-	-	-	100
Suisse	43.1											
Cantons	27	90.4	-	-	-	-	9.6	-	-	-	-	100
Collectivités locales	16.2	2.9	-	97.1	-	-	-	-	-	-	-	100
Turquie	6.5											
Collectivités locales	6.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	100
Royaume-Uni	4.5											
Collectivités locales	4.5	-	-	100	-	-	-	-	-	-	-	100
Moyenne non pondérée												
États	19.6	52.5	-	6.8	-	-	36.4	2	-	2.3	0.1	100
Collectivités locales	12.4	15.4	22.7	34.6	0.4	1.5	5.6	8.3	0.4	5.9	5.1	100

Source : Sources nationales et Statistiques des recettes publiques 1965-2004, Édition 2005, OCDE.

- Deuxièmement, les États infranationaux et les collectivités régionales sont moins libres de disposer de leurs recettes fiscales que les collectivités locales, car leurs recettes fiscales sont souvent déterminées par le partage des impôts. Cependant, avec 51 % des recettes fiscales des AI, les États infranationaux disposent d'une plus large part de la fiscalité propre à haut rendement (catégorie « a »), tandis que les collectivités locales ne sont souvent autorisées qu'à lever un supplément sur certains impôts régionaux ou natio-

nau (catégorie « b » ou impôts locaux « additionnels »).

- Troisièmement, la catégorie « c » (maîtrise des bases d'imposition, mais pas des taux) n'a guère de place dans les pays de l'OCDE. Il arrive que des pays aient une politique visant à interdire progressivement les allègements et les abattements fiscaux servant de mesures d'incitation au développement économique local et régional, notamment dans les pays de l'Union européenne.

Dans certains pays, les AI ont le droit de moduler le taux des impôts, mais elles ont en fait adopté le même taux sur l'ensemble du territoire national. Ce « pouvoir fiscal inutilisé » appelle un examen approfondi des institutions budgétaires et de l'incitation à la concurrence fiscale qu'elles produisent.

Les impôts partagés sont à l'origine d'une grande partie des recettes fiscales infranationales dans la plupart des pays à constitution fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique, Italie, Mexique), en Espagne, qui n'est pas constitutionnellement fédérale, dans la République tchèque et en Pologne. On tient souvent le partage des recettes fiscales pour un moyen de concilier autonomie budgétaire locale ou régionale et stabilité générale des budgets publics. Le pouvoir des AI de négocier collectivement leur part des ressources fiscales varie beaucoup d'un pays à l'autre, se traduisant tantôt par une convention aux termes de laquelle les AI sont pleinement maîtresses de leur part, tantôt par un régime où la part est fixée et modifiée unilatéralement par les autorités nationales. Dans certains pays, la clé de répartition est couchée dans la Constitution et ne peut être modifiée qu'à l'unanimité ou la majorité des AI. Le partage de l'impôt fait l'objet d'un examen approfondi à la section consacrée au partage des recettes fiscales.

Évolution du pouvoir fiscal, 1995-2002

Le pouvoir fiscal des administrations infranationales s'est renforcé entre 1995 et 2002, mais inégalement selon les pays (tableau 3). La part des impôts que les AI maîtrisent complètement ou partiellement a augmenté de vingt-cinq points de pourcentage dans le cas des États infranationaux et de huit points dans le cas des autres collectivités territoriales, le plus souvent au détriment du partage des recettes fiscales. Ces accords ont perdu de l'importance dans certains pays, par exemple l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne ou le Mexique. En Norvège, c'est sur les impôts sur le revenu que les collectivités locales ont gagné en autonomie, tandis qu'en Allemagne et en Autriche, elles ont perdu les recettes de leur fiscalité propre sur les bénéficiaires des entreprises locales. Dans certains pays (par exemple la France et la Suède), les autorités nationales doivent compenser les pertes de recettes fiscales des AI par des transferts complémentaires ; cet effet n'apparaît pas dans le tableau 3.

Les facteurs qui expliquent l'évolution des recettes fiscales des AI et leur autonomie fiscale sont de nature politique, budgétaire et économique.

Tableau 3. **Évolution du pouvoir fiscal des administrations infranationales**
Variation 1995-2002

	Recettes fiscales infranationales en % des recettes fiscales totales	Part des recettes fiscales infranationales							Taux et allègements fixés par l'autorité centrale (e)	Autres cas (f)	
		Liberté d'agir sur les taux et les allègements (a)	Liberté d'agir sur les taux (b)		Liberté d'agir sur les allègements (c)	Partage des recettes fiscales (d)					
			Complète	Limitée		Partage fixé par les AI	Partage fixé avec l'accord des AI	Partage fixé par l'AC, pluriannuel			Partage fixé par l'AC, annuel
Autriche	-0.1										
Länder	-1.2	5	-	-	-	-15.3	-	-	9.6	0.8	
Coll. locales	1.1	-5.8	-5.9	-	-	-14	-	-	20	5.5	
Belgique	-0.2										
Provinces	0.3	59.8	-47.5	-	-	-12.3	-	-	-	-	
Coll. locales	-0.5	-2.5	2.4	-	-	-	-2.5	-1	3.6	-	
République tchèque	-0.5										
Coll. locales	-0.5	3.5	-0.9	-3	-	-	-1.2	-	1.5	0.1	
Danemark	4.6										
Coll. locales	4.6	-	-3.8	-	-	-	0.9	-	2.9	-	
Finlande	-0.5										
Coll. locales	-0.5	-	0.9	-	-	-	-11	9.9	-	0.1	
Allemagne	-0.3										
Länder	-0.2	-	2.4	-	-	-13.7	-	-	11.2	-	
Coll. locales	0	16.6	-18.4	-	-	0.6	-	-	1.1	0.2	
Islande	5.2										
Coll. locales	5.2	-8	-0.8	-	-	-	-	-	-	8.8	
Japon	-12.7										
Coll. locales	-12.7	27.1	-38.1	-	-	-	13.1	-	-2.2	-	
Mexique	-16.6										
États	-13.6	86	-	-	-	-86	-	-	-	-	
Coll. locales	-3	100	-	-	-	-	-74	-	-26	-	
Pays-Bas	1.1										
Coll. locales	1.1	-	-0.8	-	-	-	-	-	-	0.8	
Norvège	-7.1										
Coll. locales	-7.1	3.3	94.2	-	-	-	-0.5	-	-97	-	
Pologne	10.5										
Coll. locales	10.5	-	-21.8	-1	-	-	22.4	-	0.4	-	
Portugal	0.8										
Coll. locales	0.8	-	0.2	-	-	-	-4.3	-	3.8	0.2	
Espagne	13.3										
Régions	13.3	44	-0.5	-	-	31.7	-	-	-	-75.2	
Coll. locales	0	-1.5	-2.8	-	-	6.1	-	-	-	-1.8	
Suède	0.1										
Coll. locales	0.1	-2	2	-	-	-	-	-	-	-	
Suisse	5.1										
Cantons	5	1.4	-	-	-	3.6	-5	-	-	-	
Coll. locales	0.2	2.9	0.1	-	-	-	-3	-	-	-	
Royaume-Uni	0.5										
Coll. locales	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<i>Moyenne non pondérée</i>											
États	0.6	32.7	-7.6	-	-	-15.3	-0.8	-	3.5	-12.4	
Coll. locales	0	7.9	0.4	-0.2	-	-0.4	-3.5	0.5	-5.4	0.8	

Source : Sources nationales ; Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales, Études de politique fiscale de l'OCDE n° 1 ; Statistiques des recettes publiques 1965-2004, Édition 2005, OCDE.

- Premier facteur, probablement le plus important : les réformes, par exemple l'attribution d'un impôt à un autre niveau d'administration, une modification de l'autonomie fiscale ou le remplacement d'impôts locaux ou régionaux par des subventions entre les différents niveaux d'administration. Les modifications constitutionnelles et législatives expliquent en grande partie la rapidité de l'évolution dans certains pays, par exemple la Belgique ou l'Espagne, qui sont engagés dans un mouvement de décentralisation séculaire.
- Deuxièmement, des raisons budgétaires, par exemple l'évolution relative des taux ou des bases d'imposition peut aussi jouer sur les caractéristiques du pouvoir fiscal, par exemple lorsque l'un des niveaux d'administration modifie son taux ou sa base d'imposition, alors que les autres ne le font pas. Dans de nombreux pays, les taux et la base de l'impôt local sur la propriété restent inchangés pendant de longues périodes de temps, alors que les bases des impôts nationaux sur le revenu ou sur les biens et services sont régulièrement mises à jour.
- Troisièmement, les différents impôts réagissent différemment au cycle de l'activité économique ou au changement structurel, et cela peut influencer sur les recettes fiscales des différents niveaux d'administration. Un impôt local sur les bénéfices réagit plus vite à un fléchissement de la conjoncture qu'un impôt national sur le revenu, et un impôt local sur les ventes de biens réagit plus lentement à l'essor du secteur des services qu'une taxe nationale sur la valeur ajoutée.

Au total, l'effet conjugué de ces trois facteurs a légèrement favorisé les AI entre 1995 et 2002. La part des recettes fiscales attribuée au niveau infranational n'a guère changé, mais le pouvoir qui s'attache aux impôts correspondants s'est renforcé. On n'a pu déceler aucune érosion fiscale dans la plupart des pays, que ce soit du point de vue de la part des recettes ou du point de vue de l'autonomie. Il faut toutefois rapprocher la part fiscale et la part des dépenses, qui a notablement progressé sur la même période environ (graphique 2).

L'autonomie fiscale selon les catégories d'impôts

Les données sur l'autonomie fiscale par type d'impôt remettent en cause les thèses sur l'imposition locale optimale (tableau 4). Alors que la théorie du fédéralisme budgétaire affirme que l'imposition des bases mobiles doit être attribuée aux niveaux d'administration supérieurs, dans la pratique le principal impôt attribué aux collectivités locales et régionales est, avec plus de 36 % des recettes fiscales totales des administrations infranationales, l'impôt sur le revenu très mobile des particuliers. Si l'on y ajoute les impôts locaux sur les sociétés, la part s'élève à plus de 41 %. Les impôts sur les biens et services représentent 21 % des recettes fiscales totales des AI. Les impôts sur la propriété immobilière n'en représentent que 19 %. Si la plupart des pays de l'OCDE pratiquent sous une forme ou sous une

Tableau 4. **Pouvoir fiscal des administrations infranationales par type d'impôt**
En pourcentage des recettes fiscales infranationales

	Liberté d'agir sur les taux et allègements	Liberté d'agir sur les taux		Liberté d'agir sur les allègements	Partage des recettes fiscales				Taux et allègements fixés par l'AC	Autres	Total
		Complète	Limitée		Partage fixé par les AI	Partage fixé avec l'accord des AI	Partage fixé par l'AC, pluriannuel	Partage fixé par l'AC, annuel			
1 000 Impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital	5.9	9.9	10.3	2.8	-	0.8	9.9	0.3	1.5	0.3	41.7
1 100 des personnes physiques	5.2	9.3	8.1	2.8	-	0.8	8.2	-	1.1	-	35.5
1200 des sociétés	0.7	0.6	2.2	-	-	-	1.4	0.3	0.4	0.3	5.9
1300 non ventilables entre les rubriques 1100 et 1200	-	-	-	-	-	-	0.3	-	-	0	0.3
2000 Cotisations de sécurité sociale	0.1	-	-	-	-	-	-	-	0	0.1	0.3
2100 à la charge des salariés	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.2
2200 à la charge des employeurs	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
2300 à la charge des indépendants ou des sans emploi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2400 non ventilables entre les rubriques 2100, 2200 et 2300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3000 Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	2.4	-	0.2	-	-	-	-	-	0.7	-	3.3
4000 Impôts sur le patrimoine	11.5	5.5	9	0.3	0.2	-	0.2	-	0.8	-	27.3
4100 Impôts périodiques sur la propriété immobilière	6.4	5.3	6.4	-	-	-	0	-	0.5	-	18.6
4200 Impôts périodiques sur l'actif net	0.4	-	1.1	-	-	-	-	-	0	-	1.5
4300 Impôts sur les mutations par décès, les successions et les donations	0.3	-	0	-	-	-	0	-	0.1	-	0.4
4400 Impôts sur les transactions mobilières et immobilières	2.5	0	1.3	0.3	0.2	-	0.1	-	0.2	-	4.6
4500 Autres impôts non périodiques sur le patrimoine	0.1	0.2	0.2	-	-	-	-	-	-	-	0.5
4600 Autres impôts périodiques sur le patrimoine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5000 Impôts sur les biens et services	3.4	1.5	1.3	0	0.9	4.2	5.2	-	4.5	0.3	21.4
5100 Impôts sur la production, la vente, le transfert, etc.	2.2	0.1	0.2	0	0.9	2.8	5	-	3.4	0.3	14.9
5200 Impôts sur l'utilisation des biens et l'autorisation d'exercer des activités	1.2	1.5	1.2	-	-	-	0.1	-	1.1	-	5.1
5300 non ventilables entre les rubriques 5100 et 5200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
6000 Autres impôts	2.1	0.1	1.4	-	-	-	0.4	-	1.2	0.6	5.9
6100 à la charge exclusive des entreprises	0.9	0.1	1.4	-	-	-	-	-	0	0.2	2.7
6200 à la charge d'autres agents que les entreprises ou non identifiables	1.2	-	-	-	-	-	0.4	-	1.1	-	2.8
Total	25.5	17.1	22.3	3	1.1	5	15.6	0.3	8.7	1.4	100

1. Moyenne non pondérée. Pays retenus : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Suède, Suisse et Turquie.

Source : Sources nationales et *Statistiques des recettes publiques* 1965-2004, Édition 2005, OCDE.

autre l'imposition de la propriété au niveau infranational, le rendement de cet impôt est souvent limité et complété, voire remplacé, par celui d'autres impôts, par exemple un impôt local sur le revenu. Dans les pays les plus décentralisés, les recettes de l'impôt local sur le revenu dépassent largement celles de l'impôt local sur la propriété.

Un examen approfondi de l'autonomie fiscale peut atténuer la crainte d'une mauvaise attribution des prérogatives fiscales. Certains impôts infranationaux à base mobile ne donnent guère de pouvoir. En particulier, l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'inscrit souvent dans un dispositif de partage des impôts qui limite le risque de concurrence et d'érosion fiscales. De plus, la péréquation budgétaire, ensemble de transferts financiers qui visent à réduire la disparité des moyens budgétaires des AI, permet de compenser partiellement les pertes de recettes d'impôts à base mobile². Même les AI qui peuvent fixer les bases et les taux d'imposition, et pourraient ainsi entrer en concurrence fiscale, se servent rarement de ce droit par crainte de perdre d'autres sources de recettes. Au total, il apparaît que les pays réussissent à maîtriser les inconvénients de la fiscalité infranationale à base mobile, mais il serait utile d'étudier de plus près le fonctionnement des différents dispositifs.

Le partage des recettes fiscales

Le partage de l'impôt est un dispositif qui permet la répartition verticale des recettes fiscales entre les administrations centrales et les administrations infranationales, ainsi que leur répartition horizontale entre les AI. Ce dispositif prévoit souvent un élément de péréquation budgétaire horizontale. Le partage de l'impôt est devenu un moyen d'assurer des ressources suffisantes aux AI, tout en préservant la régulation centrale des agrégats budgétaires. Le partage de l'impôt donne moins d'autonomie aux AI que la fiscalité propre, et il peut aussi modifier leur comportement budgétaire. En transformant les recettes fiscales des AI en ressource collective de tous les niveaux d'administration, le partage de l'impôt peut modifier les incitations budgétaires et la situation budgétaire qui en résulte. Tant pour les statistiques que pour l'analyse, il faut distinguer soigneusement partage de l'impôt et subventions entre les différents niveaux d'administration (voir encadré 1).

On peut analyser le partage des recettes fiscales sous divers critères : le type d'impôt partagé, les procédures à respecter pour modifier la clé de répartition, la fréquence des ajustements de la clé de répartition et la contribution de la formule de partage à un objectif de péréquation (tableau 5).

La plupart des systèmes de partage des recettes fiscales portent sur de grands impôts, par exemple l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la taxe sur la valeur ajoutée ou l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Leur rendement séduit les AI, et la mise en commun est le moyen de faire face aux risques d'une fiscalité strictement locale. La procédure à suivre pour modifier la clé de

Encadré 1. Faire le départ entre le partage de l'impôt et les subventions entre les différents niveaux d'administration

Le partage des recettes fiscales (catégorie « d » de l'autonomie fiscale) et les subventions entre les différents niveaux d'administration apportent tous deux des ressources aux administrations infranationales. Faire le départ entre les deux dispositifs budgétaires s'avère parfois difficile. D'un côté, nombre de clés de répartition sont devenues si complexes qu'il n'y a aucun lien entre ce qu'une AI collecte sur son territoire, ce qu'elle envoie au fonds commun et ce qu'elle en retire en fin de compte. D'un autre côté, les réformes ont fait que certaines subventions entre les différents niveaux d'administration ressemblent plus à une part du produit fiscal national. Les *Comptes nationaux* et les *Statistiques des recettes publiques* énoncent certains principes mais, dans la pratique, ce qui est compté comme partage de l'impôt dans un pays donné peut être compté comme transfert entre les différents niveaux d'administration dans un autre ; au sein même de certains pays, différentes administrations publiques nationales ont des vues différentes sur la classification des ressources budgétaires (par exemple l'Australie ou la Belgique). Ce manque de clarté nuit à la cohérence des statistiques des recettes des AI et réduit la validité et l'intérêt de l'analyse de l'organisation budgétaire. Pour s'assurer que la comptabilisation des mécanismes budgétaires est correcte et permet la comparaison, il faut un ensemble de critères distinctifs.

En vue de travaux statistiques ultérieurs, on propose un principe qui permet de faire le départ entre les deux mécanismes budgétaires. Le principe se compose de quatre critères. Ces critères ont trait au risque qui pèse sur les recettes des AI, la liberté d'utilisation des recettes obtenues, les règles et les clés qui définissent la répartition des ressources financières et les mécanismes institutionnels de décision qui déterminent la part annuelle de chaque AI. Pour être qualifié de partage de l'impôt, un mécanisme doit satisfaire simultanément aux quatre critères. Un mécanisme budgétaire associant les différents niveaux d'administration peut donc être qualifié de partage de l'impôt si la dotation attribuée à chaque niveau d'administration est bien prélevée sur les recettes fiscales totales, si cette part est prédéterminée et ne peut pas être modifiée au cours de l'exercice budgétaire, si ces recettes des AI ne sont pas affectées et si les recettes attribuées à une AI donnée correspondent aux recettes qu'elle a collectées, ou sont réparties entre les collectivités selon leur population, les effectifs employés, ou encore fonction inverse de leur capacité de lever l'impôt. Une fois définis d'un commun accord, ces critères peuvent servir à recueillir les données pour les *Comptes nationaux* et les *Statistiques des recettes publiques*.

répartition est le plus souvent énoncée dans une loi sur le partage de l'impôt, sur la péréquation budgétaire ou un domaine connexe. Pour ce qui des pays étudiés, les décisions relatives au partage des recettes fiscales semblent être prises au niveau parlementaire ; dans certains pays, la répartition est définie dans la Constitution et il faut une majorité qualifiée au Parlement pour la modifier. La

Tableau 5. Le partage des recettes fiscales

Pays	Types d'impôts partagés	Procédure de modification de la clé de répartition	Fréquence des ajustements	Objectif de péréquation horizontale
Autriche	IRPP, IBS, impôt sur la propriété, TVA	Parlement, loi sur la péréquation budgétaire	Tous les quatre ans	Oui
République tchèque	IRPP, IBS, TVA	Gouvernement, loi sur l'attribution des impôts	Irrégulièrement	Oui
Danemark	IRPP, IBS	Gouvernement, loi sur le partage de l'impôt	Très rarement	Non
Finlande	IBS	Gouvernement, loi sur le partage de l'impôt		Non
Allemagne	IRPP, IBS, TVA	Parlement (<i>Bundestag</i> et <i>Bundesrat</i>)	Treize ajustements depuis 1970	Oui
Grèce	Impôts sur les transactions et certains services	Gouvernement	Rarement	Non
Espagne	TVA, accises	Parlement	Rarement	Non
Suisse	IRPP	Parlement, loi sur la péréquation budgétaire	Jamais depuis 1959	Oui

Note : IRPP = Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques ; IBS = Impôt sur les Bénéfices des Sociétés ; TVA = Taxe sur la Valeur Ajoutée.
Source : Sources nationales.

consultation des AI est très fréquente, mais leur accord formel n'est requis que dans certains pays fédéraux. La fréquence et la régularité des ajustements de la clé de répartition varient selon les pays (ils sont souvent irréguliers, voire inexistant), mais il apparaît que le partage des recettes fiscales est un domaine assez stable dans les politiques budgétaires nationales. Enfin, certains pays associent le partage de l'impôt et la péréquation budgétaire en un seul dispositif.

LES SUBVENTIONS ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'ADMINISTRATION

Les transferts (subventions) entre les différents niveaux d'administration apportent aux administrations infranationales des ressources financières complémentaires, comblant ainsi l'écart entre leurs recettes fiscales propres et les dépenses qu'elles doivent financer. Les objectifs essentiels de ces subventions peuvent se classer sommairement en deux catégories : le subventionnement des services des AI et la réduction des disparités des ressources (péréquation budgétaire) ; ces deux justifications se conjuguent souvent. Les subventions entre les différents niveaux d'administration ont fleuri en un vaste jardin, chaque type de transfert ayant son objet et ses effets sur le comportement des AI. Les règles et conditions qui s'appliquent aux subventions sont très diverses : certains transferts, sans conditions, sont très proches du partage de recettes fiscales ; d'autres formes de subvention restent étroitement encadrés

par les autorités centrales. Les paragraphes qui suivent donnent une vue d'ensemble des subventions dans l'optique des donneurs, proposent une typologie des restrictions dont sont assorties les subventions et définissent les secteurs de l'action publique auxquels s'appliquent les subventions.

Donneurs et bénéficiaires des subventions

Le tableau 6 présente une version simplifiée de la matrice des donneurs et des bénéficiaires des subventions entre les différents niveaux d'administration, qui figure dans les *Comptes nationaux*, matrice réduite à cinq catégories de donneurs (autorités centrales, États infranationaux, collectivités locales, organisations internationales et organismes de sécurité sociale) et, selon le type de pays, une ou deux catégories de bénéficiaires (collectivités locales, ou États infranationaux et autres collectivités territoriales). La catégorie « organisations internationales » présente les fonds directement attribués aux administrations infranationales dans certains pays³. En moyenne, les subventions représentent un quart environ des recettes fiscales totales⁴, le Mexique présentant le plus vaste système de subventions et l'Islande le plus réduit, en termes relatifs. Avec 72 % du volume, les administrations centrales assurent l'essentiel des subventions aux collectivités locales, tant dans les pays unitaires que dans les pays fédéraux mais, dans la plupart des pays fédéraux (Allemagne, Belgique, Canada et Suisse), ce sont les États infranationaux qui sont les principaux bailleurs des collectivités locales. À peu près 3 % de l'ensemble des subventions se font entre États infranationaux ou entre régions et 2 %, entre collectivités locales. Cependant, ces mécanismes horizontaux n'étant pas toujours dûment comptabilisés, ils peuvent être sous-estimés.

De 2000 à 2004, la part des subventions dans le total des recettes fiscales est restée presque stable (tableau 7). Cependant, les moyennes masquent que les transferts ont crû plus vite que la moyenne dans près des trois quarts des pays. Dans la plupart des pays, la progression des transferts dépasse celle des dépenses publiques totales (qui n'apparaît pas dans le tableau 8). Les subventions des administrations centrales, de loin le donneur le plus important, ont augmenté au rythme annuel de 6 % pour les États infranationaux et de 8 % pour les collectivités locales, ce qui dépasse le taux de croissance des recettes fiscales totales. Les organisations internationales commencent à se manifester comme source de financement des collectivités régionales, ce qui s'explique par l'aide au développement que l'Union européenne accorde aux régions. Une partie de l'augmentation des transferts découle de réformes institutionnelles, par exemple le redéploiement des compétences ou le remplacement de recettes fiscales, mais une autre partie de cette augmentation pourrait tenir aux accroissements progressifs de la demande émanant des AI et signifierait une pression croissante sur le budget national.

Tableau 6. Subventions par sous-secteurs donateurs et bénéficiaires, 2004
En pourcentage du total des recettes de transfert

Pays	En pourcentage des recettes fiscales totales	Administrations centrales	Administrations d'États infranationaux	Collectivités locales	Organisations internationales	Administrations de sécurité sociale	Total
Australie¹	11						
États	9.8	100	–	–	–	–	100
Collectivités locales	1.3	61.8	38.2	–	–	–	100
Autriche	15.2						
États	11.5	69.4	5.1	3.8	0.6	21.1	100
Collectivités locales	3.8	49.2	16.1	12.7	0.3	21.7	100
Belgique	11.1						
Provinces	3.9	81.3	13.9	3.6	1	0.1	100
Collectivités locales	7.1	26.4	73.3	–	–	0.3	100
Canada	17.5						
Prov. et territoires	9	99.8	–	0.2	–	–	100
Collectivités locales	8.5	0.4	99.6	–	–	–	100
République tchèque	12.4						
Collectivités locales	12.4	99.1	–	–	0.9	–	100
Danemark	13.4						
Collectivités locales	13.4	99.5	–	–	0.5	–	100
Finlande	12.1						
Collectivités locales	12.1	98.5	–	–	1.5	–	100
France	8.6						
Collectivités territoriales	8.6	97	–	–	3	–	100
Allemagne	12.8						
<i>Länder</i>	5.9	79	–	14.7	6.4	–	100
Collectivités locales	7	1.4	98.4	–	–	0.2	100
Grèce¹	4.1						
Collectivités locales	4.1	100	–	–	–	–	100
Hongrie	16.7						
Collectivités locales	16.7	67.2	–	3	0.5	29.4	100
Islande	1.9						
Collectivités locales	1.9	100	–	–	–	–	100
Italie²	19.1						
Régions	12.7	94.8	–	–	5.2	–	100
Collectivités locales	6.4	54.3	45.7	–	–	–	100

Tableau 6. **Subventions par sous-secteurs donneurs et bénéficiaires, 2004** (suite)
En pourcentage du total des recettes de transfert

Pays	En pourcentage des recettes fiscales totales	Administrations centrales	Administrations d'États infranationaux	Collectivités locales	Organisations internationales	Administrations de sécurité sociale	Total
Corée	34.4						
Collectivités locales	34.4	82.6	–	17.4	–	–	100
Mexique	43.4						
États ³	43.4	100	–	–	–	–	100
Collectivités locales							
Pays-Bas¹	27.8						
Collectivités locales	27.8	100	–	–	–	–	100
Norvège	11.3						
Collectivités locales	11.3	100	–	–	–	–	100
Pologne¹	37.9						
Collectivités locales	37.9	99.6	–	0.4	–	–	100
Portugal	7.8						
Collectivités locales	7.8	86.5	–	–	12.9	0.6	100
Espagne	19.4						
Régions	14	77.7	–	16.7	–	5.6	100
Collectivités locales	5.5	66.6	31.2	–	–	2.2	100
Suède	9.4						
Collectivités locales	9.4	100	–	–	–	–	100
Suisse	23.4						
Cantons	16.1	73.7	5.6	20.7	–	–	100
Collectivités locales	7.2	0.2	77.6	22.3	–	–	100
Turquie	15.8						
Collectivités locales	15.8	100	–	–	–	–	100
<i>Moyenne non pondérée</i>							
États	14	86.2	2.7	6.6	1.5	3	100
Collectivités locales	11.8	72.3	21.8	2.5	0.9	2.5	100

1. Chiffres 2003.

2. Chiffres 2002.

3. Y compris subventions aux collectivités locales.

Source : Sources nationales et *Statistiques des recettes publiques 1965-2004*, Édition 2005, OCDE.

Tableau 7. **Évolution des subventions par sous-secteurs donateurs et bénéficiaires**
Taux de croissance annuels 2000-2004

Pays	Évolution des recettes fiscales totales	Administrations centrales	Administrations d'États infranationaux	Collectivités locales	Organisations internationales	Administrations de sécurité sociale
Australie¹	-0.8					
États	-0.7	1.2	-	-	-	-
Collectivités locales	-0.1	9.3	-7.2	-	-	-
Autriche	-0.7					
États	-0.3	3.9	-8.6	0.9	1.8	1.7
Collectivités locales	-0.5	-0.2	9.8	-7.9	19.4	-0.1
Belgique	1.4					
Provinces	0.8	11.1	1.9	13.6	45	-18.4
Collectivités locales	0.6	14.9	3	-	-	-5.3
Canada	1.4					
Prov. et territoires	0.9	5.7	-	-31.3	-	-
Collectivités locales	0.5	-3.9	4	-	-	-
République tchèque	6.8					
Collectivités locales	6.8	30.8	-	-	-	-
Danemark	2.5					
Collectivités locales	2.5	8.3	-	-	-	-
Finlande	3.9					
Collectivités locales	3.9	12.1	-	-	6	-
France	1.3					
Coll. territoriales	1.3	6.5	-	-	-	-
Allemagne	-0.1					
Länder	0	-0.2	-	0.7	0.8	-
Collectivités locales	-0.1	4.5	-0.4	-	-	-2.4
Grèce¹	0.8					
Collectivités locales	0.8	13.4	-	-	-	-
Hongrie	1.7					
Collectivités locales	1.7	13.9	-	6.5	-	12.9
Islande	0.4					
Collectivités locales	0.4	14.6	-	-	-	-
Corée	1.3					
Collectivités locales	1.3	9.6	-	11.6	-	-

Tableau 7. **Évolution des subventions par sous-secteurs donneurs et bénéficiaires (suite)**
Taux de croissance annuels 2000-2004

Pays	Évolution des recettes fiscales totales	Administrations centrales	Administrations d'États infranationaux	Collectivités locales	Organisations internationales	Administrations de sécurité sociale
Mexique	3.6					
États ²	3.6	11.1	-	-	-	-
Collectivités locales						
Pays-Bas 1	3.6					
Collectivités locales	3.6	7.2	-	-	-	-
Norvège	-3.5					
Collectivités locales	-3.5	-2.3	-	-	-	-
Pologne¹	2.1					
Collectivités locales	2.1	8	-	-12.4	-	-
Portugal	0.7					
Collectivités locales	0.7	7.3	-	-	5	17.6
Espagne	-7.1					
Régions	-6.6	9.7	-	15.3	-	-40.6
Collectivités locales	-0.5	4.5	10.8	-	-	-17
Suisse	1.5					
Cantons	1	2.5	13.8	-0.4	-	-
Collectivités locales	0.5	-3.1	1.9	6.4	-	-
Turquie	-19.2					
Collectivités locales	-19.2	10.6	-	-	-	-
<i>Moyenne non pondérée</i>						
États	-0.2	6.4	1	-0.3	6.7	-8.2
Collectivités locales	0.2	8.3	1.1	0.2	1.5	0.3

1. Chiffres 2003.

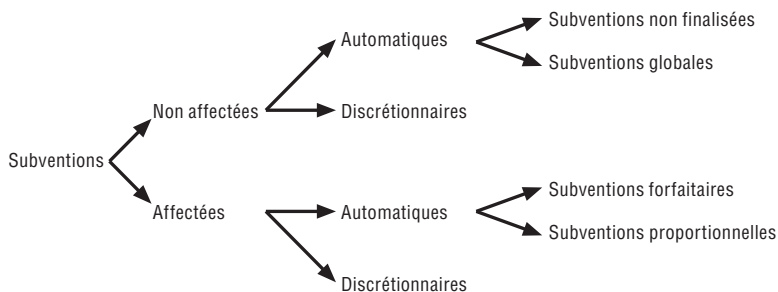
2. Y compris subventions aux collectivités locales.

Source : Sources nationales et *Statistiques des recettes publiques* 1965-2004, Édition 2005, OCDE.

Taxinomie des subventions

Il faut saisir la structure des subventions par une taxinomie qui montre leur diversité (graphique 3)⁵. La principale ligne de démarcation passe entre les subventions affectées et celles qui ne le sont pas, distinction capitale pour évaluer l'autonomie budgétaire infranationale. Les deux catégories de subventions peuvent se subdiviser en deux types selon qu'elles sont automatiques ou discrétionnaires, compte tenu du contexte juridique qui régit leur attribution. Les

Graphique 3. Taxinomie des subventions



subventions affectées peuvent en outre être subdivisées en deux types selon qu'elles sont proportionnelles ou forfaitaires, c'est-à-dire selon que le transfert dépend ou non de la dépense supportée par l'administration infranationale bénéficiaire. Dernière subdivision possible : subventions d'équipement et subventions de fonctionnement. Dans la catégorie des subventions non affectées, les subventions peuvent se subdiviser en subventions globales et subventions non finalisées, ces dernières laissant au bénéficiaire plus de liberté d'utilisation ; comme les deux formes sont inconditionnelles, la distinction tombe souvent. Cette taxinomie est compatible avec celle qu'a établie le Conseil de l'Europe.

Avec environ 60 % du total, les subventions non affectées représentent la majeure partie des ressources de cette nature, mais les 40 % restants donnent aux autorités nationales une forte emprise sur les budgets des AI (tableau 8). Il est un peu surprenant que les subventions affectées, et donc le pouvoir des autorités nationales, tiennent une plus large place dans le budget des États infranationaux et des collectivités régionales que dans celui des autres collectivités territoriales. Pour un tiers environ, les subventions affectées sont proportionnelles, c'est-à-dire qu'elles dépendent de la dépense propre de l'administration infranationale bénéficiaire. En réduisant le prix des services publics infranationaux, les subventions proportionnelles passent pour favoriser la dépense mais, ce faisant, elles peuvent peser lourdement à la fois sur le budget des administrations nationales et sur celui des administrations infranationales. Les trois quarts environ de l'ensemble des subventions affectées sont automatiques, ce qui sécurise les recettes des AI, mais laisse aux administrations centrales moins de marge pour adapter rapidement les dépenses à la situation budgétaire d'ensemble. Un quart seulement des transferts affectés permet (juridiquement, sinon politiquement parlant) des ajustements à très bref délai. Reste à déterminer si les transferts discrétionnaires fluctuent plus que les subventions automatiques, lorsque l'analyse pourra s'appuyer sur des séries plus longues.

Tableau 8. **Montant des ressources par type de subvention, 2004**
En pourcentage du total des subventions

	Subventions affectées						Subventions non affectées			Total
	Automatiques				Discretionnaires		Automatiques		Discretionnaires	
	Proportionnelles		Forfaitaires				Subventions non finalisées	Subventions globales		
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement				
Australie										
États	-	-	-	-	81.6	11.3	2.9	-	4.1	100
Collectivités locales	-	-	-	-	16.7	-	83.3	-	-	100
Autriche										
États	57	1.8	2	18.4	0.6		12.5	0.2	7.5	100
Collectivités locales	39.3	3.5	7.4	34.8	1.2		13.7	0.1	0	100
Belgique										
Provinces	67.2	10.9	14.7		1	0.1	6	-	-	100
Collectivités locales	71.6		0.1		0.5	23.8	4	-	-	100
Canada										
Prov. et territoires	-	-	18.6		-	-	81.4	-	-	100
Collectivités locales	-	-	91.4	4.3	-	-	4.3	-	-	100
République tchèque										
Collectivités locales	12.4		-	-	74.1	13.6	-	-	-	100
Danemark										
Collectivités locales	37.9		0.8		4.9	0.1	56.2	-	0	100
Finlande										
Collectivités locales	5.7		-	-	1.8	1.6	16.3	74	0.6	100
France										
Coll. territoriales	6.5		0.1		1.3	3.8	81.9	6.4	-	100
Grèce										
Collectivités locales	61.3	38.7	-	-	-	-	-	-	-	100
Hongrie										
Collectivités locales	40.1	7.4	-	-	3.8	5.6	41.9	-	1.1	100
Islande										
Collectivités locales	3		8.4		6.5	3.1	79	-	-	100
Italie¹										
Régions		4.7		4.7	10.6	8.7	71.4	-	-	100
Collectivités locales	-		-		39.4	36.1	24.5	-	-	100
Corée										
Collectivités locales	6.4		-	-	11.2	10.2	69.9	-	2.4	100

Tableau 8. **Montant des ressources par type de subvention, 2004** (suite)
 En pourcentage du total des subventions

	Subventions affectées						Subventions non affectées			Total
	Automatiques				Discretionnaires		Automatiques		Discretionnaires	
	Proportionnelles		Forfaitaires				Subventions non finalisées	Subventions globales		
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement				
Mexique										
États ²	53.9		–	–	5.3		40.8	–	–	100
Collectivités locales										
Pays-Bas³										
Collectivités locales	73.6		–	–	–	–	26.4		–	100
Norvège										
Collectivités locales	12.2		9.4		19.4	3.9	–	55.1	–	100
Pologne										
Collectivités locales	24.1	5.4	–	–	–	–	70.5	–	–	100
Portugal										
Collectivités locales	–	–	–	–	11.4		85	–	3.6	100
Espagne										
Régions	8.1	5.4	–	–	0.9	0.5	85.2	–	–	100
Collectivités locales	14.3	16.4	3.1		–	–	66.2	–	–	100
Suède										
Collectivités locales	–	–	–	–	0.7	28.1	71.3	–	–	100
Suisse										
Cantons	64.8	12.9	–	–	–	–	22.2	–	–	100
Collectivités locales	71.7	8.7	–	–	–	–	19.6	–	–	100
Turquie										
Collectivités locales	–	–	–	–	77.3		–	–	22.7	100
<i>Moyenne non pondérée</i>										
États	31.4	4.5	4.4	2.9	12.5	2.6	40.3	0	1.5	100
Collectivités locales	22.9	3.8	5.7	1.9	9.2	9.9	38.8	6.5	1.5	100

1. Chiffres 2002.

2. Y compris subventions aux collectivités locales.

3. Chiffres 2003.

 Source : Sources nationales et *Statistiques des recettes publiques* 1965-2004, Édition 2005, OCDE.

La structure des subventions a peu évolué entre 2000 et 2004, mis à part une forte augmentation de la part des subventions proportionnelles affectées, aux dépens de presque tous les autres types de transferts (tableau 9). Cette évolution pourrait confirmer que les subventions proportionnelles pèsent sur le budget des administrations nationales (et aussi sur celui des administrations infranationales). La part des subventions non affectées a légèrement progressé, ce qui indique une plus grande latitude budgétaire pour les AI, l'échelon local en ayant bénéficié davantage que le niveau des États infranationaux ou des collectivités régionales. Encore une fois, l'évolution structurelle varie beaucoup selon les pays, ce qui dénote une certaine influence du parcours historique sur le régime des transferts entre les différents niveaux d'administration.

Subventions par fonction des administrations publiques

Les subventions servent différents secteurs d'action des autorités publiques ou fonctions des administrations publiques (tableau 10). Les *Comptes nationaux* classent les activités des administrations publiques en dix fonctions dans la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP), et cette classification est aussi appliquée aux transferts entre les différents niveaux d'administration. On ne dispose de données que pour les subventions affectées parce que les subventions inconditionnelles ne sont pas liées à des fonctions précises des administrations publiques. Tandis que les données des *Comptes nationaux* sont disponibles pour huit pays seulement, le questionnaire a invité tous les pays à fournir des données aussi précises que celles de ces *Comptes*. Finalement, les données de onze pays ont pu servir à évaluer et à comparer la structure fonctionnelle des transferts entre les différents niveaux d'administration.

La catégorie « services publics généraux » constitue la plus grande partie, assez hétérogène, des transferts entre les différents niveaux d'administration. L'enseignement est la deuxième catégorie en importance, montrant le poids des collectivités locales et régionales dans les services d'enseignement primaire et secondaire, l'administration nationale conservant d'importants pouvoirs de contrôle de leur financement et de leur réglementation. Viennent ensuite les « affaires économiques », dont l'importance s'explique en grande partie par le poids des compétences partagées en matière de politique de développement local et régional. Là encore, la structure des subventions varie beaucoup, du fait de la diversité de la répartition des compétences et des modalités de financement nationales. En général, à l'exception de la « défense » et de « l'ordre et la sécurité publique », un certain degré de partage et de chevauchement des compétences caractérise la plupart des fonctions des administrations publiques. Cependant, le faible nombre des réponses nationales n'autorise pas encore des conclusions tranchées.

Tableau 9. **Évolution du montant des subventions par type de subvention**
Variation 2000-2004, en points de pourcentage

	Subventions affectées						Subventions non affectées		
	Automatiques				Discrétionnaires		Automatiques		Discrétionnaires
	Proportionnelles		Forfaitaires				Subventions non finalisées	Subventions globales	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement			
Australie									
États	-	-	-	-	12	-0.2	-13.6	-	1.8
Collectivités locales	-	-	-	-	9.6	-0.5	-9.1	-	-
Autriche									
États	2.3	-0.7	-0.9	-1.2	0		0.8	0	-0.2
Collectivités locales	0.7	-5.5	2.5	-0.2	-0.3		2.8	0	0
Belgique									
Provinces	-6.9	9.7	-2.1		1	-0.3	-1.3		-
Collectivités locales	-15.5	-3.2	0		-2	23.1	-2.4		-
Canada									
Provinces et territoires	-	-	-0.6		-	-	0.6	-	-
Collectivités locales	-	-	-0.4	-0.2	-	-	0.6	-	-
République tchèque									
Collectivités locales	-16.8		-	-	33.7	-16.9	-	-	-
Danemark									
Collectivités locales	-1.9		0.2		0.8	0	0.9	-	0
Finlande									
Collectivités locales	-4.1		-	-	0.2	-1.5	16.3	-10.1	-0.8
France									
Collectivités territoriales	-1.2		0		-1.1	-1.1	6.7	-3.3	-
Grèce									
Collectivités locales	7.7	-7.7	-	-	-	-	-	-	-
Hongrie									
Collectivités locales	-0.5	-1.7	-	-	-1.3	0.6	6	-	-3.1
Islande									
Collectivités locales	-15.4		1.2		-11.3	0.7	24.8	-	-
Corée									
Collectivités locales	-2.9		-	-	0.7	-1.3	3.2	-	0.3

Tableau 9. **Évolution du montant des subventions par type de subvention** (suite)
 Variation 2000-2004, en points de pourcentage

	Subventions affectées						Subventions non affectées		
	Automatiques				Discretionnaires		Automatiques		Discretionnaires
	Proportionnelles		Forfaitaires				Subventions non finalisées	Subventions globales	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement			
Mexique									
États ²	3.8		-	-	-0.4	-3.4	-	-	
Collectivités locales									
Pays-Bas¹									
Collectivités locales	5		-	-	-	-	-5		-
Norvège									
Collectivités locales	-8.7		8.4		2.2	0.7	-	-2.6	-
Pologne									
Collectivités locales	-8.4	-1	-	-	-	-	9.4	-	-
Portugal									
Collectivités locales	-	-	-	-	-5.1	1.5	-	3.6	
Espagne									
Régions	-35.3	0.9	-	-	0	0.1	34.3	-	-
Collectivités locales	-1.5	3	0.6		-	-	-2.1	-	-
Suisse									
Cantons	1.4	-1.9	-	-	-	-	0.5	-	-
Collectivités locales	-1.9	-2.1	-	-	-	-	3.9	-	-
Turquie									
Collectivités locales	-	-	-	-	12.4		-	-	-12.4
<i>Moyenne non pondérée</i>									
États	-5	1.1	-0.5	-0.2	1.8	-0.1	2.6	0	0.2
Collectivités locales	-3.6	-1.0	0.7	0.0	1.4	0.2	3.2	-0.9	0.0

1. Chiffres 2003.

2. Y compris subventions aux collectivités locales.

Source : Sources nationales.

L'AUTONOMIE BUDGÉTAIRE DES ADMINISTRATIONS INFRANATIONALES

La structure des ressources

Les administrations infranationales comptent sur des recettes fiscales propres, des recettes fiscales partagées et des subventions entre les différents niveaux

Tableau 10. **Subventions par fonction des administrations publiques, 2004**
En pourcentage du total des subventions affectées

	Services publics généraux	Défense	Ordre et sécurité publics	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logement et aménagement urbain	Santé	Loisirs, culture et religion	Éducation	Protection sociale	Autres	Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Australie	–	–	0.2	9	–	4.9	39.6	0.1	37.5	8.4	0.3	100
Autriche	–	–	24.3	21.4	–	–	0.1	–	25.3	28.9	–	100
Canada												
République tchèque	9.3	0	0.5	6	0.3	7.5	2.2	0.7	54.3	17.7	1.4	100
Danemark												
Finlande	5.5	–	0.6	17.2	1.8	0.4	12	16.9	27	18.7	–	100
France	16.9	1.7	8	13	2.3	22.4	–	30.8	5	–	–	100
Allemagne												
Grèce	56.6	–	–	18.9	5.6	5.6	–	7.2	–	6.1	–	100
Hongrie												
Islande												
Italie ¹	16.9	–	–	40.6	3.8	–	31.7	–	7	–	–	100
Corée												
Mexique												
Pays-Bas	0	–	0.6	1.4	1.1	8.6	5.3	0.5	22.4	50.2	9.9	100
Norvège	79.3	0.2	0.1	–	0	0.1	14	–	4.7	1.7	–	100
Pologne	3.1	3.5	16.2	4.4	8.9	5.5	10.8	5.2	17.9	24.6	–	100
Portugal	3.2	26	–		61.3	9.5	100					100
Espagne	42.4	–	0.2	35.4	0.6	3.2	4.7	0.9	2.5	10	–	100
Suède	3.5	1.1	0	6.2	3.8	–	56.3	–	29.1	–	–	100
Suisse												
Turquie	43.2	–	–	14.2	19.1	22.2	–	0.9	–	0.5	–	100
<i>Moyenne non pondérée</i>	20	0.5	3.6	15.3	3.4	5.7	17	4.5	16.6	11.9	1.5	100

1. 2002.

Source : Sources nationales.

d'administration. Dans le tableau 11, ces trois grandes catégories de ressources budgétaires sont regroupées pour permettre une évaluation générale et une comparaison sur l'ensemble des AI. Pour faciliter la lecture du tableau, on a agrégé un certain nombre de catégories d'autonomie fiscale et de subventions entre les différents niveaux d'administration. Finalement, neuf catégories couvrent les différentes ressources dont disposent les États infranationaux et les autres collectivités territoriales. Ces statistiques, comme toutes celles qui figurent dans cet article, ne tiennent pas compte des emprunts et des redevances du fait du manque de données comparables.

Avec environ 60 % contre 40 % des ressources des AI en moyenne non pondérée, les recettes fiscales représentent une plus large part des ressources des AI que les transferts entre les différents niveaux d'administration (tableau 11). La fiscalité propre constitue à elle seule la principale ressource (38 %). Suivent les subventions affectées (22 %), ce qui montre que plus d'un cinquième des ressources totales échappe pour l'essentiel à l'initiative des AI. Les subventions non affectées représentent 19 %, et la fiscalité partagée (fréquente dans les pays à Constitution fédérale), 16 %. Dans les pays qui pratiquent le partage de l'impôt, le système des subventions est réduit, et inversement, ce qui permet de penser que les deux mécanismes budgétaires sont en partie substituables. Là encore, la situation varie beaucoup d'un pays à l'autre : pour certaines collectivités territoriales, c'est la fiscalité propre qui domine massivement (provinces et territoires du Canada, cantons de la Suisse), pour d'autres, c'est le partage des recettes fiscales (États infranationaux de l'Australie, collectivités locales de l'Autriche, *Länder* de l'Allemagne, République tchèque), et pour d'autres encore, les subventions affectées ou non affectées (Grèce, Mexique, Pays-Bas).

Tableau 11. **Structure des ressources des administrations infranationales**
En pourcentage du total des ressources infranationales, 2002

	Fiscalité propre			Partage des recettes fiscales				Autres impôts	Subventions		Total
	Liberté d'agir sur les taux et allègements	Liberté d'agir sur les taux	Liberté d'agir sur les allègements	Partage fixé par les AI	Partage fixé avec l'accord des AI	Partage fixé par l'AC, pluriannuel	Partage fixé par l'AC, annuel		Affectées	Non affectées	
Australie											
États	41.1	-	-	-	34.4	-	-	-	21.9	2.7	100
Collectivités locales	80.6	-	-	-	-	-	-	-	3.1	16.2	100
Autriche											
États	3.7	-	-	-	43.5	-	-	5.5	37.4	10	100
Collectivités locales	2.3	4.5	-	-	55.4	-	-	21.2	14.3	2.3	100

Tableau 11. **Structure des ressources des administrations infranationales** (suite)
En pourcentage du total des ressources infranationales, 2002

	Fiscalité propre			Partage des recettes fiscales				Autres impôts	Subventions		Total
	Liberté d'agir sur les taux et allègements	Liberté d'agir sur les taux	Liberté d'agir sur les allègements	Partage fixé par les AI	Partage fixé avec l'accord des AI	Partage fixé par l'AC, pluriannuel	Partage fixé par l'AC, annuel		Affectées	Non affectées	
Belgique											
Provinces	57.1	–	–	–	32.4	–	–	–	9.7	0.8	100
Collectivités locales	7.5	65	–	–	–	–	–	2.7	23.8	0.9	100
Canada											
Prov. et territoires	76	–	–	–	5.5	–	–	–	3	15.5	100
Coll. locales ¹	0.9	47.7	–	–	–	–	–	1.3	48	2.2	100
République tchèque											
Collectivités locales	3.2	2.4	–	–	–	51.8	–	0.9	41.7	–	100
Danemark											
Collectivités locales	–	67.9	–	–	–	2.2	–	4.8	12.5	12.6	100
Finlande											
Collectivités locales	–	60.4	–	–	–	–	6.7	0.1	3.4	29.4	100
France											
Coll. territoriales	39.3	4.6	5	–	–	–	–	5.6	5.7	39.8	100
Allemagne											
<i>Länder</i>	–	1.9	–	–	68.2	–	–	8.9	21	–	100
Collectivités locales	8.7	16.7	–	–	23.7	–	–	0.6	50.3	–	100
Grèce											
Collectivités locales	–	11.6	–	6.3	–	–	–	–	82.1	–	100
Italie											
Régions	–	28.4	–	–	11.4	8.5	–	–	14.8	36.9	100
Collectivités locales	12.1	22.6	–	–	–	5.9	–	4.2	41.7	13.5	100
Corée											
Collectivités locales	–	24.9	–	–	–	–	–	12.8	18	44.3	100

Tableau 11. **Structure des ressources des administrations infranationales** (suite)
 En pourcentage du total des ressources infranationales, 2002

	Fiscalité propre			Partage des recettes fiscales				Autres impôts	Subventions		Total
	Liberté d'agir sur les taux et allègements	Liberté d'agir sur les taux	Liberté d'agir sur les allègements	Partage fixé par les AI	Partage fixé avec l'accord des AI	Partage fixé par l'AC, pluriannuel	Partage fixé par l'AC, annuel		Affectées	Non affectées	
Mexique											
États ³	5	-	-	-	-	-	-	-	54.4	40.6	100
Collectivités locales											
Pays-Bas											
Collectivités locales	-	11.8	-	-	-	-	-	0.1	61.7	26.5	100
Norvège											
Collectivités locales	1.6	-	45.3	-	-	-	-	-	24.2	29	100
Pologne											
Collectivités locales	-	11.7	-	-	-	38.6	-	0.2	17.9	31.6	100
Portugal											
Collectivités locales	-	21.2	-	-	-	8.9	-	18.1	5.7	46	100
Espagne											
Régions	32.6	0.1	-	-	23.3	-	-	0	7	37.1	100
Collectivités locales	16.1	30.4	-	-	12.7	-	-	0	13.1	27.8	100
Suède ²											
Collectivités locales	-	74	-	-	-	-	-	-	7.5	18.5	100
Suisse											
États	57.4	-	-	-	6.1	-	-	-	28	8.5	100
Collectivités locales	2	66.9	-	-	-	-	-	-	25.2	5.9	100
<i>Moyenne non pondérée</i>											
États	30,3	3,4	-	-	25	0,9	-	1,6	21,9	16,9	100
Collectivités locales	9.2	28.6	2.6	0.3	4.8	5.6	0.4	3.8	26.3	18.2	100

1. Chiffres des coll. locales avec autonomie fiscale du Québec.

2. 2004.

3. Y compris subventions aux collectivités locales.

 Source : Sources nationales et *Statistiques des recettes publiques* 1965-2004, Édition 2005, OCDE.

Un ensemble d'indicateurs d'autonomie budgétaire

L'autonomie budgétaire des administrations infranationales est pluridimensionnelle et doit être évaluée à l'aide de plusieurs indicateurs. Le tableau 12 présente un résumé des indicateurs d'autonomie budgétaire élaborés dans cet article, notamment la part des recettes fiscales attribuée aux AI, la liberté d'action des AI sur les impôts correspondants, la part des transferts attribuée aux AI et le pourcentage des transferts affectés. Bien qu'ils ne soient pas traités dans cet article, deux indicateurs de régime budgétaire y sont ajoutés, qui traduisent respectivement le droit de faire courir un déficit et le droit d'emprunter (encadré 2).

Tableau 12. **Résumé des indicateurs d'autonomie budgétaire**

	En pourcentage						
	Recettes fiscales des AI/ Recettes fiscales totales	Liberté d'agir sur les taux et allègements/ Recettes fiscales totales des AI	Total des subventions/ Recettes fiscales totales	Subventions non affectées/ Total des subventions	Autonomie budgétaire et de déficit	Autonomie d'emprunt	Recettes de la fiscalité propre des AI/ Recettes fiscales totales
Australie	31.4	58.8	11	13.1			18.5
États	28.4	54.4	9.8	7.1	10	62.5	15.4
Coll. locales	3	100	1.3	83.3	10	62.5	3
Autriche	18.4	7.6	15.2	19			1.4
États	8.8	7	11.5	20.2	40	100	0.6
Coll. locales	9.6	8.1	3.8	13.9	40	100	0.8
Belgique	27.8	69.7	11.1	5.3			19.4
Provinces	22.8	63.8	3.9	6			14.6
Coll. locales	5	96.4	7.1	4			4.8
Canada	44.1	94.1	17.5	43.9			41.5
Prov. et territoires	35.5	93.3	9	81.4			33.1
Coll. locales	8.6	97.4	8.5	4.3			8.4
République tchèque	12.5	9.6	12.4	0			1.2
Coll. locales	12.5	9.6	12.4	0	70	62.5	1.2
Danemark	35.6	90.7	13.4	56.3			32.3
Coll. locales	35.6	90.7	13.4	56.3	0	25	32.3
Finlande	21.5	89.9	12.1	90.8			19.3
Coll. locales	21.5	89.9	12.1	90.8	60	75	19.3
France	10	89.8	8.6	88.3			8.1
Coll. territoriales	10	89.8	8.6	88.3	60	37.5	8.1
Allemagne	28.7	14.2	12.8	43.4			4.1
Länder	21.8	2.4	5.9	42.5	70	87.5	0.5
Coll. locales	7	51.1	7	44.4	0	62.5	3.6
Grèce	0.9	64.6	4.1	0			0.6
Coll. locales	0.9	64.6	4.1	0			0.6
Hongrie			16.7	43.1			
Coll. locales			16.7	43.1			

Tableau 12. **Résumé des indicateurs d'autonomie budgétaire** (suite)

	En pourcentage						
	Recettes fiscales des AI/ Recettes fiscales totales	Liberté d'agir sur les taux et allègements/ Recettes fiscales totales des AI	Total des subventions/ Recettes fiscales totales	Subventions non affectées/ Total des subventions	Autonomie budgétaire et de déficit	Autonomie d'emprunt	Recettes de la fiscalité propre des AI/ Recettes fiscales totales
Islande	25.2	91.2	1.9	79			23
Coll. locales	25.2	91.2	1.9	79	100	62.5	23
Italie	16.4	64.7	19.1	55.1			10.6
Régions	11.3	58.8	12.7	71.4			6.6
Coll. locales	5.2	77.6	6.4	24.5			4
Japon	26	79.8					20.8
Coll. locales	26	79.8			70	50	20.8
Corée	18.9	64.3	34.4	72.3			12.1
Coll. locales	18.9	64.3	34.4	72.3	60	12.5	12.1
Mexique	3.4	100	43.4	40.8			3.4
États	2.4	100	43.4	40.8			2.4
Coll. locales	1	100	0				1
Pays-Bas	3.6	99.2	27.8	26.4			3.6
Coll. locales	3.6	99.2	27.8	26.4	0	75	3.6
Norvège	12.9	100	11.3	55.1			12.9
Coll. locales	12.9	100	11.3	55.1	40	50	12.9
Pologne	17.5	23.2	37.9	70.5			4.1
Coll. locales	17.5	23.2	37.9	70.5	80	37.5	4.1
Portugal	6	44	7.9	88.6			2.6
Coll. locales	6	44	7.9	88.6	60	37.5	2.6
Espagne	26.6	64.8	19.4	79.9			17.3
Régions	18.1	58.4	14	85.2	0	25	10.6
Coll. locales	8.5	78.6	5.5	66.2	0	37.5	6.7
Suède	32.1	100	9.4				32.1
Coll. locales	32.1	100	9.4		40	100	32.1
Suisse	43.1	94	23.4	21.4			40.6
Cantons	27	90.4	16.1	22.2	70	75	24.4
Coll. locales	16.2	100	7.2	19.6	60	37.5	16.2
Turquie	6.5	0	15.8	22.7			0
Coll. locales	6.5	0	15.8	22.7	70	25	0
Royaume-Uni	4.5	100					4.5
Coll. locales	4.5	100					4.5
<i>Moyenne non pondérée</i>							
États	19.6	58.7	14	41.9	38	70	12
Coll. locales	12.4	73.1	11.3	45.4	45.6	52.8	9.4

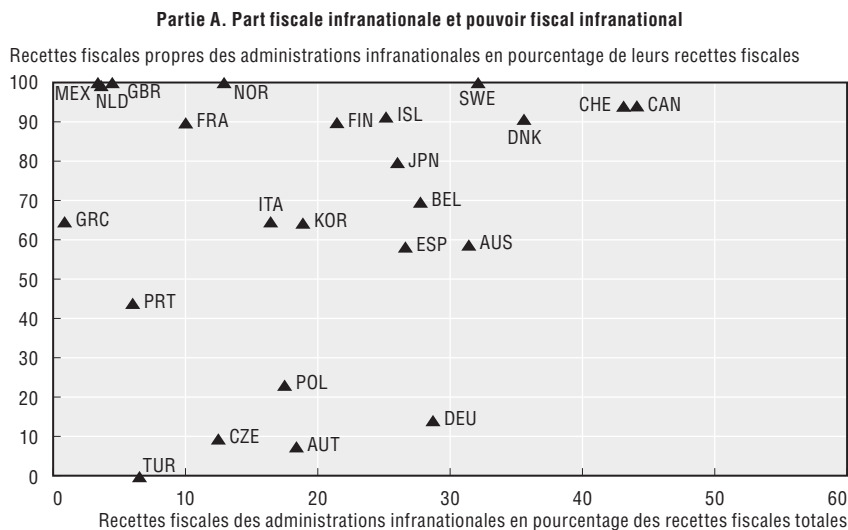
Source : Sources nationales et *Statistiques des recettes publiques* 1965-2004, Édition 2005, OCDE.

Encadré 2. Le régime budgétaire et ses conséquences pour l'autonomie des administrations infranationales

Les règles qui limitent le pouvoir discrétionnaire des responsables des budgets infranationaux se sont généralisées dans les économies de l'OCDE. Le régime budgétaire des AI peut être un moyen d'assurer l'équilibre financier à long terme, mais il réduit le pouvoir des collectivités publiques sur leur budget. Le même régime budgétaire peut donc être considéré à la fois sous l'angle de la « rigueur » et sous l'angle de « l'autonomie », une règle plus rigoureuse étant supposée réduire la liberté d'action d'une AI sur son budget ou sur certains postes budgétaires.

Pour évaluer les limites qu'impose le régime budgétaire des AI à leur autonomie budgétaire, deux indicateurs de la rigueur du régime budgétaire ont été calculés en s'inspirant de Sutherland, Price et Joumard (2006). Une simple combinaison linéaire de ces indicateurs produit des indicateurs « d'autonomie par rapport au régime budgétaire ». Ces indicateurs ont les mêmes dimensions que les autres indicateurs d'autonomie budgétaire qui figurent au tableau 12 et la même signification : plus élevée est leur valeur, plus indulgente est la règle considérée et plus large est l'autonomie budgétaire infranationale.

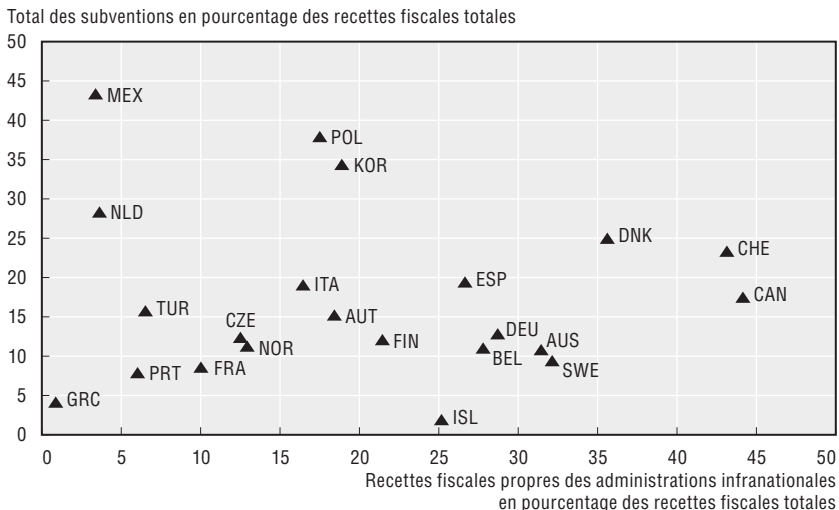
Graphique 4. Relations entre indicateurs d'autonomie budgétaire



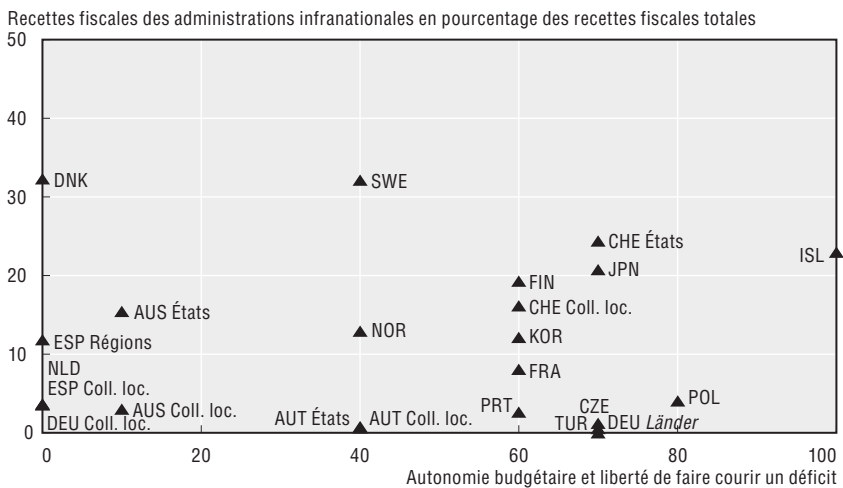
Source : Sources nationales et *Statistiques des recettes publiques*, OCDE, 1965-2004.

Graphique 4. Relations entre indicateurs d'autonomie budgétaire (suite)

Partie B. Part fiscale infranationale et importance du système des subventions



Partie C. Part fiscale infranationale et autonomie budgétaire



Source : Sources nationales et Statistiques des recettes publiques, OCDE, 1965-2004.

Au total, le tableau comprend six indicateurs qui traduisent l'autonomie budgétaire sous des angles différents. Le septième indicateur « part des recettes fiscales propres des AI » est le produit de la part des recettes fiscales infranationales et de la liberté d'action sur les impôts correspondants ; ce produit

est très proche de ce que l'on pourrait appeler un indicateur synthétique d'autonomie budgétaire. Ces indicateurs sont faiblement corrélés, et les méthodes statistiques telles que l'analyse factorielle ne permettent pas d'élaborer un indicateur synthétique unique de l'autonomie budgétaire infranationale⁶.

Quelques (non) corrélations entre indicateurs d'autonomie budgétaire

On l'a indiqué plus haut, les divers indicateurs d'autonomie budgétaire ne sont pas ou guère corrélés, ce qui indique que l'autonomie budgétaire est multidimensionnelle et que les institutions budgétaires des pays de l'OCDE sont très diverses. Quelques-unes de ces non corrélations intéressent l'action des autorités publiques, car elles peuvent confirmer ou infirmer un certain nombre d'idées des autorités dans le domaine des finances publiques décentralisées. Les diagrammes de dispersion qui suivent mettent en évidence un certain nombre de relations simples en deux dimensions.

- Le premier diagramme de dispersion met en évidence le lien qui unit la part des recettes fiscales infranationales et le degré d'autonomie de cette fiscalité. La part des recettes fiscales propres des AI ne présente guère de lien avec le pouvoir de décision des AI sur cette fiscalité. Tandis que dans certains pays les AI jouissent d'une grande autonomie sur une matière imposable restreinte, dans quelques autres, elles n'en ont que très peu sur une large assiette fiscale, notamment dans les dispositifs de partage de l'impôt. Là encore, le diagramme confirme l'idée que la seule part des recettes fiscales est une piètre mesure pour évaluer l'autonomie budgétaire réelle des AI et que, aux fins de l'analyse, par exemple l'évaluation des conséquences de la décentralisation pour la situation financière d'ensemble, il faut recourir à des indicateurs plus élaborés.
- Le deuxième diagramme de dispersion met en évidence le lien qui unit la part des recettes fiscales infranationales et l'importance du système des subventions. La politique budgétaire peut remplacer les recettes fiscales propres par des subventions entre les différents niveaux d'administration et inversement, mais il n'y a en réalité aucun lien entre les deux mécanismes budgétaires. Tandis que dans certains pays coexistent de faibles recettes fiscales locales et un système de subventions de modeste envergure, on trouve associés dans d'autres pays d'abondantes recettes fiscales locales et un fort déficit budgétaire que vient combler un imposant système de transferts. Seules les subventions inconditionnelles (absentes du graphique) et les recettes fiscales propres semblent substituables, ce qui montre le lien étroit qui unit le partage de l'impôt et les dispositifs de subventions. Les responsables de l'action publique pourraient en fait souhaiter savoir si une plus large autonomie fiscale infranationale permettrait de réduire la nécessité des transferts entre les différents niveaux d'administration.

- Le troisième diagramme de dispersion met en évidence le lien qui unit la part des recettes fiscales infranationales et la liberté des AI de faire courir un déficit. Ce graphique montre en réalité si les pays où le pouvoir fiscal infranational est élevé appliquent un régime plus strict au comportement budgétaire des AI. L'absence de relation étroite conduit à penser que, dans la pratique, le régime budgétaire n'est ni un substitut, ni un complément de l'autonomie des AI. Certains pays accordent aux AI une large autonomie fiscale, mais leur imposent un régime budgétaire strict, d'autres font sans doute le contraire, tandis que d'autres pays encore limitent ces deux formes d'autonomie budgétaire. L'autonomie fiscale locale et régionale n'est fonction directe ni de la rigueur du régime budgétaire, ni de sa souplesse.

Toute conclusion sur les liens qui unissent différents indicateurs d'autonomie budgétaire ne saurait être tirée sans la plus grande prudence, car ces indicateurs ne s'appliquent qu'à un moment donné. Pour évaluer la dynamique des liens qui unissent différents indicateurs d'autonomie, il faut étudier l'organisation budgétaire et ses effets sur plusieurs périodes. Ce que nous disent ces indicateurs, en définitive, c'est que le fédéralisme budgétaire répond en partie aux particularités nationales et que son évolution est sans doute déterminée par l'histoire.

RÉSUMÉ ET PERSPECTIVES POUR L'ANALYSE DE L'ACTION PUBLIQUE

Cet article voulait évaluer le pouvoir des administrations infranationales sur leurs ressources. À cette fin, un ensemble détaillé d'indicateurs a été élaborée qui couvre à la fois l'autonomie fiscale et la maîtrise des subventions entre les différents niveaux d'administration. Les recettes fiscales ont été classées en catégories, de la pleine autonomie sur les taux et les bases d'imposition à l'absence totale d'autonomie, tandis que les ressources tirées des transferts entre les différents niveaux d'administration ont été subdivisées en subventions affectées et subventions non affectées. Les indicateurs qui en résultent sont censés donner une idée plus précise du véritable pouvoir budgétaire dont jouissent les administrations infranationales.

Les résultats conduisent à penser que la liberté d'action des États infranationaux et des autres collectivités territoriales sur leurs ressources budgétaires est limitée et que s'en tenir au rapport des recettes infranationales aux recettes totales, c'est surestimer le pouvoir budgétaire des AI. En particulier :

- *Le pouvoir fiscal des AI est limité.* Les AI ne maîtrisent que 60 % de leurs recettes fiscales propres, les 40 % restants s'inscrivant dans les dispositifs de partage des recettes fiscales ou dépendant entièrement des autorités nationales. Le pouvoir fiscal des États infranationaux est plus faible que celui des collectivités locales. La part des recettes fiscales infranationales dans le total des

recettes fiscales s'est établie à 31 % sur la période 1995-2002, mais la liberté d'action des collectivités sur cette part s'est légèrement élargie.

- *La fiscalité infranationale est tributaire des bases mobiles.* Les recettes de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dont les bases sont très mobiles, représentent la part la plus importante des recettes fiscales infranationales (plus de 40 %). Les impôts sur la propriété immobilière n'en représentent que 19 %. Toutefois, de nombreux impôts exposés à la mobilité spatiale de la base s'inscrivent dans les dispositifs de partage des recettes fiscales ou les mécanismes de péréquation budgétaire qui limitent le risque d'érosion fiscale infranationale.
- *Les subventions entre les différents niveaux d'administration sont souvent affectées.* Avec environ 60 % du total, les subventions non affectées représentent la majeure partie des ressources de cette nature, mais les 40 % restants donnent néanmoins aux autorités nationales une forte emprise sur les budgets des AI. Les subventions affectées tiennent une plus large place dans le budget des États infranationaux et des collectivités régionales que dans celui des autres collectivités territoriales. En moyenne, la dépense en subventions a plus augmenté que les dépenses publiques totales, ce qui indique une certaine pression sur les budgets nationaux.
- *La fiscalité est une source de recettes plus importante que les subventions.* Les recettes fiscales représentent 60 % des ressources des AI, tandis que les subventions entre les différents niveaux d'administration en représentent 40 %. La fiscalité propre constitue à elle seule la principale ressource (38 %), mais les subventions affectées suivent, représentant 22 % des ressources infranationales. La fiscalité partagée représente 16 % des ressources des AI. Dans les pays qui pratiquent le partage de l'impôt, le système des subventions est réduit, et inversement, ce qui permet de penser que les deux mécanismes budgétaires sont en partie substituables.
- *Les indicateurs d'autonomie budgétaire sont faiblement corrélés.* L'organisation budgétaire infranationale n'obéit à aucun modèle universel, et le fédéralisme budgétaire répond au moins en partie aux particularités nationales et aux parcours historiques. Mis en regard les uns des autres, les divers indicateurs utilisés font apparaître qu'il n'y a aucune relation entre la part des recettes fiscales infranationales et l'autonomie fiscale, ni entre le montant de ces recettes et l'importance du système de subventions, ni entre le degré d'autonomie budgétaire et la rigueur du régime budgétaire.

Le fédéralisme budgétaire est en partie déterminé par les particularités nationales, et son évolution, par l'histoire, mais certaines questions se posent aux autorités dans la plupart des pays, voire dans tous les pays. La nouvelle base de

données peut ouvrir la voie à une analyse mieux ciblée des questions relatives au fédéralisme budgétaire :

- *Autonomie et stabilité budgétaires.* L'une des principales questions que soulève le fédéralisme budgétaire est l'influence de l'autonomie infranationale sur la stabilité budgétaire. Les données d'observation à ce sujet sont insuffisantes et peu convaincantes. Certains travaux d'analyse de l'action publique tendent à montrer que l'autonomie budgétaire favorise le déficit (par exemple de Mello, 2000) ou exerce des effets qui vont dans le sens du cycle conjoncturel (par exemple Wibbels et Rodden, 2005), mais d'autres travaux parviennent à des conclusions opposées (par exemple Neyapti, 2003 ou Ebel et Yilmaz, 2002). Ces conclusions contradictoires s'expliquent essentiellement par la mauvaise qualité des données qui servent à définir l'autonomie budgétaire. L'ensemble de données affinées élaboré dans cet article permet de mieux évaluer le lien qui unit les modalités du fédéralisme budgétaire et la situation budgétaire, et peut donner des orientations plus précises sur la compatibilité de l'autonomie avec la stabilité.
- *Autonomie et efficacité de la prestation des services publics.* Autre question qui se pose aux autorités : laisser plus d'autonomie budgétaire au niveau infranational augmentera-t-il ou diminuera-t-il l'efficacité des services publics ? Bien qu'une autonomie élargie passe pour aller de pair avec des gains d'efficacité, les autorités hésitent souvent à renforcer le pouvoir fiscal infranational ou à remplacer des subventions affectées par des subventions globales, craignant qu'en l'absence de réglementation nationale appropriée, les AI soient incapables ou peu désireuses d'assurer l'efficacité et l'équité de l'accès aux services publics. Liée aux variables de résultat, la nouvelle base de données peut aider à évaluer les effets de différents régimes budgétaires et modalités de financement sur l'efficacité des dépenses infranationales.
- *Fiscalité infranationale ou transferts entre les différents niveaux d'administration.* Les pays ont adopté différentes stratégies pour financer les services publics infranationaux. Tandis que certains donnent un pouvoir fiscal aux AI, d'autres utilisent des transferts entre les différents niveaux d'administration. La substituabilité des deux mécanismes soulève des questions qui intéressent les autorités, par exemple : quel dispositif permet d'optimiser l'efficacité des services publics ? Quel dispositif favorise l'équité entre les collectivités ? Quel dispositif exerce la plus forte pression sur les budgets nationaux et infranationaux, et quel peut être le rôle des régimes budgétaires à cet égard ? Le nouvel ensemble de données peut servir à évaluer les liens qui unissent les deux mécanismes budgétaires fédéraux et leur synergie avec les différents objectifs de l'action publique.

- *Quels impôts pour le niveau infranational ?* Contrairement à ce que veut la théorie du fédéralisme budgétaire, l'imposition de revenus très mobiles est à l'origine de plus de 40 % des recettes fiscales infranationales moyennes. Ce système fonctionne bien dans un certain nombre de pays (car l'imposition de bases mobiles s'inscrit souvent dans le partage de l'impôt ou dans des dispositifs de péréquation budgétaire), mais il apparaît dans d'autres pays que les AI sont aux prises avec l'érosion fiscale. Une analyse par pays de la nouvelle base de données permet de définir les dispositions fiscales qui contribuent à préserver l'autonomie budgétaire infranationale tout en limitant les inconvénients potentiels de la mobilité des bases d'imposition.

Dans les années qui viennent, le Réseau de l'OCDE sur les relations budgétaires entre les niveaux d'administration devra s'employer à la réalisation de ce programme d'action.

Notes

1. Un nombre très faible (voire nul) d'exemples ayant été notifié pour certaines catégories, quelques-unes d'entre elles ont été fusionnées et leur nombre ramené de treize à dix.
2. La péréquation budgétaire limite aussi la concurrence fiscale (voir Blöchliger *et al.* (2007)).
3. Les chiffres de l'administration centrale de la Grèce comprennent les subventions de l'Union européenne. Dans les autres pays, ces subventions sont directement versées aux AI bénéficiaires.
4. Les transferts entre les différents niveaux d'administration sont un poste de dépense, et ils devraient être rapportés aux dépenses totales. Cependant, les Comptes nationaux ne donnent pas les dépenses des administrations publiques d'un certain nombre de pays, aussi a-t-on pris pour variable de substitution les recettes fiscales totales données par les Statistiques des recettes publiques.
5. Les différences qui séparent les subventions globales des subventions à tous usages sont exposées en détail dans Bergvall, Charbit et Kraan (2006).
6. Les conclusions de Sutherland, Price et Joumard, qui constatent une très faible corrélation entre indicateurs de régime budgétaire, se trouvent ainsi confirmées (Sutherland, Price et Joumard, 2005).

BIBLIOGRAPHIE

- Bergvall, D., C. Charbit, D. Kraan, et O. Merk (2006), « Intergovernmental Grants and Decentralized Public Spending », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire* (à paraître).
- Blöchliger, H., C. Charbit, O. Merk et L. Mizell (2007), « Fiscal Equalisation in OECD countries », *OECD Fiscal Federalism Network Working Paper*, n° 4.
- Joumard, I et P.M. Kongsrud (2003), « Les Relations financières entre l'État et les collectivités territoriales », *Revue économique de l'OCDE* n° 36, pp. 169-254.
- De Mello, L.R. (2000), « Fiscal Decentralisation and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross Country Analysis », *World Development* 28, pp. 365-380.
- Ebel, R.D. et S. Yilmaz (2002), « On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralisation », *Document de travail de la Banque mondiale consacré à la recherche sur les politiques*, n° 2809, Washington.
- Neyapti, B. (2003), « Fiscal Decentralisation and Deficits: International Evidence », *Discussion paper 2003/2*.
- OCDE (1999), « Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales », *Études de politique fiscale* n°1, Paris.
- OCDE (2005), *Comptes nationaux des pays de l'OCDE 1993-2004*, Paris.
- OCDE (à paraître), *Fiscal Equalisation in OECD Countries*, Paris.
- Sutherland, D. R. Price et I. Joumard (2006), « Les règles budgétaires s'appliquant aux collectivités territoriales », *Revue économique de l'OCDE* n° 41, pp. 153-197.
- Wibbles, E. et J. Rodden (2005), « Fiscal Decentralisation and the Business Cycle : An Empirical Study of Eight Federations », document non publié.