
Recueil des textes soumis au Symposium international sur le déséquilibre fiscal

Rapport
Annexe 3

ISBN: 2-550-38849-6
Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2002

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale	1
La décentralisation aux États-Unis : quelle direction le pays a-t-il prise?	17
<i>Par William F. Fox</i>	
Les forces centralisatrices et décentralisatrices à l'œuvre aux États-Unis	29
<i>Par Bruce A. Wallin</i>	
Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : l'Allemagne	43
<i>Par Paul Bernd Spahn</i>	
La position de la Bavière sur la réforme des relations fiscales entre ordres de gouvernement en Allemagne	61
<i>Par Otto Beierl</i>	
Le fédéralisme fiscal en Suisse : un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation	69
<i>Par Bernard Dafflon</i>	
Les équilibres et déséquilibres du système fédéral suisse	111
<i>Par Sonja Wälti</i>	
La réforme de 2000 des arrangements financiers intergouvernementaux en Australie	123
<i>Par David J. Collins</i>	
Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial	157
<i>Par Robert D. Ebel et Serdar Yilmaz</i>	
Le fédéralisme fiscal en Belgique	189
<i>Par Marcel Gérard</i>	
L'accord du Lambermont : pourquoi et comment ?	209
<i>Par Géraldine Van der Stichele et Magali Verdonck</i>	
Le financement des communautés autonomes en Espagne	239
<i>Par Pere Gali</i>	
Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France : tendances et perspectives	243
<i>Par Guy Gilbert</i>	
Le processus de décentralisation en Italie : regard sur les gouvernements régionaux	267
<i>Par Laura Raimondo</i>	
La décentralisation dans certains pays non fédéraux : l'exemple du Royaume-Uni	285
<i>Par David Heald</i>	
Notes biographiques	311

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. INTRODUCTION

La Commission sur le déséquilibre fiscal, mise en place par le gouvernement du Québec, prévoyait tenir un symposium international les 13 et 14 septembre 2001. Ces assises devaient permettre à plusieurs experts de présenter les arrangements financiers intergouvernementaux dans divers pays, c'est-à-dire quatre fédérations établies (les États-Unis, l'Allemagne, la Suisse et l'Australie), une fédération récente (la Belgique), un pays dont les institutions s'apparentent à celles d'un pays fédéral (l'Espagne) et trois pays non fédéraux, dotés néanmoins d'une structure administrative à plusieurs niveaux¹ (la France, le Royaume-Uni et l'Italie). Ce choix de pays permet d'obtenir un éventail assez complet de la situation actuelle au sein des pays développés dotés de régimes fédéraux² et dans quelques pays non fédéraux dont les sociétés ressemblent à la nôtre. M. Robert Ebel, de l'Institut de la Banque Mondiale devait quant à lui brosser un tableau d'ensemble de la situation à l'échelle de la planète, plus particulièrement dans les pays en développement et les pays en transition vers l'économie de marché.

Les événements tragiques du 11 septembre à New York ont malheureusement forcé l'annulation du symposium prévu. La quasi-totalité des conférenciers avaient fait parvenir un texte sur lequel ils comptaient s'appuyer pour faire leur présentation au cours du symposium³. De plus, la Commission avait procédé à une étude préalable des arrangements financiers existant dans six pays qui devaient être analysés durant la rencontre. La synthèse de ces travaux se trouve dans un document intitulé *Arrangements financiers intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis, Suisse*.

Nous proposons ici une synthèse des textes des conférenciers, exercice qui présente des difficultés et des limites certaines. D'abord, le symposium n'a pas eu lieu. Ensuite, les fédérations sont des ensembles complexes dont on ne peut aisément isoler des dimensions particulières à des fins de comparaison. Un degré précis de décentralisation⁴ de la fiscalité peut s'avérer trop grand dans une fédération dont les habitants ont des préférences semblables, alors qu'il pourrait s'avérer insuffisant dans une fédération aux différences régionales prononcées. Enfin, une synthèse qui voudrait faire ressortir des éléments présents dans tous les textes serait vouée à l'échec. Un constat mentionné dans de nombreux textes peut ne pas l'être dans quelques-uns, et la réalité de certains pays peut différer de celle de la plupart des pays de l'échantillon. La synthèse qui suit tentera donc, naturellement, de présenter les idées et les constats que l'on trouve dans plusieurs textes, tout en apportant certaines nuances nécessaires.

Le cadre d'analyse

La synthèse qui suit s'articule autour de quelques principes généraux du fédéralisme fiscal, principes qui inspirent d'ailleurs explicitement ou implicitement la plupart des textes soumis. Le fédéralisme fiscal étudie l'attribution des champs de compétence aux divers ordres de gouvernement en matière de dépense (défense, santé et éducation) et de fiscalité (impôt sur le revenu des particuliers, impôt des sociétés et taxe sur la consommation). Il s'intéresse également aux relations financières entre gouvernements.

Il existe une présomption fortement répandue chez les experts du fédéralisme fiscal selon laquelle il est souhaitable d'attribuer les compétences en matière de prestation de services publics à l'ordre de gouvernement situé le plus près possible du citoyen, à moins que la responsabilité de cette prestation ne soit plus efficacement prise en charge par un gouvernement plus éloigné. Ce principe est connu sous deux noms : principe de décentralisation⁵ ou principe de

¹ Les expressions « niveaux de gouvernement » et « paliers de gouvernement » sont appropriées dans le contexte des pays non fédéraux. Les termes « central », « régional » et « local » désignent dans ce cas les trois principaux paliers. Dans le cas d'une fédération, on parle ici d'« ordres de gouvernement ». Chaque ordre est souverain dans ses champs de compétence et il n'est donc pas subordonné, dans ces domaines, à aucun autre. Au Canada, on utiliserait donc les termes « ordre fédéral », « ordre provincial » et « niveau local », puisque le palier municipal est subordonné, sur le plan constitutionnel, à l'ordre provincial.

² Il existe actuellement 23 fédérations dans le monde. À cette liste Ronald Watts (1999) ajoute l'Espagne.

³ Seul le professeur Albert Solé, de l'Université de Barcelone, n'a pu nous faire parvenir un texte. Il avait accepté tardivement de remplacer un conférencier empêché de se présenter et comptait appuyer sa prestation sur des notes manuscrites.

⁴ Il convient de distinguer le fédéralisme de la décentralisation administrative territoriale, dans laquelle le partage des compétences ou des tâches entre les autorités centrales et territoriales n'est pas constitutionnalisées et peut conséquemment être modifié à la discrétion des autorités centrales. Le terme « décentralisation », dans le présent document, renvoie à la notion de fédéralisme, à moins qu'il ne soit clair, dans le contexte, que l'autre sens est utilisé.

⁵ Robert Ebel rappelle dans son texte (voir p. 157 du présent document) la formulation classique de ce principe, attribuable à Wallace Oates, qui a rédigé l'important ouvrage *Fiscal Federalism* en 1972 : « chaque service public devrait être fourni par la juridiction exerçant un contrôle sur le territoire géographique minimum permettant d'internaliser les avantages et les coûts d'une telle prestation » [NOTRE TRADUCTION].

subsidiarité⁶. Mais une décentralisation des responsabilités qui n'est pas accompagnée d'une attribution de ressources financières suffisantes (ou d'un accès à des ressources financières suffisantes) ne permet pas de récolter tous les bénéfices de la décentralisation. Un arrimage entre les dépenses et les revenus est nécessaire. Celui-ci peut être obtenu de deux manières fondamentalement différentes, c'est-à-dire à l'aide de revenus autonomes (on dit alors que les États fédérés jouissent d'une *autonomie fiscale*) et à l'aide de revenus de transfert en provenance du gouvernement fédéral (on dit dans ce cas qu'ils jouissent d'une *autonomie financière* si les transferts ne sont pas assortis de condition).

Il convient, d'entrée de jeu, de clarifier certains éléments de terminologie. Le cadre d'analyse du fédéralisme fiscal employé ici renvoie à deux réalités distinctes, selon que le pays analysé est doté d'un système non fédéral de gouvernement à plusieurs paliers ou doté d'une structure fédérale. Il existe en effet, sur le plan de l'analyse, une différence essentielle entre les pays non fédéraux et les fédérations. Dans le premier cas, les administrations régionales et locales sont les agents du pouvoir central. Quant à elle, une structure fédérale suppose la présence d'ordres de gouvernement situés en quelque sorte « côte à côte », autonomes dans leurs champs de compétence respectifs. Les principes du fédéralisme, tels que les principes d'autonomie, de participation et de séparation, doivent dans ce cas être pris en compte. De fait, dans les pays fédéraux ces principes ont en pratique préséance sur les principes plus analytiques de décentralisation et de subsidiarité, puisqu'ils relèvent d'accords politiques explicites et sont constitutionnalisés⁷.

Dans le texte qui suit, nous brosons d'abord un tableau d'ensemble de certains principes généraux évoqués par les auteurs avant de rendre compte de la présentation qu'ils font de la situation de leur pays en matière de financement des compétences des États fédérés et d'arrangements financiers intergouvernementaux. Nous terminons par une conclusion générale.

2. PRINCIPES GÉNÉRAUX

2.1 Subsidiarité et efficacité dans la prestation de services publics

Selon Bernard Dafflon, en vertu du principe de subsidiarité (ou principe de décentralisation) « les compétences en prestation de services publics devraient être dévolues au plus bas niveau possible dans la hiérarchie fiscale » (voir p. 73 du présent document) [NOTRE TRADUCTION]. David Collins utilise une définition quasiment identique : en vertu du principe de subsidiarité, « les activités publiques devraient être confiées au niveau de gouvernement le plus bas possible, en tenant compte de certaines considérations d'efficacité » (p. 144) [NOTRE TRADUCTION].

Plusieurs des auteurs évoquent diverses raisons en faveur d'une décentralisation des compétences en matière de dépense : les préférences en matière de services publics diffèrent d'une communauté à l'autre ; la proximité entre citoyens et élus favorise l'expression des préférences et l'obligation de reddition de comptes ; la diversité de fournisseurs de services publics offre aux citoyens plus de choix, favorise une gestion plus efficace des finances publiques et encourage l'innovation dans le secteur public. William Fox, par exemple, affirme cette position avec force :

Certains ont exprimé la crainte qu'une plus grande décentralisation ne se traduise par une moins grande uniformité à l'échelle des États-Unis [...]. Il est vrai qu'une plus grande diversité dans la prestation des services serait une conséquence probable de toute décentralisation, mais c'est là le but visé. On ne doit pas attendre de la décentralisation qu'elle procure des avantages uniquement grâce à une gestion des programmes par les administrations infranationales, mais également qu'elle confère à ces dernières des pouvoirs quant aux types de services à offrir et qu'elle permette des expérimentations quant à la meilleure façon d'assurer ces services. Ces avantages ne peuvent être obtenus que si le potentiel de diversité au sein des États est non seulement permis mais également attendu (p. 27) [NOTRE TRADUCTION].

Dans le même sens, Robert Ebel suggère ce qui suit :

⁶ Les textes proposent plusieurs définitions de ce principe. Nous y reviendrons plus loin.

⁷ Voir Richard Bird (1993a, 1993b), cité par Guy Gilbert (p. 243) pour un exposé des différences entre le cadre d'analyse *économique* qui suppose (implicitement ou explicitement) que les administrations régionales et locales sont les agents du pouvoir central et le cadre d'analyse dit des « finances fédérales » (ou *federal finance*) qui tient compte du fait que, dans une véritable fédération, « la modification des frontières ou des compétences des juridictions est rarement un instrument de politique facilement accessible ; il s'agit plutôt d'une contrainte dont la modification entraînerait des coûts et des difficultés considérables » [notre traduction] et que les négociations s'y déroulent entre partenaires égaux (Bird 1993b, p. 294). En pratique, ici, nous aurons en tête le cadre d'analyse des « finances fédérales », plus approprié pour l'étude des fédérations, à moins que le contexte ne suggère l'inverse.

[...] ce qui fait surtout l'intérêt de la décentralisation fiscale, c'est de réaliser ces objectifs⁸ en accroissant l'efficacité, la transparence et l'imputabilité du secteur public. Dans un régime fiscal décentralisé, les paliers de gouvernement infranationaux sont autorisés à adopter des politiques différentes afin de tenir compte des préférences de leurs citoyens. De plus, la décentralisation fiscale rapproche le gouvernement des citoyens, et un gouvernement représentatif est plus efficace quand il est plus près des gens (p. 157) [NOTRE TRADUCTION].

Il est également intéressant de citer de larges extraits du texte de David Collins à cet égard. À ses yeux, le respect des compétences constitutionnelles de l'ordre de gouvernement fédéré est important, afin d'assurer la réalisation des gains économiques et sociaux inhérents à la décentralisation :

Le fédéralisme a pour prémisse que les différentes régions d'un pays ont des préférences distinctes en ce qui concerne le type et le niveau des services publics et des impôts. [...] Un pays unitaire, doté d'un gouvernement central dont relèvent les administrations locales, sera contraint d'offrir à toutes les régions les mêmes niveaux de services à un même taux d'imposition. Or la mise en œuvre de politiques uniformes dans des régions aux préférences distinctes entraîne [...] des inefficacités marquées. Cela est dû essentiellement au fait que la fourniture d'un même niveau de services financée par des impôts communs implique une sous-prestation de services dans certaines régions et une surprestation dans d'autres. [...] Dans un système fédéral, par contre, chaque État peut offrir à ses contribuables le niveau de services qu'ils souhaitent. Ainsi, certains États favoriseront une politique de dépenses et d'impôts élevés alors que d'autres opteront pour peu de dépenses et d'impôts. [...] Il existe de nombreuses raisons qui font que les préférences des contribuables en matière de services sont mieux satisfaites par les administrations infranationales que par le gouvernement central : dans une structure gouvernementale à paliers multiples, les politiciens peuvent mieux connaître les préférences des électeurs ; la décentralisation du gouvernement peut favoriser un meilleur contrôle de la fonction publique, la proportion des élus par rapport aux fonctionnaires étant plus élevée; les électeurs des administrations infranationales ont plus de chances d'être au fait des coûts de prestation des services publics et, conséquemment, sont susceptibles de prendre des décisions plus rationnelles quant aux niveaux de services offerts, ces décisions n'étant pas obscurcies par des subventions croisées allant d'une juridiction à l'autre. Cette analyse reflète le principe de subsidiarité⁹ (pp. 143-144) [NOTRE TRADUCTION].

Le principe de décentralisation ou de subsidiarité est donc, selon ces auteurs, un principe fondamental dans l'attribution des champs de compétence entre les ordres de gouvernement d'un pays. Dans le cas de la Suisse, Bernard Dafflon va jusqu'à dire que le principe a sans doute été plus scrupuleusement respecté qu'ailleurs et que, en conséquence, « la responsabilité d'établir et de financer les services publics est demeurée largement (et jalousement) aux mains d'un pouvoir décentralisé, dans les cantons ou les communes » (p. 69) [NOTRE TRADUCTION]. Sonja Wälti le confirme :

Pour ce qui concerne la distribution des tâches, la Constitution fédérale suisse préconise une conception stricte du principe de subsidiarité : à moins que la Constitution n'attribue une compétence explicitement à la Confédération, elle est du ressort des cantons (p. 114).

Paul Bernd Spahn signale, quant à lui, que :

Le concept de subsidiarité (...) – cher au Traité de Maastricht parce qu'il protège la souveraineté des États-nations et des paliers inférieurs de gouvernement contre l'interférence supranationale – est devenu un principe directeur attrayant pour la réorganisation de la relation entre la fédération allemande et ses États (p. 46) [NOTRE TRADUCTION].

En vertu du principe de subsidiarité, une prestation centralisée n'est souhaitable que lorsqu'elle s'avère plus efficace. Or, dans un cadre fédéral, il existe nécessairement une tension entre des critères d'efficacité favorables à une certaine centralisation, dans quelques domaines, et les principes de séparation, d'autonomie et de participation, principes qui sont au cœur du fonctionnement d'une fédération. À cet égard, il n'existe pas de solution toute faite. Un principe demeure, cependant, comme le rappelle Bernard Dafflon : le gouvernement fédéral ne peut imposer à l'autre ordre de

⁸ Robert Ebel fait référence aux objectifs de stabilité économique, de croissance durable et de prestation équitable des services publics de base à tous les citoyens et à toutes les collectivités.

⁹ À la suite de cette analyse, David Collins conclut que l'augmentation du déséquilibre fiscal vertical consécutif à la réforme des arrangements fiscaux de 2000 aura des conséquences néfastes sur l'efficacité de l'allocation des ressources en Australie.

gouvernement sa propre conception de l'« efficacité ». Ce sont donc les principes du fédéralisme, et non celui de subsidiarité, qui en définitive prévalent dans une fédération.

Ces critères d'efficacité susceptibles d'être évoqués sont, selon les auteurs, la présence d'économies d'échelle importantes et l'existence de fortes externalités¹⁰. En vertu de tels critères, il est efficace d'attribuer à l'ordre fédéral la compétence exclusive en matière de défense nationale, par exemple.

Si Bernard Dafflon suggère que la prestation centralisée peut permettre une meilleure coordination des politiques en présence d'externalités, il reconnaît également que la coopération entre les gouvernements des entités fédérées fournit un instrument efficace dans de tels cas. Paul Bernd Spahn le souligne également et mentionne le cas des conférences des ministres des Länder en Allemagne, qui adoptent de manière coordonnée des principes communs dans diverses matières. Bernard Dafflon décrit l'étendue, en Suisse, de la coopération dite « horizontale » entre les cantons. Il existe de nombreux mécanismes de coopération qui vont jusqu'à des transferts horizontaux par lesquels les cantons se compensent réciproquement pour les bénéfices générés par la politique publique d'un seul canton, mais profitables à des résidents d'autres cantons (ententes financières en matière d'enseignement universitaire, par exemple). Des fédérations comme la Suisse et l'Allemagne privilégient donc parfois des mécanismes de coopération horizontale qui ne supposent pas d'intervention centralisée.

Ces structures intergouvernementales de coopération entre entités fédérées renforcent également leur pouvoir collectif de négociation face au gouvernement fédéral. En Suisse, par exemple, si l'on en croit Bernard Dafflon,

[...] les décisions en matière fiscale relevant du gouvernement fédéral ne peuvent être prises sans consultation préalable de la CDCF [Conférence des directeurs cantonaux des finances]. C'est un puissant groupe de pression, régulièrement consulté par l'Administration fédérale des finances. Il est parvenu à négocier des programmes financiers globaux dans lesquels le point de vue des cantons diffère de celui du gouvernement fédéral. Il a joué un rôle important dans l'aménagement des finances fédérales, du système fédéral d'imposition et de l'harmonisation fiscale, laquelle devait demeurer « formelle », et a une position dominante dans les politiques fédérales de péréquation (p. 72) [NOTRE TRADUCTION].

2.2 L'arrimage entre revenus et dépenses : autonomie fiscale et transferts

Les bénéfices d'une prestation décentralisée ne peuvent être pleinement réalisés que si les ressources financières viennent l'appuyer, sans quoi la décentralisation serait vide de sens. Il est donc nécessaire de mettre en place le meilleur arrimage possible entre les responsabilités en matière de dépense et les sources de revenu. Voilà pourquoi tous les textes abordent la question cruciale du financement des entités politiques régionales ou fédérales, selon le cas. Chaque pays étudié dans les textes reçus répond à cette question à sa manière.

Concrètement, cet arrimage prend diverses formes, chacune correspondant à un degré plus ou moins grand d'autonomie des entités fédérées. La première consiste à s'assurer que ces entités ont accès à des sources de revenus propres, accès qui jouira d'une protection constitutionnelle. La seconde consiste à leur consentir des transferts financiers fédéraux, sous forme d'octrois provenant du budget fédéral, soit d'un partage du produit d'impôt dont au moins certains paramètres sont établis par le gouvernement fédéral.

2.2.1 Autonomie fiscale

L'autonomie fiscale présuppose que les États fédérés ont accès à des champs fiscaux sur lesquels ils exercent un contrôle. Ce contrôle peut être complet (définition de l'assiette taxable, établissement des taux qui s'y appliquent et perception) ; on parle alors d'« impôts propres ». Ce contrôle peut cependant être limité à l'établissement autonome de taux sur une assiette fiscale préalablement définie par le gouvernement fédéral ; on parle alors d'« impôts conjoints¹¹ ».

¹⁰ On parle ici d'« externalités » lorsque la prestation décentralisée d'un service public génère des bénéfices à l'extérieur des frontières des collectivités territoriales qui les fournissent.

¹¹ Robert Ebel rappelle à cet égard la définition de « revenus propres » proposée par Richard Bird, de l'Université de Toronto : « Bird (2000) définit les revenus en propre comme des impôts (i) qui sont établis par les gouvernements infranationaux, (ii) dont le taux est fixé par les gouvernements infranationaux et (iii) dont le produit revient au gouvernement local. Des revenus peuvent être classés comme « revenus propres » même si l'assiette fiscale est définie par le gouvernement central et si les recettes sont perçues de façon centralisée » (p. 160) [NOTRE TRADUCTION]. Les diverses catégories d'impôt et les divers degrés d'autonomie s'y rattachant sont décrits dans l'encadré 3 du texte de Robert Ebel.

Cette façon de réaliser l'arrimage des revenus et des dépenses entre les ordres de gouvernement comporte des avantages. Il est en effet souhaitable que le gouvernement qui effectue une dépense soit celui qui la finance, ce qui favorise une responsabilisation plus grande dans la gestion des deniers publics. Un accès à des champs fiscaux autonomes respecte en plus l'autonomie constitutionnelle des entités politiques fédérées et il leur fournit les outils nécessaires à l'expression de leurs préférences en matière de politique de taxation. Selon Paul Bernd Spahn, en effet :

Une politique fiscale autonome – du moins « à la marge » – est un élément constitutif essentiel de la souveraineté des États¹². Elle renforce la responsabilité des politiciens et des bureaucrates vis-à-vis de leurs citoyens et contribue donc à rendre les politiques budgétaires des États plus adaptées, plus efficaces et plus efficaces (p. 58) [NOTRE TRADUCTION].

Otto Beierl, quant à lui, affirme que « La centralisation des politiques fiscales nationales entraîne cependant une réduction de la responsabilité fiscale des États » (p. 61) [notre traduction] et il suggère ensuite que les États fédérés allemands (Länder) devraient avoir plus d'autonomie fiscale. Bernard Dafflon constate que l'autonomie fiscale des cantons suisses est très grande et qu'en conséquence,

[...] la charge fiscale peut varier considérablement entre les juridictions, en fonction des diverses visions du régime fiscal, de la combinaison des principes d'imposition (capacité contributive/avantages reçus), et de la progressivité des barèmes d'imposition. De plus, la consommation des services publics, ainsi que le coût unitaire de prestation des services publics à des seuils minimums comparables, varient d'un canton à l'autre (p. 90) [NOTRE TRADUCTION].

L'autonomie fiscale complète des entités fédérées peut cependant s'avérer problématique à certains égards. La mobilité des bases d'imposition et la concurrence fiscale qui peut en résulter entre les États fédérés sont susceptibles de conduire des États fédérés pourvus d'une politique fiscale autonome à imposer un fardeau fiscal insuffisant. C'est la concurrence fiscale dommageable (OCDE 1998) évoquée par Bernard Dafflon et Magali Verdonck. Les mouvements migratoires induits par des pratiques fiscales différentes sont cependant, dans certains cas, relativement faibles, comme c'est le cas pour la Suisse, selon des auteurs cités par Bernard Dafflon. De plus, certains soulignent que la concurrence fiscale, loin d'éroder la base fiscale des États fédérés, encourage plutôt l'adoption de pratiques fiscales efficaces. Il s'agit là, comme le soulignent certains conférenciers, de l'un des avantages de la concurrence fiscale.

Le problème de la mobilité des assiettes fiscales se pose de façon aiguë pour plusieurs entités fédérées, notamment pour la Région de Bruxelles-Capitale, à la fois ville et État fédéré, pour les cantons urbains et pour les cités-États d'Allemagne (Brême, Berlin et Hambourg) où nombre de travailleurs jouissent de services sans en payer le prix. Otto Beierl propose d'attaquer ce problème par des mécanismes non centralisés, bilatéraux. Selon Magali Verdonck, les taux de taxation que les gouvernements appliquent tiennent souvent compte de la mobilité relative des assiettes taxées. Par exemple, les impôts fonciers ont une base fiscale peu mobile et ils sont locaux dans les pays étudiés. Certains suggèrent qu'il est pertinent d'appliquer le critère de la mobilité relative des assiettes dans l'attribution des champs fiscaux, mais ce critère a des limites dans un cadre fédéral. L'une des conditions de la souveraineté fiscale des États fédérés est, comme le rappelle Bernard Dafflon, l'accès à un grand nombre de champs fiscaux.

Quelques auteurs mentionnent aussi que l'autonomie fiscale complète des entités fédérées peut nuire à la stabilité macroéconomique du pays, quoique, selon Robert Ebel :

Des études récentes sur la relation entre fédéralisme fiscal et gestion macro-économique concluent qu'un « système fiscal décentralisé offre des possibilités plus grandes d'amélioration de la gestion macro-économique qu'un système fiscal centralisé ». En fait, des pays fédéraux hautement décentralisés, comme la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et les États-Unis, affichent une performance macro-économique très stable et des taux d'inflation peu élevés (p. 165) [NOTRE TRADUCTION].

Enfin, si les seules ressources fiscales des États fédérés sont celles qui sont générées dans leur territoire, il peut en résulter d'importantes disparités en matière d'imposition et de prestation de services publics. En effet, le rendement des principaux impôts est typiquement différent entre les régions d'une même fédération. En d'autres termes, il existe des disparités en matière de capacité fiscale entre les États fédérés qui peuvent être réduites grâce à un mécanisme de péréquation. En effet, plusieurs auteurs exposent la façon dont chaque fédération aborde la question de l'équilibre entre les objectifs d'autonomie fiscale et de solidarité financière interrégionale et la manière dont chaque fédération propose une solution à ce problème.

¹² Il fait référence aux Länder, c'est-à-dire aux États fédérés, et non à l'État fédéral.

2.2.2 Transferts intergouvernementaux et impôts partagés

L'arrimage entre revenus et dépenses peut aussi s'effectuer grâce à des transferts intergouvernementaux ou grâce à un partage du produit d'impôts fédéraux. Ces transferts sont généralement effectués par le gouvernement fédéral vers les États fédérés, bien qu'il existe quelques cas où les transferts se font dans l'autre sens. Par exemple, en Suisse, les cantons versent au gouvernement fédéral une contribution au financement de la sécurité sociale, qui est une compétence législative fédérale. En Espagne, la Navarre et le Pays basque perçoivent presque tous les impôts dans leur territoire et ils versent ensuite une quote-part (le cupo) à l'État central en fonction des services fournis par ce dernier.

La présence de transferts intergouvernementaux résulte notamment du fait qu'il existe une discordance, entre les deux ordres de gouvernement, entre revenus autonomes et dépenses. Dans le cas des fédérations, cet écart prend sa source dans le partage constitutionnel des compétences et des champs fiscaux. C'est ce à quoi David Collins fait référence lorsqu'il parle de déséquilibre fiscal vertical (vertical fiscal imbalance) :

L'expression déséquilibre fiscal vertical (DFV) désigne le manque de concordance entre les pouvoirs de taxation d'un niveau de gouvernement (gouvernement fédéral, gouvernements des États ou administrations locales) et ses responsabilités en matière de dépense (p. 141) [NOTRE TRADUCTION].

De manière similaire, Robert Ebel indique ce qui suit :

Un déséquilibre vertical se produit quand les responsabilités en matière de dépenses des gouvernements infranationaux ne correspondent pas à leur pouvoir de production de revenus (p. 179) [NOTRE TRADUCTION].

Les transferts intergouvernementaux, comme en témoignent les textes des divers auteurs, prennent des formes très diverses d'une fédération à l'autre. Mais, au-delà de la description des relations financières intergouvernementales elles-mêmes, les auteurs s'attardent à la question de l'autonomie financière que conservent, dans chacun des cas, les États fédérés quant à l'utilisation des sommes transférées.

L'autonomie financière des États fédérés reste complète lorsqu'il n'y a pas de condition rattachée au transfert consenti. Parmi les sources de revenus non autonomes, ce sont donc les transferts inconditionnels qui garantissent le mieux le respect de l'autonomie des entités fédérées et qui minimisent les distorsions dans la prise de décision en matière de prestation de biens et de services publics. Ils n'ont en effet pas d'incidence sur la façon dont le gouvernement répartit ses dépenses entre les divers types de services publics. La péréquation, par exemple, prend normalement la forme de transferts inconditionnels.

Les transferts conditionnels, parfois indiqués d'un point de vue économique, lorsqu'il s'agit de corriger certaines inefficacités liées à la présence d'externalités, peuvent en revanche poser un certain nombre de problèmes. Ils influencent les choix des gouvernements qui les reçoivent, créant parfois des distorsions, et ils favorisent surtout les gouvernements dont la capacité fiscale est déjà élevée. Les programmes à frais partagés, par exemple, en réduisant le coût de certains services publics pour les gouvernements bénéficiaires, incitent ceux-ci à dépenser plus qu'ils ne l'auraient fait autrement. Ce n'est donc pas étonnant que la croissance des dépenses, aux États-Unis, de Medicaid – important programme à frais partagés de soins de santé pour les plus démunis – ait représenté une forte proportion de l'accroissement de la part des États dans l'ensemble des dépenses gouvernementales aux États-Unis. Sonja Wälti, quant à elle, fournit quelques exemples de la façon dont les transferts conditionnels créent des distorsions dans les choix des cantons, en soulignant que :

[...] les recherches montrent unanimement que les cantons financièrement les plus forts bénéficient également des transferts conditionnels les plus significatifs, simplement parce qu'ils ont les moyens d'en obtenir un gros morceau (p. 116).

3. LA SITUATION DES PAYS ÉTUDIÉS

Les auteurs procèdent à la description des relations financières intergouvernementales au sein de leur pays et du contexte constitutionnel et politique à l'intérieur duquel ces relations se déroulent. Chacun des pays étudiés a adopté, au fil du temps, une solution particulière au problème du financement des États fédérés ou des administrations régionales et locales, selon le cas. Ces solutions, on le verra, ne sont pas figées dans le temps. Toujours en nous appuyant sur les contributions des auteurs – et sur le document de la Commission¹³ lorsque nécessaire –, nous procédons d'abord à un survol de chaque pays. Nous décrivons ensuite à grands traits l'étendue des compétences des États fédérés en matière de dépense et de revenu. Enfin, nous abordons les processus de réforme récents et actuels des arrangements financiers intergouvernementaux dans ces pays, après quoi nous décrivons succinctement certains éléments clés des programmes de transfert existants.

3.1 *Survol*

L'Allemagne possède un système intergouvernemental imbriqué, les gouvernements des Länder faisant intégralement partie du processus décisionnel fédéral grâce à leur présence au Bundesrat, seconde chambre du Parlement fédéral. Les membres du Bundesrat sont en effet des membres des gouvernements des Länder. Or, toutes les lois fédérales affectant les Länder – ce qui inclut toutes les décisions en matière de finances intergouvernementales – nécessitent l'approbation du Bundesrat. Il n'est donc pas étonnant que l'on parle souvent de fédéralisme coopératif pour décrire les relations intergouvernementales en Allemagne, d'ailleurs nimbées d'une remarquable transparence. C'est dans ce cadre que l'équilibre fiscal est atteint et maintenu grâce à un mécanisme (voir Otto Beierl), qui rééquilibre les revenus des deux ordres de gouvernement afin de rendre leur situation budgétaire similaire ; la nécessité d'assurer l'équilibre fiscal entre le gouvernement fédéral (Bund) et les États (Länder), enchâssée dans la Constitution (Loi fondamentale ou Grundgesetz)¹⁴, est donc au cœur des mécanismes institutionnels allemands. D'ailleurs, selon Paul Bernd Spahn : « Conformément aux objectifs de la Constitution, il n'y a pas de « déséquilibre fiscal vertical » en Allemagne comme c'est le cas dans d'autres fédérations où les impôts sont affectés de façon exclusive (comme en Australie) » (p. 47) [NOTRE TRADUCTION].

Quant à l'Australie, les relations financières intergouvernementales y ont été profondément modifiées par la réforme mise en place en 2000, que David Collins décrit en détail. Les États y ont perdu une certaine autonomie fiscale en renonçant à certains impôts (3,5 milliards de dollars australiens, soit près de 10 % de leurs revenus fiscaux). En retour, ils ont obtenu un droit de veto sur tout changement apporté à la nouvelle taxe sur les produits et services (TPS) entièrement retournée aux États et, dans l'ensemble, une base fiscale plus robuste et dotée d'un meilleur potentiel de croissance pour le financement de leurs programmes, les domaines de compétence des États pour lesquels les dépenses sont les plus importantes étant l'éducation et la santé. Le volume des transferts est élevé. Cette année, les transferts du Commonwealth aux États et aux administrations locales sont estimés à environ 51 milliards de dollars australiens, dont près de 60 % (30 milliards) sont inconditionnels et versés selon une formule de péréquation. Ce montant dépasse les recettes fiscales des États et des administrations locales.

La Belgique est fédérale depuis peu, c'est-à-dire 1993. La décentralisation des compétences vers les Communautés et les Régions, deux types d'ordres de gouvernement qui coexistent, est donc relativement récente, et la question de leur financement se pose de façon aiguë. Les Régions ne comptent que sur une proportion relativement faible de revenus autonomes par rapport à leurs revenus de transferts fédéraux. Les négociations à cet égard sont fréquentes.

Aux États-Unis, l'autonomie fiscale des États est importante. La part des États dans le champ de l'impôt sur le revenu est en croissance, et le gouvernement fédéral est absent de l'imposition générale de la consommation. Les transferts du gouvernement fédéral vers les États sont tous conditionnels (ils représentent environ 40 % des dépenses directes des États, selon William Fox, et 31 % des dépenses des États et des localités, selon les données fournies par Bruce Wallin), et le gouvernement central maintient sur eux un contrôle important.

En Suisse, les deux ordres de gouvernement ont accès à des sources variées de taxation et l'autonomie fiscale des cantons est considérable. Selon Sonja Wälti, les transferts inconditionnels en provenance du gouvernement fédéral représentent 6,4 % des revenus des cantons et les transferts conditionnels constituent 20 % de ces revenus (17 % selon Bernard Dafflon). Une importante réforme du système de péréquation est à l'étude dans ce pays.

¹³ COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2001), *Arrangements fiscaux intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis, Suisse*, Document d'information pour le symposium international sur le déséquilibre fiscal, 13 et 14 septembre 2001, Québec.

¹⁴ Article 106-3.

Dans des pays comme l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, le transfert des responsabilités vers les entités politiques régionales est commencé et il se poursuit présentement. En Espagne, ce transfert mis en branle par l'adoption de la Constitution de 1978 est considérable. La Constitution stipule que « les communautés autonomes doivent jouir d'une autonomie financière pour le développement et l'exercice de leurs compétences » (article 156-1). L'accroissement des ressources autonomes pour financer les nouvelles responsabilités s'y effectue donc, comme le remarque Pere Galí dans le cas de la Catalogne. Les compétences ont cependant crû plus vite que les ressources autonomes au cours des dernières années et décennies en Espagne. La question de l'autonomie fiscale des communautés autonomes y est donc au cœur des négociations politiques.

Selon Guy Gilbert, « l'exercice *de jure et de facto* du pouvoir financier public est en France [...] beaucoup plus décentralisé que dans bien d'autres pays unitaires, y compris au sein de l'Union européenne » (p. 243), et ce, en bonne partie grâce aux *Lois de décentralisation et de compétences* (de 1982 à 1986). Mais, à son avis, le pays est à la croisée des chemins, car on perçoit un certain désir de recentralisation.

3.2 *Étendue des compétences des États fédérés et des régions*

3.2.1 *Décentralisation en matière de revenu*

La fiscalité est déjà très décentralisée dans les deux plus anciennes fédérations modernes, c'est-à-dire les États-Unis (1789) et la Suisse (1848). Leurs entités fédérées, les États et les cantons, ont accès à un grand nombre de sources de revenu sur lesquelles leur contrôle est considérable. Les États américains et les cantons suisses se prévalent amplement de cette autonomie fiscale. Il en résulte des variations importantes dans la politique fiscale. D'ailleurs, Aux États-Unis, les États et les administrations locales accaparent une part croissante des revenus des gouvernements depuis la Seconde Guerre mondiale, ce qui s'explique par l'accroissement de leurs revenus par rapport au PIB, alors que la part des revenus du gouvernement fédéral par rapport au PIB est demeurée relativement stable. William Fox croit cependant que le contrôle fédéral exercé sur tout ce qui touche le commerce entre les États américains impose une contrainte à leur pouvoir de taxation. En Suisse, les parts sont plutôt stables depuis 30 ans, pour la Confédération, les cantons et les communes. La part des cantons dans les revenus totaux s'est accrue après la Seconde Guerre mondiale pour se stabiliser ensuite. Une loi d'harmonisation fiscale y a réduit quelque peu l'autonomie des cantons, quoique Bernard Dafflon rappelle que ces derniers ont fait pression avec succès sur la Confédération afin que la portée de cette harmonisation reste réduite. Cette harmonisation, loin d'entraîner une convergence des taux, se limite pour l'essentiel à fixer un cadre dans lequel les cantons doivent définir leurs impôts directs et à uniformiser les formulaires de déclaration.

En Allemagne, la fédération n'a qu'une compétence législative exclusive limitée en matière fiscale (droits de douane et monopoles fiscaux). Pour ce qui est des autres taxes, les parlements des Länder ont compétence tant et aussi longtemps que le Parlement fédéral n'exerce pas la sienne. Or, dans les faits, la législation fiscale est surtout fédérale. C'est donc surtout l'administration fiscale qui est décentralisée : les Länder sont notamment chargés de la perception des impôts partagés (impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des sociétés, taxe sur la valeur ajoutée ou TVA). Un tel genre de perception fiscale décentralisée existe aussi en Espagne, dans le cas des deux communautés autonomes en régime foral, c'est-à-dire la Navarre et le Pays basque. Celles-ci perçoivent presque tous les impôts dans leur territoire et elles versent au gouvernement central le cupo, c'est-à-dire leur quote-part pour les services fournis.

Dans plusieurs pays, diverses mesures ont été (ou sont présentement) mises en place afin d'accroître les ressources fiscales autonomes des gouvernements des entités fédérées ou des régions. Selon Robert Ebel, un grand nombre de pays en transition et de pays en développement se sont lancés dans une certaine décentralisation fiscale. En Espagne, les ententes de financement des communautés autonomes leur fournissent de plus en plus de ressources fiscales autonomes. En Belgique, les Régions ont une autonomie fiscale faible, mais croissante. L'élargissement de l'autonomie fiscale des Régions, une revendication constante de la Flandre, s'est accrue en 2001. En Italie, des pouvoirs fiscaux accrus ont été octroyés aux régions durant les années quatre-vingt-dix. Au Royaume-Uni, le Parlement écossais a maintenant le pouvoir de faire varier le taux de base de l'impôt sur le revenu de 3 % (the tartan tax).

Dans notre échantillon, l'Australie fait bande à part au chapitre de la décentralisation de la taxation. Les États y exercent leur autonomie fiscale dans des champs assez limités. Ils sont absents des principales sources de taxation. Le monopole fédéral dans le champ de l'impôt sur le revenu (particuliers et sociétés) résulte de la perpétuation d'une acquisition « temporaire » durant la Seconde Guerre mondiale de l'exclusivité du pouvoir législatif, tandis que son monopole en matière de taxes générales sur la consommation découle d'une interprétation étroite de la Constitution

faite par la Haute Cour. L'autonomie fiscale des États est donc assez faible, compte tenu qu'il s'agit d'une fédération relativement ancienne (1901). La récente réforme l'a même réduite quelque peu, nous l'avons vu. Les parts du Commonwealth, d'une part, et des États et des administrations locales, d'autre part, dans les revenus des gouvernements sont restées stables au cours des années quatre-vingt-dix (73 % et 27 % respectivement), mais elles ont changé après l'entrée en vigueur de la réforme de 2000, selon David Collins. Ainsi, la part du Commonwealth augmente de 5 %, puisque la nouvelle TPS, qui remplace certaines taxes auxquelles les États ont renoncé et qui est retournée entièrement aux États, est classée comme une taxe fédérale.

3.2.2 *Décentralisation en matière de dépense*¹⁵

Dans plusieurs pays, les responsabilités en matière de programmes de dépense, voire les compétences législatives dans certains cas, sont fortement décentralisées ou se décentralisent.

Dans le cas des trois fédérations les plus anciennes (États-Unis, Suisse et Australie), la part des États fédérés dans les dépenses publiques totales et la répartition des compétences en matière de dépense sont, dans l'ensemble, plutôt stables, sauf peut-être aux États-Unis où la part des États américains et des administrations locales dans l'ensemble des dépenses publiques est croissante depuis la Seconde Guerre mondiale.

Du point de vue des compétences et des responsabilités des États américains, les quelques changements notables concernent la plus grande flexibilité qui leur est accordée dans l'administration des programmes d'aide sociale (pour lesquels ils reçoivent un financement fédéral) – dans les limites des conditions fixées par le gouvernement fédéral – et l'adoption d'une loi limitant la capacité du gouvernement fédéral d'imposer des mandats aux États sans offrir de compensation financière. Ces changements sont cependant d'une portée quelque peu limitée, comme le précisent William Fox et Bruce Wallin.

En Suisse, les parts sont plutôt stables depuis 30 ans pour les trois catégories de gouvernement : de 31-33 % pour la Confédération, de 39-40 % pour les cantons et de 27-29 % pour les communes. La répartition des compétences est fortement marquée par l'application du principe de subsidiarité et elle n'a pas fondamentalement changé depuis 30 ans. Les deux tiers des dépenses publiques sont faites par les cantons et les communes, qui prédominent dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la sécurité publique, de la culture et de l'environnement. Dans le secteur des affaires sociales, en général, Bernard Dafflon perçoit cependant une légère tendance à la centralisation (contrôle législatif fédéral en légère croissance avec accroissement concomitant du rôle d'exécution des cantons).

En Australie, enfin, les proportions sont restées stables au cours des années quatre-vingt-dix également, le Commonwealth effectuant 56-58 % des dépenses et les autres gouvernements étant responsables de 42-44 %. Quant aux compétences, David Collins souligne qu'elles n'ont pas été modifiées par la réforme de l'an 2000.

Dans le cas de la Belgique, le processus de décentralisation – entamé depuis quelques décennies et marqué entre autres par la fédéralisation en 1993 – se poursuit encore aujourd'hui. Les derniers accords institutionnels (notamment l'Accord dit « de la Saint-Polycarpe », en 2001) ont encore accru les compétences des Régions. Les entités fédérées (Communautés et Régions) occupent une part croissante dans l'ensemble des dépenses, bien qu'il y ait encore une large prédominance fédérale, qui s'explique en grande partie par le fait que la sécurité sociale demeure une compétence fédérale¹⁶. Les principaux postes de dépense des Régions et des Communautés sont respectivement les affaires économiques et l'éducation.

En Espagne, on assiste depuis environ 20 ans à un accroissement considérable de la part des communautés autonomes dans les dépenses publiques. Alors qu'elles n'existaient pas il y a un peu plus de vingt ans, les communautés autonomes effectuent environ un tiers des dépenses publiques aujourd'hui, et cette croissance se poursuit toujours. Les communautés autonomes sont maintenant toutes compétentes dans un grand nombre de matières (dont l'éducation) et elles seront bientôt toutes compétentes en matière de santé.

En Italie, on observe, entre 1990 et 1997, une part croissante des régions (de 23 % à 26 %) et une part stable des gouvernements locaux (à 20 %) dans les dépenses publiques, tendance qui s'est sans doute renforcée dans les dernières années, selon Laura Raimondo. La part des régions est cependant restée stable par rapport au PIB. L'Italie connaît actuellement un important processus de décentralisation (loi Bassanini I de 1997 et ses suites), fortement

¹⁵ Cette section ne parle pas de l'Allemagne : les textes ne traitent que très peu de cette question.

¹⁶ La Flandre revendique cependant une décentralisation de ce secteur.

marqué par le principe de subsidiarité. Un projet adopté à 64 % par référendum, en octobre 2001, propose une régionalisation des compétences en éducation, en santé et en matière de sécurité publique, notamment.

Le Royaume-Uni, pays unitaire, s'est lancé en 1997 dans un processus de dévolution de compétences au Parlement de l'Écosse et aux Assemblées de l'Irlande du Nord et du Pays de Galles. En France, dont les lois de décentralisation administrative des années quatre-vingts ont fait un pays unitaire relativement « décentralisé » parmi les pays de l'Union européenne, les tendances actuelles laissent présager une possible recentralisation, selon Guy Gilbert.

3.3 Réformes des arrangements financiers intergouvernementaux

Dans leur texte, les auteurs présentent l'évolution récente des arrangements financiers intergouvernementaux ainsi que les efforts déployés présentement dans ces pays pour modifier ces arrangements. Au-delà des réalités propres à chacun de ces pays, quelques constats généraux se dégagent à propos de ces réformes passées et présentes : elles sont souvent des réponses à des demandes ou à des pressions faites par des États fédérés ; elles visent à adapter les arrangements financiers à des changements qui les rendent nécessaires ; elles sont généralement l'aboutissement d'un processus de négociation politique se déroulant dans un cadre institutionnel qui prévoit la participation active et formelle des entités fédérées ; elles sont, en règle générale, des ententes politiques dont les gouvernements fédérés ne prévoient pas sortir perdants et, enfin, ces réformes ne sont le plus souvent pas mises en place de façon unilatérale par le gouvernement fédéral.

En Allemagne, le système des arrangements financiers a démontré sa grande flexibilité en réussissant à s'adapter sans trop de heurts au choc majeur de l'entrée des Länder de l'Est, beaucoup plus démunis, dans le système de péréquation. De plus, la réforme des relations financières intergouvernementales adoptée en 2001, et qui entrera en vigueur en 2005, résulte de pressions exercées par trois Länder (Bavière, Bade-Wurtemberg et Hesse) et de la décision de la Cour constitutionnelle qui, en 1999, leur a donné raison pour l'essentiel. Puisqu'une telle réforme du système de péréquation doit être adoptée par les deux chambres du Parlement fédéral, ce qui inclut le Bundesrat, il faut qu'elle s'appuie sur un large consensus des gouvernements des Länder et du gouvernement fédéral. En fait, elle a été adoptée à l'unanimité. La réforme devrait, selon les estimations actuelles, accroître les ressources financières de tous les Länder.

La Suisse étudie elle aussi un vaste projet de réforme de la péréquation qui, à l'heure actuelle, ne réduit que très peu les écarts de capacité financière entre les cantons. La péréquation entre les cantons repose en bonne partie sur l'octroi de transferts conditionnels : le taux de subvention fédérale est plus élevé pour les cantons dont la capacité financière est plus faible. Cependant, les cantons mieux nantis retirent malgré tout la part du lion de ces transferts grâce à leur plus grande capacité de payer. De plus, les relations financières entre les gouvernements sont, aux yeux de plusieurs, enchevêtrées, ce qui crée des entraves à l'autonomie des cantons. Les pressions en vue d'une réforme vont donc aujourd'hui dans le sens d'une responsabilité fiscale accrue des cantons, d'un désenchevêtrement des tâches et d'un renforcement de la péréquation (des revenus et non plus des dépenses), afin que celle-ci joue davantage son rôle. Le rôle des cantons est tel, en Suisse, qu'il est inimaginable qu'une réforme y soit adoptée sans leur appui. Ce pouvoir des cantons a d'ailleurs considérablement réduit la portée de la loi d'harmonisation fiscale, entrée en vigueur en 2001. Les négociations relatives à la réforme de la péréquation se déroulent avec la participation active des gouvernements des cantons. Les multiples instances intercantionales ont étudié et ratifié le projet tout au long de son évolution. Tout gouvernement cantonal peut de toute façon bloquer ou ralentir, par référendum, la mise en place d'une telle réforme s'il rallie sept autres cantons à sa cause ou s'il réunit un nombre suffisant de signatures au sein du canton. Il est intéressant de souligner que le projet prévoit, depuis novembre 2000, une compensation pour les cantons qui se trouveraient perdants, à cause de la réforme, sur le plan financier.

Aux États-Unis, la réforme de l'aide sociale de 1996, notamment la création du programme d'aide temporaire aux familles nécessiteuses (*Temporary Assistance to Needy Families, TANF*), a considérablement modifié le financement intergouvernemental des programmes de soutien du revenu. Il s'agissait d'une réponse aux échecs du système précédent, à une montée du sentiment anti-Washington, aux problèmes des finances publiques fédérales et aux exigences des gouverneurs des États pour une plus grande flexibilité dans l'administration des programmes. Cette réforme marquait le passage d'un financement à frais partagés dans ce domaine à un financement en bloc, les montants versés étant fonction des sommes octroyées précédemment pour les programmes remplacés par la réforme. L'élaboration de cette réforme s'est faite en étroite collaboration avec l'Association nationale des gouverneurs des États (*National Governors Association*). C'est dans un contexte semblable que la loi sur les mandats fédéraux non financés (*unfunded mandates*) a été adoptée en 1995.

Le désir d'assurer un financement plus stable et croissant des secteurs de la santé et de l'éducation, notamment, était l'une des motivations de la réforme en Australie. Cette réforme, en somme, remplaçait un système de transferts inconditionnels de péréquation (*Financial Assistance Grants*) par l'accès à un champ fiscal, celui des taxes générales sur la consommation (création de la TPS australienne dont le produit est entièrement retourné aux États sous forme de transferts inconditionnels répartis selon une formule de péréquation). Elle lie donc le financement des programmes des États davantage à l'évolution du rendement de la TPS qu'aux décisions budgétaires fédérales. De ce fait, on s'accommode intelligemment, en utilisant une loi fédérale, de décisions de la Haute Cour qui ont retiré aux États et aux Territoires l'accès à divers champs fiscaux importants, tels que la consommation de biens et services et la vente de biens spécifiques (essence, tabac et alcool). Cette réforme s'est faite avec l'appui unanime des États et des Territoires. Les nouveaux arrangements financiers intergouvernementaux garantissent aux États des revenus de transfert au moins aussi élevés que ceux qu'ils auraient obtenus sans la réforme et ils assurent qu'aucun changement ne pourra être apporté à la TPS sans l'accord unanime des États et du Commonwealth.

Le désir d'assurer un financement plus stable de la santé et de l'éducation est aussi au cœur des revendications des communautés autonomes (CA) espagnoles en faveur d'une plus grande autonomie fiscale. Les CA seront bientôt toutes pleinement responsables en matière de santé. La croissance prévue des coûts dans ce domaine accroît donc les pressions en faveur d'ententes de financement des CA, qui leur assureraient un financement plus autonome. L'entente unanime à laquelle les 15 communautés autonomes en régime commun¹⁷ et l'État central sont parvenus en juillet 2001, afin de définir un nouveau système de financement des CA pour la période 2002-2006, va d'ailleurs dans ce sens.

En Belgique, les problèmes de financement de l'éducation dans la Communauté Française et le désir d'autonomie fiscale en Flandre étaient au cœur des négociations politiques qui ont mené à l'Accord de la Saint-Polycarpe en 2001, qui prévoit un refinancement des Communautés, une extension des compétences fiscales des Régions et le transfert de compétences aux Régions. Toutes les décisions et réformes concernant les relations financières intergouvernementales dans ce pays nécessitent l'atteinte de consensus larges, puisqu'elles doivent être adoptées par voie de lois spéciales de financement. Ces lois spéciales requièrent l'approbation des deux tiers des membres de chaque chambre du Parlement fédéral et de la majorité simple au sein de chaque groupe linguistique (francophone et néerlandophone), et ce, dans chacune des chambres. Par les changements institutionnels qu'ils ont adoptés depuis quelques décennies, les acteurs politiques visent entre autres à donner plus d'autonomie aux entités fédérées et à trouver de ce fait un nouvel équilibre entre les principaux groupes linguistiques dans une Belgique unie autour d'une capitale bilingue, Bruxelles.

Enfin, au Royaume-Uni, l'octroi de pouvoirs au Parlement de l'Écosse et aux Assemblées de l'Irlande du Nord et du Pays de Galles constitue notamment une façon de répondre aux volontés autonomistes qui s'expriment, et ce, surtout en Écosse. En Italie, le processus de décentralisation, qui a d'ailleurs reçu l'aval de la population par voie référendaire en octobre 2001, répond entre autres aux attentes des régions du Nord qui demandent de profondes réformes.

3.4 Éléments d'asymétrie

Dans plusieurs pays étudiés, d'importants éléments d'asymétrie sont inscrits dans les institutions et dans leurs mécanismes de fonctionnement.

C'est le cas en Espagne où deux communautés autonomes fonctionnent en *régime foral*, qui leur confère un degré d'autonomie considérable et un contrôle quasi complet de la perception fiscale. Les 15 autres CA fonctionnent en régime commun mais, à l'intérieur même du régime commun, coexistent des CA parvenues à divers degrés d'autonomie. Elles convergent toutes vers un même modèle à cet égard, à des rythmes toutefois différents, adaptés à la situation de chacune.

En Belgique, la fusion des organes législatifs et exécutifs flamands (Région et Communauté) donne, comme le fait remarquer Marcel Gérard, un caractère asymétrique au système fédéral. En effet, il existe un seul gouvernement flamand, tandis qu'il y a deux gouvernements francophones, celui de la Communauté Française à Bruxelles et celui de la Région Wallonne à Namur.

Au Royaume-Uni, le processus de dévolution va plus loin pour le Parlement de l'Écosse que pour les Assemblées de l'Irlande du Nord et du Pays de Galles. « La dévolution asymétrique est en partie le fruit de l'asymétrie intrinsèque du Royaume-Uni » [NOTRE TRADUCTION] comme le signale David Heald (p. 286). En Italie, on distingue les *régions spéciales*

¹⁷ Ce qui exclut les deux CA en *régime foral* qui perçoivent, pour l'essentiel, tous les revenus fiscaux générés dans leur territoire.

(îles et minorités alpines) des *régions ordinaires*, les premières étant plus autonomes dans l'établissement de leurs dépenses. En France, enfin, la Corse jouit d'un financement particulier (la dotation-Corse).

3.5 Modalités de fonctionnement des programmes de transfert et d'impôts partagés

Comme on l'a vu, les fédérations prévoient généralement des mécanismes formels de participation des États fédérés à la détermination des arrangements financiers intergouvernementaux. Au-delà des mécanismes institutionnels, comment les montants de transfert sont-ils établis, comment sont-ils répartis entre les États fédérés et comment peut-on en prévoir l'évolution ?

Dans les fédérations étudiées, les témoignages des auteurs permettent d'établir le constat général suivant : les montants des transferts intergouvernementaux sont généralement établis grâce à des mécanismes objectifs qui contribuent à réduire l'arbitraire du gouvernement fédéral dans leur détermination. L'enveloppe globale octroyée en vertu d'un programme de transfert est soit déterminée grâce à une formule, soit établie en fonction des besoins, soit fondée sur un montant octroyé dans le passé et indexé par la suite, soit dépendante du rendement d'un impôt. Les montants des transferts sont ensuite répartis selon des critères qui tiennent compte des besoins ou qui visent à atteindre des objectifs de redistribution. Enfin, les ententes de financement s'appliquent sur une période relativement longue, ce qui permet une certaine prévisibilité du financement.¹⁸

En Allemagne, les modalités de fonctionnement des programmes de transfert sont marquées par une grande transparence dans les relations financières entre gouvernements. Les règles de partage vertical du produit des impôts partagés sont inscrites dans la Constitution (impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés) et dans une loi fédérale qui exige l'approbation des gouvernements des *Länder*, assurée par leur présence au sein du *Bundesrat* (pour la TVA). Les enveloppes des transferts fédéraux sont adoptées par les instances fédérales qui nécessitent, étant donné le rôle du *Bundesrat*, un accord préalable des divers gouvernements. Les flux financiers résultant des calculs de la péréquation sont calculés à l'aide de données fournies par les *Länder*, chargés de la perception fiscale. La répartition des transferts entre les *Länder* – la péréquation – se fait à la suite de calculs complexes mais fondés sur des formules connues et des statistiques aisément accessibles¹⁹. La formule de péréquation doit satisfaire les exigences de la Constitution (uniformité des conditions de vie des Allemands partout dans la fédération) et d'une loi dite « des normes générales » (*Maßstabgesetz*) de la péréquation, adoptée en juillet 2001, en réponse à la décision de la Cour constitutionnelle. Enfin, la nouvelle entente intervenue en 2001 encadre les relations financières pour une période de 15 ans (2005-2019).

En Australie, le montant de l'enveloppe des transferts inconditionnels est automatiquement déterminé par le produit de la TPS, qui applique un taux de 10 % sur une assiette large. De plus, durant une phase transitoire, un système de garantie de revenu s'applique, afin de s'assurer qu'aucun État ne perd financièrement à la suite de la réforme²⁰. Les règles de fonctionnement de cette taxe, dont le produit est entièrement retourné aux États, ne peuvent être modifiées que s'il y a accord unanime des deux chambres du Parlement fédéral, du gouvernement fédéral et des Parlements des États. Leur répartition résulte du calcul des « relativités », opération très complexe, mais l'intégrité et la transparence du processus d'application de la formule sont garanties par un organisme indépendant, la Commission des transferts du Commonwealth (*Commonwealth Grants Commission, CGC*). Les nominations et les consultations de cet organisme, souvent publiques, sollicitent activement les gouvernements des États et des Territoires, et ses recommandations, rarement remises en question, font l'objet de discussions intergouvernementales ouvertes.

En Belgique, les règles d'adoption des programmes de transfert aux Régions et aux Communautés sont celles qui s'appliquent pour les lois spéciales, c'est-à-dire la majorité des deux tiers dans les deux chambres fédérales et la majorité dans chacun des groupes linguistiques des deux chambres. Les montants des transferts et les règles de partage des impôts partagés ont initialement été déterminés sur des bases historiques. Par exemple, en vertu des règles de partage vertical de la TVA et de l'impôt des particuliers, les sommes initialement transférées pour financer les nouvelles compétences des entités fédérées étaient équivalentes aux sommes consacrées à ces matières dans le budget fédéral. L'indexation des montants totaux et l'évolution de la répartition entre les Régions et les Communautés étaient définies pour une période de dix ans. Les nouvelles ententes de financement, fondées sur les besoins en matière d'éducation dans le cas des Communautés, prévoient elles aussi des mécanismes d'indexation et de

¹⁸ Robert Ebel fait à cet égard certains constats généraux différents, mais son analyse porte davantage sur les pays en développement et les pays en transition vers l'économie de marché.

¹⁹ Le détail de ces calculs est disponible sur Internet.

²⁰ Si un État reçoit, au titre de sa part des recettes de la TVA, une somme moins importante que celle qu'il aurait reçue si la réforme n'avait pas eu lieu, le gouvernement fédéral lui octroie un montant comblant la différence. Selon David Collins, le produit de la TVA devrait croître de façon telle que, en 2006-2007, la part de chaque État aux recettes de la TVA sera supérieure aux recettes qu'il aurait obtenues sans la réforme.

répartition. Dans le cas des Régions, le partage de l'impôt des particuliers se fait dans un premier temps sur une base de territorialité, les sommes retournant là où elles ont été perçues et ensuite redistribuées entre les Régions grâce à une formule très simple de péréquation, afin de réduire les disparités de moyens qui en résultent. Les nouvelles ententes de financement de 2001 fournissent elles aussi un cadre au financement des États fédérés pour les dix prochaines années.

En Espagne, le financement des communautés autonomes repose sur des lois du Parlement de l'État central qui mettent en œuvre, sur le plan législatif, les ententes multilatérales et bilatérales conclues entre les gouvernements. Celle de juillet 2001, qui résulte d'un accord unanime des communautés autonomes et du gouvernement central, établit le système de financement des CA en *régime commun* pour une durée de cinq ans (2002-2006). Ces ententes accroissent les ressources fiscales autonomes des CA, prévoient des transferts dont les montants dépendent de l'étendue des compétences des communautés concernées, l'indexation des montants et des mécanismes de garantie de revenu. Ce qui se rapproche le plus d'une péréquation en Espagne est le Fonds de compensation interrégional : la répartition de ses fonds, qui sont assortis de conditions, est faite selon des critères liés aux besoins.

Aux États-Unis, la détermination des transferts est encadrée par le processus législatif budgétaire du Congrès. Divers lobbies interviennent également dans le processus. Plusieurs programmes de transfert fédéraux sont fondés sur une formule de répartition (formula grants) qui, pour la quasi-totalité de ceux-ci, tient compte d'un indicateur des besoins ou de la capacité financière à générer des recettes. Le revenu par habitant est souvent l'un de ces indicateurs, comme dans le cas du programme *Medicaid*. Dans les faits, l'aide fédérale n'est pas octroyée seulement en fonction des besoins. Les montants effectivement versés au titre de certains programmes de transferts spécifiques à frais partagés dépendent également de la capacité de payer de l'État. Le financement des transferts s'appuie souvent sur une autorisation budgétaire pluriannuelle. Dans le cas de TANF, par exemple, le financement s'appuie sur une autorisation d'une durée de cinq ans.

En Suisse, enfin, les règles en matière de recours au vote populaire pour contester des lois fédérales réduisent la marge de manœuvre de la Confédération et augmentent l'influence des cantons. Les flux de transferts sont calculés à l'aide d'un certain nombre de formules de répartition des transferts spécifiques et des impôts partagés (dix formules en tout). Les formules, ou certains éléments précis des formules, ont changé au cours du temps : ils ont connu pas moins de 68 changements depuis 1959 afin de répondre, compte tenu du processus politique suisse, aux demandes et aux pressions des cantons.

4. CONCLUSION

Malgré les risques inhérents à la comparaison des fédérations, certaines constatations peuvent être faites à la lecture des textes soumis en vue du symposium. D'abord, plusieurs indicateurs suggèrent que les États fédérés, ou les administrations régionales le cas échéant, jouent à l'heure actuelle un rôle stable ou croissant dans les pays de notre échantillon. On observe d'ailleurs une décentralisation territoriale importante dans certains cas (Italie, Royaume-Uni et Espagne), voire la poursuite d'un mouvement de décentralisation formelle des compétences (Belgique). Cette réalité témoigne d'un maintien ou d'un accroissement des besoins des citoyens dans les domaines de compétence des États fédérés et d'une volonté de rapprochement entre les instances et les citoyens. Robert Ebel le résume bien :

Au cours des deux dernières décennies, la décentralisation des pouvoirs publics a suscité l'intérêt de nombreux pays dans le monde entier. Les efforts de décentralisation se sont multipliés, alors que des pays à la fois développés et en voie de développement remettent en question le monopole des gouvernements centraux en matière de prise de décisions (p. 157) [NOTRE TRADUCTION].

Fait intéressant également, les États fédérés jouent un rôle actif et formel dans les relations financières intergouvernementales dans plusieurs de ces fédérations. La participation des États fédérés dans la définition, la révision et le fonctionnement de ces relations y est d'une importance telle que les réformes des arrangements financiers intergouvernementaux s'y sont faites à l'unanimité ou en vertu de règles de majorité spéciales qui exigent l'appui des divers partenaires de la fédération. De plus, dans presque tous les cas, il est prévu que les réformes adoptées (Australie, Allemagne et Belgique) ou présentement étudiées (Suisse) auront des conséquences financières positives pour tous les États fédérés.

On constate également que, dans les fédérations étudiées, les modalités de révision et de fonctionnement des programmes de transfert sont, en règle générale, régies par un ensemble de règles qui contribuent à réduire l'arbitraire du gouvernement central dans la détermination des enveloppes. Les règles de fonctionnement qui encadrent ces programmes favorisent également, dans certains cas, une meilleure prévisibilité du financement, notamment grâce à

des règles d'indexation ou au rattachement du financement à certaines variables (rendement d'une taxe, par exemple) dont l'évolution est prévisible.

La lecture des textes nous convainc finalement qu'il existe une grande diversité dans la façon dont les fédérations étudiées abordent la question des relations financières intergouvernementales. Ces divers pays se dotent d'arrangements fiscaux qui répondent à leurs besoins particuliers et ils adoptent des réformes afin de les adapter aux conditions nouvelles. Les réformes des arrangements financiers y sont l'aboutissement de négociations politiques, difficiles certes, mais elles sont en définitive entérinées par tous. On ne devrait pas s'en étonner. Les arrangements financiers intergouvernementaux sont la « manifestation du principe fédéral » (Otto Beierl, p. 61) [NOTRE TRADUCTION], c'est-à-dire qu'ils doivent résulter de négociations d'égal à égal entre ordres de gouvernement et toujours viser à atteindre un meilleur partage des moyens financiers au sein de la fédération.

RÉFÉRENCES

Textes pour le symposium qui devait avoir lieu les 13 et 14 septembre 2001 :

BEIERL, Otto, « La position de la Bavière sur la réforme des relations fiscales entre ordres de gouvernement en Allemagne ».

COLLINS, David J., « La réforme de 2000 des arrangements financiers intergouvernementaux en Australie ».

DAFFLON, Bernard, « Le fédéralisme fiscal en Suisse : un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation ».

EBEL, Robert D., et Serdar YILMAZ, « Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial ».

FOX, William F., « La décentralisation aux États-Unis : quelle direction le pays a-t-il prise? ».

GALÍ, Pere, « Le financement des communautés autonomes en Espagne ».

GÉRARD, Marcel, « Le fédéralisme fiscal en Belgique ».

GILBERT, Guy, « Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France : tendances et perspectives ».

HEALD, David, « La décentralisation dans certains pays non fédéraux : l'exemple du Royaume-Uni ».

RAIMONDO, Laura, « Le processus de décentralisation in Italie : regard sur les gouvernements régionaux ».

SPAHN, Paul Bernd, « Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération : l'Allemagne ».

VERDONCK, Magali, et Géraldine VANDERSTICHELE, « L'Accord du Lambermont : pourquoi et comment ? ».

WALLIN, Bruce A., « Les forces centralisatrices et décentralisatrices à l'œuvre aux États-Unis ».

WÄLTI, Sonja, « Les équilibres et déséquilibres du système fédéral suisse ».

Autres documents :

BIRD, Richard M. (1993a), « Threading the Fiscal Labyrinth : Some Issues in Fiscal Decentralization », *National Tax Journal* 46, 207-227.

BIRD, Richard M. (1993b), « A Comparative Perspective on Federal Finance », in Keith G. BANTING, Douglas M. BROWN et Thomas J. COURCHENE (éd.), *The Future of Fiscal Federalism*, Institut des relations intergouvernementales de l'École d'études des politiques de l'Université Queen's, Kingston.

BIRD, Richard M. (2000), « Intergovernmental Fiscal Relations : Universal Principles, Local Applications », document de travail 00-2, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2001), *Arrangements financiers intergouvernementaux : Allemagne, Australie, Belgique, Espagne, États-Unis, Suisse*, document d'information pour le symposium international sur le déséquilibre fiscal, 13 et 14 septembre, Québec.

OATES, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

OCDE (1998), *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, Paris.

WATTS, Ronald (1999), *Comparing Federal Systems*, 2^{ème} édition, Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, Presses des Universités McGill et Queen's, Montréal et Kingston.

LA DÉCENTRALISATION AUX ÉTATS-UNIS : QUELLE DIRECTION LE PAYS A-T-IL PRISE?

Par William F. Fox

1. INTRODUCTION

Aux États-Unis, comme dans beaucoup d'autres pays, a cours un débat permanent sur la taille souhaitable du gouvernement et sur la meilleure répartition des revenus et des dépenses entre les divers ordres de gouvernement. Il va de soi que les réponses à ces questions varient dans le temps. La prime histoire américaine est caractérisée par une très grande décentralisation, tandis que l'époque de la Seconde Guerre mondiale et celle qui l'a suivie immédiatement ont connu une centralisation évidente. Reste à déterminer si le mouvement de centralisation a été renversé. Beaucoup d'éléments pourraient porter à croire que le gouvernement s'est décentralisé aux États-Unis au cours des dernières années, mais les données à cet égard n'autorisent certainement pas une conclusion aussi catégorique¹.

Certes une décentralisation structurelle du gouvernement américain semble apparente au cours des 50 dernières années si l'on considère la part accrue des dépenses et des revenus relevant des États et des administrations locales. Toutefois, la part fédérale des revenus a chuté en raison de l'augmentation de la part du PIB versée en impôts et en taxes aux États et aux administrations locales, et non pas en raison d'une réduction importante des impôts et taxes fédéraux en pourcentage du PIB ou d'un transfert évident de pouvoirs du gouvernement fédéral vers les États et les administrations locales. La croissance des dépenses des États est liée en grande partie à des programmes à frais partagés avec le fédéral sur lesquels les États ont un contrôle limité. En fait, le contrôle du gouvernement fédéral sur les revenus des États est de plus en plus grand, ce qui signifie que la décentralisation est peut-être plus apparente que réelle.

2. NOMBRE D'ADMINISTRATIONS

Les États-Unis comptent un gouvernement fédéral, 50 gouvernements d'État et de nombreuses administrations locales. Le nombre d'États n'a pas changé depuis 1959, année où l'Alaska et Hawaï se sont joints à la fédération, mais il y a eu de nombreux changements dans le nombre d'administrations locales. Le rôle joué par différents types d'administrations locales varie selon les États, mais il y a des similarités selon les régions.

Le nombre d'administrations locales a chuté de 116 807 en 1952 à 87 504 en 1997, mais la réduction avait eu lieu avant 1982, année où le total a atteint le plancher de 78 269 (tableau 1). Le profil diffère considérablement tant au sein des divers types d'administrations à vocation générale (villes, comtés et cantons) qu'entre districts à vocation générale et à vocation spécialisée. Le nombre d'administrations à vocation générale est resté relativement constant, en particulier dans le cas des comtés, palier administratif couvrant tout le territoire des États-Unis, et dans le cas des cantons (*townships*), qui sont surtout importants en Nouvelle-Angleterre. Le nombre de municipalités s'est accru d'environ 15,3 % depuis 1952.

Des tendances opposées se sont manifestées dans le cas des districts scolaires et d'autres districts à vocation spécialisée (habituellement à vocation unique). Le nombre de districts scolaires a chuté de 67 335 en 1952 à 13 726 en 1997, une consolidation étant survenue au niveau des districts et des écoles. D'autres districts à vocation spécialisée, fournissant l'eau, les égouts et d'autres services, se sont rapidement multipliés, passant de 12 340 en 1952 à 34 683 en 1997. De sorte que la variation du nombre total d'administrations dépend de la mesure dans laquelle la diminution des districts scolaires a compensé l'augmentation des autres districts. Le déclin des districts scolaires a dominé durant les 20 premières années de la période étudiée, tandis que la croissance des autres districts à vocation spécialisée a dominé durant les années qui ont suivi.

¹ Ces dernières années, beaucoup d'écrits ont traité des concepts de décentralisation, de déconcentration et d'autres façons de catégoriser les transferts de pouvoirs des gouvernements nationaux aux gouvernements infranationaux. Dans le présent document, nous entendons employer indifféremment ces divers concepts pour nous concentrer sur l'ampleur de ces transferts entre les paliers gouvernementaux aux États-Unis.

TABLEAU 1

NOMBRE D'ADMINISTRATIONS

	Fédéral, États et administrations locales	Administrations locales						
		Fédéral	États	Comtés	Municipalités	Villes ou cantons	Districts scolaires	Districts spéciaux
1952	116 807	1	50	3052	16 807	17 202	67 355	12 340
1967	81 299	1	50	3049	18 048	17 105	21 782	21 264
1987	83 237	1	50	3042	19 200	16 691	14 721	29 532
1992	85 006	1	50	3043	19 279	16 656	14 422	31 555
1997	87 504	1	50	3043	19 372	16 629	13 726	34 683

3. DÉCENTRALISATION DES REVENUS

Il y a eu décentralisation des revenus durant toute la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Pendant de nombreuses années, les revenus fiscaux ont augmenté lentement mais continuellement en pourcentage du PIB américain (tableau 2). Les revenus fédéraux ont enregistré une augmentation marquée durant la Seconde Guerre mondiale et représentent à peu près le même pourcentage du PIB depuis.

TABLEAU 2

REVENUS GOUVERNEMENTAUX EN POURCENTAGE DU PIB DES ÉTATS-UNIS

	Total	Fédéral	États	Adm. locales
1934	16,2	5,9	3,6	6,8
1940	16,6	6,9	4,7	5,0
1946	26,8	20,9	3,1	2,8
1952	27,1	20,0	3,7	3,3
1957	27,1	18,9	4,3	4,0
1962	27,7	18,1	4,9	4,7
1967	29,5	19,3	5,4	4,7
1972	30,1	18,0	6,6	5,4
1977	31,5	18,8	7,5	5,2
1982	34,1	21,0	7,9	5,2
1987	34,4	20,0	8,6	5,7
1992	34,9	19,9	9,0	6,0
1994	34,6	19,8	8,9	5,9
1995	35,1	20,0	9,2	5,9
1996	33,9	18,5	9,5	6,0
1997	34,5	19,0	9,6	5,9
1998	35,2	19,5	9,7	6,0

En revanche, les revenus des États et des administrations locales ont augmenté constamment en pourcentage du PIB depuis la guerre. Il s'ensuit que les États et les administrations locales ont généré une part de revenus plus importante que le gouvernement fédéral jusqu'à la guerre, puis une part moins importante par la suite (tableau 3). L'augmentation la plus marquée depuis la guerre a été enregistrée au niveau des États, les revenus s'y étant accrus d'environ la moitié en pourcentage du PIB.

TABLEAU 3

RÉPARTITION DES REVENUS GOUVERNEMENTAUX				
	Total	Fédéral	États	Adm. locales
1902	100,0	40,0	11,1	48,9
1913	100,0	33,6	12,6	53,8
1922	100,0	47,1	13,6	39,3
1927	100,8	38,2	17,0	45,5
1934	100,0	36,3	22,1	41,7
1940	100,0	41,7	28,2	30,2
1946	100,0	78,0	11,6	10,4
1952	100,0	73,9	13,8	12,3
1957	100,0	69,6	15,7	14,6
1962	100,0	65,4	17,8	16,8
1967	100,0	65,7	18,5	15,9
1972	100,0	59,9	22,1	18,0
1977	100,0	59,7	23,9	16,4
1982	100,0	61,7	23,1	15,2
1987	100,0	58,3	25,1	16,6
1992	100,0	57,0	25,7	17,3
1994	100,0	57,2	25,8	17,0
1995	100,0	57,0	26,3	16,7
1996	100,0	54,6	27,8	17,5
1997	100,0	55,0	27,9	17,1
1998	100,0	55,3	27,6	17,1

3.1 Limites constitutionnelles imposées aux États quant à leurs revenus

En règle générale, le gouvernement fédéral et les États jouissent d'une indépendance considérable en matière fiscale. La Constitution américaine, toutefois, interdit aux États de taxer le commerce entre États et le commerce international. Cette interdiction faite aux États de taxer le commerce entre États est un enjeu de plus en plus important compte tenu de l'expansion rapide de la production et de la distribution multi-États autant que des ventes d'un État à l'autre. La Constitution américaine confie expressément au Congrès le contrôle du commerce entre États et, dans ce contexte, de sa taxation. Le Congrès peut donc statuer sur ce qui constitue du commerce entre États et sur l'étendue du pouvoir de taxation des États dans ce domaine. L'impôt sur le revenu des sociétés, l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe de vente sont de plus en plus affectés par les activités inter-États. À ce jour, le Congrès s'est montré hésitant à procurer aux États un cadre d'imposition raisonnable des sociétés qui exploitent les économies de ces mêmes États par le biais de la vente par correspondance, du commerce électronique et d'autres formes de vente outre-frontières. Le Congrès s'est borné à laisser s'appliquer une décision de la Cour suprême des États-Unis selon laquelle seules les sociétés ayant une présence physique dans un État sont tenues de percevoir une taxe de vente en son nom. Par ailleurs, le Congrès a imposé un moratoire interdisant de taxer l'accès à Internet. Ce moratoire doit prendre fin en octobre 2001. Le Congrès se demande actuellement s'il doit prolonger ce moratoire et s'il doit élargir la norme nexus. On s'attend actuellement à ce que le Congrès prolonge le moratoire², mais probablement pas à ce qu'il élargisse la norme nexus au cours des prochaines années. Les États sont très préoccupés par leur pouvoir de taxer, 42 gouverneurs ayant récemment adressé une lettre au Congrès pour lui demander d'intervenir. La mainmise du Congrès sur le commerce entre États, et donc sur les revenus des États, se traduit par une centralisation croissante des pouvoirs, même si les États perçoivent une plus grande part des revenus.

Ce problème posé aux États est exacerbé par la concurrence que ces derniers se livrent entre eux. Les forces de la concurrence ne facilitent pas l'imposition aux sociétés, par les États, de taxes sur la production. Les pressions de la concurrence ont entraîné récemment des modifications, comme l'exemption de la taxe de vente pour l'équipement de fabrication, des réductions des taxes sur les télécommunications et des ajustements à la formule qui sert à déterminer la part imposable, dans un État donné, des profits d'une société faisant des affaires dans plusieurs États³. Par conséquent, les États doivent compter davantage sur les taxes à la consommation, mais le Congrès ne leur permet pas de percevoir ces taxes efficacement.

² Le moratoire a effectivement été prolongé pour une période de deux ans, jusqu'au 1^{er} novembre 2003.

³ La plupart des États emploient une formule d'imposition combinée des biens fonciers, des salaires versés et des ventes. La tendance consiste à faire porter de plus en plus le fardeau sur les ventes, ce qui diminue l'imposition de la production.

La Constitution de chaque État peut imposer des limites additionnelles aux pouvoirs de l'État en matière de revenus. En général, la Constitution et la législation de chaque État délimitent aussi les pouvoirs des administrations locales en matière de revenus. Par conséquent, le rôle de l'État comparativement à celui des administrations locales diffère considérablement d'un État à l'autre en matière fiscale. La Constitution nationale impose également des limites aux administrations locales, mais dans la même mesure qu'elle en impose aux États.

3.2 Sources de revenus par ordre de gouvernement

Dans le passé, les divers ordres de gouvernement ont eu tendance à se spécialiser dans leur principale source de revenus. Ainsi le gouvernement fédéral a privilégié l'impôt sur le revenu des particuliers (tableau 4), les États la taxe de vente (tableau 5) et les administrations locales l'impôt foncier (tableau 6). Plusieurs modifications importantes ont été apportées à ce profil. En premier lieu, l'élasticité de l'impôt sur le revenu par rapport au revenu étant supérieure à celle de la taxe de vente, l'impôt sur le revenu des particuliers a supplanté la taxe de vente comme principale source d'impôt des États⁴.

Malgré cela, la part fédérale de l'ensemble de l'impôt sur le revenu levé n'est que légèrement inférieure à ce qu'elle était en 1977 et est stable depuis 1987. Les États tirent 43 % de leurs revenus de l'impôt sur le revenu des particuliers ou des sociétés. En général, l'impôt sur le revenu des particuliers présente une très grande élasticité par rapport au revenu (voir Dye et McGuire, 1991), qui se traduit par une croissance rapide des revenus générés par les États⁵.

Cette croissance rapide résultant des structures d'imposition du revenu a permis à beaucoup d'États d'abaisser leur taux maximal d'imposition du revenu des particuliers et d'enregistrer néanmoins une bonne croissance. L'impôt sur le revenu des sociétés a affiché une moins grande élasticité par rapport au revenu au cours des années 1990, très probablement parce que la planification fiscale des entreprises est devenue plus efficace au cours de la décennie.

TABLEAU 4

RÉPARTITION DES IMPÔTS SUR LE REVENU DES PARTICULIERS			
	Fédéral	États	Adm. locales
1902	-	-	-
1913	-	-	-
1922	-	100,0	-
1927	92,6	7,4	-
1934	83,5	16,5	-
1940	81,1	17,4	1,5
1946	97,5	2,3	0,2
1952	96,5	3,2	0,3
1957	95,3	4,2	0,5
1962	93,8	5,6	0,6
1967	91,4	7,3	1,4
1972	86,2	11,8	2,0
1977	84,3	13,7	2,0
1982	85,5	13,1	1,5
1987	82,4	16,0	1,6
1992	80,5	17,7	1,8
1994	80,8	17,4	1,7
1995	81,1	17,3	1,7
1996	81,7	16,6	1,7
1997	82,3	16,2	1,6
1998	82,5	15,9	1,5

⁴ La comparaison est établie, d'une part, entre la taxe de vente générale, qui a rapporté la plus grande part des revenus des États de 1970 à 1998, et, d'autre part, l'impôt sur le revenu des particuliers. Les taxes de vente générales et spécifiques combinées continuent de générer passablement plus de revenus que les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés combinés.

⁵ Quarante et un États perçoivent un impôt sur le revenu des particuliers. Les autres États sont plus susceptibles de subir une forte pression fiscale résultant d'un déséquilibre structurel.

TABLEAU 5

RÉPARTITION DES TAXES SUR LES RECETTES BRUTES ET DES DROITS DE DOUANE

	Fédéral	États	Adm. locales
1902	94,6	5,4	-
1913	91,3	8,2	0,4
1922	88,2	10,3	1,5
1927	69,8	28,6	1,6
1934	65,1	33,9	1,0
1940	51,8	45,1	3,2
1946	70,0	28,2	1,8
1952	59,5	36,5	4,0
1957	54,0	41,0	5,0
1962	49,9	44,7	5,4
1967	43,5	51,1	5,4
1972	34,9	57,7	7,4
1977	27,7	62,5	9,9
1982	32,8	56,6	10,6
1987	23,9	63,1	13,0
1992	24,5	62,6	12,8
1994	25,0	62,3	12,7
1995	24,5	62,7	12,9
1996	22,6	64,1	13,3
1997	22,5	64,1	13,4
1998	21,5	64,7	13,8

Malgré cette croissance rapide des revenus des États provenant de l'impôt sur le revenu, les États continuent de percevoir la plupart des taxes de vente générales et spécifiques (tableau 5). Les États tirent environ le tiers de leurs revenus de la taxe de vente générale, qui présente moins d'élasticité que l'impôt sur le revenu. La plus grande élasticité de l'impôt sur le revenu resterait vraie même si la taxe de vente s'appliquait à une large assiette, mais trois facteurs ont contribué à conférer à la taxe de vente une élasticité particulièrement faible au cours des dernières décennies. Premièrement, même si l'assiette de la taxe de vente varie beaucoup d'un État à l'autre, en général la plupart des services en sont exemptés. La croissance rapide de la consommation de services s'est traduite par une réduction de l'assiette de la taxe de vente par rapport à l'ensemble de la consommation. Deuxièmement, les États ont voté de nouvelles exemptions pour certains gros articles dans le but de promouvoir l'équité (p. ex. nourriture et vêtements) ainsi que pour d'autres articles dans le but de favoriser le développement économique (p. ex. équipement de fabrication).

TABLEAU 6

RÉPARTITION DES RECETTES DE L'IMPÔT FONCIER

	Fédéral	États	Adm. locales
1902	-	11,6	88,4
1913	-	10,5	89,5
1922	-	10,5	89,5
1927	-	7,8	92,2
1934	-	6,7	93,3
1940	-	5,9	94,1
1946	-	5,0	95,0
1952	-	4,3	95,7
1957	-	3,7	96,3
1962	-	3,4	96,6
1967	-	3,3	96,7
1972	-	2,9	97,1
1977	-	3,6	96,4
1982	-	3,8	96,2
1987	-	3,8	96,2
1992	-	4,1	95,9
1994	-	4,3	95,7
1995	-	4,7	95,3
1996	-	4,8	95,2
1997	-	4,7	95,3
1998	-	4,6	95,4

Les exemptions réduisent l'assiette, qu'elles relèvent ou non d'une saine politique fiscale. Troisièmement, la popularité croissante de la vente à distance réduit la capacité de percevoir des revenus qui sont pourtant dus. Tous les États imposent une taxe compensatrice d'utilisation en plus de leur taxe de vente, de sorte que la taxe doit être payée si un article est soit acheté, soit utilisé dans l'État. La taxe est donc perçue auprès du consommateur si elle ne l'est pas auprès du fournisseur. Les États ont eu tendance à compenser le maigre rendement de la taxe de vente en relevant le taux. Le taux médian de la taxe de vente est passé de 3,25 à 5 % au cours des dernières décennies. La taxe de vente a chuté relativement à l'impôt sur le revenu, et n'a réussi à maintenir à peu près sa part de revenus que grâce à ces hausses de taux.

En deuxième lieu, la part des revenus locaux tirés de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu a légèrement augmenté. Trente-quatre États permettent aux administrations locales de prélever une taxe de vente. La plupart des administrations locales ont un certain contrôle sur le taux (et, dans quelques cas, sur l'assiette), quoique certains États imposent un taux pour le compte des administrations locales. Les administrations locales ont aussi davantage recours à l'impôt sur le revenu, étant autorisées à prélever un tel impôt dans quinze États. Souvent l'assiette de l'impôt sur le revenu se limite aux salaires. Le recours à la taxe de vente et à l'impôt sur le revenu permet aux administrations locales de diversifier quelque peu leurs sources de revenus, même si l'impôt foncier, qui génère 72,9 % de leurs recettes fiscales, reste leur source de revenus dominante. Les administrations locales perçoivent la quasi-totalité des impôts fonciers, cette source procurant tout de même un léger revenu à un petit nombre d'États, qui récoltent environ 5 % de tous les impôts fonciers (tableau 6).

3.3 Conclusion en matière de revenus

L'augmentation relative des revenus des États et des administrations locales semble indiquer une décentralisation. Cette conclusion doit toutefois être nuancée pour plusieurs raisons. Premièrement, il n'y a eu aucun transfert de revenus fédéraux en faveur des États. En fait, les revenus gouvernementaux représentent une part plus grande de l'économie, et cette augmentation s'est produite au niveau des États et des administrations locales. Deuxièmement, les États ont été amenés à augmenter leurs revenus en grande partie afin de contrebalancer les transferts intergouvernementaux du fédéral, comme nous l'expliquons plus en détail ci-dessous. Les États ont jugé nécessaire de contrebalancer les programmes fédéraux en croissance rapide comme Medicaid (soins de santé destinés à la population à faible revenu). Troisièmement, le fédéral contrôle de plus en plus les sources de revenus des États et des administrations locales. Bref, les justifications de la décentralisation se situent presque toujours du côté des dépenses, tandis que la plupart des revenus sont plus facilement perçus au palier national. Le gouvernement fédéral pourrait aider les gouvernements infranationaux à percevoir des revenus, mais il s'est montré hésitant à le faire jusqu'à présent. En fait, le fédéral a plutôt adopté comme orientation générale de limiter les interventions des États, notamment en instaurant l'Internet Tax Freedom Act, qui a imposé un moratoire sur l'application d'une taxe de vente à l'accès à Internet, en devançant les États dans le champ des taxes locales sur les services de radiodiffusion directe et en limitant les taxes sur les déplacements entre États. De telles contraintes peuvent favoriser la bonne marche de l'économie américaine, mais elles limitent considérablement les revenus des États. Les interventions de ce genre de la part du Congrès n'étonnent guère, étant donné que c'est le gouvernement fédéral qui subit des pressions politiques en cas d'extension du pouvoir des États de percevoir des revenus ou de leurs pratiques administratives, sans tirer de revenu lui-même.

4. DÉCENTRALISATION DES DÉPENSES

Une décentralisation des dépenses gouvernementales est également fortement engagée, suivant le même profil que les revenus. La part des dépenses gouvernementales totales assumée par les États et les administrations locales s'est élevée depuis la Seconde Guerre mondiale (tableau 7). Même si les États et les administrations locales ont tous deux enregistré une augmentation rapide à ce chapitre, l'augmentation relative la plus marquée se situe au niveau des États.

TABLEAU 7

RÉPARTITION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES				
	Total	Fédéral	États	Adm. locales
1902	100,0	34,1	8,1	57,8
1913	100,0	29,8	9,2	61,0
1922	100,0	39,4	11,2	49,5
1927	100,0	30,4	12,4	57,2
1934	100,0	38,9	15,9	45,2
1940	100,0	46,1	14,1	39,8
1946	100,0	84,1	4,1	11,8
1952	100,0	69,4	9,2	21,4
1957	100,0	61,0	12,0	27,0
1962	100,0	57,6	13,2	29,2
1967	100,0	55,1	15,3	29,6
1972	100,0	47,8	19,2	33,0
1977	100,0	48,1	19,4	32,5
1982	100,0	52,6	18,6	28,8
1987	100,0	52,4	19,1	28,5
1992	100,0	47,6	22,0	30,5
1994	100,0	45,3	23,3	31,4
1995	100,0	57,7	18,2	24,1
1996	100,0	54,3	19,4	26,4
1997	100,0	52,1	20,1	27,8
1998	100,0	51,5	20,2	28,2

Il est difficile de comparer les dépenses antérieures et postérieures à 1994 étant donné que le U.S. Bureau of the Census (bureau de la statistique) ne recueille et ne diffuse plus de données sur les revenus et les dépenses du gouvernement national. Au mieux, on peut constater une diminution de la part fédérale des dépenses jusqu'en 1994 et une série d'autres baisses par la suite. La diminution des dépenses au titre de la défense a été un facteur déterminant dans la réduction de la part du fédéral au cours des dernières années.

Des transferts du gouvernement fédéral vers les États dans la prestation de programmes d'aide sociale (même s'ils sont toujours grandement financés par le gouvernement fédéral) ont aussi beaucoup contribué à la réduction de la part fédérale. La nécessité de financer leur contribution aux programmes sociaux fédéraux a été une composante très importante de la croissance des dépenses des États. Le programme fédéral *Medicaid* explique une bonne part de l'augmentation. Les coûts du programme ont crû très rapidement, les coûts des soins de santé aux États-Unis ayant augmenté de 5,9 % par année dans les années 1980 et de 9,8 % par année dans les années 1990. Les transferts au titre de l'aide sociale (appelée auparavant « aide pour les familles avec enfants à charge »⁶, et maintenant appelée « aide temporaire aux familles nécessiteuses - TANF »⁷) et le programme de coupons alimentaires (*food stamps*) ont également été ajoutés aux budgets des États, même s'ils sont financés principalement par des fonds fédéraux. Globalement, les programmes d'aide sociale des États sont passés de 22,9 % des dépenses des États en 1978 à 31,4 % en 1998. Les services correctionnels ont aussi pesé sur les dépenses des États.

La répartition des dépenses entre l'État et les administrations locales est principalement déterminée par les États et leur Constitution et varie énormément d'un État à l'autre. En moyenne, les États perçoivent 56,1 % des revenus combinés et assument 41,7 % des dépenses combinées (tableau 8). Les écarts sont importants, l'État percevant 81,5 % des revenus en Alaska, mais seulement 44,5 % au Rhode Island. De la même manière, l'État assume seulement 33,1 % des dépenses totales en Californie, contre 77,6 % à Hawaï.

⁶ Aid to Families with Dependent Children, AFDC, en anglais.

⁷ Temporary Assistance to Needy Families, TANF, en anglais.

TABLEAU 8

PART DES ÉTATS DANS LES REVENUS ET LES DÉPENSES DES ÉTATS
ET DES ADMINISTRATIONS LOCALES, 1988

	Revenus généraux propres	Dépenses générales directes		Revenus généraux propres	Dépenses générales directes
Total États-Unis	56,1	41,7	Montana	62,1	54,4
Alabama	60,5	48,7	Nebraska	53,8	44,2
Alaska	81,9	62,8	Nevada	52,7	32,4
Arizona	55,9	37,8	New Hampshire	46,9	50,8
Arkansas	67,0	54,1	New Jersey	54,2	42,2
Californie	56,5	33,1	Nouveau-Mexique	73,1	54,2
Colorado	49,4	37,6	New York	44,5	36,3
Connecticut	65,4	54,9	Caroline du Nord	59,9	43,6
Delaware	81,0	64,4	Dakota du Nord	64,6	54,7
Floride	48,7	36,3	Ohio	54,4	41,0
Géorgie	51,7	42,0	Oklahoma	62,0	46,3
Hawaï	78,6	77,6	Oregon	57,9	42,7
Idaho	62,0	43,8	Pennsylvanie	58,5	44,6
Illinois	52,1	39,7	Rhode Island	64,0	58,3
Indiana	57,2	42,3	Caroline du Sud	58,4	51,0
Iowa	58,4	45,1	Dakota du Sud	55,8	51,9
Kansas	56,4	40,0	Tennessee	52,4	44,3
Kentucky	69,1	55,9	Texas	49,6	39,8
Louisiane	59,1	50,2	Utah	63,5	52,8
Maine	60,0	54,2	Vermont	61,3	59,8
Maryland	56,7	45,9	Virginie	58,8	44,5
Massachusetts	67,5	55,8	Washington	59,0	44,2
Michigan	65,2	38,4	Virginie occidentale	69,0	58,5
Minnesota	59,3	39,4	Wisconsin	63,2	36,3
Mississippi	61,1	47,5	Wyoming	56,6	41,4
Missouri	57,4	45,7			

Un changement important est survenu dans le financement de l'éducation, même si ce service relève principalement des administrations locales aux États-Unis, depuis la garderie jusqu'à la douzième année. Dans l'ensemble, les États, qui finançaient le tiers des dépenses en éducation publique élémentaire et secondaire à la fin de la Seconde Guerre mondiale, en financent environ la moitié aujourd'hui (dans le tableau 7, ces dépenses sont imputées aux administrations locales)⁶. Ces dépenses, bien que classées parmi les dépenses locales, ont accentué la pression sur les États en matière de revenus. Une série de décisions judiciaires concernant la responsabilité constitutionnelle des États en matière d'éducation expliquent en partie le rôle croissant joué par ceux-ci. Les prescriptions constitutionnelles diffèrent d'un État à l'autre, mais au moins 43 États en ont contesté les dispositions devant les tribunaux (Evans, Murray et Schwab, 1997). Ces contestations portent le plus souvent sur la question de savoir si la Constitution fait de l'éducation un droit fondamental et si, dans l'affirmative, des différences dans les niveaux de service sont acceptables d'un district scolaire à l'autre, compte tenu du niveau de responsabilité constitutionnelle incombant à l'État. Les tribunaux ont statué que, dans au moins 16 États, l'offre de services d'éducation n'était pas constitutionnellement acceptable. Le correctif mis en œuvre a généralement consisté à augmenter le financement provenant des États, tout en laissant les administrations locales responsables des dépenses. On ne s'entend pas sur la question de savoir si l'augmentation du financement par les États s'est traduite par une augmentation ou une diminution des dépenses totales en éducation. Selon une première étude, réalisée principalement en Californie, la centralisation du financement en éducation a entraîné une réduction des dépenses. Selon une étude plus récente, toutefois, les dépenses totales en éducation augmentent avec la centralisation (Evans, Murray et Schwab, 1997). On y a constaté que les dépenses par élève ont augmenté dans les districts scolaires où les dépenses sont les plus faibles, mais qu'elles n'ont aucunement diminué dans les districts où les dépenses sont les plus élevées.

L'insatisfaction à l'égard de l'impôt foncier explique aussi en bonne partie le transfert relatif du financement depuis les administrations locales vers les États. Des enquêtes sur le sentiment des gens à l'égard des impôts et des taxes ont permis d'établir que, règle générale, l'impôt foncier est le mode d'imposition le moins apprécié, vraisemblablement parce que le montant en est versé en une seule fois.

⁶ Il n'y a eu aucune augmentation de la part des revenus des États affectée à l'éducation locale.

4.1 Conclusion en matière de dépenses

Les changements dans la part des dépenses assumées par les États et les administrations locales semblent aussi indiquer une plus grande décentralisation. Les États et les administrations locales ont connu des augmentations marquées à ce chapitre dans la période d'après-guerre. Mais pour qu'il y ait eu décentralisation, il faut que des responsabilités leur aient été transférées. L'évolution s'explique en bonne partie par un changement de priorités qui a entraîné une réduction des dépenses au titre de la défense, financée par le gouvernement fédéral, par rapport aux autres programmes. Il est difficile d'y voir une décentralisation marquée. Par conséquent, pour établir s'il y a eu décentralisation, il faut voir si les États jouent un rôle plus grand dans le programme de maintien du revenu. Au cours des 25 dernières années, les dépenses des États ont augmenté en raison d'un transfert des responsabilités en ce qui a trait aux coupons alimentaires, au TANF et, plus particulièrement, à Medicaid. Un certain contrôle des États sur Medicaid (telle la dérogation accordée au Tennessee pour son programme TennCare) et sur les subventions globales consenties pour le TANF a entraîné une certaine décentralisation de la prise de décision et semble indiquer une réelle décentralisation. Néanmoins, la mainmise du fédéral sur ces programmes à frais partagés signifie que la décentralisation du gouvernement national vers les États est moins importante qu'il n'y paraît.

5. TRANSFERTS INTERGOUVERNEMENTAUX

Aux États-Unis comme dans presque tous les pays, l'aide intergouvernementale est une source importante de financement pour les gouvernements infranationaux. De façon générale, les transferts du fédéral vers les États et les administrations locales sont devenus une source de revenus moins importante. Les programmes fédéraux de subventions étaient très importants dans les années 1970 et ont été grandement réduits à partir de la fin de l'administration Carter, puis durant celle de Reagan dans les années 1980 (tableau 9). Les subventions fédérales ont augmenté à nouveau en importance relative depuis la fin des années 1990, mais en raison presque exclusivement de la progression rapide du programme *Medicaid* et non pas d'une croissance générale de l'aide fédérale. Les transferts fédéraux en faveur des administrations locales n'ont pas remonté du tout dans la même mesure que ceux en faveur des États. Il faut d'ailleurs souligner que les transferts vers les États sont exagérés tandis que les transferts vers les administrations locales sont sous-estimés du fait que le gouvernement fédéral transfère aux États des fonds qui sont destinés aux administrations locales.

TABLEAU 9
**TOTAL DES REVENUS INTERGOUVERNEMENTAUX PROVENANT DU GOUVERNEMENT
FÉDÉRAL EN POURCENTAGE DES DÉPENSES GÉNÉRALES DIRECTES**

Année	États	Adm. locales
1977	44,4	9,8
1978	44,6	10,6
1979	43,8	10,2
1980	43,1	9,5
1981	42,3	9,1
1982	38,7	8,0
1983	37,5	7,5
1984	37,8	6,9
1985	37,8	6,6
1986	37,9	5,7
1987	36,4	5,0
1988	35,8	4,1
1989	35,6	3,9
1990	35,5	3,7
1991	36,6	3,6
1992	38,8	3,6
1993	41,0	3,6
1994	41,8	3,9
1995	41,1	4,0
1996	41,3	3,9
1997	41,2	4,0
1998	40,9	4,0

Une autre preuve de l'ampleur de l'aide intergouvernementale aux États-Unis est que le gouvernement fédéral et les États sont responsables d'une part plus grande des revenus totaux que des dépenses totales (comparer les tableaux 3 et 7). Seules les administrations locales sont responsables d'une part plus importante des dépenses que des revenus. Les dépenses (tableau 7) sont attribuées au palier gouvernemental assurant le service et non pas à celui qui perçoit les revenus. Ainsi, le financement intergouvernemental apparaît dans les revenus du gouvernement subventionnaire et dans les dépenses du gouvernement bénéficiaire.

Presque tous les transferts du gouvernement national vers les États et les administrations locales prennent la forme de subventions spécifiques, dont bon nombre sont destinées au maintien du revenu. Ainsi les transferts fédéraux ont représenté 26,0 % des revenus généraux des États en 1998 et 3,9 % de ceux des administrations locales. Aucune forme de partage des revenus n'existe, celui-ci ayant été éliminé il y a une dizaine d'années. Les grands programmes, comme *Medicaid*, les coupons alimentaires et le *TANF*, s'inscrivent tous dans le programme du maintien du revenu, qui relève maintenant des États. Le plus important d'entre eux, *Medicaid*, est un programme à frais partagés, la part de chaque État étant établie selon le revenu personnel par habitant. La part fédérale varie de 50,0 à 76,8 % du coût. Le gouvernement fédéral finance en totalité les coupons alimentaires. Après bien des années de financement partagé, la part fédérale du *TANF* est versée par subvention globale aux États. L'aide pour les routes, particulièrement pour les routes inter-États, est un autre programme fédéral important dont les frais sont souvent partagés.

TABLEAU 10

**REVENUS INTERGOUVERNEMENTAUX PROVENANT DES ÉTATS
EN POURCENTAGE DES DÉPENSES GÉNÉRALES DIRECTES TOTALES DES ADMINISTRATIONS LOCALES**

	Pourcentage		Pourcentage
Total États-Unis	36,0	Missouri	32,5
Alabama	37,4	Montana	35,0
Alaska	35,1	Nebraska	27,4
Arizona	41,5	Nevada	35,3
Arkansas	43,1	New Hampshire	14,2
Californie	46,3	New Jersey	31,4
Colorado	26,2	Nouveau-Mexique	51,6
Connecticut	29,0	New York	33,1
Delaware	47,5	Caroline du Nord	40,6
District de Columbia	-	Dakota du Nord	34,6
Floride	28,9	Ohio	35,7
Géorgie	32,2	Oklahoma	37,1
Hawaï	10,9	Oregon	38,5
Idaho	40,3	Pennsylvanie	36,1
Illinois	30,1	Rhode Island	29,9
Indiana	35,8	Caroline du Sud	33,8
Iowa	36,4	Dakota du Sud	26,5
Kansas	35,5	Tennessee	29,7
Kentucky	37,5	Texas	28,5
Louisiane	34,4	Utah	37,7
Maine	28,6	Vermont	28,1
Maryland	29,0	Virginie	30,4
Massachusetts	39,9	Washington	36,6
Michigan	48,8	Virginie occidentale	46,9
Minnesota	37,6	Wisconsin	44,0
Mississippi	38,6	Wyoming	39,2

Il est difficile d'établir des généralisations au sujet des programmes d'aide intergouvernementale des États en faveur des administrations locales étant donné l'indépendance dont jouissent les États dans le financement des services (tableau 10). Les États fournissent à la fois des subventions spécifiques et des revenus fiscaux partagés, les administrations locales ayant financé 36,0 % de leurs dépenses générales directes au moyen de transferts en provenance des États en 1998, mais les écarts sont grands entre les États. Hawaï se retrouve au seuil inférieur avec des transferts de 10,9 % et le Nouveau-Mexique au seuil supérieur, avec des transferts de 51,6 %.

La plus importante subvention spécifique accordée par les États est destinée à l'éducation (Evans, Murray et Schwab, 1997). Presque tous les États ont recours à une forme quelconque de subvention de péréquation pour l'éducation, souvent établie à partir d'une formule de base, selon laquelle la subvention est directement proportionnelle aux besoins en dépenses et inversement proportionnelle à la capacité de l'administration locale de percevoir des revenus (habituellement mesurée d'après l'assiette de l'impôt foncier). Un État, Hawaï, finance toutes les dépenses en

éducation de ses administrations locales tandis qu'un autre, la Caroline du Nord, accorde une subvention forfaitaire par élève. Les États consentent des subventions spécifiques à beaucoup d'autres fins, notamment les routes, la police et la protection contre les incendies.

Le partage des revenus selon le lieu de perception et selon une formule sont deux réalités courantes au sein des États. Ainsi, le Tennessee partage sa taxe de vente tout comme ses impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers (ce dernier impôt étant entendu au sens restrictif) selon le lieu de perception. Par contre, les taxes sur le carburant, les recettes brutes et l'alcool sont partagées selon des formules simples. Le partage des revenus tirés de ces impôts et de ces taxes a représenté 8,6 % des revenus fiscaux d'État au Tennessee en 2000.

6. CONCLUSION

Il n'y a pas de réponse simple à la question de savoir si les États-Unis se décentralisent ou non. L'ampleur de la décentralisation dépend des points de repère retenus. Une véritable décentralisation se traduirait normalement par le transfert de la prestation de certains services du gouvernement fédéral vers les États et les administrations locales, par une indépendance accrue des États et des administrations locales dans la prestation de certains services ou encore par un pouvoir accru des États et des administrations locales à percevoir des revenus.

Le gouvernement fédéral est aujourd'hui responsable d'une plus grande part des revenus et des dépenses qu'avant la Seconde Guerre mondiale, ce qui semble indiquer une plus grande centralisation. Mais, après la guerre, on a vu les États et les administrations locales jouer un rôle croissant au chapitre aussi bien des revenus que des dépenses, ce qui tendrait à indiquer une décentralisation. Cependant l'ampleur de la décentralisation est beaucoup plus difficile à établir, car le contrôle des États et des administrations locales tant sur leurs revenus que sur leurs dépenses peut être beaucoup moindre qu'il n'y paraît. Il n'y a pas eu de transfert formel et marquant de responsabilités en faveur des États et des administrations locales, si ce n'est peut-être que les États ont pris en charge l'administration de certains programmes de maintien du revenu. Généralement parlant, les gouvernements continuent d'assurer les services dont ils étaient responsables dans le passé. Par ailleurs, la capacité des gouvernements des États et des administrations locales à générer des revenus a été limitée par la mainmise du fédéral sur le commerce entre États.

Une bonne partie du discours politique des dernières années s'est centré sur l'importance de décentraliser le gouvernement. La raison la plus importante est peut-être que le Parti républicain, dont un grand nombre de membres cherchent activement à restreindre la taille du gouvernement fédéral, a pris le contrôle du Congrès au milieu des années 1990. Il est question que le président Bush décrète la création d'un poste de « chien de garde » qui veillerait à ce que le gouvernement fédéral n'assume aucune fonction qui puisse l'être par les États ou les administrations locales (Washington Post). Bien sûr, tout mouvement de décentralisation ne peut se résumer à une telle mesure et doit embrasser bien d'autres aspects (voir Kincaid, 1997). Comme preuve de décentralisation, on a beaucoup évoqué l'octroi de subventions globales pour l'aide sociale (programme *TANF*), qui conférerait aux États une marge de manœuvre considérable dans la gestion du programme. Toutefois, ce programme ne constituait qu'une toute petite portion des budgets du gouvernement fédéral et des États. Au total, Kincaid a relevé que, en 1995, seulement 15 des 618 programmes de subventions spécifiques du gouvernement fédéral étaient octroyés sous forme de subventions globales, et que même ces programmes imposaient de lourds contrôles aux États et aux administrations locales.

Certains ont exprimé la crainte qu'une plus grande décentralisation ne se traduise par une moins grande uniformité à l'échelle des États-Unis (p. ex. Kincaid, 1997). Il est vrai qu'une plus grande diversité dans la prestation des services serait une conséquence probable de toute décentralisation, mais c'est là le but visé. On ne doit pas attendre de la décentralisation qu'elle procure des avantages uniquement grâce à une gestion des programmes par les administrations infranationales, mais également qu'elle confère à ces dernières des pouvoirs quant aux types de services à offrir et qu'elle permette des expérimentations quant à la meilleure façon d'assurer ces services. Ces avantages ne peuvent être obtenus que si le potentiel de diversité au sein des États est non seulement permis mais également attendu.

LES FORCES CENTRALISATRICES ET DÉCENTRALISATRICES À L'ŒUVRE AUX ÉTATS-UNIS

Par Bruce A. Wallin

En plus de 200 ans d'histoire, la relation entre le gouvernement national des États-Unis et ceux des États a d'une part été stable, en grande partie grâce aux dispositions de la Constitution, mais en même temps très fluide, résultat des dynamiques politiques et institutionnelles en cause. Ainsi, au début de la fédération, ce sont les instances locales et les gouvernements des États qui jouaient le plus grand rôle. Le gouvernement national a ensuite étendu ses pouvoirs par à-coups au dix-neuvième siècle, et de manière beaucoup plus constante et spectaculaire tout au long du vingtième. Vers la fin de cette période, le pendule a recommencé à basculer vers les États et, d'une certaine façon, il continue de le faire de nos jours.

L'objectif du présent document est de traiter de ce phénomène de va-et-vient dans les relations intergouvernementales aux États-Unis. Je commencerai par un bref rappel de la naissance de la nation américaine et de l'élargissement éventuel des pouvoirs du gouvernement national, en bonne partie grâce à l'aide intergouvernementale. L'examen du système politique qui en a émergé au cours des années 1960 et 1970 sera suivi d'une discussion sur les critiques suscitées par la centralisation des décisions et le mouvement subséquent, tant explicite qu'implicite, vers une plus grande décentralisation. Je soutiendrai que, si la décentralisation de la prise de décision du gouvernement fédéral vers les instances locales et les États a occupé de plus en plus l'attention, les changements explicites dans les politiques fédérales n'ont pas été à la hauteur du discours. Le rôle des instances locales et des États s'est cependant accru en raison de leur volonté d'augmenter leurs propres sources de revenus.

En conclusion, je présenterai quelques observations sur le déséquilibre fiscal du système fédéral aux États-Unis et sur les mécanismes disponibles pour régler par la médiation les conflits entre le gouvernement national et les États.

1. L'ÉTABLISSEMENT DU POUVOIR NATIONAL ET SA CROISSANCE SUBSÉQUENTE

Les États-Unis ont déclenché leur révolution en réaction à la domination d'un gouvernement que les colons jugeaient trop éloigné et déconnecté des besoins des citoyens – accusation dont ont d'ailleurs fait l'objet plus récemment les autorités à Washington. Par la Déclaration d'indépendance, les treize colonies ont voué la vie, la fortune et le bien le plus sacré de leurs citoyens, l'honneur, à un pacte de « soutien mutuel » plutôt qu'à toute forme supérieure de gouvernement¹. Après la victoire de la guerre d'Indépendance et l'autorité imparfaite exercée par la suite en vertu des Articles de confédération, le plus vif débat à la convention de Philadelphie a porté sur la pertinence même d'un gouvernement national.

Des questions de politiques intérieures et extérieures ont obligé les « pères fondateurs » à pencher à contrecœur en faveur d'un gouvernement national, bien qu'ils aient cru en limiter clairement les pouvoirs au moyen de la Section 8 de l'Article 1 de la Constitution, dite « clause d'énumération des pouvoirs² ». Les préoccupations concernant le pouvoir potentiel de ce nouveau gouvernement national ont tout de même mené à l'adoption des dix premiers amendements à la Constitution, la « Charte des droits ». Dans toute discussion sur le fédéralisme, l'amendement qui importe le plus est le dixième : « Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution ou qui ne sont pas refusés par elle aux États, sont réservés aux États respectivement ou au peuple³. » La plupart des hommes politiques de l'époque croyaient qu'une telle disposition représentait une limite ferme à l'extension des pouvoirs du gouvernement national.

L'Histoire a prouvé le contraire. La Cour suprême des États-Unis a porté le premier coup au principe d'un gouvernement national limité en 1819, dans la cause *McCulloch v. Maryland*⁴. Dans sa décision, le tribunal a statué que le Congrès des États-Unis bénéficiait de pouvoirs « implicites » qui lui permettaient de légiférer bien au-delà des domaines spécifiques de responsabilité établis dans la Constitution. Il y énonçait également le principe de la suprématie du gouvernement national, c'est-à-dire qu'en cas de différend entre une loi fédérale et celle d'un État, c'est la loi fédérale qui prévaut⁵.

La grande et malheureuse Guerre civile des États-Unis au milieu du dix-neuvième siècle a permis au gouvernement national d'affirmer son pouvoir de manière moins subtile. En remportant la victoire, le Nord a renforcé sa perception

¹ Déclaration d'indépendance des États-Unis.

² Constitution des États-Unis.

³ Dixième amendement à la Constitution des États-Unis.

⁴ *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheat. 316 (1819)

⁵ *Ibid.*

selon laquelle l'Union était une nation formée de personnes, plutôt qu'une convention entre États. Aucun des États ne pouvait donc en faire sécession de son propre chef.

Au cours de la première moitié du vingtième siècle, d'autres crises, tant au pays qu'à l'étranger, ont renforcé le processus de centralisation de l'autorité gouvernementale. Sur le plan intérieur, le pire moment est survenu pendant la Crise de 1929. Lorsque de nombreux États se sont révélés incapables de faire face aux bouleversements économiques, le gouvernement fédéral est intervenu, sous l'autorité du président Franklin Delano Roosevelt. Des programmes comme l'aide sociale et les lois sur le salaire minimum ont élargi la portée et les responsabilités du gouvernement national. Pourquoi les États et la population ont-ils accepté de telles mesures? Parce qu'il ne leur semblait pas y avoir d'autre solution⁶.

Les crises suscitées par les Première et Deuxième Guerres mondiales ont considérablement accru les capacités de recettes du gouvernement national. En préparation à la Première Guerre mondiale, le 16^e amendement à la Constitution lui a ainsi conféré le pouvoir de percevoir des impôts sur le revenu, droit auparavant réservé exclusivement aux États⁷. À mesure que progressait le conflit, les taux d'imposition sont passés de 1 à 6 % à 6 à 65 %, et l'assiette fiscale s'est élargie. Après la guerre, les taux sont retombés, mais jamais à leurs niveaux antérieurs⁸. En réponse à la Deuxième Guerre mondiale, l'assiette fiscale a encore été élargie et les taux ont augmenté de nouveau. Facteur peut-être aussi important, le gouvernement fédéral a entrepris de retenir l'impôt sur les salaires, réduisant de beaucoup l'opposition des contribuables à assumer leur part du fardeau fiscal⁹. Ces changements ont eu des répercussions considérables. En 1927, les revenus du gouvernement fédéral représentaient environ 58 % des revenus propres des États et des instances locales; en 1952, la proportion était de 170 %¹⁰.

Pendant la deuxième moitié du vingtième siècle, l'aide fiscale intergouvernementale a joué un grand rôle dans l'évolution vers un gouvernement fédéral plus fort. Dans les années 1950, le retour des soldats américains de la Deuxième Guerre mondiale et le désir de stimuler l'économie nationale ont mené à la création de programmes d'aide fédéraux destinés, entre autres, à construire des maisons, ainsi que des autoroutes pour les relier. Puis, dans les années 1960, l'agitation civile et les préoccupations concernant la pauvreté ont poussé le président Lyndon B. Johnson à proposer ses programmes dits de la « Grande Société ». Ces vastes programmes d'aide intergouvernementale visaient, entre autres, à fournir des soins de santé aux pauvres (*Medicaid*), à aider les États et les instances locales à lutter contre le crime, à rebâtir les villes-centres, à améliorer le transport en commun et à former leur main-d'œuvre¹¹. Les subventions d'aide fédérale sont ainsi passées de 4,7 % de l'ensemble des dépenses fédérales en 1955 à un sommet historique de 17 % en 1973, et la part des revenus des États et des instances locales provenant du gouvernement fédéral a augmenté de 10,2 % à 24 % pendant la même période, soit près d'un dollar sur quatre¹². L'aide intergouvernementale a permis au gouvernement national d'accroître ses pouvoirs sans augmenter sa présence, dissimulant ainsi pour bon nombre de citoyens le déplacement d'autorité.

Il apparaît clair, d'après ce bref survol de l'histoire, que l'augmentation des pouvoirs du gouvernement national n'a pas suivi quelque dessein bien raisonné. Elle est largement la conséquence de réactions pragmatiques à une série de crises, tant au pays qu'à l'étranger. Rien dans cette histoire ne présuppose non plus que le gouvernement national disposait de meilleures connaissances ni de valeurs plus élevées que les États ou que les instances locales. Il disposait par contre de l'autorité constitutionnelle en matière de défense et de la supériorité fiscale.

2. LE SYSTÈME FISCAL INTERGOUVERNEMENTAL AUX ÉTATS-UNIS

Entre 1960 et 1975, le nombre de programmes d'aide fédéraux est passé de 132 à 442 (tableau 1). Le système intergouvernemental de subventions du fédéral a pris beaucoup d'ampleur et de complexité, et il était de plus en plus critiqué. Si, dans une large mesure, bon nombre de ces subventions ont été créées en réaction à des tendances ou à des bouleversements sociaux et économiques, des facteurs institutionnels étaient aussi à l'œuvre. Une étude sur la croissance de l'aide intergouvernementale fédérale menée par la *US Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (Commission sur les relations intergouvernementales aux États-Unis, ACIR) a révélé que la création des programmes de subventions était largement le résultat d'un jeu d'initiés au sein du gouvernement, les membres du

⁶ Voir US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Federal Role in the Federal System: The Dynamics of Growth, Volume II* (Washington, D.C., ACIR, 1981), chapitre quatre.

⁷ Ibid., chapitre trois.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Calculés à partir du tableau 18, US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism 1994* (Washington, D.C.: US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1994).

¹¹ The Federal Role in the Federal System, chapitre trois.

¹² Significant Features of Fiscal Federalism 1994, tableau 10.

Congrès en étant les principaux acteurs¹³. L'ACIR a également souligné l'importante dynamique du soutien de divers groupes d'intérêt pour de tels programmes, plus souvent en vue de les protéger que de les créer. Il y a bien eu, à quelques reprises, certaines initiatives présidentielles en matière de subventions, comme le programme de la Grande Société de Lyndon Johnson, ainsi que la tendance bureaucratique à maintenir en place les programmes existants. Mais le Congrès était clairement l'acteur le plus important, les groupes d'intérêt et les bureaucraties formant les autres côtés d'un « triangle de fer ».

Le système de subventions en place au début des années 1970 concernait en majeure partie des subventions destinées à des fins spécifiques (*categorical grants*) et il comportait de strictes dispositions de contrôle par le gouvernement fédéral. Les subventions spécifiques sont des octrois qui « limitent l'utilisation des fonds fédéraux à des fins précises et qui incluent des dispositions relativement spécifiques concernant la planification, la tenue de livres et la production de rapports¹⁴ ». Les dispositions suivantes sont typiques de subventions spécifiques :

- ◆ Déclarations concernant l'usage autorisé des fonds (comme des lois spécifiant comment utiliser l'argent ou obligeant les bénéficiaires à soumettre des plans détaillés sur la façon dont ils entendent l'utiliser).
- ◆ Des limites sur les dépenses (comme de spécifier que l'argent sert à « compléter et non à supplanter » les dépenses locales).
- ◆ L'obligation pour le bénéficiaire d'avoir ses propres sources de financement en contrepartie de la contribution fédérale.
- ◆ Des exigences concernant la tenue de comptes et la production de rapports (par exemple, les bénéficiaires sont tenus de maintenir des registres comptables sur la façon dont ils dépensent les fonds fédéraux).
- ◆ Et l'obligation de fournir des données non comptables (comme des rapports sur l'utilisation projetée et réelle des ressources).

La majorité des programmes de subventions spécifiques posent aussi comme condition l'établissement d'une planification à l'échelle de l'État ou des instances locales, et la plupart d'entre eux exigent également la production de rapports sur les activités et sur les réalisations du programme¹⁵. De toute évidence, bien qu'elles constituent de nouvelles sources de financement pour les États et pour les instances locales, les subventions spécifiques ne viennent pas sans obligations.

Plusieurs raisons motivent la préférence du Congrès pour de telles subventions, la principale étant que cette forme d'octroi permet à ses membres de s'attribuer directement le mérite de programmes. Rien ne plaît davantage aux membres du Congrès que de couper le ruban lors des cérémonies d'inauguration d'un nouveau parc financé par des fonds fédéraux, par exemple. Le lien est direct et ils espèrent que leurs électeurs s'en souviendront aux prochaines élections. Les règles internes du Congrès veulent aussi que l'importance d'un comité ou d'un sous-comité dépende du nombre de programmes ou de l'importance des sommes que ses membres supervisent. C'est ainsi que la « spécialisation » du système de subventions cadre tout à fait avec celle du Congrès. Les subventions spécifiques permettent aussi de diriger les fonds fédéraux vers certains groupes en particulier que le Congrès juge « dignes de mérite », ou peut-être de récompenser des associations qui ont contribué au financement de campagnes électorales. Finalement, le contrôle serré sur l'utilisation des fonds fédéraux permet de calmer les appréhensions des éléments plus conservateurs qui craignent que les États ou les instances locales ne dilapident l'argent. Il n'est donc pas surprenant de constater que presque tous les programmes fédéraux d'aide d'avant 1966 étaient de nature spécifique et qu'ils ont toujours représenté plus des trois quarts des octrois fédéraux sous forme de subventions (tableau 2)¹⁶. La règle d'or des subventions étant : « celui qui détient les cordons de la bourse décide ».

Les premières critiques à l'endroit des subventions spécifiques sont apparues à la fin des années 1960. Elles étaient principalement le fait des gouvernements bénéficiaires qui estimaient que les programmes souffraient de lourdeurs administratives et qu'ils n'étaient pas suffisamment flexibles pour s'adapter aux conditions spécifiques propres à une ville ou à un État. Il y avait aussi des chevauchements et des dédoublements, tandis que le fait d'avoir, pour un secteur géographique donné, une foule de subventions à l'œuvre administrées par différentes agences fédérales rendait toute coordination difficile. Les subventions globales (*block grants*), deuxième forme majeure d'aide à émerger du système d'aide intergouvernementale aux États-Unis, ont d'abord fait leur apparition en 1966 en réponse à de telles préoccupations.

¹³ US Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Federal Role in the Federal System. Vol. X.*

¹⁴ Richard D. Binham, Brett W. Hawkins et F. Ted Herbert, *The Politics of Raising State and Local Revenue* (New York, Praeger, 1978), p. 56.

¹⁵ Ibid., p. 58.

¹⁶ David B. Walker, *The Rebirth of Federalism, 2nd ed.*, (New York, Chatham House Publishers, 2000), p. 10.

Voici quelques-unes des caractéristiques propres aux subventions globales :

- ◆ Les autorités bénéficiaires disposent d'une vaste marge discrétionnaire dans l'utilisation des fonds à l'intérieur du programme ou du secteur visé.
- ◆ L'administration, la production de rapports, la planification et autres dispositions des programmes sont destinées à assurer le minimum de supervision ou de contrôle par les subventionneurs.
- ◆ L'allocation de fonds en fonction de formules est destinée à limiter les pouvoirs discrétionnaires des subventionneurs et à diminuer l'incertitude des bénéficiaires sur le plan financier.
- ◆ Les critères d'admissibilité sont relativement précis, favorisant les gouvernements généraux plutôt que les juridictions à vocation spécialisée (*special district governments*), laissant au subventionneur un certain rôle décisionnel et favorisant les fonctionnaires généralistes des États et des instances locales plutôt que les spécialistes en programmes.
- ◆ Les dispositions concernant le financement tendent à minimiser l'obligation pour les autorités bénéficiaires de trouver un financement en contrepartie aux fonds fédéraux.¹⁷

Les programmes de subventions globales établissent donc des objectifs d'ensemble et laissent aux autorités locales une marge discrétionnaire beaucoup plus grande que les programmes de subventions spécifiques. Le premier de ces programmes à voir le jour a été la *Partnership for Health Act* (loi sur le partenariat en santé) en 1966, suivi de près par la *Safe Streets Act* (loi sur la sécurité dans les rues) en 1968.

C'est le président Richard Nixon qui a le plus vivement dénoncé le système fédéral de subventions dans son Message sur l'état de l'Union de 1971. Il réclamait plutôt la création d'un programme de partage général des revenus, c'est-à-dire une aide financière inconditionnelle remise aux États et aux instances locales, de même que six nouveaux programmes de subventions globales, formant ce qu'il appelait un « partage spécial des revenus »¹⁸. Ses déclarations en faveur de tels programmes dénonçaient fortement les subventions spécifiques et avaient, par conséquent, une orientation anti-Washington. Son objectif était de revitaliser les gouvernements à l'échelle des États et des instances locales en rapprochant le processus de prise de décision de la population, et de réduire les dépenses administratives liées au système de subventions existant. Adopté par le Congrès et contresigné par le président Nixon en 1972, le programme de partage général des revenus a fourni environ six milliards de dollars par année aux États et aux instances locales entre 1972 et 1976. Le programme a ensuite été reconduit pour quatre années. En 1980, les États en ont été exclus et seules les instances locales en ont bénéficié jusqu'à la disparition du programme de la scène des relations intergouvernementales en 1986¹⁹. Richard Nixon avait pourtant déclaré à son sujet qu'il faisait partie d'une « nouvelle révolution américaine ».

3. LA DÉCENTRALISATION

Le discours anti-Washington du président Richard Nixon s'est révélé populaire et il est devenu un thème récurrent des candidats élus à la présidence après lui. Jimmy Carter, qui se disait « simple producteur d'arachides en Géorgie », a poursuivi dans la même veine. Il a été battu en 1980 par Ronald Reagan qui a porté le discours pro-États et anti-Washington à de nouveaux sommets. L'exception à cette règle, l'élection de George Bush en 1988, a plutôt été le fait des lacunes de la campagne de son adversaire Michael Dukakis que d'une réaffirmation quelconque de l'autorité nationale. L'élection de Bill Clinton, puis celle de George W. Bush, ont continué de démontrer l'importance de campagnes menées par des « outsiders ».

Pendant la même période, les élus des États et des instances locales ont haussé leurs critiques du modèle fédéral de relations intergouvernementales. De nouvelles récriminations se sont ajoutées à la liste existante portant essentiellement sur les coûts administratifs élevés, le manque de flexibilité et le caractère incertain des programmes. Plus particulièrement, les exigences transversales à l'octroi de subventions fédérales ont augmenté au cours des années 1970 et 1980. Ces conditions imposaient souvent des politiques particulières aux États et aux instances locales, en apparente violation du 10^e Amendement. Au début, elles touchaient surtout des questions de procédures administratives, mais le Congrès a commencé à y adjoindre des objectifs plus généraux dans des secteurs comme la non-discrimination, la santé et sécurité, de même que la protection de l'environnement, sans les financer explicitement.

¹⁷ Deil Wright, *Understanding Intergovernmental Relations* (North Scituate, MA. Duxbury Press, 1978), p. 130.

¹⁸ Voir Richard P. Nathan, *The Plot that Failed: Nixon and the Administrative Presidency* (New York, Wiley, 1975).

¹⁹ Voir Bruce A. Wallin, *From Revenue Sharing to Deficit Sharing: General Revenue Sharing and Cities* (Washington, D.C., Georgetown University Press, 1998).

L'obligation pour les États d'adopter l'âge minimum de 21 ans pour consommer de l'alcool, la limitation à 55 m/h de la vitesse sur les autoroutes inter-États et l'accessibilité des édifices gouvernementaux aux personnes handicapées ne sont que quelques exemples de telles exigences. La Cour suprême des États-Unis a validé ces arrangements toutes les fois qu'ils ont été contestés. Elle a statué que l'acceptation d'une subvention était une décision volontaire des gouvernements infranationaux et que, par conséquent, ils avaient le choix de refuser les fonds s'ils ne souhaitaient pas se soumettre aux conditions qui y étaient rattachées²⁰. Bien que, en théorie, cette affirmation ait pu être valide, la perte de fonds fédéraux rendait politiquement imprudent leur rejet pour des raisons de principe.

L'utilisation répétée d'ordonnances directes par Washington, nombre d'entre elles au cours des années 1980 et rarement accompagnées d'un financement, a encore accru la colère des États et des instances locales. Des lois comme l'*Americans with Disabilities Act* (loi sur les Américains handicapés), les amendements à la *Safe Drinking Water Act* (loi sur la sécurité de l'eau potable), la *Water Quality Act* (loi sur la qualité des eaux), ainsi que le *Brady Bill* (sur le contrôle des armes à feu) n'en sont que quelques exemples. Entre-temps, les répercussions de ces mandats non financés ne cessaient de s'accumuler.

3.1 Une décentralisation explicite

De nombreux présidents ont tenté, avec plus ou moins de bonheur, d'atténuer ce genre de préoccupations. Ronald Reagan a bien connu quelques succès dans la réduction du nombre de règles et de conditions rattachées aux octrois, mais ils se sont révélés plutôt modestes. Le président George Bush a proposé en vain un vaste plan de « retour » (turnbacks) des programmes fédéraux dans l'espoir de rationaliser de nouveau le système. Sous Bill Clinton, on a augmenté l'utilisation de dérogations (waivers) dans des programmes comme l'aide sociale afin de permettre aux États d'expérimenter de nouvelles solutions. Mais c'est l'élection d'une majorité républicaine au Congrès en 1994 qui devait produire les deux plus beaux trophées récents en matière de décentralisation.

Les républicains qui se sont présentés à la Chambre des représentants en 1994 avaient élaboré une série d'objectifs politiques, qu'ils ont appelée leur « Contrat avec l'Amérique ». Le premier projet de loi sur la liste à être adopté a été la *Unfunded Mandates Relief Act* (loi sur la libération de mandats non financés, UMRA) de 1995, apparemment en réponse aux vives objections des élus des États et des instances locales. La loi permettait à n'importe quel membre du Congrès de soulever un point d'ordre en chambre afin de stopper tout projet de loi engageant des coûts non financés de plus de 50 millions de dollars par année pour les États ou les instances locales²¹.

Si la loi a beaucoup fait parler d'elle et qu'elle a semblé freiner la vague des ingérences fédérales non financées, elle n'était pas si efficace que certains le pensaient. Qui plus est, elle n'était pas rétroactive et n'éliminait aucune des coûteuses ordonnances en vigueur. Il suffit également d'une majorité simple pour passer outre à un point d'ordre. Il y a aussi des exemptions, notamment en ce qui concerne les règlements sur la discrimination, les conditions des octrois, les préemptions ou la fourniture de services n'ayant aucune répercussion fiscale sur les États et les instances locales. Paul Posner a découvert que, si son adoption a bel et bien ralenti le nombre de nouveaux mandats, la loi n'a pas empêché le Congrès d'adopter aux octrois de nouvelles conditions et préemptions embarrassantes dans les années qui ont suivi²². Posner a relevé que, dans certains cas, le Congrès a tout simplement réduit l'estimation des coûts du mandat afin de le ramener sous le seuil des 50 millions de dollars et que, dans d'autres, un consensus s'est formé pour passer outre au point d'ordre, par exemple lors des débats entourant la loi Megan sur l'enregistrement des agresseurs sexuels.

La plus importante législation adoptée par le Congrès en matière de décentralisation a été la réforme de l'aide sociale avec l'adoption en 1996 de la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (loi sur les responsabilités personnelles et les possibilités de travail, PRWORA). Même s'il s'agissait de la réforme longuement attendue d'un programme décrié tant par les libéraux que par les conservateurs, la facilité avec laquelle elle a été adoptée reste remarquable. Les dirigeants des États, surtout les gouverneurs, cherchaient depuis longtemps à être dispensés des exigences strictes entourant les règles existantes de l'aide sociale, notamment celles du programme d'aide aux familles avec des enfants à charge (*Aid to Families with Dependent Children*, AFDC). Pendant sa campagne, Bill Clinton avait promis de « mettre fin à l'aide sociale telle que nous la connaissons » et il a trouvé un partenaire bien disposé en 1996 avec le Congrès à majorité républicaine.

²⁰ Voir National League of Cities vs. Usery (1976).

²¹ Voir Paul Posner, *The Politics of Unfunded Mandates* (Washington, D.C. : Georgetown University Press, 1998).

²² Ibid.

De manière plus importante, le chapitre premier de PRWORA annulait le programme AFDC pour le remplacer par la *Temporary Assistance for Needy Families Act*²³ (loi sur l'assistance temporaire aux familles dans le besoin, TANF). Ainsi, les personnes seules ne se qualifiaient plus automatiquement pour une prestation spécifique fixée par le gouvernement fédéral. Le TANF est un programme de subventions globales aux États, qui leur précise un montant fixe de ressources fiscales qu'ils peuvent allouer comme bon leur semble, moyennant certaines restrictions. Les États jouissent ainsi d'une discrétion considérable dans l'établissement des niveaux d'admissibilité et d'aide. Ils peuvent expérimenter diverses façons de réduire la dépendance face à l'aide sociale, comme la formation et le placement professionnels, l'aide à l'enfance, etc..

Une telle augmentation du pouvoir discrétionnaire des États était logique à bien des points de vue. De toute évidence, le système existant ne fonctionnait pas. Qui plus est, les besoins des populations des divers États varient beaucoup et la situation économique inégale des États dicte des façons différentes de faciliter l'accès à l'emploi. Le fait que le montant des subventions globales soit fixe incite aussi les États à faire preuve d'efficacité.

Mais il est également important de noter que, contrairement à la plupart des subventions globales précédentes, celle-ci impose bon nombre de règles et de conditions. Ainsi, pour continuer de recevoir des prestations complètes, les parents doivent trouver un travail quelconque après vingt-quatre mois et font face à une limite à vie de cinq ans pour la réception de prestations. D'autres règles fédérales obligent les parents prestataires de moins de 18 ans à vivre sous supervision adulte et à avoir un diplôme du secondaire, ou d'être inscrits à un programme semblable. Il y en a beaucoup d'autres comme celles-ci. David Walker conclut : « De toute évidence, cette législation omnibus de 502 pages ne constitue ni un ensemble de programmes très décentralisateurs ni un processus continuellement centralisateur, mais elle combine des éléments des deux²⁴. »

Il faut aussi noter que la PRWORA d'une durée de cinq ans devait générer pour le gouvernement fédéral des économies budgétaires de l'ordre de 50 milliards de dollars sur la même période, la majorité d'entre elles provenant de réductions des dépenses dans des programmes comme *Medicaid* (soins de santé aux personnes à faible revenu), la *Supplemental Security Insurance* (assurance-revenu supplémentaire) et les *food stamps* (coupons alimentaires). La réduction du déficit était une préoccupation très importante du Congrès et du président au milieu des années 1990 et au moins un membre du Congrès a laissé entendre que son comité « s'était vu fixer un objectif qu'il devait atteindre à tout prix ».

Jusqu'à présent, la réforme de l'aide sociale aux États-Unis est considérée comme un grand succès. À sa première année, le nombre de prestataires a chuté de 25 % et du double à sa deuxième. Une part du succès est attribuable aux stratégies novatrices adoptées par les États et une autre au boum économique qui a accompagné l'implantation de la réforme. Deux difficultés subsistent toutefois dans l'évaluation réelle de son succès. La première est la façon d'évaluer quelle part de la baisse est due aux innovations des États et laquelle à l'expansion économique. Ce n'est peut-être que maintenant, avec le ralentissement en cours, que la réponse deviendra plus claire. L'autre difficulté consiste à déterminer ce qui est arrivé à toutes ces personnes qui ont quitté les rangs de l'aide sociale. On doute fortement qu'elles se soient toutes trouvées du travail, ou même qu'une majorité d'entre elles ait pu le faire. Qu'est-il advenu des autres?

Le point qu'il importe surtout de souligner à nouveau au sujet de ces deux prétendues victoires de la décentralisation, la libération de mandats non financés et la réforme de l'aide sociale, c'est qu'aucune de ces mesures législatives n'offre de preuve irréfutable d'une véritable dévolution des pouvoirs du gouvernement fédéral. Ainsi, la loi sur la libération de mandats non financés n'est pas rétroactive, laissant intacts d'immenses fardeaux fiscaux pour les États et les instances locales, et les nombreuses échappatoires que l'on y retrouve laissent croire qu'il s'agit surtout d'une mesure symbolique. La réforme de l'aide sociale a entraîné un changement majeur dans la direction des programmes, mais rien ne dit qu'elle n'ait pas été davantage motivée par des préoccupations de réduction du déficit que par un véritable sentiment que les États sont mieux placés pour administrer les programmes. Ce point de vue est appuyé par le fait que la réforme comporte tellement de règles qu'elle peut difficilement se qualifier comme un véritable renvoi de la prise de décision à l'échelle des États.

Il faut aussi prendre note du fait que bon nombre des autres initiatives de dévolution des pouvoirs envisagées par le gouvernement national dans la deuxième moitié des années 1990 n'ont jamais vu le jour, comme les propositions de subventions globales pour *Medicaid* et pour le logement social, par exemple. Une réforme majeure des règles portant sur la capacité du gouvernement fédéral de régler des questions comme la santé, la sécurité et la protection de l'environnement n'a pas non plus réussi à obtenir une majorité de voix. Entre-temps, le Congrès, selon Walker, « a

²³ Voir Walker, op. cit.

²⁴ Ibid., p. 165.

adopté une foule de nouveaux mandats et de nouvelles préemptions », de nature parfois conservatrice, parfois libérale²⁵.

Les tentatives d'ingérence du gouvernement fédéral dans deux des domaines les plus traditionnellement laissés à la compétence des États et des instances locales, la police et l'éducation, sont encore plus révélatrices. Le président Clinton et le Congrès ont ainsi convenu de financer l'embauche de nouveaux policiers par les instances locales, mais ils ont imposé de nombreuses restrictions à l'octroi des subventions. Le Congrès et le président George W. Bush semblent pour leur part sur le point de s'entendre sur une aide accrue aux États pour l'éducation primaire et secondaire, avec des règles qui pourraient inclure des examens nationaux pour les élèves et des sanctions en cas de mauvais résultats.

Pendant ce temps, les États ont vu leur capacité de recettes considérablement limitée par le moratoire du gouvernement national leur interdisant de taxer le commerce Internet. La grande majorité des gouverneurs ont demandé à Washington la levée de cette interdiction afin que les États puissent tirer parti de cet élément intégral de la « nouvelle économie », et plus particulièrement recouvrer la part des taxes de vente perdue dans le déplacement d'achats effectués en magasin vers les transactions par Internet.

En résumé, il a de plus en plus été question de décentralisation aux États-Unis, mais en réalité, les mesures adoptées en ce sens par le gouvernement fédéral n'ont pas été à la hauteur de ses promesses.

3.2 La décentralisation implicite (progressive)

Ce qui est peut-être plus révélateur que la politique explicite de décentralisation du gouvernement fédéral, c'est la réduction de son aide aux instances inférieures, un déplacement de programmes de subventions destinés aux États et aux instances locales vers une aide davantage centrée sur les personnes, de même que l'augmentation de la part de l'ensemble des recettes gouvernementales perçues par les États et les instances locales.

Entre 1978 et 1990, le programme de réarmement et l'aide sociale monopolisant une plus large part des ressources, la part de l'aide fédérale aux instances inférieures est passée de 17 % à 10,8 % de l'ensemble des dépenses du gouvernement. Pendant la même période, la part de l'aide fédérale dans les dépenses des instances inférieures a diminué de 47 % à 26,9 % (tableau 3) et ce sont les gouvernements locaux qui ont été le plus durement touchés. Ainsi, entre 1978 et 1990, la part de l'aide fédérale dans les dépenses générales directes des instances locales est passée de 10,6 % à 3,7 %. Les raisons sont nombreuses et incluent les pressions croissantes sur le gouvernement national tout au long des années 1980 en faveur de la réduction du déficit, de même qu'un sentiment généralisé selon lequel les États devaient assumer la majeure partie de la responsabilité de leurs instances locales.

Au cours des années 1990, l'aide fédérale aux États a plus particulièrement augmenté, mais la majeure partie de cet accroissement était due à la hausse rapide des coûts du programme *Medicaid*. Les coûts ont bondi au début de la décennie en raison de l'inflation dans le domaine des soins de santé et de la longévité accrue de la population. Il s'agit de la principale raison du déplacement de l'aide fédérale du général vers le personnel (de programmes destinés aux gouvernements vers des paiements versés aux individus). En 1978, plus des deux tiers de l'aide fédérale (68 %) était destinée à des programmes des États ou des instances locales; en 1998, la proportion était pratiquement inversée, près des deux tiers de l'aide (62,5 %) allait aux personnes (tableau 3). Depuis 1980, l'ordre de priorité dans les octrois fédéraux est passé de l'éducation, la formation et l'emploi, le transport, le développement communautaire et régional et les gouvernements en général, à la sécurité du revenu et, de manière encore plus nette, aux soins de santé (tableau 4).

L'aspect le plus décentralisateur de tous est sans conteste la part croissante des États et des instances locales dans l'ensemble du financement gouvernemental aux États-Unis. Entre 1987 et 1997, les recettes du gouvernement fédéral ont diminué de 20 % à 19 % du PIB, tandis que celles des États ont augmenté d'un point de pourcentage, de 8,6 % à 9,6 %, et celles des instances locales de 5,7 % à 5,9 %. Les États et les instances locales se sont donc montrés davantage prêts à accroître leurs recettes que le gouvernement fédéral.

Il est essentiel de garder en mémoire que la Constitution des États-Unis a toujours garanti des pouvoirs concurrents d'imposition et d'application des ressources aux États et au gouvernement fédéral, et que les États ont toujours eu tendance à laisser une grande latitude aux instances locales en matière d'impôt foncier. Jusqu'à la Crise de 1929, les gouvernements locaux étaient de loin ceux qui recueillaient la plus grande part des recettes gouvernementales au sein

²⁵ Ibid., p. 166.

du système fiscal américain. Puis, entre 1946 et 1996, les recettes des États en pourcentage du PIB ont pratiquement triplé, comparativement à une hausse de 23 % pour le gouvernement fédéral.

De nombreux facteurs expliquent les plus récentes augmentations. Tout d'abord, les États ont dû assumer une partie du fardeau de la diminution de l'aide fédérale au cours des années 1980. Puis, la récession de 1990-1992 a obligé de nombreux États à augmenter les impôts pour couvrir leurs dépenses, ce qui a généré davantage de recettes lorsque l'économie a rebondi. L'inflation dans les soins de santé a durement frappé les États, que ce soit dans le coût des soins à leurs propres employés ou dans leur part du financement du programme fédéral *Medicaid*. Finalement, la plupart des États ont dû faire face à des contestations judiciaires concernant leur mode de financement des niveaux primaire et secondaire d'éducation. La réponse habituelle à de tels jugements a été une augmentation de l'aide gouvernementale. Au cours d'une période d'inflation relativement faible, entre 1992 et 1996, l'aide des États à leurs instances locales a ainsi augmenté de 25 % (tableau 5).

Il est remarquable que les élus des États et des gouvernements locaux aient accepté de courir le risque politiquement dangereux de hausser les revenus à une époque de révolte fiscale et de concurrence accrue pour attirer les entreprises.

3.3 Résumé

Le déplacement du pouvoir fiscal du gouvernement national vers les États est le résultat d'un grand nombre de forces. Au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle, les États ont considérablement modernisé leurs appareils politique, administratif et fiscal, améliorant dans l'ensemble leur efficacité et leur crédibilité. Les critiques à l'égard de la centralisation du pouvoir à Washington ont commencé à fuser avec le président Richard Nixon et ont sans doute atteint leur apogée sous Ronald Reagan. Au cours des années 1980, la théorie des choix rationnels a balayé les cercles intellectuels universitaires, ajoutant l'intellect au discours. Après une courte récession, la position fiscale cumulative des États est devenue de plus en plus vigoureuse tout au long des années 1990.

On a assisté aux États-Unis à un lent déplacement de la représentation politique vers le sud et l'ouest du pays, deux régions généralement plus soupçonneuses que les autres à l'égard de Washington. Les nouveaux élus, que ce soit au niveau des États ou du gouvernement fédéral, étaient souvent des républicains qui, en règle générale, penchent davantage en faveur des gouvernements locaux. Le point culminant a été la révolution républicaine de 1994. Pendant ce temps, les États et les instances locales perdaient leur pouvoir sur le Congrès en raison de la présence croissante à Washington de groupes d'intérêt capables de contribuer au financement des campagnes électorales et de la centralisation subséquente des activités partisans²⁶. Ces groupes ont revendiqué leur part des ressources fédérales, accroissant par la même occasion le déficit du gouvernement national, qui allait devenir un obstacle majeur à la hausse en cours des octrois fédéraux. La fin du programme fédéral de partage général des revenus, le plus populaire d'entre tous parmi les élus des États et des instances locales, ainsi que l'élimination de la déductibilité fiscale des taxes de vente locales et des États lors de la réforme fiscale de 1986 constituent deux importants exemples de cette perte de pouvoir des instances inférieures. Il y a en effet quelque chose de contraire à l'intuition dans ces deux mesures adoptées dans une période caractérisée comme étant « pro-États ». La décentralisation à la mode américaine s'est traduite par davantage de pouvoirs pour les États, mais a réduit leur influence sur le budget du gouvernement national. Il est également important de noter que, depuis dix ans, la Cour suprême des États-Unis a de plus en plus penché en faveur de l'autonomie des États dans les causes portant sur le fédéralisme²⁷.

Tous ces facteurs ont contribué à susciter aux États-Unis un climat pro-décentralisation. Pourtant, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, le système fédéral de subventions reste largement dominé par les subventions spécifiques, et le Congrès continue d'y adjoindre des exigences embarrassantes pour les États.

²⁶ Voir Wallin, op. cit., pp. 124-127.

²⁷ Voir John Kincaid, « The Devolution Tortoise and the Centralization Hare », *New England Economic Review*, mai/juin 1998.

4. LES DÉSÉQUILIBRES FISCAUX

Tout système fédéral risque de comporter des déséquilibres fiscaux horizontaux et, plus il est décentralisé, plus le déséquilibre a des chances d'être prononcé. Les États-Unis ne font pas exception. L'ACIR mesurait à l'occasion les capacités de recettes des cinquante États, ainsi que leur effort fiscal. En 1991, année la plus récente pour laquelle des statistiques sont disponibles, la capacité de recettes, ou l'assiette fiscale disponible aux États, variait entre 68 et 146 (100 représentant l'État moyen). Treize États étaient sous la barre des 90. L'effort fiscal (le montant total de recettes générées en pourcentage de l'assiette fiscale) variait quant à lui de 73 à 156 pour la même année²⁸.

La décentralisation à l'œuvre aux États-Unis, tant explicite qu'implicite, risque fort d'empirer la tendance et d'accroître les disparités entre les États en matière d'éducation et de soins de santé, par exemple. Un autre facteur en cause est la capacité de recettes plus restreinte de certains États, notamment en raison de l'existence de limites législatives ou constitutionnelles.

Sommes-nous prêts, en tant que pays, à accepter de telles disparités? Sans doute, puisque nous les avons toujours tolérées. D'ailleurs, le gouvernement national a rarement été en mesure d'adopter des législations visant la redistribution des richesses. Par exemple, il y a eu de nombreuses tentatives afin de faire en sorte que le programme de partage des revenus soit davantage axé sur les besoins, mais elles n'ont jamais abouti. C'est en partie en raison de la nécessité, pour chaque membre du Congrès, de protéger son district ou son État lorsque vient le moment d'élaborer une formule de partage, et de l'incapacité des groupes d'intérêt représentant les États et les instances locales à obtenir l'appui de leurs membres pour une quelconque redistribution. Le principal moyen de redistribution des richesses existant à l'heure actuelle au sein du système fédéral de subventions est le fait que la part exigée des États pour le financement du programme *Medicaid* est d'autant plus faible que le revenu par habitant dans l'État est plus faible. Par ailleurs, l'aide des États à leurs gouvernements locaux tend à être de nature beaucoup plus redistributive, tentant souvent de gommer les disparités locales en matière de capacité de recettes.

La seule fois que le déséquilibre fiscal vertical a été sérieusement évoqué comme argument en faveur de l'aide fédérale a été lors du débat entourant le programme général de partage des revenus. Bien que toujours valide intellectuellement, l'argument a perdu de sa crédibilité politique à mesure que le déficit du gouvernement fédéral a grossi. Ce qui ne signifie pas que la capacité supérieure de recettes du gouvernement national ne soit pas une raison inhérente pour justifier son aide, sauf que, de toute évidence, ce n'en est pas la raison explicite, comme en témoigne la conception des subventions et la fin du programme général de partage des revenus.

5. MÉCANISMES DE RÉOLUTION DES CONFLITS INTERGOUVERNEMENTAUX

Avant l'adoption du 17^e Amendement à la Constitution, en 1913, les États avaient une influence plus directe sur les politiques du gouvernement national puisque les sénateurs étaient élus par les membres de leur législature respective dans chaque État. Plus tard, le lien entre représentants des États et du Congrès s'est encore affaibli avec les changements dans la façon de mener les campagnes électorales aux États-Unis, principalement l'utilisation accrue des médias qui a entraîné une hausse dramatique des coûts. Depuis trente ans, les groupes d'intérêt capables de recueillir des fonds pour financer les campagnes ont ainsi augmenté leur influence par rapport aux appuis offerts par des élus des instances locales ou des États.

De nos jours, les principales interactions entre les élus des instances inférieures et les membres du Congrès s'effectuent par le truchement de groupes d'intérêts qui les représentent, soit plus particulièrement la *National Governors Association* (l'association nationale des gouverneurs), la *National League of Cities* (ligue nationale des villes) et la *US Conference of Mayors* (conférence des maires des États-Unis). L'association nationale des gouverneurs a joué un grand rôle dans l'élaboration de la réforme de l'aide sociale, par exemple. La plupart des États, et même certains gouvernements locaux, disposent de démarcheurs à plein temps à Washington.

Il faut dire aussi que la capacité d'analyse du gouvernement fédéral en matière de relations intergouvernementales a été considérablement amoindrie. En 1987, les sous-comités qui se penchaient sur la question au sein de la Chambre des représentants et du Sénat ont été consolidés en comités plus importants, avec la dilution conséquente de l'intérêt. De manière analogue, les sous-comités de l'OMB (*Office of Management and Budget*) et du GAO (*General Accounting Office*) du Congrès ont été dissous. Le coup final est survenu avec le retrait du financement de l'ACIR (*US Advisory Commission on Intergovernmental Relations*), commission fédérale « permanente » en place depuis 1959. Les

²⁸ Significant Features of Fiscal Federalism 1994.

commissaires, nommés par le président, incluaient des élus et des fonctionnaires de tous les paliers de gouvernement, du fédéral aux instances locales. L'ACIR était la seule institution aux États-Unis où des personnes représentant ces différents points de vue se rencontraient sur une base régulière et son personnel a constamment produit des rapports importants sur des questions intéressant le gouvernement fédéral, les États et les instances locales.

Le seul arbitre des différends qui reste est la Cour suprême des États-Unis. Jusqu'au milieu des années 1980, la Cour était perçue comme étant favorable à la centralisation des pouvoirs à Washington, notamment en raison de sa décision de 1976 dans la cause *National League of Cities v. Usery*. C'est dans ce jugement que la Cour a confirmé la validité des conditions rattachées aux transferts fédéraux en déclarant qu'il s'agissait d'ententes « volontaires » entre le gouvernement national et les États. Au milieu des années 1980, la Cour a tenté d'atténuer ce rôle « d'arbitre intergouvernemental », mais dans les années 1990, elle a de plus en plus penché en faveur des États, reflétant la mentalité plus conservatrice des juges nommés par Ronald Reagan et George Bush.

6. CONCLUSION

L'histoire de la décentralisation aux États-Unis est longue et complexe. L'accent mis récemment sur la décentralisation, s'il est peut-être un peu plus marqué, n'est certes pas nouveau. Nous avons une longue histoire d'autonomie des États et des gouvernements locaux émanant de la Constitution, et en particulier de son acceptation de pouvoirs concurrents de taxer et de dépenser. De toute évidence, la réalité de la décentralisation aux États-Unis, bien qu'intéressante, reste en deçà des intentions exprimées dans les discours et il est possible que les difficultés potentielles ne surgissent qu'après une exposition à un ralentissement économique prolongé.

ANNEXE : TABLEAUX

TABLEAU 1

TENDANCES DANS LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES (RIG),
ANNÉES BUDGÉTAIRES 1960-1998

	Total 1960	Grande Société		Nouveau fédéralisme		Nouveau partenariat fédéral		Total 1980	Années Reagan			Années Bush		Années Clinton	
		1964	1969	1970	1977	1978	1981		1982	1989	1990	1993	1994	1998	
Nombre de programmes de subventions	132	397 (1967)		442 (1975)		492 (1978)		539	404	492	492	593	633 (1995)	660 + (1997)	
Dépenses en subventions en dollars courants (milliards \$)	7,0	10,2	20,2	24,1	68,4	77,9	94,8	91,4	88,1	122	135,4	193,6	210,6	250,9	
Dépenses en subventions en dollars de 1992 (milliards \$)	33,4	45,8	65,8	77,8	149,7	159,5	146,4	155,7	127,4	136,2	144,7	188,6	200,5	215,9	
Aide fédérale en pourcentage des dépenses des États et des instances locales (propres sources)	23,4 %	25,2 %	29,4 %	30,9 %	41,2 %	47,0 %	39,6 %	43,0 %	37,8 %	26,6 %	26,0 %	31,5 %	31,7 %	31,2 % (1997)	
Aide fédérale (dollars courants) en pourcentage de l'aide fédérale totale	7,6 %	8,6 %	11,0 %	12,3 %	16,7 %	17,0 %	14,0 %	15,5 %	11,8 %	10,7 %	10,8 %	13,7 %	14,4 %	14,6 %	
Dépenses en paiements aux individus en pourcentage de l'aide fédérale totale	35,7 %	35,0 %	35,9 %	36,3 %	33,2 %	31,7 %	39,9 %	35,7 %	44,0 %	54,3 %	55,9 %		62,3 %	62,5 %	
Formes de subventions ^a	132 S	2 G, 3 C, le reste S		5 G, P, 2 C	426 S (1975)		5 G, P	492 S	4 G, P, 396 S	12 G, P, 478 S	14 G, 578 S	15 G (1993)	15 G, 633 S (1995)	24 G, 640 S ^e	
Pourcentage de l'aide contournant les États	8 %	12 %		24 % (1978)		29 % (1978)		23,6 %	24,2 %	14,5 % (1988)		11,2 % (1992)	11,4 % (1994)	11,56 % (1997) ^e	
Principaux règlements touchant les RIG	2	7 (1961-1968)		23 (1969-1976)		5 (1976-1980)		37 (1980)	21 (1981-1988)		6 (1989-1992)		11 (1994-1995)	6 (1996-1997) ^e	
Préemptions fédérales	89 (1959)	47 (1960-1969)		108 (1970-1979)				344 (1980)	100 (1980-1989)		25 (1990-1991)		7 (1993-1996)		

Tiré de *THE REBIRTH OF FEDERALISM*, David B. Walker (New York : Chatham House, 2000) (Table Int-2)Sources : Adapté du rapport de l'Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, édition 1985-86, M-146, p. 19; 1989 M-163-II, pp. 18-24; David B. Walker, *Towards a Functioning Federalism* (1961), 100-131; U.S. Bureau of the Census, *Government Finances*, éditions 1988-1990; ACIR, *Characteristics of Federal Grants-in-Aid Programs to State and Local Government*, M-188 (janvier 1994), p. 1; ACIR, *Federal Statutory Preemption of State and Local Authority*, A 121 (Washington, D.C., Government Printing Office, septembre 1992); 7, 9; données de 1992 de l'OMB, *Budget Baselines Historical Data and Alternatives for the Future*, janvier 1993. ACIR, *Characteristics of Federal Grants-in-Aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded in FY 1995*, M-195 (juin 1995), 3; G. Ross Stephens, University of Missouri-Kansas City, communication privée, 8 juillet 1998; *Historical Tables, Budget of the U.S. Government, FY 1999*, en ligne via accès GPO; General Accounting Office, *Grant Programs, Design Features – Shape Flexibility, Accountability, and Performance Information* (GAO/GGD-98-137) (Washington D.C., juin 1998), 7ff

a. Codes de formes de subventions : G = globales; S = spécifiques; P = partage général des revenus; C = ciblés

e. Estimation

TABLEAU 2

**DÉPENSES : SUBVENTIONS GÉNÉRALES (GENERAL-PURPOSE), À LARGE ASSISE (BROAD-BASED)
ET AUTRES, ANNÉES BUDGÉTAIRES CHOISIES, 1975-1997**

(en milliards de dollars)

	1975	1978	1981	1984	1987	1989	1991	1993	1997
Dollars courants									
Subventions générales	7,0	9,6	6,8	6,8	2,1	2,3	2,2	2,4	2,3
À large assise (principalement globales)	4,6	11,5	10,0	13,0	13,1	12,7	16,4	21,8	41,04 ^a
Autres (spécifiques)	38,2	56,8	77,9	77,8	93,2	106,9	133,4	182,2	190,86
Total	49,8	77,9	94,7	97,6	108,4	121,9	152,0	206,4	234,2
Pourcentage du total									
Subventions générales	14,1	12,3	7,2	7,0	1,9	1,9	1,4	1,1	0,1
À large assise (principalement globales)	9,2	14,7	10,6	13,3	12,1	10,4	10,8	10,6	17,5 ^a
Autres (spécifiques)	76,7	73,0	82,2	79,7	86,0	87,6	87,8	88,3	82,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tiré de *THE REBIRTH OF FEDERALISM*, David B. Walker (New York : Chatham House, 2000) (Table Int-3)

Sources : Données sur les dépenses tirées d'une analyse de l'Office of Management and Budget, données non publiées, 1991. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Characteristics of Federal Grants-in-Aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded FY 1993*, M-188 (Washington, D.C., janvier 1994), 7. Catalogue de l'aide intérieure fédérale (Washington, D.C., août 1997).

a. Incluent les programmes ISTEAs et TANF.

TABLEAU 3

SUBVENTIONS FÉDÉRALES PAR RAPPORT AUX DÉPENSES DES ÉTATS ET DES INSTANCES LOCALES, TOTAL DES DÉPENSES FÉDÉRALES ET PRODUIT INTÉRIEUR BRUT, 1960-2000

Année budgétaire ^a	Programmes fédéraux de subventions (dollars courants)					Subventions fédérales (dollars constants 1992)		Subventions en paiements aux individus	
	Montant (milliards \$) ^b	Pourcentage hausse ou diminution	en pourcentage de			Montant (milliards \$)	% hausse ou diminution (-) réelle	Montant (milliards \$)	Pourcentage du total des subventions ^c
			Dépenses totales États et instances locales ^c	Total des dépenses fédérales	Produit intérieur brut				
1960	7,0	7,7	23,4	7,6	1,4	33,4	7,4	2,5	35,7
1961	7,1	1,4	21,2	7,3	1,3	33,8	1,0	2,6	36,7
1962	7,9	11,3	22,0	7,4	1,4	37,1	9,8	3,0	37,2
1963	8,6	8,9	22,7	7,7	1,4	39,3	5,9	3,3	38,0
1964	10,2	18,6	25,2	8,6	1,6	45,8	16,5	3,6	35,0
1965	10,9	6,9	24,9	9,2	1,6	48,7	6,3	3,7	33,9
1966	12,9	18,3	27,0	9,6	1,7	56,5	16,0	4,3	33,2
1967	15,2	17,8	28,5	9,7	1,9	64,8	14,7	4,8	31,3
1968	18,6	23,4	31,2	10,4	2,1	75,7	16,8	6,1	32,7
1969	20,2	8,6	29,4	11,0	2,1	77,7	2,6	7,2	35,9
1970	24,1	19,3	30,9	12,3	2,4	86,9	11,8	8,7	36,3
1971	28,1	16,6	31,4	13,4	2,6	94,9	9,2	10,5	37,5
1972	34,4	22,4	35,1	14,9	2,9	110,5	16,4	13,9	40,6
1973	41,8	21,5	40,2	17,0	3,2	128,8	16,6	13,9	33,2
1974	43,4	3,8	36,7	16,1	3,0	122,6	-4,8	14,8	34,1
1975	49,8	14,8	36,7	15,0	3,2	126,6	3,3	16,8	33,7
1976	59,1	18,7	39,1	15,9	3,4	139,4	10,1	20,1	33,9
1977	68,4	15,7	41,2	16,7	3,5	149,7	7,4	22,7	33,2
1978	77,9	13,9	47,0	17,0	3,5	159,5	6,5	24,7	31,7
1979	83,4	7,1	43,2	16,5	3,3	157,4	1,3	27,5	33,0
1980	91,4	9,6	43,0	15,5	3,4	155,7	-0,1	32,6	35,7
1981	94,8	3,7	39,6	14,0	3,1	146,4	-6,4	37,8	39,9
1982	88,1	6,7	32,8	11,8	2,7	127,4	-14,9	38,8	44,0
1983	92,5	5,0	34,0	11,4	2,7	127,7	0,3	42,5	45,9
1984	97,6	5,5	31,9	11,5	2,6	129,5	1,4	45,3	46,4
1985	105,9	8,5	32,0	11,2	2,6	135,6	4,7	49,3	46,6
1986	112,3	6,0	31,5	11,3	2,6	139,7	3,0	54,2	48,3
1987	108,4	-3,7	27,1	10,8	2,4	131,4	-7,1	57,7	53,2
1988	115,3	6,4	26,9	10,8	2,3	133,9	2,7	62,1	53,9
1989	122,0	5,8	26,6	10,7	2,3	136,2	1,7	66,5	54,5
1990	135,4	11,0	26,9	10,8	2,4	144,7	6,2	75,7	55,9
1991	154,5	14,1	28,3	11,5	2,6	158,6	9,6	90,7	58,7
1992	178,1	15,3	30,7	12,9	2,9	178,1	12,8	110,0	61,8
1993	193,6	8,7	31,5	13,7	3,0	188,6	5,9	121,5	62,8
1994	210,6	8,8	32,7	14,4	3,1	200,5	6,3	131,1	62,3
1995	225,0	6,7	33,2	14,8	3,1	208,2	3,8	141,2	62,8
1996	227,8	1,2	31,7	14,6	3,0	205,5	-2,0	142,8	62,9
1997	234,2	3,1	31,2	14,6	2,9	205,8	1,5	144,2	61,6
1998 ^e	250,9	7,1	N/A	15,0	3,0	215,9	4,9	156,8	62,5
1999 ^e	271,3	8,1	N/A	15,7	3,1	228,3	5,7	166,0	61,2
2000 ^e	284,3	4,8	N/A	15,9	3,1	233,8	2,4	176,1	61,9

Tiré de THE REBIRTH OF FEDERALISM, David B. Walker, (New York : Chatham House, 2000) (Table Int-1)

Sources : Calculs de l'ACIR basés sur des chiffres de l'Office of Management and Budget, Historical Tables, Budget of the United States Government, FY 1992; bureau de l'analyse économique, département du Commerce, Survey of Current Business (mensuel); ACIR, Characteristics of Federal Grants-in-Aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded FY 1991, M-182 (Washington, D.C., mars 1992); Significant Features of Fiscal Federalism, vol. 2, Revenues and Expenditures, M-185-11 (Washington, D.C., septembre 1993), 13; Historical Tables, Budget of the United States Government, FY 1999, en ligne via accès GPO.

N. B. : Le nombre de programmes de subventions fédérales financés : 1960, 132; 1967, 379; 1984, 404; 1985, 426; 1991, 543.

a) Pour les années 1955-76, l'année budgétaire prenait fin le 30 juin; les années suivantes, le 30 septembre

b) Voir Special Analysis H of the 1990 Budget of the United States pour l'explication des différences entre les données portant sur les programmes de subventions publiées par le National Income and Product Accounts, le bureau de la statistique et l'OMB.

c) Telles que définies par le National Income and Product Accounts

d) Révisés à partir d'éditions précédentes de Significant Features of Fiscal Federalism

e) Estimation.

TABLEAU 4

SUBVENTIONS FÉDÉRALES EN POURCENTAGE DE L'AIDE TOTALE,
PAR POSTE, ANNÉES BUDGÉTAIRES CHOISIES, 1960-1995

Année budgétaire	Santé	Sécurité du revenu	Éducation, formation, emploi	Transport	Développement communautaire et région	Gouvernements en général	Autres ^a
1960	3,0	37,5	7,5	42,7	1,6	2,4	5,3
1965	5,7	32,2	9,6	37,6	5,9	2,1	6,9
1970	16,0	24,1	26,7	19,1	7,4	2,0	4,7
1975	17,7	18,8	24,4	11,8	5,7	14,2	7,4
1980	17,2	20,2	23,9	14,2	7,1	9,4	7,9
1985	23,1	25,6	16,8	16,1	4,9	6,5	7,0
1990	32,4	26,0	117,3	14,2	3,7	1,7	4,7
1991	36,1	23,2	17,2	12,8	2,8	1,4	3,9
1992	40,1	24,4	16,1	11,8	2,5	1,3	3,9
1993	41,1	24,3	15,6	11,5	2,9	1,6	3,5
1994	41,0	24,5	15,5	11,2	3,7	1,0	3,1
1995	41,6	24,5	15,2	11,5	3,2	1,0	3,0

Tiré de THE REBIRTH OF FEDERALISM, David D. Walker (New York : Chatham House, 2000) (Table 8-12)

Sources : Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, vol. 2, Revenues and Expenditures, 1992, M-180-II (Washington, D.C., septembre 1992), 61. American Council on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, vol. 2, Revenues and Expenditures (Washington, D.C., octobre 1997), 39.

a. Incluent les ressources naturelles et la protection de l'environnement, l'agriculture, l'énergie, les prestations et services aux anciens combattants, l'administration de la justice et la défense nationale.

TABLEAU 5

AIDE FINANCIÈRE DES ÉTATS AUX GOUVERNEMENTS LOCAUX, ANNÉES CHOISIES, 1964-1996

Année	Total (millions \$)	Éducation (%)	Aide sociale (%)	Autoroutes (%)	Aide générale (%)	Autres (%)
1964	12 968	59,1	16,3	11,8	8,1	4,8
1969	24 779	60,0	17,7	8,5	8,6	5,2
1974	45 600	59,4	16,2	7,0	10,5	6,8
1978	65 815	61,0	13,0	5,8	10,4	9,8
1981	91 307	62,7	12,1	5,2	10,5	9,5
1985	119 608	62,7	10,6	5,8	10,3	11,4
1988	149 009	64,0	11,9	4,7	10,0	9,5
1990	175 028	62,5	12,4	4,4	9,5	11,2
1991	186 469	62,3	13,1	4,4	9,1	11,1
1992	201 313	62,1	12,9	4,2	8,1	12,7
1993	214 095	61,3	14,6	4,3	8,3	11,5
1994	222 635	61,0	13,8	4,3	8,1	12,8
1995	240 978	61,5	12,8	4,3	8,2	13,2
1996	252 102	62,3	12,4	4,2	7,9	13,2

Tiré de THE REBIRTH OF FEDERALISM, David B. Walker, (New York : Chatham House, 2000) (Table 8-8)

Sources : Adapté d'un rapport de l'Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, vol. 2, Revenues and Expenditures, 1993, M-185-II (Washington, D.C., septembre 1993), 41. American Council on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, vol. 2, Revenues and Expenditures (Washington, D.C., octobre 1997), 44. Council of State Governments, *The Book of States, 1998-99*, vol. 32 (Lexington, Ky.), 433.

LE MAINTIEN DE L'ÉQUILIBRE FISCAL DANS UNE FÉDÉRATION : L'ALLEMAGNE

Par Paul Bernd Spahn

La fédération allemande moderne n'a vu le jour qu'après la Deuxième Guerre mondiale – en 1949 pour les États de l'Ouest – et, un demi-siècle après sa création, elle semble solide et plus vigoureuse que jamais, malgré l'incident de l'unification avec l'ex-RDA. Dans l'ensemble, on considère que l'Allemagne s'est dotée d'institutions démocratiques qui fonctionnent bien et d'un système politique fiable, qui a même exercé une certaine influence sur l'organisation des relations intergouvernementales à l'échelle supranationale en Europe. Cependant, en ce début de nouveau millénaire, l'Allemagne – peut-être plus que d'autres nations – se trouve devant un choix historique entre solidarité et subsidiarité. Cela est dû au fait qu'au fil des ans la subsidiarité, et par conséquent la diversité régionale, a régulièrement été sacrifiée au profit de la solidarité nationale. La solidarité a maintenant atteint un niveau tel que la souplesse et la capacité de réaction des gouvernements infranationaux, notamment des États, semblent avoir été gravement atteintes. Plus particulièrement, on dirait que la péréquation interrégionale a été nettement exagérée, de façon plus évidente après l'unification de l'Allemagne, affirmation qui a même été appuyée par la Cour constitutionnelle dans sa récente décision sur le *Finanzausgleich*.

1. CONTEXTE HISTORIQUE

La situation actuelle du fédéralisme allemand ne peut se comprendre qu'à la lumière de l'histoire du pays. Pendant la plus grande partie du dix-neuvième siècle, l'Allemagne était constituée d'une mosaïque de mini-États soumis aux intérêts hégémoniques de superpuissances d'expression allemande (la Prusse et l'Autriche) et d'États-nations européens centralisés (comme la France, la Russie et le Royaume-Uni). L'ambition allemande de l'époque était de créer un solide État-nation pour contrebalancer les intérêts européens concurrents du point de vue tant politique qu'économique. Il était clair que la force unificatrice venait de la langue et de la culture allemandes, ainsi que de motifs économiques, comme la création d'un marché commun sans frontières entre les États allemands. Le critère linguistique était tellement déterminant que l'unification était impossible sous le régime autrichien, l'Autriche étant une monarchie qui, à ce moment-là, avait d'autres aspirations dans les Balkans et en Europe centrale. Lorsque le Reich allemand a enfin été établi en 1871, la Prusse contrôlait environ les deux tiers des ressources économiques de l'Allemagne, situation hautement asymétrique qui exposera la fédération aux tendances centripètes et aux abus de pouvoir.

Même s'il s'agissait officiellement d'une fédération, avec des représentants des États allemands constitutifs qui coopéraient de la même façon que l'actuel Conseil de l'Union européenne, le régime avait toutes les caractéristiques d'une monarchie, l'empereur et son cabinet exerçant le pouvoir souverain du Reich. Il est vrai qu'il y avait un parlement élu qui était devenu la source de querelles politiques incessantes, en particulier après que l'opposition aux partis gouvernants eut obtenu une importante majorité, mais ce parlement n'avait pour ainsi dire aucun pouvoir ni influence politique notable.

Après la Première Guerre mondiale, la Constitution de Weimar avait aspiré à rendre le gouvernement responsable devant un parlement élu. Elle n'avait cependant pas réussi à rendre ce dernier politiquement viable. Le régime de partis très fragmenté, reflet d'une société instable traversant une période de bouleversements sociaux et politiques importants, et le parlement national avaient finalement cédé devant le stratagème et la menace nazis, ce qui avait mis fin à la brève démocratie de l'entre-deux-guerres. La montée d'Hitler au pouvoir s'était effectuée à Berlin dans le cadre des institutions prussiennes, les autres États de la fédération étant réduits à l'impuissance ou ne voulant pas contrebalancer son usurpation du pouvoir. C'est la raison pour laquelle les Alliés aboliront l'État prussien immédiatement après la guerre afin d'éliminer une importante asymétrie, source d'instabilité politique.

Les nouvelles zones créées (appelées plus tard *Länder* ou États) ne respectaient pas forcément les frontières historiques et, après l'expérience nazie, l'équilibre régional et la symétrie sont devenus des principes de base pour la reconstruction de l'Allemagne d'après-guerre, du moins pour l'ouest du pays à ce moment-là. Cependant une concession à l'histoire allemande a été la création de ce qu'on a appelé des villes-États, Hambourg et Brême, les villes de la Hanse, et, après l'unification, Berlin, ce qui a introduit une légère asymétrie dans les relations fiscales intergouvernementales qui a récemment attiré l'attention de la Cour constitutionnelle. Cependant, en règle générale, comme cette guerre dévastatrice avait précipité toutes les régions allemandes dans la pauvreté, les laissant sans ressources économiques, un développement régional équilibré et l'uniformisation des conditions de vie à l'échelle du pays sont devenus des caractéristiques attrayantes pour l'élaboration des politiques et la création d'institutions. Ces principes ont non seulement été incorporés dans la nouvelle Constitution fédérale (*Grundgesetz*), mais ils se sont tellement enracinés dans l'esprit populaire et ils ont tellement imprégné tous les domaines impliquant une prise de décision collective, y compris des décisions non gouvernementales telles que les négociations collectives, qu'ils ont même survécu aux difficultés de l'unification de 1990. Il est bien évident que l'unification avec l'ex-RDA, qui représentait

environ 20 % de la population, mais moins de 6 % seulement de la valeur économique totale ajoutée, a été et est toujours un défi important pour le système politique et économique de l'Allemagne.

Ce rapide tour d'horizon historique peut aider à mieux comprendre certains éléments clés des caractéristiques et des institutions allemandes, à savoir : le désir de regroupement de la nation autour de sa langue et de son héritage culturel¹, la volonté de partager les fruits du développement national et de la croissance économique de façon égale (solidarité interpersonnelle, sectorielle et régionale), la coreprésentation des États à la deuxième chambre (le Bundesrat) du parlement fédéral, et l'acceptation de normes uniformes et de taxes harmonisées dans toute la nation, y compris l'homogénéité des politiques aux paliers inférieurs de gouvernement. La philosophie du fédéralisme allemand est donc, en fin de compte, hautement symétrique en ce qui a trait aux résultats possibles. Mais il peut néanmoins y avoir de grandes asymétries dans le fonctionnement des institutions et dans l'application des procédures politiques et bureaucratiques.

Pour parvenir à l'uniformité des conditions de vie et à l'homogénéité des politiques, il doit y avoir des principes directeurs uniformes, généralement centralisés², pour toute la nation. Cette notion comme telle introduit un nouveau type d'asymétrie au niveau vertical. Alors que d'autres fédérations comme les États-Unis ou le Canada acceptent les souverainetés concurrentes à différents paliers, avec pleins pouvoirs de taxer et de dépenser à chaque palier, le modèle allemand de fédéralisme se caractérise par un partage asymétrique des pouvoirs. Dans ce modèle différent, la fédération (mis à part ses compétences exclusives dans les affaires étrangères et la défense) établit un cadre général pour l'élaboration des politiques de tous les Länder (et en fin de compte des municipalités), et ces derniers mettent en œuvre et administrent ces politiques dans ce cadre général. Le fondement historique de ce partage des pouvoirs remonte au temps du Reich allemand où les États (et les municipalités) avaient déjà une longue tradition d'administration sur laquelle le centre pouvait miser, alors que le Reich, lui, ne possédait aucune infrastructure comparable (sauf pour ses responsabilités exclusives comme la défense).

De plus, l'histoire explique le fait que les États allemands modernes exercent leur souveraineté conjointement à l'échelle nationale par l'intermédiaire du Bundesrat, la Chambre des Länder, qui comprend des représentants des gouvernements, et non des sénateurs directement élus, comme dans le cas du Sénat américain. À la deuxième chambre du parlement, aucun État ne se voit accorder de privilèges mis à part son vote, qui s'exerce en bloc et qui est pondéré par la population³. Les résultats du vote majoritaire ont force exécutoire pour tous, et les politiques qui en résultent sont uniformes pour toute la nation. En particulier, la législation fiscale est identique, même en ce qui concerne les impôts des États et des municipalités⁴, et les États n'ont pas le droit d'avoir leur propre imposition. Les recettes fiscales sont généralement partagées et réparties entre les différents paliers de gouvernement en vertu de la Constitution (impôts sur le revenu) ou de la loi (TVA), et entre les entités régionales selon des formules comportant de fortes composantes péréquatives.

L'homogénéité des politiques est aussi encouragée à l'échelle nationale par le mécanisme de scrutin pour le parlement national (Bundestag), qui suit le modèle de la représentation proportionnelle et exclut tous les partis qui obtiennent moins de 5 % des voix. Cette clause tend à neutraliser les partis extrémistes et de faction qui, dans le passé, ont joué un rôle clé dans la chute de la République de Weimar. Ce mécanisme est un autre exemple d'institutions asymétriques visant à favoriser l'homogénéité et, au bout du compte, la symétrie des résultats à l'échelle nationale.

Cependant, les règles protègent assez efficacement les minorités de façon égale au moyen de différentes clauses asymétriques : des mandats directs selon le scrutin majoritaire sont combinés à la représentation proportionnelle, de sorte que le système de scrutin majoritaire favorise des candidats particuliers (et même des non-partisans); et les partis qui obtiennent au moins trois mandats directs sont représentés au parlement bien que leur vote proportionnel puisse tomber au-dessous de la limite⁵.

¹ Juridiquement, un citoyen allemand n'est toutefois pas défini par sa langue. Le critère demeure « le lien du sang », vestige douteux de l'idéologie nazie. Au cours des dernières années, ce critère s'est révélé controversé et coûteux, car il englobe les descendants des émigrants allemands, même du temps de la tsarine Catherine, qui sont maintenant très éloignés de la culture allemande, et exclut les enfants des étrangers, nés et résidant en Allemagne.

² En fait, la centralisation de tels principes est la règle, mais des principes uniformes peuvent également être établis au moyen d'une coordination horizontale entre les États. Cela se fait dans le cadre de conférences des ministères d'État et dans les traités de conformité au sein des gouvernements. Un bon exemple est la coopération réalisée dans les domaines de l'éducation et de la culture dans le cadre de la *Kultusministerkonferenz*.

³ Malgré ces clauses constitutionnelles, il y a eu des situations où des États ayant des votes déterminants ont reçu des « faveurs » du gouvernement fédéral (en anglais : *pork-barreling*), comme lorsque ce dernier voulait en inciter certains à appuyer la réforme fiscale de 2000.

⁴ Cependant, on accorde une certaine marge de manœuvre aux municipalités dans l'établissement des taux d'imposition à l'intérieur de certaines limites.

⁵ Cette clause a principalement favorisé le PDS, parti ayant succédé à l'ancien parti communiste, et par là-même les citoyens de l'Allemagne de l'Est.

Même si le paysage politique a beaucoup évolué au cours de l'histoire de la République fédérale d'Allemagne, avec de nouveaux arrivants au parlement comme les Verts et les anciens communistes après l'unification, le système politique et ses institutions comptent beaucoup sur l'établissement d'un consensus aligné sur les préférences de l'électeur moyen. Au bout du compte, c'est cet électeur qui déterminera l'allure des politiques à l'échelle nationale, les États et les municipalités étant contraintes de mettre en œuvre et d'administrer ces politiques au sein d'un cadre national commun.

L'absence quasi-totale de pouvoirs politiques aux paliers inférieurs de gouvernement et « l'ordre du jour désespérément vide » des parlements des États, associés à l'incapacité des États de recourir à leurs propres instruments fiscaux, sont exacerbés par une foule de transferts intergouvernementaux qui visent tous à favoriser l'homogénéité nationale et l'uniformité des conditions de vie. Il y a d'abord répartition du produit de la TVA entre les États au moyen d'une formule (principalement fondée sur la population et hautement péréquative); il y a ensuite redistribution horizontale des ressources parmi les États en vertu de la Loi sur la péréquation (Finanzausgleich); puis interviennent un certain nombre de transferts verticaux asymétriques accordés par le gouvernement fédéral aux États dits « défavorisés » – principalement, mais non exclusivement, les États ex-communistes de l'Allemagne de l'Est. Cette solidarité interrégionale est tellement poussée que la quote-part moyenne des ressources publiques par habitant est maintenant plus élevée dans les États les plus « défavorisés » que dans certains des États les plus riches de l'Ouest. C'est ce constat qui a poussé trois États riches du sud de l'Allemagne, le Bade-Wurtemberg, la Bavière et la Hesse, à contester la Constitution. C'est ainsi que le problème de la solidarité par rapport à la subsidiarité a été officiellement soulevé pour la première fois, même s'il faisait l'objet de discussions depuis un certain temps dans les milieux académiques.

2. SOLIDARITÉ VERSUS SUBSIDIARITÉ : QUEL EST L'ENJEU?

En Allemagne, la solidarité est une « vache sacrée » – notamment en ce qui concerne les nouveaux États d'Allemagne de l'Est. Les raisons sont moins morales que politiques : les Allemands de l'Est sont désormais des citoyens dont les voix sont déterminantes lors des élections, bien plus que les hispanophones aux États-Unis. Le prix de cette solidarité se traduit par un transfert annuel de ressources de l'Ouest vers l'Est dont le volume est énorme : il correspond à plus du double de l'aide officielle au développement de tous les pays industrialisés à tous les pays en voie de développement du monde⁶. Ce phénomène a, en soi, introduit de nouvelles asymétries dans les relations intergouvernementales qui continueront de hanter la politique allemande et de décider des développements économiques régionaux.

On s'attendait à ce que la solidarité avec les Allemands de l'Est produise deux types d'avantages immédiats : l'un politique (intégration nationale et stabilité politique); l'autre économique (alignement des niveaux de productivité et des débouchés d'emploi entre les régions). Ni l'un ni l'autre ne se sont concrétisés dix ans après l'unification. On relève toujours un degré élevé d'insatisfaction à l'Est, parfois même la manifestation de souhaits politiques de rétablissement de l'ordre précédent; et les Allemands de l'Ouest déplorent subrepticement l'« ingratitude » des Allemands de l'Est. Le taux de chômage reste deux fois plus élevé dans les nouveaux États par rapport aux anciens. Il faut reconnaître que d'importants transferts ont aplani les écarts de revenus, sans toutefois stimuler sensiblement la hausse de la productivité ni la croissance à l'Est. On soupçonne même ces transferts de prolonger indéfiniment les écarts existants en préservant des structures économiques dépassées, en décourageant l'esprit d'entreprise et en induisant un risque moral.

Sans tenir compte des asymétries en faveur de l'Est – qu'aucun politicien allemand n'oserait critiquer – la solidarité interrégionale avait déjà fait l'objet d'attaques avant la réunification. Les effets péréquatifs du Finanzausgleich en particulier avaient été critiqués non seulement en raison de critères de répartition douteux, mais encore en raison des inefficacités économiques qui en sont résultées. La réunification a rendu cette question encore plus pressante. On estime qu'un excès de solidarité entraîne une déresponsabilisation, une pénurie d'initiatives régionales de croissance, un manque d'intérêt à développer ses propres ressources et même un risque moral et un gaspillage au niveau des États. Les économistes et les experts en finances publiques sont de plus en plus d'avis que l'approche allemande « corporatiste » du fédéralisme est dépassée et représente même un risque à l'ère de la mondialisation. Selon ce point de vue, un gouvernement moderne devrait relever le défi des marchés – tout comme le secteur privé – et il devrait accepter la concurrence entre les entités et les institutions publiques⁷.

⁶ Il est difficile d'établir le montant exact du transfert en raison des asymétries régionales dans les dépenses et les recettes du gouvernement fédéral. Les chiffres officiels se bornent aux transferts intergouvernementaux directs, qui sont de l'ordre de DM 140 à 150 milliards par an, soit un tiers du PIB de l'Allemagne de l'Ouest. Ce chiffre est toutefois sous-estimé, car les sorties et dépenses fiscales fédérales sont réparties de façon inégale entre les régions et fortement biaisées en faveur de l'Est. De même, la participation des États de l'Est au produit de la TVA par habitant est une forme de péréquation cachée, car elle leur permet de profiter indirectement des potentiels fiscaux (plus élevés) de l'Ouest.

⁷ Voir, par exemple, Kronberger Kreis (2000).

Il est évident qu'il faut aussi envisager le fédéralisme allemand dans le contexte de l'intégration européenne. Il est vrai que l'Union européenne (UE), dans sa quête de mécanismes de prise de décisions entre États nationaux souverains, a énormément profité de l'expérience allemande et de son approche coopérative. L'impact des institutions allemandes est notable au niveau européen : le Conseil européen est modelé sur le Bundesrat; ECOFIN est un dérivé des conseils de planification allemands; les « directives » établies par Bruxelles s'inspirent des « lois-cadres » allemandes; les statuts de la Banque centrale européenne sont calqués sur la loi de la Bundesbank; et ainsi de suite. Mais le modèle allemand présente une importante caractéristique qui est absente à l'échelle supranationale, la solidarité, ce qui limite son utilité pour l'intégration supranationale là où la cohésion interrégionale est en fait beaucoup plus faible. Un modèle « corporatiste » de fédéralisme n'est donc pas acceptable pour l'Europe – ni aujourd'hui, ni dans un avenir prévisible. Par ailleurs, la construction européenne doit rechercher de nouveaux paradigmes étant donné que l'Agenda 2000 prévoit étendre l'Union européenne à l'Europe Centrale et de l'Est. Comment cela pourrait-il affecter le fédéralisme allemand?

Il est intéressant de noter que l'intégration européenne a déjà entraîné un renforcement des régions, tant du point de vue économique que politique; qu'elle a favorisé un processus de décentralisation même dans les États unitaires; et que des éléments de « fédéralisme de concurrence » font maintenant l'objet de plus en plus de discussions dans toute l'Europe, et en Allemagne en particulier, non seulement de la part d'économistes universitaires, mais encore de la part de politiciens et d'avocats. Le concept de subsidiarité en particulier – cher au Traité de Maastricht parce qu'il protège la souveraineté des États-nations et des paliers inférieurs de gouvernement contre l'interférence supranationale – est devenu un principe directeur attrayant pour la réorganisation de la relation entre la fédération allemande et ses États. Dans cette veine de « fédéralisme de concurrence », les gouvernements de certains États – notamment la Bavière – ont commencé à remettre en question la Constitution financière existante, demandant une solidarité intergouvernementale moindre en échange d'une plus grande autonomie des États et réclamant, pour ces derniers, le droit de lever certains impôts propres.

C'est sur cette toile de fond qu'il faut comprendre le récent jugement rendu par la Cour constitutionnelle sur le Finanzausgleich⁸. Il est évident qu'une Cour dont le rôle est de contrôler la validité des normes ne peut transgresser le cadre établi par la Constitution, ni demander sa révision pure et simple dans l'esprit du fédéralisme de concurrence. Les arguments de la Cour seront toujours subordonnés au statu quo constitutionnel. Son verdict a toutefois donné un certain appui à une révision en profondeur de la philosophie générale de la Grundgesetz, et cela a suscité des discussions d'une grande portée sur les relations fiscales intergouvernementales en Allemagne. Dans ce contexte, il convient de noter les points suivants en ce qui touche les conclusions de la Cour :

- ◆ Les arguments font ressortir l'importance de « la préservation de l'individualité historique »⁹ des États, d'« un degré de concurrence entre les États garanti par le principe fédéral » (section 213) et de la « fonction d'encouragement à l'innovation d'une concurrence politique entre les États et vis-à-vis de la fédération » (section 214), reprenant des éléments d'une critique plus fondamentale des théoriciens du fédéralisme de concurrence.
- ◆ Le jugement demande au législateur non seulement de réviser la loi sur la péréquation, mais insiste sur une « loi sur les normes générales » (*Maßstäbengesetz*) qui devra préciser les principes constitutionnels régissant le processus de péréquation (section 277). Cette loi aurait presque un rang constitutionnel et devrait être élaborée dans l'esprit du « voile de l'ignorance » de Rawls (section 282) – quoique cela soit difficile à réaliser dans la pratique.
- ◆ Dans le même ordre d'idées, la Cour a exprimé son refus de tolérer une législation qui, en pratique, fait incombler la péréquation au seul *Bundesrat* (section 284). Une majorité parlementaire simple ne justifierait pas la péréquation aux dépens d'une minorité d'États – même si leurs gouvernements ont pu avoir une participation active et favorable. Cela confère au gouvernement fédéral un rôle responsable, équilibrant et d'évaluateur neutre, un devoir limité par des principes juridiques élémentaires, généraux et absolus¹⁰.

Le conflit sur la péréquation, et de là le degré de solidarité interrégionale, par opposition à une plus grande liberté d'action aux paliers inférieurs de gouvernement, et donc la subsidiarité, illustre bien les questions fondamentales qui se jouent en Allemagne en ce début de nouveau millénaire. Si la fédération allemande et son secteur public veulent plus de dynamisme, de vivacité, d'esprit d'entreprise, de créativité et d'inventivité aux paliers inférieurs de gouvernement, le moment est venu de revoir non seulement la péréquation à la lumière du jugement de la Cour, mais aussi de s'attaquer à des questions plus fondamentales qui dépassent le cadre de la Constitution, et de faire entrer des éléments de concurrence plus solides dans la fédération allemande.

⁸ BVerfG, 2 BvF 2/98 du 11 novembre 1999, N^{os} 1 – 347; <http://www.bverfg.de/>.

⁹ Cette citation et les citations suivantes de la Cour sont des traductions libres.

¹⁰ C'est là un très net contraste par rapport au comportement *de facto* du gouvernement fédéral qui recourait récemment à la politique de favoritisme pour acheter des voix au *Bundesrat* en faveur d'une proposition de réforme fiscale. Les concessions comprenaient même la garantie d'avantages spécifiques aux villes-États qui avaient été critiqués par la Cour constitutionnelle.

3. L'ASYMÉTRIE DE LA SOLIDARITÉ

Compte tenu de la nature corporatiste des arrangements fiscaux fédéraux allemands, il est normal que les impôts soient non seulement uniformes dans toute la nation mais encore, ce qui va plus loin, que leur produit revienne conjointement à l'ensemble. C'est le cas pour tous les impôts importants, qui représentent environ 75 % des recettes totales (y compris la principale taxe municipale, la *Gewerbesteuer*). Les recettes des impôts exclusifs des États ne représentent que 4,4 % du total. Il en résulte un fouillis dans les responsabilités politiques, une réduction de l'autonomie financière par la politique fiscale et un enchevêtrement de mécanismes de financement conjoints. Ces limitations du pouvoir fiscal sont maintenant largement perçues comme des restrictions de la souveraineté des États en particulier. Les dispositions qui régissent la péréquation entre les États accentuent l'ambiguïté des arrangements fiscaux intergouvernementaux allemands. Elles brouillent les responsabilités politiques et restreignent le principe de subsidiarité.

La solidarité intergouvernementale a deux dimensions : d'abord le besoin de partager les ressources entre les paliers de gouvernement (péréquation verticale); puis le besoin de répartir la part des États entre les diverses juridictions des États (péréquation horizontale). Il est utile de résumer le mécanisme de péréquation horizontale en trois étapes :

- ◆ Répartition des impôts conjoints (en particulier la TVA) entre les États (péréquation régionale implicite);
- ◆ Redistribution régionale explicite agissant horizontalement au niveau des États d'une « manière fraternelle » (*Finanzausgleich* à proprement parler); et
- ◆ Effets de redistribution découlant des transferts verticaux asymétriques de la fédération aux États (transferts fédéraux supplémentaires).

3.1 *Solidarité verticale*

La péréquation verticale entre la fédération et les États s'appuie sur l'article 106 sections 3-9 GG. La Constitution présume qu'il est possible de définir les « dépenses nécessaires » aux deux paliers – celui des États et celui du gouvernement central – dans le cadre d'un exercice de planification financière à moyen terme, et d'obtenir une « juste compensation » (*billiger Ausgleich*) entre les deux paliers de gouvernement (article 106, section 3). Conformément aux objectifs de la Constitution, il n'y a pas de « déséquilibre fiscal vertical » en Allemagne comme c'est le cas dans d'autres fédérations où les impôts sont affectés de façon exclusive (comme en Australie). On peut y voir un avantage, même si la mise en œuvre politique et technique de cette règle constitutionnelle pose de nombreux problèmes.

En vertu de la Constitution, la moitié des recettes de l'impôt sur le revenu revient à la fédération, d'une part, et aux États, d'autre part, les municipalités recevant une part de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette règle est simple techniquement car les parts sont établies et la répartition horizontale des recettes suit strictement le principe de résidence¹¹. Toutefois, une loi fédérale exigeant le consentement du *Bundesrat* régit la répartition verticale du produit de la TVA. Le partage de la TVA joue un rôle décisif dans la garantie d'« équité » entre la fédération et ses États constitutifs, et il est donc très politisé. En fait, les parts de la TVA revenant aux États ont augmenté considérablement au cours des dix dernières années, ce qui reflète la nécessité de parvenir à un consensus avec les anciens États à propos de l'incorporation des nouveaux États dans le système fiscal intergouvernemental. On n'a trouvé un compromis qu'aux dépens de la part fédérale de la TVA¹².

¹¹ La répartition horizontale de l'impôt sur le revenu n'est toutefois pas dénuée de problèmes. La répartition régionale de la taxe sur les sociétés exige une formule de répartition du revenu pour les entreprises ayant des activités régionales multiples (*Zerlegungsgesetz*), et l'affectation de l'impôt sur le revenu des particuliers selon le lieu de résidence favorise les zones résidentielles par rapport aux lieux de production – ce qui pourrait être critiqué pour les municipalités et les villes-États.

¹² Il convient de noter toutefois, que le gouvernement fédéral était en partie compensé par des taxes fédérales plus élevées (en particulier sur l'huile minérale) et par une surcharge fédérale de « solidarité » sur l'impôt sur le revenu.

TABLEAU 1

PART DE LA TVA REVENANT AUX ÉTATS EN %

1991-92	37,0
1993	39,0
1994	40,1
1995	44,0
1996-2000	49,5

À l'heure actuelle, la part fédérale de la TVA est de 50,5 %, les États encaissant les 49,5 % restants d'une assiette rajustée en fonction des besoins spécifiques de la fédération et des municipalités¹³.

3.2 Solidarité horizontale

Le jugement de la Cour traite essentiellement de péréquation horizontale et de ses différents aspects critiques. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la péréquation horizontale comporte trois étapes :

Au premier niveau, les trois-quarts de la TVA sont répartis entre les États en fonction de la population. Le dernier quart est réservé aux États qui sont considérés comme « fragiles financièrement ». Ils reçoivent des transferts supplémentaires de TVA destinés à porter leur potentiel fiscal à au moins 92 % de la moyenne par habitant des taxes totales des États¹⁴.

Les effets de redistribution implicites du partage de la TVA sont souvent sous-estimés. Si on ne considère que les nouveaux États de l'Est (sans Berlin), leur potentiel fiscal n'était que de 43,8 % de la moyenne nationale par habitant avant répartition de la TVA, mais atteignait un niveau de 84,6 % de la moyenne nationale après inclusion des recettes de la TVA¹⁵. Cela implique que ces États de l'Est obtiennent à peu près deux fois plus de recettes de la TVA par habitant que leurs homologues de l'Ouest. Les effets de redistribution du partage de la TVA entre les États sont illustrés au graphique 1¹⁶.

¹³ À l'heure actuelle (2001), la fédération a droit à une déduction initiale de 5,63 % de la TVA en compensation des contributions supplémentaires au régime national de pensions. Les municipalités participent au partage de la TVA depuis 1998 (article 106 section 5a GG). Elles ont droit à 2,2 % avant le partage de la TVA entre la fédération et les États.

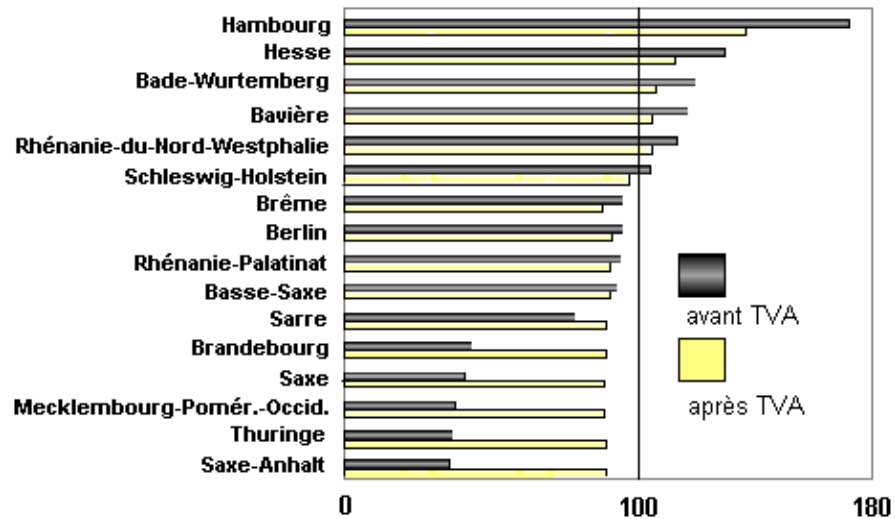
¹⁴ Les taxes des États sont définies au paragraphe 7 (1) *Finanzausgleichsgesetz*.

¹⁵ Les taxes des États indiquées à la note 14 – l'indice de référence aux fins de la compensation par transferts supplémentaires de TVA – ne comprennent pas la TVA. C'est pourquoi la part incluant la TVA restera inférieure au seuil de 92 % mentionné plus haut.

¹⁶ Source: BverfG (1999).

GRAPHIQUE 1

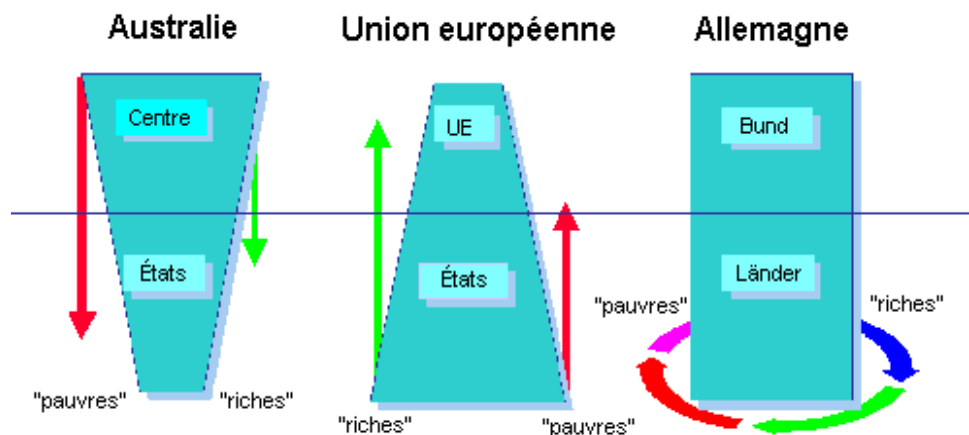
CAPACITÉ FINANCIÈRE RELATIVE PAR HABITANT PAR RAPPORT À LA MOYENNE NATIONALE, AVANT ET APRÈS LA RÉPARTITION DE LA TVA (en pourcentage)



Au deuxième niveau intervient le mécanisme de *Finanzausgleich*, une redistribution des ressources entre les États. Un tel mécanisme est logique dans une situation où il n'y a pas de déséquilibres fiscaux verticaux. S'il y avait de tels déséquilibres – comme c'est le cas en Australie en faveur du Commonwealth ou dans l'UE en faveur des États-membres – des mécanismes de péréquation régionale seraient en général mis en œuvre sous forme de transferts par habitant verticalement asymétriques (vers le bas en Australie, vers le haut dans l'UE). En l'absence de déséquilibre vertical, toutefois, la péréquation régionale doit être organisée horizontalement entre les États participants (voir graphique 2). L'Allemagne est le seul pays à avoir créé un tel système reposant, bien entendu, sur une loi fédérale régissant le mécanisme à l'aide de règles uniformes.

GRAPHIQUE 2

APPROCHES DE LA PÉRÉQUATION RÉGIONALE



Quelle que soit l'approche retenue, des procédures claires et des critères solides doivent régir la péréquation. Au niveau international, les mécanismes de péréquation interrégionale ont adopté diverses philosophies.

- ◆ Aux États-Unis par exemple, il n'existe pas de programme explicite de redistribution régionale, mais il y a des effets de péréquation implicites découlant, par exemple, d'un impôt sur le revenu national progressif. Il existe aussi, dans la multitude de programmes fédéraux, des asymétries régionales entraînant soit des transferts aux personnes, soit des subventions spécifiques ou globales aux juridictions régionales. De plus, le profil de péréquation régional varie en fonction du « taux d'acceptation » de ces programmes et subventions au niveau local.
- ◆ D'autre part, l'Australie a mis en place un mécanisme de péréquation explicite ambitieux qui vise une péréquation budgétaire totale. Comme point de référence, l'Australie n'évalue pas seulement les pouvoirs de taxer standardisés de ses États, mais aussi les dépenses standardisées rajustées en fonction des besoins et des écarts de coûts entre les juridictions.
- ◆ En Allemagne (comme au Canada), la péréquation s'intéresse uniquement à la capacité d'imposition, sans se soucier vraiment des charges spécifiques. La loi fiscale étant uniforme dans toute l'Allemagne (sauf pour ce qui est de la capacité limitée des municipalités de modifier leur taux d'imposition), il n'est pas nécessaire de standardiser la capacité d'imposition entre les régions (comme au Canada), car on peut considérer que l'impôt *perçu* reflète les variations régionales des potentiels fiscaux¹⁷.

La définition des écarts de capacité fiscale exige un point de repère. On utilise à cette fin un « indice de péréquation » standardisé (*Ausgleichsmesszahl*) pour mesurer le potentiel fiscal de chaque État, indice qui correspond à peu près aux recettes fiscales moyennes par habitant multipliées par la population de chaque État. La procédure est toutefois plus complexe. Elle comprend en particulier un biais asymétrique en faveur des villes-États dont les populations sont pondérées par un facteur de 1,35 (contre 1 pour les autres États)¹⁸. Ce repère est comparé à la situation financière de chaque État, et l'écart est ensuite égalisé selon une formule. Les États qui se situent sous la moyenne (*ausgleichsberechtigte Länder*) reçoivent une compensation qui sera financée, par étapes progressives, par les États qui se situent au-dessus de la moyenne (*ausgleichspflichtige Länder*). La somme des paiements reçus est toujours égale à la somme des déboursements; il y a donc compensation complète. Le « tarif » progressif du procédé de redistribution reflétant le degré de solidarité interrégionale entre les États est illustré au graphique 3. D'un côté, les États dont la position financière par rapport à la moyenne nationale tombe au-dessous de 92 % recevront des transferts marginaux qui combleront 100 % de la différence; pour les États ayant une position relative entre 92 et 100 %, les transferts marginaux combleront 37,5 % de l'écart. D'autre part, les États contributeurs voient leurs ressources financières marginales réduites de 15 % (pour une position relative entre 100 et 101 % de la moyenne nationale) à 80 % (pour une position relative supérieure à 110 % de la moyenne)¹⁹.

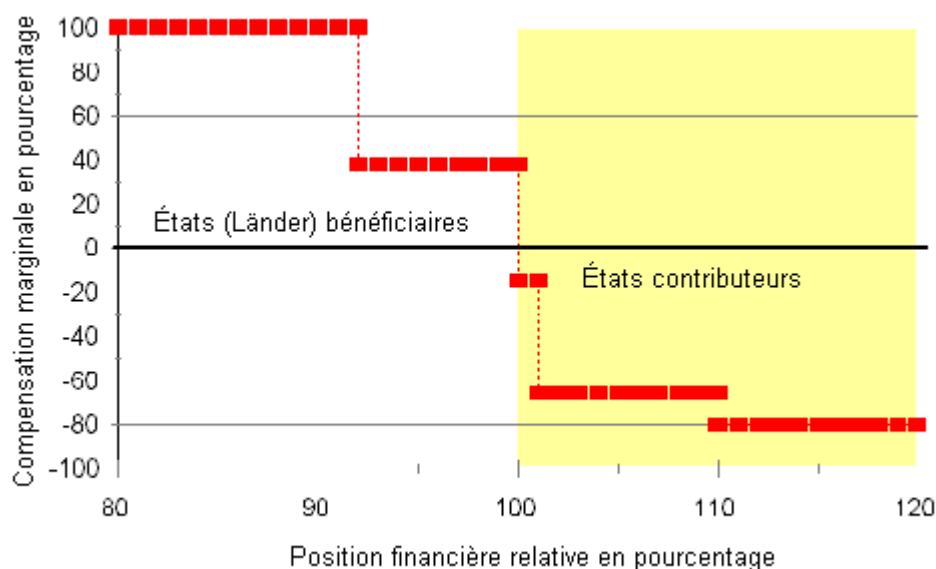
¹⁷ Un régime fiscal uniforme entre États est, bien sûr, juridiquement à l'abri de toute concurrence fiscale horizontale entre les États. Les États pourraient toutefois être incités à assouplir leur administration fiscale afin de stimuler l'activité économique régionale. Ils le seront si la baisse des recettes découlant d'une administration fiscale plus laxiste est intégralement compensée par les subventions de péréquation, ce qui est vrai pour un certain nombre d'États allemands. Ce genre de laxisme, bien que soupçonné, est bien sûr difficile à prouver dans la pratique.

¹⁸ L'indice de péréquation tient également compte des recettes fiscales des municipalités des États (à 50 %). Pour les taxes locales dont les municipalités peuvent modifier le taux, on utilise un taux moyen national d'imposition pour standardiser les recettes. La compensation conformément au paragraphe 7 (3) FAG de certaines « charges spéciales », effectuée au moyen de corrections par montants forfaitaires, représente un élément non systématique du mécanisme. La procédure de pondération en fonction de la population est régie par le paragraphe 9 (2) FAG pour les États et par le paragraphe 9 (3) pour les gouvernements locaux; dans le deuxième cas, on utilise un mécanisme progressif en fonction de la population du territoire. Les pondérations différentielles pour les villes-États et les grandes municipalités peuvent être interprétées comme représentant certains « coûts d'agglomération » des grandes juridictions.

¹⁹ Le Canada évite l'impact négatif des « charges fiscales » marginales implicites élevées grâce à son système de péréquation asymétrique des recettes (nivellement vers le haut, mais pas vers le bas).

GRAPHIQUE 3

TAUX MARGINAUX DE COMPENSATION ATTEINTS PAR LE FINANZAUSGLEICH
(en pourcentage)



Les effets péréquatifs du *Finanzausgleich* sont considérables. Le programme garantit que la capacité fiscale de tous les États atteint au moins 95 % de la capacité fiscale moyenne. La charge marginale qui pèse sur les États contributeurs atteint 80 %, et elle peut même dépasser la barre des 100 % dans certaines conditions²⁰.

Au troisième niveau, il y a une correction finale de la répartition des ressources publiques sous forme de transferts verticaux asymétriques émanant du gouvernement fédéral : c'est ce qu'on appelle les transferts fédéraux supplémentaires (*Bundesergänzungszuweisungen*). En vertu de la section 107 (2) GG, ces transferts ont été largement utilisés après la réunification alors qu'ils étaient pour ainsi dire insignifiants auparavant. Ils ont également joué un rôle décisif dans l'établissement d'un consensus entre les diverses juridictions dans le but de compenser les anciens États socialistes de l'Est. En particulier, des « transferts pour combler les écarts » (*Fehlbetragsergänzungszuweisungen*) ont été introduits pour garantir au moins 99,5 % de la capacité fiscale moyenne à tous les États. De plus, neuf États sur seize reçoivent des transferts fédéraux pour alléger les coûts de « gestion politique » (*politische Führung*), et les nouveaux États de l'Est et certains de leurs homologues de l'Ouest reçoivent des transferts fédéraux en compensation de « charges spéciales ».

Le volume des très controversés « transferts pour combler les écarts » accordés par le gouvernement fédéral s'élevait à 5,8 milliards de DM en 1998; les transferts spéciaux pour les nouveaux Länder étaient de 14,0 milliards de DM. Le volume élevé de ces transferts fédéraux fait désormais l'objet de critiques non seulement de la part des économistes, qui ont tendance à souligner les inefficacités des contraintes budgétaires « assouplies », mais encore de la part des politiciens et des avocats – et notamment de la Cour constitutionnelle –, qui font ressortir les effets de redistribution excessifs de ce genre de transferts. La Constitution avait réservé ces formes d'intervention verticale asymétrique par le gouvernement fédéral à des cas exceptionnels (l'unification, par exemple); l'intention n'était pas d'y recourir régulièrement pour « combler les écarts » dans les budgets d'une majorité d'États.

L'importance en volume de chacun des trois volets de la péréquation horizontale est présentée dans le tableau suivant pour l'année 1998.

²⁰ C'est le cas si la somme des paiements nécessaires pour les États moins nantis dépasse la somme des paiements pour les États contributeurs calculée conformément aux formules. Dans ce cas, l'écart est réparti uniformément entre les États qui contribuent.

TABLEAU 2

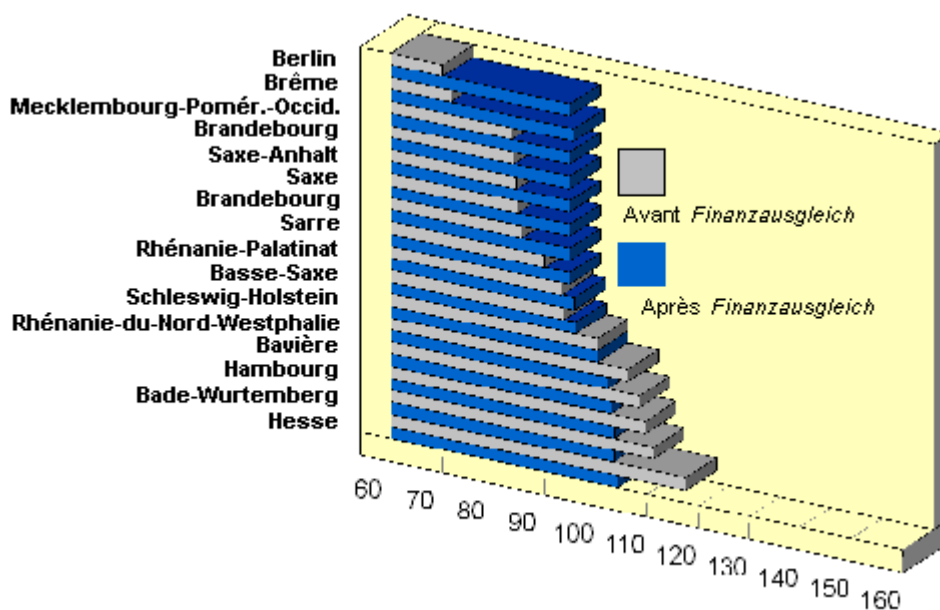
VOLUME DE RESSOURCES REDISTRIBUÉES (en milliards de DM)		
TVA (paiements supplémentaires seulement)	Finanzausgleich	Transferts fédéraux
17,6	13,5	25,7

L'effet de redistribution des deux derniers stades de la péréquation est illustré aux graphiques 4a et 4b (voir aussi le graphique 1 pour les effets de péréquation implicites du partage de la TVA).

Si on mesure en termes de coefficient de variation les effets péréquatifs des diverses étapes du *Finanzausgleich*, on obtient le tableau suivant : au début des années 70, la variation moyenne de la capacité fiscale par habitant avant le stade un (répartition de la TVA) était d'environ 17 % et de seulement 9 % après le stade trois (transferts fédéraux asymétriques). Ce dernier ne jouait toutefois qu'un rôle négligeable tant du point de vue quantitatif que du point de vue de la réduction des inégalités régionales. L'effet péréquatif du partage de la TVA était à peu près aussi important que l'effet du *Finanzausgleich*.

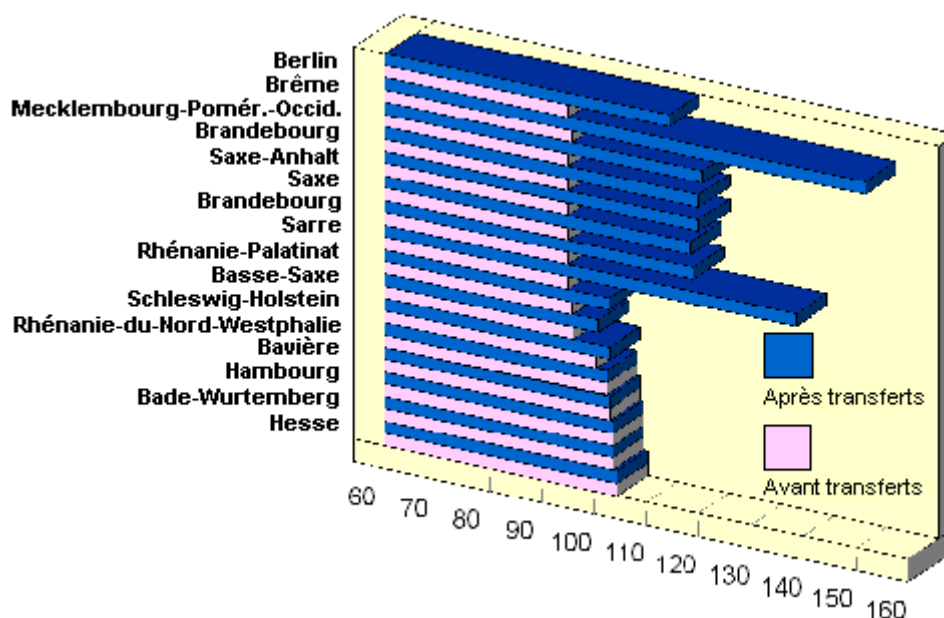
GRAPHIQUE 4a

POSITION FINANCIÈRE RELATIVE DES ÉTATS, AVANT ET APRÈS LE FINANZAUSGLEICH
(en pourcentage de l'indice de référence moyen)



GRAPHIQUE 4b

POSITION FINANCIÈRE RELATIVE DES ÉTATS, AVANT ET APRÈS LES TRANSFERTS FÉDÉRAUX
(en pourcentage de l'indice de référence moyen)

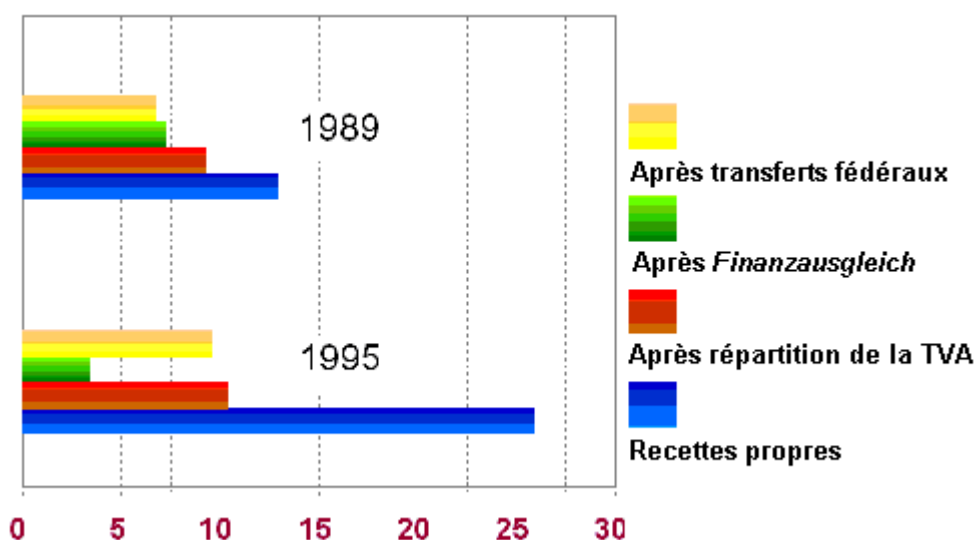


Si on compare les effets des trois stades de péréquation immédiatement avant la réunification (1989) à ceux du mécanisme actuel introduit en 1995, le tableau change nettement (voir graphique 5²¹) : comme on peut s'y attendre, le coefficient de variation préalable à la péréquation est beaucoup plus important qu'auparavant (25,9 %), mais – ce qui surprend – le partage de la TVA à lui seul est capable de réduire le coefficient de variation à des niveaux proches de la période préalable à la réunification (10,3 % contre 9,2 en 1989). Par ailleurs, l'approche égalisatrice du *Finanzausgleich* avait été remarquablement élargie : après le deuxième stade de la péréquation, le coefficient de variation de 1995 tombe à 3,3 % (contre 7,2 en 1989). Plus remarquable encore, le troisième stade – celui des transferts fédéraux asymétriques – creuse encore plus les écarts au lieu d'entraîner une égalisation plus poussée. Le coefficient de variation atteint presque le même niveau qu'avant le *Finanzausgleich*. Bien sûr, cela s'explique surtout par le traitement préférentiel des États de l'Est mais, même pour les États de l'Ouest, le programme de transferts fédéraux accroît les écarts régionaux au lieu de les aplanir.

²¹ Ce graphique s'appuie sur nos propres calculs à partir de données fournies par le ministère des Finances (*Finanzbericht*).

GRAPHIQUE 5

EFFET DES TROIS ÉTAPES DE LA PÉRÉQUATION SUR LA VARIATION INTER-RÉGIONALE
(coefficient de variation, en pourcentage)



4. LE CONFLIT ENTRE SOLIDARITÉ ET SUBSIDIARITÉ

En Allemagne, on prend de plus en plus conscience que l'homogénéité des résultats a un prix. Le degré de redistribution régionale a été nettement poussé à l'extrême : non seulement la capacité fiscale par habitant a été totalement égalisée (à un niveau de 99,5 % de la moyenne nationale après les transferts fédéraux « pour combler les écarts »),²² mais si on prend en considération tous les transferts fédéraux, les écarts entre les États s'accroissent à nouveau²³.

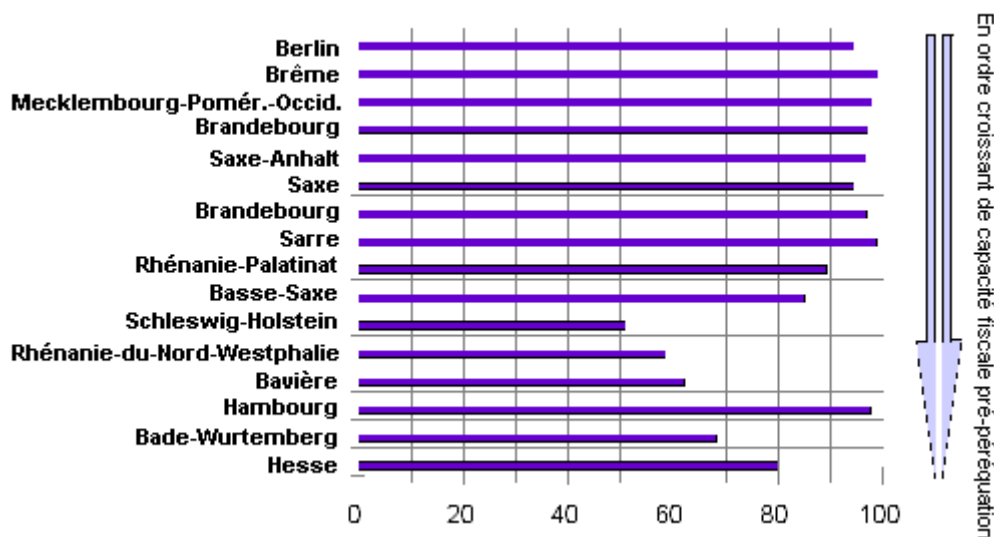
Si la solidarité interjuridictionnelle par le biais de la péréquation facilite le consensus dans un cadre intergouvernemental, cela ne se fait pas sans un coût politique et économique. Le processus de redistribution entre les États et entre la fédération et les paliers inférieurs de gouvernement rompt le lien qui devrait exister entre les décisions en matière de dépenses et leur financement. Cela réduit la responsabilité des décideurs et diminue l'influence que les citoyens-électeurs peuvent exercer sur les politiciens. Par ailleurs, les États perdent tout intérêt à développer leurs propres assiettes fiscales, par exemple par une administration fiscale plus efficace ou de meilleures politiques économiques²³. D'un point de vue formel, la solidarité interrégionale tend à réduire encore davantage l'autonomie financière des États qui, de toute façon, est déjà très restreinte par la Constitution. Cela met en péril l'indépendance de leur budget, et donc de leurs politiques. De plus, les arrangements de péréquation qui pénalisent fortement toute capacité fiscale excédentaire par rapport à la moyenne nationale tendent à encourager des comportements budgétaires inefficaces, surtout s'ils sont combinés à un mécanisme de transferts fédéraux qui remet à flot les gouvernements non performants.

²² La Cour constitutionnelle fédérale a aussi critiqué ce degré élevé de péréquation, mais elle a reconnu, dans son jugement de 1999, le seuil des 95 % – obtenu après la redistribution du stade deux – conforme à la Constitution.

²³ Ces caractéristiques des arrangements de subventions ne sont pas uniques à l'Allemagne. Par exemple, François Vaillancourt a attiré mon attention sur une déclaration du ministre des Finances de Terre-Neuve selon laquelle 85 % des nouvelles recettes résultant de l'ouverture de la mine de nickel de la baie de Voisey seraient perdues du fait de la péréquation réduite.

GRAPHIQUE 6

CHARGE MARGINALE IMPOSÉE SUR LES RESSOURCES FISCALES PROPRES DES ÉTATS
(en pourcentage)



Source : Ebert et Meyer (1999), p. 108.

L'analyse de la charge marginale implicite inhérente au système combiné de péréquation entre États soulève la question suivante : quelle part de l'accroissement fictif des recettes propres d'un État restera en fin de compte à la disposition de cet État et, inversement, quelle serait la charge marginale implicite correspondant à l'accroissement des recettes propres. Si un État se voit garantir un minimum, et si ses ressources tombent sous ce minimum, tout accroissement de ses ressources est pratiquement « taxé » ou détourné par le système de péréquation. Voilà qui explique le manque d'intérêt de ces États à développer leur propre assiette fiscale. La figure 6 indique le degré élevé de charge marginale implicite sur les impôts propres inhérent au système allemand de transferts intergouvernementaux²⁴.

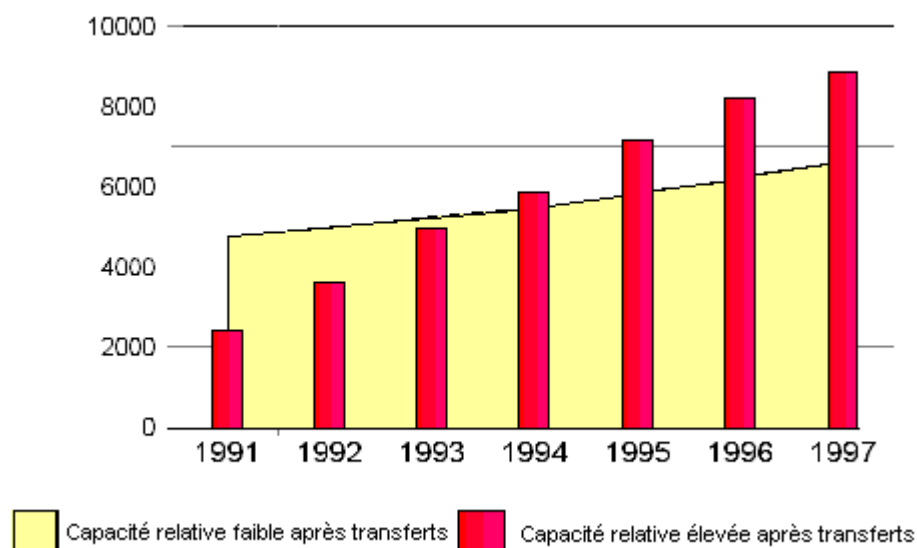
Un autre aspect du système tient au risque moral potentiel des autorités de l'État. Un système de subventions qui prend en considération les recettes et les dépenses réelles favorise un comportement budgétaire irresponsable. La communauté qui produit presque automatiquement des déficits budgétaires n'est pas incitée à éviter de tels déficits en raison du principe de solidarité intergouvernementale. Au contraire, un pays peut dépenser plus que ce qui correspond à sa capacité fiscale initiale, sachant ou espérant que l'ensemble des États ou le gouvernement fédéral le sortiront d'affaire en fin de compte. Il est certes difficile de prouver ce genre d'attitude dans la pratique, mais il faut reconnaître que le Finanzausgleich et les transferts fédéraux « assouplissent » toute contrainte budgétaire rigide au niveau des États, ce qui entraîne des inefficacités économiques et un gaspillage des ressources publiques.

Le ratio d'endettement des divers États peut fournir un indicateur indirect de la dérive inhérente vers le risque moral. Si la consolidation des budgets des États par le biais des subventions compensatoires contrecarrait les tendances à l'endettement des États, ceux qui bénéficient le plus du Finanzausgleich (y compris des transferts fédéraux) auraient un ratio d'endettement par habitant au moins aussi bon que celui des autres États. Afin d'examiner cette proposition, cet indicateur a été déterminé pour les huit États qui viennent en tête de liste de la capacité fiscale après redistribution (notamment tous les États de l'Est) et comparé à l'indicateur équivalent pour les huit États « pauvres » après redistribution (parmi eux figurent les États les mieux nantis avant redistribution); voici le tableau obtenu (voir figure 7).

²⁴ Les données utilisées pour ce graphique sont tirées de Ebert et Meyer (1999), p. 108

GRAPHIQUE 7

ENDETTEMENT DES ÉTATS (LÄNDER) PAR HABITANT, POUR DEUX GROUPES D'ÉTATS
(DM par habitant)



Les huit États « riches » avant péréquation (qui se retrouvent dans la catégorie des États comparativement « pauvres » après transferts fédéraux de péréquation)²⁵, ont continuellement, mais modérément, augmenté leur endettement par habitant pendant la période allant de 1991 à 1997 (de 4 740 DM à 6 610 DM). Leurs homologues « pauvres » avant péréquation (qui se retrouvent dans la catégorie des États comparativement « riches » après subventions)²⁶ ont toutefois adopté un comportement plus agressif face à l'endettement par habitant au cours de la même période. Il est vrai que la dynamique d'endettement de ce groupe peut s'expliquer par le fait qu'il comprend les anciens États socialistes, qui jouissaient d'une situation particulière (ils sont partis d'un endettement nul après la réunification), mais il est difficile d'accepter que leur endettement par habitant ait déjà distancé celui de leurs homologues d'une manière presque débridée. Cet empirisme pourrait être interprété comme une allusion d'encouragement au risque moral découlant du système de relations fiscales intergouvernementales en Allemagne. Cela demande un examen plus approfondi de la relation entre solidarité interrégionale et subsidiarité dans ce pays, ainsi que des politiques de péréquation et de leurs dispositions constitutionnelles en particulier.

5. RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE SOLIDARITÉ ET SUBSIDIARITÉ

Compte tenu des critiques de plus en plus vives du Finanzausgleich allemande et des programmes de transferts fédéraux péréquatifs, il n'est pas surprenant de voir affluer les propositions de réforme. Toutefois, vu l'importance politique de cette question, il est également compréhensible que ces propositions aient peine à rallier un grand appui, car elles remettent généralement en question les positions financières acquises par rapport à la moyenne nationale.

Notre propos n'est pas de discuter en détail des propositions de réforme²⁷. On peut toutefois présenter un bref portrait de la réforme du mécanisme financier allemand, qui tient compte tant des critiques de la Cour constitutionnelle que de certains principes de « fédéralisme de concurrence » sans abandonner l'idée de la solidarité interjuridictionnelle.

²⁵ Ces États sont : Bade-Wurtemberg, Bavière, Hambourg, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat et Schleswig-Holstein, avec au total 62,8 millions d'habitants.

²⁶ Ces États sont : Berlin, Brandebourg, Brême, Mecklenbourg-Poméranie-Occidentale, Sarre, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe, avec au total 19,2 millions d'habitants.

²⁷ Voir, par exemple, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992); Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), Nos. 363ff.; Peffekoven (1994); Huber et Lichtblau (1997); Rensch (1999); Rosenfeld (1999); Kronberger Kreis (2000).

La Cour constitutionnelle a surtout critiqué le manque de critères précis pour définir les « charges spéciales » et elle a demandé plus de transparence dans les relations fiscales intergouvernementales. Si on prend ces questions au sérieux, il est nécessaire de définir des critères précis pour la péréquation tant verticale qu'horizontale. On ne sait pas trop comment définir des critères pour le partage des ressources entre le gouvernement fédéral et les États. La Cour pense que cela serait possible sur la base de données objectives, ce qui est probablement illusoire. Il est impossible, par exemple, d'évaluer les besoins pour la défense au palier central par rapport aux besoins pour l'éducation au palier de l'État sans un processus politique et sans faire de jugements de valeur. Pour l'évaluation des besoins, les critères sont plus faciles à établir à un palier infranational entre des entités ayant des responsabilités semblables. Par exemple, il est possible de définir des critères de répartition des ressources pour l'éducation primaire entre les États en se fondant sur le nombre d'enfants d'âge scolaire, les ratios élèves/enseignants, etc.

Il n'en demeure pas moins un net dilemme constitutionnel : tandis que la Constitution allemande préconise une approche quantitative pour le partage vertical des ressources, ce qui est pratiquement impossible, elle établit la population comme seul critère de répartition horizontale des ressources²⁸, là où une approche quantitative axée sur les besoins serait en principe possible. Par ailleurs, étant donné que la péréquation horizontale se limite à la capacité fiscale, sans tenir compte des besoins de dépenses, la Cour demande que les éléments autres qui se sont infiltrés dans le système (comme les primes pour les États dotés de ports maritimes) soient éliminés ou bien, s'ils sont acceptés en principe, généralisés. Dans ce cas, il faudrait prendre en considération d'autres types de « charges spéciales » qui se justifieraient. On aboutirait en fin de compte à l'adoption de la philosophie australienne de péréquation²⁹. Compte tenu de la tradition des relations fiscales intergouvernementales en Allemagne, il est hautement improbable que le corps législatif suive cette voie et opte pour une approche plus complète.

Si toutefois on suivait la voie australienne, au moins en principe, il faudrait revoir les transferts péréquatifs pour prendre en considération : (1) la position fiscale relative par habitant pour toutes les recettes courantes; (2) des critères de besoins relatifs; et (3) l'impact des transferts fédéraux spécifiques qui affectent la position relative de l'État telle que définie au stade (1). De plus, les éléments (1) et (2) devraient être standardisés au lieu d'être fonction des recettes ou des dépenses effectives. En Allemagne, il existe déjà une certaine standardisation quant aux recettes des municipalités, où un taux d'imposition moyen est utilisé plutôt que le taux effectif. Quant au reste des recettes fiscales, la capacité fiscale est déjà largement « standardisée » du fait même de l'uniformité de la loi fiscale dans l'ensemble du pays.

Cette dernière assertion se limite toutefois aux aspects juridiques de la taxation. En principe, la standardisation devrait tenir compte d'autres aspects, comme les divergences régionales dans les assiettes fiscales ou dans l'efficacité de l'administration et de la perception des impôts. Ce serait bien sûr possible, comme le montre l'exemple australien. Si on part du point de vue que ces divergences sont négligeables en Allemagne, il est inutile de standardiser les recettes au-delà des dispositions actuelles pour les municipalités. La nécessité de standardiser augmentera toutefois avec la plus grande autonomie des États et des municipalités en matière de taxation. Cela est essentiel pour toutes les propositions qui favorisent l'idée d'accorder aux États une plus grande autonomie fiscale.

Il convient de traduire les critères de besoins relatifs en dépenses « nécessaires » – là encore à un niveau standardisé. L'approche fondamentale consiste à définir les coûts de prestation de services publics standards entre les divers gouvernements à un palier donné. Idéalement, il faudrait former des catégories de dépenses appropriées pour lesquelles ces besoins seraient quantifiés selon des méthodes statistiques qui pourraient varier d'une catégorie à l'autre. C'est plus facile à faire dans le monde anglo-saxon, où le partage des pouvoirs est vertical, que dans les arrangements fiscaux très enchevêtrés de l'Allemagne, qui sembleraient exiger un certain degré de « désenchevêtrement » (*Entflechtung*) – en fait une revendication populaire en Allemagne³⁰. Malgré l'entremêlement des fonctions de dépenses et un réseau complexe d'arrangements financiers, qui comprend du cofinancement, il existe une solution claire pour résoudre ces problèmes si on prend en considération de façon appropriée l'élément (3). Elle impliquerait que les diverses formes de transferts fédéraux soient considérées comme un renforcement de la capacité fiscale des États. Cela signifie que des portions des transferts fédéraux qui sont maintenant accordées *après* le *Finanzausgleich* soient prises en considération *avant* la péréquation horizontale.³¹

28 C'est la raison pour laquelle le corps législatif a été si ingénieux de « pondérer » les populations en faveur des villes-États, une procédure critiquée par la Cour.

29 L'approche australienne consiste à standardiser les budgets – la capacité fiscale ainsi que les besoins et les coûts de recettes – afin de déterminer la position relative de n'importe quel État par rapport à la moyenne pour le transfert des subventions de recettes générales du Commonwealth. Voir, par exemple Rye et Searle (1997), ou Spahn et Shah (1995).

30 Cette orientation des critiques a vu le jour au milieu des années 70 avec Scharpf, Reissert et Schnabel (1976). Voir aussi Rosenfeld (1999).

31 Les transferts fédéraux comme dernière étape de la péréquation ne sont fondés que s'ils visent à compenser ces charges spéciales temporaires – comme dans la Grundgesetz. Cela est vrai pour les transferts destinés à alléger la situation spéciale des nouveaux États. Il convient de retenir ces transferts comme dernière (quatrième) étape pour corriger la capacité fiscale des États. Toutefois, il faut absolument, et de façon anticipée, les réduire dans le temps afin de souligner leur nature temporaire.

S'il était possible de définir un « déficit standardisé » pour chaque État, qui correspondrait au nombre d'habitants multiplié par la somme des dépenses standardisées moins les recettes standardisées plus les subventions spécifiques et les moyens de cofinancement provenant du gouvernement fédéral, on établirait une base « neutre » et juste pour la péréquation horizontale. Par « neutre », on entend dans ce contexte qu'aucune juridiction bénéficiaire n'aurait d'incitation à négliger son propre potentiel de recettes, ni à manipuler son budget, par exemple en accroissant ses dépenses afin de bénéficier des transferts compensatoires implicites et explicites inhérents au système.

Jusqu'où la solidarité interrégionale doit-elle aller? C'est une question de choix politique. La Cour constitutionnelle a sanctionné un nivellement de 95 % de la moyenne nationale comme étant conforme à la Constitution, mais a exprimé des inquiétudes quant à d'autres compensations qui vont au-delà de cette cible. Cela devrait suffire à guider les politiciens dans la refonte de la loi. En outre, le critère de population imposé par la Constitution comme principe directeur pour la péréquation interrégionale pourrait alors servir sans autres corrections au palier suivant du *Finanzausgleich* horizontal, où les « charges spéciales » – qui auraient alors été prises en compte par des transferts fédéraux spécifiques à un stade précédent – ne joueraient plus aucun rôle. En pratique, cela soulagerait les États de la compensation des « charges spéciales » dans le cadre du mécanisme de péréquation interrégionale.

Le montant de la contribution à la solidarité interrégionale qui serait demandé aux États financièrement plus solides dépendra du « taux d'imposition » implicite qui reflète le taux de compensation illustré à la figure 3. Les experts des finances publiques ont en général exprimé l'opinion que ce barème devrait être linéaire – plutôt que très progressif comme c'est maintenant le cas. On cherche surtout à éviter une poussée brutale des taux marginaux d'accroissement ou d'absorption de l'impôt. La pente de ce barème est encore une fois une question de choix politique.

À ce stade, les réflexions sur la réforme dans ce document reposent sur une interprétation personnelle des jugements de la Cour constitutionnelle. Elles devraient donc se conformer à la Grundgesetz. Des éléments favorisant plus de concurrence pourraient toutefois être introduits et conciliés avec cette approche, bien qu'ils impliquent un amendement constitutionnel. Les éléments compétitifs pourraient améliorer la subsidiarité et donc renforcer les administrations locales et régionales tant politiquement qu'économiquement sans mettre en péril la solidarité interrégionale. Je pense en particulier au droit des États de lever des impôts propres. Une politique fiscale autonome – du moins « à la marge » – est un élément constitutif essentiel de la souveraineté des États. Elle renforce la responsabilité des politiciens et des bureaucrates vis-à-vis de leurs citoyens et contribue donc à rendre les politiques budgétaires des États plus adaptées, plus efficaces et plus efficientes.

On pourrait simplement introduire des droits d'imposition propres par analogie au droit des municipalités de modifier leur taux d'impôt sur les sociétés et d'impôt foncier. Il serait possible (et équitable) en particulier de permettre aux États de prélever une surcharge (par analogie avec l'impôt ecclésiastique) sur l'impôt national sur le revenu perçu dans leur juridiction, ou plutôt, un impôt propre sur la base de l'impôt fédéral sur le revenu. Cela serait facile à mettre en œuvre du point de vue administratif, la part fiscale de l'État serait plus visible pour le citoyen-électeur et l'imputabilité s'en trouverait renforcée. Bien sûr, les recettes correspondant à cette taxe ou surcharge d'État seraient à l'abri de l'application du principe de solidarité, c'est-à-dire à l'abri de toute forme de redistribution interrégionale. Elles resteraient exclusivement à la disposition des autorités de l'État. Bien sûr, le gouvernement fédéral devrait « faire de la place » pour une surcharge prélevée par les États afin de garder constante la ponction fiscale sur les citoyens. La réalisation de cette proposition exigerait un amendement constitutionnel non seulement en vue de permettre aux États de lever de tels impôts, mais encore elle affecterait la règle actuelle de partage 50:50 pour la répartition verticale de l'impôt sur le revenu.

Si ce droit de lever leurs propres impôts continue d'être refusé aux États allemands, ces derniers pourraient être amenés à prélever des recettes non fiscales – par exemple l'imposition de frais aux étudiants pour financer l'éducation – ce qui saperait la solidarité interrégionale d'autres façons. De plus, à l'ère de l'Internet, il existe de nouvelles possibilités de prélever des frais pour les services publics conformément au principe de contrepartie. Cela sous-entend que de nouvelles formes de prélèvement vont probablement apparaître et se répandre. Un dilemme continu en découlera : si ces recettes supplémentaires restent en dehors des mécanismes de péréquation tels qu'établis actuellement, il y aura un débat permanent sur ce que la Constitution entend par « recettes courantes » – la base de la péréquation. Les États « pauvres » exerceront une pression sur les États « riches » pour faire inclure ces recettes dans les mécanismes de la solidarité interrégionale³². Si ces recettes étaient intégrées aux programmes de solidarité interrégionale toutefois – en d'autres termes, les États renonceraient aux recettes provenant de l'imposition de leurs propres citoyens étant entendu qu'elles profitent à la communauté régionale – ceci prolongerait éternellement le manque d'incitation à mobiliser des ressources propres et à administrer les budgets régionaux plus efficacement au

³² Cela correspond à la situation actuelle en Allemagne que la Cour constitutionnelle a expressément sanctionnée. Au Canada aussi de nouvelles assiettes fiscales sont ajoutées régulièrement à la formule de péréquation à mesure qu'elles sont utilisées par les provinces (les derniers exemples sont les recettes des vidéoloteries et des casinos).

palier de l'État. Étant donné l'histoire du fédéralisme allemand et la réticence à effectuer des changements risquant de démanteler la solidarité interrégionale, le choix se portera vraisemblablement sur cette dernière option.

Dans cette perspective toutefois, on peut se demander si les gouvernements allemands seront en mesure de faire concurrence à d'autres nations et régions à l'ère de la mondialisation. L'excès de solidarité aux dépens de la diversité régionale et de la liberté d'action pourrait mettre en péril leur capacité de relever les défis que leur impose la nouvelle économie. Dans la mesure où la prise de décision publique régionale est décisive pour le développement économique et la croissance, cela pourrait porter préjudice à l'économie nationale et au bien-être de toute la nation.

RÉFÉRENCES

Bundesministerium der Finanzen (1999), Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, BMF-Dokumentation 5/99 (avril), Bonn.

BverfG (1999), 2 BvF 2/98 du 11 novembre 1999, nos 1 – 347.

Ebert, Werner, et Steffen Meyer (1999), « Die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs », *Wirtschaftsdienst*, 80. Jg., 1999/II, p. 108.

Huber, Bernd, et K. Lichtblau (1997), « Systemschwächen des Finanzausgleichs – eine Reformskizze », *Wirtschaftsdienst*, 78. Jg., pp. 142-147.

Kronberger Kreis (2000). Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Martin Hellwig, Wernhard Möschel, Manfred J. M. Neumann, et Olaf Sievert, *Die föderative Ordnung in Not: Zur Reform des Finanzausgleichs*, Frankfurter Institut, Schriftenreihe Band 36, Bad Homburg.

Peffekoven, Rolf (1994), « Reform des Finanzausgleichs – eine vertane Chance », *Finanzarchiv N.F.*, Bd. 51, pp. 281-311.

Renzsch, Wolfgang (1999), « 'Finanzreform 2005' – Möglichkeiten und Grenzen », *Wirtschaftsdienst*, 80. Jg., pp. 156-163.

Rosenfeld, Martin T.W. (1999), « Mehr Eigenverantwortung durch Entflechtung? », dans Christoph Hüttig et Frank Nägele, *Verflochten und verschuldet: Zum (finanz-)politischen Reformbedarf des deutschen Föderalismus in Europa*, Loccum (Loccumer Protokolle 60/98).

Rye, C. Richard, et Bob Searle (1997), « The Fiscal Transfer System in Australia », dans Ehtisham Ahmad (éd.), *Financing Decentralized Expenditures*, Cheltenham/Brookfield (Edward Elgar), pp. 144-183.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), *Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit*, Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart, nos 363f.

Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert, et Fritz Schnabel (1976), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg.

Spahn, Paul Bernd, et Anwar Shah (1995), « Intergovernmental Fiscal Relations in Australia », in Jayanta Roy (ed.), *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, EDI Seminar Series, Banque mondiale, Washington D.C., pp. 49-72.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1992), *Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 47, Bonn.

LA POSITION DE LA BAVIÈRE SUR LA RÉFORME DES RELATIONS FISCALES ENTRE ORDRES DE GOUVERNEMENT EN ALLEMAGNE

Par Otto Beierl

Je suis très honoré de cette occasion qui m'est donnée aujourd'hui de vous parler de nos efforts de réforme dans le domaine des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les États fédérés d'Allemagne et du rôle déterminant que la Bavière a été amenée à y jouer.

«Veuillez noter que je parlerai de « confédération » ou de « gouvernement fédéral » pour désigner ce que nous appelons Bund et d'« États » ou d'« États fédérés » pour désigner ce que nous appelons Länder.])»

1. NÉCESSITÉ DES RÉFORMES

Les finances reflètent bien la structure d'un gouvernement fédéral, dans la mesure où la répartition équitable et équilibrée des dépenses gouvernementales et des recettes publiques est essentielle au bon fonctionnement d'une confédération. En d'autres termes, l'ordre financier crée les conditions nécessaires à l'indépendance de la confédération et de chacun des États fédérés. Leur autonomie politique peut alors s'épanouir au sein d'un système indépendant à l'intérieur duquel les responsabilités peuvent être exercées et les budgets peuvent être bien gérés.

Ces réglementations financières fédérales étaient, en tant que manifestation du principe fédéral, d'une telle importance pour les auteurs de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne de 1949 qu'elles ont été enchâssées dans un chapitre distinct qui leur confère une protection constitutionnelle. Cela ne signifie pas pour autant que ces réglementations financières soient coulées dans le béton et qu'elles ne puissent être modifiées à la suite de changements économiques et politiques. Je crois que le fait que nous ayons pu affronter les répercussions financières de la réunification allemande depuis 1990 montre bien que ces arrangements financiers restent assez souples pour être adaptés aux nouvelles situations. Je reviendrai plus en détail sur ce point.

Aujourd'hui, en 2001, à l'ère de la globalisation et du parachèvement graduel d'un consensus européen, nous avons la responsabilité de moderniser en profondeur nos systèmes fédéral et financier. Au cours des dernières années et décennies, un nombre croissant de signes de paralysie sont apparus non seulement dans la gestion des relations entre la confédération et les États, mais aussi entre les États eux-mêmes, ce qui entrave notre compétitivité.

Quels sont les points faibles de notre système de relations financières entre la confédération et les États et entre les États eux-mêmes? Quels sont les changements que nous avons déjà pu y apporter? Quelles sont, du point de vue de la Bavière, les suggestions que nous faisons pour relever les défis de cette modernisation?

2. LÉGISLATION FISCALE

En Allemagne, la confédération n'a le droit de légiférer qu'en matière de droits de douane et de monopoles fiscaux. Pour toutes les autres taxes, dont le produit revient en partie ou en totalité à la confédération, la compétence législative relève des États tant et aussi longtemps que le parlement fédéral n'exerce pas son droit de légiférer. De plus, la confédération exerce sa compétence législative dans les cas où l'égalisation des conditions de vie en Allemagne ou la préservation de l'unité juridique et économique du pays appellent une décision fédérale d'intérêt national. La confédération, et on ne s'en étonnera pas outre mesure, a abondamment exercé ses droits dans les pratiques administratives.

La centralisation des politiques fiscales nationales entraîne cependant une réduction de la responsabilité fiscale des États, l'indépendance fiscale se réduisant ainsi à la liberté de dépenser. L'autre facette de l'autonomie budgétaire, l'obtention de revenus, est en pratique assujettie à la réglementation fédérale. Les conséquences négatives de cette division des responsabilités sont évidentes. Dans le cadre de ses initiatives en faveur de la modernisation de la structure fédérale, la Bavière demande donc qu'à l'avenir les États détiennent le pouvoir de légiférer sur les taxes auxquelles elles ont droit en entier (droits de succession, taxes sur les dons, impôts fonciers, taxes sur les véhicules motorisés). Prenons l'exemple des droits de succession.

Nous croyons qu'il n'est pas justifié d'avoir la même assiette d'imposition et le même montant imposable au Schleswig-Holstein et en Bavière. En revanche, il est sage, selon nous, d'établir une assiette d'imposition uniforme pour les impôts sur le revenu dont les recettes sont partagées entre la confédération et les États (impôt sur le revenu et impôt

sur le bénéfice des sociétés), car les divergences entre lois fiscales créent plus de tracasseries administratives que d'atouts concurrentiels dans un contexte où les économies sont imbriquées. Les États devraient néanmoins pouvoir déterminer eux-mêmes les taux d'imposition ou, à tout le moins, le facteur fiscal.

3. RÉPARTITION DES RECETTES PUBLIQUES ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES ÉTATS

3.1 Réglementation générale

La réglementation sur la souveraineté fiscale en matière de recettes publiques vise à garantir que la confédération et les États fédérés (y compris les municipalités) obtiennent une juste part des recettes totales produites par l'économie nationale pour exécuter leur mandat et assumer le fardeau financier qui en résulte. Comme je l'ai dit plus haut, la répartition des recettes publiques entre la confédération et les États est déterminée et garantie par la Constitution. De cette façon, elle échappe au jeu des forces politiques, ce qui protège du même coup les objectifs mentionnés plus haut.

En ce qui concerne la répartition des recettes publiques, l'Allemagne a opté pour un système mixte : pour certaines taxes, la souveraineté est exercée exclusivement par la confédération, les États ou les municipalités (dans ce cas, nous avons un système fondé sur la séparation); les autres recettes sont réparties entre la confédération et les États et, en partie, les municipalités (nous avons dans ce cas un système « consolidé », avec taxes partagées). Le Tableau 1 présente un résumé à cet égard.

Les taxes fédérales représentent environ 17 % des recettes fiscales totales, celles des États 5 % et celles des municipalités 7 %. Environ 71 % des recettes fiscales totales proviennent des taxes partagées (graphique 1).

3.2 Répartition de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – Description détaillée

En ce qui concerne les taxes partagées, il convient de noter que les quote-parts du produit de l'impôt sur le revenu et du produit de l'impôt sur les bénéfices des sociétés sont enchâssées dans la Constitution. Les quote-parts pour la répartition du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) entre la confédération, les États et les municipalités sont régies par une loi fédérale qui est adoptée avec l'approbation du Sénat du Parlement fédéral (*Bundesrat*). La répartition de la TVA est l'élément flexible de la péréquation financière verticale. Elle permet de tenir compte des variations des exigences financières relatives de la confédération et des États et de les ajuster. De telles variations se produisent en particulier lorsque la structure des dépenses subit des modifications ou lorsque les recettes publiques générées par les taxes fédérales, locales ou d'État changent.

Voici les règles de base qu'établit la Constitution pour déterminer la règle de partage de la TVA :

- ◆ La confédération et les États doivent couvrir leurs dépenses nécessaires au moyen de leurs revenus courants. D'après la Constitution, tous les revenus et dépenses provenant des municipalités s'ajoutent au volume financier des États.
- ◆ Les besoins de la confédération et des États en matière financière doivent être établis de manière à atteindre un équilibre équitable qui évite l'imposition d'un fardeau trop lourd pour le contribuable, mais qui garantit du même coup des conditions de vie uniformes pour tous les Allemands.

En pratique, ces règles de base soulèvent des problèmes considérables. Certains détails font l'objet de controverses entre la confédération et les États. Ces controverses se rapportent entre autres à l'étendue de la notion de « revenus courants ». Que fait-on de la part versée par la confédération pour financer les projets communs? Que fait-on des revenus destinés à l'UE ou des recettes que la Banque centrale d'Allemagne verse à la confédération?

L'étendue de la notion de « dépenses nécessaires » prête elle aussi à controverse. Les budgets estimatifs et la planification budgétaire des deux ordres de gouvernement doivent-ils être acceptés tels quels ou doivent-ils être modifiés?

Durant les nombreuses négociations annuelles sur la répartition de la TVA auxquelles participent la confédération et les États, les critères susmentionnés jouent un rôle important. Mais les questions qu'ils soulèvent ne sont pas tranchées définitivement : elles sont résolues par la voie de compromis politiques entre les dirigeants de la confédération et ceux des États. Il est également bon de souligner que la Constitution prévoit une révision du partage de la TVA lorsque les rapports revenus/dépenses de la confédération et des États suivent des courbes sensiblement différentes, ou lorsque la période d'application des quote-parts expire.

Les règles relatives au calcul détaillé de l'ajustement du partage de la TVA sont complexes et critiquées, mais elles constituent néanmoins un important élément de sécurité. Elles empêchent en effet la confédération de mettre en œuvre ses politiques au détriment des États.

Toutefois, et conformément au jugement sur le système de péréquation rendu par la Cour constitutionnelle fédérale en 1999 (que j'aborderai plus loin), la Bavière propose également des changements dans ce domaine. Si les dépenses réelles servent de point de repère lorsqu'on compare les revenus courants par rapport aux dépenses **nécessaires**, il s'ensuit qu'il n'y a pas d'incitation à être économe : si un ordre de gouvernement hausse ses dépenses, l'autre doit assumer la moitié des nouvelles dépenses. La confédération et les États ont convenu de trouver un remède à ce problème.

3.3 Conciliation des intérêts

Lorsqu'on parle de cette répartition des recettes publiques, on parle de répartition entre la confédération, d'une part, et les 16 autres États, d'autre part. C'est là un aspect extrêmement important. Puisque les États ont des intérêts semblables lors des fréquentes négociations portant sur cette répartition, ils ont intérêt à faire alliance afin d'exercer une plus grande influence. Voilà pourquoi la confédération cherche si souvent à « diviser pour régner » : elle tente de briser la solidarité entre les États vis-à-vis du gouvernement fédéral en consentant occasionnellement des subventions ou des avantages spéciaux à tel ou tel État. Malgré tout, les États savent très bien qu'une bonne répartition verticale (c'est-à-dire entre la confédération et l'ensemble des États) facilitera le débat sur la péréquation financière entre les 16 États qui survient après la répartition horizontale des recettes publiques. Ces intérêts sont défendus indépendamment des positions des partis politiques, ce qui fait souvent dire aux dirigeants des États fédérés d'Allemagne que « les intérêts de l'État priment sur les intérêts des partis ».

4. LA RÉPARTITION DES RECETTES PUBLIQUES ENTRE ÉTATS

La répartition des recettes fiscales entre les États (taxes des États, ainsi que les parts du produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt des sociétés revenant aux États) est effectuée selon le principe de territorialité : le produit fiscal reste là où il a été perçu par les administrations fiscales. Le revenu local est pour ainsi dire un indicateur naturel de la part d'un État puisqu'il reflète assez bien l'efficacité des citoyens et de l'économie à produire des revenus, c'est-à-dire l'efficacité de la région à produire des revenus fiscaux. Si le siège de la direction d'une entreprise et son lieu d'opération ne sont pas localisés dans la même juridiction pour l'impôt sur le revenu des sociétés, ou si le lieu de travail d'un employé (où l'impôt sur le revenu est retenu) n'est pas dans la même région que son lieu de résidence, des règles régissant le partage de ces revenus entre juridictions s'appliquent. L'impôt sur le revenu fait l'objet de débats constants et on continue de se demander s'il doit être perçu au lieu de résidence ou réparti entre le lieu de résidence et le lieu de travail. Cette question revêt une importance toute particulière pour les trois cités-États de Hambourg, Brême et Berlin, où un grand nombre de travailleurs vivent dans des États avoisinants (Basse-Saxe, Schleswig-Holstein et Brandebourg). Les salaires et l'impôt sur le revenu reviennent exclusivement aux États de résidence, alors que ces travailleurs utilisent l'infrastructure des États où ils travaillent (théâtres, écoles, universités, hôpitaux). Selon la Bavière, ces situations de « débordements » doivent faire l'objet de négociations bilatérales entre les cités-États et leurs voisins et peuvent être résolues grâce à des paiements compensatoires. Une nouvelle répartition des recettes publiques ne constituerait pas la bonne façon de régler ce problème entre les villes et les États avoisinants.

En gros, la part des États du produit de la TVA est répartie entre les États en fonction du nombre d'habitants, mais jusqu'à 25 % des recettes sont versées aux États moins nantis (qui sont principalement les nouveaux États allemands), selon leur capacité financière. De cette façon, le législateur s'assure que les recettes fiscales des États moins nantis soient rehaussées jusqu'à 92 % de la moyenne des recettes fiscales par habitant de tous les États.

5. PÉRÉQUATION FINANCIÈRE ENTRE LES ÉTATS

5.1 Caractéristiques et faiblesses de la loi sur la péréquation financière

Les personnes qui viennent en Allemagne pour se renseigner sur notre système fiscal n'en croient pas leurs oreilles quand je leur explique comment fonctionne notre système de péréquation financière entre États. On leur a parlé d'un système où les États les plus riches versent des milliards aux États les plus pauvres à même leur budget, et tout ça après une répartition des recettes publiques qui garantit aux États moins nantis au moins 92 % de la moyenne des recettes fiscales de l'ensemble des États. À la fin, si on ajoute les transferts complémentaires accordés par la confédération, tous les États atteignent en fait près de 100 % de la moyenne nationale des recettes fiscales par habitant. Est-il vrai, me demandent-ils, que certains États autrefois parmi les plus pauvres ont en fait dépassé, en

termes de capacité financière, des États autrefois plus riches? Je ne peux répondre qu'une chose : oui, c'est vrai. Mais pourquoi?

Notre système de péréquation financière entre États cherche à établir un équilibre dans un contexte où les États fédérés font face à un dilemme entre la souveraineté, à laquelle ils aspirent, et la loyauté envers la confédération. La loi constitutionnelle garantit un mécanisme d'ajustement **adéquat** lorsque des disparités de capacité financière existent. Cela doit être pris en compte afin de créer des conditions de vie égales pour tous les Allemands. Il ne peut y avoir de fédéralisme sans acceptation de la différence et de la diversité. Par conséquent, ces questions conflictuelles de souveraineté et de loyauté, auxquelles tous les États font face, doivent sans cesse être résolues.

Mais la Bavière est d'avis que ce qui est bon pour nos citoyens doit aussi l'être pour les États : il doit y avoir des avantages à performer. Ce n'est que lorsqu'il est rentable de bien performer qu'il existe une incitation à le faire. Une plus grande concurrence entre les États favorise une plus grande latitude financière et du même coup ouvre la voie à une plus grande diversification politique. Les citoyens s'identifient à la politique de leur État. En adoptant une politique intelligente qui attire l'attention des citoyens et récompense les efforts, nous controns du même coup un certain désenchantement à l'égard de la politique.

Bien entendu, cela ne signifie nullement que nous voulons rompre notre solidarité avec les autres États, surtout les nouveaux États de l'Allemagne. Rappelons que c'est la Bavière qui a proposé, dès 1995, de modifier la péréquation financière pour assurer l'intégration financière des nouveaux États. Sa proposition avait été acceptée d'un commun accord par la confédération et les 16 États. Grâce au financement transitoire accordé par le Fonds pour l'unité allemande (*German Unity Fund*), qui a été appuyé par la confédération et les États de l'Ouest et duquel est sorti un montant d'environ 160 milliards de deutschemarks versés aux États de l'Est entre 1990 et 1994, leur pleine intégration au système de péréquation financière entre États était réalisée dès 1995, comme la Bavière l'avait suggéré. De plus, une somme estimée à quelque 30 milliards de deutschemarks par année a été débloquée pour répondre à d'autres exigences financières, somme dont les deux tiers ont été absorbés par la confédération et un tiers par les États. Quand ces questions ont été réglées, en 1992 et 1993, il n'y avait tout simplement pas suffisamment de temps pour se pencher sur la rationalité et le potentiel incitatif d'un tel système. Nous devons d'abord et avant tout réaliser la difficile tâche de l'intégration.

Depuis quelques années, cependant, les problèmes d'incitation du système sont de plus en plus apparents. Ils sont accompagnés d'une mentalité de recherche de subventions qui ne peut subsister à long terme. Les paiements compensatoires ont augmenté d'année en année et il était impossible de prédire le moment où la péréquation financière entre les États parviendrait à remplir son rôle : aider les États à s'aider eux-mêmes. Les gens se sont habitués à ce système de paiements compensatoires qui fait peu de cas de la responsabilité individuelle. Un équilibre presque parfait ayant été atteint, en particulier grâce aux transferts fédéraux complémentaires qui s'ajoutent à la péréquation entre États, il n'y avait en effet plus d'incitation à faire de grands efforts.

Si des revenus publics additionnels de 100 deutschemark étaient produits sur le territoire de la cité-État de Brême, par exemple, celle-ci ne conserverait qu'un seul deutschemark, les 99 autres étant « récupérés » par le biais d'une réduction des paiements compensatoires versés à cet État (le graphique 2 présente la situation des autres États à cet égard).

La ligne de démarcation entre les cinq États contributeurs (Bavière, Bade-Wurtemberg, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie et Hambourg) et les États qui reçoivent des versements de péréquation se déplace, rognant de plus en plus les ressources des États donateurs. L'État de Hesse, qui est le plus touché par cette situation, verse bien plus de 10 % de son budget à la péréquation financière et donc aux autres États (le graphique 3 présente un aperçu des paiements versés aux États receveurs en 2000).

5.2 Vers une restructuration

Que fallait-il faire? En 1997, la Bavière, la Bade-Wurtemberg et la Hesse ont entamé des pourparlers en vue d'établir un nouveau type de péréquation financière : il fallait réduire sensiblement les paiements compensatoires, mais d'abord et avant tout, il fallait créer de plus grandes incitations à la performance. L'absence d'incitation à la performance était claire; malgré tout, les États receveurs refusèrent d'envisager tout changement. Comme les onze États receveurs détenaient la majorité des votes au *Bundesrat*, il n'y avait pas d'autre choix que de faire appel à la Cour constitutionnelle fédérale. Le jugement rendu par la Cour constitutionnelle fédérale le 11 novembre 1999 appuyait notre point de vue. La Cour statuait que la loi régissant le système de péréquation en vigueur ne constituait qu'une solution provisoire qui ne pouvait se prolonger au-delà de la fin de 2004 au plus tard. Elle demandait aussi que deux nouvelles lois fédérales soient adoptées : premièrement, une loi définissant de manière normative et générale les

objectifs que ces ajustements devaient poursuivre, de même que les facteurs sous-tendant les modifications apportées à la péréquation verticale et horizontale, le tout fondé sur les règles enchâssées dans la Constitution; et deuxièmement, une nouvelle version de la loi régissant la péréquation financière pour chaque exercice financier fondée sur les normes énoncées dans la première loi. La loi normative doit entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2003 et la nouvelle loi sur la péréquation financière au plus tard le 1^{er} janvier 2005. Après ces dates, la loi actuelle régissant la péréquation financière serait déclarée nulle et non avenue, selon le jugement de la Cour constitutionnelle allemande.

Il s'ensuivit de longues et difficiles négociations entre les États. Pendant dix-huit mois, les positions des États donateurs et des États receveurs ont été pratiquement inconciliables. Finalement, les dirigeants des États et le ministre des Finances sont parvenus à un consensus le 23 juin 2001, à l'issue de négociations ininterrompues de trois jours. La solution a alors été acceptée par la confédération et tous les États.

5.3 Restructuration prévue à compter du 1^{er} janvier 2005

La restructuration du système de péréquation financière prévue pour 2005 va pour l'essentiel dans le sens des objectifs de la Bavière : réduction des paiements compensatoires et plus grande incitation à la performance. Si nous sommes parvenus à une solution d'ensemble, c'est que la confédération a accepté d'assumer la responsabilité financière du Fonds pour l'unité allemande (qui est pour l'instant financé par la confédération et les États) à compter de 2005, en plus de verser une « contribution pour règlement ». Tous ces arrangements, y compris les règlements concernant les États de l'Est, ne se prolongeront pas au-delà de 2019.

Il reste peu de temps pour discuter en détail de la restructuration. Il y a toutefois trois questions qui me semblent particulièrement importantes. En premier lieu, la contribution pour règlement de la confédération, qui s'élève à 2,5 milliards de deutschemarks, et la prolongation des versements annuels au Fonds pour l'unité allemande ont permis aux 16 États de réaliser un gain financier par rapport au *statu quo*. En 2005, la Bavière aura environ 380 millions de deutschemarks de moins à payer. En deuxième lieu, l'échelle utilisée pour calculer la part des revenus affectée à la péréquation crée désormais une plus grande incitation : le montant maximal exigé des États donateurs passe de 80 à 75 % et ne s'applique que si l'État donateur atteint 120 % de la capacité financière moyenne de tous les États (ce pourcentage était jusqu'à présent de 110 %). De plus, selon le système de primes qui sera adopté, une portion de 12 % des recettes fiscales supérieures à la moyenne des États échappera à la péréquation financière. En troisième lieu, la sécurité des États de l'Est est hautement garantie. D'ici à 2019, ces États obtiendront de la confédération un soutien additionnel de 306 milliards de deutschemarks. Lorsque ce programme de soutien prendra définitivement fin, en 2019, les États de l'Est auront obtenu des subventions spéciales pendant trente ans, soit une génération complète, et auront alors rattrapé le niveau économique des États de l'Ouest.

Avec ce type de péréquation financière, nous avons introduit des éléments de subsidiarité et de concurrence entre les États, des principes efficaces d'organisation de notre structure fédérale.

6. PERSPECTIVE SUR L'EUROPE

La Bavière est convaincue que les principes de concurrence, de subsidiarité et de diversité devraient inspirer l'architecture structurelle des nations d'Europe. Les nations de l'Union européenne doivent en effet relever le double défi de l'expansion et de la consolidation.

Le rattachement des pays de l'Est à l'UE, qui se fera au cours des prochaines années, constituera aussi un considérable défi financier pour l'Allemagne, qui est le plus grand payeur net de l'Union européenne. Compte tenu des capacités limitées des nations de l'actuelle Union Européenne, il ne faut pas faire un usage excessif de notre solidarité financière à l'endroit de nos nouveaux voisins européens. L'expérience de la réunification de l'Allemagne nous a appris que les nations moins nanties ont besoin d'au moins 30 ans pour rattraper leur retard sur les nations mieux nanties. Nous nous attellerons aussi à cette tâche.

TABLEAU 1

Taxes fédérales, taxes des États et taxes municipales. Les recettes tirées des taxes suivantes reviennent entièrement à un ordre de gouvernement en Allemagne :

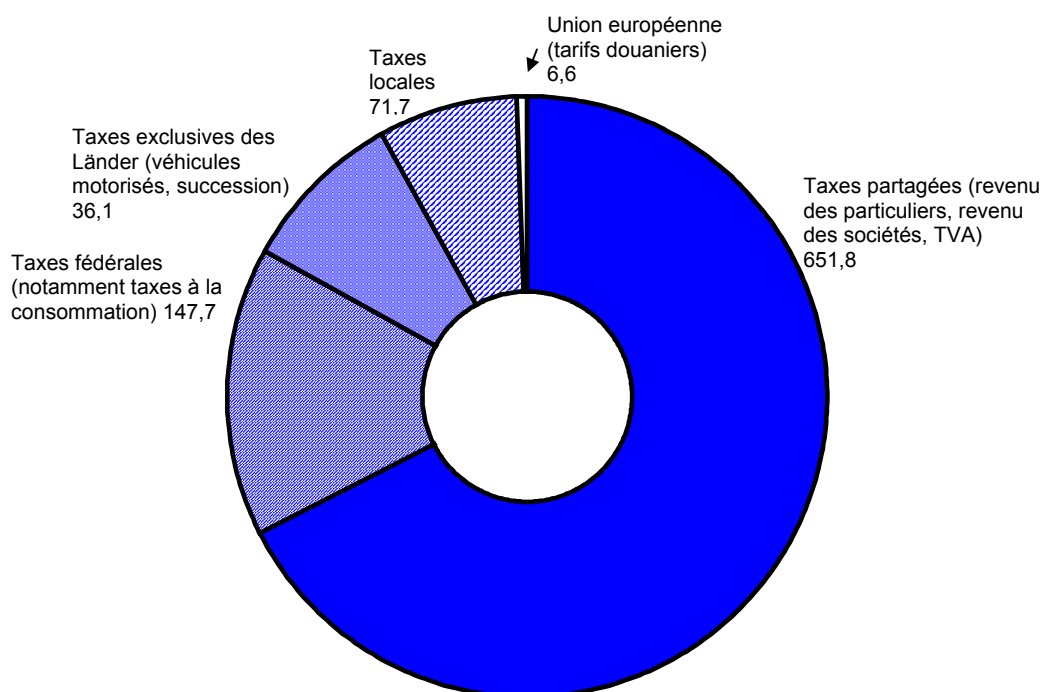
RÉPARTITION VERTICALE DES RECETTES FISCALES		
Taxes fédérales	Taxes des états	Taxes municipales
- Monopole sur les spiritueux	- Droits de succession	- Taxe sur le commerce municipal
- Taxe sur les assurances	- Taxe sur les transactions immobilières	- Impôt foncier
- Droits de douane et autres droits requis par l'Union européenne	- Taxe sur les véhicules motorisés	- Taxes d'accise locales et taxes sur certaines dépenses non essentielles (p. ex. taxe sur les chiens et taxe sur les boissons)
- Taxes d'accise sur le tabac, le café, les vins mousseux et l'huile minérale	- Taxe sur la bière	
	- Taxe sur les paris et loteries	
	- Taxe sur les jeux de casino	
	- Taxe de protection contre les incendies	

Taxes partagées. Les recettes tirées des taxes les plus importantes sont partagées entre la fédération, les États et les municipalités comme suit :

	Impôt sur les salaires et le revenu	Impôt des sociétés	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
Fédération	42,5 %	50 %	52,2 %
États	42,5 %	50 %	45,7 %
Municipalités	15 %	---	2,1 %

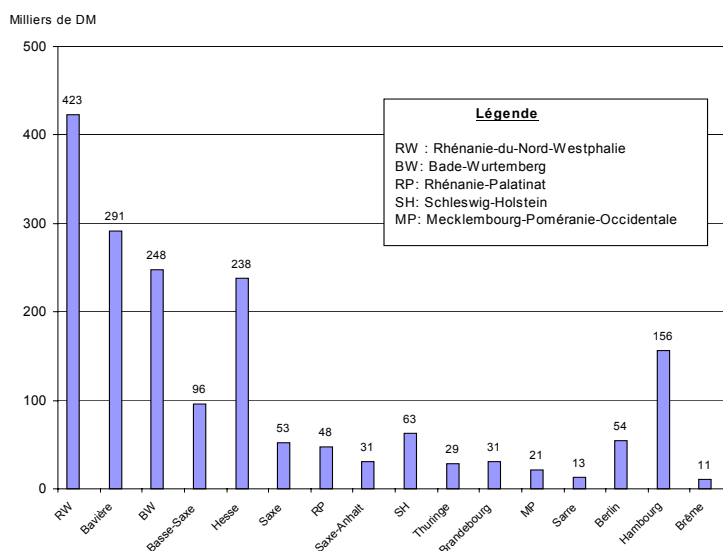
GRAPHIQUE 1

RÉPARTITION DES RECETTES FISCALES DE L'ALLEMAGNE EN 2000, EN MILLIARDS DE DM
(Total de 914 milliards de DM)



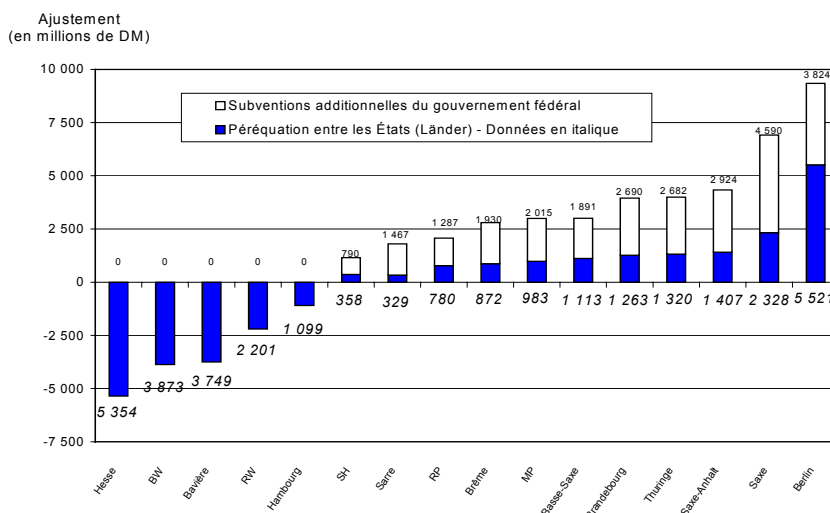
GRAPHIQUE 2

GAIN FINANCIER NET D'UN ÉTAT (LAND), APRÈS PÉRÉQUATION, RÉSULTANT D'UN ACCROISSEMENT DE RECETTES DE 1 MILLION DE DM GÉNÉRÉ SUR SON TERRITOIRE (selon la loi en vigueur en 2000 ; milliers de DM)



GRAPHIQUE 3

PÉRÉQUATION ENTRE LES LÄNDER ET SUBVENTIONS ADDITIONNELLES VERSÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN 2000 (millions de DM)



LE FÉDÉRALISME FISCAL EN SUISSE : UN RELEVÉ DES ENJEUX CONSTITUTIONNELS, DES RESPONSABILITÉS BUDGÉTAIRES ET DE LA PÉRÉQUATION

Par Bernard Dafflon

1. INTRODUCTION

Le présent document traite des institutions et des problèmes du fédéralisme fiscal en Suisse. Outre la présente introduction, il comprend cinq sections. La section 2 résume brièvement certains aspects de la démocratie fiscale qui sont pertinents dans le contexte des finances publiques décentralisées de la Suisse. La section 3 décrit les principales composantes de la structure fiscale ainsi que l'attribution des fonctions et des sources de revenus aux échelons décentralisés. Dans les sections ultérieures, le document aborde tour à tour les aspects suivants : la politique budgétaire (section 4), la taxation (section 5) et la péréquation fiscale (section 6).

Depuis la Constitution du 12 septembre 1848, la Suisse est organisée, sur le plan institutionnel, en un système relativement complexe formé de trois niveaux de gouvernement – les communes à l'échelon local, les cantons au niveau intermédiaire et la Confédération au niveau national – entre lesquels existent de multiples interrelations verticales et horizontales. À la fin de 1998, la Suisse comptait 26 cantons et 2 903 communes (voir au tableau 1 quelques indicateurs généraux relatifs aux cantons suisses).

Le fédéralisme fiscal helvétique se caractérise par une sobriété budgétaire générale et une centralisation minimum du pouvoir fiscal. C'est un fédéralisme « du bas vers le haut », dont les fondements résident dans les arrangements constitutionnels en vigueur tant au niveau fédéral qu'à celui des cantons. Le principe de subsidiarité – en vertu duquel les compétences en prestation de services publics devraient être dévolues au plus bas niveau possible dans la hiérarchie fiscale – a peut-être été plus rigoureusement suivi dans ce pays que dans beaucoup d'autres fédérations, en raison à la fois des garanties d'ordre constitutionnel et de la méfiance traditionnelle à l'égard des grandes politiques nationales. De plus, les cantons et les communes sont perçus comme des laboratoires d'innovation dans le domaine des politiques publiques et de la gestion, sans risques d'échec à grande échelle. En conséquence, la responsabilité d'établir et de financer les services publics est demeurée largement (et jalousement) aux mains d'un pouvoir décentralisé, dans les cantons ou les communes. De nombreux modes de fédéralisme coopératif se sont développés au cours des dernières décennies, soit par le biais d'institutions officielles comme les « concordats intercantonaux », soit de manière informelle, par exemple au sein des conférences intercantionales de directeurs ou de hauts fonctionnaires de divers secteurs.

Cependant, bien que les cantons et les gouvernements locaux disposent d'une autonomie financière relativement importante, celle-ci n'est pas illimitée. La concurrence entre les diverses administrations est une première contrainte. Deuxièmement, beaucoup de cantons ont instauré leurs propres règles constitutionnelles en matière de budgets (atteinte de l'équilibre) et de limites de l'endettement (section 4). La concurrence fiscale est partiellement atténuée par les règles de coordination et d'harmonisation fiscales (section 5). Toutefois, l'autonomie dans les dépenses publiques, l'accès direct à de nombreuses sources de revenus et, surtout, les écarts de potentiel économique entre les cantons (tableau 1, colonnes 6 à 8) ont entraîné des disparités régionales relativement marquées, en termes de charge fiscale et de capacité financière des cantons (tableau 9). Ces disparités sont au cœur de la politique de péréquation de la Suisse, bien que celle-ci ne prétende en rien aplanir totalement les inégalités entre les cantons ou les communes (section 6).

2. DÉMOCRATIE FISCALE

En contexte de fédéralisme fiscal, les institutions jouent un rôle clé dans la définition des liens entre les niveaux de gouvernement. Il est utile, par conséquent, de jeter un regard sur la structure des institutions helvétiques, notamment sur les règles et principes qui régissent la répartition des fonctions et des sources de revenus entre les juridictions décentralisées. Quatre caractéristiques institutionnelles sous-tendent le fonctionnement du fédéralisme helvétique : (1) division verticale du pouvoir dans les Constitutions, (2) démocratie directe, (3) initiatives et référendums et (4) coopération horizontale entre les gouvernements aux niveaux des cantons et des communes.

2.1 Division verticale du pouvoir

Le système fédéral helvétique met l'accent sur la souveraineté des juridictions décentralisées, c'est-à-dire les cantons et les communautés locales. Cette souveraineté émane de la Constitution fédérale et des Constitutions des cantons, qui précisent non seulement les tâches de chaque niveau de gouvernement, mais aussi ses droits en ce qui touche la perception de certains types d'impôts. Ainsi, l'attribution des compétences et des sources de revenus est garantie à chaque niveau de gouvernement. La division verticale du pouvoir, qui vise à empêcher que des majorités stables puissent exploiter des minorités, est rigoureusement protégée par la Constitution (KNAPP, 1986; ZIMMERMANN, 1987).

L'article 3 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 garantit la souveraineté des cantons dans toutes les sphères que la Constitution ne désigne pas expressément comme relevant de la compétence du gouvernement fédéral. L'article 42 Cst. définit de manière restrictive les fonctions qui relèvent de la Confédération : « *La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution.* »¹ Par conséquent, chaque nouvelle compétence du pouvoir central exige un amendement à la Constitution, auquel doivent consentir à la fois une majorité d'électeurs et une majorité de cantons. Par contraste, l'article 43 Cst. stipule que « *les cantons définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences* ». À l'échelon cantonal, une clarification constitutionnelle explicite n'est pas nécessaire. L'autonomie des cantons est également garantie par le pouvoir législatif, composé de deux Chambres aux compétences égales (art. 148 Cst.). Le Conseil national (Chambre des représentants) est élu en fonction de la population des cantons, selon la formule de la représentation proportionnelle. Le Conseil des États (Sénat) est composé de 46 délégués des cantons, deux pour chaque canton et un pour chaque demi-canton (Appenzell Rhodes intérieures et Appenzell Rhodes extérieures, Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Nidwald et Obwald), sans égard à leur population, à leur taille ou à leur pouvoir économique et financier. Les cantons régissent l'élection de leurs sénateurs.

- ◆ Jusqu'à maintenant, les arrangements fiscaux ou financiers ont été le fruit de négociations soit fédérales-cantoniales, soit cantoniales-locales. Le gouvernement fédéral s'adresse toujours et exclusivement aux cantons. Il ne pourrait pas contourner les gouvernements cantonaux et s'adresser directement aux gouvernements locaux pour imposer ou négocier des modalités fiscales ou financières ou encore la prestation de services publics. L'inverse est également vrai : les gouvernements locaux ne peuvent contourner les administrations cantonales et n'ont pas d'accès direct aux institutions ou organismes fédéraux. De cette façon, les décisions fédérales ne concernent que les cantons, et chaque canton organise lui-même les compétences communales. Cette division verticale du pouvoir laisse un haut degré d'autonomie aux cantons, mais crée par ailleurs des problèmes pour les grandes municipalités. D'un côté, les cantons ont leurs propres régimes fiscaux, qui sont indépendants du régime fédéral. Ils sont donc en mesure de fixer leurs propres taux d'imposition et décident eux-mêmes des biens et services publics à fournir. Bien que les procédures de modification soient longues et complexes, chaque électeur/contribuable d'un canton ou d'une commune peut, en dernière analyse, comparer les coûts et les avantages d'une activité publique donnée et décider, à l'occasion d'un vote ou d'un référendum, du montant approprié de fonds publics à y consacrer. D'un autre côté, les grandes municipalités ou agglomérations, comme celle de Zurich qui compte à elle seule plus d'habitants que les cinq cantons voisins, créent des effets de débordement dépassant les limites cantoniales, mais n'ont pas un pouvoir de négociation directe au-delà de ces limites. Bien que les agglomérations aient une définition statistique et aient représenté une réalité économique grandissante au cours de la dernière décennie, seule la nouvelle Constitution fédérale de 1999 leur accorde une reconnaissance institutionnelle². Il reste à voir quelles seront les conséquences réelles de cet article.

2.2 Démocratie directe

La plupart des Constitutions cantonales prévoient une participation par démocratie directe dans les communes, afin que les citoyens eux-mêmes puissent prendre part aux décisions concernant tous les enjeux politiques et économiques importants. Dans le domaine des finances publiques locales, les aspects suivants sont visés : budget de fonctionnement, postes particuliers du budget des investissements, coefficients d'imposition annuels, réglementation des redevances d'utilisation (en général, imposition selon le principe des avantages reçus), vente ou achat de

¹ Le Titre 3, chapitre 2, de la nouvelle constitution fédérale de 1999 énumère les compétences fédérales. Les articles constitutionnels précisent également le rôle des cantons à l'égard de ces fonctions. Il s'ensuit que pour un grand nombre de dépenses publiques, les cantons n'ont qu'une autonomie résiduelle et font plutôt office d'« agences » du pouvoir central.

² La constitution fédérale de 1999 contient pour la première fois une référence explicite aux communes et aux municipalités. L'article 50 stipule ce qui suit : « (1) *L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.* (2) *La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.* (3) *Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.* »

propriétés publiques locales, coopération horizontale (p. ex. association intercommunale ou district à vocation spéciale pour la production conjointe de services publics) et fusion de communes.

Toute démocratie directe comprend, outre la participation, certaines attributions en matière de contrôle et d'audit. L'assemblée communale des citoyens ou, le cas échéant, le « parlement » communal élit un comité des finances pour la durée du mandat politique. Ce comité a non seulement des compétences traditionnelles en matière d'audit, mais aussi l'obligation de rendre compte à l'assemblée en ce qui touche les aspects financiers des investissements et les modifications du régime fiscal. En outre, il a le pouvoir de faire enquête sur des questions financières sans donner de préavis, si la situation l'exige. Dans certains cantons, il peut déposer une plainte contre des membres individuels d'administrations locales pour détournement de fonds publics.

2.3 Initiative et référendum

Lorsque la démocratie est représentative, ce qui est le cas dans une vaste majorité des cantons et dans les grandes villes, les électeurs expriment leur préférence sur les enjeux politiques et économiques principalement par le biais de référendums, qui peuvent être organisés plusieurs fois par année. Tout comme les initiatives populaires, l'institution du référendum joue un rôle modérateur pour les gouvernements cantonaux et locaux, car pratiquement toutes les décisions publiques importantes sont soumises à l'approbation des électeurs. À l'échelon local, les éléments les plus susceptibles d'être soumis à la procédure d'initiative ou de référendum sont les suivants : postes particuliers du budget des investissements, taxation, réglementation des redevances d'utilisation, vente de propriétés, coopération sous forme d'associations intercommunales ou de districts à vocation spéciale, et fusion de communes.

Ces institutions du système fédéral, de toute évidence, n'ont pas comme unique objectif la recherche de l'efficacité (économique) dans la mise en oeuvre des dépenses et de la fiscalité. Plus les institutions sont directes et démocratiques, plus elles renforcent globalement le système des freins et contrepoids, tant par la division que par la mise en commun du pouvoir sur les décisions politiques. Elles donnent aux citoyens, électeurs ou contribuables un accès multiple au gouvernement, accroissent leur capacité de contrôler les budgets, et réduisent le pouvoir de recherche de rentes économiques dont disposent les acteurs politiques et bureaucratiques. Dans la terminologie de Hirschman, de telles institutions offrent non seulement la solution de « sortie » (mobilité « à la Tiebout »), mais aussi celle de l'« expression ». Sous l'effet de ces institutions, l'activité gouvernementale a été sensiblement inférieure à celle d'une démocratie représentative (POMMEREHNE et SCHNEIDER, 1978), la taille du gouvernement est limitée (POMMEREHNE, 1978) et les dépenses publiques sont déterminées par le côté demande (KIRCHGÄSSNER et POMMEREHNE, 1990)³.

2.4 Fédéralisme coopératif

Les Constitutions fédérale et cantonales permettent une intense coopération horizontale à l'échelon des gouvernements des cantons et des communes. Cette coopération horizontale est importante pour le principe d'équivalence fiscale (OLSON, 1969), de façon à ce que les cercles de décideurs, de bénéficiaires et de contribuables coïncident. Les cantons et communes sont libres de conclure entre eux des ententes de coopération dans les domaines les plus variés, ce qui leur permet d'établir des zones d'une dimension qui convient aux tâches gouvernementales à accomplir, comme la fourniture de certains biens publics, depuis le financement universitaire (coopération intercantonale) jusqu'aux districts scolaires et à l'alimentation en eau (coopération intercommunale)⁴. Notons cependant que les « concordats » intercantonaux, bien qu'ils harmonisent avec grand succès de nombreuses fonctions et politiques publiques (le financement des universités en est un bon exemple), faillissent à la tâche en matière de fiscalité, parce que leurs dispositions sont largement enfreintes ou sans portée réelle comme dans le cas de la loi sur l'harmonisation fiscale (formelle) (voir section 5), sous prétexte d'impératifs de concurrence fiscale ou de politiques de croissance régionales.

³ Dans la plupart des cantons, des initiatives constitutionnelles ou législatives sont possibles en matière de taxation et de dépenses courantes ou investissements, lesquelles exigent un nombre minimum de signatures de citoyens. Des référendums à l'égard d'investissements, de dépenses uniques ou de dépenses récurrentes sont également possibles. Les règles institutionnelles et juridiques sur divers aspects (distinction entre référendum obligatoire ou facultatif, dépenses uniques ou récurrentes, investissements ou dépenses courantes, nombre de signatures requises, délai alloué pour l'obtention des signatures) diffèrent considérablement d'un canton à l'autre. Tandis que l'influence des référendums en général sur le processus budgétaire public est connue, l'incidence des modalités détaillées des référendums cantonaux, en tant que mesure de l'orthodoxie budgétaire, sur le déficit public et l'endettement des cantons est examinée dans deux études (NOVARESI, 2001, Université de Fribourg et PUJOL, 2000, Université de Genève). Voir aussi KIRCHGÄSSNER, FELD et SAVIOZ, 1999.

⁴ De nouvelles formes de coopération intercantonale appelées FOCJ - acronyme anglais pour Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions (autorités publiques fonctionnelles, a-territoriales et concurrentielles - APFAC) sont élaborées dans FREY et EICHENBERGER, 1999.

- ◆ La coopération horizontale « face à face » entre les cantons a pris une autre forme qui n'était pas prévue dans la Constitution. Quand survient le besoin d'une politique directrice à l'échelle du pays, le fédéralisme fiscal suggère, en théorie, que celle-ci soit élaborée au centre, par le gouvernement fédéral. Ce n'est pas toujours le cas en Suisse, où les cantons se sont organisés horizontalement au sein d'un ensemble de puissants comités appelés Conférences des directeurs cantonaux, une pour chaque département de la structure administrative gouvernementale, dont la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDCF) est la plus influente. Sous l'angle constitutionnel, les relations fiscales ou financières entre le gouvernement fédéral et les cantons ne peuvent être adaptées aux particularités ou souhaits de chacun des cantons. L'égalité de traitement est de rigueur, sauf pour la loi sur la péréquation. Bien que chaque canton puisse contester ou négocier des arrangements fiscaux ou financiers particuliers avec le gouvernement fédéral, aucun canton n'aurait isolément beaucoup de chance d'obtenir une modification des arrangements fiscaux ou financiers en fonction de ses propres objectifs, car tout changement s'applique (et forcément doit être acceptable) aux autres cantons. Au sein des Conférences, les cantons négocient des politiques communes sans interférence du centre, puis présentent un dossier conjoint au gouvernement fédéral. L'objectif de la CDCF est de discuter des enjeux fiscaux ou financiers qui sont d'intérêt commun à l'ensemble ou à un grand nombre de cantons. La CDCF a été organisée non pas tant pour coordonner et harmoniser les affaires fiscales et financières des cantons (relations horizontales) que pour intervenir avec plus de poids dans les relations fédérales-cantoniales et avoir prise sur les enjeux fiscaux et financiers d'ordre fédéral seulement. La Conférence n'est pas une institution d'origine constitutionnelle. Pourtant, les décisions en matière fiscale relevant du gouvernement fédéral ne peuvent être prises sans consultation préalable de la CDCF. C'est un puissant groupe de pression, régulièrement consulté par l'Administration fédérale des finances. Il est parvenu à négocier des programmes financiers globaux dans lesquels le point de vue des cantons diffère de celui du gouvernement fédéral. Il a joué un rôle important dans l'aménagement des finances fédérales, du système fédéral d'imposition et de l'harmonisation fiscale, laquelle devait demeurer « formelle », et a une position dominante dans les politiques fédérales de péréquation (DAFFLON, 1995).
- ◆ La Conférence des cantons (CdC) a également un puissant effet de contrepoids sur les propositions de politiques fédérales. Le processus global d'élaboration de la Nouvelle péréquation financière, qui est actuellement à l'étude, est un projet conjoint du département fédéral des Finances et de la CdC.
- ◆ À l'échelon local, les principales incitations à la coopération intercommunale ont été traditionnellement les économies d'échelle et les effets de débordement régionaux et, depuis peu, incluent l'insuffisance des capacités de gestion de nombreuses petites municipalités, notamment lorsque les gouvernements locaux tiennent le rôle d'agences de production pour le centre (cantons ou Confédération), par exemple dans le domaine des politiques environnementales nationales. Contrairement à ce qui existe dans d'autres régimes fédéraux, il n'y a pas d'« agences fédérales » dé-concentrées qui font office de fournisseurs régionaux chargés de livrer des services publics assujettis à des normes minimales fixées par le gouvernement central à titre de « mandant ». Les cantons, à titre d'« agents », déterminent sous quelle forme et de quelle manière ils livreront ces services. Habituellement, ceux-ci sont ensuite attribués au palier local. Il n'y a pas, aux niveaux décentralisés, de duplication des organisations prestataires de services.

Il ne fait aucun doute que la possibilité de créer des institutions intercommunales a été largement utilisée par les communes, et a amélioré l'efficacité de la production et de la prestation des services publics locaux. Toutefois, la multiplicité des districts à vocation spéciale intercommunaux a créé plusieurs problèmes sur le plan institutionnel : déficit démocratique dans le régime de l'assemblée communale, coûts plus élevés d'information et de participation des citoyens qui, dès lors, appartiennent non seulement à une commune mais à plusieurs autres « clubs », blocages stratégiques de scrutins par des communes partenaires lorsqu'une majorité qualifiée est nécessaire, etc. (DELLA SANTA, 1996). Malgré ces inconvénients, c'est peut-être justement cette flexibilité du pouvoir exécutif offerte par le fédéralisme qui fait que ce dernier résiste depuis longtemps aux tentatives de centralisation, tant par le gouvernement fédéral vis-à-vis des cantons que par les cantons vis-à-vis des communes. Elle explique aussi pourquoi tant de petites communes peuvent survivre sans fusionner et pourquoi la fusion obligatoire de communes trop petites n'obtient pas facilement l'accord des citoyens (DAFFLON, 1996a).

3. LE SECTEUR PUBLIC : FAITS ET CHIFFRES

La présente section résume la situation actuelle du secteur public en Suisse aux trois niveaux de gouvernement. Tous les chiffres sont fondés sur 1998. Les données des tableaux 1 à 11 existent aussi pour la période de 1990 à 1997⁵, mais il n'y a pas eu de changements importants au cours de la dernière décennie. La présente section est divisée en quatre sous-sections : a) indicateurs généraux relatifs aux cantons, b) taille et croissance du secteur public, c) dépenses publiques et d) recettes publiques. Chaque fois que c'est possible, l'état actuel de la recherche sur le fédéralisme fiscal en Suisse est mentionné.

⁵ Disponibles auprès de l'auteur.

3.1 Indicateurs généraux

Les facteurs institutionnels mentionnés à la section 2 supposent évidemment un prix à payer en termes d'efficacité et d'équité économiques. Les solutions et arrangements pratiques mis en oeuvre ne respectent pas exactement la théorie du fédéralisme fiscal. Et ils ne permettent pas d'aplanir toutes les différences au niveau de l'économie et du secteur public. L'examen de quelques données statistiques permet de l'observer. Le tableau 1 présente cinq indicateurs généraux relatifs à l'organisation et à l'économie de chaque canton : nombre de communes, superficie en kilomètres carrés, population, revenu national dans les cantons (RNC, total et par habitant), et dépenses et recettes publiques⁶.

Les données sur l'organisation des gouvernements locaux, le nombre de communes, la superficie, la population et le revenu national montrent des différences marquées qui n'existent probablement pas dans d'autres fédérations (FRENKEL, 1986).

- ◆ La superficie du plus petit canton (Bâle-Ville, 37 km²) représente 0,5 % de celle du plus grand (Grisons, 7 105 km²).
- ◆ La population du canton le moins peuplé (Appenzell Rh. int., 14 873 habitants) représente 1,25 % de celle du plus peuplé (Zurich, 1 187 609 habitants).
- ◆ En 1997, le RNC le plus élevé était observé dans le canton de Zurich, avec un total de 67 114 millions de francs suisses (CHF), soit 21 % du RNC national pour 17 % de la population. Le RNC par habitant montre des écarts sensibles, variant entre 68 320 CHF dans le canton de Zoug et 31 012 CHF dans celui du Jura, soit un ratio de 2,2 entre le RNC par habitant le plus élevé et le RNC par habitant le moins élevé (ou un intervalle de 154 points à 70 points par rapport à une moyenne de 100 correspondant à 44 500 CHF par habitant).

Autres faits saillants :

- ◆ Des différences marquées peuvent être observées dans la croissance du RNC par habitant entre 1980 et 1997 (en valeur réelle) : dans 13 des 26 cantons, la croissance a été supérieure à la moyenne de 15 % (0,9 % par année en moyenne sur la période de 17 ans), le maximum étant de 36 % et le minimum, de 1 % (tableau 1, colonne 8).
- ◆ Le graphique 1 présente aussi la position relative des cantons en comparant le RNC par habitant en 1997 en valeur nominale (moyenne nationale : 44 500 CHF) et la croissance du RNC par habitant entre 1980 et 1997 en valeur réelle (tableau 1, colonnes 7 et 8). Le graphique montre qu'en dépit de quelque 30 ans de politique de péréquation fiscale nationale et autant d'années de politiques de développement régional, les huit cantons les plus riches (partie supérieure droite) dominent également en termes de croissance. La seule exception est le canton de Genève, qui affiche un RNC par habitant supérieur à la moyenne tout en étant demeuré sous la moyenne au chapitre du taux de croissance (partie inférieure droite).

À l'opposé, onze cantons sont restés en mauvaise situation (partie inférieure gauche), ayant à la fois un RNC par habitant et un taux de croissance inférieurs à la moyenne nationale. Seulement cinq cantons (Appenzell Rh. int., Uri, Lucerne, Fribourg, Tessin et Vaud) ont vu leur situation s'améliorer légèrement, avec un RNC par habitant qui est demeuré inférieur à la moyenne, mais une meilleure croissance que l'ensemble du pays.

Devant ces résultats, on ne peut affirmer que les politiques de péréquation et de développement régional ont été très fructueuses. Rappelons cependant que la politique fédérale de péréquation ne vise pas, dans l'établissement des formules de partage des revenus ou des subventions péréquatives, à « combler tous les écarts » (voir section 6 ci-après).

- ◆ Les indices de la charge fiscale des cantons et des communes sont également à noter : ils varient de 57 points dans le canton de Zoug à 132 dans celui du Jura, par rapport à une moyenne établie à 100 points (tableau 9).
- ◆ Les capacités financières des cantons, telles que révélées par les indicateurs officiels (tableau 10), varient de 30 points dans le canton du Jura à 206 points dans le canton de Zoug, par rapport à une moyenne de 100.

3.2 Taille et croissance du secteur public

Les écarts entre les cantons au chapitre des dépenses publiques, plus précisément de la taille du secteur public en proportion du RNC, sont importants : les valeurs vont de 11 % dans les cantons de Schwyz et de Zoug à 28 % dans

⁶ Les tableaux sont inclus à la fin du texte.

Bâle-Ville et 29 % à Genève, jusqu'à un sommet de 35 % dans le canton du Jura (tableau 1, colonne 12). Cette comparaison doit cependant être interprétée avec prudence.

- ◆ La perspective diffère si on examine plutôt les dépenses publiques cantonales par habitant (tableau 1, colonne 13). Par exemple, dans Bâle-Ville, une « ville-canton » qui compte seulement trois communes dans la même zone urbaine, le palier cantonal joue un rôle central : les dépenses publiques par habitant sont beaucoup plus élevées (2,33 fois plus) que la moyenne nationale. C'est aussi le cas de Genève, une autre « ville-canton ». Une livraison plus centralisée des services publics internalise les effets de débordement urbains et réduit les coûts de coordination et d'information. Par ailleurs, le canton du Jura, avec 83 communes (de trop petite taille?) a une faible capacité financière. Par conséquent, il doit assumer la responsabilité de divers services ne pouvant être parrainés ou payés par le secteur privé, et ces dépenses occupent une place plus grande dans l'économie moins développée du canton (tableau 1, comparaison entre la colonne 12 et la colonne 13). Mais aucune corrélation inverse significative ne peut être décelée entre la capacité financière d'un canton et l'importance de ses dépenses publiques par habitant.

Le tableau 2 indique la taille et la croissance du secteur public au cours de la période 1970-1998. En 1998, le total des dépenses publiques se chiffrait à 143 459 millions CHF, ou 32 % du produit national brut (PNB) (sans la sécurité sociale; 39 % en tenant compte des assurances de sécurité sociale). En proportion du PNB, la taille du secteur public demeure très faible par rapport à d'autres pays d'Europe. La croissance des dépenses publiques a été relativement importante entre 1970 et 1980, tant en termes relatifs qu'en valeur absolue. Cette croissance s'est poursuivie au cours de la décennie 1980-1990 en termes absolus, mais la part relative de l'ensemble du secteur public dans le PNB est demeurée stable autour de 26-27 %. La proportion s'est remise à augmenter depuis le début des années 1990, en partie parce que la situation économique s'est détériorée et en partie à cause d'une augmentation supérieure à la moyenne des dépenses d'aide sociale et des prestations de chômage.

- ◆ Les taux de croissance des dépenses publiques à chacun des niveaux de gouvernement ont suivi des tendances différentes au cours de la période. La diagonale formée par les valeurs de la colonne 6, ligne « Communes », de la colonne 9, ligne « Cantons », et de la colonne 12, ligne « Confédération », permet de l'observer. Entre 1970 et 1980, seul le taux de croissance moyen des communes, à 141 %, était supérieur à la moyenne globale (ligne « Total »); entre 1980 et 1990, c'était le cas seulement pour les cantons, et entre 1990 et 1998, pour la Confédération. Sur l'ensemble de la période, les chiffres révèlent une centralisation progressive en faveur des cantons et de la Confédération (croissance d'environ 500 % dans les deux cas, colonne 13) et au détriment des communes, qui affichent une croissance globale de 475 %, inférieure à la moyenne.
- ◆ Les parts réelles du total des dépenses publiques attribuables à la Confédération, aux cantons et aux communes sont, globalement, de 33 %, 40 % et 27 %. Dans le cas du centre, la proportion est demeurée stable pendant près de trente ans à environ 31 %, puis a grimpé à 33 % au cours des huit dernières années de la période. En ce qui touche les cantons, la part des dépenses totales est demeurée à environ 40 % pendant les deux dernières décennies, tandis qu'à l'échelon local, la proportion a fléchi de 29 % à 27 %. Au cours de la période difficile de 1990 à 1998, une légère tendance vers une centralisation au niveau fédéral et un recul de la proportion des communes est perceptible.

3.3 Dépenses publiques

La répartition des fonctions entre les trois niveaux de gouvernement n'a cessé d'évoluer au cours des 150 années d'existence de la Confédération. La division « optimale » des compétences n'est, bien sûr, jamais définitive et la pertinence d'attribuer telle ou telle tâche à un niveau de gouvernement particulier n'est jamais irrévocablement établie. (DAFFLON, 1992). La répartition des dépenses publiques peut être expliquée en termes de subsidiarité et de centralisation. Il convient de souligner, toutefois, que le processus dans son ensemble a été laborieux et relativement conservateur, les résultats se heurtant souvent aux stratégies politiques et à la résistance bureaucratique.

Les articles 54 à 125 de la Constitution fédérale de 1999 contiennent une énumération complète et détaillée des compétences fédérales. La Constitution précise toujours si une fonction est une compétence fédérale ou cantonale exclusive et, dans le cas des responsabilités partagées, les limites de l'interférence centrale dans les fonctions cantonales.

3.3.1 Fonctions exclusives et responsabilités partagées

Les dépenses totales liées à chaque fonction accomplie par les trois niveaux de gouvernement sont indiquées au tableau 3. Dans presque tous les domaines d'intervention publique, la responsabilité est partagée jusqu'à un certain point entre les trois paliers gouvernementaux. Bien sûr, la Confédération est seule responsable des relations avec

l'étranger et assume la responsabilité quasi entière (90 %) de la défense nationale, mais d'autres domaines (p. ex. enseignement et formation, culture, sports et loisirs, santé, environnement, routes) demeurent généralement sous la responsabilité première des cantons et des communes.

Le tableau 4 indique les parts respectives des dépenses publiques en proportion du budget total pour chacun des trois niveaux de gouvernement (section « Part du budget » - lecture verticale) et la répartition, pour une même fonction, entre les trois niveaux de gouvernement (section « Répartition entre les niveaux de gouvernement » - lecture horizontale). Voici, pour les différents niveaux de gouvernement, les fonctions auxquelles ceux-ci contribuent le plus :

- ◆ **Communes** : environnement (63 %), culture, sports et loisirs (56 %), administration (44 %);
- ◆ **Cantons** : ordre public (67 %), santé (56 %) et enseignement et formation (53 %);
- ◆ La **Confédération** a la responsabilité exclusive des affaires étrangères (100 %), assume un rôle prépondérant dans la défense (90 %) et engage plus de la moitié des dépenses publiques en économie (52 %), en transports (51 %) et en finances (51 %);
- ◆ Bien que les communes et les cantons représentent, ensemble, la part dominante des dépenses en affaires sociales, le **centre** a la part individuelle la plus élevée (44 %).

La compétence exclusive d'un niveau de gouvernement dans une fonction (les autres niveaux ayant alors une valeur de 0 au tableau 3) n'existe que dans quelques cas. Sinon, la division des pouvoirs et le principe de subsidiarité s'appliquent. À cette fin, les fonctions générales doivent être subdivisées. Par exemple, au chapitre des « Affaires sociales » en général (voir tableau 3), le gouvernement fédéral joue un rôle important (44 % du total des dépenses sociales), mais non dominant. La ventilation par fonction montre qu'il a le premier rôle en sécurité sociale seulement (assurance vieillesse, 82 % et assurance invalidité, 71 %). L'assurance maladie et l'aide sociale individuelle relèvent toutes deux de façon prédominante des cantons et des communes (totaux respectifs de 64 % et 82 %). La sous-fonction « autres assurances sociales » (principalement les allocations familiales) est cantonale (51 %). Ce genre d'attribution verticale existe pour presque toutes les sous-fonctions, mais dans chacun des cantons, la répartition entre le gouvernement cantonal et les gouvernements locaux diffère.

La tendance générale de la division des responsabilités entre les trois niveaux de gouvernement n'a presque pas changé au cours des trente dernières années. Quand une fonction particulière exige davantage de ressources par rapport aux autres, une croissance presque parallèle des dépenses pour cette fonction survient aux trois niveaux de gouvernement. C'est une approche très conservatrice. Les tentatives de modifier la répartition constitutionnelle des tâches entre le gouvernement fédéral et les cantons ont, dans tous les cas, lamentablement échoué ou produit des résultats négligeables⁷. Des changements dans les attributions relatives des trois paliers peuvent toutefois survenir, essentiellement sous l'impact de conditions externes. Par exemple, durant la crise économique des années 1990, le gouvernement fédéral a d'abord été confronté à une hausse du chômage. Plus tard, l'aide sociale individuelle est devenue un problème pour les cantons, parce que les gens restaient souvent sans emploi au-delà de leur période de prestations de chômage. Tandis que l'aide sociale individuelle des cantons ne représentait que 66 % des dépenses communales à ce titre en 1988, elle a doublé en dix ans, atteignant presque le même niveau (97 %) en 1998. En fait, au cours de cette période, le fardeau de la solution financière a été déplacé de l'échelon local à l'échelon cantonal. Cette expérience façonnera certainement l'avenir de cette fonction particulière et de sa répartition entre le gouvernement fédéral (assurance-chômage) et les cantons (aide sociale individuelle), la responsabilité principale étant soustraite aux communes.

3.3.2 Subsidiarité

Le principe fondamental de la répartition des tâches entre les divers niveaux de gouvernement est la subsidiarité. Les compétences sont dévolues implicitement à l'administration locale et peuvent être transférées au canton uniquement dans la mesure où l'échelon inférieur n'est plus en mesure d'assurer le service de manière « efficace ». Dans la plupart des cantons, ce transfert doit passer par une modification constitutionnelle issue d'un vote populaire ou, à tout le moins, émaner d'une loi du parlement cantonal parfois assujettie à un référendum. Le même principe s'applique entre l'échelon cantonal et le gouvernement fédéral. Un transfert de compétence des cantons au gouvernement fédéral doit être sanctionné par une loi constitutionnelle, et est soumis à la double majorité du peuple et des cantons.

⁷ Voir les rapports suivants de comités ad hoc ou spéciaux : Rapport Stocker de 1966 sur la révision des subventions et transferts conditionnels fédéraux, rapports spéciaux sur une nouvelle répartition des fonctions et responsabilités entre la Confédération et les cantons, première série de mesures en 1971, deuxième série de mesures en 1978. Dans l'actuelle proposition relative à la Nouvelle péréquation financière, le chapitre concernant une nouvelle division (verticale et horizontale) des fonctions entre le centre et les cantons fait l'objet de vifs et intenses débats.

Il n'a pas été trop difficile, en fait, de s'entendre sur le concept de « subsidiarité ». Les questions clés ne sont pas sémantiques, mais se posent quand vient le temps de déterminer :

- (a) comment l'« efficacité » doit être définie et mesurée,
- (b) qui décide du moment où la prestation d'un service public local (décentralisé) n'est plus « efficace », et
- (c) à quel niveau la responsabilité doit être « centralisée ».

Les opinions divergent également quant aux critères d'« efficacité » devant régir l'organisation (et la réorganisation) des fonctions au sein des trois niveaux de gouvernement⁸. Les économies d'échelle, l'homogénéité des préférences, les effets de débordement et les coûts d'encombrement sont généralement reconnus comme critères d'efficacité (DAFFLON, 1992). Les gouvernements plus démunis qui prétendent à des paiements de péréquation plus généreux contestent les critères de la capacité financière et des ressources budgétaires. Selon WISEMAN (1989), les critères d'efficacité doivent être associés à la capacité de renforcer les freins et contrepoids politiques par le biais de procédures appropriées, et non aux répercussions fiscales et budgétaires en tant que telles. C'est probablement l'argument théorique le plus proche de la réalité helvétique. La répartition résultante des fonctions de dépenses et du pouvoir décisionnel entre les communes, les cantons et la Confédération n'obéit pas à des règles simples en vertu desquelles tout serait limpide, ordonné et homogène. Elle reflète plutôt un système complexe de compromis (les « freins et contrepoids ») qui limite la coercition horizontale et verticale, et en vertu duquel les budgets des différents niveaux de gouvernement sont devenus de plus en plus enchevêtrés.

L'enseignement et la formation (tableau 5) offrent un bel exemple de l'application du principe de subsidiarité. Les dépenses totales au tableau 4 montrent que la responsabilité principale réside au niveau cantonal, avec une proportion d'environ 53 % des dépenses publiques. Viennent ensuite le niveau local (35 %) et la Confédération (12 %). Toutefois, on obtient un éclairage différent si on sépare les diverses fonctions à partir de la base. Les jardins d'enfants et les écoles publiques sont principalement une prérogative locale (avec respectivement 63 % et 56 % des dépenses). Dans le cas des écoles publiques (primaires et secondaires), toutefois, les communes ont principalement la charge des édifices et des équipements scolaires. Les salaires des enseignants sont, de façon prédominante, versés à l'échelon local, mais selon des normes cantonales. Les cantons ont également un pouvoir décisionnel quasi exclusif sur la reconnaissance des diplômes des enseignants et les programmes scolaires (dans ce dernier cas, parfois en coordination avec d'autres cantons au sein de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique – voir la section 2.4 sur le fédéralisme coopératif). Les écoles spéciales, dans certains cantons, relèvent de l'échelon local, mais sont de compétence cantonale dans d'autres. Les écoles pédagogiques, les collèges et les écoles techniques sont principalement, sinon exclusivement, de compétence cantonale. Le gouvernement fédéral joue un rôle très limité. Sauf pour les écoles polytechniques fédérales, les universités sont de compétence cantonale, mais sont financées en partie par l'ensemble des cantons sous forme de transferts horizontaux par étudiant, selon le lieu de résidence de ces derniers, et par le biais de subventions versées par le gouvernement fédéral⁹.

Le principe de subsidiarité suppose implicitement l'acceptation d'une asymétrie dans la prestation des services publics. Il est difficile, toutefois, de déterminer si ce couple « subsidiarité-asymétrie » est un instrument sûr de reconnaissance de la diversité, si la différenciation est nécessaire pour assurer une prestation relativement uniforme des services ou si elle favorisera en même temps l'intégration et la désagrégation à l'échelle nationale. Encore ici, l'enseignement et les écoles primaires permettent d'illustrer la situation. La subsidiarité et l'asymétrie sont certainement utiles et nécessaires si l'objectif est de préserver ou de promouvoir la diversité historique et culturelle des cantons : Genève et Zurich n'ont ni la même approche ni la même tradition en matière d'enseignement de l'histoire, et il existe aussi des différences dans des cantons bilingues comme ceux du Valais ou de Fribourg. Il n'y a pas d'obligation objective d'uniformité. Mais les cantons doivent harmoniser leurs programmes d'écoles publiques, et ont réussi partiellement à le faire, en raison de la mobilité croissante (privée et professionnelle) des parents entre les cantons. Cette uniformisation s'est faite et opère dans le cadre d'un « concordat intercantonal ».

Cependant, les cantons n'ont pu s'entendre, par exemple, sur le moment du début de l'année scolaire (au printemps ou à l'automne), si bien que la question est maintenant tranchée dans la Constitution fédérale (article 62 de la Constitution de 1999), par suite d'un vote populaire tenu le 22 septembre 1985 et assujéti à la double majorité des électeurs et des cantons. En ce moment, l'enseignement d'une deuxième langue nationale fait l'objet d'un difficile débat. Tandis qu'une majorité des cantons (notamment tous les cantons francophones ou à majorité francophone) plaident pour l'apprentissage prioritaire de la deuxième langue nationale (l'allemand pour les francophones et vice-versa) au nom de la cohésion nationale, le canton de Zurich a décidé en 2000 que, dans les écoles publiques, la place

⁸ WALSH 1993, p. 32-35, résume les arguments normatifs.

⁹ La plus grande part des 1 803 millions CHF (1 138 millions = 63 %) est allée aux deux écoles polytechniques fédérales situées à Zurich et à Lausanne ainsi qu'aux instituts de recherche. Une part de 500 millions CHF (27 %) a été attribuée aux universités; et 323 millions CHF (18 %) sont allés au Fonds national suisse de la recherche.

de l'anglais serait aussi importante que celle du français comme langue seconde, faisant valoir les réalités économiques et le contexte de mondialisation. Cette décision a été critiquée par de nombreux cantons, y compris des cantons germanophones, qui l'ont qualifiée de geste arrogant, nuisible et anti-confédéral. Une proposition parlementaire fédérale en voie d'élaboration obligerait tous les cantons à considérer l'autre langue nationale comme la priorité. Si elle atteint ses fins, ce sera une autre étape vers une centralisation juridique graduelle.

3.3.3 Centralisation

Le tableau 2 présente les parts relatives des dépenses publiques attribuables à chaque niveau de gouvernement au cours de la période de 1970 à 1998. Ces chiffres montrent une relative stabilité des proportions des trois niveaux de gouvernement au début de cette période. Entre 1970 et 1980, les proportions étaient de 32 % pour le gouvernement fédéral, de 39 % pour les cantons et de 29 % pour les communes. En 1998, les proportions respectives étaient de 33 %, 40 % et 27 %, ce qui représente une légère hausse des parts fédérale et cantonale au détriment de celle des communes.

Même si les données statistiques montrent que les parts relatives de chaque palier n'ont pas beaucoup changé depuis 30 ans, une centralisation s'opère furtivement dans la façon dont les gouvernements des cantons et des communes exécutent leurs fonctions. Une distinction entre deux modèles, appelés modèle d'« agence » et modèle de « choix » dans les écrits sur le fédéralisme fiscal, peut aider à comprendre le phénomène. Au cours des trente dernières années, le gouvernement fédéral a de plus en plus limité son rôle à l'adoption de lois-cadres, déléguant aux cantons la mise en application des fonctions de portée nationale (lesquels ont souvent, à leur tour, confié la tâche aux communes) – c'est le modèle d'« agence ».

- ◆ L'un des exemples les plus éloquentes de cette approche est la mise en oeuvre des lois environnementales fédérales. Le gouvernement fédéral édicte systématiquement des règles légales normatives (fondées sur l'article 74 Cst.). Les cantons doivent donner l'impulsion nécessaire à la mise en oeuvre, coordonner la prestation (par le secteur public) et contrôler les résultats. Les communes sont les agences d'exécution. L'importance des dépenses publiques locales en environnement ressort clairement des tableaux 3 et 4; elles représentent 63 % du total des dépenses publiques consacrées à cette fonction. Des subventions conditionnelles d'incitation sont versées au fil du processus¹⁰.
- ◆ La santé est une autre illustration du rôle d'« agence » des cantons et des communes. Le gouvernement fédéral n'est responsable que d'une part minuscule des dépenses de santé (environ 1 %). Cela vient du fait que l'assurance-santé est régie par une loi-cadre fédérale, mais que la mise en oeuvre demeure aux mains des cantons (56 %) et des communes (43 %), une situation qui n'est pas sans créer des problèmes (DAFFLON, 2000).

À l'échelon des cantons suisses, le degré d'autonomie réelle associée aux dépenses publiques locales fait l'objet d'un débat continu, surtout parce qu'il n'y a aucun critère unique adéquat pour mesurer l'indépendance (WOLMAN, 1990), de sorte que les cantons et les communes ont des positions divergentes. Une deuxième difficulté à laquelle se heurte la mesure du degré de décentralisation, c'est que les relations fiscales et financières entre les gouvernements locaux et cantonaux varient d'un canton à l'autre, au gré des 26 Constitutions cantonales. Cependant, la tendance générale dans les cantons a été la suivante : (1) sous les impératifs d'équilibre des budgets de fonctionnement, le rôle de « choix » des communes a de plus en plus fait place au rôle d'« agence » et (2) la modification du poids relatif des deux rôles est inversement associée à la taille de la population des communes : les plus grandes municipalités ont été en mesure de préserver une proportion plus élevée du rôle de « choix »¹¹.

¹⁰ De 1960 à 1990, les dépenses publiques consacrées aux usines de traitement et d'épuration des eaux usées se sont élevées à 32 milliards CHF. Les gouvernements locaux ont payé 63 % de la note totale, les cantons, 26 % et le gouvernement fédéral, 11 % – A. BARANZINI, *Structures et coûts des stations d'épuration en Suisse et gestion efficace des eaux usées*, Swiss Journal of Economics and Statistics, 1996, 4/1, p. 515-538.

¹¹ Depuis la rédaction de ce texte, une nouvelle étude a été publiée sous forme d'un document de travail (DAFFLON et PERRITAZ, 2000) portant sur les fonctions obligatoires à l'échelon local dans le canton de Fribourg et la corrélation entre la taille des communes et la proportion indépendante de leur budget/compte. Les résultats montrent qu'en moyenne, 20 % des revenus de fonctionnement au niveau local sont attribués à des fonctions obligatoires fixées par le canton, 15 % vont à la prestation intercommunale de services publics (le plus souvent parce que les communes individuelles sont trop petites pour de telles fonctions) et 9 % sont consacrés au service de la dette. Une part de 56 % des revenus de fonctionnement peut donc être dépensée selon les choix de l'administration locale (lesquels ne sont pas tous des choix nouveaux, car l'administration doit assumer les conséquences financières de décisions passées et les coûts de gestion courants). Selon les données de 1997 seulement, il existe une corrélation inverse entre la taille et les dépenses autonomes (plus petite est la commune, plus faible est la partie autonome de ses dépenses de fonctionnement), mais les résultats ne sont pas significatifs. Le point (2) du texte n'est donc ni invalidé ni confirmé. Il y a trois questions à résoudre. Sur le plan conceptuel, il n'y a pas d'unanimité sur la définition (et donc la mesure) des dépenses publiques locales imposées par le canton ou le gouvernement fédéral (dépenses obligatoires ou « liées »). Sur le plan technique, l'échantillon n'est formé que des communes d'un seul canton, pour une seule année (1997), car de telles données statistiques ne sont pas disponibles; nous avons dû extraire tous les chiffres des comptes communaux. Pour généraliser, il faudrait d'abord étendre l'analyse à plusieurs années pour le même canton puis englober, si possible, plusieurs cantons.

En général, on peut dire qu'il n'y a probablement pas plus du quart du total des dépenses de fonctionnement locales qui sont dictées par des normes émanant de niveaux de gouvernement plus élevés et que moins du quart relèvent d'institutions intercommunales ad hoc coordonnant des fonctions particulières, ce qui laisse plus de la moitié des dépenses de fonctionnement attribuables aux préférences propres des résidents locaux.

Que conclure, donc, sur la tension entre subsidiarité et centralisation? Il n'y a pas de réponse simple, le tout reposant sur une approche très pragmatique et des solutions ponctuelles. Deux points, toutefois, méritent d'être signalés. Premièrement, un niveau de gouvernement supérieur n'est pas maître du jeu au point de pouvoir imposer sa propre notion d'« efficacité » à un niveau de gouvernement inférieur. Le processus démocratique doit être respecté. Les fusions de communes en sont un bon exemple : il s'est révélé presque impossible de les réaliser par la contrainte, en s'appuyant sur l'argument que les communes sont souvent trop petites pour accomplir correctement les fonctions qui leur sont dévolues. Et la fusion volontaire de communes répond à une logique autre que la stricte perspective fiscale (DAFFLON, 1998). Deuxièmement, si une fonction exige une plus grande centralisation, elle ne sera pas accomplie par des agences du gouvernement de niveau supérieur, mais par des instances du niveau inférieur tenant lieu d'agences.

Ainsi, les communes s'organiseront d'abord en juridictions « intercommunales » spéciales plutôt que d'abandonner une fonction au canton. De nombreuses normes fédérales sont par ailleurs mises en oeuvre par les cantons, le droit et la justice par exemple. En général, il n'y a pas de duplication des secteurs de services, pas plus que d'agences fédérales oeuvrant dans les cantons ou d'agences cantonales oeuvrant dans les communes. Les communes font office d'agences d'exécution pour le canton ou la Confédération et, le plus souvent, ont la possibilité, si elles le désirent, d'accomplir davantage que le niveau minimum de service requis, ce qui complique la tâche (d'un point de vue analytique) de distinguer entre l'application de la norme et la composante « choix ».

3.4 Recettes publiques

En 1998, les recettes publiques de la Confédération, des cantons et des communes se sont élevées à 1 142 000 millions CHF. Depuis 1985, 1998 était la dixième année pour laquelle le total des recettes ne parvenait pas à couvrir le total des dépenses publiques à chaque niveau de gouvernement. Le déficit total s'est établi à 1 459 millions CHF, soit près de 2,5 % du PNB¹². Les trois niveaux de gouvernement ne parvenaient pas à boucler leur budget. Les détails des sources des recettes publiques sont présentés au tableau 7. Les recettes d'imposition sont la source unique la plus importante de revenus pour les trois niveaux de gouvernement (tableau 8). Le régime fiscal comporte un certain degré de flexibilité. Les variables connexes sont largement sous l'emprise des cantons et des communes et, par conséquent, déterminent le volume des ressources financières dont elles disposent, c'est-à-dire leur degré d'autonomie.

3.4.1 Caractéristiques générales

Les principales caractéristiques du système fiscal et financier sont les suivantes :

1. Chaque niveau de gouvernement, et chaque gouvernement au sein d'un même niveau, a directement accès à plusieurs sources de revenus, dont au moins deux sources majeures : au niveau fédéral, les impôts directs et la TVA; au niveau cantonal, les impôts directs, ainsi que les subventions et les parts aux recettes; et à l'échelon local, les impôts directs et les redevances d'utilisation. L'accès direct aux impôts et aux redevances d'utilisation est important pour le maintien de l'autonomie financière.
2. Fondés sur la TVA, dont le taux normal actuel est de 7,5 %, les principaux impôts sur la consommation et la dépense relèvent exclusivement du niveau fédéral. Les impôts sur les véhicules relèvent des cantons, tandis que les communes peuvent percevoir des impôts mineurs sur les chiens, les divertissements et les jeux.
3. Des impôts directs sont prélevés à la fois par la Confédération (revenu des personnes physiques et rendement des personnes morales), les cantons et les communes (revenu et fortune des personnes physiques, et rendement et capital des personnes morales). Pour les cantons et les communes, l'imposition du revenu et de la fortune des personnes physiques ainsi que du rendement et du capital des personnes morales (« impôts directs ») est la principale source de recettes (43 % et 47 % respectivement).

¹² Abstraction faite du déficit de la sécurité sociale. En 1993, un déficit record de 16 325 millions CHF, ou 4,6 % du PNB, a été enregistré. Ce résultat ne respectait pas l'un des critères de Maastricht, soit que le déficit total du secteur public, sécurité sociale incluse, ne doit pas dépasser 3 % du PNB.

4. Dans le cas des communes, les recettes provenant des biens publics (7 %), des redevances d'utilisation liées aux services publics locaux (principalement : approvisionnement en eau, stations d'épuration, cueillette des déchets) et les indemnités (au total, 28 %) forment ensemble la deuxième source de recettes en importance. Toutefois, ces sources sont limitées. Les recettes provenant des immeubles (publics ou privés), sont assujetties à la législation fédérale sur le contrôle des loyers. Le total des redevances d'utilisation pour une fonction unique ne peut dépasser le total des coûts (c.-à-d. que les redevances doivent vraiment correspondre au coût des services publics et non être des taxes déguisées), conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral en ce qui touche le principe de contrepartie propre à l'imposition fondée sur les avantages reçus.
5. Les cantons et les communes ont une assez faible dépendance à l'égard des paiements de transfert : les cantons reçoivent 17 % du total de leurs revenus sous forme de subventions spécifiques de la Confédération, et les communes reçoivent 13 % de leurs revenus des cantons.

3.4.2 Souveraineté fiscale

La définition conceptuelle de la souveraineté fiscale est une question qui, depuis longtemps et encore aujourd'hui, est matière à débat. La souveraineté fiscale englobe à la fois le pouvoir d'un gouvernement de décider des impôts à créer et à percevoir, l'accès direct à l'imposition et la gestion des impôts. Le processus général peut être résumé par la formule suivante :

$$T = t \times [B - (D_1, D_2, D_3, \dots D_i, \dots D_n)] \times (K_{\text{féd.}} + K_{\text{canton}} + K_{\text{commune}})$$

où :

T	revenus d'un impôt ou taxe
t	barème d'imposition
B	assiette d'imposition brute
D	déductions possibles de l'assiette d'imposition
K	coefficient annuel visant l'atteinte d'un budget (de fonctionnement?) équilibré

En termes de la formule ci-dessus, on peut mesurer le degré de souveraineté fiscale sous forme de la liste de choix suivante :

- a) application du principe de la capacité contributive (impôts) ou imposition selon les avantages reçus (redevances d'utilisation);
- b) objet de l'imposition (implicite dans la partie entre crochets de la formule);
- c) cercle des assujettis (y compris la définition de l'unité d'imposition);
- d) calcul des assiettes d'imposition (par exemple, pour les impôts sur le revenu, définition du revenu brut [B], des rajustements du revenu imposable et des déductions et exemptions spécifiques) [Di];
- e) barèmes des taux [t], y compris le degré des déductions et exemptions mentionnées au point précédent [Di];
- f) coefficient annuel d'imposition [Kij];
- g) perception des impôts;
- h) procédure de règlement des litiges en matière fiscale.

La pleine souveraineté fiscale comprend l'exercice des choix a) à h) ci-dessus. Un gouvernement dispose d'une souveraineté fiscale partielle quand il peut décider du point a) et de certains, mais non de la totalité, des points b) à e). La flexibilité fiscale signifie qu'un gouvernement peut au moins décider du coefficient d'imposition (f) mais n'a pas la liberté de définir les types d'impôts qu'il peut percevoir. La fiscalité obligatoire signifie qu'un gouvernement ne peut exercer les choix a) à f) et doit lever les impôts (ou redevances d'utilisation) conformément à des règles fixées à un niveau supérieur de gouvernement.

- ◆ En Suisse, la souveraineté fiscale réside principalement au niveau des cantons et, dans une moindre mesure, à celui de la Confédération, dans les limites stipulées aux articles 128 à 134 de la nouvelle Constitution fédérale. Les cantons ont une grande liberté pour structurer et encadrer leur régime fiscal et décider du fardeau des impôts. Cette latitude n'est limitée que par la jurisprudence du Tribunal fédéral qui interdit, en particulier, la double imposition et les rabais injustifiés sur les impôts. De plus, les cantons sont liés par trois articles de la Constitution fédérale qui attribuent l'imposition indirecte (TVA à l'article 130 Cst. et impôts à la consommation spéciaux à l'article 131 Cst.) exclusivement au centre, ainsi que par une autre disposition qui interdit les impôts sous forme d'obstacles tarifaires (article 133 Cst.) susceptibles d'entraver la libre circulation des biens entre les cantons. Dans ce contexte d'imposition conjointe, la souveraineté fiscale s'exerce sous l'empire de 27 lois, avec des problèmes évidents de concurrence, de coordination et d'harmonisation (DAFFLON, 1986 et section 5 ci-dessous).

- ◆ L'autonomie des communes pour gérer leurs finances varie d'un canton à l'autre. Normalement, les cantons régissent la marge de manoeuvre financière de leurs communes en établissant des principes budgétaires, un modèle comptable uniforme, des règles d'imposition et des limites d'endettement. Les gouvernements locaux ont une souveraineté fiscale partielle, c'est-à-dire qu'ils peuvent choisir entre l'imposition selon la capacité contributive et les redevances d'utilisation, selon le cas. Ils sont toutefois liés par le régime fiscal de leur canton. Pour plusieurs impôts, les gouvernements locaux ne disposent que d'une flexibilité fiscale : ils doivent appliquer les lois cantonales et se limiter à décider du coefficient annuel d'imposition [K_{commune}] en pourcentage des impôts du canton. L'imposition locale est également obligatoire pour un nombre limité d'impôts.
- ◆ Si une commune choisit de percevoir des redevances et frais d'utilisation, elle peut aussi définir les éléments principaux (objet de l'imposition, cercle des utilisateurs et donc des assujettis, calcul de l'assiette des redevances d'utilisation et tarif), sous réserve toutefois de la jurisprudence du Tribunal fédéral (KNAPP, 1982, p. 358-364).

Les objectifs de la souveraineté fiscale sont les suivants :

- (1) Permettre à chaque niveau de gouvernement et à chaque gouvernement au sein d'un niveau de financer son budget de façon indépendante et selon ses propres critères. Cela comprend la capacité de financer des services publics en réponse aux préférences de leur propre électorat (modèle de « choix »), ainsi que les dépenses liées aux biens et services de norme minimum (merit goods) dictés par le niveau supérieur de gouvernement (modèle d'« agence »), au-delà du montant des subventions conditionnelles.
- (2) Décider des politiques redistributives : premièrement, en choisissant entre l'imposition selon la capacité contributive ou selon les avantages reçus; deuxièmement, en choisissant l'ampleur de la redistribution, par exemple au moyen des barèmes de taux ou des montants des exemptions et déductions applicables à l'impôt sur le revenu (sous réserve des limites décrites à la section 5).

Deux problèmes, toutefois, apparaissent. L'un est la concurrence fiscale. L'autre est la nécessité d'une politique de péréquation (entre le centre et les cantons et, à l'intérieur d'un canton, entre le canton et les communes) causée par des disparités de la charge fiscale, liées non pas à de réelles différences dans les fonctions des gouvernements locaux, mais à leur situation géographique hors des principaux centres économiques.

3.4.3 Accès direct à plusieurs sources de revenus

Une importante caractéristique de la souveraineté fiscale est l'accès direct à plusieurs sources de revenus (fiscaux). Au tableau 7, diverses sources financières sont énumérées pour le gouvernement fédéral, les cantons et les communes.

L'accès direct à des sources de revenus diversifiées, fiscales et non fiscales, assure à un gouvernement des rentrées annuelles stables, comparativement à une situation où il devrait compter sur un seul impôt. Il permet une meilleure distribution de la charge fiscale et évite la surexploitation de catégories particulières de contribuables en cas de hausse des besoins fiscaux. L'effet d'un tel accès peut également s'observer dans la faible dépendance des cantons à l'égard des transferts du gouvernement fédéral, ou des communes à l'égard des transferts des cantons. On peut le voir au tableau 8, qui présente les proportions des diverses catégories de recettes pour les trois niveaux de gouvernement.

- ◆ En 1998, les cantons recevaient seulement 24 % de leurs recettes de la Confédération (7 % sous forme de part aux recettes et 17 % sous forme de subventions conditionnelles). Le ratio « impôts / transferts » net, tel qu'observé par KING (1984, p. 185), était de 2,0, tandis que le ratio « ressources propres / transferts » était de 2,8. Ces ratios donnent une idée de l'indépendance des finances cantonales à l'égard des transferts fédéraux. Ils sont légèrement supérieurs à ceux calculés par KING pour le Canada et les États-Unis. L'interprétation habituelle est que les cantons suisses ne dépendent pas largement des paiements fédéraux et bénéficient d'un degré relativement élevé d'autonomie fiscale.
- ◆ Les communes reçoivent seulement 16 % de leurs recettes des cantons, sous forme de part aux recettes (3 %) et de subventions (13 %). Même si ces proportions étaient d'environ 5 points de pourcentage inférieures pour les cantons et les communes au début des années 1980, les chiffres actuels ne révèlent pas un degré très élevé de dépendance financière par rapport aux autres pays de l'OCDE. Et quoi qu'il en soit, ces proportions n'ont pas de commune mesure avec le degré de centralisation des dépenses publiques, qui est de loin supérieur parce que le rôle d'agence des gouvernements décentralisés s'est amplifié au cours des dix dernières années, par opposition au modèle de « choix ».

3.4.4 Administration fiscale

En principe, chaque niveau de gouvernement, ou chaque gouvernement au sein d'un même niveau, peut avoir sa propre administration fiscale. Notons que les cantons ont l'obligation légale de percevoir l'impôt fédéral direct (IFD) sur le revenu des personnes physiques, sur le rendement et le capital des personnes morales, ainsi que sur les gains en capital. Ils participent aussi à la gestion de l'impôt anticipé et du droit de timbre fédéraux. Mais comme il existe 26 lois fiscales cantonales et autant d'administrations fiscales non chapeautées par le gouvernement fédéral tant au niveau des États qu'à l'échelon local, il y a 26 façons de gérer les impôts cantonaux et l'IFD. Pour favoriser les économies d'échelle dans l'administration fiscale et la cohérence des pratiques d'imposition, il existe toute une variété de formules de coopération entre les trois niveaux de gouvernement.

En outre, parce que les pouvoirs des administrations fiscales des États sont limités au territoire de ces derniers, tandis que les activités économiques peuvent déborder au-delà des limites cantonales, une administration fiscale décentralisée crée des problèmes et des conflits. Un effort initial de négociation entre les cantons peut permettre de les régler, mais la solution réside en dernière analyse (et le plus souvent) dans la jurisprudence du Tribunal fédéral. Par ailleurs, une loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs cantonaux a été adoptée le 1er janvier 1993 en vue d'imposer un certain ordre à la fiscalité des cantons, à des fins de neutralité et d'équité. Dans les huit années qui suivaient (au plus tard le 1er janvier 2001), les cantons devaient ajuster leurs lois fiscales à un cadre unique commun (voir aussi la section 5 ci-dessous).

Il n'existe pas de difficultés semblables à l'échelon local. Dans la plupart des cas, les communes ne peuvent décider que des coefficients d'imposition annuels pour les diverses sources fiscales accessibles, mais n'ont pas le loisir de définir le type d'impôt à percevoir : c'est une situation « à prendre ou à laisser ». Dans plusieurs cantons, les communes peuvent confier à contrat à l'administration fiscale cantonale le prélèvement des impôts communaux¹³.

¹³ Dans le canton de Fribourg, le coût pour une commune est de 1,5 ‰ des recettes fiscales nettes. L'administration fiscale cantonale perçoit les impôts communaux et représente la commune dans tous les aspects des contentieux fiscaux. Les produits des impôts sont versés à la commune à intervalles mensuels.

4. POLITIQUE BUDGÉTAIRE

Les cantons suisses ont leur propre Constitution, gèrent leur budget et leurs ressources financières de manière autonome et, surtout, disposent du pouvoir de taxation. L'autonomie cantonale en matière de politique fiscale contraste avec les principes budgétaires et les règles de taxation auxquels les États membres d'autres fédérations sont assujettis. Les autorités législatives, tant au niveau fédéral que dans les 26 cantons et chacune des municipalités, doivent décider du budget (dépenses courantes et investissements) avant le début de l'exercice et, bien entendu, tenir la comptabilité de leurs recettes et dépenses. Depuis le milieu des années 1980, les méthodes budgétaires et comptables ont été harmonisées. Les budgets annuels, en soi, ne donnent pas un fondement juridique aux dépenses ou aux impôts. Tous les postes des budgets des dépenses courantes et des investissements doivent s'appuyer sur des lois ayant été débattues individuellement au parlement et mises en vigueur avant les délibérations budgétaires.

La Constitution fédérale n'impose pas de principes budgétaires aux cantons. Aucune contrainte fédérale ne régit le financement des déficits, si ce n'est que la possibilité d'emprunts auprès de la banque centrale est interdite à tous les niveaux de gouvernement. La principale entrave externe à la souveraineté budgétaire des cantons est essentiellement la concurrence avec les autres cantons : si un canton adopte une politique fiscale inefficace offrant un piètre rapport coût-avantage, il s'exclura du marché par ses coûts trop élevés. Les particuliers et entreprises migreront « à la Tiebout » vers d'autres cantons (la solution de « sortie », selon la terminologie de Hirschman), ou encore les électeurs ou des groupes d'électeurs déploieront des initiatives et des référendums afin de faire modifier la composition des « biens publics/impôts » par rapport à celle d'autres cantons (la solution d'« expression »). Le facteur concurrence joue encore davantage à l'échelon local, notamment entre les communes d'une même agglomération urbaine.

4.1 *Orthodoxie budgétaire*

L'autonomie relativement vaste dont disposent les gouvernements cantonaux et locaux dans la gestion de leurs finances n'est pas illimitée. Il existe également des contraintes internes, imposées par les Constitutions ou les lois cantonales. Deux règles sont généralement observées, aussi bien par les cantons en vertu de leurs propres lois financières que par les communes sous la supervision du canton (DAFFLON, 1996).

- ◆ La première règle est la nécessité d'atteindre plus ou moins l'**équilibre budgétaire** dans la livraison des biens et services. La réglementation financière limite grandement la possibilité, pour les gouvernements locaux et cantonaux, d'enregistrer ou d'accumuler des déficits dans les budgets (de fonctionnement). Dans l'éventualité d'un important déficit budgétaire, la charge fiscale devrait être accrue. Dans plusieurs cantons, l'amortissement doit non seulement apparaître comme entrée comptable, mais aussi correspondre à un paiement réel du service de la dette. Si, à l'échelon d'une commune, l'administration locale ne se plie pas à cette règle, le gouvernement cantonal pourrait décider, à la place de la commune, de hausser le coefficient d'imposition annuel¹⁴. En général, les cantons appliquent la « règle d'or » : les recettes courantes locales nettes (déduction faite des dépenses courantes) doivent suffire à acquitter les intérêts de la dette et à payer les coûts courants des investissements anciens et nouveaux. La mesure dans laquelle cette règle se traduit par le remboursement effectif annuel de la dette au fur et à mesure de l'utilisation (pour les investissements financés par des emprunts) varie d'un canton à l'autre. Une autre condition est l'existence d'une démarcation claire entre les dépenses courantes et les investissements et, bien sûr, une séparation entre le budget de fonctionnement et le budget des investissements. Ici encore, les définitions varient entre les cantons, en ce qui touche notamment la possibilité (i) de transformer des investissements en dépenses courantes par le biais de contrats de location et, ainsi, de transgresser les limites préalablement fixées (s'il en existe) et (ii) d'attribuer certaines dépenses à des budgets externes qui n'entrent pas dans les comptes du secteur public.
- ◆ La deuxième règle concerne les emprunts et les limites de l'endettement. Dans plusieurs cantons, l'endettement public n'est autorisé que pour financer les investissements et dans la mesure où le gouvernement local ou cantonal a la capacité financière d'assumer les intérêts et l'amortissement de la dette à même son budget de fonctionnement. Les taux d'amortissement sont établis en fonction du type d'investissement et de sa durée d'utilisation possible (financement selon le principe « pay-as-you-use »). Une distinction s'impose alors entre le budget de fonctionnement, qui doit être équilibré, et le budget des investissements, qui peut être financé par des emprunts.

¹⁴ Par exemple, en septembre 1994, le Conseil d'État (organe exécutif) du canton de Berne a imposé à la commune de Berne (chef-lieu du canton et ville fédérale de Suisse) une augmentation du coefficient d'imposition, haussant ce dernier de 2,2 à 2,4 fois les impôts directs cantonaux perçus dans la commune. Cette mesure a été prise parce que l'électorat de la commune avait rejeté pour une troisième fois le budget de 1994, lequel accusait un déficit et exigeait, à des fins d'équilibre, une hausse des impôts. À Fribourg, le canton effectue un contrôle annuel des livres et de la dette publique des communes, et intervient si le budget de fonctionnement n'est pas équilibré ou si l'amortissement de la dette et le remboursement effectif des prêts sont insuffisants par rapport aux taux minimums légaux. Le canton peut intervenir sous plusieurs formes et peut aller jusqu'à prescrire un coefficient d'imposition plus élevé à la commune en faute, pour rétablir sa situation financière.

Ces deux règles (plus ou moins) strictes expriment le principe de l'**imputabilité** ou de **responsabilité budgétaire**. Elles doivent être considérées en relation avec l'autonomie financière des cantons et des communes et leur vaste accès à des sources de revenus autonomes, comme nous l'avons vu plus haut. D'une part, les gouvernements cantonaux et locaux ont un degré relativement élevé (bien que décroissant) d'autonomie pour décider des services publics à offrir, et un accès direct à la taxation. D'autre part, on s'attend de ces gouvernements qu'ils agissent de manière prudente et financent sans endettement excessif les services qu'ils sont appelés à livrer, soit par la loi (« agence ») ou en réponse aux exigences de leur électorat (« choix »). C'est assurément une approche classique du fédéralisme fiscal (TOLLISON et WAGNER, 1986). Les intérêts sur la dette publique des cantons, en 1998, représentaient en moyenne 6 % du total des recettes propres cantonales, tandis que pour les communes, la proportion correspondante était de 7 % (tableaux 6 et 7).

- ◆ Enfin, il existe également un vaste débat sur l'efficacité des référendums financiers en ce qui touche la taille du secteur public, d'une part, et le renforcement de la discipline budgétaire, d'autre part (voir section 2.3).

4.2 *Politique macroéconomique*

La décentralisation des fonctions gouvernementales rend problématique l'exercice d'un contrôle macroéconomique à l'échelle nationale. En effet, la responsabilité des cantons et des communes sous-entend l'accès à des sources de revenus propres ainsi que le droit d'emprunter. Un accès incontrôlé aux marchés de capitaux et une mauvaise gestion budgétaire par les gouvernements cantonaux et locaux pourraient compromettre d'éventuels efforts de stabilisation de l'économie. Pour cette raison, si l'on en croit les manuels de macroéconomie, le gouvernement central devrait avoir un certain pouvoir de surveillance ou de contrôle. Il faut toutefois distinguer la situation où les responsabilités et revenus confiés aux cantons et aux communes sont équilibrés et stables de celle où ils sont volatils et affichent de fortes variations cycliques. Dans le premier cas, le contrôle peut se limiter à appliquer la règle d'or, à n'autoriser les emprunts que pour les infrastructures et à surveiller le calendrier des investissements. Dans le deuxième cas, des emprunts peuvent être nécessaires non seulement pour les investissements, mais aussi pour compenser la variation cyclique du budget (accroissement des dépenses d'aide sociale conjugué à une baisse des revenus en période de ralentissement cyclique).

Toutefois, un régime efficace de finances publiques décentralisées ne suit pas forcément la voie dictée par la théorie des manuels. Les ajustements fiscaux stabilisateurs ne peuvent être qu'hypothétiques dans le contexte suisse. En effet, l'électorat doit se prononcer par scrutin sur la loi fiscale (dans le canton) ou sur le coefficient d'imposition (dans la commune). Les électeurs pourront certes accepter des modifications fiscales, que ce soit pour restaurer l'équilibre budgétaire ou approuver de nouveaux investissements, mais il est peu probable que leurs motivations soient uniquement d'ordre macroéconomique. De plus, les échéanciers associés à de telles décisions n'auront vraisemblablement rien à voir avec l'évolution à la hausse ou à la baisse du contexte macroéconomique.

Par ailleurs, la classification économique des dépenses publiques, au tableau 6, révèle quelques faits intéressants sur la politique macroéconomique. Au niveau fédéral, les subventions (fonctionnement et investissements) représentent 59 % du total des dépenses, tandis que les proportions respectives des dépenses au titre du personnel et des intérêts sont de 10 % et de 7 %. C'est donc dire qu'une part d'environ 76 % du budget total appartient à des catégories de dépenses qui sont très difficiles, sinon impossibles, à modifier à court terme à des fins macroéconomiques. La consommation (11 %) et les investissements (2 %) ne totalisent que 13 % du budget fédéral : une proportion largement insuffisante pour tout type de finances fonctionnelles.

Avec 19 % du total des dépenses consacrées à la consommation (11 %) et aux investissements (8 %), les cantons sont dans une situation analogue.

Fait peu étonnant, les dépenses des communes au titre de la consommation (20 %) et des investissements (13 %) sont beaucoup plus élevées et représentent quelque 33 % du total.

Compte tenu de la difficulté d'agir à court terme sur les dépenses en personnel et les transferts, il est clair que la politique macroéconomique ne peut être dictée uniquement à partir du centre. Une certaine forme de consensus et une coopération verticale doivent exister entre les trois niveaux de gouvernement. Ce n'est pas un enjeu facile à résoudre car les intérêts régionaux et locaux sont divergents. En particulier, un nombre croissant de projets d'investissements exigent d'importantes ressources financières et une planification à long terme. Il est peu probable qu'un gouvernement s'appropriant à approuver un tel projet acceptera de le reporter pour des raisons macroéconomiques. Et inversement, il n'est pas facile d'accélérer un projet à des fins macroéconomiques, sans prendre le temps de présenter un programme d'investissement détaillé. Un canton ou une commune peut se montrer très réticent à abandonner ou à retarder un investissement au bénéfice d'une politique macroéconomique coordonnée au centre. C'est également l'explication du

rôle limité que joue la politique fiscale et budgétaire dans la stabilisation, en comparaison de l'intervention des autorités monétaires par l'entremise de la Banque nationale suisse.

5. COORDINATION ET HARMONISATION FISCALES

Grâce à la vaste latitude dont dispose chaque canton pour aménager le régime fiscal, celui-ci peut fixer le niveau des impôts pour un ensemble particulier de biens et services publics relevant de sa compétence. Dans la théorie du fédéralisme fiscal, les cantons et les communes peuvent se servir de leur régime fiscal pour amener les entreprises et particuliers à migrer vers leur territoire. Toutefois, la souveraineté fiscale n'est pas illimitée. Il y aurait une allocation inefficace des ressources si des administrations décentralisées adoptaient des formes de taxation considérablement différentes. Chaque particulier ou entreprise serait incité à déménager dans la juridiction lui offrant la charge fiscale la moins lourde. Dans un régime fiscal non neutre, les personnes et le capital pourraient privilégier les endroits où existent des avantages pécuniaires particuliers liés à divers types d'impôts, peu importe les services publics offerts. Mais la concurrence fiscale entre juridictions n'a pas de propriétés d'efficacité comparables à la pure concurrence sur le marché; elle est plutôt de la nature de l'oligopole (TULKENS, 1985, p. 45). De plus, il n'est pas possible pour des juridictions décentralisées d'adopter une politique résolument redistributive par le biais de la taxation. Non seulement l'accueil réservé à une telle politique varierait sur le plan éthique, mais il dépendrait de la mobilité des personnes et des entreprises, c'est-à-dire de leur capacité d'aller tout simplement ailleurs pour échapper à ses effets. Pour contrer ces distorsions, il faut un degré considérable de coordination et d'harmonisation fiscales, c'est-à-dire un effort de collaboration en vue d'établir un régime fiscal qui réduit au minimum les charges excessives et produit une combinaison souhaitable d'incidences (WEINER et AULT, 1998).

FREY (1981) et WEBER (1992) montrent que dans le contexte helvétique, les mouvements migratoires attribuables à la fiscalité sont peu nombreux. Le choix du lieu de résidence ou d'un emplacement dépend non seulement du ratio prix-service des politiques publiques, mais de plusieurs autres facteurs propres à chacun. Les entreprises savent qu'elles peuvent obtenir un allègement fiscal presque partout où elles songent à s'établir, même si un tel avantage n'est pas annoncé de façon formelle ou officielle. De plus, grâce à l'initiative et au référendum, les citoyens ont non seulement la solution de « sortie », mais aussi celle de l'« expression ». Puisqu'il existe une coordination fiscale depuis de nombreuses années, les problèmes d'harmonisation fiscale ont été abordés en termes de neutralité et dans le contexte d'une réduction des coûts d'administration et d'application plutôt que dans une perspective d'équité¹⁵.

5.1 Coordination fiscale

5.1.1 Coordination verticale

La coordination verticale est la répartition du pouvoir fiscal entre les divers niveaux de gouvernement. Les paliers ayant juridiction, les éléments imposables et les assujettis doivent être clairement précisés. Une attention doit être portée à la distribution géographique du rendement fiscal. Un impôt efficace relevant d'un niveau décentralisé devrait s'appuyer sur une assiette d'imposition largement et uniformément distribuée dans l'ensemble du pays (KING, 1984, p. 210-211). En outre, on peut dire que les objectifs généraux de la coordination fiscale verticale, soit :

- (i) sources de recettes stables et prévisibles aux trois niveaux;
 - (ii) proportion élevée du total des recettes cantonales et communales provenant de ressources propres;
 - (iii) espace fiscal suffisant aux niveaux des cantons et des communes;
 - (iv) imposition décentralisée efficace et imputabilité;
- sont atteints dans le cas de la Suisse.

Un regard au tableau 7 permet de voir qu'en Suisse, la coordination verticale est obtenue

- ◆ en partie par l'attribution de sources fiscales exclusives à chaque niveau de gouvernement selon le principe de la séparation des sources. La séparation est claire dans le cas des impôts sur la consommation et la dépense, pour lesquels il n'y a aucun chevauchement des assiettes fiscales entre la Confédération, les cantons et les communes.

¹⁵ Il est révélateur que toutes les initiatives visant à établir, à l'échelle du pays ou des cantons, un système uniforme d'imposition du revenu et de la fortune des personnes physiques, et du rendement et du capital des personnes morales, ont été rejetées dans des votes populaires, car ces initiatives restreindraient la flexibilité fiscale des niveaux de gouvernement inférieurs et accroîtraient leur dépendance à l'égard des transferts. Les écarts de charge fiscale entre les cantons et les communes sont considérés comme le prix de l'autonomie (DAFFLON, 1986).

- ◆ Par contre, dans le cas de l'imposition « directe », le revenu des personnes physiques, ainsi que le rendement et le capital des personnes morales¹⁶, sont imposés conjointement aux trois paliers. La répartition verticale entre les trois niveaux de gouvernement est relativement complexe et souvent moins explicite. Deux principes sont appliqués : une imposition modérée à chaque niveau de façon qu'aucun gouvernement n'épuise à lui seul toute la capacité fiscale, et une attribution par priorité : d'abord les Cantons, puis les communes et enfin la Confédération. Le consensus traditionnel est que la part fédérale ne devrait pas dépasser le quart du total. Le revenu imposable minimum au niveau fédéral devrait être plus élevé qu'au niveau cantonal, et le barème des taux d'imposition, plus progressif. Néanmoins, les cantons récupèrent 30 % de l'impôt fédéral direct (IFD) sous forme de parts aux recettes, dont 13 % sont affectés à la péréquation fiscale intercantonale (voir la section 6.2 ci-dessous).
- ◆ Notons que la Suisse a une caractéristique particulière : la coordination fiscale verticale est inscrite dans la Constitution. Selon la disposition transitoire énoncée à l'article 196, alinéa 13, de la Constitution de 1999, l'IFD ne peut être prélevé que jusqu'à la fin de 2006. Il s'ensuit qu'à quelques années de cette échéance, le gouvernement fédéral doit justifier le maintien du prélèvement d'un impôt direct au niveau central en parallèle avec les cantons et les communes, et expliquer ses motifs. La décision de continuer de percevoir un IFD exige la double majorité des électeurs et des cantons, un outil de poids utilisé par les cantons pour obtenir des avantages compensatoires, en ce qui touche en particulier la politique de péréquation.

Étant donné l'entrée en vigueur de la TVA le 1^{er} janvier 1995 et, du même coup, l'extension aux services de l'imposition de la dépense, les fédéralistes les plus orthodoxes soutiennent que l'attribution conjointe de l'imposition directe à la Confédération et aux cantons devrait prendre fin. Leur argument est que la charge globale des impôts indirects (sur la consommation) reste plus légère en Suisse que dans la plupart des autres pays européens. La marge de manoeuvre résultante devrait être utilisée pour réduire la charge des impôts directs, laquelle, conjuguée aux cotisations de sécurité sociale, est supérieure à la moyenne. Certains souhaitent des attributions claires et nettes, sous le slogan « la TVA est fédérale, l'imposition directe est cantonale ». Les opposants affirment que l'abolition de l'IFD fera régresser l'action redistributive d'une taxation liée à la capacité contributive, car la progressivité des taux de l'IFD est plus élevée que dans les cantons. En outre, l'abolition créerait des difficultés pour la politique de péréquation du gouvernement central envers les cantons.

- ◆ La coordination verticale entre les cantons et leurs communes est obtenue du fait que les gouvernements locaux, comme nous l'avons vu à la section 3.4.2, n'ont pas de souveraineté en matière fiscale, mais seulement une flexibilité. L'enjeu le plus débattu est de savoir si les gouvernements locaux peuvent se servir de cette capacité en priorité, au détriment des cantons. Le plus souvent, la question est résolue par l'établissement, dans la loi cantonale, d'une limite supérieure aux coefficients d'imposition que peuvent appliquer les communes en proportion des impôts cantonaux (par exemple, dans le canton de Fribourg, l'impôt communal est limité à un maximum de 125 % de l'impôt cantonal).

5.1.2 Coordination horizontale

La coordination horizontale consiste à répartir les compétences fiscales et les rendements fiscaux entre des juridictions de même niveau, lorsque l'assiette fiscale recouvre plusieurs communes ou cantons. En Suisse, la coordination horizontale est le produit de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Deux objectifs ont été visés : éviter la double imposition, et empêcher que les assujettis ayant des activités imposables dans plus d'une juridiction puissent se soustraire à la progressivité des barèmes d'imposition par une séparation géographique de l'assiette d'impôt. Bien que les règles techniques soient plutôt complexes (DAFFLON, 1986, p. 32-36), la coordination horizontale s'opère selon les grandes lignes suivantes :

- ◆ l'impôt sur le revenu est entièrement payé dans le canton et la commune de résidence¹⁷ ;
- ◆ tout revenu gagné dans d'autres juridictions est imposé dans la juridiction de résidence, selon le régime de cette dernière (et non celui de la juridiction où le revenu a été gagné) ;
- ◆ les immeubles sont imposés dans la juridiction où ils sont situés ;
- ◆ si des entreprises sont actives dans plusieurs juridictions, le produit des impôts sur le rendement et sur le capital est réparti entre ces juridictions en fonction des composantes financièrement mesurables de l'activité (par exemple, chiffre d'affaires, volume des ventes, total des primes d'assurance dans le cas des sociétés d'assurance).

¹⁶ L'impôt fédéral direct sur le capital des personnes morales a été supprimé par une loi adoptée le 10 octobre 1997, avec prise d'effet en 1998.

¹⁷ Confirmation en a été donnée par le Tribunal fédéral au début de 1999, à propos d'un litige entre les cantons de Genève et de Vaud concernant les citoyens travaillant à Genève, mais habitant dans le Vaud, qui avaient reçu du canton de Genève des avis de cotisation relatifs à l'impôt sur le revenu.

5.2 Harmonisation fiscale

Différentes juridictions, au même niveau de gouvernement, trouveront généralement souhaitable d'adopter des régimes fiscaux au moins approximativement semblables. Cela s'explique par trois raisons, dont deux sont associées au critère de neutralité fiscale. Premièrement, lorsque certaines unités économiques affichent un haut degré de mobilité interjuridictionnelle, l'imposition de ces unités, si elle est employée, devrait être de forme semblable entre les juridictions. Deuxièmement, les taux auxquels ces unités sont imposées localement ne devraient pas varier énormément d'une juridiction à l'autre, sauf dans la mesure où des écarts de taux reflètent des différences dans les avantages que retirent ces unités des services fournis. Ainsi, les distorsions allocatives dans l'utilisation et l'incidence des ressources résultant du régime fiscal lui-même peuvent être maintenues à un minimum compatible avec les autres objectifs fiscaux des juridictions individuelles (OATES, 1972, p. 147)¹⁸. Troisièmement, l'harmonisation simplifie la perception des impôts et réduit au minimum les coûts d'administration et d'application.

L'**harmonisation fiscale formelle** désigne tout effort visant à intégrer les divers régimes fiscaux établis indépendamment par les diverses juridictions pour produire un système uniforme et une définition unique des assiettes fiscales (points b à d dans la liste des choix de la section 3.4). Ainsi, les coûts d'information et de transaction sont réduits pour ceux qui paient des impôts dans plus d'un canton, les coûts d'administration et d'application sont réduits pour les autorités fiscales, et les cas litigieux diminuent.

L'harmonisation fiscale réelle est obtenue lorsque les allocations, les montants des déductions et exemptions et les barèmes de taux d'imposition sont identiques dans toutes les juridictions. Une telle harmonisation ne cadre pas avec le principe du fédéralisme et n'a jamais été à l'ordre du jour politique en Suisse.

En Suisse, le problème de l'harmonisation fiscale se pose exclusivement pour les impôts prélevés simultanément par les deux niveaux de gouvernement les plus élevés – la Confédération et les cantons. Malgré la nouvelle législation entrée en vigueur le 1er janvier 2001 après une période de transition de plusieurs années, l'harmonisation fiscale aux niveaux fédéral et cantonal demeure entièrement et exclusivement formelle. Au niveau cantonal, une harmonisation fiscale formelle a été réalisée au fil des ans pour deux raisons. Premièrement, la perception de l'impôt fédéral direct (IFD) sur le revenu des personnes physiques, ainsi que sur le rendement et le capital des personnes morales, est confiée aux cantons. En conséquence, dans l'objectif évident de réduire les coûts d'administration et d'application, et grâce aux bureaucrates qui, désireux de réduire leur effort, étaient réticents à vérifier plusieurs déclarations fiscales (au moins, les déclarations fédérale et cantonale) pour un seul et unique contribuable, une forte incitation bureaucratique s'est exercée au niveau des cantons en faveur de l'adoption de règles et de concepts de revenu (revenu brut, revenu brut rajusté, revenu imposable, déductions sur pièces et allocations) semblables à ceux de l'IFD. Deuxièmement, de plus en plus de contribuables – entreprises et particuliers – sont actifs en dehors de leur canton de résidence ou possèdent des biens immobiliers dans un autre canton, ce qui incite à des mesures d'uniformisation des règles d'imposition (l'harmonisation des formulaires de déclaration n'étant pas la moindre) de façon à réduire les coûts administratifs et juridiques.

L'harmonisation fiscale formelle actuellement instaurée est en partie le résultat de mesures législatives fédérales entrées en vigueur en 1993 et 1995 :

- ◆ La loi fédérale sur l'harmonisation de l'imposition directe aux niveaux cantonal et communal, en application depuis le 1^{er} janvier 1993, offre un cadre dans lequel les cantons (et les communes si elles ont davantage qu'une simple flexibilité fiscale) doivent définir leurs lois sur l'impôt direct, notamment en ce qui touche l'assujettissement des personnes physiques et morales, les biens et les périodes fiscales. Des formulaires de déclaration uniformisés sont introduits, au grand soulagement des personnes assujetties à l'impôt dans plus d'un canton. Les impôts sur le revenu et la fortune sont annualisés (alors qu'ils étaient auparavant perçus deux fois par année). Les cantons avaient un délai de huit ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2000, pour ajuster leur législation fiscale. En fait, la loi s'applique directement même si la loi fiscale cantonale n'a pas encore été alignée. Toutefois, puisque les cantons continuent de définir leurs propres barèmes d'imposition, leurs taux d'impôt et les montants des allocations et déductions, il y a encore de vastes écarts dans les niveaux d'imposition à l'intérieur de la Suisse. Par conséquent, l'harmonisation formelle apporte une solution sur le plan des coûts administratifs, mais pas en termes de neutralité fiscale.
- ◆ La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Comme les dispositions de cette loi étaient alignées sur celles de la loi précédente, il en est résulté une harmonisation verticale des impôts directs aux trois niveaux de gouvernement.

¹⁸ Puisque toutes les politiques de développement régional des cantons comportent des allègements fiscaux, ceux-ci ne procurent pas réellement d'avantage net à une région par rapport à une autre, ce qui crée une situation type de dilemme du prisonnier.

- ♦ Au niveau communal, une harmonisation fiscale formelle et réelle a presque été réalisée, sauf pour le coefficient d'imposition annuel, qui est lié à l'exigence d'équilibre budgétaire. La concurrence fiscale est une réalité dans la plupart des communes, notamment en raison de la mobilité interjuridictionnelle à l'intérieur des régions urbaines.

Que conclure de la présente situation? La souveraineté fiscale (partielle) est importante au niveau cantonal, mais pose des problèmes croissants. Les difficultés qu'a connues la Suisse au cours des trente dernières années – en fait, dès le moment où l'impôt direct est devenu une importante source de recettes pour les cantons – montrent la réelle nécessité d'une forme quelconque de loi fiscale centrale. Récemment, les cantons ont dû reconnaître que la concurrence fiscale a eu des conséquences négatives et indésirables sur les politiques de développement régional et que les disparités économiques entre les régions et les cantons n'ont pas été réduites malgré la politique régionale et la politique péréquative du gouvernement fédéral (DAFFLON, 2000). Ces questions font l'objet d'un vif débat en Suisse.

5.3 Concurrence fiscale

5.3.1 Quelques faits saillants

La concurrence fiscale entre les juridictions régionales ou locales, dans un régime gouvernemental décentralisé à plusieurs niveaux, est depuis longtemps un enjeu qui se pose aux décideurs, notamment dans un système fédéral comme la Suisse où la disparité des impôts des entreprises entre les cantons (ou à l'intérieur d'un même canton) a été relativement importante au cours des vingt dernières années (pour un relevé, voir Administration fédérale des contributions, 1990, p. 63–8). En fait, les données empiriques montrent par exemple que durant les années 1980, la charge fiscale sur le rendement des entreprises variait énormément entre les 26 cantons suisses, les ratios maximum-minimum se situant entre 2 et 4 selon l'ampleur du bénéfice et la formule utilisée pour le calculer, aux fins des objectifs de la politique fiscale. Il semble que des données empiriques semblables existent aussi, quoique dans une moindre mesure, pour l'imposition des entreprises par les communes d'un même canton (DAFFLON, 1991, p. 58–65). Plus récemment, l'Étude économique de l'OCDE de 1999 a indiqué qu'en Suisse, le taux d'imposition moyen sur le bénéfice des entreprises variait de 13 % à 31 %, une fois réunis les impôts des trois niveaux de gouvernement (OCDE, 1999, p. 109). Des écarts de cette ampleur dans l'imposition des entreprises entre les gouvernements locaux (voir aussi la section 5.4 ci-dessous) créent un contexte où la concurrence fiscale et les stratégies fiscales peuvent éventuellement compromettre la mise en oeuvre des politiques fiscales nécessaires au niveau local. La situation est d'autant plus délicate si un équilibre budgétaire s'impose. Dans le reste de cette section, nous abordons les aspects théoriques et empiriques de la concurrence fiscale dans une perspective de choix publics, en illustrant notre propos par des exemples tirés du contexte suisse.

5.3.2 Une situation de dilemme du prisonnier

La concurrence fiscale peut être considérée comme une stratégie régionale (cantonale) ou locale (communale) déployée en vue d'attirer – ou de retenir – des activités économiques, pour diverses raisons macroéconomiques (essentiellement dans le but de favoriser le développement économique régional et de contrer le chômage). En Suisse, plusieurs cantons francophones ont récemment abaissé (ou prévoient abaisser) leurs impôts sur le rendement et le capital des entreprises, une tendance également observable dans la partie germanophone du pays. En particulier, les autorités fiscales cantonales ont adopté une politique fiscale discrétionnaire à l'égard des entreprises (ou de leurs dirigeants) visant à stimuler le développement économique local sur le plan de la croissance de la production et du marché du travail. En fait, cette stratégie fiscale pourrait aussi aider la Suisse à améliorer, et à consolider, sa position concurrentielle dans un système économique mondialisé.

Toutefois, l'omission de coordonner une telle politique au niveau d'un gouvernement central crée inévitablement une situation de dilemme du prisonnier. En fait, en matière de fiscalité, la coopération internationale est inexistante et apparaît même utopique dans l'immédiat. Pourtant, comme le signalent des théoriciens de l'économie publique (voir TULKENS, 1985), la concurrence fiscale entre les gouvernements locaux d'un même pays ne représente pas une solution optimale du point de vue de l'économie politique. Il est clair qu'à long terme, la concurrence fiscale diminue la charge des impôts et, par conséquent, les recettes fiscales des gouvernements locaux dans leur ensemble. Même si la concurrence fiscale permet de maîtriser, voire de limiter, l'expansion de l'économie du secteur public (POMMERHNE et al., 1996; FELD, 1999), les données empiriques pour l'Union européenne montrent que ce genre de concurrence entre régions gonfle les déficits budgétaires structurels et pourrait mettre en jeu la soutenabilité de la dette gouvernementale (COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, 1997).

En outre, selon un rapport récent de l'OCDE, la mondialisation crée un contexte où le nombre d'emplacements possibles à l'étranger s'accroît sans cesse. Les gouvernements sont donc incités à recourir à des stratégies fiscales en

vue d'attirer ces activités économiques hautement mobiles (voir OCDE, 1998). À l'heure actuelle, la concurrence fiscale entre gouvernements vise en fait à limiter les déplacements d'entreprises – aussi bien les usines que les investissements – vers des destinations étrangères, en réduisant les impôts sur le rendement des entreprises et le revenu de leurs dirigeants. Toutefois, ce genre de concurrence entre gouvernements locaux (mais l'argument vaut aussi pour les États nationaux) comporte une série d'inconvénients, c'est-à-dire (i) le risque que la région perde des activités commerciales et des investissements lucratifs, (ii) le risque d'une réduction considérable des recettes du gouvernement local et (iii) le risque de transfert d'une partie de la charge fiscale vers des facteurs ou activités moins mobiles (c.-à-d. travail et consommation), un déplacement qui compromettra à la fois l'emploi et l'équité fiscale.

Puisque chaque canton de la Suisse semble prêt à négocier une entente fiscale avec les entreprises (récemment établies) ayant une production à valeur relativement élevée, tout avantage économique éventuel en termes de croissance du revenu régional ou de l'emploi sera forcément annulé par la concurrence fiscale des autres cantons. Dès que la stratégie fiscale d'un canton réussit à attirer une entreprise grâce à un allègement des impôts, un autre canton emboîte le pas et réduit lui aussi les prélèvements fiscaux sur le rendement et le capital des entreprises, et ainsi de suite jusqu'à ce que toutes les charges fiscales des cantons soient finalement réduites à un minimum, en raison d'un manque de coordination entre les gouvernements locaux. Ce mouvement auto-alimenté de réductions fiscales est illustré au moyen des données empiriques de la période 1985-1999 pour les sept cantons francophones de la Suisse, en prenant l'exemple d'une entreprise dont le capital est de 2 millions CHF et le bénéfice de 320 000 CHF (tableau A).

TABLEAU A

IMPÔT SUR LE RENDEMENT D'UNE ENTREPRISE DANS LA SUISSE FRANCOPHONE, 1985–1999

Canton	1985*	1995*	1999*	1985–99
Berne	72 028	51 710 ↓	51 681 ↓	– 28 %
Fribourg	61 614	59 149 ↓	58 721 ↓	– 5 %
Genève	59 641	59 607 ↓	63 342 ↑	+6 %
Jura	85 582	58 723 ↓	58 549 ↓	– 32 %
Neuchâtel	90 180	88 897 ↓	88 565 ↓	– 2 %
Valais	74 704	65 325 ↓	65 204 ↓	– 13 %
Vaud	66 914	64 091 ↓	63 976 ↓	– 4 %

* valeur courante en CHF

Sources : Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1985, Berne : Séries statistiques, 18, 1986, p. 67; Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1995, Berne : Séries statistiques, 18, 1996, p. 69; Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1999, Berne : Séries statistiques, 18, 2000, p. 69.

Les chiffres du tableau A comprennent l'imposition cantonale, communale et paroissiale et sont en valeur courante. Ils montrent que tous les cantons francophones, sauf Genève, ont réduit leur charge fiscale sur le rendement des entreprises au cours des 15 dernières années. Le canton du Jura, notamment, affiche la baisse la plus forte (32 %), un reflet de sa position géographique défavorable et de son revenu cantonal relativement faible (tant en termes absolus que par habitant). En fait, comme l'explique la théorie de l'économie régionale, l'emplacement des entreprises dépend de plusieurs facteurs autres que les avantages fiscaux (qui sont en réalité annulés par la concurrence fiscale entre les gouvernements locaux). Au nombre de ces facteurs figurent la proximité des marchés et un accès facile (c.-à-d. peu coûteux) aux réseaux routier et ferroviaire, deux atouts dont demeure dépourvu le canton du Jura. De même, le canton du Valais souffre probablement de sa situation géographique et tente dès lors d'attirer (ou de retenir) les entreprises par un important allègement fiscal (baisse de 13 % sur la période 1985-1999). En revanche, le canton de Berne semble avoir réduit considérablement la charge fiscale des entreprises (28 %) pour suivre ou rattraper le vigoureux développement économique de la région de Bâle-Zurich durant les 15 dernières années. Les cantons de Fribourg (5 %), Vaud (4 %) et Neuchâtel (2 %) ont aussi réduit les impôts des entreprises pour des raisons semblables, quoique à un moindre degré.

Voyons maintenant le tableau B, qui montre que malgré la baisse considérable des impôts des entreprises dans la partie francophone de la Suisse, les cantons germanophones, qui ont été en mesure d'offrir de meilleurs avantages fiscaux, demeurent plus attractifs pour les entreprises. Si l'indice moyen de la charge fiscale au tableau B est établi à 100 pour la Suisse dans son ensemble, les variations de l'indice dans les cantons francophones montrent une hausse relative dans chacun des cantons (sauf Genève) au cours des cinq dernières années de la période (1995-1999). Manifestement, la concurrence fiscale entre les sept cantons francophones (y compris Berne) n'arrive pas à démarquer ces derniers du reste de la Suisse au chapitre de la venue de nouvelles entreprises et, ainsi, à stimuler le développement économique régional. En revanche, comme le montre le tableau A, la concurrence fiscale est telle que,

dans l'ensemble, les gouvernements locaux sacrifient une part considérable de leurs recettes à l'allègement des impôts sur le rendement et le capital des entreprises.

TABLEAU B

**INDICE DE CHARGE FISCALE SUR LE RENDEMENT ET LE CAPITAL DES ENTREPRISES DANS
LES CANTONS FRANCOPHONES DE LA SUISSE, 1985-1999**

Canton	1985	1995	1999
Berne	118,1	95,3 ↓	98,0 ↑
Fribourg	106,8	101,8 ↓	104,3 ↑
Genève	101,3	117,5 ↑	114,5 ↓
Jura	111,8	104,7 ↓	105,7 ↑
Neuchâtel	138,6	138,6 --	151,0 ↑
Valais	118,6	114,2 ↓	117,1 ↑
Vaud	97,1	105,0 ↑	107,8 ↑
Suisse	100,0	100,0	100,0

Sources : Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1985, Berne : Séries statistiques, 18, 1986, p. 74; Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1995, Berne : Séries statistiques, 18, 1996, p. 76; Administration fédérale des contributions, Charge fiscale en Suisse 1999, Berne : Séries statistiques, 18, 2000, p. 76.

Si on examine la concurrence fiscale entre les gouvernements cantonaux (francophones) dans une perspective de choix publics, on constate que chaque canton ne fait que réagir à la situation du moment plutôt que de prendre l'initiative et obtenir un avantage durable sur le plan macroéconomique. En réalité, les entreprises ne sont pas attirées vers un endroit particulier, car le processus continu de concurrence fiscale entre les gouvernements locaux supprime tout avantage comparatif qu'une administration pourrait avoir sur les autres à court terme. Ce problème se double de celui de l'asymétrie de l'information.

En fait, il est fréquent qu'une entreprise en quête d'avantages fiscaux (essentiellement, un allègement des impôts) amorce des négociations avec plus d'un canton ou d'une administration locale. Ainsi, l'entreprise connaît et compare les divers types d'avantages fiscaux offerts par les gouvernements concurrents, tandis qu'aucun de ces derniers n'est au courant de l'offre des autres. Donc, comme le souligne le rapport de l'OCDE de 1998, le manque de coopération entre les gouvernements locaux fait en sorte que la concurrence fiscale est globalement nuisible au secteur gouvernemental général, en termes de recettes fiscales et de développement économique (OCDE, 1998, p. 33). De plus, dans l'hypothèse où les politiques restent inchangées et où l'équilibre budgétaire doit être préservé, tout avantage fiscal accordé à une entreprise (ou à un groupe cible d'entreprises) doit être compensé par un accroissement de la charge fiscale des autres entreprises ou des particuliers. De telles compensations créent un système de subventions implicites qui menace la justice fiscale.

5.3.3 Sortir du dilemme

En ce qui touche les politiques de concurrence fiscale, deux suggestions peuvent être faites.

À court terme, un observatoire indépendant, faisant autorité, devrait être établi pour le secteur gouvernemental général, afin de recenser toutes les décisions régionales (cantonales) et locales (communales) relatives à l'octroi d'allègements fiscaux ou d'autres avantages aux entreprises. Cet organisme public serait chargé d'examiner les conséquences de telles pratiques fiscales sur le plan de l'allocation et de la répartition des ressources, sans imposer de pénalités pendant une période initiale de (disons) cinq ans. Il élaborerait également des lignes directrices visant à (1) éviter le dilemme du prisonnier qui a caractérisé jusqu'ici la concurrence fiscale entre les gouvernements locaux, (2) consolider la position de l'économie helvétique par rapport à la concurrence internationale, au moyen d'une politique fiscale globale à la fois cohérente et coordonnée aux trois niveaux de gouvernement (fédéral, cantonal et communal) et (3) contribuer à l'établissement d'une entente mondiale sur les politiques de concurrence fiscale, prévoyant expressément des contrôles et des pénalités. Le concept désuet d'autonomie locale devrait donc être révisé et adapté à un système économique mondialisé.

À long terme, une réelle harmonisation en matière de fiscalité des entreprises devrait être mise en oeuvre. En fait, l'harmonisation fiscale entre les cantons suisses prévue par la loi du 14 décembre 1990 – devenue pleinement opérationnelle en janvier 2001 – n'a pas d'incidence sur la concurrence fiscale, car les taux d'impôts sont exclus du

processus d'harmonisation. Si une harmonisation fiscale efficace doit voir le jour en Suisse, elle devra s'inscrire dans une réforme structurelle dont émaneront un impôt unique, un taux d'imposition unique et une autorité fiscale unique. Une solution moins rigoureuse, laissant aux cantons une certaine marge de manoeuvre, par exemple $\pm 10\%$ du taux d'imposition, serait aussi possible. L'intégrité du fédéralisme fiscal serait préservée si les recettes fiscales étaient réparties entre les niveaux de gouvernement (fédéral, cantonal et communal) selon une formule de péréquation sanctionnée par la loi et non pas négociable lors des discussions budgétaires annuelles (CONSEIL DE L'EUROPE, 1998, p. 23).

5.4 Charge fiscale dans les cantons

Il est clair, selon ce qui précède, que l'harmonisation fiscale n'implique pas une parfaite uniformité entre les taux et les formes d'imposition d'une juridiction à l'autre. En raison de l'autonomie fiscale des cantons, et jusqu'à un certain point des communes, la charge fiscale peut varier considérablement entre les juridictions, en fonction des diverses visions du régime fiscal, de la combinaison des principes d'imposition (capacité contributive/avantages reçus), et de la progressivité des barèmes d'imposition. De plus, la consommation des services publics, ainsi que le coût unitaire de prestation des services publics à des seuils minimums comparables, varient d'un canton à l'autre. Les cantons montrent aussi de nettes différences au chapitre du revenu et de la richesse (selon les chiffres du tableau 1, les indices du RNC par habitant varient entre 70 points dans le canton du Jura et 154 points dans celui de Zoug, par rapport à une moyenne de 100 points).

Il est de la nature du fédéralisme fiscal, lorsque des impôts non fondés sur les avantages reçus sont prélevés dans des juridictions décentralisées et qu'il existe des écarts de coûts dans la prestation des services publics et de grandes variations du RNC, d'introduire des disparités dans l'assujettissement aux impôts et, par ricochet, des inefficacités et des inégalités. C'est un résultat auquel il faut s'attendre et qui est acceptable dans la mesure où l'« efficacité » n'est pas seulement « économique », mais s'entend de la capacité générale des institutions fédérales de renforcer le système des freins et contrepoids (par exemple, face à l'autonomie; WISEMAN, 1990, p. 120) et pourvu que les disparités ne soient pas trop profondes et restent dans des limites politiquement raisonnables. Toutefois, des taux d'imposition sensiblement plus élevés (et peut-être des services publics inférieurs) dans des juridictions moins nanties peuvent rendre nécessaires d'importants paiements de péréquation (voir section suivante).

Le tableau 9 donne les indices de la charge fiscale pour cinq catégories d'impôts dans les cantons et les communes, catégories qui représentent, ensemble, quelque 90 % du total des recettes fiscales cantonales et communales. Des mesures fiables de la charge fiscale relative des cantons et des communes sont nécessaires pour plusieurs raisons. Premièrement, les cantons et les communes doivent savoir le niveau des recettes qu'ils sont en mesure d'obtenir sans imposer une charge fiscale trop lourde comparativement aux autres. Deuxièmement, il importe d'avoir une idée de la capacité et de la volonté des cantons et des communes de réaliser des recettes et, en ce qui touche l'exigence d'un budget de fonctionnement équilibré, de mettre au point des systèmes d'alerte signalant les pressions financières. Troisièmement, si une péréquation est nécessaire, il ne faut pas – prétend-on – verser d'aide financière aux gouvernements bénéficiaires si ceux-ci ne déploient pas un effort minimum de taxation. Cependant, quelle que soit l'utilité de ces données, la charge fiscale doit être interprétée avec précaution. Deux juridictions peuvent avoir des indices différents non seulement parce qu'elles veulent fournir des niveaux différents de services publics (le modèle de « choix »), mais aussi parce qu'elles n'ont pas la même politique en matière d'emprunts et de recettes autres que les impôts (redevances d'utilisation). Les écarts peuvent aussi s'expliquer par une capacité financière moindre (en termes du RNC par habitant) ou des variations du coût unitaire de prestation des services publics.

Le tableau 9 montre qu'un particulier peut payer le double ou le triple du montant d'impôt pour des niveaux identiques de revenu et de richesse, selon l'endroit où il réside. Même des cantons voisins affichent parfois de vastes écarts permanents de la charge fiscale (WEBER, 1992, p. 248), par exemple les cantons de Zurich et de Zoug pour l'imposition du revenu des personnes physiques (77,2 et 54,1 points par rapport à une moyenne nationale de 100), ou ceux de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne (112,5 et 90,9 points). Le tableau 9 contient deux autres éléments d'information intéressants :

(1) Les ratios max/min diffèrent d'une source d'impôt à une autre et en relation avec la capacité financière des cantons. Le ratio max/min est de 2,2 pour le RNC par habitant (tableau 1, colonne 7, entre les cantons de Zoug et du Jura) et de 2,3 pour les indices globaux de la charge fiscale (tableau 9, colonne 7). Mais il varie de 2,50 à 6,59 pour les diverses sources d'impôt, et les chiffres diffèrent largement d'un canton à l'autre pour chaque type d'impôt, d'où l'on peut conclure que les variations de la situation économique des différents cantons, en termes du RNC par habitant, n'expliquent pas entièrement les écarts des charges fiscales. Examinons par exemple les sept cantons du tableau suivant (un condensé des tableaux 1 et 9), qui ont un RNC par habitant presque identique (un peu plus de 38 000 CHF).

CONDENSÉ DES TABLEAUX 1 ET 9

Cantons	RNC par habitant	Dépenses par habitant	Charge fiscale				
			Revenu	Richesse	Rendement	Véhicules	Indice global
Thurgovie	38 506	6 085	99,6	136,3	95,0	71,3	101,5
St-Gall	38 196	6 578	101,5	90,2	95,7	105,3	100,0
Lucerne	38 832	6 809	115,6	170,8	90,2	97,6	116,8
Grisons	38 878	9 536	80,0	89,9	103,5	138,0	90,6
Berne	38 758	7 257	122,8	103,5	91,2	139,6	120,3
Uri	38 348	11 385	90,7	61,5	105,3	81,6	88,5
Appenzell Rh. int.	38 735	6 883	108,5	84,5	110,4	113,4	106,1

- ◆ Les indices d'imposition du revenu et de la richesse des personnes physiques dans les cantons de Saint-Gall, Berne, Appenzell Rhodes intérieures et Uri (indice de l'impôt sur le revenu > indice de l'impôt sur la richesse) affichent exactement la tendance inverse de ceux des cantons de Thurgovie, Lucerne et Grisons (indice de l'impôt sur le revenu < indice de l'impôt sur la richesse).
- ◆ Lucerne et Berne, qui ont des indices de l'impôt sur le revenu supérieurs à la moyenne, ont adopté des politiques divergentes pour l'imposition de la richesse : la charge est à peu près égale à la moyenne à Berne (103,5 points), mais beaucoup plus élevée à Lucerne (170,8 points).
- ◆ Bien que l'intervalle des indices de l'impôt sur le rendement ne soit pas aussi large que celui des indices de l'impôt sur le revenu (de 90,2 à 105,3 = 15,1 points dans le premier cas et de 80 à 122,8 = 42,8 points dans le second cas), la mesure dans laquelle il existe une relation inverse entre ces deux types d'imposition (p. ex. « faible impôt sur le revenu » ↔ « impôt élevé sur le rendement ») n'apparaît pas clairement.
- ◆ Le canton de Grisons, avec des dépenses publiques par habitant de 9 536 CHF, montre un indice global de la charge fiscale de 90,6 points, tandis que le canton de Lucerne, avec des dépenses publiques par habitant de 6 809 CHF, montre un indice atteignant 116,8 points. Aucune relation directe entre des dépenses élevées par habitant et une charge fiscale élevée ne peut être décelée.

La conclusion principale est que les cantons ayant un RNC par habitant presque identique répartissent différemment la charge fiscale entre les diverses sources d'imposition, par rapport à la charge fiscale moyenne. Cependant, ces écarts reflètent davantage des préférences cantonales en matière d'imposition que des disparités du revenu par habitant ou des variations des dépenses publiques par habitant.

(2) Dans le calcul des ratios, le canton se situant au minimum ou au maximum n'est jamais le même, sauf pour les cantons de Nidwald et de Zoug, qui figurent deux fois comme minimum. Les cantons ayant les indices minimums sont les suivants : Zoug pour le revenu et le rendement, Nidwald pour la richesse et le capital, et Valais pour les véhicules. Les cantons ayant les indices maximums sont les suivants : Jura pour le revenu, Valais pour la richesse, Neuchâtel pour le rendement, Glaris pour le capital et Berne pour les véhicules. Le canton du Valais a la charge fiscale la plus élevée sur la richesse et la charge la plus faible sur les véhicules. Cela semble indiquer que les cantons ont effectivement des approches différentes, d'une part en ce qui touche la charge fiscale relative, pour chaque source d'impôt, pouvant être exigée de leurs propres contribuables par rapport au contribuable moyen de l'ensemble des cantons et, d'autre part, en ce qui touche la charge fiscale relative qui peut être exigée de chaque source de recettes. Il n'y a pas de concept d'uniformité des différentes charges fiscales à la grandeur du pays, comme c'est le cas en Allemagne par exemple.

6. PÉRÉQUATION

Les écarts entre cantons sur le plan de la taille, de la géographie, de la population et du potentiel économique sont si grands qu'en l'absence de mesures de péréquation, le fédéralisme fiscal serait marqué par des disparités régionales d'ampleur intolérable. C'est pourquoi le gouvernement fédéral, en vue de corriger la répartition de base des ressources entre les cantons, intervient au moyen de trois politiques principales – péréquation fiscale, politique d'allocations agricoles et aide aux régions de montagne – dans le but de renforcer les régions structurellement faibles¹⁹. Il convient

¹⁹ Toutefois, BLÖCHLIGER et FREY (1993, p. 231) font observer qu'il n'y a pas de coordination générale des mesures de péréquation régionales et que, de plus, certaines mesures aux effets redistributifs indirects amplifient les disparités régionales. Par exemple, bien que les achats du

de souligner, à ce stade, qu'il n'existe pas en Suisse de dispositions constitutionnelles ou de déclaration des gouvernements ou des citoyens des cantons selon lesquelles les mesures de péréquation devraient aplanir entièrement les différences entre les cantons et, ainsi, égaliser totalement les conditions économiques ou fiscales. Les mesures visent plutôt un objectif pragmatique, c'est-à-dire rendre les disparités régionales politiquement acceptables, de façon que les différences qui subsistent ne mettent pas en danger la cohésion de la Confédération.

L'objectif initial, dans la loi fédérale sur la péréquation de 1959, était de permettre aux cantons d'offrir certains services publics à des niveaux minimums acceptables sans qu'il y ait d'énormes différences entre les charges fiscales des cantons. La péréquation traduisait des politiques visant à corriger le déséquilibre fiscal, que celui-ci soit dû à des écarts dans les capacités de recettes des cantons ou au fait que, dans certaines juridictions, le coût unitaire de prestation de niveaux de service définis était supérieur à la moyenne nationale. En fin de compte, le critère de la capacité de recettes l'a emporté sur celui du coût unitaire, notamment en raison de la difficulté de définir les besoins, de distinguer entre prestation moyenne et prestation minimum et de préciser les coûts relatifs, ce qui incitait les gouvernements bénéficiaires à jouer de stratégie. Par conséquent, trois termes sur quatre dans la formule de calcul de la capacité financière des cantons (voir ci-dessous) se rapportent maintenant à la capacité de génération de recettes. Depuis le tout début, le calcul de la péréquation exclut les différences entre les cantons au titre des dépenses en services qui visent autre chose, ou un seuil plus élevé, que les normes minimums, ainsi que les variations intercantionales de la progressivité des barèmes d'imposition reflétant des objectifs différents de redistribution des revenus ou des combinaisons différentes des types d'imposition (selon les avantages reçus/selon la capacité contributive). Au niveau local, de nombreux cantons ont introduit une péréquation intercommunale, avec des visées et des moyens semblables.

Le moyen le plus direct de réduire les disparités cantonales est la péréquation fiscale²⁰, c'est-à-dire des paiements du gouvernement fédéral aux cantons dans l'objectif de réduire les écarts de capacité fiscale. Il existe actuellement, en Suisse, trois ensembles de politiques qui incluent des composantes péréquatives. Toutefois, au cours des vingt dernières années, elles se sont révélées peu efficaces (DAFFLON, 1995), et des discussions sont en cours en vue d'une réforme de l'ensemble du système.

6.1 Capacité financière des cantons

Tous les programmes de péréquation ont en commun le fait d'être liés à la capacité financière des cantons. La formule actuelle de calcul de cette capacité financière inclut quatre composantes (tableau 10) :

- a) le RNC (revenu national attribuable à un canton) par habitant (colonne 2), qui mesure les ressources financières de chaque canton. Cette composante est pondérée de 1,5 dans le calcul de l'indice général;
- b) l'inverse de la charge fiscale des cantons et des communes (colonne 3), telle que décrite à la section précédente;
- c) le revenu fiscal par habitant des cantons et des communes provenant des diverses sources d'imposition, pondéré selon les indices de la charge fiscale pour donner des valeurs comparables (colonne 4). Cette composante est également pondérée de 1,5 dans le calcul de l'indice général;
- d) une approximation des besoins de dépenses des cantons, en tenant compte de la densité de population et de l'importance relative des superficies agricoles des cantons dans les montagnes et dans la plaine (colonne 5).

La valeur moyenne de chaque composante, pour les 26 cantons, se voit attribuer une valeur de 100 points, puis tous les indices sont calculés en proportion. L'indice général pour chaque canton est la moyenne pondérée (colonne 6), qui est ensuite corrigée de façon à ce que l'indice cantonal le plus bas ait une valeur de 30 points (colonne 7). Les cantons ayant plus de 120 points sont considérés comme ayant une capacité financière élevée, tandis que ceux ayant 60 points ou moins sont considérés comme ayant une faible capacité financière. Les cantons à capacité moyenne ont entre 61 et 119 points. Avec cette formule, le ratio max/min est de 6,87 points en 1998-1999, le minimum étant le canton du Jura avec 30 points et le maximum, le canton de Zoug avec 206 points. La formule produit une expansion relative de l'échelle de classement des capacités financières des cantons par rapport à leur position relative en termes du RNC par habitant (colonne 2), ce dernier classement donnant un ratio max/min de 2,5, entre Zoug et Appenzell Rh. int. Ainsi, les effets péréquatifs des paiements de péréquation sont renforcés.

gouvernement central n'aient pas à dessein une incidence redistributive, ils profitent surtout aux cantons industrialisés ayant déjà un RNC supérieur à la moyenne (JEANRENAUD, 1985).

²⁰ D'autres mesures régionales, principalement des subventions conditionnelles, visent soit des organisations individuelles ou privées à l'intérieur des régions, soit les régions elles-mêmes ou encore les communes qu'elles englobent. Les régions ne coïncident pas nécessairement avec les limites cantonales. Habituellement, les régions regroupent un certain nombre de communes voisines ayant des similitudes géographiques (par exemple toutes les municipalités situées dans une vallée ou le long de la même rive d'un cours d'eau). Certaines régions sont intercantionales, ce qui crée des problèmes de coordination lorsque les Constitutions ou lois cantonales n'ont pas les mêmes règles. Il n'y a pas de règles supracantonales automatiques à observer, de sorte que le fédéralisme coopératif est négocié cas par cas.

6.2 Programmes fédéraux de péréquation

Trois ensembles de programmes fédéraux de péréquation ont été mis en oeuvre depuis 1959 au profit des cantons : (1) subventions fédérales conditionnelles aux cantons, (2) parts à certaines recettes fiscales fédérales et (3) contributions des cantons à certaines dépenses fédérales de sécurité sociale²¹.

6.2.1 Subventions fédérales conditionnelles (spécifiques)

Plusieurs éléments des dépenses cantonales profitent de subventions fédérales spécifiques. Pour la plupart des fonctions soutenues, le taux des subventions inclut deux composantes :

- ◆ un taux de base (S_{\min}^j dans la formule ci-dessous) qui représente, pourrait-on dire, l'intérêt fédéral dans l'application de normes minimales de services publics par les cantons, et qui varie selon l'effet incitatif ou d'autres critères techniques (économies d'échelle, effet de débordement, coûts d'encombrement);
- ◆ un supplément péréquatif (partie entre crochets de la formule), inversement relié à l'indice de capacité financière du canton bénéficiaire.

Cette péréquation fiscale est principalement verticale, allant du gouvernement fédéral vers les niveaux situés au-dessous. Elle est régie par de nombreuses lois spéciales. La formule générale des subventions pour la plupart des fonctions soutenues est la suivante :

$$S_i^j = S_{\min}^j + [(120 - E_i) / 60 \times (S_{\max}^j - S_{\min}^j)]$$

où

S	=	taux de subvention
j	=	fonction soutenue
i	=	canton $i = 1, \dots, 26$
E	=	indice de capacité financière
max	=	taux de subvention maximum
min	=	taux de subvention minimum
E _i	=	120 pour $E_i \geq 120$
E _i	=	60 pour $30 \leq E_i \leq 60$

Exemple :

Supposons un taux de subvention de base de 30 % pour une fonction « j » et un taux maximum de 45 %. Un canton n'ayant pas une capacité financière élevée aura droit, à titre de contribution péréquative, à une partie du supplément de 15 % du taux de base. La part additionnelle exacte est égale à la différence entre les deux taux (ici, 15 %) pondérée par la position relative de l'indice de capacité financière du canton entre 120 et 60 points. Un canton ayant 100 points recevrait $(120 - 100) / 60 \times 15 = 5\%$ en sus du taux de base de 30 %, soit 35 % des dépenses reconnues pour la fonction « j » du projet. Pour $E_i = 120$, le taux de subvention est S_{\min}^j ; pour $E_i = 60$, le taux de subvention est S_{\max}^j .

6.2.2 Partage des recettes

La part des cantons aux recettes fiscales du gouvernement fédéral provient de plusieurs sources, mais trois programmes de partage seulement ont des composantes péréquatives, soit ceux relatifs à l'impôt fédéral direct (IFD), à l'impôt anticipé (IA) et à une part des droits d'entrée fédéraux sur les carburants (DC). Historiquement, les notes-parts visaient en général à compenser le déséquilibre fiscal attribuable au fait qu'une source de recettes cantonale était centralisée (droits d'entrée, monopole sur les alcools, monnaie, droits de timbre) ou partagée avec le centre (impôt direct et impôt anticipé). Avec le temps, les principaux programmes de parts aux recettes ont été associés aux paiements de péréquation.

- ◆ Les cantons reçoivent 30 % de l'impôt fédéral direct (IFD) (sur le revenu, ainsi que sur le rendement et le capital des entreprises). Une part de 17 % est attribuée en fonction de l'origine (définie comme le lieu de résidence des contribuables), et 13 % sont versés selon la capacité financière. La répartition s'exprime par une formule exponentielle :

²¹ Il existe aussi des transferts péréquatifs entre cantons, principalement des contributions au titre d'effets de débordement régionaux. C'est le cas par exemple des contributions que versent les cantons sans universités aux cantons ayant des universités, sous forme d'une somme annuelle fixe par étudiant. À l'échelon local, de nombreux programmes de parts aux recettes et de subventions ont été instaurés entre les cantons (pas tous) et leurs communes. Certains cantons ont aussi établi des mécanismes de péréquation horizontale en vertu desquels les communes à forte capacité fiscale apportent un soutien direct aux municipalités moins bien nanties.

$$P_i^{IFD} = 0,17 \text{ IFD}_i + [2,71828^{-0,0192104 \times E_i} \times \frac{H_i}{1\,000} \times \frac{0,13 \text{ IFD}}{1\,000\,000} \times K]$$

où P représente la part du canton « i » et où le chiffre de la population sert de multiplicande²².

- ♦ Ils reçoivent aussi 10 % de l'impôt anticipé (IA), déduction faite des frais de perception. Une part de 5 % est attribuée en fonction de la population, et 5 % sont réservés aux cantons ayant des indices de capacité $E_i < 100$. La formule utilise les termes $[100 - E_i]$ et $[(100 - E_i)^2]$ et le chiffre de la population sert de multiplicande :

$$P_i^{IA} = 0,10 \text{ IA} \times \left[\frac{H_i}{2H_f} + \frac{1}{4} \times \left(\frac{H_i \times [100 - E_i]}{\sum_i H_i \times [100 - E_i]} + \frac{H_i \times [100 - E_i]^2}{\sum_i H_i \times [100 - E_i]^2} \right) \right]$$

- ♦ Le gouvernement fédéral rembourse aux cantons une partie de ses recettes provenant des *droits d'entrée fédéraux sur les carburants* (DC). La moitié du produit des droits « ordinaires » et le total de la « surtaxe » sont exclusivement attribués aux dépenses routières. Une part de 12 % de ce montant est remboursée aux cantons, à titre de paiements généraux pour 93/100 et aux fins des routes alpines internationales pour 7/100. Sur les 93/100, 42/100 sont attribués à la péréquation, pour les cantons ayant des indices de capacité $E_i < 100$. La formule utilise les termes $[(100 - E_i)^{1,4}]$ et le total des dépenses routières cantonales G sert de multiplicande.

$$P_i^{DC} = DC \times 0,93 \times 0,42 \times \left[\frac{G_i \times (100 - E_i)^{1,4}}{\sum_i G_i \times (100 - E_i)^{1,4}} \right]$$

6.2.3 Contributions des cantons à la sécurité sociale

La troisième catégorie de paiements de transfert incluant des composantes péréquatives est celle des contributions des cantons à trois programmes fédéraux de sécurité sociale : l'assurance vieillesse et survivants (AVS), l'assurance invalidité (AI) et les allocations familiales agricoles (AFA)²³. Les paiements totaux du secteur public sont les suivants :

TABLEAU C

Programme	Participation du secteur public	Part fédérale	Part cantonale
AVS	20 % du total des dépenses	17 %	3 %
AI	50 % du total des dépenses	37,5 %	12,5 %
AFA	Total du déficit annuel	2/3	1/3

- ♦ Pour l'AVS et l'AI, la formule du paiement cantonal (CONT) est basée sur le montant total des pensions au titre de l'AVS payées dans le canton « i », pondéré par la capacité financière du canton sous la forme $[5/7 (E_i - 100) + 100]$.

$$\text{CONT}_i^{\text{AVS}} = 0,03 \sum_i \text{AVS}_i \times \frac{\text{AVS}_i \times \left[\frac{5}{7} (E_i - 100) + 100 \right]}{\sum_i \text{AVS}_i \times \left[\frac{5}{7} (E_i - 100) + 100 \right]}$$

- ♦ Dans le cas des allocations familiales agricoles, les cantons ayant un IFD par habitant inférieur à 4/5 de la moyenne nationale profitent d'une réduction de contribution proportionnelle à la différence entre cette moyenne et leur propre ratio $[\text{IFD}_i/H_i]$.

²² Les formules détaillées de calcul des quotes-parts sont présentées dans DAFFLON, 1995, p. 99,112 et 131.

²³ Les transferts financiers entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la sécurité sociale sont assez complexes et visent plusieurs programmes, à structure descendante ou ascendante et avec ou sans composantes péréquatives. Voir à ce propos DAFFLON, 1999.

6.3 Importance des paiements de transfert

L'importance des trois programmes de péréquation est illustrée au tableau 11 pour l'année 1998. Les paiements du gouvernement fédéral aux cantons se sont chiffrés à 8 591 millions CHF, ou 18 % du total des dépenses fédérales. Ce montant représentait 15 % du total des ressources publiques des cantons : 6 % sous forme de subventions spécifiques et 9 % sous forme de parts aux recettes. Les contributions cantonales aux trois programmes mentionnés de dépenses fédérales au titre de la sécurité sociale se sont élevées à 1 841 millions CHF, ou 3 % du total des dépenses des cantons. Toutefois, une part seulement des paiements (indiquée également au tableau 11) est de nature péréquative. Globalement, la péréquation représente 2 937 millions CHF, ou 34 % du total des transferts du gouvernement fédéral aux cantons, et 147 millions CHF, ou 8 % du total des contributions cantonales aux dépenses fédérales de sécurité sociale. Pour les 26 cantons, la part péréquative nette s'élève à 6 750 millions CHF et correspond à 12 % du total des recettes cantonales.

7. CONCLUSION

En conclusion, nous pouvons résumer les principales caractéristiques des finances publiques en Suisse de la façon suivante :

- a) En 1997, le total des dépenses publiques représentait 32 % du PNB (exclusion faite de la sécurité sociale), une proportion modérée en comparaison des autres pays européens.
- b) La responsabilité est partagée entre les trois niveaux de gouvernement dans presque tous les domaines d'intervention publique, si bien que les budgets des trois niveaux de gouvernement sont de plus en plus enchevêtrés. Toutefois, le principe de subsidiarité influence fortement l'attribution des fonctions dans la hiérarchie fiscale, comme le montre l'exemple des dépenses en enseignement et formation. Mais une centralisation s'opère furtivement et change le rôle de « choix » des juridictions décentralisées en un rôle d'« agence ». À l'échelon local, les municipalités les plus peuplées sont mieux placées pour résister à ce changement.
- b) Les principales sources de revenus du secteur public sont l'imposition directe sur le revenu et la fortune des personnes physiques, ainsi que sur le rendement et le capital des personnes morales, suivies des impôts sur la dépense et des redevances d'utilisation. Mais les proportions respectives des recettes de ces trois sources varient pour les trois niveaux de gouvernement.
- d) Les cantons et les communes ont une faible dépendance à l'égard des paiements de transfert. Pour les cantons, la part des revenus propres est de 77 %, tandis que pour les communes, elle est de 84 %. Ces chiffres contrastent avec le degré de centralisation plus élevé des dépenses publiques.
- e) La souveraineté fiscale réside aux niveaux de la Confédération et des cantons. Pourtant, son exercice est limité par la concurrence entre juridictions et la mobilité des unités imposables, ainsi que par les pratiques et lois en matière de coordination et d'harmonisation. Les communes n'ont pas d'autorité sur la taxation, mais ont une entière flexibilité fiscale.
- f) La responsabilité budgétaire est de rigueur aux trois niveaux de gouvernement. En conséquence, les budgets de fonctionnement doivent être équilibrés, les emprunts ne peuvent servir qu'à financer les investissements et seuls des paiements de transfert limités sont disponibles. Il s'agit d'une approche classique des finances publiques. En outre, l'accès direct à de multiples sources de revenus est essentiel.
- g) Au-delà des écarts de potentiel économique entre les cantons, la perception par des niveaux de gouvernement décentralisés d'impôts non fondés sur les avantages reçus, la variation des visions cantonales de l'équité fiscale et une autonomie relativement vaste pour décider des services publics à offrir font en sorte que la charge fiscale des particuliers varie énormément d'un canton à l'autre, comme le montrent les indices de la charge fiscale cantonale pour divers revenus fiscaux.
- h) Des programmes de péréquation permettent de combler en partie les écarts de capacité de recettes des cantons, mais les paiements de transfert aux cantons demeurent modestes, sous l'influence des objectifs de responsabilité budgétaire et d'autonomie financière des diverses juridictions. Ces programmes n'ont pas la prétention de créer des conditions économiques et fiscales identiques pour l'ensemble des juridictions cantonales et communales.

L'expérience suisse introduit le pragmatisme dans le fédéralisme fiscal. Les gouvernements décentralisés, grâce à leur autonomie financière et budgétaire, peuvent déployer des politiques publiques particulières, de façon indépendante ou par divers modes de collaboration horizontale ou verticale. La comparaison et la concurrence entre les juridictions assurent que seules les politiques qui sont acceptées à long terme par la population peuvent se concrétiser. La solution appropriée n'est pas imposée *ex ante*, mais émerge *ex post* après un processus de sélection qui, comme la méthode des essais et des erreurs, compare les diverses approches envisagées. Grâce à ce processus, les politiques des domaines les plus divers peuvent être continuellement révisées, sans qu'il soit nécessaire d'indiquer à l'avance la bonne solution, que personne ne connaît de toute façon (BLÖCHLIGER et FREY, 1993, p. 237). Dans ce processus, les éléments de démocratie directe et d'économie constitutionnelle jouent un rôle crucial. Ces éléments – garantie constitutionnelle relative à la division verticale du pouvoir, initiative et référendum, principe de subsidiarité, souveraineté fiscale, accès à de multiples sources de revenus et faible dépendance à l'égard de transferts (péréquatifs) – sont les ingrédients essentiels du fédéralisme fiscal.

RÉFÉRENCES

- ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES CONTRIBUTIONS, (1990) *Charge fiscale en Suisse 1989*, Berne : Séries statistiques, 18.
- BASTA L. R. et FLEINER T. (éd.), (1996) *Federalism and Multiethnic States: the Case of Switzerland*, Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg, Études et colloques n° 16.
- BENETT R.J., (1990) *Decentralisation, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Clarendon Press, Oxford.
- BLÖCHLIGER H. et FREY R.L., (1993) The evolution of Swiss federalism: a model for the European Community?, in COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *op. cit.*, p. 213-242.
- BRAUN D., AYRTON R., BULLINGER A.-B. et WÄLTI S., (2000) Fiscal Policy Decision Making in Federal States, Université de Lausanne, Institut d'études politiques et internationales, manuscrit, et SNFR, projet 1214-52384.97
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, (1993) The Economics of Community: Public Finance, Commission des Communautés européennes, Économie européenne, Rapports et études n. 5.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, (1997) A Package to Tackle Harmful Tax Competition in the European Union, COM(97), Luxembourg: Publications officielles des Communautés européennes, COM(97) 564 final.
- CONSEIL DE L'EUROPE, (1998) « Limitations of local taxation, financial liquidation and methods of calculating general grants », Local and Regional Authorities in Europe, 65, Strasbourg
- COOPERS et LYBRAND, (1995) Taxation in Switzerland, avec Schweizerische Treuhandgesellschaft, Hallwag, Berne et Bâle.
- DAFFLON B., (1986) « Fédéralisme, coordination et harmonisation fiscales : étude du cas suisse », Recherches économiques de Louvain, 1986, vol. 52/1, p. 3-43.
- DAFFLON B. (1991) « Local business taxation in Switzerland: assessment, strategies and conflicts », in G. Pola (éd.) Local Business Taxation: An International Overview, Milan: Vita e Pensiero, p. 41-66.
- DAFFLON B., (1992) « The assignment of function to local government : from theory to practice », Environment and Planning C: Government and Policy, volume 10, p. 283-298.
- DAFFLON B., (1995) « Fédéralisme et solidarité : étude de la péréquation en Suisse », publication de l'Institut de Fédéralisme, Université de Fribourg, Études et colloques 15, 322 pages.
- DAFFLON B., (1996) « The requirement of a balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience », in POLAG., FRANCE G. et LEVAGGI R., Developments in local Government Finance: Theory and Policy, Edward Elgar, Cheltenham, p. 228-250.
- DAFFLON B., (1998) « Les fusions de communes dans le canton de Fribourg (Suisse) : analyse socio-économique », Annales des Collectivités locales, GRALE et CNRS, Litec, Paris, p. 125-166.
- DAFFLON B., (1999) « Fiscal Federalism in Switzerland », in FOSSATI A. et PANELLA G., Fiscal Federalism in Europe, Routledge Studies in the European Economy, Londres, p. 255-294.
- DAFFLON B., (1999b) « Politique sociale et solidarité péréquative dans un État fédéraliste : le cas suisse », Swiss Journal of Economics and Statistics, 135/3, p. 455-476.
- DAFFLON B., (2000) « Faut-il baisser ou réformer la fiscalité directe? », Revue Économique et Sociale, 58 (1), p. 19-36, Lausanne.
- FELD L., (1999) Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: eine empirische Analyse für die Schweiz, Thèse de doctorat 222, Université de St. Gall et Bamberg.

- FREY B. et EICHENBERGER R., (1999) *The New Democratic Federalism for Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- FREY R.L., (1981) « Bestimmungsfaktoren der inter- und intraregionalen Wanderungen », in FREY R.L. (éd.), *Von der Land- zur Stadtflucht*, Lang, Berne.
- FRENKEL M., (1986) *Föderalismus und Bundesstaat*, Haupt Verlag, Berne.
- JEANRENAUD C., (1985) *Regional Impact of Government Procurement*, Verlag Rüegger, Berne, FNSR, Regional Problems.
- KING D., (1984) *Fiscal Tiers : the Economics of Multi-level Government*, Allen and Unwin, Londres.
- KIRCHGÄSSNER G. et POMMEREHNE W., (1990) *Evolution of public finance as a function of federal structure: a comparison between Switzerland and the Federal Republic of Germany*, mimeograph, International Institute of Public Finance, 46th Congress, Bruxelles.
- KIRCHGÄSSNER G., FELD L. et SAVIOZ M., (1999) *Die Direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing and Lichtenham, Bâle.
- KNAPP B., (1982) *Précis de droit administratif*, Éditions Helbing et Lichtenhahn, Bâle et Francfort.
- KNAPP B., (1986) « Étapes du fédéralisme suisse », in *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Volume 3, Föderalismus, Haupt Verlag, Berne.
- OATES W., (1972) *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OCDE, (1998) *Harmful Tax Competition: an Emerging Global Issue*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE, (1999) *Economic Survey. Special Feature: Tax Reform in Switzerland*, Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- OLSON M., (1969) The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government, *American Economic Review* 49, p. 479-487.
- POMMEREHNE W., (1978) « Institutional approaches to public expenditures: empirical evidence from Swiss municipalities », *Journal of Public Economics*, 9, p. 255-280.
- POMMEREHNE W. et SCHNEIDER F., (1978) « Fiscal illusion, political institutions and local public spending », *Kyklos*, 31/3, p. 381-408.
- POMMEREHNE W., G. KIRCHGAESSNER et L. FELD, (1996) « Tax harmonization and tax competition at State-local levels: lessons from Switzerland », in G. Pola, G. France et R. Levaggi (éd.) : *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 292-330.
- SCHMITT N., (1996) *Federalism: the Swiss Experience*, HSRC Publishers, Pretoria, *Federalism Theory and Application*, vol. 2.
- TOLLISON R. D. et WAGNER R.E., (1986) « Balanced Budgets and Beyond », in J.M. BUCHANAN, C.K. ROWLEY et R.D. TOLLISON (éd.) : *Deficits*, Basil Blackwell, Oxford, p. 374-390.
- TULKENS H., (1985) « Analyse économique de la concurrence entre juridictions fiscalement souveraines », Université de Louvain, Center of Operation Research and Econometrics, Tiré à part no 676.
- WALSH C., (1993) « Fiscal federalism: an overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community », in COMMUNAUNTÉ EUROPÉENNE, op. cit., p. 25-62.
- WEBER L., (1992) *Les finances publiques d'un État fédératif: la Suisse*, Economica, Paris et Genève.

WEINER J. et AULT H., (1998) « The OECD's report on harmful tax competition », *National Tax Journal*, vol. LI Nr 3, septembre 1998, p. 601-608.

WISEMAN J., (1989) « The Political Economy of Federalism: a Critical Appraisal », in *Cost, Choice and Political Economy*, p. 71-111, Edward Elgar, Aldershot.

WISEMAN J., (1990) « Principles of Political Economy: an Outline Proposal, Illustrated by Application to Fiscal Federalism », *Constitutional Political Economy*, vol. 1, no 1, p. 101-124.

WOLMAN H., (1990) *Decentralization: What It Is and Why We Should Care*, in BENETT R. J., op. cit., p. 29-41.

ZIMMERMANN H., (1987) « Föderalismus und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse », in SCHMIDT K. (éd.), *Beiträge zu Ökonomischen Problemen des Föderalismus*, Dunker und Humblot, Berlin.

ANNEXE : TABLEAUX ET GRAPHIQUES

TABLEAU 1

QUELQUES INDICATEURS GÉNÉRAUX RELATIFS AUX CANTONS SUISSES, 1998

Cantons	Nombre de communes	Superficie km ²	1998		Revenu cantonal 1998			Finances publiques dans les cantons (en milliers de CHF*)			
			Totale	Densité	Total (en millions de CHF)	CHF par habitant	Δ % 1980/98	Dépenses	Recettes	Solde (-) Déficit	Taille du secteur public (9:6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zoug	11	207	96 517	466	6 679	69 755	23	739 499	720 849	-18 650	11
Zurich	171	1 661	1 187 609	715	70 594	58 770	25	8 235 356	8 276 586	41 230	12
Bâle-Ville	3	37	190 505	5 149	14 852	76 235	43	3 559 379	3 561 351	1 972	24
Genève	45	246	398 910	1 622	21 710	54 189	13	5 861 562	5 429 981	-431 581	27
<i>Total partiel I</i>		<i>2 151</i>	<i>1 873 541</i>	<i>871</i>	<i>113 835</i>			<i>18 395 796</i>	<i>17 988 767</i>	<i>-407 029</i>	<i>16</i>
Bâle-Campagne	86	428	256 761	600	12 346	48 632	24	2 053 672	2 056 673	3 001	17
Nidwald	11	242	37 320	154	1 989	54 789	42	244 640	239 538	-5 102	12
Schaffhouse	34	298	73 725	247	3 421	46 708	24	503 538	502 732	-806	15
Argovie	232	1 395	536 462	385	23 667	44 386	16	3 065 561	2 998 193	-67 368	13
Vaud	384	2 822	611 613	217	28 315	45 677	20	5 424 143	5 283 219	-140 924	19
Thurgovie	81	863	226 479	262	8 893	39 399	17	1 378 070	1 342 460	-35 610	15
Schwyz	30	852	126 479	148	6 227	49 768	48	634 509	707 761	73 252	10
St-Gall	90	1 951	444 891	228	17 364	39 123	16	2 926 347	2 893 062	-33 285	17
Soleure	126	791	243 450	308	9 977	41 458	16	1 630 262	1 392 585	-237 677	16
Tessin	245	2 738	306 179	112	12 280	40 691	28	2 389 324	2 278 845	-110 479	19
Lucerne	107	1 429	343 254	240	13 450	39 341	22	2 337 106	2 339 803	2 697	17
Glaris	29	681	38 698	57	1 999	52 222	20	335 298	327 942	-7 356	17
Grisons	212	7 105	186 118	26	7 894	42 151	15	1 774 890	1 718 438	-56 452	22
Berne	400	5 932	941 144	159	36 105	38 111	8	6 830 312	7 043 650	213 338	19
Uri	20	1 058	35 612	34	1 462	42 108	39	405 429	366 883	-38 546	28
Appenzell Rh. ext.	20	243	53 816	221	2 118	39 592	20	355 100	354 715	-385	17
<i>Total partiel II</i>		<i>28 828</i>	<i>4 462 001</i>	<i>155</i>	<i>187 507</i>			<i>32 288 201</i>	<i>31 846 499</i>	<i>-441 702</i>	<i>17</i>
Neuchâtel	62	717	165 594	231	6 501	39 173	12	1 488 392	1 424 204	-64 188	23
Fribourg	245	1 591	232 086	146	8 456	36 302	15	1 958 526	1 921 668	-36 858	23
Appenzell Rh. int.	6	173	14 873	86	574	39 608	29	101 474	105 477	4 003	18
Obwald	7	481	31 989	67	1 088	34 251	9	230 404	232 254	1 850	21
Valais	163	5 213	274 458	53	9 515	35 197	13	1 972 079	1 924 706	-47 373	21
Jura	83	837	68 995	82	2 277	33 804	10	734 801	713 939	-20 862	32
<i>Total partiel III</i>		<i>9 012</i>	<i>787 995</i>	<i>87</i>	<i>28 411</i>			<i>6 485 676</i>	<i>6 322 248</i>	<i>-163 428</i>	<i>23</i>
Total	2903	39 991	7 123 537	178	329 753	46 236	19	57 169 673	56 157 514	-1 012 159	17

Sources : Annuaire statistique de la Suisse, 1995, p. 30; R. Steiner, Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz, 1999, Institut für Organisations- und Personal der Universität Bern. Revenu cantonal : montants fournis par le Département fédéral des Finances, « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 59. Colonne 1 : classement des cantons selon leurs indices de capacité financière, 1998-1999. Colonne 3 : à l'exclusion des lacs et glaciers. Colonne 8 : taux de croissance du revenu cantonal par habitant entre 1980 et 1997 en valeur réelle (les valeurs courantes du revenu cantonal ont été corrigées de l'inflation à l'aide des indices des prix à la consommation). Colonne 9 : total des dépenses courantes (49 015 millions CHF) et dépenses d'investissement (8 154 millions CHF). Colonne 11 = colonne 10 - colonne 9 : le déficit total est inférieur au total des dépenses d'investissement. Colonne 12 = colonne 9/colonne 6.

TABLEAU 2

CROISSANCE DU SECTEUR PUBLIC, 1970-1998¹

	1970		1980			1990			1998			
	CHF	P ³	CHF	P	G ⁴	CHF	P	G ⁵	CHF	P	G ⁶	G ⁷
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Confédération	7 834	32	17 532	32	1,24	31 616	31	0,80	46 962	33	0,49	4,99
Cantons	9 533	39	21 926	39	1,30	41 116	40	0,88	57 170	40	0,39	5,00
Communes	6 840	29	16 476	29	1,41	30 245	29	0,84	39 327	27	0,30	4,75
Total ²	24 207	100	55 934	100	1,31	102 977	100	0,84	143 459	100	0,39	4,93
% du PNB	22		26,2			27,3			31,7			

Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 2-3.

1 Dépenses publiques en millions de francs suisses (CHF). 2 Avec les doubles imputations et sans la sécurité sociale. 3 Quote-part (en %) de chaque niveau de gouvernement dans le total des dépenses publiques. 4 Taux de croissance sur la période 1970-1980. 5 Taux de croissance sur la période 1980 -1990. 6 Taux de croissance sur la période 1990 - 1998, valeurs courantes. 7 Taux de croissance sur la période 1970-1998.

TABLEAU 3

DÉPENSES PUBLIQUES, 1998, EN MILLIERS DE CHF

Fonction	Confédération	Cantons	Communes
Administration	1 425 530	2 926 084	3 395 280
Ordre public	484 041	4 612 253	1 808 953
. police	83 258	2 135 453	767 507
. justice	96 880	1 010 771	39 855
. police du feu	0	65 007	480 527
. autres	303 903	1 401 022	521 064
Défense nationale	5 352 217	306 531	280 773
. militaire	5 235 654	176 689	47 013
. civile	116 563	129 842	233 760
Affaires étrangères	2 043 198	0	0
Enseignement et formation	3 131 112	13 914 687	9 043 484
. jardins d'enfants	0	351 403	605 636
. écoles publiques	21 765	5 462 221	7 016 353
. écoles spéciales	0	488 905	477 085
. écoles pédagogiques	450 370	2 428 916	761 530
. collèges	12 850	1 748 467	63 401
. écoles techniques supérieures	161 551	778 686	54 279
. universités, recherche	1 803 002	2 290 306	8 157
. autres	681 574	365 783	57 043
Culture, sports et loisirs	465 586	1 150 686	2 093 792
. culture	194 304	559 795	767 445
. sports	110 077	126 275	757 401
. loisirs	161 205	464 616	568 946
Santé	184 357	9 253 832	7 035 062
. hôpitaux	7 686	6 940 121	5 009 906
. autres	176 671	2 313 711	2 025 156
Affaires sociales, solidarité	12 909 673	10 987 438	5 592 103
. assurance-vieillesse	4 576 091	814 167	190 075
. assurance-invalidité	3 061 166	1 019 573	214 234
. assurance-maladie	1 470 117	2 360 731	299 518
. autres assurances sociales	2 450 607	3 307 684	778 112
. logement social	203 406	223 504	61 570
. logement pour personnes âgées	0	97 338	887 970
. aide sociale individuelle	1 148 286	2 489 068	2 570 499
. autres	0	675 373	590 125
Transports et routes	8 686 152	5 407 911	2 787 269
. routes	2 717 590	4 113 692	2 212 810
. chemins de fer	4 635 010	49 313	666
. transports publics régionaux	1 059 219	1 163 296	559 273
. autres	274 333	81 610	14 520
Environnement	694 897	1 353 371	3 529 124
. eau	0	39 573	223 581
. traitement et épuration des eaux	191 143	537 127	1 698 698
. cueillette et traitement des déchets	39 514	137 756	846 028
. aménagement du territoire, zonage	295 090	444 727	244 458
. autres	169 150	194 188	516 359
Économie	4 596 240	3 487 854	699 723
. agriculture	3 925 524	2 643 347	96 301
. forêts	180 088	366 332	357 535
. autres	490 628	478 175	245 887
Finances	6 989 180	3 769 023	3 061 795
. péréquation	0	594 285	314 740
. recettes fiscales partagées	3 485 238	579 357	0
. intérêts et gestion de la dette publique	3 503 653	2 472 637	2 723 277
. autres	289	122 744	23 778
Total	46 962 183	57 169 670	39 327 358

Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 24, 44 et 76.

TABLEAU 4

PARTS RESPECTIVES DES DÉPENSES PUBLIQUES, 1998, EN POURCENTAGE

Fonction	Part du budget			Répartition entre les niveaux de gouvernement		
	Confédération	Cantons	Communes	Confédération	Cantons	Communes
Administration	3	5	9	18	38	44
Ordre public	1	8	5	7	67	26
Défense nationale	11	1	1	90	5	5
Relations étrangères	4	0	0	100	0	0
Enseignement et formation	7	24	23	12	53	35
Culture, sports	1	2	5	13	31	56
Santé	0	16	18	1	56	43
Affaires sociales	27	19	14	44	37	19
Transports	18	9	7	51	32	17
Environnement	1	2	9	12	24	63
Économie	10	6	2	52	40	8
Finances	15	7	8	51	27	22
Total	100	100	100	33	40	27

Source : calculs de l'auteur, d'après le tableau 3

Part du budget = proportion du budget affectée à chaque fonction pour un niveau de gouvernement (lecture verticale).

Répartition entre les niveaux de gouvernement = proportion de chacun des niveaux de gouvernement pour une même fonction (lecture horizontale).

TABLEAU 5

DÉPENSES EN ENSEIGNEMENT ET FORMATION, 1998, EN MILLIERS DE CHF

Fonction : enseignement et formation	Confédération		Cantons		Communes	
	1 000 CHF	%	1 000 CHF	%	1 000 CHF	%
Jardins d'enfants	0	0	351 403	37	605 636	63
Écoles publiques	21 765	0	5 462 221	44	7 016 353	56
Écoles spéciales	0	0	488 905	51	477 085	49
Écoles professionnelles	450 370	12	2 428 916	67	761 530	21
Collèges	12 850	1	1 748 467	96	63 401	3
Écoles techniques	161 551	16	778 686	78	54 279	5
Universités	1 803 002	44	2 290 306	56	8 157	0
Autres	681 574	62	365 783	33	57 043	5
Total	3 131 112	12	13 914 687	53	9 043 484	35

Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 24, 44 et 76

TABLEAU 6

CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE DES DÉPENSES PUBLIQUES, 1998, EN MILLIERS DE CHF

Nature des dépenses publiques	Confédération	Cantons	Communes
Fonctionnement			
Personnel	4 784 833	20 810 803	15 057 613
Consommation	5 049 478	6 309 274	7 880 622
Intérêts	3 343 509	2 367 494	2 274 168
Autres	3 485 238	1 173 642	314 740
Subventions et remboursements			
- secteur public			
. Confédération	0	15 922	0
. cantons	7 121 091	*415 088	3 732 216
. communes	0	3 924 557	*1 443 222
- secteur parapublic	12 740 245	3 319 819	587 399
- pays étrangers	1 590 824	0	0
- secteur privé	2 557 513	11 093 715	3 846 676
Investissements			
Investissements propres	724 525	4 776 748	5 178 244
Prêts et participations	1 995 599	1 468 778	120 265
Subventions et remboursements			
- secteur public			
. Confédération	0	5 022	0
. cantons	2 662 872	*12 994	64 848
. communes	0	906 929	*76 558
- secteur parapublic	785 699	369 679	65 595
- pays étrangers	120 757	618 874	195 634
- secteur privé			
Autres	0	8 413	9 335
Totaux	46 962 183	57 169 669	39 327 355

Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., 18/2000, Berne, p. 20, 40, 72 et 74.

*sans les doubles imputations; ce montant n'est pas inclus dans le total

TABLEAU 7

RECETTES PUBLIQUES, 1998,
 (en milliers de CHF)

Sources	Confédération	Cantons	Communes
Impôts sur le revenu et sur la fortune	18 330 763	24 031 534	18 354 852
. Revenu des personnes physiques	5 996 891	16 174 257	13 392 283
. Fortune des personnes physiques	0	1 891 712	1 514 768
. Rendement des sociétés	3 163 331	2 685 681	1 595 420
. Capital des sociétés	481 382	842 557	532 632
. Impôt foncier	0	178 384	504 237
. Gains en capital	45 285	434 333	458 424
. Successions et dons	0	1 214 762	112 857
. Mutations immobilières	0	609 848	244 231
. Impôt anticipé	5 387 568	0	0
. Droit de timbre	3 256 306	0	0
Impôts sur la consommation ou la dépense	21 522 185	1 639 396	60 300
. Taxe sur la valeur ajoutée	13 286 502	0	0
. Tabac	1 459 316	0	0
. Droits de douane	1 027 461	0	0
. Taxes sur les carburants	4 712 250	0	0
. Taxes routières	458 776	0	0
. Impôts sur les véhicules	0	1 564 530	0
. Impôts sur les divertissements	0	27 618	25 652
. Impôts sur les chiens	0	9 364	19 227
. Autres	577 880	37 884	15 421
Monopoles fiscaux, licences	249 526	625 271	121 637
Revenus des biens publics	4 461 049	2 340 154	2 609 090
. Intérêts, dividendes	1 064 148	836 827	598 411
. Revenus des immeubles	47 153	332 746	1 208 239
. Autres	3 349 748	1 170 581	802 440
Recettes fiscales partagées	5 389	3 705 379	1 168 251
. Impôt fédéral direct	0	2 918 544	1) -
. Impôt anticipé	0	535 407	-
. Taxe d'exemption militaire	0	31 288	-
. Autres	5 389	220 140	-
Subventions	20 944	14 042 003	5 393 466
. fédérales	0	9 575 653	20 256
. cantonales	20 944	*428 082	4 884 207
. communales	0	3 797 064	*1 519 780
. autres	0	669 286	489 003
Indemnités et redevances d'utilisation	2 482 987	9 773 772	11 062 267
. Émoluments administratifs	277 838	1 315 013	382 803
. Ventes de produits et services	56 820	4 722 002	7 444 449
. Revenus du patrimoine financier	46 170	21 218	56 806
. Remboursements	1 413 644	1 392 163	572 044
. Autres	688 515	2 323 376	2 606 165
Total	47 072 843	56 157 509	38 769 863

*sans les doubles imputations ; ce montant n'est pas inclus dans le total; 1) sous-totaux non disponibles.

Source : « Finances publiques en Suisse 1998 », 18/2000, Berne, p. 22, 26, 42, 74, 137, 139, 141.

TABLEAU 8

SOURCES DE RECETTES, 1998, EN POURCENTAGE

	Confédération	Cantons	Communes	Total
Impôts directs	39	43	47	43
Impôts sur la consommation et la dépense	46	3	-	16
Monopoles fiscaux, licences	1	1	-	1
Biens publics	9	4	7	7
Recettes fiscales partagées	-	7	3	3
Subventions et remboursements	-	25	14	14
<i>. de la Confédération</i>	-	17	-	-
<i>. des cantons</i>	-	-	13	-
<i>. des communes</i>	-	7	-	-
Indemnités et redevances d'utilisation	5	17	29	16
Total	100	100	100	100

Source : Calculs de l'auteur, d'après le tableau 7.

TABLEAU 9

INDICES DE LA CHARGE FISCALE DANS LES CANTONS ET LES COMMUNES, 1998

Cantons	Personnes physiques		Personnes morales		Véhicules	Indice global
	Revenu	Richesse	Rendement	Capital		
1	2	3	4	5	6	7
Zurich	77,2	51,0	108,9	86,1	97,1	80,0
Berne	122,8	103,5	91,2	107,6	139,6	120,3
Lucerne	115,6	170,8	90,2	97,7	97,6	116,8
Uri	90,7	61,5	105,3	98,4	81,6	88,5
Schwyz	80,8	73,3	81,7	85,3	96,9	81,3
Obwald	120,3	121,4	97,1	74,7	90,6	116,9
Nidwald	70,6	43,2	87,5	40,6	82,6	70,3
Glaris	102,6	106,5	107,9	179,9	106,8	108,1
Zoug	54,1	62,5	57,9	59,4	83,9	57,3
Fribourg	122,1	197,8	100,0	103,2	104,0	124,8
Soleure	102,0	81,1	98,5	100,9	89,2	100,3
Bâle-Ville	112,5	115,6	105,8	122,9	95,0	112,1
Bâle-Campagne	90,9	85,4	99,4	175,3	110,6	93,0
Schaffhouse	101,2	82,3	106,0	77,6	65,0	99,0
Appenzell Rh. e.	108,5	84,5	110,4	123,7	113,4	106,1
Appenzell Rh. i.	97,3	78,4	86,4	86,6	99,3	94,3
Saint-Gall	101,5	90,2	95,7	96,1	105,3	100,0
Grisons	80,0	89,9	103,5	145,8	138,0	90,6
Argovie	96,3	97,3	101,7	109,2	75,4	96,6
Thurgovie	99,6	136,3	95,0	112,3	71,3	101,5
Tessin	92,5	75,1	128,1	111,8	94,0	97,6
Vaud	103,6	157,3	105,3	103,9	126,0	109,3
Valais	122,4	284,8	103,2	139,5	54,3	130,0
Neuchâtel	123,9	129,4	150,7	114,9	101,8	126,4
Genève	113,2	116,7	121,5	103,9	67,7	113,5
Jura	135,0	142,1	100,2	112,7	120,0	131,8
Moyenne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ratio max/min	2,50	6,59	2,60	4,43	2,57	2,30

Source : « Charge fiscale en Suisse 1998 », AFF, Berne, 1999, p. 62, 76 et 89.

Les indices de la charge fiscale sont calculés de la façon suivante : pour chaque impôt, plusieurs cas types sont pris en considération. Par exemple, pour l'impôt sur les personnes physiques, quatre catégories de contribuables aux revenus variables sont incluses : célibataires, personnes mariées sans enfant, personnes mariées ayant deux enfants, retraités. Pour chaque catégorie, le montant des impôts cantonaux, communaux et paroissiaux versés dans le chef-lieu est calculé. Le poids de chaque catégorie dans l'indice global dépend de la proportion du total des revenus qu'elle représente dans chaque canton. On attribue à la moyenne une valeur de 100 points, et on calcule tous les indices en proportion.

TABLEAU 10

CAPACITÉ FINANCIÈRE DES CANTONS, 2000/2001

Cantons	Revenu cantonal par habitant 1996/97 (x 1,5)	Inverse de la charge fiscale 1995-1998 (x 1)	Revenu fiscal 1996/1997 (x 1,5)	Critère des besoins (x 1)	Moyenne pondérée	Indice général
1	2	3	4	5	6	7
Zoug	158,32	142,23	161,02	96,63	143,57	218
Bâle-Ville	141,00	89,93	129,60	111,10	121,39	158
Zurich	125,15	118,22	126,56	108,95	120,95	157
Genève	112,65	85,49	126,35	111,10	111,02	130
Nidwald	115,81	128,85	105,77	83,38	108,92	124
Bâle-Campagne	107,22	107,21	109,39	105,52	107,53	120
Schaffhouse	102,29	102,93	95,53	111,06	102,14	106
Argovie	98,80	105,99	90,33	110,46	100,03	100
Schwyz	97,49	118,71	94,20	85,49	98,35	96
Vaud	98,77	87,80	98,47	106,17	97,96	95
Thurgovie	86,31	102,42	89,40	110,44	95,28	87
Soleure	91,51	102,51	88,46	103,52	95,20	87
Saint-Gall	86,48	101,13	91,74	98,58	93,41	82
Tessin	84,06	96,67	100,53	85,96	91,90	78
Glaris	113,65	90,98	80,86	77,30	92,01	78
Grisons	87,12	100,89	101,52	70,00	90,77	75
Lucerne	88,82	87,75	83,36	102,09	89,62	72
Uri	86,81	113,89	81,17	73,61	87,89	67
Berne	88,50	83,25	84,99	94,18	87,53	66
Appenzell Rh. ext.	80,79	95,45	83,43	82,25	84,81	59
Appenzell Rh. int.	83,36	105,49	82,49	71,39	85,13	60
Neuchâtel	87,53	76,48	84,35	88,65	84,59	58
Fribourg	84,63	70,00	78,09	97,00	82,21	52
Obwald	77,47	89,06	70,99	76,76	77,70	40
Jura	70,00	73,41	72,27	84,98	74,36	31
Valais	74,23	71,99	70,00	81,19	73,90	30
Suisse	100	100	100	100	100	100
Ratio max/min	2,26	1,98	2,30	1,35	1,94	7,27

Source : ordonnance fixant la capacité financière des cantons pour les années 2000 et 2001 du 17 novembre 1999, RS 613.11.

Les indices calculés ne sont pas directement comparables aux chiffres correspondants des tableaux 1 (revenu par habitant) et 9 (indices de la charge fiscale) car pour chaque série on donne la valeur de 70 points au coefficient le plus bas. Les indices des autres cantons sont alors calculés proportionnellement par le biais d'une formule spécifique. A priori, on ne peut pas dire si ces ajustements renforcent ou réduisent les effets péréquatifs. Tout dépend de la position relative des cantons dans le premier calcul (ratio min/max original).

TABLEAU 11

PAIEMENTS DE TRANSFERT EN 1998

		Part péréquative	
		% ⁽¹⁾	CHF
1. Subventions spécifiques fédérales ⁽²⁾	3 597 586	24	850 855
2. Recettes fiscales partagées	4 993 249	42	2 086 796
Impôt fédéral direct (IFD)	2 918 544	43	1 254 974
Impôt anticipé (IA)	535 407	50	267 704
Droit de douane sur les carburants (DC)	480 212	40	192 085
Banque nationale suisse	1 005 498	37	372 034
Taxe d'exemption militaire	31 288	0	0
Taxe sur l'alcool	22 300	0	0
Confédération + cantons (1+2)	8 590 835		2 937 651
3. Contributions cantonales (3)	1 841 191	8	147 295
Assurance-vieillesse et survivants (AVS)	801 447	8	64 116
Assurance-invalidité (AI)	995 630	8	79 650
Allocations familiales agricoles (AFA)	44 114	4.5	1 985
Total (1 + 2 - 3)	6 749 644		

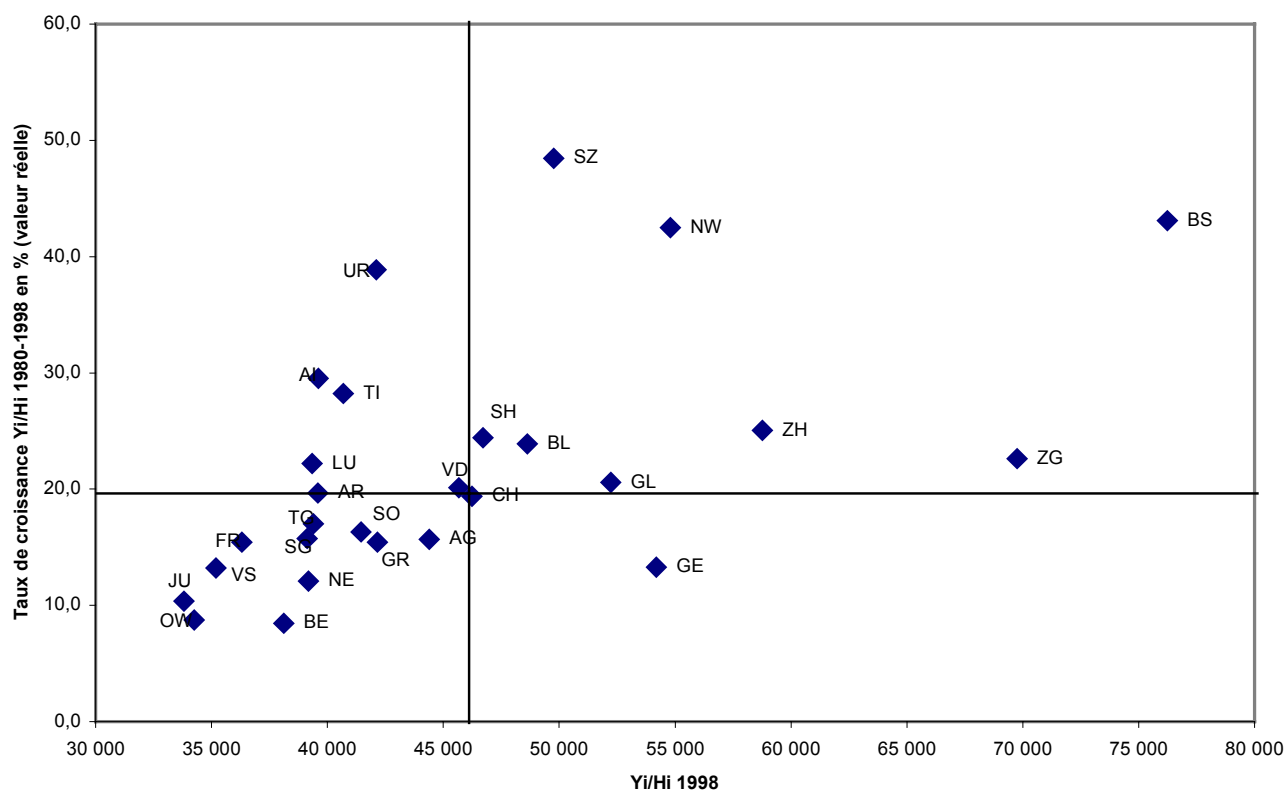
Sources : Subventions spécifiques fédérales : montants fournis par le ministère fédéral des Finances. IFD, IA, taxe militaire : « Finances publiques en Suisse 1998 », A.F.F., Berne, 18/2000, p. 26-27. DC : Office fédéral des routes. BNS : Rapport de gestion 1998. Taxe sur l'alcool : Régie des alcools, Rapport de gestion et comptes 1997/1998. AVS, AI : montants fournis par le ministère fédéral des Assurances sociales. AFA : montants fournis par le ministère fédéral des Assurances sociales.

(1) Les parts péréquatives sont évaluées d'après les résultats estimatifs de 1991 (DAFFLON, 1995, p. 198), car les formules de calcul des parts aux recettes n'ont pas changé.

(2) Seules les subventions spécifiques fédérales versées aux cantons qui contiennent un supplément péréquatif ont été prises en considération. La part péréquative a été fournie par l'Administration fédérale des finances, à partir de ses propres calculs. Elle correspond aux résultats que l'auteur a obtenus pour 1991 à partir de ses propres estimations (DAFFLON, 1995, p. 299).

GRAPHIQUE 1

Revenu cantonal par habitant: taux de croissance 1980-1998 et disparités 1998



LES ÉQUILIBRES ET DÉSÉQUILIBRES DU SYSTÈME FÉDÉRAL SUISSE

Par Sonja Wälti

1. LA COMPARAISON: À QUOI BON?

Étudier le fédéralisme suisse pour mettre en perspective le système fédéral canadien peut paraître audacieux compte tenu des énormes différences de taille entre les deux pays. En effet, la Suisse compte à peine plus de sept millions d'habitants, alors que le Canada en compte plus de trente. La Suisse s'étend sur un territoire d'à peine plus de 40 000 km², alors que le territoire canadien en comprend près de 10 millions. Un suisse habitant à l'extrémité du pays doit compter à peine plus de quatre heures de train pour atteindre la capitale de Berne loin de 250 km, alors qu'un canadien dans la même situation doit parcourir une distance de près de 4 000 km pour arriver à Ottawa.

Quelle est donc l'utilité de tirer des parallèles entre deux mondes aussi différents, peut-on se demander. Il y a, à mon avis, deux raisons qui font qu'une telle entreprise est loin d'être futile, non pas forcément pour copier des systèmes mais pour mieux les comprendre. Premièrement, les fédéralismes des deux pays montrent des similitudes importantes qui promettent une comparaison fructueuse. Deuxièmement, les institutions sont, pour ainsi dire, indifférentes à la taille. Autrement dit, l'exécutif, le législatif et le système administratif se ressemblent indépendamment du nombre d'habitants à servir, de la surface à administrer et des distances à parcourir, ce d'autant plus que ces données sont de moins en moins importantes dans un univers à la fois 'localisé' et 'globalisé'. Des solutions adoptées dans un pays peuvent donc, en tenant compte des particularités de chaque pays, être envisagées dans l'autre.

Cet exposé a été rédigé pour mettre en perspective le fédéralisme fiscal en Suisse, en particulier les aspects concernant les équilibres et déséquilibres fiscaux. Il a pour but de dessiner un "portrait politique" du fédéralisme fiscal en Suisse et de fournir des éléments pour mieux comprendre les jeux d'interaction qui résultent des institutions fiscales. Après une introduction au système politique suisse, l'accent sera mis sur l'allocation des tâches et des ressources entre les niveaux de gouvernement en Suisse. Je discuterai ensuite de la façon dont ces configurations institutionnelles affectent les relations intergouvernementales en Suisse, avant de conclure sur la faisabilité et la plausibilité des réformes du système.

2. LES ÉLÉMENTS FÉDÉRAUX DU SYSTÈME POLITIQUE SUISSE

Le gouvernement fédéral suisse est composé d'un cabinet de sept ministres désignés par le parlement, qui exercent le pouvoir de façon 'collégiale', c'est-à-dire en partageant la responsabilité des décisions. La composition suit une "formule magique", qui veut que le gouvernement fédéral reflète à peu près les forces partisanes dans le pays: deux Sociaux-Démocrates, deux Chrétiens-Démocrates, deux Radicaux et un membre de l'Union démocratique du centre. Au fond, c'est comme si la Suisse était dirigée, de façon permanente, par une grande coalition. Pour la durée d'une année, l'un ou l'une des ministres agit comme Président de la Confédération, une fonction qui est essentiellement représentative. Selon la tradition consociationnelle en Suisse, le parlement veille en outre à ce que le gouvernement représente les rapports linguistiques, régionaux et religieux. Jusqu'à tout récemment, il n'était pas possible d'élire deux ministres du même canton.

Le Conseil national, la chambre basse du parlement en Suisse, est comparable à la Chambre des communes au Canada. Le Conseil national est composé de 200 députés élus à la proportionnelle dans leur circonscription électorale, à savoir les vingt-six cantons, pour une durée de quatre ans. Chaque canton a droit à un certain nombre de sièges qui est fonction du nombre d'habitants. Les décisions du Conseil national sont prises selon une logique partisane. Mais il est courant que, selon les enjeux, la logique partisane cède à la formation de coalitions régionales, voire linguistiques.

Le Conseil des États suisse est l'équivalent du Sénat canadien, mais fonctionne sur des bases assez différentes. Chacun des vingt-six cantons y est représenté par deux députés élus à la majoritaire par les électeurs cantonaux¹. Dans le passé, lorsque les membres du Conseil des États étaient désignés par les gouvernements cantonaux, le Conseil des États fonctionnait un peu comme un conseil des ministres cantonaux. Aujourd'hui, la chambre haute est simplement une deuxième chambre dans un système bicaméral parfait. Si les députés portent toujours une attention particulière aux intérêts de leur canton, bon nombre de décisions se font, comme au Conseil national, selon une logique partisane. Bicamérisme parfait signifie en Suisse que les deux chambres peuvent faire des propositions et décider en matière d'affaires courantes. Contrairement au Sénat canadien, le Conseil des États peut, tout comme le

¹ Les six cantons "demi-cantons" n'ont droit qu'à un seul député.

Conseil national, décider sur des mesures budgétaires et financières. Le budget est évalué en commun et doit obtenir l'approbation des deux chambres. En cas de différences, le budget fait la "navette" entre les deux chambres jusqu'à ce qu'un accord soit atteint². Le même procédé vaut également pour toute autre décision, qu'il s'agisse d'un acte réglementaire, d'une dépense ou d'un impôt.

Une particularité suisse est que certains actes législatifs font en plus l'objet d'un référendum populaire. S'il s'agit d'un changement dans la Constitution fédérale, le référendum est obligatoire; s'il s'agit d'une loi, le référendum est facultatif et peut être exigé à l'aide d'une récolte de signatures. Certains attribuent à ces procédures un effet restrictif. Bien qu'il y ait peu de données comparatives dans ce domaine, cette hypothèse semble plausible, car les référendums portent souvent sur des nouveaux programmes et donc de nouvelles dépenses.

La coordination intergouvernementale entre Confédération et cantons passe en outre par de nombreux groupes de travail, commissions et conférences des directeurs cantonaux (des finances, de l'éducation, de l'économie etc.). La politique budgétaire est sujette à des négociations permanentes au sein de telles structures de coordination.

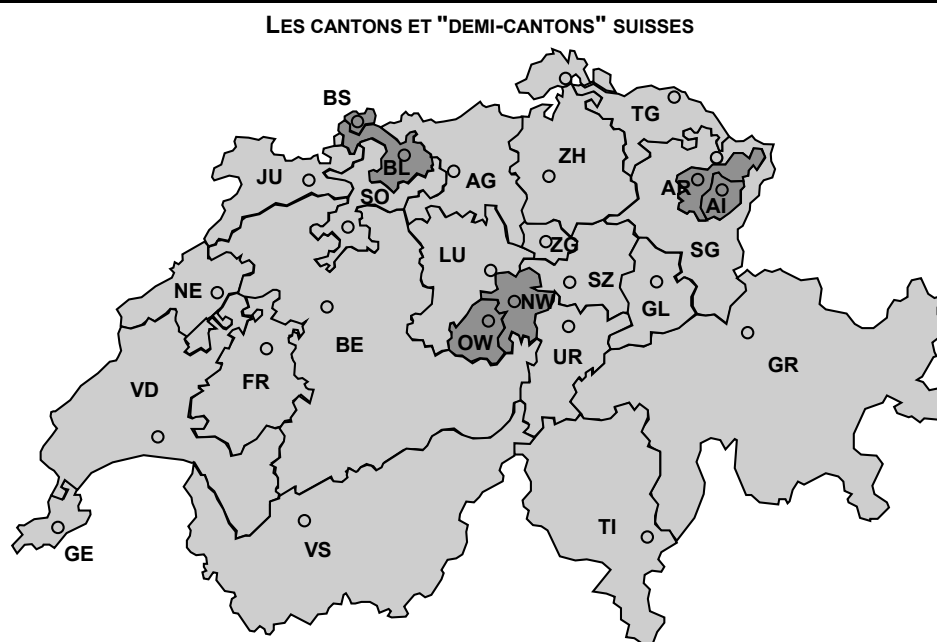
3. Y A-T-IL DES DÉSÉQUILIBRES DANS LE FÉDÉRALISME SUISSE?

Le fédéralisme suisse a d'importants points en commun avec le fédéralisme canadien. Non seulement s'agit-il, dans les deux pays, de systèmes fédérés établis, mais leur fédéralisme est enraciné dans des principes comparables. Les deux systèmes cherchent à concilier des besoins d'unité et de cohabitation avec ceux de la diversité culturelle et linguistique et de l'autonomie régionale et locale. Les deux systèmes ont trouvé dans le fédéralisme un moyen de poursuivre le bien-être commun tout en attribuant aux entités régionales un certain degré d'autonomie qui devrait leur permettre de mettre en évidence et en valeur la singularité de leur situation. Les deux systèmes fédéraux continuent à pratiquer l'auto-réflexion, que ce soit pour remettre en question les institutions établies ou que ce soit pour les parfaire.

3.1 Les déséquilibres horizontaux

La Suisse est composée de vingt-six cantons, dont six sont ce qu'on appelle des "demi-cantons", marqués en plus foncé dans la carte ci-après.

CARTE 1

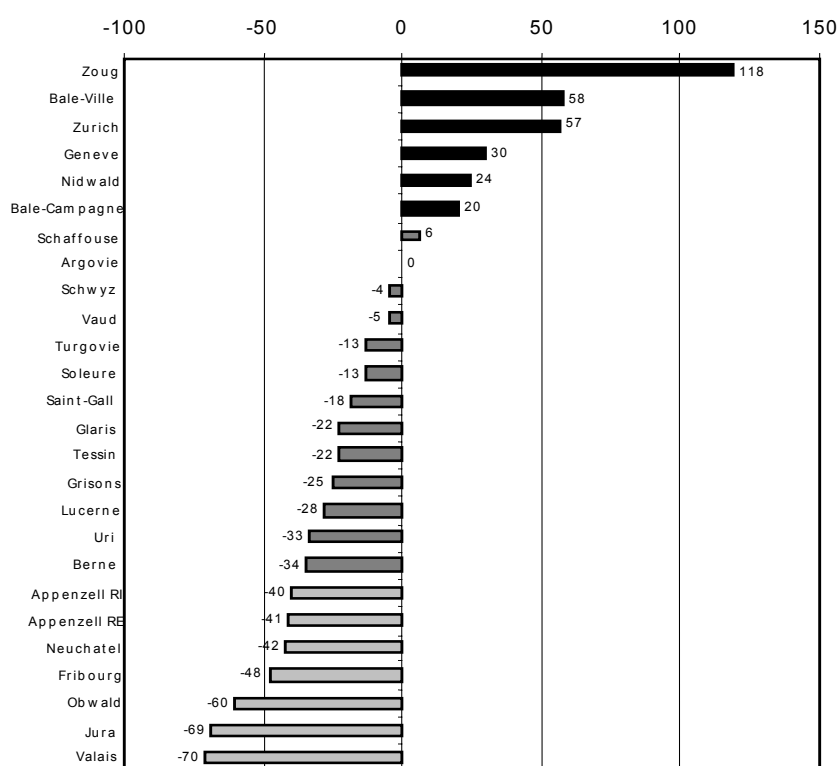


² A défaut d'un accord, le chiffre le plus bas fait foi.

Les cantons varient fortement sur le plan socioéconomique (voir également Dafflon 2001a, 2001b, 1995). Ainsi, les deux cantons les plus peuplés, Zurich et Berne, sont 70 fois plus grands que la plus petite entité, à savoir le canton d'Appenzell Rhodes-intérieures. Sur le plan des disparités économiques – quoiqu'une distinction claire entre cantons "riches" et cantons "pauvres" soit difficile (Gaudard 1989) –, le constat est similaire. Plus de vingt pour cent du PIB émanent du seul canton de Zurich, où seize pour cent des habitants ont leur domicile. En 1998, le produit intérieur brut des cantons allait du simple (Jura, JU) au double (Bâle-Ville, BS). Et le taux de croissance dans le canton le plus performant (Schwyz, SZ) était six fois plus grand que dans le canton le moins performant (Berne, BE). De même pour les inégalités de revenu: le revenu par habitant des cantons les plus riches (Zurich, Zoug et Bâle-Ville) est presque le double du revenu des cantons les plus pauvres (Uri, Obwald, Thurgovie et Jura). Et l'indice de la capacité financière des cantons oscille entre 30 et 218 autour de la moyenne suisse (100)³. Le graphique 1 présente les cantons selon leur capacité financière autour de la moyenne suisse (fixée à zéro), allant du mieux doté au moins bien doté.

GRAPHIQUE 1

LES DISPARITÉS DE CAPACITÉ FINANCIÈRE ENTRE LES CANTONS



La capacité financière reflète en grande partie les recettes fiscales d'un canton. Ainsi, les recettes du canton de Jura s'élèvent à moins de la moitié de celles du canton de Zoug. Même si ces différences sont quelque peu atténuées par le coût de la vie, qui est plus faible dans les régions défavorisées, elles restent considérables. La péréquation financière a pour but de remédier à cette situation (voir Dafflon 2001a, 2001b, 1995). À cet effet, un tiers de l'impôt fédéral direct – c'est la part de l'impôt sur le revenu prélevée par la Confédération – est redistribué aux cantons en fonction de leur capacité financière. Mais les investissements et emplois publics fédéraux tendent à anéantir l'effet de la péréquation, en favorisant les cantons économiquement plus forts (Grosclaude et Schwab 1991). Il en est de même des transferts conditionnels, qui sont courants en Suisse et qui, en subventionnant les dépenses, favorisent au fond les cantons capables de consacrer d'importants fonds propres. C'est pourquoi la péréquation financière est actuellement en cours de révision, le but principal de la réforme étant d'éliminer la subvention des dépenses pour passer à une véritable péréquation des revenus (voir également Bullinger 2001).

³ Pour plus de détails sur le calcul de cet indice, voir Dafflon (2001a, 2001b).

Il y a également des disparités structurelles, et par là politiques, importantes entre les cantons: la part du secteur primaire varie entre 16% (Genève) et 48% (Glaris) et la part des services entre 46% (Glaris, Appenzell Rhodes-externes) et 75% (Genève)⁴. Finalement, alors que quelques cantons sont dominés par une agglomération urbaine (Genève, Bâle-Ville, Zurich), d'autres sont principalement ruraux (Appenzell, Grisons). Ces différences structurelles sont aussi le reflet des itinéraires historiques des cantons et trouvent leur expression dans le paysage politique et partisan. En fait, chaque canton constitue un mini-système politique à part entière qui comporte sa propre élite politique et partisane. De nombreux partis politiques ne sont organisés qu'au niveau cantonal. Et les sections cantonales et communales des partis politiques nationaux ont chacune leur histoire et poursuivent des agendas propres. Toutefois, en comparaison du système politique canadien, le système partisan suisse est plus homogène. Les quatre partis gouvernementaux mentionnés ci-dessus sont établis dans tous les cantons et contribuent à la cohésion nationale.

Des différences importantes se manifestent en outre sur le plan administratif. Les structures administratives varient plus fortement même que les institutions politiques (Germann 1986: 356). Celles des grands cantons sont caractérisées par un degré de professionnalisation et de différenciation élevé (Urio 1986). Les petits cantons ruraux disposent de modèles administratifs plus traditionnels, pratiquant une forte culture participative et attribuant de nombreuses fonctions à des volontaires non professionnels dans le cadre de commissions et de corporations (Linder 1983: 340-341; Urio 1986: 109-111). Ces différences ne sont pas seulement le fruit des disparités de ressources, mais également de l'autonomie organisationnelle dont disposent les cantons. En effet, la Constitution fédérale accorde aux cantons le droit d'organiser leur administration – y compris sur le plan communal – comme ils l'entendent. Cette autonomie vaut d'ailleurs également pour les structures politiques, qui ont néanmoins fait l'objet d'une plus grande convergence au fil du temps.

3.2 Les déséquilibres verticaux

Les deux variables du déséquilibre vertical de tout système fédéral sont la distribution des tâches et celle des ressources. En ce qui concerne la distribution des tâches, la Constitution fédérale suisse préconise une conception stricte du principe de subsidiarité: à moins que la Constitution n'attribue une compétence explicitement à la Confédération, elle est du ressort des cantons. Le pouvoir des cantons découle en outre du fait que de nombreuses tâches fédérales leur sont déléguées, soit par la Constitution, soit par des lois, soit même par des ordonnances (cf. Faganini 1991: 51ss; Delley 1984: 343; Klöti 1988). En Suisse, on parle de "fédéralisme d'exécution" pour faire référence à cette délégation de la mise en œuvre aux cantons. Le fédéralisme d'exécution est le résultat du principe de coopération qui caractérise le système fédéral suisse (contrairement au principe de séparation ou de concurrence qui prévaut dans des systèmes fédéraux duaux). Le fédéralisme d'exécution peut être perçu comme un déséquilibre vertical, dans la mesure où la Confédération réunit aujourd'hui d'importants pouvoirs décisionnels, alors que les cantons tiennent en main l'exécution de ces tâches.

La Confédération doit se battre, souvent sans succès, pour acquérir de nouvelles compétences. Elle y parvient seulement en promettant aux cantons de leur transférer des ressources financières et de les laisser libres dans l'exécution des tâches. En raison de ce déséquilibre, le système fédéral suisse a subi, dans la période d'après-guerre, à la fois une centralisation de la prise de décision et une décentralisation des ressources financières et organisationnelles. Alors que de plus en plus de tâches ont été transférées au niveau fédéral – pendant ces dernières décennies, en particulier des domaines comme l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et la politique énergétique – les cantons ont pu conserver un pouvoir considérable dans la mise en œuvre (Germann 1986: 348; Kriesi 1995; Linder 1983: 335-339; Nüssli 1985: 258-260). Cette évolution est allée de pair avec un accroissement des transferts conditionnels aux cantons.

Même des domaines formellement assez centralisés, comme la politique des transports et la sécurité sociale, sont en réalité administrés par les cantons. Seule l'économie publique (dont surtout l'agriculture) est en grande partie financée par la Confédération malgré le fait que les deux niveaux se partagent formellement les compétences (Nüssli 1985: 353).

⁴ Ces chiffres sont basés sur le nombre d'employés dans la production et dans le domaine des services tiré du recensement fédéral des entreprises en 1991.

TABLEAU 1

RÉPARTITION DES DÉPENSES PAR FONCTION				
(en %, 1998)				
	Confédération*	Cantons*	Communes*	Part des dépenses fédérales totales
Relations extérieures	100	0	0	2
Défense nationale	93	5	5	5
Finances et impôts	78	42	34	7
Économie publique	74	56	11	5
Transport	64	40	21	11
Sécurité sociale	52	44	23	21
Justice et police	7	70	27	5
Éducation	14	64	42	18
Santé	1	63	48	12
Administration générale	19	39	45	6
Culture et loisirs	13	32	58	3
Environnement et aménagement du territoire	15	29	75	4
Dépenses totales	39	48	33	100

Source: d'après Eidgenössische Finanzverwaltung (2000)

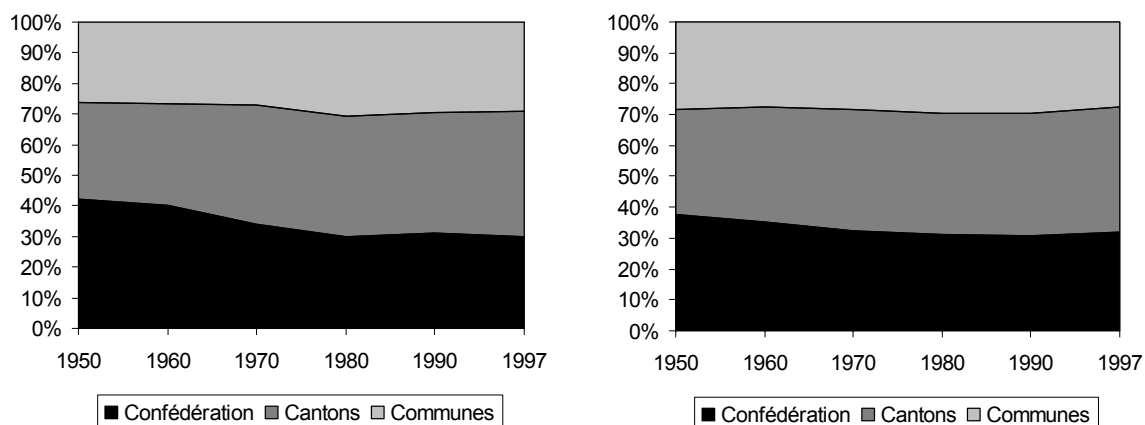
* Certaines dépenses apparaissant plus d'une fois, certains totaux dépassent 100%.

Aussi bien la Confédération que les cantons déplorent cet enchevêtrement des tâches. Les cantons se voient dépourvus d'un pouvoir décisionnel pour jouir pleinement de leur autonomie. Et la Confédération se plaint d'un manque de pouvoir pour assurer que ses tâches soient exécutées conformément aux prescriptions. C'est pourquoi les réformes en cours du système fédéral suisse visent à désenchevêtrer les tâches. Un tel désenchevêtrement entend rétablir les responsabilités décisionnelles et fiscales dans le but d'augmenter l'efficacité du système fédéral suisse. Ces efforts, s'ils aboutissent, conduiront inévitablement à un certain désengagement de la Confédération sur le plan cantonal, qui devra être compensé par un renforcement de la péréquation financière, mentionné ci-dessus.

La deuxième variable du déséquilibre vertical concerne les ressources. Si l'on compare l'évolution des recettes et des dépenses pour les trois niveaux gouvernementaux, on pourrait conclure que le système fédéral suisse a échappé au déséquilibre fiscal.

GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES

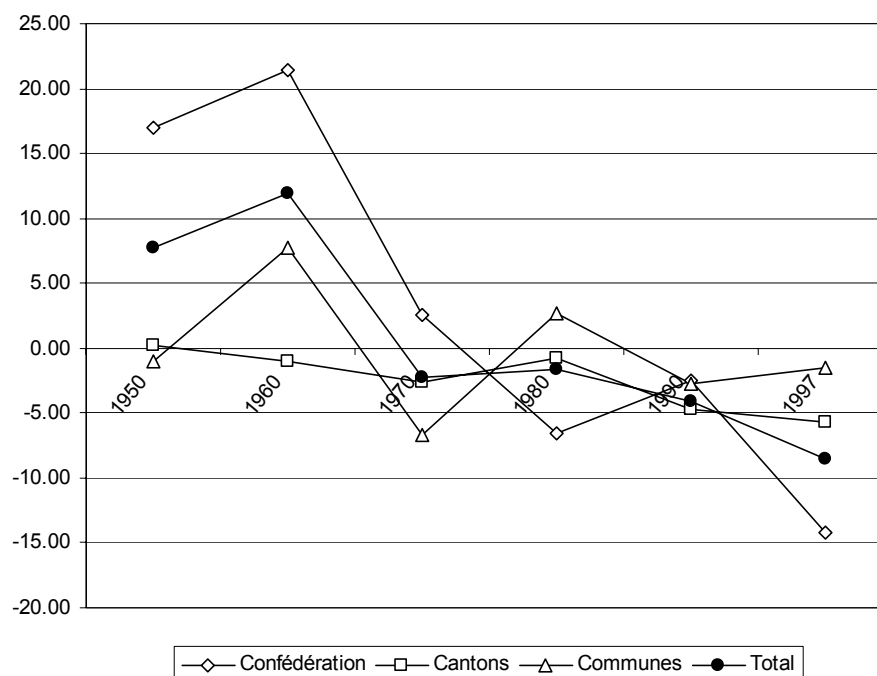


Cette conclusion serait erronée, car les flux financiers entre les trois niveaux sont considérables. Ainsi, la part des cantons aux recettes fédérales s'élève à 8,3% (Office fédéral de la statistique 1999: 462, 473). Et 26,8% des recettes cantonales proviennent des caisses fédérales, dont seulement 6,4% sont sans affectation (ibid.: 472). La plupart des contributions fédérales aux cantons ont lieu sous forme de transferts conditionnels. Rappelons que les transferts conditionnels permettent à la Confédération, qui est par ailleurs largement dépourvue de pouvoir pour orienter les cantons, d'inciter les cantons à l'action, que ce soit dans le domaine de la construction des routes, pour subvenir aux besoins des pauvres dans le domaine de l'assurance-maladie ou bien pour stimuler la recherche scientifique dans les universités cantonales.

Le problème bien connu de cette configuration est que, premièrement, les ressources vont rarement là où elles sont les plus demandées, deuxièmement, elles dirigent les budgets cantonaux vers les activités "qui payent" et, troisièmement, les niveaux gouvernementaux peuvent échapper au blâme pour la situation financière. En ce qui concerne la première critique, les recherches montrent unanimement que les cantons financièrement les plus forts bénéficient également des transferts conditionnels les plus significatifs, simplement parce qu'ils ont les moyens d'en obtenir un gros morceau. De plus, les cantons financièrement moins bien nantis prennent souvent du temps à se lancer dans un programme et partent souvent les mains vides lorsque le robinet des subventions se referme. La deuxième critique d'une mauvaise allocation des ressources budgétaires des cantons semble également être justifiée, en tout cas dans le domaine des investissements. L'exemple-type de ce phénomène est la construction d'abris de protection civile: afin de bénéficier au maximum de subventions fédérales, les communes ont avidement doté chaque école, maison communale et centre sportif d'abris de protection, au point où certaines ont créé des surcapacités considérables (Kissling-Näf et Wälti 1999). Au contraire, les subventions destinées à rendre abordable l'assurance-maladie pour les personnes à faible revenu restent sous-utilisées, en particulier par les cantons qui en auraient le plus besoin. Finalement, la dernière critique semble être dépourvue de fondement. En effet, en comparaison de la Confédération, les cantons et les communes sont aujourd'hui moins menacés par les déficits. Comme le graphique 3 le montre, un renversement de la situation a eu lieu vers la fin des années 1970, sur la base du constat que les cantons et les communes se sont endettées suite à la crise pétrolière, alors que la Confédération continuait à marquer des surplus. Plus de la moitié de la dette publique (53,4% du PIB en 1998) est aujourd'hui portée par la Confédération.

GRAPHIQUE 3

ÉVOLUTION DES EXCÉDENTS BUDGÉTAIRES
(en pourcentage des recettes)



Source: Office fédéral de la statistique (1999: 462)

Compte tenu de l'enchevêtrement des finances fédérales et cantonales, il est difficile de juger l'étendue du déséquilibre fiscal en Suisse. Ce qui compte en termes d'autonomie, c'est la liberté qu'ont les cantons de faire des choix budgétaires indépendants. Et cette liberté n'est pas tout à fait la même du côté des dépenses que du côté des revenus. Du côté des dépenses, les cantons sont fortement couplés aux choix budgétaires opérés au niveau fédéral (Braun *et al.* 2000). Une bonne partie de leurs revenus provient des transferts, qui sont, contrairement à l'Allemagne par exemple, pour la plupart liés à l'accomplissement de certaines tâches. Ceci dit, la Confédération dispose d'assez peu de moyens pour contrôler l'allocation de ces ressources par les cantons et se contente souvent d'une dénonciation politique en cas de mise en œuvre par trop libre (Linder 1987; Wälti 1996).

Du côté des revenus, le couplage est moins fort⁵. Le seul impôt véritablement "partagé" est l'impôt fédéral direct, qui est prélevé par la Confédération sur le revenu et dont les cantons reçoivent un tiers⁶. Un cinquième environ des recettes fédérales provient de cet impôt, dont les bases légales doivent être renégociées tous les quatre ans. La Confédération dépend par ailleurs en grande partie de son droit exclusif de prélever la taxe sur la valeur ajoutée, dont le taux est actuellement de 7,5%, et de différentes taxes sur la consommation (tabac, alcool, huiles minérales, taxe sur les poids lourds). Les cantons disposent d'une grande autonomie fiscale et sont libres de déterminer la base imposable aussi bien que les taux d'imposition. Règle générale, la plus grande partie des recettes cantonales provient des impôts sur le revenu des personnes morales et physiques. La plupart des cantons prélèvent également des impôts sur la fortune, sur les dons et les héritages, sur les ventes immobilières, sur les automobiles, sur les jeux et sur la production d'énergie hydroélectrique.

⁵ Voir également Dafflon (2001a, 2001b) et Commission intercantonale d'information fiscale (1998).

⁶ Les cantons ont également droit à une part d'autres impôts de moindre importance, à savoir l'impôt anticipé, les droits de timbre fédéraux, la taxe d'exemption de l'obligation de servir et les redevances routières.

4. LES JEUX D'INTERACTION

Les déséquilibres horizontaux et verticaux dans le système fédéral suisse, tels que je les ai présentés dans les sections précédentes, sont au cœur de la dynamique fédérale en Suisse. Cette dynamique, qui est caractérisée par l'incrémentalisme et l'équilibre des pouvoirs, donne lieu à une série de jeux d'interaction que j'aimerais esquisser ci-après.

4.1 *Les jeux d'interaction quant à l'accomplissement des tâches*

Des études ont mis en évidence les difficultés qui résultent du déséquilibre vertical dans l'allocation des tâches, notamment les manquements dans la mise en œuvre (Linder 1987: 188ss). L'absence – ou plutôt la non-utilisation – d'instruments de surveillance de la part de la Confédération donne aux cantons une grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre. Cette marge est d'autant plus grande que l'ouverture du processus législatif en Suisse à des groupes d'intérêt, dotés d'un pouvoir référendaire, rend les bases légales floues et sujettes à interprétation (Knoepfel 1996; Kriesi 1995: 314ss). Les cantons en usent, voire en abusent, pour poursuivre leurs propres objectifs.

Cette dynamique n'est pas contestée, mais son interprétation est sujette à débat. Certains soulignent que le fédéralisme suisse a été vidé de son contenu, et que les cantons sont devenus de simples entités d'exécution (Knapp 1986: 50). D'autres regrettent que le pouvoir central ne soit pas suffisamment fort pour affronter des enjeux comme la protection de l'environnement, l'accomplissement de grands projets d'infrastructure ou encore la politique étrangère (Germann 1994: 57). Une perspective intermédiaire consiste à mettre en avant l'aspect fonctionnel d'un certain équilibre des pouvoirs entre Confédération et cantons, notamment pour la résolution des conflits (voir, par exemple, Linder 1987: 194; Wälti 1996). Les autorités fédérales peuvent obtenir de nouveaux pouvoirs moyennant des transferts financiers et la délégation de la mise en œuvre aux cantons (Faganini 1991: 54; Kriesi 1995: 76). Et les cantons peuvent, malgré l'absence d'un véritable pouvoir de co-décision comme il existe en Allemagne, peser dans le processus de décision fédéral.

Dans ce sens, le déséquilibre vertical, qui caractérise le "fédéralisme d'exécution" suisse, fait partie du modèle consociationnel suisse, dans lequel les cantons, tout comme les groupes d'intérêts et les partis politiques, apparaissent comme des acteurs dotés d'intérêts, de ressources et de stratégies (Lehmbruch 1993: 51; Duchacek 1986: 99). Le fait de pouvoir jouer aussi bien sur la centralisation (de la compétence), que sur la décentralisation (de la mise en œuvre), permet de nouer des compromis et d'atteindre des solutions de gains mutuels qui seraient autrement impossibles.

4.2 *Les jeux d'interaction quant à la distribution des ressources financières*

Tout comme les tâches, les ressources ne peuvent pas être diminuées, augmentées ou réallouées unilatéralement, ni par la Confédération, ni par les cantons. Si la Confédération cherche à augmenter ou diminuer ses ressources, les cantons interviendront fort probablement au Parlement. Dans le premier cas de figure, les cantons se verraient privés d'une partie de la base fiscale. La Confédération a la tâche un peu plus simple dans le domaine des impôts partagés, puisque les cantons en bénéficient également. Si la Confédération veut augmenter ses ressources propres, disons la TVA, les cantons peuvent intervenir par le biais de leurs représentants au Conseil national et au Conseil des États. Toutefois, leur pouvoir de veto dans ce cas est moins fort que celui des Länder allemand par exemple. Pourquoi donc est-ce que la Confédération hésiterait à augmenter ses recettes propres unilatéralement? Premièrement, parce qu'elle a toujours besoin de rallier une majorité partisane derrière ses propositions – rappelons que les partis ont des loyautés régionales fortes! – et, deuxièmement, parce qu'une telle décision est soumise au référendum. Et les cantons pèsent lourdement dans le processus référendaire⁷.

Si la Confédération entend diminuer ces recettes propres, les cantons auraient a priori moins d'objections. Au contraire, on pourrait même se demander pourquoi les cantons ne font pas plus souvent pression dans ce sens. La raison est que, premièrement, les cantons sont difficilement prêts à renoncer aux multiples transferts (souvent péréquatifs) financés par ces ressources et, deuxièmement, dans le cas des impôts partagés, ils en bénéficient même. Mais les cantons pourraient alors sauter dans la brèche et prélever leurs propres ressources à la place! serait-on tenté de dire.

⁷ Dans le cas du référendum obligatoire, les votants de la majorité des cantons doivent approuver la mesure. Dans le cas du référendum facultatif, cette exigence tombe, mais les élites politiques cantonales jouent toujours un rôle important dans la campagne électorale.

En réalité, la compétition fiscale intercantonale pose des limites à une telle logique unilatérale. La plupart des cantons – même les plus riches⁸ – acceptent l'existence d'une certaine récolte fiscale commune, plutôt que de se voir exposés à une compétition fiscale croissante. (À ce stade, le fédéralisme fonctionne comme un club, où les membres ont compris qu'ils se trouvent dans une situation de « dilemme du prisonnier », et que la coopération paie davantage que la compétition.) Comme peu de recettes fiscales sont véritablement partagées entre la Confédération et les cantons, une réallocation verticale des recettes fiscales, comme elle a régulièrement lieu en Allemagne notamment, n'est pas possible. Tout au plus, une réallocation a lieu indirectement si l'un ou l'autre des niveaux modifie sa base fiscale. Comme le graphique 2 le montre, la clé de répartition reste relativement stable.

La diminution, l'augmentation ou la réallocation des dépenses sont soumises à des contraintes similaires, mais donne lieu à des jeux d'interaction assez différents. La raison est que, dans le domaine des dépenses, les niveaux étatiques dépendent plus fortement l'un de l'autre. Notamment les cantons moins bien dotés en ressources, et donc plus fortement dépendants de la Confédération, ont un intérêt intrinsèque à élargir les ressources à leur disposition. C'est pourquoi de nouvelles dépenses s'adoptent assez facilement. Toutefois, cette dynamique est freinée par le fait que les cantons doivent pour ainsi dire "acheter" les nouvelles ressources, qui leur parviennent le plus souvent sous forme de transferts conditionnels. La diminution ou la réallocation de ces transferts s'avère difficile, mais faisable puisque de nouvelles dépenses sont souvent adoptées pour une période limitée. À cela s'ajoute que le processus budgétaire en Suisse traite les recettes et les dépenses sur le même plan et dans les mêmes commissions. Par conséquent, chaque nouvelle dépense fait appel à une augmentation ou une réallocation des revenus, et sera par là de portée limitée.

5. CONCLUSION: FAISABILITÉ ET PLAUSIBILITÉ DES RÉFORMES

Les réformes des déséquilibres horizontaux et verticaux en Suisse connaissent une longue histoire, qui est caractérisée par l'échec et par l'incrémentalisme. Dans les années 1960 et 1970, le mot d'ordre était la coordination et la collaboration intergouvernementale. Au cours des années 1980 et 1990, le paradigme s'est transformé en direction de la compétition, de l'équivalence fiscale et du désenchevêtrement. Cette évolution caractérise tous les systèmes fédéraux et vaut également pour la Suisse, où les pressions de réforme vont aujourd'hui dans le sens d'une responsabilité fiscale accrue des cantons. En réduisant et en désenchevêtrant les flux financiers verticaux, on espère éviter les problèmes du resquillage et de l'irresponsabilité fiscale, du "moral hazard", comme on dit. Quelles sont les chances de ces efforts?

Dans les années 1980, la visée des réformes était surtout perçue comme étant motivée par la volonté, de la part de la Confédération et des cantons riches, de réduire les dépenses pour limiter les déficits: qui dit désenchevêtrer dit responsabiliser, qui dit responsabiliser dit discipliner. Si cette causalité est certes plausible sur le papier, ce d'autant plus que la plupart des cantons se sont imposés des automatismes qui exigent un budget équilibré, la distribution des intérêts entre les cantons rendait quasiment illusoire l'atteinte de ces objectifs. Les mécanismes de décision, décrits dans les sections précédentes, empêchent qu'une minorité de cantons bien dotés puisse imposer une réforme – aussi raisonnable et économiquement fondée qu'elle soit! – à une majorité de cantons moins bien lotis. La constellation des intérêts n'est pas favorable à une telle réforme.

La détente budgétaire des dernières années a quelque peu changé la situation, et il semble maintenant plus probable que les réformes aboutissent. En effet, grâce à un désenchevêtrement des tâches, couplé avec un renforcement de la péréquation (des revenus et non plus des dépenses), les cantons pourraient tous gagner en autonomie. Toutefois, la diminution des vastes transferts conditionnels sera difficile à réaliser. Pourquoi? On pourrait croire que les cantons auraient tous intérêt à ce défaire des "chaînes d'or" des subventions liées. Or, en réalité, la diminution des subventions liées rendra plus conflictuel le processus budgétaire au niveau cantonal. Si les différents départements disposent aujourd'hui d'un budget hautement prévisible, ils devront, dans l'avenir, négocier l'allocation avec le ministre cantonal des finances (Bullinger 2001). En gros, le processus budgétaire cantonal deviendrait nettement plus politique.

Au-delà du problème de faisabilité, on doit se poser la question de la plausibilité. Comme je l'ai esquissé, les déséquilibres horizontaux et verticaux sont réels en Suisse, et les critiques du système sont fondées. Toutefois, ces critiques reposent souvent sur un raisonnement d'efficacité économique et tendent à négliger "l'efficacité politique". En effet, les jeux d'interaction qui résultent de ces déséquilibres sont souvent eux-mêmes en équilibre. En d'autres mots, les contraintes et les limites qui en résultent remplissent une fonction, en Suisse celle de l'intégration et de l'équilibre des pouvoirs.

⁸ En fait, les cantons les plus riches bénéficient le plus fortement de l'impôt fédéral direct. Il est vrai que la part des cantons est redistribuée de façon péréquative, ce qui fait que les cantons riches cèdent une partie des revenus aux cantons moins dotés en ressources. En même temps, les cantons bien dotés en ressources hébergent les contribuables les plus riches, qui sont fortement exposés à l'impôt fédéral direct, qui est plus progressif que les impôts cantonaux. Ainsi, malgré la péréquation, les cantons bien dotés reçoivent en fin de compte une plus grande partie de l'impôt fédéral direct.

RÉFÉRENCES

- Braun, Dietmar, Robert Ayrton, Anne-Béatrice Bullinger et Sonja Wälti (2000). *Fiscal Policy Decision Making in Federal States*. Rapport final au Fonds national suisse. Lausanne: Université de Lausanne.
- Bullinger, Anne-Béatrice (2001). "Vested Power vs. Reform in Switzerland", *Federations* 1(4): 7-8.
- Commission intercantonale d'information fiscale (1998). *Le système fiscal suisse*. Berne: Commission intercantonale d'information fiscale.
- Dafflon, Bernard (1995). *Fédéralisme et solidarité: Étude de la péréquation en Suisse*. Vol. 15. Études et colloques. Fribourg: Institut du fédéralisme.
- Dafflon, Bernard (2001a). Fiscal Federalism in Switzerland : A Survey of Constitutional Issues, Budget Responsibility and Equalisation, manuscrit.
- Dafflon, Bernard (2001b). Federal-Canton Equalisation in Switzerland : What Should and Could Be Changed? manuscrit.
- Duchacek, Ivo D. (1986). *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*. Boulder/London: Westview Press.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2000). *Öffentliche Finanzen der Schweiz 1990: Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden nach Funktionen*. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung, Amtliche Statistik der Schweiz, www.efv.admin.ch.
- Faganini, Hans Peter (1991). *Föderalistischer Aufgabenverbund in der Schweiz*. Berne: Haupt.
- Gaudard, Gaston (1989). "L'État face aux disparités économiques régionales", in Société suisse des sciences administratives (éd.) *La dynamique fédéraliste en Suisse*. Berne: Société suisse des sciences administratives, pp. 27-44.
- Germann, Raimund E. (1986). "Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich", in Raimund E. Germann et Ernest Weibel (éd.) *Manuel système politique de la Suisse*, 3. Bern: Haupt, pp. 343-367.
- Germann, Raimund E. (1994). *Staatsreform: Der Uebergang zur Konkurrenzdemokratie*. Berne: Haupt.
- Grosclaude, Pascal et Nathalie Schwab (éd.) (1991). *Répartition par canton des dépenses de la Confédération en 1989*. Institut de recherches économiques et régionales. Neuchâtel: EDES.
- Kissling-Näf, Ingrid et Sonja Wälti (1999). "Der Vollzug öffentlicher Politiken", in Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder et Yannis Papadopoulos (éd.) *Handbuch der Schweizer Politik - Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ Verlag, pp. 651-689.
- Klöti, Ulrich (1988). "Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism", *Government and Opposition* 23(1): 91-102.
- Knapp, Blaise (1986). "Étapes du fédéralisme suisse", in R. E. Germann et E. Weibel (éd.) *Manuel système politique de la Suisse*, 3. Bern: Haupt, pp. 31-54.
- Knoepfel, Peter (1996). "Total Quality Management und Föderalismus: Betrachtungen aus der Sicht der Politikanalyse", in Yves Emery (éd.) *TQM & ISO in öffentlichen Verwaltungen*, 34. Bern: SGVW, pp. 85-128.
- Kriesi, Hanspeter (1995). *Le système politique suisse*. 1^{ère} éd., Collection Politique comparée. Paris: Economica.
- Lehmbruch, Gerhard (1993). "Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland", *Publius: The Journal of Federalism* 23(2): 43-60.
- Linder, Wolf (1983). "Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaates in der Schweiz", in Alois Riklin (ed.) *Manuel Système politique de la Suisse*, 1. Bern: Haupt, pp. 255-382.

Linder, Wolf (1987). *La décision politique en Suisse: Genèse et mise en œuvre de la législation*. Lausanne: Réalités sociales.

Nüssli, Kurt (1985). *Föderalismus in der Schweiz: Konzepte, Indikatoren, Daten*. Vol. 12. Zürcher Beiträge zur politischen Wissenschaft. Grösch: Rügger.

Office fédéral de la statistique (1999). *Annuaire statistique de la Suisse 2000*. Zurich: NZZ.

Urio, Paolo (1986). "Les administrations cantonales", in Raimund E. Germann et Ernest Weibel (éd.). *Manuel système politique de la Suisse*, 3. Berne: Haupt, pp. 107-136.

Wälti, Sonja (1996). "Institutional Reform of Federalism: Changing the Players Rather Than the Rules of the Game", in Simon Hug et Pascal Sciarini (éd.). *Institutional Reforms. Swiss Political Science Review*, 2(2). Zurich: Seismo, pp. 113-141.

LA RÉFORME DE 2000 DES ARRANGEMENTS FINANCIERS INTERGOUVERNEMENTAUX EN AUSTRALIE

Par David J. Collins

1. INTRODUCTION

En juillet 2000, le gouvernement du Commonwealth (ou gouvernement fédéral) d'Australie a adopté un ensemble de réformes économiques dont la principale prévoyait la mise en place d'une taxe sur les produits et services (TPS), en fait une taxe sur la valeur ajoutée, dont le produit serait versé aux États. Ce changement a entraîné une réforme majeure des relations financières entre le gouvernement du Commonwealth et les États. Ce document présente une étude et une analyse des incidences fiscales des nouveaux arrangements touchant la TPS. Il s'agit d'une version abrégée et mise à jour de Collins (2000).

Dans son analyse des répercussions probables de la mise en place d'une TPS, l'Australie a pu mettre à profit l'expérience de plusieurs pays qui étaient déjà passés par le processus, en particulier la Nouvelle-Zélande. Toutefois, la réforme des relations entre le gouvernement fédéral et les États dans le cadre de la mise en place d'une taxe sur les produits et services est bien différente du fait qu'il n'existe, à l'échelle internationale, pour ainsi dire pas d'exemples d'introduction d'une TPS conjuguée à une réforme approfondie des relations financières fédérales. Les incidences particulières des arrangements relatifs à la TPS sur la structure des relations financières entre le Commonwealth et les États en Australie n'ont d'équivalent réel dans aucun autre système fédéral.

Le système fédéral australien accuse un déséquilibre fiscal vertical beaucoup plus prononcé que celui de tout autre pays comparable. Parallèlement, l'Australie a établi son propre système de péréquation pour corriger le déséquilibre fiscal horizontal. Les changements associés à l'adoption de la TPS accroissent de façon considérable à la fois l'importance du déséquilibre vertical et l'étendue de la péréquation. Du point de vue des relations financières intergouvernementales, ces changements s'apparentent à une révolution.

Étant donné qu'une grande partie de notre propos porte sur la réforme des arrangements financiers qui existaient en Australie immédiatement avant la mise en place de la TPS le 1^{er} juillet 2000, on trouvera dans les pages qui suivent un bref résumé de ces arrangements (pour une description et une analyse exhaustives, voir James, 1992).

La Constitution australienne établit les responsabilités et les pouvoirs de taxation du Commonwealth et des États, mais ceux-ci ont été modifiés, dans une certaine mesure, du fait de l'exercice par le gouvernement fédéral de ses pouvoirs politiques et économiques. Cet état de choses a entraîné un important déséquilibre fiscal vertical, les recettes autonomes des États se révélant insuffisantes pour financer leurs dépenses, alors que le Commonwealth bénéficie d'une situation inverse. Dans les faits, le gouvernement fédéral détient le monopole de l'impôt sur le revenu et des taxes générales à la consommation, tandis que les États doivent se contenter de champs de taxation relativement insatisfaisants, tels les droits de timbre, les taxes financières, les taxes sur la masse salariale, les taxes sur les jeux de hasard, les droits sur les véhicules automobiles et l'impôt foncier. Aussi, le gouvernement fédéral a-t-il compensé le manque à gagner des États par des transferts très substantiels.

Les transferts aux États revêtent deux formes, à savoir :

- ◆ Programmes généraux d'assistance financière (transferts inconditionnels) ;
- ◆ Les transferts spécifiques (transferts conditionnels).

Le paiement aux États des montants versés au titre des programmes généraux d'assistance financière était régi par les principes de péréquation fiscale. Certains États doivent faire face à un fardeau de dépenses plus lourd que d'autres en raison des coûts *per capita* relativement plus élevés associés à la prestation des services publics. Ils peuvent aussi posséder une capacité fiscale réduite en raison du fait que leurs assiettes fiscales par habitant sont relativement petites. L'objectif du système de péréquation consiste donc à aider les États plus pauvres à combler l'écart entre leurs besoins de dépenses et leur capacité à générer des revenus (la péréquation ne compense toutefois pas les inefficacités découlant de leurs propres politiques discrétionnaires). Le système vise à assurer l'égalité en termes de capacité, et non en termes de rendement. Les relativités sur lesquelles se fonde la répartition des montants versés au titre des programmes généraux d'assistance financière sont proposées par la Commission des transferts du Commonwealth (*Commonwealth Grants Commission*, CGC). Dans ses recommandations sur les relativités, la CGC tient compte, dans une certaine mesure, des transferts spécifiques aux États, même si ces derniers n'ont aucun pouvoir décisionnel sur l'utilisation qu'ils peuvent en faire.

Des négociations sur la répartition des paiements de transfert se déroulaient entre les deux ordres de gouvernement dans le cadre des conférences des premiers ministres sur les finances et au sein du Conseil des gouvernements australiens. Cette dernière entité a des pouvoirs qui ne se limitent pas aux aspects financiers, puisqu'il traite également de questions telles les réformes destinées à créer un marché national unique et harmonisé.

Le processus ayant permis d'atteindre les arrangements en place en juin 2000 a été complexe. On pourrait avancer que deux thèmes ont marqué les relations financières entre le Commonwealth et les États depuis la création de la fédération australienne :

1. La lutte entre les deux ordres de gouvernement quant au partage des pouvoirs de taxation. Le Commonwealth a remporté cette lutte haut la main en raison de l'acquisition « temporaire », au cours de la Seconde Guerre mondiale (1942), de l'exclusivité du pouvoir de taxation du revenu des particuliers et des bénéfices des sociétés ainsi que de l'interprétation de l'article 90 de la Constitution par la Haute Cour, qui a retiré aux États le droit d'imposer des taxes générales à la consommation.
2. Le mouvement de flux et de reflux du partage des pouvoirs relatifs de dépenser entre le gouvernement fédéral et ceux des États, certains gouvernements fédéraux favorisant la centralisation alors que d'autres octroyaient plus volontiers des pouvoirs indépendants aux États.

Pour de plus amples renseignements sur l'histoire des relations financières intergouvernementales, voir James (1992), Collins (1993) et Warren (1997 et 1999).

Afin de faciliter la mise en contexte de ce qui suit, le tableau 1 présente un résumé des recettes fiscales de l'Australie, par ordre de gouvernement, l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord intergouvernemental sur la réforme des relations financières entre le Commonwealth et les États (Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations, IGA).

TABLEAU 1

RECETTES FISCALES DE L'AUSTRALIE, 1999-2000			
	Millions \$	Millions \$	Pourcentage des recettes globales
Commonwealth			
Impôt sur le revenu			
Impôt sur le revenu des particuliers	83 710		42,6
Impôt des sociétés	29 516		15,0
Impôt des non-résidents	1 276		0,6
TOTAL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU		114 502	58,3
TAXES SUR LA MASSE SALARIALE À LA CHARGE DES EMPLOYEURS		3 434	1,7
TAXES SUR LES PRODUITS ET SERVICES			
Taxe de vente	15 644		8,0
Taxes et droits d'accise	14 658		7,5
Taxes sur les transactions internationales	3 799		1,9
Total des taxes sur les produits et services		34 101	17,4
Autres recettes fiscales		538	0,3
Total des recettes fiscales du Commonwealth		152 575	77,7
États			
TAXES SUR LA MASSE SALARIALE		8 942	4,6
IMPÔT FONCIER		2 427	1,2
TAXES SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES ET DE CAPITAL			
Taxes sur les institutions financières	2 237		1,1
Droits sur garanties gouvernementales	138		0,1
Droits de timbre sur actes de transport	5 540		2,8
Autres droits de timbre	1 742		0,9
TOTAL DES TAXES SUR TRANSACTIONS FINANCIÈRES ET CAPITAL		9 657	4,3
Taxes sur les produits et services			
Taxes et droits d'accise	17		..
Taxes sur les jeux de hasard	4 421		2,3
Taxes sur les assurances	2 138		1,1
Total des taxes sur les produits et services		6 576	3,3
Taxes sur l'utilisation de biens et la réalisation d'activités			
Taxes sur les véhicules automobiles	3 900		2,0
Taxes sur certains biens et services	5 922		3,0
Autres	396		0,2
Total des taxes sur l'utilisation de biens et la réalisation d'activités		10 218	5,2
Total des recettes fiscales des États		37 820	19,3
Total des recettes fiscales des administrations locales		6 002	3,1
Total pour l'Australie		196 397	100,0

Source : Australian Bureau of Statistics, Taxation Revenue Australia 1999-00, Document 5506.0

Dans ce document, le terme « États » désigne les six États et les deux Territoires. Tous les montants sont exprimés en dollars australiens (\$A). À la fin de juillet 2001, le dollar australien valait environ 0,77 \$CAN, 0,57 Euro, 0,35 £ et 0,51 \$US.

2. L'ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL SUR LA RÉFORME DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LE COMMONWEALTH ET LES ÉTATS (IGA)

Le 9 avril 1999, le premier ministre du Commonwealth, les premiers ministres des États et les ministres en chef des Territoires ont signé l'accord intergouvernemental sur la réforme des relations financières entre le Commonwealth et les États, ou *Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations* (IGA), qui portait sur les répercussions financières, pour les États et les Territoires, des réformes axées sur la TPS prévues par l'ensemble de mesures de réforme fiscale intitulé « Un nouveau système fiscal » (*A New Tax System*, ANTS, voir Costello, 1998). À la suite de négociations entre le gouvernement fédéral et le Parti démocrate australien, un parti mineur détenant la balance du pouvoir au Sénat, des modifications ont été apportées à l'accord, à savoir :

- ◆ Réduction de l'assiette de la TPS;
- ◆ Diminution de la réduction d'impôt consentie aux particuliers à revenu plus élevé;
- ◆ Réduction de la portée de l'allègement fiscal touchant la taxe sur le carburant diesel;
- ◆ Augmentation des prestations d'aide sociale; et
- ◆ Accroissement des dépenses touchant l'environnement.

Ces modifications ont eu pour effet de réduire les recettes de la TPS devant être versées aux États. L'accord modifié, dont on trouvera une description détaillée à l'Annexe A, a été signé le 20 juin 1999.

Voici les grandes lignes de l'accord modifié :

- ◆ Mise en place d'une TPS de 10 % à assiette large;
- ◆ Aucun changement au taux ou à l'assiette de la TPS sans le consentement unanime des États, du gouvernement fédéral et des deux chambres du Parlement du Commonwealth;
- ◆ Abolition des transferts d'assistance financière (*Financial Assistance Grants, FAG*) et des paiements pour remplacement de revenus (*Revenue Replacement Payments, RRP*) versés aux États;
- ◆ Utilisation du produit de la TPS pour compenser l'abolition de la taxe de gros fédérale (*wholesale sales tax, WST*) et l'abolition ou la réduction de différentes taxes imposées par les États;
- ◆ Répartition des recettes de la TPS entre les États selon des principes de péréquation fiscale horizontale (*horizontal fiscal equalisation, HFE*);
- ◆ Délégation aux États du financement d'un nouveau programme d'accès à la propriété (*First Home Owner Scheme, FHOS*);
- ◆ Versement au Commonwealth par les États d'une compensation au titre des coûts associés à l'administration de la TPS par le Bureau australien de la taxation (*Australian Taxation Office, ATO*);
- ◆ Dispositions visant à assurer que la situation financière des États ne sera pas moins bonne pendant la période transitoire de mise en application de l'IGA qu'elle ne l'aurait été en l'absence de la réforme.

Les « amendements démocrates », comme on pourrait les appeler, ont eu pour résultat de réduire substantiellement le nombre des taxes et impôts prélevés par les États qu'on se proposait d'abolir au départ.

Le tableau 2 résume les mesures de réforme fiscale convenues entre le Commonwealth et les États dans le cadre de l'accord définitif.

TABLEAU 2

MESURES DE RÉFORME CONVENUES ENTRE LE COMMONWEALTH ET LES ÉTATS

Mesure	Incidence sur le budget des États	Date
NOUVELLE TAXE IMPOSÉE PAR LE COMMONWEALTH		
TPS imposée par le Commonwealth	Remplacement des FAG par le produit de la TPS	1 ^{er} juillet 2000
TAXES IMPOSÉES PAR LE COMMONWEALTH DEVANT ÊTRE ABOLIES		
Taxe de gros (WST)	Perte des paiements équivalents au titre de la WST par les entreprises publiques	1 ^{er} juillet 2000
<i>Revenue Replacement Payments</i> (RRP)	Perte des RRP	1 ^{er} juillet 2000
TAXES IMPOSÉES PAR LES ÉTATS DEVANT ÊTRE ABOLIES		
Taxe sur l'hébergement hôtelier (Nouvelle-Galles du Sud et Territoire du Nord)	Perte de recettes autonomes	1 ^{er} juillet 2000
Droits sur les institutions financières	Perte de recettes autonomes	1 ^{er} juillet 2001
Droits de timbre sur les titres négociables cotés en Bourse	Perte de recettes autonomes	1 ^{er} juillet 2001
Taxe sur les débits	Perte de recettes autonomes	1 ^{er} juillet 2005
RÉDUCTION DES RECETTES DES ÉTATS		
Taxe sur les jeux de hasard (réduction partielle)	Perte de recettes autonomes en raison de la réduction du taux d'imposition	1 ^{er} juillet 2000
NOUVELLES RESPONSABILITÉS DES ÉTATS		
Programme d'accès à la propriété (<i>First Home Owners Scheme, FHOS</i>)	Augmentation des dépenses	1 ^{er} juillet 2000
Participation aux frais encourus par l'ATO pour percevoir la TPS	Augmentation des dépenses	1 ^{er} juillet 2000
TAXES IMPOSÉES PAR LES ÉTATS DONT ON ÉTUDIERA LE MAINTIEN AVANT 2005		
Droits de timbre sur les titres négociables non cotés en Bourse		
Droits de timbre sur les actes de transport non résidentiels		
Droits de timbre sur les ententes de crédit, d'achat à tempérament et de location		
Droits de timbre sur les baux		
Droits de timbre sur les hypothèques, les obligations, les débentures et autres garanties d'emprunt		
Droits de timbre sur les chèques, les lettres de change et billets à ordre		

Source : Commonwealth Grants Commission (1999:1), p. 16

Les incidences financières de l'IGA sont étudiées de façon détaillée dans la section suivante.

3. INCIDENCES DE L'ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL SUR LES RECETTES ET LES DÉPENSES

Les tableaux des pages qui suivent présentent les dernières prévisions concernant les répercussions financières de l'IGA. Le tableau 3 présente une estimation des recettes de la TPS jusqu'à l'exercice 2003-2004.

TABLEAU 3
RECETTES RÉELLES OU PRÉVUES DE LA TPS, EXERCICES 2000-2001 À 2003-2004

	2000-01 Millions \$	2001-02 Millions \$	2001-02 Augment. %	2002-03 Millions \$	2002-03 Augment. %	2003-04 Millions \$	2003-04 Augment. %
Recettes de la TPS	24 180	27 480	13,6	29 170	6,1	30 830	5,7

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau A1

L'IGA garantit que la mise en place de la TPS ne détériorera pas la situation financière des États, et ce, jusqu'à ce que le produit de cette nouvelle taxe procure aux États un niveau de financement supérieur à ce qu'ils auraient obtenu en vertu des arrangements en vigueur avant la mise en place de la TPS. On calcule ce que le niveau de financement « courant » aurait été en l'absence de réforme et le chiffre obtenu constitue le montant minimum garanti (*Guaranteed Minimum Amount, GMA*). Les États reçoivent une aide à l'équilibre budgétaire (*Budget Balancing Assistance*) sous forme de transferts inconditionnels représentant la différence entre le GMA et les recettes de la TPS. À partir de l'exercice 2001-2002, toute aide à l'équilibre budgétaire sera versée sous forme de transferts.

Le tableau 4 présente les dernières estimations des GMA, des recettes de la TPS et de l'aide à l'équilibre budgétaire disponibles au moment de la publication du présent document.

TABLEAU 4
ESTIMATIONS DU MONTANT MINIMUM GARANTI, DES RECETTES DE LA TPS ET DE L'AIDE À L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE POUR 2001-2002

	NSW* Millions \$	Vic* Millions \$	Qld* Millions \$	WA* Millions \$	SA* Millions \$	Tas* Millions \$	ACT* Millions \$	NT* Millions \$	Total Millions \$
Montant minimum garanti	9 401,1	6 394,2	5 411,3	2 823,6	2 766,8	1 163,1	583,7	1 379,8	29 923,6
Recettes TPS	8 317,0	5 813,7	5 198,3	2 642,6	2 541,1	1 087,4	544,3	1 335,6	27 480,0
Aide à l'équilibre budgétaire	1 084,1	580,6	213,0	181,0	225,7	75,7	39,4	44,2	2 443,6

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 6

* Abréviations : NSW : *New South Wales* (Nouvelle-Galles du Sud); Vic : *Victoria*; Qld : *Queensland*; WA : *Western Australia* (Australie-Occidentale); SA : *South Australia* (Australie-Méridionale); Tas : *Tasmania* (Tasmanie); ACT : *Australian Capital Territory* (Territoire fédéral de Canberra); NT : *Northern Territory* (Territoire du Nord).

On prévoit que, pour l'exercice 2001-2002, la différence entre les recettes de la TPS et les montants minimums garantis sera de 2 444 millions de dollars.

Le tableau 5 présente le calcul du montant minimum garanti pour l'exercice 2001-2002. On trouvera à l'Annexe B une explication complète de la méthode de calcul.

TABLEAU 5

CALCUL DU MONTANT MINIMUM GARANTI (GMA) POUR L'EXERCICE 2001-2002

	NSW Millions \$	Vic Millions \$	Qld Millions \$	WA Millions \$	SA Millions \$	Tas Millions \$	ACT Millions \$	NT Millions \$	Total Millions \$
RECETTES SACRIFIÉES PAR LES ÉTATS									
FAG	5 286,4	3 718,4	3 629,3	1 673,3	1 927,8	884,5	400,6	1 211,3	18 731,5
RRP	2 338,0	1 565,0	1 420,3	982,9	609,5	207,3	103,8	132,5	7 359,5
Taxes sur l'hébergement	72,0	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	8,1	80,1
Droits sur les institut. financières	587,6	342,2	s.o.	129,3	85,5	21,1	17,4	12,9	1 195,9
Droits sur les titres négociables	375,3	205,0	34,5	24,0	14,7	2,4	17,6	1,6	675,1
plus Recettes réduites									
Taxes sur les jeux de hasard	573,9	389,8	211,4	58,0	79,3	22,5	20,5	13,7	1 369,1
plus Frais d'intérêts									
Frais d'intérêts	2,9	3,4	4,3	0,9	1,1	0,5	0,4	0,7	14,2
plus Dépenses supplémentaires									
FHOS	300,0	236,6	222,0	118,1	80,0	16,8	21,9	9,1	1 004,5
Fais d'adm. de la TPS	174,2	128,8	97,0	51,1	40,0	12,5	8,3	5,3	517,2
plus Autres									
Versements au titre de la WST	38,0	5,0	18,0	19,0	12,7	13,0	4,0	3,0	112,7
moins Dépenses réduites									
Subventions Diesel hors-route	133,2	55,8	117,2	168,1	35,9	2,1	0,0	3,9	516,2
Économies découlant de la réforme fiscale	157,1	107,4	89,2	53,4	38,8	13,0	9,0	13,2	481,0
moins Dividendes de croissance									
Autres taxes des États	56,9	36,7	19,2	11,5	9,2	2,3	1,8	1,3	139,0
GMA TOTAL	9 401,1	6 394,2	5 411,3	2 823,6	2 766,8	1 163,1	583,7	1 379,8	29 923,6

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 6

Notes du tableau 5 :

Les RRP ont été mis en place à la suite des jugements de 1997 de la Haute Cour dans les causes *Ha and Lim v N.S.W.* et *Walter Hammond and Associates Pty. Ltd. v N.S.W.*, qui déclaraient inconstitutionnelle toute perception par les États de taxes sur certains biens et services. Ces taxes, imposées sur l'alcool, le tabac et les carburants pétroliers, ont généré des recettes de 5 221 millions de dollars au cours de l'exercice 1996-1997, soit la dernière année complète où elles ont été perçues. Pour pallier les effets néfastes d'une telle perte de recettes sur les finances des États, le Commonwealth a mis en œuvre des arrangements compensatoires. Il s'agissait essentiellement d'une augmentation des droits de douanes et d'accise fédéraux sur le tabac et l'alcool et du taux de la taxe de gros (WST) sur les vins et les alcools. Toutes les recettes de ces droits et taxes (après déduction des frais d'administration) étaient versées aux États sous forme de RRP. Par *frais d'intérêts* on entend les frais d'intérêts encourus par les États en raison du passage du versement hebdomadaire des FAG, des RRP et des taxes imposées par les États au versement mensuel des transferts au titre de la TPS.

L'expression *Versements au titre de la WST* désigne des versements globaux de 338 millions de dollars, étalés sur trois ans à partir de l'exercice 2000-2001, destinés à compenser la perte de recettes découlant de l'abolition des régimes d'équivalence de la taxe de gros.

Par *Économies découlant de la réforme fiscale* on entend la réduction de coûts résultant de l'abolition de la taxe de gros et des droits d'accise imposés sur les achats effectués par les États.

On assure que des Dividendes de croissance seront produits par l'effet qu'aura sur les recettes des États la croissance attribuable à la mise en place de la TPS. L'auteur est cependant d'avis qu'il est difficile d'effectuer de tels calculs et que, par conséquent, ce

type d'estimation devrait être traité avec une grande prudence. S'agit-il d'une simple coïncidence si, dans les calculs du ministère fédéral des Finances (Treasury) pour la première année d'application du programme original, les dividendes de croissance des États équivalaient précisément à ce qui aurait autrement constitué une perte de recettes nettes?

Depuis la présentation de l'IGA initial, le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme additionnel d'aide à l'accès à la propriété, intégralement financé par un paiement de transfert spécifique du Commonwealth aux États.

TABLEAU 6

ESTIMATION DE LA RÉPARTITION DES RECETTES DE LA TPS POUR L'EXERCICE 2001-2002

	Population prévue en date du 31/12/2000	Coefficient de relativité <i>per capita</i>	Population pondérée (1)*(2)	Part de la population pondérée	Part des recettes de la TPS et des transferts en matière de santé	Transferts incondition- nels en matière de santé	Total (5)-(6)
	(1)	(2)	(3)	% (4)	Millions \$ (5)	Millions \$ (6)	Millions \$ (7)
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	6 562 944	0,92032	6 040 009	31,0	10 555,5	2 238,5	8 317,0
<i>Victoria</i>	4 851 865	0,87539	4 247 274	21,8	7 422,5	1 608,9	5 813,7
<i>Queensland</i>	3 656 130	1,00269	3 665 965	18,8	6 406,6	1 208,4	5 198,3
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	1 924 075	0,97516	1 876 281	9,6	3 279,0	636,4	2 642,6
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	1 505 083	1,17941	1 775 110	9,1	3 102,2	561,1	2 541,1
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	469 468	1,50095	704 648	3,6	1 231,4	144,0	1 087,4
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire féd. de Canberra)	313 325	1,14633	359 174	1,8	627,7	83,4	544,3
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	200 360	4,02166	805 780	4,1	1 408,2	72,5	1 335,6
Total	19 483 250	s.o.	19 474 240	100,0	34 033,1	6 553,1	27 480,0

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 4

Les coefficients de relativité *per capita* de la colonne 2 du tableau 6 sont établis à partir des relativités proposées par la *Commonwealth Grants Commission* dans la mise à jour de 2001 de la révision de 1999 (voir CGC, 1999:2 et 2001). Ces coefficients sont appliqués à la population prévue de chaque État pour obtenir la population pondérée de la colonne 3. On convertit ensuite chaque population pondérée en un pourcentage de la population pondérée totale (colonne 4). Ces pourcentages sont appliqués au total des recettes de la TPS et des transferts en matière de santé devant être distribués entre les États, pour obtenir les montants de la colonne 5. Enfin, de ces montants est déduit le montant des transferts inconditionnels en matière de santé qui figurent à la colonne 6 pour établir la part des recettes de la TPS qui devrait être versée à chaque État.

Le tableau 7 présente la composition des transferts versés aux États et aux administrations locales. Une part importante des transferts spécifiques (*specific purpose payments, SPP*) est payée aux États pour le financement de biens et services particuliers. D'autres transferts spécifiques sont acheminés par l'entremise des États aux administrations locales ou versés directement à ces dernières.

TABLEAU 7

**ESTIMATION DES RECETTES DE LA TPS ET DES TRANSFERTS VERSÉS AUX ÉTATS ET AUX ADMINISTRATIONS LOCALES PAR LE
COMMONWEALTH EN 2001-2002**
(in millions of dollars)

	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	ACT	NT	Total
Recettes de la TPS versées aux États	8 317.0	5 813.7	5 198.3	2 642.6	2 541.1	1 087.4	544.3	1 335.6	27 480.0
Programmes généraux d'assistance financière									
Aide à l'équilibre budgétaire (<i>Budget Balancing Assistance</i>)	1 084.1	580.6	213.0	181.0	225.7	75.7	39.4	44.2	2 443.6
Paiements au titre de la politique de concurrence nationale (<i>National Competition Policy Payments</i>)	241.0	178.5	134.6	70.7	55.4	17.3	11.5	7.4	716.3
Assistance financière spéciale (<i>Special Revenue Assistance</i>)	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	14.2	s.o.	14.2
Total des programmes généraux d'assistance financière	1 325.1	759.1	347.7	251.7	281.1	93.0	65.0	51.5	3 174.1
Transferts spécifiques									
Aux États	4 917.0	3 472.3	2 762.9	1 694.1	1 225.0	391.4	242.0	369.0	15 154.8
Par l'entremise des États	1,689.0	1 463.3	790.1	521.5	339.8	106.2	101.4	56.2	5 067.5
Transferts directs aux administrations locales	123.0	115.2	77.4	58.6	30.8	14.4	5.0	5.3	492.8
Total des transferts spécifiques	6 729.0	5 050.8	3 630.4	2 274.3	1 595.6	512.0	348.3	430.5	20 652.0
Total des transferts par le Commonwealth	16 371.1	11 623.6	9 176.3	5 168.6	4 417.7	1 692.4	957.8	1 817.7	51 306.2

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 2

TABLEAU 8

INCIDENCE NETTE PRÉVUE DE L'IGA.											
	NSW Millions \$	Vic Millions \$	Qld Millions \$	WA Millions \$	SA Millions \$	Tas Millions \$	ACT Millions \$	NT Millions \$	Total Millions \$		
RECETTES DE LA TPS MOINS LE MONTANT MINIMUM GARANTI (GMA)											
2000-2001	-1 051,0	-700,7	-489,1	-227,0	-280,2	-104,0	-47,9	-57,6	-2 957,5		
2001-2002	-1 084,1	-580,6	-213,0	-181,0	-225,7	-75,7	-39,4	-44,2	-2 443,6		
2002-2003	-807,8	-400,9	85,4	-111,7	-163,2	-68,0	-21,6	-59,6	-1 547,4		
2003-2004	-593,5	-269,5	239,3	-11,1	-98,9	-33,9	-2,4	-34,4	-804,4		
2004-2005	-350,4	-97,7	433,9	95,2	-22,8	-6,8	14,2	1,1	66,7		
2005-2006	-382,6	-174,9	302,2	81,7	-31,3	-12,1	13,3	29,3	-174,4		
2006-2007	-161,7	-5,9	456,7	185,0	43,3	15,5	29,2	71,4	633,5		
2007-2008	114,0	195,2	655,1	309,2	130,3	47,2	49,0	122,6	1 622,6		
Incidence après versement du montant au titre de l'aide à l'équilibre budgétaire (Budget Balancing Assistance)											
2000-2001			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
2001-2002 (après remboursement du prêt)			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
2002-2003			0,0	0,0	85,4	0,0	0,0	0,0	0,0	85,4	
2003-2004			0,0	0,0	239,3	0,0	0,0	0,0	0,0	239,3	
2004-2005			0,0	0,0	433,9	95,2	0,0	0,0	14,2	1,1	544,4
2005-2006			0,0	0,0	302,2	81,7	0,0	0,0	13,3	29,3	426,5
2006-2007			0,0	0,0	456,7	185,0	43,3	15,5	29,2	71,4	801,1
2007-2008			114,0	195,2	655,1	309,2	130,3	47,2	49,0	122,6	1 622,6

Source: Costello (2000), page 9; Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 5 et *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableaux 5 et 6.

Les estimations qui apparaissent dans la plupart des tableaux qui précèdent ne portent que sur l'exercice 2001-2002. Dans ces tableaux, on ne trouve aucune donnée sur les années où la TPS sera pleinement en vigueur et où l'on aura complètement aboli certains des impôts et taxes prélevés par les États. Le tableau 8 montre les seules prévisions dont on dispose à l'heure actuelle quant aux répercussions à long terme de l'IGA sur les finances des États.

L'accord initial prévoyait que le Commonwealth aurait à compléter les montants versés aux États jusqu'à concurrence du montant minimum garanti pendant une période relativement courte, soit jusqu'en juin 2003. Cependant, en raison des amendements démocrates, on prévoit qu'il faudra verser une aide à l'équilibre budgétaire jusqu'en juin 2007 dans le cas de certains États. Au Queensland, on prévoit que les recettes de la TPS dépassent le GMA à partir de 2002-2003. En Australie-Occidentale, dans le Territoire fédéral de Canberra et dans le Territoire du Nord, cela devrait se produire en 2004-2005. En Australie-Méridionale et en Tasmanie, le GMA sera dépassé en 2006-2007, tandis que la Nouvelle-Galles du Sud et l'État de Victoria devront attendre jusqu'en 2007-2008.

Les prévisions des recettes de la TPS et des montants minimums garantis jusqu'en 2003-2004 inclusivement sont publiées dans les *Budget Papers* de 2000-2001 du gouvernement australien, mais on ne dispose pas d'une décomposition des prévisions pour les années ultérieures présentées dans Costello (2000) et reprises dans le tableau 8. Il n'existe pas non plus de données sur la composition des GMA après 2000-2001 (notamment en ce qui concerne le remplacement des recettes sacrifiées par les États ainsi que des RRP et des FAG abolis). C'est pourquoi il n'est pas possible de se prononcer sur les prévisions portant sur les GMA, même s'ils revêtent une importance capitale pour la situation financière des États.

Le document original intitulé *A New Tax System (ANTS, Costello 1998)* comportait des prévisions à plus long terme, mais les amendements démocrates les ont en grande partie invalidées. Ces estimations initiales peuvent néanmoins servir de base à des prévisions plus actualisées.

Costello (1998, page 103) renferme un résumé des incidences de l'IGA sur les recettes et les dépenses des États et des Territoires pour les exercices 2000-2001 à 2002-2003 inclusivement. Le communiqué de presse de mars 2000 n'offrait cependant pas de telles prévisions. Dans le tableau 9, l'auteur du présent document tente de fournir des estimations révisées à la lumière des informations contenues dans Costello (2000) et les documents budgétaires ultérieurs.

TABLEAU 9

INCIDENCES PRÉVUES DE L'IGA SUR LES ÉTATS ET LES TERRITOIRES			
	2000-01	2001-02	2002-03
	Milliards \$	Milliards \$	Milliards \$
Hausses de recettes			
Recettes de la TPS	24,18	27,48	28,87
Dividendes de croissance – Part des États	0,10	0,14	0,21
Total	24,28	27,62	29,08
Baisses de recettes			
Réduction de la taxe sur les jeux de hasard	-1,21	-1,37	-1,43
Abolition des droits sur les institutions financières et de la taxe sur les débits	0,00	-1,20	-1,46
Abolition des droits de timbre	0,00	-0,68	-0,75
Abolition de la taxe sur l'hébergement hôtelier	-0,08	-0,08	-0,05
Abolition des taxes remplaçant des taxes perçues sur certains biens et services	-6,63	-7,36	-7,54
Total	-7,92	-10,69	-11,24
Changements touchant d'autres transferts aux États			
Abolition des FAG	-18,02	-18,73	-19,23
Aide à l'équilibre budgétaire	3,00	2,44	1,63
Total	-15,02	-16,29	-17,60
Changements touchant les dépenses			
Programme d'accès à la propriété (<i>First Home Owners Scheme</i> , FHOS)	-1,00	-1,00	-0,80
Réduction des dépenses des gouvernements découlant indirectement de la réforme fiscale	0,45	0,48	0,50
Remises des États sur le diesel hors-route	0,45	0,52	0,59
Participation aux frais encourus par le Commonwealth pour la perception de la TPS	-1,00	-0,52	-0,34
Total	-1,10	-0,52	-0,05
Incidence totale sur les budgets des États et des Territoires	0,24	0,12	0,20

Note : Les chiffres positifs représentent des gains et les chiffres négatifs des pertes.

Sources : Costello (2000); IGA, Annexe C; Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableaux 5 et 6 et calculs de l'auteur

Le tableau 9 inclut les versements au Commonwealth au titre de la participation aux frais encourus par l'ATO pour la perception de la TPS. Si les États ont consenti à l'inclusion de cette disposition dans l'accord, c'est sans doute parce qu'ils récoltent les bénéfices résultant du fait de ne plus avoir à administrer les taxes abolies. Il n'existe pas d'estimation de ces bénéfices, ni de ceux obtenus par le Commonwealth par le biais d'une réduction des coûts de l'ATO résultant de l'abolition de la taxe de gros.

Costello (1998, p. 25) affirme que le nouvel arrangement améliorera la situation budgétaire des États car ces derniers « toucheront la totalité des recettes de la TPS » [NOTRE TRADUCTION]. Cette affirmation est loin de décrire l'incidence réelle de l'accord, comme le montre le tableau 10. Ce tableau, qui porte sur 2002-2003, le premier exercice où le nouvel ensemble de mesures sera à toutes fins utiles pleinement en vigueur, présente les incidences de l'accord sur les recettes et les dépenses du Commonwealth et des États.

TABLEAU 10

RÉSUMÉ DES GAINS ET DES PERTES RÉSULTANT DE L'APPLICATION DE L'IGA POUR L'EXERCICE 2002-2003

Gains	Milliards \$	Pertes	Milliards \$
Commonwealth			
Abolition des FAG	19,23	Aider à l'équilibre budgétaire	1,63
Délégation de la responsabilité du programme FHOS	0,80	Abolition de la taxe de gros	18,75
Total	20,03	Total	20,38
	-0,35		
GAINS NETS POUR LE COMMONWEALTH			
États et Territoires			
Recettes de la TPS	28,87	Réduction de la taxe sur les jeux de hasard	1,43
Transferts du Commonwealth pour aider à équilibrer les budgets des États	1,63	Abolition des droits sur les institutions financières	1,46
Réduction des coûts liés au prélèvement de taxes par les États	0,50	Abolition des droits de timbre	0,75
Dividendes de croissance – Part des États	0,21	Abolition de la taxe sur l'hébergement hôtelier	0,05
Remises des États sur le diesel hors-route	0,59	Abolition des taxes remplaçant des taxes perçues sur certains biens et services	7,54
		Abolition des FAG	19,23
		Délégation de la responsabilité du programme FHOS	0,80
		Participation aux frais encourus par le Commonwealth pour la perception de la TPS	0,34
Total	31,80	Total	31,60
PERTE NETTE POUR LES ÉTATS ET LES TERRITOIRES	0,20		

Sources : Costello (2000); IGA, Annexe C et calculs de l'auteur.

Compte tenu de l'insistance du ministre des Finances sur le fait que toutes les recettes de la TPS seront versées aux États, il importe d'identifier les aspects primordiaux de l'ensemble des mesures de l'IGA, à savoir :

- ◆ La mise en place d'une TPS dont toutes les recettes seront versées aux États sous forme de transferts inconditionnels;
- ◆ L'abolition concurrente des FAG inconditionnels aux États;
- ◆ L'abolition ou la réduction de certaines taxes imposées par les États; et
- ◆ L'abolition de la taxe de gros fédérale.

De cet ensemble de mesures fort complexe, il faut retenir essentiellement que les recettes de la TPS, qui en 2002-2003 devraient se chiffrer à 28,87 milliards de dollars, financeront :

- ◆ L'abolition de la taxe de gros fédérale (18,75 milliards de dollars en 2002-2003);
- ◆ L'abolition des droits sur les institutions financières (*financial institutions duties*, FID), de la taxe sur l'hébergement hôtelier et des droits de timbre sur les titres négociables cotés en Bourse (3,26 milliards de dollars);
- ◆ L'abolition des RRP (7,54 milliards de dollars); et
- ◆ La réduction de la taxe sur les jeux de hasard imposée par les États (1,43 milliard de dollars).

En définitive, environ 60 % des recettes de la TPS serviront à financer l'abolition de la taxe de gros fédérale et seulement 40 % serviront à financer l'abolition ou la réduction des taxes imposées par les États.

Dans le passé, le gouvernement fédéral australien a toujours subi le blâme pour la levée de taxes ou d'impôts fédéraux destinés à financer les dépenses des États. À cet égard, l'IGA constitue un revirement intéressant en ce sens que ce

seront désormais les États qui devront endosser la responsabilité d'une taxe qui profite largement au gouvernement fédéral.

4. IGA : RECETTES ET EFFICACITÉ

4.1 Recettes des États

L'un des principaux objectifs de l'IGA est d'affecter aux États la totalité des recettes de la TPS afin « de réformer les relations financières archaïques entre le Commonwealth et les États et de se défaire de certains impôts indirects prélevés par les États qui comptent parmi les moins efficaces » (Costello, 1998, p. 9). Cette mesure devait garantir aux États « une source de recettes assurée et croissante et la possibilité, à moyen ou à long terme, d'affecter des fonds supplémentaires aux services, tels la santé et l'éducation » (ibid. p. 16) [NOTRE TRADUCTION]. Voilà un objectif fort louable, compte tenu du fait que, ne pouvant prélever des impôts et des taxes à assiette large, les États se sont rabattus sur des taxes à assiette réduite, peu efficaces et très onéreuses sur le plan administratif pour les contribuables se conformant aux dispositions de ces taxes.

Le remplacement par la TPS des taxes imposées par les États devrait ainsi fournir à ces derniers une source de recettes présentant les caractéristiques suivantes :

- ◆ **Sûreté.** Une assiette d'imposition sûre est une assiette d'imposition qui ne diminuera pas et qui ne disparaîtra pas non plus. Le principal motif d'érosion d'une assiette d'imposition réside dans la concurrence fiscale, qui peut entraîner l'appropriation, partielle ou totale, de l'assiette par un autre État australien, voire par un autre pays. Deux exemples permettent d'illustrer ce danger. L'absence de droits sur les institutions financières au Queensland s'est traduite par une perte substantielle de recettes pour les autres États, les institutions ayant assujéti leurs transactions financières à la compétence du Queensland. Le développement du jeu sur Internet à l'échelle internationale menace également l'assiette de la taxe sur les jeux de hasard imposée par les États, puisque les Australiens jouent désormais « à l'étranger ».
- ◆ **Croissance.** L'affirmation que les recettes de la TPS offriront aux États « la possibilité, à moyen ou à long terme, d'affecter des fonds supplémentaires aux services (...) » laisse entendre clairement que l'on s'attend à ce que les recettes de la TPS dépassent éventuellement les recettes générées par les sources abolies.

À ces caractéristiques on pourrait en ajouter une troisième : la stabilité. En effet, bien qu'elles présentent une tendance à la hausse, les recettes de certaines taxes prélevées par les États, en particulier les droits de timbre, fluctuent énormément. Les gouvernements des États australiens n'ont en général pas su résister à la tentation de dépenser dans les années de vaches grasses au lieu de constituer des réserves pour se prémunir contre les inévitables années de repli.

La question cruciale est de savoir si les recettes de la TPS dépasseront éventuellement les recettes tirées des taxes et des transferts que la TPS remplace, à savoir les FID, les droits de timbre sur les titres négociables, les taxes sur l'hébergement hôtelier, sur les débits (en 2005) et sur les jeux de hasard, ainsi que les FAG et les RRP. Le tableau 2 montre les prévisions disponibles des recettes de la TPS. Le tableau 11 résume l'incidence globale de l'IGA sur les recettes des États, en tenant compte des arrangements de transition.

TABLEAU 11

RECETTES DE LA TPS ET MONTANT MINIMUM GARANTI		
	Recettes de la TPS moins montant minimum garanti (GMA) Tous les États	Incidence nette (tenant compte des garanties de recettes) Tous les États
	(1)	(2)
	Millions \$	Millions \$
2000-2001	-2 957,5	0,0
2001-2002	-2 443,6	0,0
2002-2003	-1 547,4	85,4
2003-2004	-804,4	239,3
2004-2005	66,7	544,4
2005-2006	-174,4	426,5
2006-2007	633,5	801,1
2007-2008	1 622,6	1 622,6

Source : Tableau 8.

La colonne 1 montre que les recettes de la TPS que toucheront l'ensemble des États ne devraient pas dépasser le montant minimum garanti global avant l'exercice 2006-2007. Bien que l'on prévoie que l'exercice 2004-2005 se soldera par une différence positive, l'exercice suivant accuse à nouveau un déficit, du fait de l'abolition, cette année-là, de la taxe sur les débits.

La colonne 2 montre que, grâce aux transferts d'aide à l'équilibre budgétaire, les États sont entièrement dédommagés jusqu'à l'exercice 2001-2002 et que, pris globalement, ils enregistreront un surplus croissant dès 2002-2003.

Le tableau 12 présente la répartition du surplus global entre les États.

TABLEAU 12

RÉPARTITION DES RECETTES EXCÉDENTAIRES DE LA TPS PENDANT LA PÉRIODE DE TRANSITION									
	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	ACT	NT	Tous les États
	2007-08	2007-08	2002-03	2004-05	2006-07	2006-07	2004-05	2004-05	s.o.
Première année de recettes excédentaires									
Surplus non actualisé jusqu'en 2007-2008 (millions \$)	114,0	195,2	2172,6	671,1	173,6	62,7	105,7	224,4	3719,3
Pourcentage du surplus non actualisé	3,1	5,2	58,4	18,0	4,7	1,7	2,8	6,0	100,0
Valeur actualisée (2000-2001) des surplus futurs (millions \$)	71,5	122,5	1513,3	445,8	110,5	39,9	70,1	145,9	2519,5
Pourcentage de la valeur actualisée globale	2,8	4,9	60,1	17,7	4,4	1,6	2,8	5,8	100,0
Valeur actualisée <i>per capita</i> (\$)	10,9	25,5	421,5	233,6	72,7	83,7	222,2	737,1	130,1

Sources : Tableau 8 et Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3 1999-2000*, tableau 1.

Note : s.o. signifie sans objet. Les valeurs actualisées ont été calculées en utilisant un taux d'actualisation de 6 %.

Le tableau 12 montre clairement que la période de temps écoulée avant d'enregistrer un excédent de recettes net varie de façon marquée d'un État à l'autre. La Nouvelle-Galles du Sud et l'État de Victoria ne connaîtront pas d'excédent avant l'exercice 2007-2008, alors que le Queensland ne devra attendre que jusqu'à 2002-2003. Cette situation résulte de l'effet combiné de trois facteurs :

- ◆ La répartition des recettes de la TPS sera, dès le début, régie par des principes de péréquation;
- ◆ Si l'évaluation des recettes d'un État dépasse le montant minimum garanti auquel il a droit, il conserve l'excédent, même si d'autres États sont encore déficitaires; et
- ◆ Certains États appliquent un taux d'imposition moins élevé que d'autres aux assiettes fiscales touchées par l'IGA. Ainsi, même sur une base *per capita*, les recettes qu'ils perdent en raison de l'abolition ou de la réduction de ces taxes sont moindres.

Il n'est pas possible d'établir une comparaison schématique des recettes fiscales des États, étant donné les différences qui existent entre les assiettes et les taux d'imposition (pour une comparaison exhaustive, voir *NSW Treasury*, 1996 et 2000). Néanmoins, les points suivants illustrent les principales différences entre les taxes et les impôts sur lesquels les arrangements de l'IGA ont des incidences directes ou indirectes (par l'entremise des RRP) :

- ◆ Tous les États, sauf le Queensland, imposaient une taxe sur les carburants pétroliers;
- ◆ Tous les États, sauf le Queensland, imposaient une taxe sur le tabac;
- ◆ Le taux de la taxe sur les débits en Tasmanie et dans le Territoire du Nord était inférieur à celui des autres États;
- ◆ Tous les États, sauf le Queensland, imposaient des FID;
- ◆ Seuls la Nouvelle-Galles du Sud et le Territoire du Nord imposaient une taxe sur l'hébergement hôtelier.

Les différences entre les assiettes et les taux d'imposition des États se traduisent en bout de ligne par des différences dans les recettes fiscales *per capita*, comme l'illustre le tableau 13.

TABLEAU 13

RECETTES FISCALES *PER CAPITA* DES ÉTATS ET DES ADMINISTRATIONS LOCALES

	1992-1993	1999-2000
	\$	\$
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	1 740	2 671
<i>Victoria</i>	1 717	2 337
<i>Queensland</i>	1 243	1 742
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	1 414	2 150
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	1 399	2 149
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	1 346	1 803
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	1 529	2 005
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	1 207	2 220

Source : *Australian Bureau of Statistics*, Document 5506.0, tableau 2.

Le tableau 14 classe les États en fonction des recettes fiscales *per capita* (1 correspondant aux recettes les plus élevées) et de la durée de la période de transition avant d'atteindre l'équilibre (1 correspondant à la période la plus longue).

TABLEAU 14

CLASSIFICATION DES ÉTATS EN FONCTION DES RECETTES FISCALES *PER CAPITA* ET DE LA LONGUEUR DE LA PÉRIODE DE TRANSITION AVANT D'ATTEINDRE L'ÉQUILIBRE ENTRE LES RECETTES DE LA TPS ET LE GMA

	Recettes fiscales <i>per capita</i> (1999-2000) (1 = les plus élevées)	Période de transition avant d'atteindre l'équilibre (1 = la plus longue)
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	1	1 (à égalité)
<i>Victoria</i>	2	1 (à égalité)
<i>Queensland</i>	8	8
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	4 (à égalité)	5 (à égalité)
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	4 (à égalité)	3 (à égalité)
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	7	3 (à égalité)
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	6	5 (à égalité)
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	3	5 (à égalité)

Sources : Tableaux 12 et 13.

Le tableau ci-dessus démontre clairement qu'il existe une corrélation entre l'importance des recettes *per capita* et la longueur de la période de transition.

Si l'on revient au tableau 12, on s'aperçoit en regardant les cinq dernières lignes que, pendant la période de transition, la répartition des recettes excédentaires de la TPS favorise de façon marquée les États à faible imposition. Que l'on considère la valeur actualisée ou non actualisée de l'excédent, le Queensland reçoit près de 60 % de l'excédent global des recettes. La valeur actualisée du surplus de recettes représente 422 \$ *per capita* au Queensland contre 11 \$ seulement en Nouvelle-Galles du Sud.

En définitive, pendant la période de transition, la répartition avantage de façon marquée certains États. Il n'est pas clair s'il s'agit d'une mesure délibérée ou d'un résultat fortuit. Il demeure qu'il aurait été possible d'élaborer une politique assurant une répartition plus équitable des recettes excédentaires. Si d'autres taxes sont abolies en 2005, comme le laisse entrevoir l'IGA, les États auront intérêt à établir leur stratégie fiscale de façon à atteindre le point d'équilibre le plus rapidement possible au cours de la nouvelle période de transition. Un moyen d'y parvenir serait d'abolir avant 2005 les taxes dont la disparition éventuelle est prévue pour cette date. L'État de Victoria semble s'être engagé dans cette voie en annonçant dans son budget de 2001-2002 l'abolition d'autres droits de timbre au cours des trois années suivantes.

L'un des principaux avantages associés aux arrangements de l'IGA réside dans le fait que le montant des recettes devant être versées aux États est fondé sur des critères objectifs de consommation à l'échelle nationale plutôt que sur des impératifs politiques, comme cela a été précisé lors des conférences des premiers ministres des États. Cependant, si le montant global des recettes affectées aux États est établi de façon objective, il reste que la répartition de ce montant s'effectue sur la base des relativités proposées par la CGC. Les principes qui sous-tendent l'établissement de ces relativités sont douteux (comme nous le verrons au chapitre 6) et, de toute façon, le gouvernement fédéral n'est aucunement tenu d'accepter les recommandations de la Commission. Aussi, même s'il est garanti que toutes les recettes de la TPS seront versées aux États, le montant que touchera chacun d'eux n'est en revanche pas garanti. Qui plus est, le gouvernement fédéral a toujours la possibilité d'influer sur le montant global versé aux États en jouant sur les transferts spécifiques et, pendant la période de transition, sur les montants minimums garantis.

Les prévisions du ministre des Finances laissent croire que les États, pris globalement, pourront, après une période de temps assez longue, compter sur des recettes fiscales plus élevées que celles qu'ils tiraient des taxes et des impôts abolis. Cependant, compte tenu du peu de données publiées sur les recettes prévues de la TPS, sur celles des taxes et impôts abolis – ainsi que sur celles provenant des FAG et des RRP – il est pratiquement impossible de vérifier ces prévisions.

Il ne fait aucun doute que les États ont accepté avec enthousiasme le fait que les recettes de la TPS leur seraient versées intégralement, même s'il peut exister de leur part certaines réserves à propos d'autres aspects de l'IGA. Il fait peu de doute qu'ils ont établi leurs propres prévisions financières et leur relative docilité porte à croire qu'ils en sont également venus à la conclusion que les recettes générées par la TPS finiront par augmenter plus rapidement que celles qu'ils tiraient des taxes et des impôts abolis.

L'établissement du montant minimum garanti (GMA) pendant la période de transition comporte des difficultés. Par exemple, depuis les derniers calculs, le prix du pétrole a augmenté de façon considérable. Comme les taxes sur les carburants pétroliers sont en grande partie des taxes ad valorem, une hausse des prix devrait normalement se traduire par une augmentation des RRP au-delà du montant inclus dans les estimations actuelles. L'évaluation des FAG abolis est également problématique. Autrement dit, le contrôle du calcul des GMA implique la détermination du montant des transferts aux États pendant la période de transition.

L'établissement des RRP au titre des taxes sur le tabac soulève un problème intéressant. Dans le cadre de l'ensemble de mesures appelé ANTS, le Commonwealth a adopté un nouveau mode d'imposition du tabac soit l'imposition à l'unité. Cette mesure devrait entraîner une hausse de prix de 6,5 % et, vraisemblablement, une augmentation de recettes au moins équivalente, la demande pour le tabac étant inélastique par rapport au prix. Or il ne semble pas qu'une part quelconque de cette augmentation soit réacheminée aux États. La taxe sur le tabac est ainsi devenue une taxe fédérale à part entière.

Si les États avaient conservé la taxe sur le tabac, ils en auraient fort probablement augmenté le taux au cours de la période de transition. L'augmentation du taux d'imposition est possible étant donné que l'élasticité de la demande de tabac par rapport au prix est peu élevée et que, par conséquent, une hausse de la taxe n'entraîne pas une baisse des recettes. L'augmentation du taux d'imposition est motivée par la volonté de réduire les coûts sociaux associés à l'usage du tabac (voir Collins et Lapsley, 1996). Il semble que le calcul des GMA ne tienne pas compte des différentes options d'imposition dont disposaient les États avant l'entrée en vigueur de l'IGA. Voilà une illustration des effets de l'accroissement du déséquilibre fiscal vertical, qui est traité au chapitre 5.

Les taxes sur l'alcool, considérablement augmentées par le budget fédéral de 2000-2001, soulèvent des problèmes analogues. Une partie de cette augmentation devrait-elle être redistribuée aux États au moyen d'une majoration de leur GMA?

Il faut noter que si, en raison d'une révision du Conseil ministériel, d'autres taxes ou impôts étaient abolis en 2005, une nouvelle période de transition serait établie, avec tout ce que cela implique. Il serait toutefois difficile de financer de nouvelles abolitions de taxes imposées par les États sans une augmentation du taux de la TPS. Comme on peut s'attendre à ce qu'au moins un État, et vraisemblablement davantage, s'oppose à la hausse, l'abolition de nouvelles taxes semble improbable, à moins que le gouvernement fédéral ne révoque l'accord intergouvernemental, ce qui n'est évidemment pas exclu.

4.2 Efficacité fiscale

En vertu de la notion d'efficacité fiscale, le système fiscal ne devrait affecter des décisions d'affaires efficaces que si cela s'avérait absolument nécessaire. Selon la Commission Asprey (*Taxation Review Committee*, 1975, p. 16), le système fiscal « ne devrait pas influencer sur le rendement relatif des différents modes d'investissement, ne devrait pas influencer sur l'attrait relatif des différents types d'entreprise, ni sur les prix relatifs des ressources de production, pas plus qu'il ne devrait traiter différemment les divers types de production » [NOTRE TRADUCTION].

L'un des principaux objectifs de l'ensemble de mesures ANTS était d'abolir certaines taxes peu efficaces et de les remplacer par une taxe à la consommation à assiette large et à taux unique. Il s'agissait d'un objectif louable. En ce qui concerne les États, l'abolition touchait surtout une vaste gamme de taxes financières considérées comme discriminatoires, sujettes à l'évasion, l'évitement et la concurrence fiscale inter-États, et très coûteuses sur le plan administratif pour les contribuables devant se conformer aux dispositions de ces taxes.

L'ANTS initial proposait l'abolition des taxes suivantes :

- ◆ Droits sur les institutions financières (FID);
- ◆ Taxe sur les débits;
- ◆ Droits de timbre sur les titres négociables;
- ◆ Droits de timbre sur les actes de transport de biens d'entreprise;
- ◆ Droits de timbre sur les ententes de crédit, d'achat à tempérament et de location;
- ◆ Droits de timbre sur les baux;
- ◆ Droits de timbre sur les hypothèques, les obligations, les débentures et autres garanties d'emprunt;
- ◆ Droits de timbre sur les chèques, les lettres de change et les billets à ordre;
- ◆ Taxe sur l'hébergement hôtelier.

Les pertes de recettes de TPS découlant des amendements démocrates ont eu pour résultat de réduire considérablement le nombre de taxes financières qui ont été abolies. On estime que ces modifications ont réduit d'environ 35 % les recettes destinées à remplacer les revenus tirés des taxes financières et des droits de timbre. Aussi, n'a-t-on maintenu l'abolition que des FID, des droits de timbre sur les titres négociables et de la taxe sur les débits (probablement à partir de 2005), l'abolition des autres droits de timbre figurant sur la liste ci-dessus devant faire l'objet d'une réévaluation avant 2005. Comme les États ne peuvent ni hausser le taux d'imposition ni élargir l'assiette de la TPS, il est difficile d'imaginer où ils trouveront les fonds additionnels pour compenser l'abolition des droits de timbre restants.

Les amendements démocrates ont par ailleurs diminué l'efficacité de la TPS en réduisant son assiette pour en exclure les aliments de base, les médicaments d'ordonnance et certains services de santé et d'éducation. L'objectif visé par cette réduction de l'assiette de la TPS, à savoir d'atténuer les effets régressifs de la réforme, aurait pu être atteint de façon plus efficace en haussant certaines prestations ciblées d'aide sociale.

En termes d'efficacité, la substitution de taxes réduite découlant des amendements démocrates reste un exercice louable, compte tenu du fait que les taxes financières des États devant être abolies ont une efficacité médiocre. Les FID et la taxe sur les débits sont imposés sur un éventail relativement restreint de transactions financières. Il existe des différences entre les taux et les assiettes d'imposition des différents États, ce qui impose un fardeau administratif plus coûteux pour les entreprises opérant dans plus d'un État et encourage des inefficacités reliées aux activités d'évitement fiscal. À cet égard, l'absence de FID au Queensland a eu des effets particulièrement dommageables. Les droits de timbre sur les titres négociables augmentaient les coûts des transactions boursières en Australie, nuisant à la position concurrentielle des Bourses australiennes par rapport aux Bourses étrangères qui ne doivent pas supporter ce type de droits.

L'abolition de la taxe sur l'hébergement hôtelier est une mesure bénéfique, même si en raison de son faible rendement elle ne constituait guère plus qu'un irritant. En 2000-2001, les recettes de la taxe sur l'hébergement hôtelier de la Nouvelle-Galles du Sud avaient été estimées à 72,4 millions de dollars, alors que pour le Territoire du Nord elles étaient évaluées à 7,0 millions. Beaucoup d'autres juridictions imposent des taxes d'hébergement liées à des bénéfices pour ceux qui les paient, les recettes étant affectées au financement d'installations et de services touristiques. La taxe imposée par le Territoire du Nord était de ce type et son assiette était assez large. La taxe de la Nouvelle-Galles du Sud, grevant exclusivement l'hébergement dans le centre de Sydney, était une taxe discriminatoire n'ayant, semble-t-il, d'autre but que de garnir les coffres de l'État.

La diminution du nombre de taxes des États devant être abolies est regrettable, quoiqu'on puisse difficilement en imputer la responsabilité au gouvernement fédéral actuel. Une excellente occasion d'accroître l'efficacité des taxes imposées par les États a été partiellement manquée.

On doit néanmoins reconnaître que les réformes mises en place par l'IGA ont, dans l'ensemble, augmenté l'efficacité du système fiscal australien. Disposant de pouvoirs de taxation insuffisants, les États étaient en permanence à l'affût de nouvelles sources de recettes, contribuant ainsi à la détérioration de l'efficacité fiscale.

4.3 Répercussions sur la politique de stabilisation

La politique fiscale, comme la politique macroéconomique en général, est un champ de compétence fédéral et, de ce fait, ne devrait peut-être pas être traitée dans ce document. Cependant, grâce aux mécanismes d'approbation des changements apportés au taux et à l'assiette de la TPS que prévoit l'IGA, les États peuvent exercer une influence, fût-elle négative, sur la conduite de la politique fiscale.

En accordant à chaque État un droit de veto sur les modifications du taux et de l'assiette de la TPS, l'IGA rend pratiquement impossible tout changement à cet égard, à moins que le gouvernement fédéral ne révoque l'accord. Cet aspect de l'IGA a par ailleurs reçu une approbation presque unanime étant donné la crainte, alors généralisée, de voir le taux de la TPS dépasser le niveau établi au moment de sa mise en œuvre. Il existe de nombreux exemples tendant à confirmer que de telles craintes sont fondées (voir par exemple Tait, 1972).

Cela ne suffit cependant pas à justifier le fait de sacrifier un outil important de politique macroéconomique. Qui plus est, il semble désormais impossible d'adopter de nouveaux paniers d'instruments fiscaux reposant davantage sur les taxes à la consommation. Il sera vraisemblablement très difficile d'accroître les recettes de la TPS pour compenser toute nouvelle réduction de la portée des taxes discriminatoires imposées par les États.

Le mécanisme de modification du taux de la TPS a été mis en place pour des motifs politiques. Il serait en effet difficile de justifier une telle mesure en invoquant l'efficacité du processus d'élaboration des politiques macroéconomiques ou la rationalité de la politique fiscale. Étant donné la réticence qu'éprouvent les gouvernements australiens à hausser l'impôt sur le revenu des particuliers, le recours à l'imposition comme outil de la politique fiscale australienne semble désormais grandement compromis.

5. DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL

L'expression déséquilibre fiscal vertical (DFV) désigne le manque de concordance entre les pouvoirs de taxation d'un niveau de gouvernement (gouvernement fédéral, gouvernements des États ou administrations locales) et ses responsabilités en matière de dépense. Autrement dit, le DFV désigne la discordance entre les recettes autonomes d'un niveau de gouvernement, qui n'incluent pas les transferts des autres niveaux de gouvernement, et ses dépenses propres, qui excluent les transferts aux autres niveaux de gouvernement. Le tableau 15 illustre très clairement ce concept dans le cas de l'Australie.

TABLEAU 15

DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL, AUSTRALIE, 1993-1994 À 1998-1999

	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99
Proportion de l'ensemble des recettes autonomes						
	%	%	%	%	%	%
Commonwealth	72,6	73,5	73,6	73,1	73,1	74,0
États	23,4	22,7	22,6	23,3	23,3	22,5
Administrations locales	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PROPORTION DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PROPRES						
	%	%	%	%	%	%
Commonwealth	56,4	57,1	57,8	57,1	55,6	56,0
États	39,3	38,6	37,6	38,2	39,8	39,3
Administrations locales	4,3	4,3	4,6	4,7	4,6	4,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ratio de DFV (Recettes/Dépenses)						
Commonwealth	1,13	1,18	1,21	1,26	1,32	1,33
États	0,52	0,54	0,57	0,60	0,59	0,58
Administrations locales	0,81	0,80	0,77	0,75	0,76	0,77
Total	0,88	0,91	0,95	0,98	1,00	1,01

Source : Collins (2000).

Le tableau montre ce qui suit :

- ◆ Le Commonwealth perçoit, bon an mal an, plus de 70 % de l'ensemble des recettes autonomes de tous les niveaux de gouvernement australiens, alors que ses dépenses propres comptent pour moins de 60 % des dépenses propres globales. Les « recettes autonomes » comprennent les recettes fiscales et les intérêts perçus par des entreprises publiques à vocation commerciale ou financière et d'autres secteurs;
- ◆ Les États perçoivent moins de 25 % de l'ensemble des recettes autonomes, mais leurs dépenses propres comptent pour près de 40 % du total du pays;
- ◆ Les administrations locales perçoivent moins de 4 % des recettes autonomes globales, mais leurs dépenses propres comptent pour plus de 4 % de celles de l'ensemble du pays.

Ces données montrent qu'entre l'exercice de 1992-1993 et celui de 1997-1998 le ratio de DFV du Commonwealth – c'est-à-dire le rapport entre ses recettes autonomes et ses dépenses propres – est passé de 1,13 à 1,30. Pendant la même période, le ratio de DFV des États oscillait entre 0,52 et 0,60 tandis que celui des administrations locales était de l'ordre de 0,75 à 0,81.

Ainsi, les recettes autonomes du gouvernement du Commonwealth sont toujours supérieures à ses dépenses propres, tandis que les États et les administrations locales accusent un manque à gagner en revenu. La dernière ligne du tableau montre que c'est uniquement lors des deux dernières années de la période étudiée que les trois niveaux de gouvernement australiens, dans leur ensemble, n'ont pas eu à recourir à l'emprunt pour combler le manque à gagner en revenu.

Lorsqu'on analyse les incidences des arrangements contenus dans l'IGA sur le DFV, la première question qui se pose est celle de la répercussion des réformes sur la capacité des trois niveaux de gouvernement à générer des revenus. Comme l'IGA n'a pas d'incidence directe sur le pouvoir d'imposition des administrations locales, nous examinerons ici ses répercussions sur la capacité fiscale du gouvernement fédéral et de ceux des États.

Nous avons déjà démontré que, même si le gouvernement fédéral affirme que la totalité des recettes de la TPS sera versée aux États, l'abolition des FAG fait en sorte que seulement 40 % des recettes de TPS serviront à remplacer celles que les États tiraient des taxes abolies. Le reste des recettes de la TPS financera l'abolition de la taxe de gros.

La CGC résume de la façon suivante les incidences sur les États des arrangements contenus dans l'IGA :

Grâce aux arrangements contenus dans l'IGA

- ◆ L'ensemble des sommes versées aux États au titre des programmes généraux d'assistance financière, des transferts inconditionnels en matière de santé et des transferts spécifiques traités par absorption sera considérablement supérieur aux sommes versées en vertu des arrangements antérieurs;
- ◆ Les recettes autonomes des États diminueront de façon substantielle;
- ◆ Les dépenses globales des États augmenteront légèrement; et
- ◆ Dans l'ensemble, la situation budgétaire globale des États demeurera inchangée.

(Commonwealth Grants Commission, 1999:1, page 19) [NOTRE TRADUCTION].

On peut donc croire que, dans les faits, la capacité des deux ordres de gouvernement à générer des revenus demeurera sensiblement la même. Le problème réside cependant en ce que l'IGA modifie le processus qui régit la prise de décisions sur le taux et l'assiette de la taxe.

Comme nous l'avons vu précédemment, la loi appelée A New Tax System (Commonwealth State Financial Arrangements) Act 1999 établit le processus régissant la modification de l'assiette ou du taux de 10 % de la TPS. En résumé, tout changement apporté au taux ou à l'assiette de la taxe (sauf les modifications administratives) exige :

- ◆ L'accord unanime des gouvernements des États et des Territoires;
- ◆ L'approbation du gouvernement fédéral en place; et
- ◆ L'adoption d'une loi pertinente par les deux chambres du Parlement du Commonwealth.

Il est extrêmement improbable que toutes ces conditions soient jamais remplies. Et même si elles l'étaient, ce ne serait que parce que le Commonwealth aurait approuvé les recommandations des États. Les arrangements contenus dans l'IGA privent donc les États du contrôle de cette source de recettes qui remplace des taxes dont la détermination du taux et de l'assiette était de leur ressort exclusif.

Mais ne peut-on pas en dire autant de l'effet des arrangements de l'IGA sur les pouvoirs discrétionnaires du Commonwealth en matière d'impôts? Le gouvernement fédéral avait jusqu'ici le contrôle absolu sur le taux et sur l'assiette de la taxe de gros, mais les États et les Territoires auront désormais un droit de veto sur tout changement apporté au taux et à l'assiette de la TPS, qui la remplace. Dans un sens, on peut donc affirmer que la TPS sera un instrument fiscal non discrétionnaire, sur le taux et les recettes duquel ni le Commonwealth ni les États n'auront de contrôle effectif.

Il existe toutefois une différence de taille entre la situation du Commonwealth et celle des États en ce que l'IGA est une loi fédérale. Les arrangements qu'il contient ne sont pas des dispositions constitutionnelles et peuvent donc être modifiés ou abrogés par une autre loi fédérale, sous réserve d'approbation du Sénat. L'accord entre le Commonwealth et les États ne prévoit pas, ni ne peut prévoir, de sanctions en cas de révocation. Le Commonwealth a ainsi les coudées franches pour modifier les dispositions régissant la TPS, tandis que les États et les Territoires n'ont aucun pouvoir à cet égard.

Même s'il aborde la question sous un autre angle, le Bureau de la statistique de l'Australie (*Australian Bureau of Statistics*) est parvenu à la même conclusion. Devant décider si, dans les statistiques sur l'impôt en Australie, on devait traiter la TPS comme une taxe du Commonwealth ou des États, il a appliqué les cinq critères du Fonds monétaire international (FMI) régissant l'attribution des taxes et impôts au niveau de gouvernement approprié, pour conclure :

que le Commonwealth exerce une influence et un pouvoir discrétionnaire considérables dans l'établissement de la TPS et la répartition des recettes qu'elle génère. (...) les États et les Territoires ne disposent, individuellement, ni de l'influence ni des pouvoirs discrétionnaires nécessaires sur l'établissement de la TPS et la répartition des recettes qu'elle génère. Les recettes de la TPS seront réparties conformément aux principes de péréquation fiscale de la Commonwealth Grants Commission, comme le sont déjà les recettes de l'impôt sur le revenu. Cette situation ne satisfait pas aux critères du FMI régissant l'attribution des recettes fiscales aux gouvernements bénéficiaires, ce qui signifie que les recettes de la TPS ne doivent pas être traitées comme des recettes propres à chaque État ou Territoire. Par conséquent, pour les besoins des statistiques de finances publiques, la TPS doit être traitée comme une taxe du Commonwealth. (Australian Bureau of Statistics, Information Paper. Accruals-based Government Finance Statistics. 2000, Document 5517.0) [NOTRE TRADUCTION].

Les États ayant perdu le contrôle direct sur environ 3,5 milliards de dollars de recettes pour l'exercice 2001-2002, tout en devant assumer le même fardeau de dépenses qu'avant, le ratio de déséquilibre fiscal vertical se trouve augmenté.

L'absence de prévisions au-delà de 1999-2000 en ce qui concerne tant les recettes que les dépenses des trois niveaux de gouvernement rend risquée toute évaluation de l'incidence des réformes de l'accord ANTS sur le DFV après cette date. Le tableau 16 tente d'évaluer cette incidence, si les réformes avaient été pleinement en vigueur au cours de l'exercice 1997-1998. Bien qu'il ne soit pas possible de garantir l'exactitude absolue des calculs réalisés, rien ne permet de mettre en doute la conclusion générale que l'on peut dégager du tableau.

TABLEAU 16**INCIDENCE ESTIMÉE DE L'ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL VERTICAL, EXERCICE 1997-1998**

	1997-1998 Données réelles	1997-1998 Après application de l'IGA
Proportion de l'ensemble des recettes autonomes		
	%	%
Commonwealth	73	78
États	23	18
Administrations locales	4	4
Total	100	100
Proportion de l'ensemble des dépenses propres		
	%	%
Commonwealth	56	56
États	40	40
Administrations locales	4	4
Total	100	100
Ratio de DFV (Recettes/Dépenses)		
Commonwealth	1,32	1,42
États	0,59	0,46
Administrations locales	0,76	0,76
Total	100	100

Sources : même que le tableau 15 et calculs de l'auteur.

Il a été démontré que l'accord augmentera de façon marquée le déséquilibre fiscal vertical au sein de la fédération australienne. Quels seront les effets de ce changement?

L'importance du déséquilibre fiscal vertical touche le cœur même de la raison d'être du système fédéral. Le fédéralisme a pour prémisses que les différentes régions d'un pays ont des préférences distinctes en ce qui concerne le

type et le niveau des services publics et des impôts. La population des États à prédominance rurale, comme le Queensland, aura des préférences différentes de celle des États plus urbanisés, comme l'État de Victoria et la Nouvelle-Galles du Sud. Un pays unitaire, doté d'un gouvernement central dont relèvent les administrations locales, sera contraint d'offrir à toutes les régions les mêmes niveaux de services à un même taux d'imposition.

Or la mise en oeuvre de politiques uniformes dans des régions aux préférences distinctes entraîne, dit-on, des inefficacités marquées. Cela est dû essentiellement au fait que la fourniture d'un même niveau de services financée par des impôts communs implique une sous-prestation de services dans certaines régions et une surprestation dans d'autres.

Autrement dit, les régions où il y a sous-prestation reçoivent un niveau de services donné alors qu'elles seraient prêtes à payer plus d'impôts pour recevoir un niveau de services supérieur. À l'inverse, les régions où il y a surprestation obtiendront un niveau de services supérieur à celui dont elles se contenteraient si elles devaient en assumer intégralement les coûts.

Dans un système fédéral, par contre, chaque État peut offrir à ses contribuables le niveau de services qu'ils souhaitent. Ainsi, certains États favoriseront une politique de dépenses et d'impôts élevés alors que d'autres opteront pour peu de dépenses et d'impôts.

Cette analyse est fondée sur l'hypothèse implicite que les frontières qui délimitent les États reflètent les différences de préférences des diverses collectivités. Les différences qui existent, par exemple, entre la Nouvelle-Galles du Sud ou l'État de Victoria, d'une part, et le Queensland ou l'Australie-Occidentale, d'autre part, laissent croire que cette hypothèse n'est pas tout à fait irréaliste.

Il existe de nombreuses raisons qui font que les préférences des contribuables en matière de services sont mieux satisfaites par les administrations infranationales que par le gouvernement central.

- ◆ Dans une structure gouvernementale à paliers multiples, les politiciens peuvent mieux connaître les préférences des électeurs;
- ◆ La décentralisation du gouvernement peut favoriser un meilleur contrôle de la fonction publique, la proportion des élus par rapport aux fonctionnaires étant plus élevée;
- ◆ Les électeurs des administrations infranationales ont plus de chances d'être au fait des coûts de prestation des services publics et, conséquemment, sont susceptibles de prendre des décisions plus rationnelles quant aux niveaux de services offerts, ces décisions n'étant pas obscurcies par des subventions croisées allant d'une juridiction à l'autre.

Cette analyse reflète le principe de subsidiarité, selon lequel les activités publiques devraient être confiées au niveau de gouvernement le plus bas possible, en tenant compte de certaines considérations d'efficacité.

La conclusion à tirer de cette évaluation est qu'en portant le DFV à des niveaux bien au-delà de ceux qui existent dans tout autre pays comparable, les arrangements de l'IGA mèneront à une détérioration de l'efficacité dans l'affectation des ressources en Australie. Les gouvernements fédéraux des deux idéologies politiques ont, dans le passé, défendu les degrés de DFV en vigueur même si ces derniers ont fait l'objet de critiques presque unanimes dans les milieux universitaires, tant en Australie qu'à l'étranger. Le gouvernement fédéral n'a cependant pas fait connaître les motifs justifiant l'augmentation du DFV qu'impliquent les arrangements de l'IGA.

6. PÉRÉQUATION

Une implication importante de l'IGA est qu'une proportion plus grande des recettes des États sera assujettie aux principes de péréquation fiscale horizontale (HFE) recommandés par la CGC. Selon les prévisions du ministère fédéral des Finances, 18,7 milliards de dollars de FAG auraient été répartis entre les États en 2001-2002 conformément aux principes de HFE, tandis qu'en vertu de l'IGA, ces principes s'appliqueront à environ 27,5 milliards de recettes de TPS, soit une augmentation de près de 47 %. Le système de péréquation régissant le versement des FAG a en effet été maintenu et s'applique désormais à la répartition de la totalité des recettes de la TPS. Pour l'exercice 2001-2002, la différence se chiffre à 8,7 milliards de dollars. Cependant, elle devrait devenir de plus en plus importante puisque, selon les prévisions du ministre des Finances, les recettes de la TPS augmenteront plus rapidement que les FAG ne l'auraient fait (Costello, 1998).

Les répercussions potentielles de ce changement font l'objet du tableau 17, qui montre :

- ◆ À la colonne 1, la répartition de l'ensemble des recettes de la TPS, conformément au tableau 2 du *Budget Paper No.3, 2001-02* du gouvernement australien;
- ◆ À la colonne 2, les sommes qui auraient été versées aux États au titre des FAG, le solde des 27,5 milliards de dollars étant perçu au moyen des taxes que les États ont abolies (en supposant que les autres dispositions fiscales de l'IGA aient été appliquées intégralement mais en supposant également qu'il n'y ait pas eu d'assistance financière transitoire); et
- ◆ Dans les colonnes 3 et 4, la différence entre les deux modes de répartition.

TABLEAU 17

**COMPARAISON DES EFFETS DE DIFFÉRENTS MODES DE RÉPARTITION DES RECETTES DE TPS
POUR L'EXERCICE FINANCIER 2001-2002**

	Répartition des recettes de la TPS Millions \$ (1)	Répartition des recettes des États Millions \$ (2)	Différence Millions \$ (3)	Différence % (4)
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	8 317	8 520	-203	-2,4
<i>Victoria</i>	5 814	5 768	46	0,8
<i>Queensland</i>	5 198	4 994	204	3,9
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	2 643	2 652	-9	-0,3
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	2 541	2 574	-33	-1,3
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	1 087	1 092	-5	-0,4
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	544	531	13	2,4
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	1 336	1 350	-14	-1,0
Total	27 480	27 480	0	0,0

Source : Calculs de l'auteur.

Le tableau montre que l'application des principes de HFE à la répartition de l'ensemble des recettes de la TPS entraînera, après la période de transition, des changements significatifs par rapport à la répartition qui aurait eu lieu si les États avaient perçu eux-mêmes le produit des taxes abolies, soit 8,7 milliards de dollars. Selon ces calculs, la redistribution la plus importante se fait au profit du Queensland et au détriment de la Nouvelle-Galles du Sud.

Cependant, il faut faire preuve de prudence dans l'interprétation de ce tableau puisqu'il porte sur les montants dont disposent les gouvernements des États. Il faut également tenir compte de la possibilité que les contribuables de la Nouvelle-Galles du Sud payent moins de taxes sous le régime de la TPS qu'ils ne l'auraient fait au titre des taxes abolies et que ceux du Queensland en payent davantage. Par conséquent, la redistribution *entre gouvernements* est probablement supérieure à la redistribution *entre contribuables*.

Les principes et les méthodes de péréquation australiens sont fort complexes et mal compris dans la collectivité australienne. Comme l'importance accrue du principe de HFE dans la répartition des recettes de la TPS en vertu de l'IGA entraînera une certaine redistribution des recettes, on trouvera dans les pages qui suivent une explication des grandes lignes du processus.

La péréquation a pour but de corriger le déséquilibre fiscal horizontal qui, dans un système fédéral, résulte des différences dans les coûts de prestation des services publics et des écarts de capacité fiscale.

Les différences de coûts de prestation des services entre les États peuvent avoir différentes causes, dont :

- ◆ La superficie, qui entraîne des coûts *per capita* plus élevés au titre des infrastructures, comme les routes et les chemins de fer, par exemple;
- ◆ Le nombre d'habitants et la densité de population inférieurs, qui empêchent certains États de bénéficier d'économies d'échelle dans la prestation de services publics tels que l'éducation et la santé; et
- ◆ La composition des groupes d'âge qui, si le nombre d'enfants d'âge scolaire est relativement élevé, par exemple, peut entraîner des coûts *per capita* supérieurs à la moyenne dans le domaine de l'éducation ou, si le nombre de personnes âgées est relativement élevé, peut entraîner des coûts supérieurs à la moyenne dans les domaines de la santé et de la sécurité sociale.

Ces facteurs font que les coûts *per capita* de prestation d'un certain niveau de services publics sont plus élevés dans certains États que dans d'autres.

Les écarts de recettes découlent des différences qui existent entre les capacités d'imposition *per capita* des États. Essentiellement, la capacité d'imposition d'un État est déterminée par les niveaux et la répartition des revenus et par les dotations en ressources. La capacité des États à générer des recettes à partir des taxes sur les transactions financières, la masse salariale, les biens immobiliers, les jeux de hasard, les véhicules automobiles et les assurances augmente avec le revenu moyen. Ainsi, les États à revenu *per capita* plus bas auront presque assurément une capacité d'imposition moindre (même si la CGC ne calcule pas la capacité fiscale de cette manière).

Un État désavantagé souffrira probablement à la fois d'un coût de prestation plus élevé que les autres pour un certain niveau de services publics et d'une capacité fiscale inférieure aux autres. Le rôle de la CGC est d'établir la façon dont ce déséquilibre fiscal horizontal peut être corrigé.

Le mandat du dernier rapport de la CGC portant sur les relativités devant être employées pour la répartition des transferts (*Report on General Grant Relativities*) était défini de la façon suivante :

L'évaluation de la Commission doit :

- (a) *se fonder sur l'application du principe selon lequel les transferts au titre des programmes généraux d'assistance financière et en matière de santé versés à chaque État devraient lui permettre de fournir le niveau moyen de services publics typiques, en supposant qu'il le fait avec une efficacité opérationnelle moyenne et qu'il applique la structure de taxation moyenne des États à ses propres assiettes fiscales;*
- (b) *tenir compte :*
 - (i) *des différences entre les capacités fiscales des États; et*
 - (ii) *des différences entre les sommes que les États doivent déboursier pour fournir un niveau moyen de services publics.*

(*Commonwealth Grants Commission*, 1999:2).

La Commission interprète ainsi son mandat :

Pour qu'un État bénéficiaire puisse fonctionner à un niveau qui ne soit pas sensiblement inférieur à celui des autres États, sans avoir à percevoir des impôts, des taxes ou d'autres droits plus importants que les autres États, ses recettes doivent être complétées en raison :

- (a) *de sa capacité financière moindre;*
- (b) *du fait qu'il doit supporter des coûts plus élevés pour fournir des services publics comparables.*

(Ibid.) [NOTRE TRADUCTION].

Il importe de souligner que la CGC applique le principe d'égalisation des *capacités fiscales*. C'est-à-dire que l'on doit donner aux États *la possibilité* de fournir le niveau moyen de services publics tout en appliquant une taxation moyenne. Les États ne sont pas obligés de fournir ce niveau moyen de services tout en appliquant une taxation moyenne. Si tel était le cas, il s'agirait d'un système d'égalisation de la *performance fiscale*, ce qui suppose que les paiements de péréquation fédéraux seraient conditionnels et que le Commonwealth pourrait imposer la façon dont ils doivent être dépensés. Un tel système supprimerait le principal avantage de la structure fédérale, soit la possibilité de répondre aux différences qui existent entre les États en matière de goûts et de préférences. L'égalisation des capacités, au contraire, permet à chaque État de choisir les politiques de dépense et d'imposition qui lui conviennent.

Le modèle de la CGC évalue essentiellement deux facteurs : les dépenses et la capacité d'imposition. La méthode de calcul, qui est extrêmement complexe, est présentée en détail dans *Commonwealth Grants Commission* (1999:2), Volume II, annexe A.

Les relativités *per capita* pour chaque année d'évaluation sont déterminées de la façon suivante :

- ◆ Calcul des dépenses *per capita* standardisées de chaque État, soit les sommes qu'il devrait dépenser pour fournir le niveau moyen de services publics compte tenu de la demande et de ses coûts de prestation;

- ◆ Calcul des recettes *per capita* standardisées de chaque État, soit les montants de recettes qu'il pourrait obtenir s'il appliquait la structure de taxation moyenne à ses propres assiettes fiscales;
- ◆ Calcul, à l'aide de ces montants standardisés, ajustés en fonction de la population de chaque État, du montant d'assistance financière globale (total financial assistance requirement, TFAR) que chaque État requiert pour fournir le niveau moyen de services publics typiques en supposant qu'il le fait avec une efficacité opérationnelle moyenne et qu'il applique la structure de taxation moyenne des États à ses propres assiettes fiscales;
- ◆ Calcul de la différence entre le TFAR de chaque État et le montant des transferts spécifiques fédéraux qui lui sont versés, ce qui permet d'obtenir le déficit standardisé de chaque État;
- ◆ Représentation du déficit *per capita* standardisé de chaque État sous la forme d'une proportion du montant total *per capita* des transferts inconditionnels du Commonwealth, y compris les transferts spécifiques (SPP) pertinents.

Le montant *per capita* d'assistance financière consiste donc en une part égale *per capita* des transferts fédéraux inconditionnels *plus* un ajustement pour les coûts de prestation *plus* un autre ajustement tenant compte de la capacité fiscale (*Commonwealth Grants Commission*, 2000).

Lors de sa dernière révision des relativités, la CGC a tenu compte de 41 catégories de dépenses pour ses calculs des dépenses standardisées et de 18 catégories de recettes pour ses calculs des recettes standardisées.

La description ci-dessus est une explication simplifiée de la méthodologie qu'utilise la CGC et ne vise qu'à en donner une vue d'ensemble. Les résultats de ces calculs, soit les relativités recommandées par la CGC, sont présentés dans le tableau 18. Les États dont le coefficient de relativité est supérieur à 1 sont des États bénéficiaires, ou « subventionnés », alors que ceux dont le coefficient de relativité est inférieur à 1 sont des États « subventionneurs ».

TABEAU 18

RELATIVITÉS EMPLOYÉES POUR LA RÉPARTITION DES FAG ET DES RECETTES DE LA TPS POUR L'EXERCICE 2001-2002

	Relativités applicables à la TPS	Relativités applicables aux FAG
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	0,92032	0,88284
<i>Victoria</i>	0,87539	0,84543
<i>Queensland</i>	1,00269	1,01882
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	0,97516	0,92429
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	1,17941	1,27328
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	1,50095	1,68695
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	1,14633	1,18924
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	4,02166	4,93364

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, 2001-02*, tableau 11.

Les relativités applicables à la TPS sont toutes plus proches de 1 que celles régissant la répartition des FAG. Cela est dû au fait que la péréquation exige la redistribution d'un montant fixe (environ 2,1 milliards de dollars). Les recettes de la TPS étant supérieures au montant global des FAG, une plus petite part est redistribuée entre les États (*Budget Paper No. 3, 2001-02*, page 19). Les répercussions de l'ensemble des mesures de l'IGA sur les calculs des relativités par la *Commonwealth Grants Commission* sont étudiées dans Searle (1998) et *Commonwealth Grants Commission* (1999:1).

Le tableau 19 montre les effets de ces relativités sur la répartition des transferts fédéraux inconditionnels. Le tableau présente également, pour comparaison, les montants qui auraient été versés aux États si la répartition n'était fondée que sur leur population. Ce tableau permet d'apprécier l'effet de redistribution de la péréquation en Australie.

TABLEAU 19

EFFET DE LA PÉRÉQUATION FISCALE HORIZONTALE, EXERCICE 2001-02					
	GMA réparti selon les principes de HFE (Millions \$) (1)	Répartition égale <i>Per capita</i> (Millions \$) (2)	Différence (1)-(2) (Millions \$) (3)	Population (Millions) (4)	Redistri-bution <i>per capita</i> (3)/(4) (\$) (5)
<i>New South Wales</i> (Nouvelle-Galles du Sud)	9 401,1	10 425,7	-1 024,6	6,6	-156,1
<i>Victoria</i>	6 394,2	7 340,9	-946,7	4,9	-195,1
<i>Queensland</i>	5 411,3	5 297,0	114,3	3,7	31,3
<i>Western Australia</i> (Australie-Occidentale)	2 823,6	3 000,2	-176,6	1,9	-91,8
<i>South Australia</i> (Australie-Méridionale)	2 766,8	2 285,8	480,9	1,5	319,5
<i>Tasmania</i> (Tasmanie)	1 163,1	729,0	434,1	0,5	924,7
<i>Australian Capital Territory</i> (Territoire fédéral de Canberra)	583,7	484,4	99,3	0,3	316,8
<i>Northern Territory</i> (Territoire du Nord)	1 379,8	360,6	1 019,2	0,2	5 086,9
Total	29 923,6	29 923,6	0,0	19,5	s.o.

Source : Gouvernement australien, *Budget Paper No 3, 2001-02*, tableau 12.

7. DERNIERS DÉVELOPPEMENTS

Comme il est à prévoir après une réforme d'une telle envergure, l'année qui s'est écoulée depuis l'entrée en vigueur de l'IGA a été marquée par la stabilité dans les relations financières intergouvernementales en Australie. Cependant, à mesure que les États prennent pleinement conscience des incidences de l'accord, nous croyons remarquer un malaise grandissant chez certains d'entre eux et une satisfaction croissante chez d'autres. En saisissant mieux les répercussions des arrangements transitoires sur la répartition des recettes, les États ont réalisé que, s'ils envisageaient d'abolir certaines taxes ou d'en réduire le taux avant 2005, ils auraient intérêt à choisir celles dont l'IGA prévoit l'abolition éventuelle cette année-là, à savoir les droits de timbre et la taxe sur les débits. C'est dans cette voie que s'est engagé l'État de Victoria, alors que la Nouvelle-Galles du Sud a récemment annoncé qu'elle abolirait la taxe sur les débits dès janvier 2002.

Ce qui étonne toutefois, c'est à quel point les élus fédéraux, y compris les membres de l'Opposition, semblent mal comprendre la nature fondamentale de l'IGA, à savoir qu'après la fin de la période de transition ce seront les États, et non le Commonwealth, qui bénéficieront de toute augmentation des recettes de la TPS. À preuve, le discours prononcé en juillet 2001 par le ministre fédéral des Finances, dans lequel il affirmait :

Il va de soi que, si un pays souhaite se doter d'un régime fiscal concurrentiel et offrir un niveau convenable de services sociaux, il doit pouvoir compter sur une base fiscale pour les soutenir. Pour demeurer concurrentiel, il faut éviter d'augmenter les impôts directs, à savoir l'impôt sur le revenu et l'impôt des sociétés, et financer les services sociaux par des impôts indirects (Costello, 2001) [NOTRE TRADUCTION].

Cette déclaration ne semble pas tenir compte du fait qu'en vertu de l'IGA, la totalité des recettes de la TPS doit être versée aux États. Or, le financement des services sociaux échoit en majeure partie au fédéral. Comment financer des services de compétence fédérale à même les recettes des États sans modifier d'autres arrangements financiers?

Dans la même veine, la pièce maîtresse du programme de l'Opposition en vue des prochaines élections fédérales qui doivent avoir lieu à la fin de cette année est une certaine « révision » de la TPS de façon à ce que certains « biens de première nécessité » soient exempts de TPS. Le coût de cette réforme serait, en l'absence d'arrangements compensatoires, assumé par les États. Or, l'énoncé de politique ne prévoit pas de compensation éventuelle. En vertu de l'IGA, toute proposition de changement de l'assiette de la TPS requiert l'approbation unanime de tous les États et Territoires et doit préserver l'intégrité de cette assiette. Il semble donc que l'Opposition pourrait envisager de révoquer l'accord, si cela était nécessaire.

Nous sommes d'avis qu'à long terme, les gouvernements fédéraux, peu importe le parti politique au pouvoir, auront du mal à résister à la tentation de s'approprier, de façon directe ou indirecte, une part des recettes de la TPS. Les gouvernements fédéraux australiens ont, depuis toujours, exercé une domination financière sur les États et nous croyons qu'ils continueront de le faire dans les années à venir.

RÉFÉRENCES

- Collins, D.J. (éd.) (1993), *Vertical Fiscal Imbalance*, Australian Tax Research Foundation.
- Collins, D.J. et H.M. Lapsley (1996), *The social costs of drug abuse in Australia in 1988 and 1992*, National Drug Strategy Monograph Series No. 30, Australian Government Publishing Service.
- Collins, D.J. (2000), *The impact of the GST package on Commonwealth-State financial relations*, Australian Tax Research Foundation Research Study No.34.
- Commonwealth Grants Commission (1999;1), *Proposals for the Treatment of New Developments in State and Territory Finances, and Data Changes Relevant to the 200 Update of Relativities*, document de travail CGC 99/2, septembre.
- Commonwealth Grants Commission (1999:2), *Report on General Grant Relativities, 1999*, Volumes I-III.
- Commonwealth Grants Commission (2001), *Report on State Revenue Sharing Relativities 2000 Update*.
- Costello, Peter (1998), *Tax Reform: not a new tax, a new tax system*, mis en circulation en août, Australian Government Publishing Service.
- Costello, Peter (2000), *Inaugural Meeting of Ministerial Council for Commonwealth-State Financial Relations and Outcome of Loan Council Meeting*, communiqué de presse publié le 17 mars.
- Costello, Peter (2001), *“Challenges and Benefits of Globalisation”*, discours prononcé au Sydney Institute le 25 juillet.
- Gouvernement australien, *Budget Paper No. 3, Federal Financial Relations*, années diverses.
- Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State Financial Relations*, Annexe 2 de *A New Tax System (Commonwealth-State Financial Arrangements) Act 1999*, no.110, 1999. Également reproduit à l'annexe B du *Budget Paper No. 3, 1999-2000, Federal Financial Relations 1999-2000*, AGPS, mai 1999.
- James, Denis W. (1992), *Intergovernmental Financial Relations in Australia*, Australian Tax Research Foundation.
- New South Wales Tax Task Force (1988), *Tax Reform and NSW Economic Development. Review of the State Tax System* (« Collins Report »), août.
- New South Wales Treasury (1996), *Interstate Comparison of Taxes 1996-97*, Research and Information Paper TRP 96-5, novembre.
- New South Wales Treasury (2000), *Interstate Comparison of Taxes 2000-2001*, Research and Information Paper TRP 00-3, décembre.
- Searle, R.J. (1998), *Commonwealth-State Financial Relations and the Goods and Services Tax*, document présenté au National Tax Workshop of the Australian National University North Australia Research Unit, décembre.
- Tait, A.A. (1972), *Value-added Tax*, McGraw Hill.
- Taxation Review Committee (1975), *Full Report 31 January 1975*, A.G.P.S.
- Warren, S.O. (éd.) (1997), *Reshaping Fiscal Federalism in Australia*, Australian Tax Research Foundation Conference Series No. 20.
- Warren, S.O. (éd.) (1999), *State Taxation, Repeal, Reform or Resignation*, Australian Tax Research Foundation Conference Series No. 21.

ANNEXE A : RÉSUMÉ DE L'ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL SUR LA RÉFORME DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LE COMMONWEALTH ET LES ÉTATS, OU INTERGOVERNMENTAL AGREEMENT ON THE REFORM OF COMMONWEALTH-STATE FINANCIAL RELATIONS (IGA)

L'*Intergovernmental Agreement on the Reform of Commonwealth-State-Financial Relations* (IGA) porte sur la réforme des relations financières intergouvernementales à la suite de la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de l'ensemble de mesures de réforme fiscale intitulé *A New Tax System* (ANTS) et, plus particulièrement, de la TPS. L'accord initial intervenu entre le Commonwealth, les États et les Territoires a été signé le 9 avril 1999. Il a été modifié, à la suite des modifications de l'ANTS annoncées par le premier ministre, John Howard, le 28 mai 1999. Le nouvel accord, qui prévoyait notamment une réduction de l'assiette de la TPS, a été signé le 20 juin 1999. Il est reproduit à l'annexe 2 de *A New Tax System (Commonwealth State Financial Arrangements) Act 1999*.

1. Objectifs

Les réformes prévues par l'accord visent à :

- ◆ Mettre en place un nouveau système fiscal à l'échelle nationale, prévoyant notamment l'abolition de certaines taxes peu efficaces;
- ◆ Doter les États d'une assiette fiscale plus solide, dont le produit augmenterait avec le temps; et
- ◆ Améliorer, une fois la période transitoire écoulée, la situation financière de tous les États.

2. Réformes

L'accord prévoit les réformes suivantes :

- ◆ Mise en place d'une taxe sur les produits et services (TPS) dont la totalité des recettes sera répartie entre les États par le Commonwealth;
- ◆ Abolition, le 1^{er} juillet 2000, de la taxe de gros (WST), qui ne doit pas être remise en place dans le futur, pas plus qu'aucune autre taxe analogue;
- ◆ Abolition, le 1^{er} juillet 2000, des arrangements compensatoires temporaires (RRP) portant sur l'imposition du carburant, de l'alcool et du tabac;
- ◆ Abolition des transferts d'assistance financière (FAG), le 1^{er} juillet 2000;
- ◆ Maintien des programmes de transferts spécifiques, ou SPP. Le Commonwealth n'a aucune intention de réduire le montant global des SPP. L'accord ne précise toutefois pas si cette déclaration d'intention s'applique à la valeur nominale ou à la valeur réelle des SPP, bien qu'il stipule que les nouveaux arrangements ont pour objectif d'améliorer la situation financière des États;
- ◆ Abolition des taxes suivantes imposées par les États :
 - Taxe d'hébergement hôtelier, le 1^{er} juillet 2000;
 - Droits sur les institutions financières (FID), le 1^{er} juillet 2001;
 - Droits de timbre sur les titres négociables cotés en Bourse, le 1^{er} juillet 2001; et
 - Taxe sur les débits, le 1^{er} juillet 2005, sous réserve de révision par le Conseil ministériel (voir ci-dessous).
- ◆ Évaluation par le Conseil ministériel, avant 2005, de la pertinence du maintien des droits de timbre sur :
 - les actes de transport non résidentiels;
 - les baux;
 - les hypothèques;
 - les garanties, les débetures et autres garanties d'emprunt;
 - les chèques, les lettres de change et autres billets à ordre; et
 - les titres négociables non cotés en Bourse.
- ◆ Modification par les États des arrangements concernant la taxe sur les jeux de hasard pour tenir compte de l'incidence de la TPS sur les exploitants de maisons de jeu;

- ◆ Obligation pour les États de s'assurer que les augmentations des pensions et des prestations prévues dans l'ANTS n'entraînent pas des augmentations du loyer des logements sociaux;
- ◆ Maintien du droit de toutes les parties à l'accord de mettre en place des mesures anti-évitement fiscal (et vraisemblablement anti-évasion fiscale) pour protéger les taxes et impôts restants ou percevoir les impôts et taxes exigibles jusqu'à la date d'abolition.

3. Répartition des recettes de la TPS

Les recettes de la TPS seront réparties selon les principes suivants :

- ◆ Le Commonwealth versera aux États la totalité des recettes de la TPS, sous réserve des dispositions de l'accord;
- ◆ Les États pourront utiliser comme bon leur semble le montant des transferts au titre de la TPS;
- ◆ Les recettes de la TPS seront réparties entre les États selon les principes de péréquation fiscale horizontale (HFE), sous réserve des dispositions transition.

Les modalités de paiement sont précisées à l'annexe B.

4. Dispositions de transition

Le Commonwealth garantit que, chaque année de la période de transition suivant la mise en place de la TPS, la situation budgétaire de États ne sera pas pire que ce qu'elle était avant l'entrée en vigueur de l'accord.

La période de transition s'échelonne du 1^{er} juillet 2000 au 30 juin 2003, mais pourrait être prolongée si un État ou un Territoire a besoin d'une aide financière au-delà de cette date. En fait, elle a déjà été prolongée jusqu'à la fin de l'exercice 2006-2007.

Le Commonwealth versera donc une assistance financière à chaque État, selon ses besoins, pendant toute la période de transition. En 2000-2001, cette assistance sera versée sous forme de transferts et de prêts sans intérêts et, les années suivantes, sous forme de transferts uniquement. Ces sommes sont exclues du calcul des relativités *per capita* par la CGC et le Commonwealth ne peut pas dicter aux États la façon de les dépenser.

À la fin de la deuxième année d'application de la TPS, les recettes de la taxe seront réparties selon les principes de HFE, les États ou Territoires conservant tout montant touché en sus des sommes qu'ils auraient reçues en vertu des anciens arrangements.

Les dispositions de transition sont décrites à l'Annexe B.

5. Application de la TPS aux activités gouvernementales

Tous les niveaux de gouvernement ainsi que leurs sociétés et organismes doivent fonctionner comme s'ils étaient assujettis à la TPS. Toutes les recettes provenant de ces sources seront incluses dans le produit de la TPS.

6. Taxes et frais imposés par les gouvernements

La TPS ne sera pas perçue sur certaines taxes et redevances obligatoires, dont doivent convenir les États et le Commonwealth.

7. Taux et assiette de la TPS

Tout changement apporté au taux ou à l'assiette de la TPS exige :

- ◆ L'accord unanime des gouvernements des États et des Territoires;
- ◆ L'approbation du gouvernement fédéral en place; et
- ◆ L'adoption de la loi pertinente par les deux chambres du Parlement du Commonwealth.

Tout changement apporté à l'assiette de la taxe doit respecter les principes suivants :

- ◆ Préservation de l'intégrité de l'assiette;
- ◆ Simplicité de gestion; et
- ◆ Réduction au minimum des coûts encourus par les contribuables pour se conformer aux dispositions de la taxe.

Pendant les douze premiers mois d'application de la TPS, le Commonwealth pourra modifier unilatéralement l'assiette de la taxe à condition que les changements apportés :

- ◆ Soient à caractère administratif (c'est-à-dire, nécessaires pour préserver l'intégrité de l'assiette de la taxe ou pour prévenir les stratégies d'évitement de l'impôt);
- ◆ Facilitent la mise en œuvre de la nouvelle taxe; et
- ◆ Tiennent compte de la nécessité de préserver les recettes des États.

À partir de juillet 2001, les changements à caractère administratif (tels que définis ci-dessus) apportés à l'assiette de la TPS devront recevoir l'approbation de la majorité du Commonwealth, des États et des Territoires.

8. Bureau australien de taxation (Australian Taxation Office, ATO)

Les États devront participer, dans la mesure convenue, aux frais d'administration de la TPS encourus par l'ATO.

9. Programme d'accès à la propriété, ou First Home Owner Scheme (FHOS)

Les États devront financer un nouveau programme d'accès à la propriété (*First Home Owner Scheme*, FHOS). Ce financement ne pourra se faire à même les montants versés au titre du programme *Home Purchase Assistance* dans le cadre du *Commonwealth State Housing Agreement* (CSHA). Les États ne peuvent imposer aucuns nouveaux frais ou taxes associés à l'achat de maisons, ni augmenter les frais ou le taux des taxes déjà en place pour compenser les coûts du programme.

ANNEXE B : DISPOSITIONS TRANSITOIRES PRÉVUES DANS L'ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL

Le présent document, qui reproduit l'Annexe C de *A New Tax System (Commonwealth-State Financial Arrangements) Act 1999* décrit les dispositions transitoires et la méthode de calcul des montants minimums garantis (GMA).

Garantie prévue dans la loi

- C1. En vertu de la nouvelle loi, le Commonwealth versera aux États et aux Territoires des compensations transitoires correspondant à la différence entre la part des recettes de la TPS qu'ils touchent et le montant global requis pour que leur situation budgétaire ne soit pas moins bonne pendant la période de transition qu'elle ne l'aurait été en l'absence de la réforme.
- (i) En 2000-2001, les compensations transitoires seront versées aux États ou aux Territoires sous forme de transferts ou de prêts sans intérêt qu'ils devront rembourser intégralement en 2001-2002.
 - (ii) Les autres années de transition, les compensations transitoires seront versées sous forme de transferts.

Montants minimums garantis (*Guaranteed Minimum Amounts*, GMA)

- C2. La compensation transitoire à laquelle a droit un État ou un Territoire pour un exercice financier donné sera établie en soustrayant sa part des recettes de la TPS d'un montant minimum garanti, ou GMA, établi de la façon suivante :

Recettes sacrifiées par les États : les FAG, les RRP ainsi que les taxes et les impôts imposés par les États ou les Territoires, tels que définis dans l'Annexe A des présentes, à l'exception des droits de timbre sur les titres négociables dont le montant sera calculé comme s'ils avaient été abolis intégralement.

plus

Recettes réduites : le manque à gagner résultant de la modification par les États des arrangements concernant la taxe sur les jeux de hasard pour tenir compte de l'incidence de la TPS sur les exploitants de maisons de jeu.

plus

Frais d'intérêts afférents aux déficiences en liquidités : les frais d'intérêts que doivent subir les États et les Territoires en raison du passage du versement hebdomadaire des FAG, des RRP et des taxes perçues par les États au versement mensuel des transferts au titre de la TPS.

plus

Remboursement de prêt : en 2001-2002 seulement, le remboursement des emprunts sans intérêt contractés par les États ou les Territoires.

plus

Dépenses supplémentaires : subventions au titre du programme d'accès à la propriété conformément à l'Annexe D des présentes et montant convenu au titre de la participation des États et des Territoires aux frais d'administration de la TPS par l'ATO.

plus

Autres : des versements globaux de 338 millions de dollars, étalés sur trois ans à partir de l'exercice 2000-2001, pour compenser la perte de recettes découlant de l'abolition des régimes d'équivalence de la taxe de gros, les États et les Territoires devant convenir des modalités de répartition du montant.

moins

Dépenses réduites : subventions pour carburant diesel hors-route et économies découlant de l'abolition de la taxe de gros et des droits d'accise imposés sur les achats des États ou des Territoires.

moins

Dividendes de croissance : l'augmentation des recettes des États ou des Territoires, recettes tirées de la TPS exclues, découlant de l'effet des réformes fiscales sur la croissance économique.

plus

Ajustements : à partir de l'exercice 2001-2002, la différence nette entre les estimations préliminaires et les résultats réels ou les estimations définitives des éléments pris en compte dans le calcul du montant minimum garanti de l'année précédente.

De plus, le nouveau *Commonwealth State Housing Agreement* prévoit la répartition sur trois ans, à partir de 2000-2001, d'un montant global de 269 millions de dollars pour compenser l'augmentation nette des coûts des programmes de logements sociaux découlant de la réforme fiscale, les États et les Territoires devant convenir des modalités de répartition.

Recommandations des ministres des Finances au Conseil ministériel

- C3. Le ministre des Finances du Commonwealth doit établir, au plus tard le 10 juin de chaque année de transition, le montant minimum garanti versé à chaque État ou Territoire. Le Conseil ministériel fera des recommandations au ministre des Finances du Commonwealth à propos du montant minimum garanti de chaque État et Territoire.
- C4. Les ministres des Finances des États ou des Territoires doivent présenter au Conseil ministériel, aux dates indiquées, des recommandations écrites sur les questions suivantes :

- (i) Au plus tard le 1^{er} mars 2000, des recommandations sur les prêts et les transferts devant être consentis à chaque État et Territoire en 2000-2001 et sur les montants que le Commonwealth doit verser à chaque État et Territoire le mardi 4 juillet 2000.
- (ii) Au plus tard le 1^{er} novembre 2000, des recommandations sur les estimations les plus récentes du montant d'assistance financière transitoire pour l'exercice ainsi que sur tout ajustement devant être apporté au montant des prêts et des transferts consentis à chaque État et Territoire.
- (iii) Au plus tard le 1^{er} septembre, durant chaque année de transition suivante, des recommandations sur les estimations les plus récentes du montant d'assistance financière transitoire devant être versé à chaque État ou Territoire pour l'exercice, ainsi que sur les montants que doit verser le Commonwealth à chaque État et Territoire le premier mardi des mois d'octobre et de janvier suivants. Ces recommandations doivent préciser tout ajustement nécessaire pour compenser la différence nette entre les estimations préliminaires et les résultats réels ou les estimations définitives des éléments pris en compte dans le calcul du montant minimum garanti de l'année précédente pour un État ou un Territoire.
- (iv) Au plus tard le 1^{er} mars, durant chaque année de transition suivante, des recommandations sur les estimations les plus récentes du montant d'assistance financière transitoire devant être versé à chaque État ou Territoire pour l'exercice en cours et pour l'exercice suivant, ainsi que sur les montants que doit verser le Commonwealth à chaque État et Territoire le premier mardi des mois d'avril et de juillet suivants.
- (v) Au plus tard le 1^{er} juin, durant chaque année de transition, des recommandations sur le montant minimum garanti devant être versé à chaque État et Territoire pour l'exercice en cours.

Fréquence et montant des versements et des remboursements

- C5. Chaque année de transition, à partir de 2001-2002, le Commonwealth versera aux États et aux Territoires une part du montant minimum garanti le premier mardi (ou le premier jour ouvrable suivant) des mois de janvier, avril, juillet et octobre. Les versements échelonnés seront fondés sur les recommandations faites au Conseil ministériel par les ministres des Finances, comme le prévoit le paragraphe C4.
- C6. Chaque année, les sommes au titre des ajustements apportés au montant global d'assistance financière versé à un État ou à un Territoire en fonction des recettes de la TPS réellement perçues et du montant minimum garanti établi par le ministre des Finances fédéral seront payées en même temps que les versements au titre de la TPS, après le 10 juin.
- C7. Les États et les Territoires rembourseront au Commonwealth en 2001-2002 le prêt sans intérêt consenti en 2000-2001, en quatre versements trimestriels exigibles le jour même du paiement des transferts au titre de la TPS, aux mois de juillet, octobre, janvier et avril.
- C8. La méthodologie du calcul des différents éléments du montant minimum garanti, qui a été approuvée par les ministres des Finances des États et des Territoires, est présentée dans le document intitulé *Methodology for Estimation of Components of the Guaranteed Minimum Amount*.

LE CONCEPT DE DÉCENTRALISATION FISCALE ET SURVOL MONDIAL

Par Robert D. Ebel et Serdar Yilmaz

1. INTRODUCTION

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

La diversité des facteurs expliquant l'intérêt porté à la décentralisation reflète les différences institutionnelles entre les pays. Des facteurs institutionnels comme les conditions politiques, sociales, juridiques et économiques sont généralement importants pour l'analyse des questions de finances publiques, mais ils le sont particulièrement pour l'analyse de la décentralisation fiscale. Le contexte institutionnel dans lequel s'inscrit la décentralisation fiscale sous-tend diverses composantes, notamment le développement économique global, la nature du système judiciaire, le processus continu de réforme économique et politique, la structure des institutions monétaires et financières et les tensions engendrées par les différences ethniques, religieuses ou économiques (Wildasin, 1997). Ce contexte institutionnel détermine la structure du système financier intergouvernemental et, en bout de ligne, influe sur l'issue du processus de réforme qu'est la décentralisation fiscale.

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

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

1.1 Indicateurs de décentralisation existants

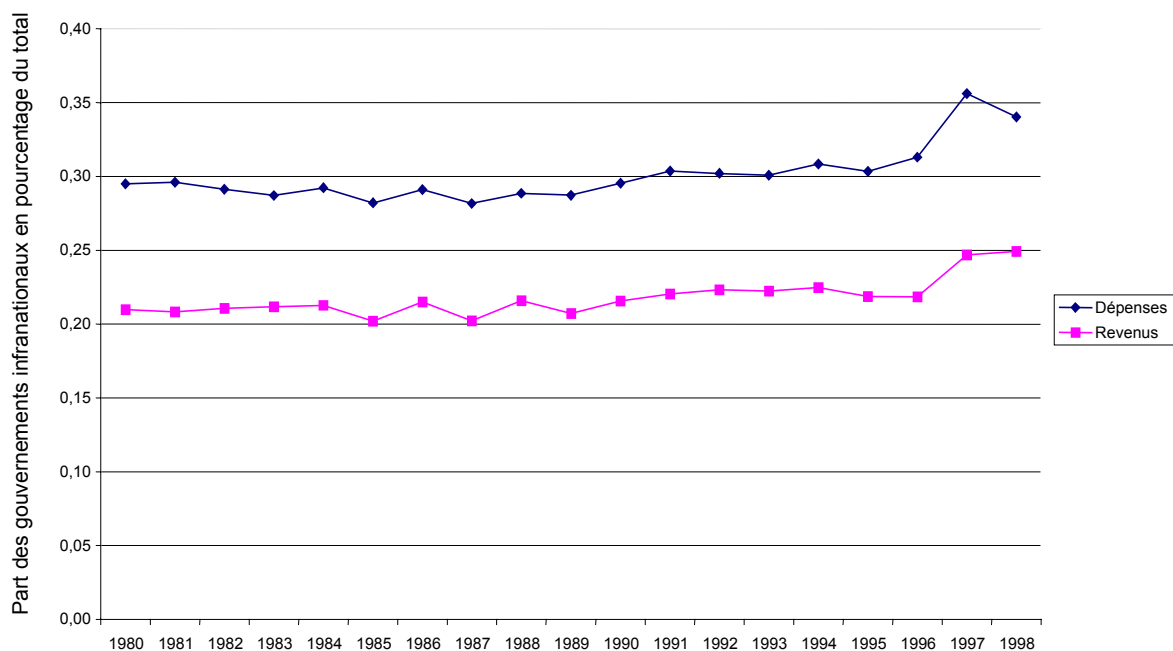
Le graphique 1 montre la quote-part infranationale moyenne, pondérée en fonction de la population, des dépenses et des revenus totaux du secteur public pour les 28 pays mentionnés dans les Statistiques financières des

¹ Oates, 1972.

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

GRAPHIQUE 1

Graphique 1 : Tendances de la décentralisation



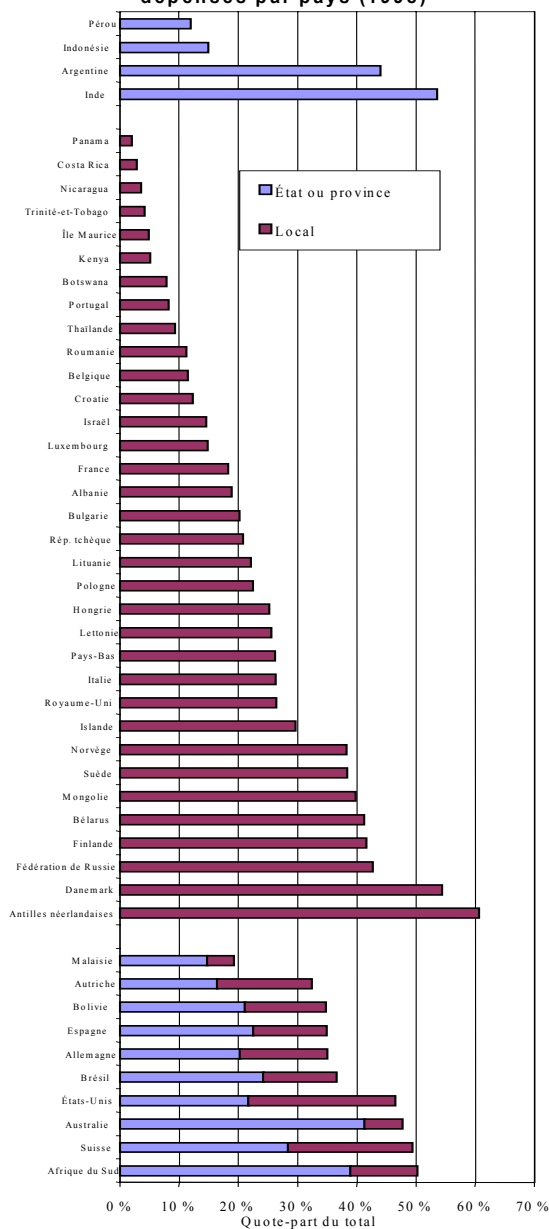
Source : Fonds Monétaire International, Annuaire de statistiques financières des gouvernements, 1998, tableaux des pays.

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

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

GRAPHIQUE 2

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



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

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

En conséquence, une évaluation de la décentralisation fiscale doit tenir compte des caractéristiques clés d'un régime fiscal décentralisé, comme l'existence d'un conseil local élu et d'un budget approuvé à l'échelon local, le pouvoir d'emprunt des autorités locales et la capacité de ces dernières de percevoir des impôts (Bahl, 1999). Or, le système de relations intergouvernementales de la plupart des pays ne présente pas de telles caractéristiques.

Comparer le degré de décentralisation fiscale de différents pays est une tâche complexe et multidimensionnelle qui suppose l'évaluation du degré d'autonomie infranationale et du pouvoir discrétionnaire en matière de revenus et de dépenses. Même si des organismes à la fois multinationaux (OCDE, 1999) et bilatéraux (Bird et Banta, 1999) ont tenté de mettre au point une méthodologie permettant d'établir des statistiques comparables sur la décentralisation fiscale de divers pays, il n'existe pas encore d'ensembles de données standardisées⁴.

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

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

1.2 Généralisations concernant la décentralisation

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

Premièrement, les gouvernements infranationaux n'ont pas un niveau adéquat de « ressources en propre ». Dans la plupart des pays, les revenus sous le contrôle direct des gouvernements locaux sont invariablement inférieurs aux dépenses de ces derniers. En l'absence de données sur les « revenus en propre », le tableau 1 présente les revenus des gouvernements locaux en tant que pourcentage de leurs dépenses déclarées dans les SFG⁶. Les revenus des gouvernements infranationaux sont inférieurs à leurs dépenses dans les pays tant unitaires que fédéraux. Le déséquilibre vertical est financé au moyen de transferts intergouvernementaux. Toutefois, dans de nombreux pays, le

⁴ Les banques de données relatives aux finances infranationales, comme l'Indian Subnational Database de la Banque mondiale, ne sont disponibles que pour certains pays choisis.

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

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

système de transferts intergouvernementaux ne repose pas sur une formule établie, et le gouvernement central décide du montant des transferts à sa discrétion. En conséquence, le système de transferts intergouvernementaux de nombreux pays n'est pas transparent et fait l'objet de tractations politiques, ce qui est une source d'incertitude pour les gouvernements infranationaux. Une telle incertitude décourage la planification fiscale et l'établissement de budgets efficaces.

TABLEAU 1

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

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

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

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

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

TABLEAU 2

ÉVALUATION DU DÉSÉQUILIBRE HORIZONTAL – DÉPENSES INFRANATIONALES PAR HABITANT

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

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

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

TABLEAU 3

REVENUS FISCAUX ATTRIBUABLES À CHAQUE TYPE DE GOUVERNEMENT

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

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

2. POURQUOI LA DÉCENTRALISATION?

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

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

incidences importantes sur la stabilité macroéconomique et l'équité. Avant d'aborder l'aspect politique de la décentralisation fiscale, voyons d'abord un par un les enjeux liés à chaque élément de l'aspect économique de la décentralisation fiscale.

2.1 Efficacité

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

Le théorème de la décentralisation repose sur l'hypothèse selon laquelle le gouvernement central ne peut fournir que des biens et services uniformes aux différentes juridictions. En conséquence, selon cet argument, la décentralisation fiscale peut amener des gains d'efficacité, tant au niveau de l'affectation que de la gestion des ressources.

(1) Répartition efficace des ressources

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

(2) Concurrence entre gouvernements locaux

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

Même si la décentralisation permet de réaliser des gains, elle a surtout été dictée, dans la plupart des pays, par des considérations d'ordre politique et non économique. Par exemple, en Amérique Latine, la décentralisation a fait partie intégrante de programmes conçus pour rétablir et renforcer la démocratie (Rojas, 1999). Ailleurs, la piètre performance des gouvernements centraux pour ce qui est d'assurer la stabilité macroéconomique, une croissance durable et un niveau adéquat de services publics a alimenté l'intérêt à l'égard de la décentralisation fiscale. Des pays comme l'Inde⁷, les Philippines⁸, la Colombie⁹ et le Brésil¹⁰ ont commencé à transférer certaines fonctions du secteur public aux gouvernements infranationaux afin de décharger le gouvernement central et de faire davantage appel aux paliers de gouvernement inférieurs, qui sont souvent sous-utilisés et dont le potentiel de génération de revenus n'est pas pleinement exploité (Smoke, 1994).

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

Certains macroéconomistes font valoir que, dans les pays où il existe un système décentralisé, l'élaboration des politiques étant une responsabilité partagée entre différents paliers de gouvernement, le fait que les politiques

⁷ Rao, 1999.

⁸ Rood, 2000.

⁹ Bird et Fiszbein, 1999.

¹⁰ Dillinger et Webb, 1999.

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

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

2.2 Stabilité

La recherche empirique sur la décentralisation et la gestion macro-économique n'appuie guère, à priori, les inquiétudes voulant que la décentralisation soit déstabilisante en soi¹². Des études récentes sur la relation entre fédéralisme fiscal et gestion macro-économique concluent qu'un « système fiscal décentralisé offre des possibilités plus grandes d'amélioration de la gestion macro-économique qu'un système fiscal centralisé »¹³. En fait, des pays fédéraux hautement décentralisés, comme la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et les États-Unis, affichent une performance macro-économique très stable et des taux d'inflation peu élevés (Shah, 1997).

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

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

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

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

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

Pour qu'une décentralisation fiscale soit efficace, les réformes institutionnelles doivent limiter au minimum les incitatifs défavorables et promouvoir la transparence, l'imputabilité et la prévisibilité (Wildasin, 1997; Bird, 2000). En l'absence

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

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

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

Il importe donc de reconnaître que la décentralisation fiscale ne conduit pas nécessairement à l'instabilité macroéconomique. En fait, la plupart des pays optent pour la décentralisation en raison d'une détresse macroéconomiques, c'est-à-dire que, face à d'importants déficits budgétaires, les gouvernements centraux s'en remettent de plus en plus aux gouvernements locaux pour la prestation de services. Toutefois, dans certains pays, la décentralisation s'inscrit dans la stratégie de rajustement fiscal du gouvernement central, qui délègue les responsabilités en matière de dépenses aux paliers inférieurs sans mettre au point de système financier intergouvernemental permettant d'allouer des sources de revenus fiscaux aux gouvernements infranationaux. En l'absence de règles appropriées régissant les relations intergouvernementales, maintenir un système centralisé tout en obligeant les gouvernements locaux à assurer un niveau adéquat de services est une tâche ardue : quand il n'y a pas de règles appropriées en place, quand les institutions d'où émanent le contrôle et l'imputabilité politiques ne sont pas matures et quand il n'existe pas de professionnalisme au niveau administratif ni de mécanismes de contrôle, la décentralisation fiscale aggrave les problèmes macroéconomiques.

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

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

Études visant à tester l'hypothèse de « Léviathan »

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

¹⁴ *Op. cit.* Wildasin, 1998.

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

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

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

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

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

2.3 Équité

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

Toutefois, l'affectation de ressources plus importantes aux régions plus pauvres ne permet de corriger qu'un aspect du problème de l'équité. Pour être fructueuses, les politiques de redistribution doivent accorder une attention spéciale à l'équité à l'intérieur de la localité. En élaborant des politiques de redistribution, les gouvernements infranationaux doivent bénéficier de l'appui du gouvernement central, faute de quoi ils ne pourront mener à bien de telles politiques. Par ailleurs, la mobilité potentielle des ménages impose des contraintes réelles à la capacité des gouvernements décentralisés de recourir à des politiques de redistribution. Si un gouvernement local devait mettre en oeuvre un vigoureux programme de redistribution du revenu, il inciterait fortement les citoyens à faible revenu à migrer dans la localité en question et les citoyens à revenu élevé à s'en aller ailleurs. Il n'en demeure pas moins que la lutte contre la pauvreté est indéniablement du ressort des gouvernements locaux. En fait, certains font même valoir que les gouvernements locaux se préoccupent davantage de la pauvreté et que, compte tenu de la nature de leurs activités,

leur action a un impact sur la redistribution. Par exemple, Pauly (1973) fait valoir que c'est à l'échelle locale l'on se préoccupe davantage de la pauvreté. De plus, Sewell (1996) allègue que le pouvoir de réglementation des gouvernements infranationaux, par exemple en matière de zonage, de contrôle des loyers et de frais d'utilisation, ont une incidence profonde au plan de la redistribution.

2.4 Aspect politique de la décentralisation fiscale

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

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

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

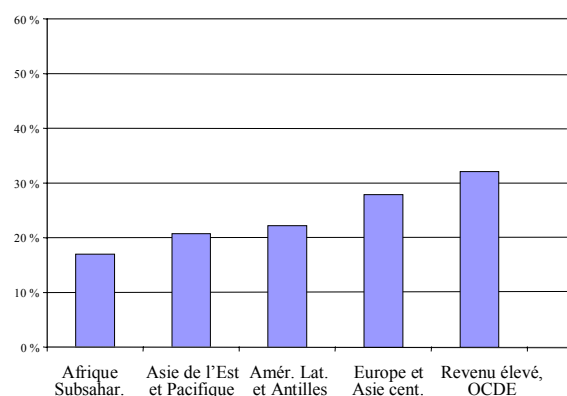
Dans les sociétés démocratiques, les fonctionnaires sont responsables envers les représentants élus et ceux-ci, à leur tour, envers le public qui les a portés au pouvoir en premier lieu. Dans ce contexte, l'imputabilité politique devrait accroître les pressions en faveur d'une gestion locale plus transparente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

3. DIFFÉRENCES DANS LE DEGRÉ DE DÉCENTRALISATION

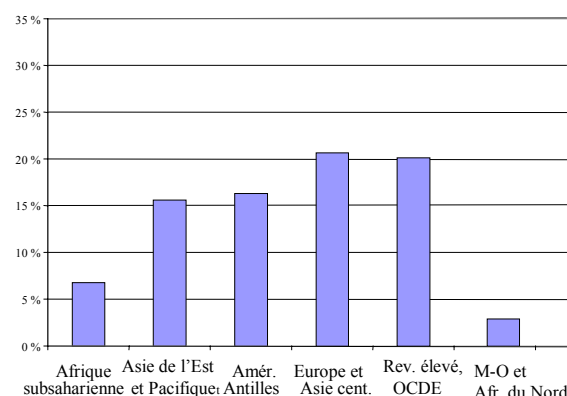
Il est probable que l'écart moyen entre les préférences individuelles et le programme de charges fiscales et de services adopté par une collectivité par l'entremise de son gouvernement sera plus faible dans les petites localités relativement homogènes que dans les grands centres, où la population est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

GRAPHIQUES 3-4

GRAPHIQUE 3 : QUOTE-PART INFRANATIONALE DES DÉPENSES PAR RÉGION



GRAPHIQUE 4 : QUOTE-PART INFRANATIONALE DES REVENUS PAR RÉGION



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

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

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

Le graphique 6 illustre la relation entre la population et la décentralisation fiscale pour le même groupe de pays. Ici aussi, on constate une association positive entre la population et un niveau de dépenses plus élevé chez les gouvernements infranationaux des deux groupes. Contrairement au PIB par habitant, l'association positive entre la population et la décentralisation est plus marquée dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires. Ce lien plus marqué entre la population et la décentralisation fiscale dans les pays fédéraux appuie l'argument selon lequel plus la taille d'un pays est grande, plus les gouvernements infranationaux sont appelés à jouer un rôle important dans la prestation des services publics.

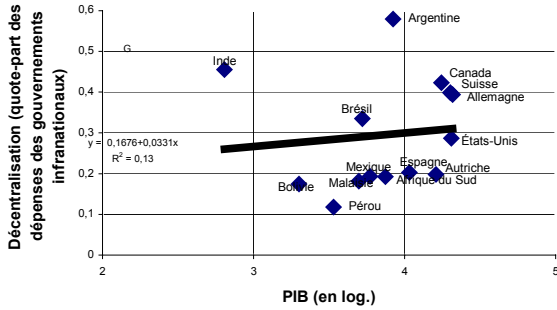
Le graphique 7 montre la relation entre la troisième variable liée à la taille et la décentralisation. La pente positive de la droite de régression permet de croire à l'existence d'une association positive entre la superficie du territoire et le degré de décentralisation. L'impact de la superficie du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

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

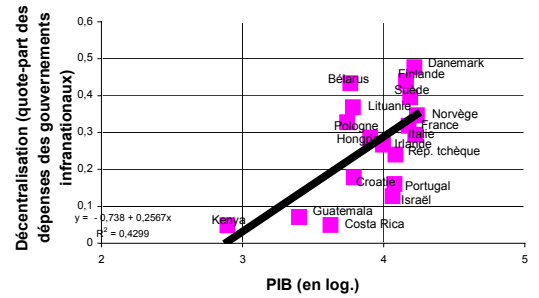
¹⁵ Les chiffres fournis au titre des dépenses des gouvernements infranationaux sont tirés des SFG utilisées dans le graphique 1, tandis que les variables liées à la taille sont tirées des indicateurs de développement mondial de la Banque mondiale.

GRAPHIQUES 5A, 5B, 6A, 6B, 7A, 7B

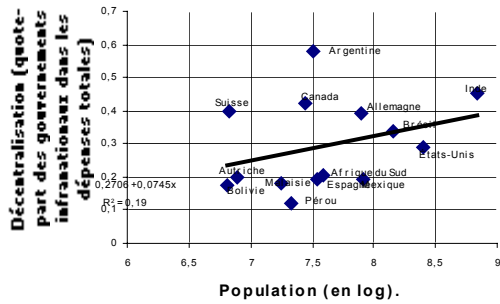
Graphique 5 A : Décentralisation et PIB (pays fédéraux)



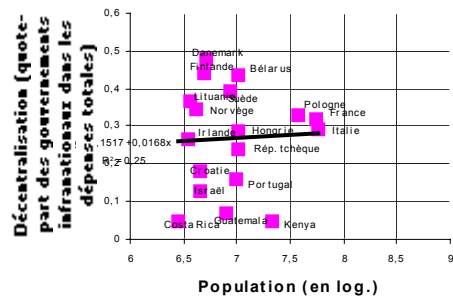
Graphique 5B : Décentralisation et PIB (pays unitaires)



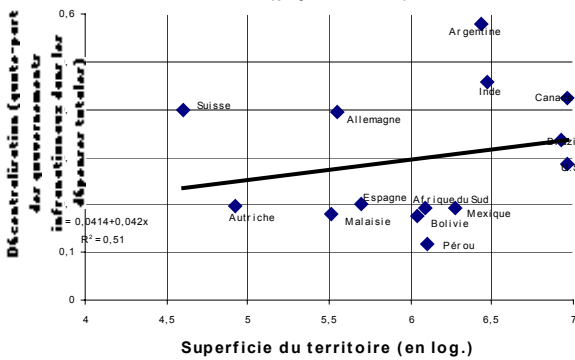
Graphique 6A : Décentralisation et population (pays fédéraux)



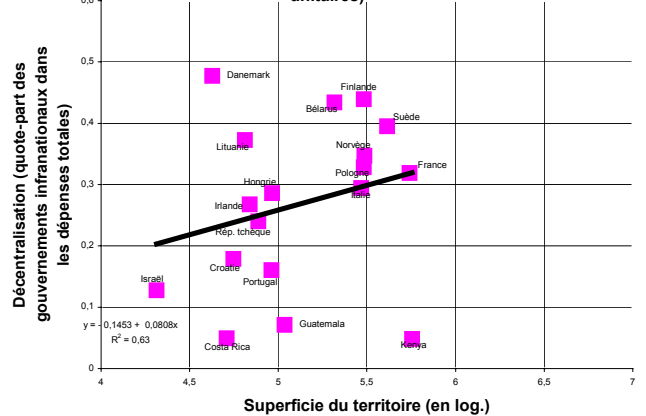
Graphique 6B : Décentralisation et population (pays unitaires)



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



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



4. COMMENT DÉCENTRALISER?

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

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

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

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

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

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

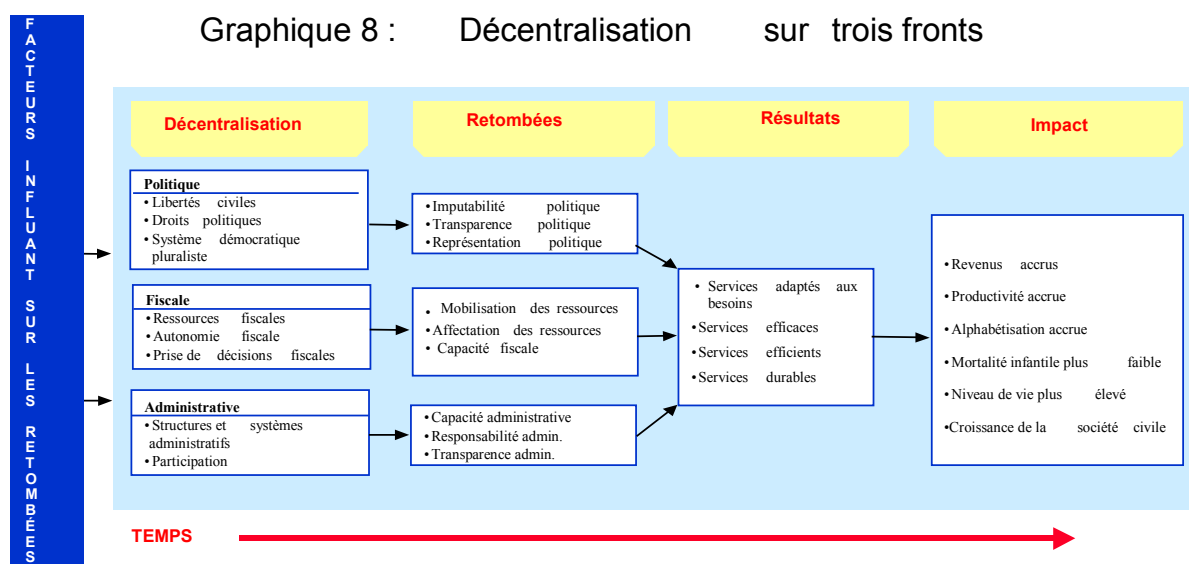
¹⁶ *Op. cit.* Rondinelli, 1999.

pouvoir d'imposer des impôts et des frais pour financer ces services. Dans un régime de dévolution, les gouvernements infranationaux disposent de pouvoirs indépendants leur permettant de lever leurs propres fonds et de prendre des décisions en matière d'investissement. C'est la dévolution du pouvoir administratif qui sous-tend la décentralisation de pouvoirs sur le front politique.

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

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

GRAPHIQUE 8



Source : Adapté de Parker, Andrew N., 1995,

Decentralization: The Way Forward for Rural Development?,

Policy Research Working Paper 1475. La

Banque mondiale, Washington, D.C.

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

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

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

5. LES QUATRE PILIERS D'UN RÉGIME FISCAL INTERGOUVERNEMENTAL

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

5.1 Dépenses

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

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

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

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

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

Les principes d'attribution des compétences en matière de dépenses constituent un cadre de référence pour déterminer qui, du gouvernement central ou d'un autre palier de gouvernement, peut le mieux exercer une fonction. Plus particulièrement, ils font le lien entre, d'une part, les questions d'ordre économique, politique et administratif et, d'autre part, les considérations d'ordre géographique et celles ayant trait à la population ¹⁸ :

1. *Efficacité économique* : les fonctions devraient être confiées aux juridictions qui :
 - (a) sont assez vastes pour réaliser des économies d'échelle et assez petites pour ne pas engendrer des déséconomies d'échelle; [économies d'échelle]
 - (b) sont disposées à offrir des services de rechange à leurs citoyens ainsi que des services spécifiques dont les prix et le niveau d'efficacité sont acceptables par les citoyens locaux; [concurrence du secteur public];
 - (c) adoptent, autant que possible, des politiques d'établissement des prix de leurs fonctions. [tarification du secteur public]
2. *Équité fiscale* : les fonctions appropriées devraient être confiées aux juridictions qui :
 - (a) sont assez vastes pour englober les coûts et les avantages d'une fonction ou qui sont disposées à compenser d'autres juridictions pour les coûts de services imposés ou les avantages obtenus d'elles; [externalités économiques]
 - (b) disposent d'une capacité fiscale adéquate pour financer leurs responsabilités en matière de services publics et qui sont disposées à mettre en oeuvre des mesures visant à assurer une équité fiscale interpersonnelle entre juridictions dans l'exécution d'une fonction; [péréquation fiscale]
3. *Imputabilité politique* : les fonctions devraient être confiées aux juridictions qui :
 - (a) dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de service public sont assujetties à un contrôle de la part de leurs résidents, sont accessibles à ces derniers et tenues de leur rendre des comptes; [accès et contrôle]
 - (b) mettent tout en oeuvre pour favoriser une participation active et productive des citoyens à l'exercice d'une fonction. [participation des citoyens]
4. *Efficacité administrative* : les fonctions devraient être confiées aux juridictions qui :
 - (a) sont responsables d'un vaste éventail de fonctions et qui peuvent réaliser un équilibre entre des intérêts fonctionnels divergents; [polyvalence]
 - (b) embrassent un territoire géographique adéquat en vue de l'exercice efficace d'une fonction; [adéquation géographique]
 - (b) déterminent explicitement les objectifs visés par les services publics ainsi que les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités à cet égard, et qui réévaluent régulièrement les objectifs du programme en fonction de normes de rendement; [capacité de gestion]
 - (d) sont disposées à mettre en oeuvre des politiques intergouvernementales visant à promouvoir la coopération fonctionnelle locale et à réduire les conflits fonctionnels inter-locaux; [souplesse intergouvernementale];
 - (e) sont un pouvoir juridique adéquat pour s'acquitter d'une fonction et qui s'y réfèrent pour administrer la fonction; [adéquation juridique]

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

¹⁷ ACIR (1974), p. 7.

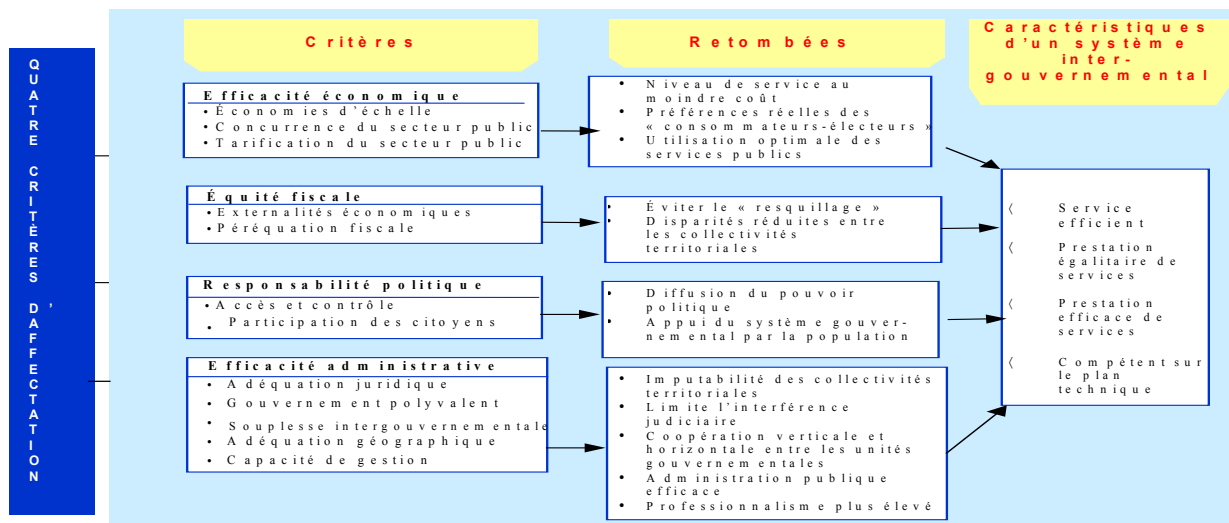
¹⁸ ACIR (1974), p. 7.

principe de la péréquation fiscale. Par contre, sa prise en charge par le gouvernement central signifie une perte de contrôle politique pour les résidents locaux.

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

GRAPHIQUE 9

Graphique 9 : Processus d'affectation des dépenses



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

TABLEAU 4A

QUOTE-PART DES DÉPENSES DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX ET INFRANATIONAUX DANS LES PAYS UNITAIRES ET FÉDÉRAUX

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

TABLEAU 4B

	Défense			Éducation			Santé			Logement			Police			Loisirs			Aide sociale			Subventions			Divers		
	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L	C	R	L
Australie	100%	0%	0%	28%	72%	0%	52%	47%	1%	23%	44%	33%	13%	83%	3%	20%	46%	34%	90%	8%	1%	58%	33%	9%	46%	46%	8%
Bolivie	100%	0%	0%	57%	37%	6%	38%	47%	15%	23%	31%	46%	100%	0%	0%	24%	14%	62%	93%	6%	2%	30%	39%	30%	78%	5%	17%
Suisse	90%	5%	5%	10%	55%	36%	57%	25%	19%	14%	23%	63%	7%	67%	26%	13%	31%	56%	78%	14%	8%	33%	44%	23%	39%	28%	33%
États-Unis	100%	0%	0%	5%	43%	52%	57%	32%	11%	72%	9%	20%	18%	28%	55%	24%	11%	65%	69%	22%	8%	64%	26%	9%	69%	13%	19%
Féd. Russie	100%	0%	0%	14%	N.D.	86%	15%	N.D.	85%	7%	N.D.	93%	73%	N.D.	27%	15%	N.D.	85%	90%	N.D.	10%	89%	N.D.	11%	64%	N.D.	36%
Indonésie	100%	0%	0%	93%	N.D.	7%	91%	N.D.	9%	98%	N.D.	2%	99%	N.D.	1%	100%	N.D.	0%	100%	N.D.	0%	14%	N.D.	86%	100%	N.D.	0%

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

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

5.2 Revenus

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

1. L'assiette fiscale attribuée aux gouvernements infranationaux devrait être fixe de manière que les autorités locales aient une certaine marge de manoeuvre pour modifier les taux, sans pour autant toucher à l'assiette elle-même. Les fluctuations de l'assiette fiscale d'une juridiction à une autre rendent l'imposition de facteurs mobiles difficile pour les gouvernements infranationaux.
2. Les impôts redistributifs devraient être du ressort des gouvernements centraux. Les impôts levés sur des facteurs mobiles à des fins de redistribution pourraient entraîner une affectation inefficace des facteurs de production au niveau des juridictions. Des impôts redistributifs uniformes réduisent les distorsions dans la localisation des activités économiques.
3. Les services fournis par les gouvernements infranationaux devraient, dans la mesure du possible, être financés au moyen de frais d'utilisation et autres et d'impôts locaux liés aux avantages reçus. Une affectation efficace des ressources suppose que les gouvernements infranationaux recouvrent leurs dépenses auprès des bénéficiaires de leurs services. Comme exemples de revenus liés aux avantages, mentionnons les taxes sur les véhicules automobiles et l'essence, et les redevances de construction.
4. Les impôts dont la perception donne lieu à d'importantes économies d'échelle devraient être centralisés.
5. Les impôts assujettis à des fluctuations cycliques doivent être protégés au moyen de rajustements contre-cycliques des taux pour empêcher toute exploitation du pouvoir fiscal par les gouvernements infranationaux.
6. Les impôts levés en fonction d'assiettes fiscales qui ne sont pas réparties uniformément devraient être centralisés. Une répartition inégale des assiettes fiscales entre les gouvernements infranationaux oblige les résidents d'un territoire infranational à supporter le fardeau économique des impôts imposés par une autre juridiction. L'imposition des ressources naturelles est le meilleur exemple de ce type de pratique fiscale.
7. La production de revenus devrait être stable et prévisible.
8. L'administration du système de production de revenus devrait être simple, efficace et efficiente.

Encadré 3 – Autonomie fiscale des gouvernements infranationaux

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

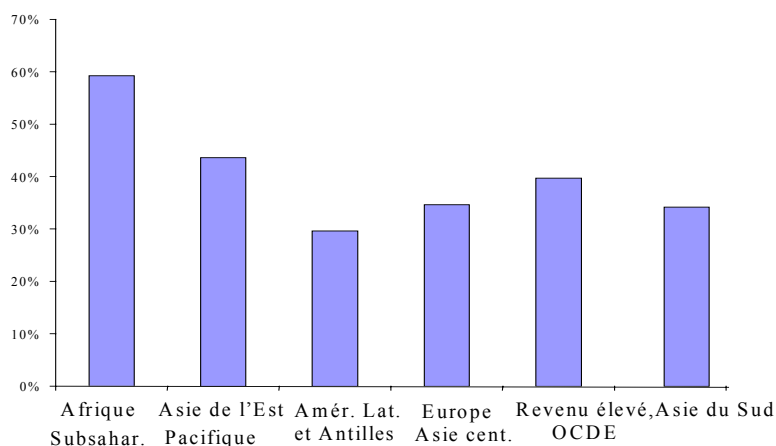
Source : Anwar Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Countries*, Policy and Research Series #23, Banque mondiale, 1994.

5.3 Transferts intergouvernementaux

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

GRAPHIQUE 10

DÉSÉQUILIBRE VERTICAL PAR RÉGION



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

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

Un déséquilibre vertical se produit quand les responsabilités en matière de dépenses des gouvernements infranationaux ne correspondent pas à leur pouvoir de production de revenus, et c'est là un problème qu'on retrouve dans toutes les régions (voir le graphique 10). Au moins 30 % des revenus des gouvernements infranationaux proviennent de transferts intergouvernementaux et ce, dans toutes les régions. Un déséquilibre horizontal survient quand la capacité fiscale propre de financer les mêmes fonctions varie d'un gouvernement infranational à un autre. Tous les pays corrigent ces déséquilibres au moyen de divers mécanismes de transfert conçus pour permettre aux gouvernements infranationaux de s'acquitter des fonctions qui leur sont confiées. Les graphiques 11 à 15 illustrent l'importance des transferts intergouvernementaux dans la composition des revenus des gouvernements infranationaux des diverses régions.

Il existe différents mécanismes de transfert : partage des revenus et des assiettes fiscales, établissement de systèmes de subventions conditionnelles ou inconditionnelles. Le gouvernement central et les gouvernements infranationaux peuvent se partager les revenus en fonction d'une formule établie ou partager une assiette fiscale en ajoutant une surtaxe à une taxe de l'autre. Dans le cas des subventions conditionnelles, les gouvernements bénéficiaires sont tenus de respecter certains critères, tandis que dans le cas des subventions inconditionnelles, ils peuvent en disposer à leur guise. Le choix du mécanisme de transfert dépend des objectifs des politiques intergouvernementales. Si le gouvernement se soucie uniquement de combler l'écart fiscal vertical, il peut y parvenir au moyen d'un partage des revenus ou de subventions inconditionnelles. Les paiements de péréquation qu'un gouvernement central verse à un gouvernement infranational constituent également une façon d'atténuer les déséquilibres horizontaux. En pratique, toutefois, il est très difficile de jauger le déséquilibre horizontal et la capacité fiscale relative des gouvernements infranationaux, et seul un petit nombre de pays évaluent ces facteurs. Parmi les pays qui effectuent une évaluation poussée des déséquilibres horizontaux figurent l'Australie, le Canada et l'Allemagne (Ahmad et Craig, 1997).

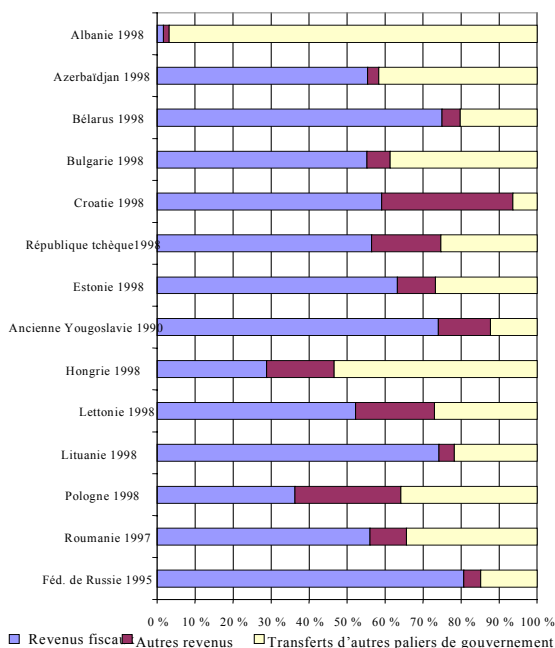
Le système de transferts intergouvernementaux d'un pays vise habituellement plusieurs objectifs et, dans la plupart des cas, fait appel à une combinaison d'outils politiques. Selon Ahmad et Craig (1997), il existe trois formes d'intervention politique pour faire le lien entre les déséquilibres verticaux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

1. Remédier à chaque déséquilibre au moyen de mesures politiques différentes : le déséquilibre vertical est corrigé à chaque palier de gouvernement au moyen de mécanismes de partage des revenus fiscaux ou de subventions. Les déséquilibres horizontaux sont corrigés au moyen de paiements versés aux régions plus pauvres par les régions ayant une capacité fiscale plus grande. C'est l'approche en vigueur en Allemagne.

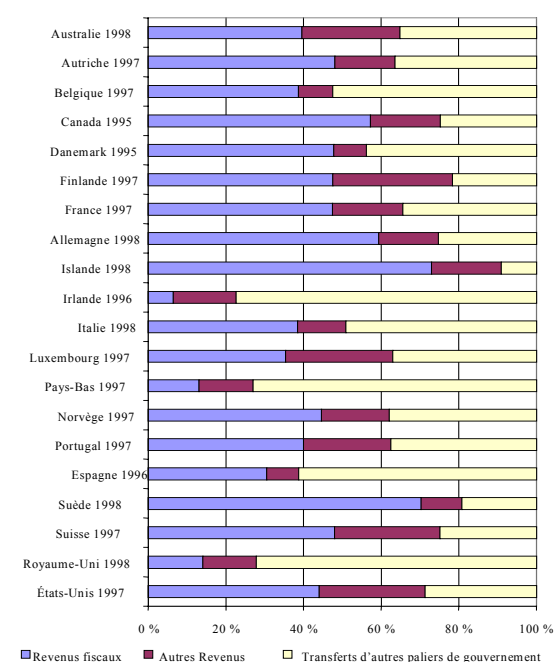
2. Mettre en oeuvre un système intégré de paiements de péréquation : on remédie simultanément aux déséquilibres verticaux et horizontaux au moyen d'un système de subventions, y compris des paiements de péréquation et des subventions spéciales. C'est l'approche adoptée par l'Australie et le Canada.
3.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

GRAPHIQUES 11-12-13-14

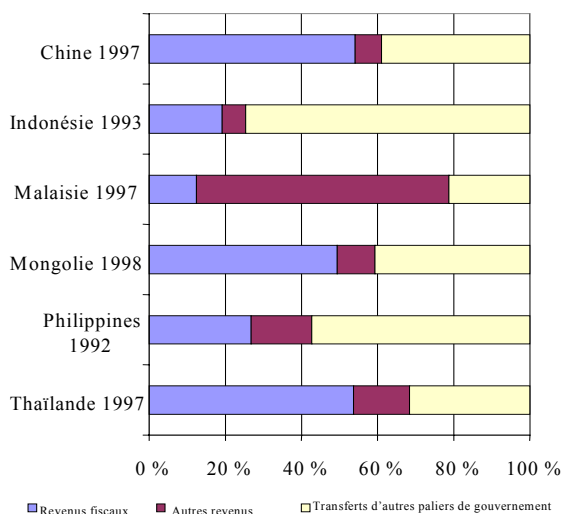
Graphique 11 : Composition des revenus infranationaux et des subventions dans les pays de l'Europe et en Asie centrale



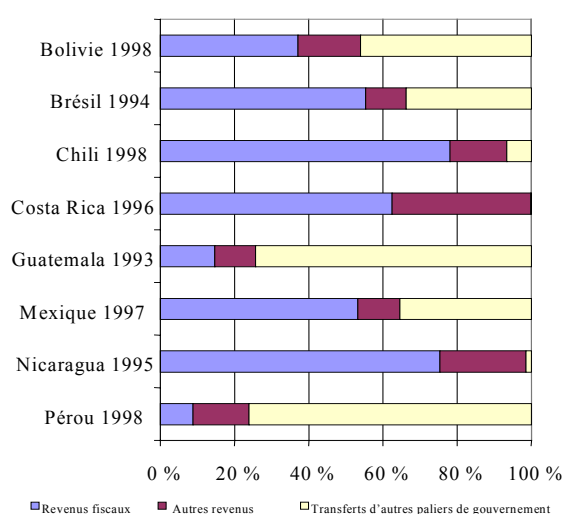
Graphique 13 : Composition des revenus infranationaux et des subventions dans les pays de l'OCDE



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



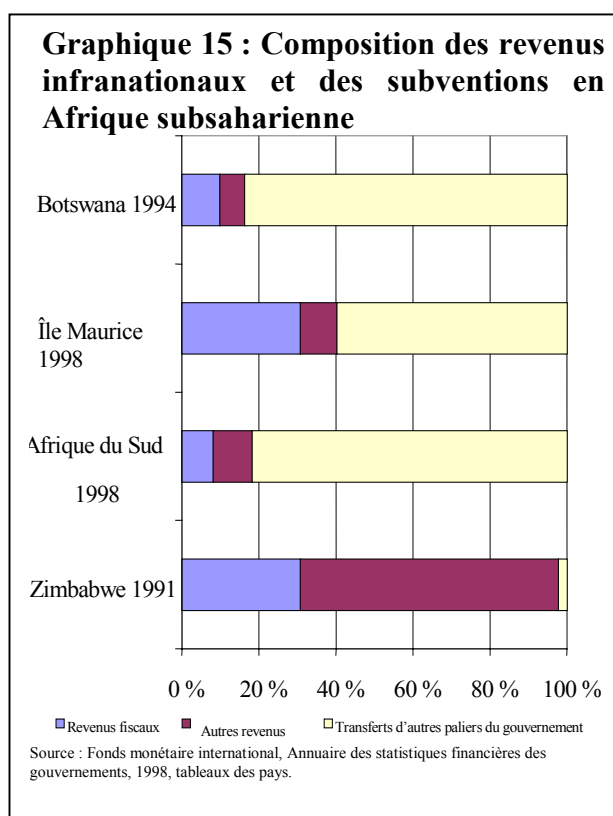
Graphique 14 : Composition des revenus infranationaux et des subventions en Amérique latine et dans les Antilles



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

Trois facteurs clés interviennent dans la conception d'un régime de transferts fiscaux intergouvernementaux : l'ampleur des sommes à répartir, la base à partir de laquelle s'effectue le transfert et la conditionnalité (Bird, 2000). La détermination des sommes à répartir a un impact important sur la stabilité du système de relations fiscales intergouvernementales. Le partage des revenus fiscaux centraux selon un pourcentage fixe de l'ensemble de ces revenus constitue un meilleur système de transfert qu'un partage ad hoc. Le partage doit se faire selon une formule établie, les transferts discrétionnaires ou négociés étant précaires et imprévisibles en soi. La formule de partage des revenus doit tenir compte des besoins et de la capacité fiscale. Une fois ces deux facteurs pris en compte, il reste à se demander si le transfert doit être conditionnel ou non. Une conditionnalité liée aux dépenses fait en sorte que le montant transféré soit affecté à un service déterminé. Par contre, une conditionnalité liée à la performance assujettit les transferts à des critères de performance.

GRAPHIQUE 15



5.4 Dette/emprunts infranationaux

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

1. Équité intergénérationnelle : les avantages de certains projets d'investissement, comme ceux concernant les infrastructures et l'éducation, sont étalés dans le temps, ce qui signifie que non seulement les résidents actuels, mais aussi les futurs résidents utiliseront les services fournis en vertu de ces projets. En conséquence, le principe de la taxation fondée sur les bénéfices reçus (*benefit taxation*) laisse entendre que les futurs résidents devraient eux aussi contribuer au coût de l'investissement. Dans cette perspective, un emprunt constitue un outil efficace pour étaler les coûts d'un projet d'investissement sur la durée de vie de ce dernier de façon à ce qu'ils coïncident davantage avec les futurs avantages (Oates, 1972).
2. Développement économique : le report d'investissements dans les infrastructures pourrait avoir un impact négatif sur la performance économique infranationale. Cet impact négatif aura une incidence directe sur la vie des

résidents en raison d'une diminution des possibilités d'emploi et du niveau des revenus. En conséquence, un emprunt constitue un outil approprié permettant aux gouvernements infranationaux d'investir dans des projets d'infrastructure afin de stimuler l'économie régionale.

3. Synchronisation des dépenses et des revenus : l'accès à des outils financiers permet aux gouvernements infranationaux de synchroniser les dépenses engagées et la perception des revenus. Pour une foule de raisons, les dépenses engagées et les rentrées fiscales peuvent ne pas coïncider entièrement une année donnée. En pareil cas, le recours à un emprunt permet aux gouvernements infranationaux de corriger ce décalage et de fournir des services de façon ininterrompue.

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

Le pouvoir d'emprunter constitue une composante importante de la dévolution de pouvoirs fiscaux aux autorités locales. Il importe toutefois de mettre en place un cadre de réglementation bien conçu afin de s'assurer que les institutions prêteuses et les gouvernements infranationaux n'abusent pas des prêts et des emprunts. Une telle approche suppose la standardisation des méthodes comptables utilisées par les gouvernements infranationaux, ainsi que la divulgation de renseignements sur leur dette et leur capacité de remboursement (voir le tableau 16). Toutefois, ces mesures ne suffisent pas à elles seules à endiguer le problème du risque moral. Le plus préoccupant à cet égard, c'est lorsque les emprunts des gouvernements infranationaux sont garantis par le gouvernement central. Une telle situation ne peut qu'inciter les gouvernements infranationaux à emprunter de façon excessive et les conduire, en bout de ligne, à un défaut de paiement.

TABLEAU 16

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

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

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

6. CONCLUSION

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

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

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

RÉFÉRENCES

- ACIR (1974), *Governmental Functions and Processes: Local and Areawide*, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, A-45, Washington, D.C.
- Ahmad, Ehtisham et Jon Craig (1997), « Intergovernmental Transfers » dans Teresa Ter-Minassian (éd.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington, D.C. : FMI).
- Bahl, Roy W. et Shyam Nath (1986), « Public Expenditure Decentralization in Developing Economies », *Government and Policy* 4: 405-18.
- Bahl, Roy W. (1999), « China: Evaluating the Impact of Intergovernmental Fiscal Reform » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Banque inter-américaine de développement (1997), *Latin America After A Decade of Reforms* (Banque de développement inter-américaine : Washington, D.C.).
- Banque Mondiale (1999), *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.
- Banque mondiale (1995), « Azerbaijan: Baku Water Supply Rehabilitation Project », Environment Department Paper Series, Assessment Series Paper 17, Washington, D.C.
- Banque mondiale (1990), « Financial Systems and Development », Policy Research Series No. 15, Washington, D.C.
- Bennett, Robert J., éd. (1990), *Decentralization, Local Governments and Markets* (Oxford: Clarendon Press).
- Bird, Richard M. (2000), « Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principals, Local Applications », International Studies Program Working Paper 00-2, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Bird, Richard M. (1995), « Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities », Centre for Urban and Community Studies, Université de Toronto.
- Bird, Richard M. et Ariel Fiszbein (1999), « Columbia: The Central Role of the Central Government in Fiscal Decentralization » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bird, Richard M. et François Vaillancourt, éd. (1999), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bird, Richard M. et Suzan M. Banta (1999), « Fiscal Sustainability and Fiscal Indicators in Transition Economies » dans A. Shapleigh, F. Antic et S. Banta. (éd.), *Transition Economies and Fiscal Reforms Proceedings of the Conference on Central and Eastern Europe and the New Independent States* (Washington, D.C.: USAID).
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel, et Christine I. Wallich, éd. (1995), *Decentralization of the Socialist State* (Washington, D.C. : Banque mondiale)
- Brennan, G. et J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Davoodi, Hamid et Heng-fu Zou (1998), « Fiscal Decentralization and Economic Growth A Cross-Country Study », *Journal of Urban Economics* 43: 244-257.
- Dillinger, William et Steven B. Webb (1999), « Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil », World Bank Policy Research Working Paper No. 2121, Banque mondiale.
- Ebel, R. et K. Hotra (1997), « World Bank Supports Fiscal Decentralization », *Transition* 8 (5): 11-12.
- Ebel, R., Istvan Varfalavi, et Sandor Varga (2000), « Sorting Out Government Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition », World Bank Institute Working Paper No. 37156, Banque mondiale.

- Ehdaie, J. (1994), « Fiscal Decentralization and the Size of Government An Extension with Evidence from Cross-Country Data », World Bank Policy Research Working Paper No. 1387, Banque mondiale.
- Fiszbein, A. (1997), « Emergence of Local Capacity: Lessons from Columbia », *World Development* 25(7): 1029-43.
- Ford, J. (1999), « Constitutional, Legal, and Regulatory Framework for Decentralization » dans J. Litvack et J. Seddon (éd.), *Decentralization Briefing Notes* (Washington, D.C.: Institut de la Banque mondiale).
- Grossman, P. J. (1989), « Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension », *Public Choice* 62: 63-69.
- Grossman, P. J. et E. G. West (1994), « Federalism and the Growth of Government Revisited », *Public Choice* 79: 19-32.
- Hemming, R. P. B. Spahn (1997), « European Integration and the Theory of Fiscal Federalism » dans M. I. Blejer et T. Ter-Minassian (éd.), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance* (London: Routledge).
- Huther, Jeff et Anwar Shah (1998), « Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization », Policy Research Working Paper No. 1894, Banque mondiale.
- Joulfaian, D. et M. Marlow (1990), « Government Size and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data », *Southern Economic Journal* 56: 1094- 1102.
- Kee, Woo Sik (1977), « Fiscal Decentralization and Economic Development », *Public Finance Quarterly* 5 (1): 79-97.
- Levine, Ross et David Renelt (1992), « A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions », *American Economic Review* 82 (4): 942-63.
- Marlow, M. L. (1988), « Fiscal Decentralization and Government Size », *Public Choice* 56: 259-269.
- Martinez-Vazquez, Jorge et Robert McNab (1997), « Fiscal Decentralization, Economic Growth, and Democratic Governance », Georgia State University Andrew Young School of Policy Studies, Working Paper Series No. 97-6.
- Martinez-Vazquez, Jorge (1998), « The Assignment of Expenditure Responsibilities », exposé présenté dans le cadre du cours sur les relations fiscales intergouvernementales et la gestion financière locale de l'Institut de la Banque mondiale, Vienne.
- Martinez-Vazquez, Jorge et Jameson Boex (2001), *Russia's Transition to a New Federalism*, World Bank Institute Learning Resources Series (Institut de la Banque mondiale : Washington, D.C.).
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill).
- Musgrave, R. et M. Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill).
- Nelson, M. A. (1986), « An Empirical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government », *Public Choice* 49: 283-294.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich).
- Oates, Wallace (1985), « Searching for Leviathan: An Empirical Study », *American Economic Review* 75: 748-757.
- OCDE (1999), « The OECD 1999 Survey on Fiscal Design Across Levels of Government », Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, Paris.
- Parker, A. N. (1995), « Decentralization: The Way Forward for Rural Development? », World Bank Policy Research Working Paper No. 1475, Banque mondiale.
- Pauly, Mark (1973), « Income Redistribution as a Local Public Good », *Journal Public Economics* 2: 35-58.
- Pommerehne, Werner W. (1977), « Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries » in W. Oates (éd.), *The Political Economy of Fiscal Federalism* (Lexington, Mass.: D.C. Heath).
- Prud'homme, R. (1995), « The Dangers of Decentralization », *The World Bank Research Observer* 10: 201-26.
- Putnam, R., R. Leonardi, et R. Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).

- Rao, Govinda M. (1999), « India: Intergovernmental Fiscal relations in a Planned Economy » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rojas, F. (1999), « The Political Context of Decentralization in Latin America » dans *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Actes de la conférence annuelle de la Banque mondiale sur le développement en Amérique latine et dans les Antilles, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.
- Rezk, E. (1999), « Argentina: Fiscal Federalism and Decentralization » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Rondinelli, D. (1999), « What is Decentralization? » dans J. Litvack et J. Seddon (éd.), *Decentralization Briefing Notes* (Washington, D.C.: Institut de la Banque mondiale).
- Rondinelli, D. (1981), « Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries », *International Review of Administrative Sciences* 47: 133-145.
- Rood, S. (2000), « Decentralization, Democracy, and Development », dans David G. Timberman (éd.), *The Philippines: New Directions in Domestic Policy and Foreign Relations* (New York: Asia Society).
- Sewell, David O. (1996), « The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects », *The World Bank Research Observer* 11: 143-50.
- Shah, Anwar (1997), « Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse », exposé présenté à la Conférence sur la décentralisation et la gouvernance macroéconomique, Brasilia, 16-17 juin 1997.
- Shah, Anwar (1994), « The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations In Developing & Emerging Countries », World Bank Policy Research Working Paper No. 23, Banque mondiale.
- Smoke, Paul (1994), *Local Government Finance in Developing Countries: The Case of Kenya* (University of Oxford: Oxford).
- Spahn, Paul B. (1998), « Intergovernmental Relations, Macroeconomic Stability, and Economic Growth », exposé présenté dans le cadre du cours sur les relations fiscales intergouvernementales et la gestion financière locale de l'Institut de la Banque mondiale, Vienne.
- Stigler, G. (1957), « The Tenable Range of Functions of Local Government », dans US Congress Joint Economic Committee (éd.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability* (Government Printing Office: Washington, D.C.).
- Tanzi, Vito (1996), « Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects », Conférence annuelle de la Banque sur les aspects économiques du développement, Banque mondiale, Washington D.C., 295-316.
- Ter-Minassian, T. et J. Craig (1997), « Control of Subnational Government Borrowing », dans Teresa Ter-Minassian (éd.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (Washington, D.C.: FMI).
- Tiebout, Charles M. (1956), « A Pure Theory of Public Expenditures », *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Wildasin, David, éd. (1997), *Fiscal Aspects of Evolving Federations* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Wildasin, David E. (1998), « Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research », World Bank Policy Research Working Paper No. 1884, Banque mondiale.
- Xie, Danyang, Heng-fu Zou et Hamid Davoodi (1999), « Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States », *Journal of Urban Economics* 45: 228-39.
- Zhang, Tao et Heng-fu Zou (1998), « Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth on China », *Journal of Public Economics* 67:221-40.

LE FÉDÉRALISME FISCAL EN BELGIQUE

Par Marcel Gérard

Le fédéralisme belge est un fédéralisme en route et toute photographie qu'on puisse en donner n'est jamais que la représentation d'un équilibre temporaire, et souvent précaire, sur une trajectoire dont le terme est incertain. Il est dès lors nécessaire de situer le présent dans ce mouvement et nous commencerons ce texte par un nécessaire survol de l'histoire des entités qui constituent aujourd'hui cette fédération bien particulière qu'on nomme Belgique. Ensuite nous présenterons cette expérience originale, examinant la dévolution des compétences puis l'articulation des moyens.

Au-delà de sa complexité, et peut-être à cause d'elle, le fédéralisme belge est une expérience intéressante, passionnante même, dans la mesure où il adopte des contours différents selon les matières concernées : les entités fédérées compétentes pour les matières à connotation culturelle ou personnelle ne recouvrent pas exactement les aires géographiques des entités fédérées en charge des questions davantage liées au territoire, comme l'économie. N'est-ce pas là un essai, sans doute imparfait, de reconnaissance de la nature pluridimensionnelle de l'être humain ? Une tentative d'incarner dans des mécanismes institutionnels que l'appartenance à une culture, le partage d'une langue, ne s'identifie pas nécessairement à l'enracinement sur un territoire bien circonscrit ? Et l'économiste, théoricien ou praticien de l'économie publique sait que l'aire pertinente des biens publics peut varier selon les biens : celle d'un théâtre n'est pas celle d'un centre de travail adapté, qui n'est pas non plus celle d'une politique de création d'emploi dans une zone en décroissance économique.

1. SITUER LE PRÉSENT

Comme annoncé dans l'introduction, situer le présent appelle un peu d'histoire et quelques données pertinentes pour aujourd'hui.

1.1 Un peu d'histoire...

La Belgique¹ est un hoche-pot résultant du rassemblement, par mariages, conquêtes et traités, d'une série d'entités géographiques, vassales du roi de France ou de l'empereur germanique, et parsemées de cités jalouses de leurs privilèges². Au cours du quinzième siècle, un même personnage s'est en effet retrouvé prince d'une série de comtés et duchés qui incluent grosso modo, en sus d'autres territoires – français aujourd'hui, comme la Franche Comté et la Bourgogne – les actuels royaumes de Belgique et des Pays-Bas, à l'exclusion de la Principauté épiscopale de Liège – dont le territoire à l'époque, s'étendait sur une bonne part de la Wallonie et de la province flamande de Limbourg –. C'est son descendant, devenu en plus roi d'Espagne et empereur d'Allemagne, mais aussi souverain d'une partie de la Sicile et des Amériques, Charles-Quint, qui proclame, en 1519, l'indivisibilité des Pays-Bas, constitués de 17 provinces.

Le succès du protestantisme dans ces territoires, et plus dans sa partie nord que dans sa partie sud, menace l'unité des 17 provinces et conduit Philippe II à une entreprise de reconquête intérieure qui vient s'arrêter un peu au nord d'Anvers ; cette limite de la reconquête catholique, due à la décision du souverain de tourner ses armes plutôt vers l'Angleterre – ce sera le fiasco de l'Invincible Armada – détermine encore aujourd'hui la frontière entre les Royaumes des Pays-Bas (les Provinces-Unies devenues indépendantes en 1579) et de Belgique. Les dix provinces du sud resteront espagnoles avant de devenir autrichiennes en 1713 puis, en 1790, de se rendre indépendantes pour fort peu de temps sous l'appellation d'« États Belges Unis » : il s'agit alors d'États et non d'un État, le pouvoir central est inexistant et cette révolution brabançonne fait long feu. Rejoints par la Principauté de Liège, ces États deviennent dès 1792 départements français, « Provinces Belges » de la France.

Un Royaume des Pays-Bas est reconstitué en 1814 au bénéfice de Guillaume d'Orange, peu ouvert semble-t-il aux originalités religieuses et linguistiques de ses sujets méridionaux et de leur bourgeoisie francophone ; celle-ci fomentera la révolution de 1830 qui verra la création du Royaume de Belgique.

Nous voilà donc avec un État dirigé par une bourgeoisie francophone, un État francophone. Si la langue officielle du Royaume des Pays-Bas était le néerlandais, celle du Royaume de Belgique de 1830 est le français. C'est la langue de

¹ Voir *Comprendre la Belgique Fédérale*, De Boeck et Larquier / La Ligue des Familles, Bruxelles, 1997 ; voir aussi Perin (1988).

² Des chartes reconnaissent les privilèges des cités, et notamment leur droit à une gestion interne autonome ; à son avènement, le prince est prié de venir confirmer cette charte ; il fait à cette occasion sa Joyeuse Entrée dans la ville.

la bourgeoisie, de la classe dirigeante et seule votante, tant en Flandre qu'en actuelle Wallonie³. Cette langue, le peuple de la partie flamande ne la comprend pas et celui de la partie wallonne ne la maîtrise pas encore : flamand, wallon, picard et lorrain sont des dialectes. Davantage lié au pouvoir, le bruxellois se francise : en deux cents ans la proportion de francophones et de néerlandophones à Bruxelles s'est inversée (15 pour cent de néerlandophones environ aujourd'hui).

Dans ce pays officiellement francophone mais dont une part majoritaire de la population n'entend pas cette langue, on imagine sans peine ce qu'entraînera le passage au droit de vote généralisé, plural d'abord, universel masculin ensuite, étendu aux femmes en 1945⁴. Le mouvement flamand obtiendra des « lois linguistiques » – possibilité d'utilisation du flamand dans la justice en 1873, dans l'administration en 1878, dans l'enseignement en 1883, à l'université en 1932... – et réclamera l' « autonomie culturelle ».

Jusqu'après la seconde guerre mondiale, cette Flandre majoritaire est agricole et relativement pauvre. Au sud par contre, la Wallonie, minoritaire, est une des régions les plus industrialisées du monde. Là, cette industrie repose largement sur une richesse non renouvelable, le charbon, et le travail du fer qui l'accompagne, et est aux mains d'un capitalisme belge qui se détachera progressivement du sillon industriel wallon plutôt que d'en reconvertir les industries.

Le mouvement wallon, de défenseur d'une langue dans la première moitié du siècle, se muera en demandeur d'une « régionalisation économique » quand, à partir de 1958, la fermeture des charbonnages, prélude à une longue descente aux enfers économiques, sonnera le glas d'une prospérité construite sur le fer et la houille. Face au détachement du capitalisme belge, les leaders wallons réclameront des « réformes de structures » et la substitution de l'initiative publique au capitalisme privé défaillant – on est dans les années soixante, qui sont aussi celles de l'apogée d'un keynésianisme idéologisé –.

Dans l'entre-temps la Région flamande se sera découverte une vocation industrielle bâtie sur un tissu de petites entreprises, donc un capitalisme local, l'attrait du port d'Anvers et des investissements américains massifs dans les années soixante. Elle découvre qu'au sein de l'État belge, c'est maintenant elle l'entité riche et donc « transférante » à l'égard d'une Région wallonne dont elle pourrait fort bien se passer.

Le fédéralisme belge est donc le produit d'un mouvement social « anti-bourgeoisie francophone » caractérisé au nord par une solidarité autour d'une langue, qui va se muer en jalousie pour un territoire quand les « bourgeois » francophones bruxellois essaieront au départ de cette ville, et focalisé au sud sur une mythique autonomie économique censée ramener l'emploi et préserver le bien-être.

Ce fédéralisme se manifestera notamment par l'instauration d'une « frontière linguistique ». Tracée dans les années soixante pour déterminer les zones administratives unilingues, française au sud, flamande au nord, et la zone bilingue de Bruxelles-Capitale, cette ligne a, par la suite, servi de base à la délimitation des territoires des Régions (voir les cartes en annexe) et reçu une consécration constitutionnelle la rendant quasiment définitive. Une des conséquences en est que la Région bilingue de Bruxelles-Capitale couvre un territoire nettement plus petit que l'agglomération urbaine effective de Bruxelles.

Ce fédéralisme belge s'inscrit aujourd'hui dans un fédéralisme plus vaste, la construction européenne. Dans certains domaines, l'entité fédérale belge n'est plus qu'un rouage intermédiaire, quasiment sans utilité, entre les Régions belges et les autorités européennes. Il est significatif qu'après le tout récent accord institutionnel belge du printemps 2001, achevant notamment le transfert vers les Régions des compétences en matière d'agriculture, un domaine encadré au niveau européen s'il en est, le ministre fédéral de l'agriculture a démissionné pour aussitôt reprendre le même portefeuille au sein du gouvernement flamand.

1.2 ...et de données présentes

L'aujourd'hui de la Belgique est contrasté.

Au cœur de ce petit pays d'environ dix millions d'habitants, « Bruxelles apparaît aujourd'hui comme un grand foyer métropolitain, très internationalisé, tirant profit de l'unification européenne comme de la mondialisation de l'économie, mais son développement est oblitéré par un cadre politique qui limite son territoire et réduit ses possibilités de financement. La Wallonie, quant à elle, connaît un niveau de chômage et un développement économique – mesuré

³ Sur l'utilisation du français en Belgique et en Europe à cette époque, voir notamment Mabilie (1997), pp. 126-127, qui cite Gubin (1979), pp. 26-27.

⁴ Le droit de vote a été étendu aux ressortissants de l'Union Européenne, pour les élections locales, à partir des élections communales de 2000.

par le PIB par tête – qui la rapprochent plus de l'Espagne que de l'Allemagne ou des Pays-Bas. Cela, à la différence de la Région Flamande » (Gérard, 1999) comme l'illustre le tableau 1, repris de Capron (2000). De plus « Le tissu socio-économique dominant en Wallonie est plutôt défavorable à la croissance » (Gérard, 1999) car « une structure socio-politique où les luttes sociales sont ancrées dans la tradition est peu attractive pour le capital » (Van Hamme, 1998) et « ce processus historique explique que dans les vieilles zones industrielles le réservoir d'entrepreneurs potentiels ait été laminé par une salarisation précoce dans le cadre de grandes industries » (idem).

TABLEAU 1

**PIB PAR TÊTE DES RÉGIONS BELGES
(MOYENNE DE L'UNION EUROPÉENNE À 15 = 100)**

	Région Wallonne	Région Flamande	Bruxelles-Capitale	Belgique
1955	103	92	155	103
1965	93	93	163	100
1975	90	106	161	107
1985	87	106	167	106
1996*	90	116	174	113

*Les données de 1996 incluent les nouveaux Länder allemands.

Source : Capron (2000)

Malgré cela, poursuit Gérard (1999), « les niveaux de bien-être mesurés en termes de pauvreté et d'inégalité, sont similaires et placent la Wallonie et Bruxelles, comme la Belgique entière, parmi les pays les moins pauvres et les plus égalitaires de l'Europe et de la planète. En 1994, la pauvreté monétaire – importance relative des ménages disposant d'au plus de la moitié du revenu médian, soit 37.815 BEF (937.4 €) par mois pour un ménage avec un enfant et 17.200 BEF (426.4 €) pour un isolé – touchait 4,7 pour cent des ménages⁵. (...) Quant à la distribution des revenus, on l'évalue souvent au moyen d'un ratio interquartile entre le revenu du quart de la population le plus riche et celui du quart le plus pauvre ; en 1994, ce ratio valait 3,31.

Une comparaison entre régions situe ces taux à 3,3 pour cent à Bruxelles, 4,6 pour cent en Flandre et 5,5 pour cent en Wallonie, et sur la base des données fiscales de 1995, à 5,2 pour cent en Flandre contre 5,9 pour cent en Wallonie. En revanche, le ratio interquartile est plus élevé à Bruxelles qu'en Flandre et en Wallonie – 3,44 contre 3,31 et 3,23 respectivement –. (...) Ces chiffres placent la Belgique aux côtés des pays scandinaves et des Pays-Bas, parmi les pays européens dont le taux de pauvreté est le plus bas⁶. Il en va de même en termes d'inégalité : Belgique et Suède sont les pays les plus égalitaires⁷. (...) Cette bonne performance de la Belgique, toutes régions confondues, est le fruit d'une protection sociale très efficace qui fournit des revenus de remplacement substantiels et des soins de santé de qualité, disponibles à tous à un très faible coût individuel ».

On comprend dès lors que les leaders politiques francophones, surtout wallons, tiennent tout particulièrement à l'unité de cette protection sociale, spécialement de la sécurité sociale – mais aussi à la formation centralisée des salaires⁸ et à un dessin commun de la progressivité de l'impôt sur le revenu –, alors que les représentants flamands proposent régulièrement sa défédéralisation partielle. La sécurité sociale occasionne en effet des transferts implicites de la Région Flamande vers la Région Wallonne et la Région de Bruxelles Capitale : « depuis les travaux de Van Rompuy et Verheierstraeten (1979), et jusqu'à l'étude de De Boeck et Van Gompel (1998), écrit Docquier (1999), bon nombre d'études ont tenté d'estimer l'ampleur de la solidarité interrégionale au moyen d'un éclatement des agrégats de dépenses publiques. (...) Des montants importants ont été mis en avant. (...) De Boeck et Van Gompel (1998) débouche sur un transfert de 186,5 milliards de BEF (4.6 milliards €) en 1996, de la Flandre vers la Wallonie ». Trois causes principales peuvent expliquer ces transferts : les différences de performance économique – et donc de capacité contributive –, de structure démographique – la population wallonne est plus vieille – et de comportement en matière de dépenses de soins de santé – les Wallons dépensent plus à risque objectif donné –. Cattoir et Docquier (1999), eux, estiment ces transferts à 68,9 milliards de BEF (1,7 milliard €) vers la Wallonie et 23,2 milliards de BEF (575

⁵ Voir Delhaussse B. et S. Perelman, 1998, reproduit aussi dans Docquier, éd., 1999.

⁶ Sur ce point Delhaussse B. et S. Perelman renvoient à Cantillon, B., I. Marx et K. Van den Bosch, 1997.

⁷ Voir Atkinson, A. B., L. Rainwater et T. M. Smeeding, 1995.

⁸ En Belgique, les salaires résultent largement d'accords collectifs, négociés entre représentants des travailleurs et des employeurs, au niveau de l'entreprise, du secteur d'activités ou de l'ensemble du pays, pas de la Région. Les accords sectoriels et nationaux – on dit « intersectoriels » – s'imposent légalement à toutes les entreprises.

million €) vers Bruxelles. Pour ces auteurs, « La majeure partie du transfert implicite résulte de capacités contributives différentes. Moins de 20 pour cent des transferts peuvent être attribués aux écarts de dépenses »⁹.

Les données suivantes, reprises de Docquier (1999), illustrent l'ensemble des constatations mentionnées. Elles complètent celles du tableau 1 et soutiennent aussi les remarques mises en avant par le Conseil Supérieur des Finances (1999).

TABLEAU 2

QUELQUES INDICATEURS SUR LES RÉGIONS

(en pour cent)

	Wallonie	Bruxelles	Flandre	Royaume
Population, 1999	32,7	9,2	58,1	100
PIB, 1996	24,9	14,5	60,6	100
Imposable, 1996	30,4	8,6	61,0	100
Impôt, 1996 *	28,9	9,1	62,0	100
65 ans et +, 1996	16,3	17,4	15,6	16,0
20 ans et -, 1996	24,9	23,1	23,7	24,0
Croiss. du PIB 85-96	1,58	1,28	2,47	2,03
Croiss. du PIB 91-96	1,13	0,57	1,59	1,28
Chômage, 1998	13,3	16,5	5,3	8,9

* Impôt sur le Revenu des Particuliers, dit Impôt des Personnes Physiques ou IPP.

Source : Docquier (1999)

Pour cet organisme en effet, le fédéralisme belge ne peut être étudié sans tenir compte de neuf caractéristiques de ce pays : le caractère ouvert de son économie, son taux d'endettement élevé, sa pression fiscale élevée, l'inégalité dans la répartition de la valeur ajoutée entre les Régions, l'évolution du revenu imposable au détriment de Bruxelles et à l'avantage de la Flandre, l'évolution différente du marché immobilier selon les arrondissements davantage que selon les Régions, l'aspect plus important et plus structurel du chômage wallon que du chômage flamand, le caractère croissant de la « frontière linguistique » comme barrière à la migration, et l'intensité plus forte des relations économiques entre les Régions que des mouvements de population.

2. UN DOUBLE-FÉDÉRALISME EN MOUVEMENT

La Belgique est organisée autour d'un double-fédéralisme¹⁰, communautaire – culturel ou linguistique – d'une part, régional – ou territorial – d'autre part, quand bien même le territoire des communautés soit lui aussi délimité. La Constitution Belge s'ouvre en effet, depuis sa modification de mai 1993, par l'énoncé que « La Belgique est un État fédéral qui se compose de Communautés et de Régions ».

Les *Communautés* reposent sur la langue et couvrent les matières dites personnalisables comme l'enseignement, la culture et la santé. Elles sont au nombre de trois : la Communauté Flamande, la Communauté Française – qui se fait maintenant appeler Communauté Wallonie-Bruxelles – et la petite Communauté Germanophone. Les *Régions* reposent sur le territoire et traitent de matières comme l'économie, l'agriculture et l'emploi. Elles aussi sont au nombre de trois : la Région Flamande, la Région Wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.

Les *territoires des Communautés et des Régions ne correspondent pas*. Le tableau 3 ci-dessous permet d'y voir plus clair. Chaque entité est dotée d'un organe législatif et d'un organe exécutif ; toutefois les organes de la Communauté Flamande et de la Région Flamande ont été fusionnés tandis que sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, les compétences communautaires sont exercées par trois organes intégrés *de facto* au sein de l'organe de la Région, la Commission Communautaire Française, la Commission Communautaire Flamande et la Commission Communautaire Commune. En outre, depuis 1993, certaines compétences de la Communauté Française sont exercées, en Wallonie, par la Région Wallonne.

⁹ Selon certains, dont le Secrétaire Général des Affaires Sociales M. Jadot, les écarts sont davantage marqués entre l'est et l'ouest du pays qu'entre le nord (Région Flamande) et le sud (Région Wallonne).

¹⁰ Voir les cartes en annexe.

TABLEAU 3

ARTICULATION DES NIVEAUX FÉDÉRÉS EN BELGIQUE

Niveau Fédéral	État belge, 10 Mions hab.			
Niveau des Communautés	Germanophone 0,06 Mion hab.	Française	Flamande	
Niveau des Régions	Wallonne 3,3 Mions hab.		Bruxelles-Capitale, 1 Mion hab.	Flamande 5,9 Mions hab.
Langue pratiquée	Allemand	Français	Bilingue Franç.-Néerl.	Néerlandais

Source : Comprendre la Belgique Fédérale, op. cit.

Il faut ajouter que la Belgique ne connaît pas de sous-nationalité régionale ou communautaire¹¹. Ainsi tous les électeurs bruxellois peuvent voter aussi bien, aux élections régionales, sénatoriales (et donc communautaires) et européennes, pour des candidats du Collège Français ou du Collège Flamand. Seuls les candidats aux élections du Conseil Régional Bruxellois doivent choisir, et de manière irrévocable, leur appartenance linguistique.

Les compétences et les moyens de ces différentes entités sont le fruit d'un processus de fédéralisation qui est un mouvement jalonné d'étapes, qui sont elles-mêmes autant de compromis entre les partenaires.

Dans son ouvrage, Cattoir (1988)¹² résume les quatre premières étapes ; une cinquième doit lui être ajoutée aujourd'hui, adoptée l'été 2001.

La première étape a été l'introduction dans la Constitution des concepts de Communauté et de Région, le 24 décembre 1970 ; cette décision a donné au fédéralisme belge une de ses originalités essentielles, le double-fédéralisme évoqué plus haut, que Cattoir nomme « la coexistence, auprès du niveau fédéral, d'un double niveau fédéré ».

La deuxième permit la définition des compétences des Communautés et des territoires des Régions, a introduit la fusion de la Communauté Flamande et de la Région Flamande et a attribué des moyens financiers aux entités fédérées, par les lois des 8 et 9 août 1980, de ces lois dites « spéciales » dont le vote nécessite la majorité dans chacun des deux groupes linguistiques du parlement fédéral et la majorité des deux tiers pour l'ensemble de cette chambre. A l'époque, note encore Cattoir, « le financement des Régions était principalement assuré par une dotation de l'État central définie sur base de trois critères de pondération identique : la population, le rendement de l'impôt des personnes physiques et la surface (clé dite « des trois tiers ») et celui des Communautés sur base d'une clé 45/55, correspondant *grosso modo* ... à l'importance démographique relative des Communautés française et flamande. »

La troisième, en 1988-1989, fut celle de la mise en place de la Région de Bruxelles-Capitale avec ses organes spécifiques, dont les Commissions Communautaires – loi spéciale du 12 janvier 1989 –, le transfert de nouvelles compétences vers les Communautés et les Régions – près d'un tiers des dépenses de l'État, loi spéciale du 8 août 1988 – et l'organisation d'un système de financement modifié, faisant davantage place au principe de territorialité en matière de perception – loi spéciale du 16 janvier 1989 –.

Sur la trajectoire du fédéralisme belge, l'année 1993 est une année charnière. C'est à ce moment que, écrit Cattoir, « l'État est devenu fédéral et le pouvoir résiduel a été attribué aux entités fédérées » : les accords dits « de la Saint-Michel » et « de la Saint-Quentin » (allusion chaque fois au saint du jour de l'accord politique) ont donné de nouveaux moyens aux Communautés et aux Régions, attribué de nouvelles compétences aux Régions, notamment en matière d'agriculture et de commerce extérieur, et transféré des compétences de la Communauté Française à la Région Wallonne et à la Commission Communautaire Française de la Région de Bruxelles-Capitale – loi spéciale du 16 juillet 1993 –.

Enfin, le printemps 2001 a été marqué par un nouveau round de négociations entre les partis politiques en vue d'un nouvel élargissement des compétences des entités fédérées et la possibilité pour elles de maîtriser davantage leurs moyens : pour faire simple, les partis flamands souhaitaient une plus large autonomie fiscale, notamment pour pouvoir

¹¹ Le fait qu'il n'y ait pas de sous-nationalité communautaire est à relier au caractère fixe du territoire des communautés ; on pourrait en effet s'attendre à ce que l'appartenance communautaire soit indépendante de la localisation des individus.

¹² Cattoir, Ph., 1998, *Fédéralisme et solidarité financière, étude comparative de six pays*, Crisp, Bruxelles, pp. 23 et svtes. Nous empruntons ici les pages 22 et 23 qui décrivent fort bien ces quatre premières étapes.

réduire des impôts, et les partis francophones, davantage de moyens pour financer l'enseignement, problème endémique de la Communauté Française, financièrement exsangue depuis de nombreuses années. Valenduc (2002) note que « le récent accord institutionnel, dit de « St-Polycarpe », modifie fondamentalement la répartition des compétences de politique fiscale entre le gouvernement fédéral et les Régions ».

La Belgique est donc un État fédéral composé de trois Communautés et de trois Régions dont nous examinerons plus loin les compétences et les moyens. Mais, comme on l'a vu, *l'exercice même de ces compétences s'inscrit dans un enchevêtrement institutionnel compliqué* car des compétences communautaires sont notamment exercées par des Régions et réciproquement.

Dans son rapport de 1998, le Conseil Supérieur des Finances¹³ observe d'abord que la Communauté Flamande exerce à la fois les compétences attribuées à la Communauté et celles attribuées à la Région Flamande. La fusion des organes législatifs et exécutifs flamands donne un caractère asymétrique au système fédéral belge : un gouvernement flamand, siégeant à Bruxelles – ville située en dehors de la Région Flamande mais en un lieu où la Communauté Flamande est compétente –, mais deux gouvernements francophones, celui de la Communauté Française à Bruxelles et celui de la Région Wallonne à Namur – bien que la Région Wallonne exerce aussi son autorité sur le territoire de la Région Germanophone, son gouvernement est *de facto* un gouvernement francophone –.

Quant à la Communauté Française, si elle exerce toutes les compétences attribuées à la Communauté, elle a cependant transféré l'exercice de certaines vers la Région Wallonne –partiellement pour un motif budgétaire – et vers la Commission Communautaire Française de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁴.

De ce fait, la Région Wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale exercent leurs compétences régionales et certaines compétences de la Communauté Française¹⁵.

3. LES COMPÉTENCES DES ENTITÉS FÉDÉRÉES

Selon les articles 127 à 129 de la constitution belge, les Communautés ont les compétences suivantes,

- ◆ les matières culturelles,
- ◆ l'enseignement, à l'exception de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et du régime des pensions,
- ◆ les matières personnalisables,
- ◆ l'emploi des langues pour les matières administratives, l'enseignement et les relations sociales entre les employeurs et leur personnel,
- ◆ la coopération entre Communautés et la coopération internationale, en ce compris la conclusion de traités, pour les matières culturelles, l'enseignement et les matières personnalisables.

Les matières personnalisables incluent notamment la politique de santé, la politique à l'égard des personnes handicapées, mais pas la sécurité sociale, qui demeure une compétence fédérale, même si ce point est régulièrement remis en question par d'aucuns.

Les compétences des Régions ne sont pas, quant à elles, explicitement délimitées par la Constitution, mais peuvent être modifiées par des lois à majorité spéciale. Les principales compétences des Régions sont actuellement, selon la liste établie par le Conseil Supérieur des Finances (1999),

- ◆ des compétences de politique économique, dont les aides à l'investissement et à l'emploi,
- ◆ l'emploi,

¹³ Conseil Supérieur des Finances (1999).

¹⁴ En 1993, les compétences de la Communauté Française dans le domaine social et de la santé ont été transférées à la Région Wallonne pour ce qui est de leur exercice sur le territoire de cette Région, et à la Commission Communautaire Française – la Cocof – de la Région de Bruxelles-Capitale (une sous-entité de cette Région, dont l'exécutif est formé de membres de celui de la Région) pour ce qui est de leur exercice sur le territoire de la Région Bruxelloise ; celle-ci a aussi hérité des compétences bruxelloises de la Communauté Française en matière de tourisme, de transport scolaire, de formation professionnelle, de bâtiments scolaires et d'infrastructures sportives.

¹⁵ La Région de Bruxelles-Capitale exerce en outre les anciennes compétences de l'Agglomération de Bruxelles et, pour ce qui est de son territoire, les compétences de la défunte Province de Brabant.

- ◆ les transports,
- ◆ les travaux publics,
- ◆ le financement des pouvoirs subordonnés,
- ◆ la politique scientifique relative à leurs compétences,
- ◆ l'énergie,
- ◆ l'épuration des eaux usées, la protection et la distribution d'eau,
- ◆ la politique des déchets et la protection de l'environnement,
- ◆ les monuments et les sites,

compétences auxquelles il faut ajouter, depuis les accords de 1993 – la quatrième étape évoquée plus haut –,

- ◆ le commerce extérieur,
- ◆ l'agriculture,
- ◆ les relations internationales concernant des matières relevant de leur compétence.

Le Conseil Supérieur des Finances note que pour l'agriculture et le commerce extérieur, notamment, ces compétences sont partagées avec le pouvoir fédéral. La réforme adoptée en 2001 a précisément modifié cette répartition en faveur de la compétence des Régions.

Ajoutons que la politique scientifique est régionale pour ce qui se rapporte aux compétences des Régions. Concrètement, la recherche « fondamentale » relève des Communautés et, en partie du pouvoir fédéral, la recherche « appliquée », autrement encore appelée, la technologie, relève des Régions.

Une présentation des compétences utilisant les schémas du fédéralisme fiscal à la manière de Musgrave (1959) et Oates (1991), en particulier la répartition en fonctions allocative, distributive, stabilisatrice et incitative, est proposée dans le rapport du Conseil Supérieur des Finances déjà mentionné.

4. LE FINANCEMENT DES ENTITÉS FÉDÉRÉES

Le mécanisme de financement des communautés et des régions tel qu'il résulte de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 est une bonne illustration de la dynamique spécifique au fédéralisme belge. Ce mécanisme prévoit une phase « transitoire », de 1989 à 1999, suivie d'une phase « définitive », à partir de 2000, le caractère « définitif » devant être relativisé aujourd'hui, puisqu'il n'a été mis en application que durant un an. L'exposé qui suit est inspiré, notamment, du Rapport du Conseil Supérieur des Finances (1999) et de Pagano (1999) – Spinoy (1998) en constitue une présentation alternative – tandis que la dernière sous-section (4.3), consacrée à l'approfondissement de l'autonomie fiscale décidée au printemps 2001 reposera partiellement sur Valenduc (2002) et la formalisation du point 4.1.5. sur Cattoir et Verdonck (1999).

Préalablement, on dira, avec le Conseil Supérieur des Finances (1999), que « le fédéralisme belge consacre le principe de l'autonomie financière des entités fédérées : chaque unité fédérée reçoit les moyens nécessaires à l'exercice de ses compétences, ce qui lui assure donc une autonomie budgétaire. L'autonomie financière comprend aussi la possibilité d'emprunter » avant de préciser que « transférer des moyens ne veut pas nécessairement dire assurer l'autonomie fiscale ». Pour Cattoir et Verdonck (1999) ce système est « dominé par le souci d'équilibre entre l'autonomie des entités fédérées et l'union politique et monétaire de la fédération ». Pour Spinoy (1998) « le système de financement des entités fédérées se caractérise, en principe, par la responsabilité financière des entités et la solidarité réversible ».

4.1 Le financement des Régions

La base du financement des Régions est le transfert à celles-ci d'une partie du produit de l'Impôt des Personnes Physiques ou IPP, autrement dit l'impôt sur le revenu des particuliers. A côté de cela, les régions bénéficient de recettes fiscales propres et de recettes non fiscales.

Le tableau 6 illustre l'importance des différents types de recettes des Régions et des Communautés.

4.1.1 Le financement des Régions par dotation et sa liaison au rendement de l'Impôt des Personnes Physiques

La loi de régionalisation du 8 août 1988 a transféré aux régions des compétences représentant, dans le budget fédéral précédant le transfert, un montant de 234,7 milliards de BEF (5,8 milliards €) sur un total hors charges d'intérêts de 1517 milliards de BEF (37,6 milliards €). Il fut décidé de transformer l'Impôt des Personnes Physiques en un impôt partagé¹⁶ entre l'État fédéral et les régions et, dès lors, de mettre en place un mécanisme de rétrocession aux régions, par le pouvoir fédéral, d'une partie du produit de cet impôt, dont le rendement total en 1988, avoisinait 836 milliards de BEF (20,7 milliards €). Deux questions se sont posées alors : comment préserver les finances publiques de l'État fédéral – engagé dans une vaste opération de réduction de son déficit en vue de respecter les critères qui devaient permettre l'accession de la Belgique à la zone Euro, les « critères de Maastricht »¹⁷ – d'une part, comment répartir entre les Régions, le montant abandonné par l'État fédéral d'autre part.

Deux solutions extrêmes étaient possibles dès le départ. La première, favorable à la Région Wallonne, répartissait selon la part de l'importance relative des régions dans le montant transféré, la seconde, davantage favorable à la Région Flamande, répartissait sur la base de la contribution des régions aux recettes de l'Impôt des Personnes Physiques, ou IPP, appliquant le principe de territorialité dit du juste retour¹⁸.

Le tableau 4 ci-dessous, emprunté à Pagano (1999) illustre le débat.

Au début de la période transitoire (1989-1999), la base était le budget transféré dûment régionalisé, soit la colonne (a) du tableau. En dix ans il y avait lieu de passer à une répartition selon le critère du rendement régional de l'IPP, la colonne (c) selon un schéma de combinaison linéaire, le poids de la colonne (a) déclinant de 10 pour cent chaque année et celui de la colonne (c) augmentant à ce rythme. Si la répartition initiale partait donc d'une position favorable à la Région Wallonne, celle-ci se muait progressivement en une position favorable à la Région Flamande, application du principe du juste retour, mais dotée d'un mécanisme correctif, l'Intervention de Solidarité Nationale que nous examinons plus loin.

TABLEAU 4

FINANCEMENT DES RÉGIONS EN BELGIQUE

Région	Dépense transférée (milliards de BEF)	Recettes de l'IPP en pour cent	Idem rapporté au budget transféré	Différence
	(a)	(b)	(c) = (b) x tot (a)	(c) - (a)
Région Flamande	121,1	58,57	137,5	16,3
Région Wallonne	87,3	30,07	70,6	-16,7
Région Bruxelloise	26,3	11,36	26,7	0,4
Total	234,7	100	234,7	0

(1 € = 40.3399 BEF)

¹⁶ Il faut souligner que l'IPP belge n'est pas devenu un *impôt partagé* si nous prenons cette expression dans son acception de partage d'une recette fiscale inconnue *ex ante* dans des proportions fixes, par exemple 50 pour cent aux régions ou 20 pour cent à une région donnée ; en Belgique le montant à partager est prédéterminé et sa répartition entre les régions évolue selon notamment le rendement régional relatif de l'impôt des personnes physiques.

¹⁷ Sur ce point, voir notamment Spinoy (1998) et de Callataÿ, E. et R. Savage (1998). Notons que la convention passée entre l'État fédéral, les communautés et les régions le 15 décembre 2000, engage les entités fédérées à la réalisation d'objectifs budgétaires – dégager une capacité de financement de 0,3 pour cent du PIB en 2001, de 0,1 pour cent du PIB de 2002 à 2005 –, sous la surveillance du Conseil Supérieur des Finances, et répartit entre elles cette obligation ; voir *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances de Belgique*, 61^{ème} année, n°2, pp. 161-167, 2001.

¹⁸ Notons que cette dernière répartition s'entendait selon le principe de la résidence du contribuable ; ce n'est que plus tard qu'a été soulevé le « lièvre » de la répartition selon le principe de la source – Charles, Deschamps et Weickmans, (1998), Gérard (1999) – particulièrement favorable à la Région Bruxelloise car nombre de personnes travaillant à Bruxelles n'y résident pas.

L'intérêt budgétaire de l'État central était, quant à lui, rencontré par le fait que le montant ainsi alloué aux régions n'augmentait qu'au rythme de l'inflation, soit donc une croissance nulle en termes réels ; toutefois, à partir de 1994 un lien graduel à la croissance réelle du PNB est apparu, limité à 10 pour cent de cette croissance en 1994, 15 en 1995, 20 en 1996, 70 en 1997, 75 en 1998 et 97,5 en 1999. Par ailleurs, une partie du montant à transférer aux régions était retenue par l'État fédéral au titre d'un prêt des régions à celui-ci, rémunéré au taux d'intérêt du marché et remboursé selon un mécanisme d'annuités, à hauteur de 85,7 pour cent.

La phase définitive, à partir de 2000, prévoit la répartition de la fraction partagée de l'IPP sur la base du rendement régional de cet impôt, et l'élévation du montant au rythme tant de l'inflation que de la croissance du PNB. L'Intervention de Solidarité Nationale est d'application et les régions ne sont plus tenues de prêter des moyens à l'État fédéral.

4.1.2 La péréquation¹⁹ entre Régions : l'Intervention de Solidarité Nationale

Depuis 1990, une région dont la recette d'Impôt des Personnes Physique par habitant est inférieure à la moyenne nationale reçoit annuellement un transfert de 468 BEF (11.6 €) – montant indexé – par habitant et par an par pour cent d'écart entre cette recette et la moyenne nationale. Autrement dit, le passage entre une répartition plutôt favorable à la Région Wallonne et une répartition davantage favorable à la Région Flamande décrit ci-dessus a pu être compensé par cette intervention de solidarité, incarnation belge de la *péréquation entre régions*. Ceci s'est traduit par un transfert en faveur de la Région Wallonne qui a atteint les 20 milliards de BEF (0,5 milliard €) dès 1993, et, depuis 1997, également par un transfert en faveur de la Région de Bruxelles-Capitale de l'ordre de 600 millions de BEF (14.9 millions €).

Le fait que la Région Bruxelloise – conformément à l'usage, nous utilisons indistinctement les termes Région Bruxelloise et Région de Bruxelles-Capitale – en vienne à bénéficier de la péréquation illustre un phénomène tendanciel que l'on ne peut passer sous silence car il illustre une lame de fond de la caractérisation des régions belges. Au milieu des années soixante, pour un imposable moyen de 100 au niveau du Royaume, la Flandre affichait 93, la Wallonie 97 et Bruxelles 138. Trois ans plus tard, en 1969, Flandre et Wallonie faisaient jeu égal à 96 chacune contre 129 pour Bruxelles. En 1979, la Flandre se situait à la moyenne nationale, la Wallonie en dessous, à 96, et Bruxelles au-dessus, à 110. En 1991, la Flandre rattrapait Bruxelles, toutes deux à 101 et laissaient la Wallonie à 95. Depuis 1993, Bruxelles, comme la Wallonie est sous la moyenne nationale en termes d'imposable moyen, et depuis 1997, elle bénéficie aussi de la péréquation.

4.1.3 L'autonomie fiscale des Régions : leurs recettes propres

Les Régions disposent aussi de recettes propres, fiscales et non fiscales. Les *recettes propres non fiscales* des Régions comprennent, entre autres, *les droits de chasse et de pêche et les redevances d'exploitation des forêts*.

Les *recettes propres fiscales* des Régions proviennent

- ◆ d'impôts anciennement fédéraux, dont le produit et la compétence législative est partiellement ou totalement transféré aux Régions, et que l'on qualifie désormais *d'impôts régionaux*,
- ◆ de l'*Impôt des Personnes Physiques* ou IPP, déjà rencontré plus haut, et auquel est attribué le statut d'*impôt conjoint*²⁰,
- ◆ de nouveaux impôts décidés par les Régions enfin.

Avant d'aller plus avant dans cette matière, il est utile d'opérer, avec le Conseil Supérieur des Finances (1999) – dont on consultera aussi le Rapport, écrit en 1998, pour examiner dans quelle mesure les Régions ont fait usage de leur autonomie – et Valenduc (2002), pour les impôts visés ci-dessus, une distinction entre *autonomie complète*, *autonomie de taux*, *autonomie de marge* et *absence d'autonomie*. Ces distinctions prennent un relief tout particulier dans la perspective de la réforme de 2001.

a) les impôts régionaux

Anciens impôts nationaux dont le produit, collecté par l'administration fédérale, est entièrement attribué aux Régions, ils comprenaient initialement – loi du 16 janvier 1989 – huit impôts.

¹⁹ Sur l'économie de la péréquation, voir notamment Boadway et Hobson (1993).

²⁰ Ce terme, utilisé en Belgique, est plutôt inapproprié car il signifie en réalité que les Régions sont autorisées à prélever des additionnels sur l'impôt fédéral ou à accorder des réductions par rapport à cet impôt.

Un premier groupe d'impôts – *la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture des débits de boissons* – étaient déjà antérieurement ristournés aux Régions. Comme le souligne le Conseil Supérieur des Finances, ou CSF, « la loi de financement des Communautés et des Régions de 1989 a donc ici consacré l'existant ». Sur ces impôts « les Régions disposent d'une *autonomie complète*, elles peuvent fixer librement la base d'imposition, les exonérations et le taux d'imposition » (Conseil Supérieur des Finances, 1999).

Le deuxième groupe est constitué du *précompte immobilier* et des *droits de succession et de mutation par décès*. Ici, l'autonomie fiscale des Régions n'est plus complète car le législateur fédéral reste compétent pour déterminer la base imposable. Les Régions ont seulement une *autonomie de taux*.

Le précompte immobilier – 1,25 pour cent en Régions Wallonne et Bruxelloise, 2,5 en Région Flamande – est un prélèvement sur la valeur de rapport – une valeur imputée appelée revenu cadastral – des biens immobiliers, prélèvement dont les autorités fédérales peuvent décider l'imputation partielle ou totale sur l'Impôt des Sociétés ou l'Impôt des Personnes Physiques. Selon le CSF, « l'exposé des motifs de la loi de financement justifie comme suit le choix fait en matière de précompte immobilier :

- ◆ fixer la base d'imposition (...) requiert une administration très vaste et la régionaliser donnerait lieu à une impressionnante extension de celle-ci qui accroîtrait donc notablement le coût de perception de l'impôt ;
- ◆ le revenu cadastral intervient dans le régime de plusieurs impôts nationaux (...) ».

En ce qui concerne les droits de succession – dont la Flandre a réduit les taux marginaux –, le législateur de 1989 se borne à, toujours selon le CSF, « mentionner qu'il y a, par rapport à 1980, élargissement de l'autonomie puisque les Régions peuvent déterminer les exemptions ».

Pour les *droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles*, l'autonomie est moindre encore. On parlera ici d'*autonomie de marge* : le législateur fédéral demeure compétent pour fixer la base imposable, les exemptions et le taux, les Régions ne pouvant qu'établir des centimes additionnels – prélèvement sur l'impôt – ou octroyer des remises.

Enfin il y a *absence d'autonomie* en ce qui concerne la *taxe de circulation sur les véhicules automobiles* par crainte d'encourager des inscriptions fictives dans la Région à taxation la plus basse.

Le CSF note encore que « Pour les impôts où l'autonomie fiscale des Régions n'est pas complète, il est établi un principe général selon lequel les modifications de la base imposable et le cas échéant des taux et exonérations, requièrent l'accord des gouvernements régionaux ».

A cela il faut ajouter que, depuis 1993, la *fiscalité environnementale est réservée aux Régions* ; il en va ainsi des *écotaxes* – accises sur des biens de consommation susceptibles de nuire à l'environnement, par exemple du fait de leur contenant –, des taxes sur l'*eau* et les *déchets*, à l'exception des déchets radioactifs – ainsi la Région Wallonne lève une taxe sur les eaux usées et une autre sur les déchets ; la recette des taxes environnementales de la Région Flamande est directement versée à un organe spécialisé, le *Mina – Fonds* (Spinoy, 1998) –, ou encore de l'*eurovignette* sur les véhicules et ensemble de véhicules de masse maximale inférieure à 12 tonnes.

Depuis 1993 également, les Régions peuvent lever des *additionnels sur la redevance Radio-Télévision* qui est, comme on le verra plus loin, un impôt des Communautés ; les Régions peuvent en rétrocéder le produit aux Communautés ou assumer certaines de leurs dépenses.

b) les additionnels et remises à l'IPP

« Les Régions, écrit le CSF, disposent en outre de la possibilité d'établir des additionnels ou d'octroyer des remises sur la partie de l'Impôt des Personnes Physiques qui leur est attribuée au titre d'impôt conjoint ». Ceci, de par la loi de janvier 1989, était conditionnel à une concertation préalable entre les niveaux de pouvoir et ne pouvait entraîner d'augmentation de la pression fiscale globale pendant les trois premières années, les additionnels pouvant ensuite connaître un maximum décidé par le Roi – entendez par là le gouvernement fédéral – et, dans les mêmes limites de maximum, les remises ne pouvant apparaître qu'à partir de l'année d'imposition 1995, portant sur les revenus de 1994.

En fait, les Régions n'ont pas fait usage de cette faculté ; celle-ci a été sensiblement modifiée en 2001.

c) les nouveaux impôts

La Constitution Belge conjuguée avec un principe général de fiscalité d'application en Belgique et résumé par l'expression latine non bis in idem, font que les Régions peuvent lever un impôt sur toute matière pour peu qu'il n'existe pas déjà d'impôt fédéral sur cette matière ou que le législateur fédéral ne démontre pas la nécessité de ne pas lever cet impôt.

Ceci veut notamment dire que les Régions ne pourraient pas lever une taxe sur la valeur ajoutée ou des accises – deux impôts d'ailleurs coordonnés au niveau européen –, un impôt sur les revenus des sociétés ou sur celui des particuliers – hors leur autonomie de marge en ce dernier domaine –.

4.1.4 Les autres recettes non fiscales des Régions

Il s'agit de recettes de deux types, d'une part des transferts provenant de l'État fédéral, d'autre part de recettes propres non fiscales. Pour la Région Wallonne, il faut encore ajouter un transfert en provenance de la Communauté Française.

Concernant les premières, Cattoir et Verdonck (1999) notent qu'il s'agit d'abord d'un « droit de tirage sur le budget fédéral (qui) vise à financer les programmes de mise au travail de chômeurs. Un montant équivalent à l'indemnité de chômage est octroyé à chaque Région concernée pour chaque emploi équivalent temps plein pris en charge par cette Région ». Il s'agit encore d'une dotation spéciale, appelée main morte, accordée à la ville de Bruxelles pour compenser les charges que celle-ci supporte du fait de son rôle de capitale fédérale et internationale, notamment le fait qu'elle ne perçoit pas de taxe immobilière sur les bâtiments affectés à cette mission²¹.

En outre, la Région Wallonne reçoit une dotation de la Communauté Française pour l'exercice des compétences communautaires qui lui ont été transférées en 1993, notamment le secteur social et de la santé, qui occasionnent à la Région Wallonne une dépense supérieure à la dotation reçue de la Communauté Française (17 milliards de BEF ou 0,42 milliard € de dépenses en 1998 contre une dotation de 13,8 milliards de BEF ou 0,34 milliard €).

4.1.5 Synthèse et remarque

Cattoir et Verdonck (1999) ont proposé une formalisation qui synthétise bien le système décrit dans cette section ; nous la reprenons en la modifiant quelque peu pour y faire apparaître le test d'octroi de l'intervention de solidarité

nationale. Les recettes, R^j , d'une Région sont constituées de ses recettes fiscales et non fiscales propres, R_0^j , de sa part dans la dotation IPP, notée X, et, le cas échéant, d'une dotation dans le cadre de l'Intervention de Solidarité Nationale. Ainsi, pour une région j donnée, notant encore IPP^j et IPP^{tot} les recettes d'IPP de la Région et de l'ensemble de la Belgique respectivement, et de même POP^j et POP^{tot} pour les chiffres de la population et p pour le taux d'inflation, en l'année t postérieure au démarrage de la phase transitoire, mais située dans la phase définitive,

$$R^j = R_0^j + X \frac{IPP^j}{IPP^{tot}} + 468(1+p)^t 100 \text{Max} \left[\left(1 - \frac{IPP^j / POP^j}{IPP^{tot} / POP^{tot}} \right), 0 \right] POP^j$$

Par suite, un événement qui accroît marginalement les recettes d'impôt des personnes physiques de la Région concernée, par exemple suite à un effort de la Région dans le domaine du soutien de l'emploi, aura, sur les recettes de la Région, un effet dépendant des recettes fiscales des autres régions et de la population totale. Ceci résulte du fait que,

$$\frac{\partial R^j}{\partial IPP^j} = \left[X - 468(1+p)^t 100 POP^{tot} \right] \frac{IPP^{tot} - IPP^j}{(IPP^{tot})^2}$$

ou simplement
$$\frac{\partial R^j}{\partial IPP^j} = X \frac{IPP^{tot} - IPP^j}{(IPP^{tot})^2}$$

²¹ Sur les mécanismes de coopération entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale, voir aussi l'analyse de l'accord de coopération proposée par Poirier (2002).

selon qu'il y a ou non intervention de solidarité nationale. On voit clairement qu'une Région bénéficiaire de l'intervention de solidarité, est moins bien récompensée qu'une autre, pour un effort budgétaire générateur d'un accroissement de recettes fiscales locales.

De plus, les modifications de recettes d'IPP dans une Région ont un effet sur les moyens à disposition des autres régions ; cette externalité ne peut assurément pas être négligée dans une fédération ne comptant que trois entités fédérées. En effet,

$$\frac{\partial R^j}{\partial IPP^k} = - \left[X - 468(1+p)^t 100 POP^{tot} \right] \frac{IPP^j}{(IPP^{tot})^2}$$

où k dénote la région qui connaît une modification des recettes d'IPP sur son territoire, le terme entre crochets se limitant à X si la région j ne bénéficie pas de l'intervention de solidarité nationale.

Le signe de ce terme entre crochets est évidemment central pour la conduite d'un exercice de statique comparative. Dans celui mené par Cattoir et Verdonck, il est négatif dans les deux régions qui bénéficient de l'intervention de solidarité nationale, soit la Région Wallonne et celle de Bruxelles-Capitale. Ceci permet de dresser le tableau 5 ci-dessous, pour la phase « définitive » de l'application de la loi de financement de 1989, en l'occurrence l'année 2000.

TABLEAU 5

EFFET D'UN ACCROISSEMENT DES RECETTES D'IPP DANS UNE RÉGION

Δ^+ IPP en Rég. j	ΔR en Rég. W	ΔR en Rég. Fl	ΔR en Rég. Bx	ΔR niveau fédéral
Δ^+ IPP en Rég. W	-	-	+	+++
Δ^+ IPP en Rég. Fl	+	+	+	++
Δ^+ IPP en Rég. Bx	+	-	-	+++

Source : Cattoir et Verdonck (1999), présentation simplifiée propre

Il est clair, comme le notent les auteurs que « le plus grand gagnant d'une hausse régionale des recettes IPP est le pouvoir fédéral ». Ceci est d'abord dû au fait que le pouvoir fédéral ne ristourne aux Régions qu'une partie de l'IPP qu'il collecte, mais aussi au fait que, si l'accroissement se réalise dans une Région bénéficiaire de l'intervention de solidarité nationale, le transfert, à ce titre, en faveur de cette Région diminue ; ceci explique que l'effet sur les moyens du pouvoir fédéral est plus important (+++) si l'accroissement des recettes d'IPP a lieu en Région Wallonne ou Bruxelloise que Flamande (++) . Pour le reste, on dira avec les auteurs cités que « Outre un paradoxe des recettes, i.e. une inversion des recettes per capita relatives des Régions après la mise en œuvre du mécanisme de péréquation, le système de péréquation interrégional entraîne également des phénomènes de piège à pauvreté particulièrement importants pour les Régions en bénéficiant (...) En d'autres termes, tout rattrapage économique donnant lieu à un accroissement des revenus imposables dans une de ces deux Régions est immédiatement sanctionné par une perte de recettes fiscales dans ces Régions ».

4.2 Le financement des Communautés

La base du financement des Communautés Française et Flamande est, plus encore que pour les régions, un transfert de l'État fédéral. Il est relié à trois impôts : la Redevance Radio-Télévision, l'Impôt des Personnes Physiques et, surtout, la Taxe sur la Valeur Ajoutée ou TVA. Selon la typologie utilisée plus haut il y a absence d'autonomie fiscale – le financement de la Communauté Germanophone repose sur une dotation sans référence à un impôt –.

La Redevance Radio-Télévision est ristournée sur la base de la localisation de l'appareil ; les appareils situés à Bruxelles profitant pour 80 pour cent à la Communauté Française et 20 pour cent à la Communauté Flamande. Notons que la loi spéciale de financement du 16 juillet 1993 a fait de cet impôt, jusqu'alors impôt fédéral partagé, un impôt des Communautés : la redevance est ristournée intégralement aux Communautés.

Le lien à la recette d'IPP est assez similaire à celui qui a cours pour le financement des régions, au départ de montants de 47,7 et 37,7 milliards de BEF respectivement (1,18 et 0,93 milliard €) pour la Communauté Flamande et la Communauté Française. Notons que le lien avec la croissance du PNB s'accompagne d'une garantie de résultat à l'horizon 2005 (sur la base de deux pour cent de croissance annuelle sur la période 1993-2004, voir Spinoy (1998) pour plus de détails).

La *dotation reliée à la TVA* était à l'origine de 167,4 milliards de BEF (4,15 milliards €) pour la Communauté Flamande contre 129 pour la Communauté Française (3,20 milliards €) ; ces montants sont indexés – et reflètent donc l'inflation mais pas la croissance en termes réels, y compris après la fin de la période transitoire – et adaptés en fonction du nombre d'habitants de moins de 18 ans – ce qui, pratiquement, donne un caractère régressif au financement, cette proportion se réduisant –. Le Conseil Supérieur des Finances (1999) note fort judicieusement que « la référence à l'impôt est ici purement notionnelle, puisque les montants attribués ne sont même pas fonction du produit de l'impôt. Un système de dotation aboutirait à un résultat identique, sans laisser planer l'illusion d'une autonomie fiscale qui est inexistante ». Le montant total ainsi obtenu était, pendant la période transitoire, réparti entre les deux principales Communautés selon une clé 57,55 – 42,45²². Dans la période définitive, la clé doit, selon la loi spéciale de financement « être adaptée sur la base de critères objectifs fixés par la loi ». Une loi votée en 2000 a décidé que la répartition se ferait au pro rata des jeunes de 6 à 17 ans, régulièrement scolarisés dans les enseignements primaire et secondaire.

Comme les Régions, les Communautés bénéficient aussi de *recettes propres, fiscales et non-fiscales*. Elles pourraient en effet lever des impôts dans les mêmes conditions que les Régions – cfr le point c) supra – mais en réalité les Communautés n'ont jamais exercé cette faculté, faute, essentiellement, de pouvoir déterminer qui est contribuable de la Communauté Française, ou Flamande, en Région de Bruxelles-Capitale. Au niveau des recettes non fiscales propres, on citera le minerval payé par les étudiants de l'enseignement supérieur.

TABLEAU 6

RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS POUR 2000

	Région Wallonne	Communauté Française	Communauté Germanophone	Région et Communauté Flamande	Région de Bruxelles- Capitale	CoCOM (1)	CoCOF (2)
1. Recettes fiscales partagées							
IPP	129,5	59,2	-	338,8	36,7		
TVA	-	159,8	-	213,1	-		
Radio-Tv	-	10,6	0,2	18,0	-		
2. Recettes fiscales propres							
Successions	9,9	-		19,7	6,4		
Enregistrement	6,3	-		16,3	4,1		
Immobilier	0,7	-		3,9	0,6		
Environnement	5,9	-		-	-		
Autres	2,0	-		3,1	3,9		
3. Recettes non fiscales							
Prog. Remise au travail	4,7	-		6,8	1,0		
Dot. Comm. Française	11,6	-		-			4,3
Autres	14,2	12,2	4,5	9,7	7,9	2,1	4,3
4. Total	184,8	241,8	4,7	629,4	60,6	2,1	8,6
5. Dépenses	194,5	246,3	4,8	619,5	65,9	2,1	8,8
6. Solde	-9,7	-4,5	-0,1	+9,9	-5,3	0,0	-0,2

(1) Commission Communautaire Commune, (2) Commission Communautaire Française (chiffres de 1999).

Source : Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, Annexe Statistique – Edition 2000

(1 € = 40,3399 BEF)

²² Le mécanisme est en réalité plus complexe car il a fallu introduire une correction de transition pour refléter que l'enseignement francophone représentait au départ non pas 42,45 pour cent mais 43,51 pour cent des dépenses cumulées de l'enseignement néerlandophone et francophone, voir Spinoy (1998).

4.3 Les accords du printemps 2001

Les accords dits du Lambermont ou de la Saint-Polycarpe, traduits en termes législatifs par la *loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés* et la *loi spéciale du même 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions* ont étendu les compétences régionales, notamment en matière d'agriculture, de commerce extérieur et d'autorité sur les pouvoirs locaux, accru les moyens des Communautés²³ – moyens augmentés, indexés sur l'inflation et, à partir de 2007, partiellement sur la croissance, et dont la répartition entre la Communauté Française et la Communauté Flamande dépendra désormais non seulement du nombre d'élèves mais aussi du rendement de l'Impôt des Personnes Physiques – et des Régions, notamment, pour ces dernières, par l'attribution d'une plus large autonomie fiscale.

En se basant sur Valenduc (2002) et le texte de la loi, on peut réexaminer le sort des impôts régionaux et de l'Impôt des Personnes Physiques. On renverra volontiers aussi à Van der Stichele et Verdonck (2001).

Avant cela cependant, le sort des *Communautés* appelle un bref examen. Les moyens supplémentaires attribués, en faisant l'hypothèse d'une inflation constante de 3 pour cent, d'une croissance réelle de 2 pour cent et d'une stabilité de la proportion de jeunes de moins de 18 ans dans la population, iraient, selon nos calculs, de 8 milliards de BEF en 2002 à quasiment 123 milliards en 2012, soit une augmentation de moyens de 2 pour cent en début de période à 23 pour cent en fin de période. Cependant ces moyens supplémentaires seront progressivement répartis davantage selon le principe dit « du juste retour », c'est-à-dire selon les recettes territoriales d'IPP, les recettes bruxelloises étant réparties à raison de 80 pour cent pour la Communauté Française et 20 pour cent pour la Communauté Flamande ; cela va signifier une *réduction de la répartition des moyens en fonction des besoins – supposés proportionnels au nombre d'élèves* – : la Communauté Française représentant en gros 43 pour cent des élèves mais ne faisant que 36 pour cent environ des recettes fiscales, sa part dans les moyens supplémentaires se réduirait de 40 à 36 pour cent en dix ans, et sa part dans l'ensemble du financement « TVA », de 42,8 à 41,6 pour cent. Pour rappel, la part « IPP » du financement des Communautés est déjà répartie sur base des recettes territoriales de cet impôt.

Venons en maintenant au financement des *Régions* et à l'accroissement de leur autonomie fiscale.

a) les impôts régionaux : une autonomie quasiment complète

Leur liste s'établit désormais comme suit : la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, la taxe d'ouverture des débits de boissons, les droits de succession et de mutation par décès, le précompte immobilier, les droits d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux de biens immeubles, les droits d'hypothèques, les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles et immeubles, la redevance radio-télévision²⁴, la taxe de circulation sur les automobiles, la taxe de mise en circulation et l'eurovignette, tandis que les écotaxes « ne sont plus réglementées par la loi spéciale de financement mais deviennent une matière fédérale »²⁵.

Pour la plupart de ces impôts, les Régions ont une autonomie complète. Ainsi le gouvernement flamand a déjà décidé la suppression de la redevance radio-télévision sur son territoire. Quelques exceptions existent cependant. Ainsi la détermination du revenu cadastral, base du précompte immobilier, demeure une compétence de l'État fédéral. La détermination de la base imposable de la taxe de circulation et de la taxe de mise en circulation relève des Régions mais l'exercice de cette compétence est subordonné à un accord de coopération entre les Régions et le niveau fédéral, sur les entreprises de leasing. Celle de l'eurovignette relève bien aussi des Régions mais elles doivent conclure un accord de coopération pour ce qui concerne les véhicules immatriculés à l'étranger.

Les droits de succession et de donations entre vifs sont dus là où la succession s'est ouverte ou où la donation a eu lieu. Toutefois si le testateur ou le donataire était établi successivement à plusieurs endroits pendant les cinq années précédentes, c'est le lieu du plus long établissement qui prévaut.

²³ Notons encore la synthèse qu'en donne Vincent Vanden Berghe, économiste de Louvain-la-Neuve, dans un interview au quotidien La Libre Belgique en mai 2001 : « Si ces accords sont approuvés, la dotation fédérale aux Communautés augmentera significativement à partir de 2002 et sera liée à la croissance du produit national belge dès 2007. La Communauté française sera alors en mesure de faire face à un taux de croissance « normal » de ses dépenses. Il faut cependant souligner que ces accords modifient la clé de répartition de la dotation fédérale entre les Communautés. Graduellement et pleinement à partir de 2012, les moyens supplémentaires qui iront croissants avec le temps seront répartis en fonction du rendement localisé de l'impôt des personnes physiques (IPP) dans les Régions. »

²⁴ Elle devient un impôt régional mais les Communautés recevront annuellement une dotation compensatoire, de la part des Régions mais via le gouvernement fédéral.

²⁵ *Le Fiscologue*, 809, 10-08-2001, p. 3.

Le gouvernement fédéral continue à assurer gratuitement la collecte des impôts mais les entités fédérées peuvent décider d'effectuer elles-mêmes la collecte de certains groupes d'impôts.

b) l'Impôt des Personnes Physiques : une autonomie de marge élargie

Comme l'indique Valenduc « Le pouvoir des Régions d'établir des additionnels ou des remises est étendu et la procédure d'accord préalable est remplacée par une obligation de communication préalable au Ministre des Finances et une mission particulière d'avis confiée à la Cour des Comptes ».

L'autonomie des Régions doit cependant s'inscrire dans un cadre balisé par un certain nombre de principes. Les Régions ne peuvent modifier ni la base imposable ni le calcul de l'impôt établis par le pouvoir fédéral ; leur action continue donc de s'opérer à la marge mais cette marge est élargie : des additionnels ou des remises, sous la forme de crédits d'impôts, proportionnels ou forfaitaires, différenciés ou non par tranche d'impôts. Ces additionnels ou remises ne peuvent cependant pas réduire la progressivité de l'impôt, compte tenu de l'ensemble des dispositions qui le déterminent jusqu'à la base de calcul des additionnels, la loi exprimant que « le principe de progressivité doit être compris comme suit : à mesure que le revenu imposable augmente, le rapport entre le montant de la réduction et celui de l'impôt des personnes physiques dû, avant réduction, ne peut augmenter ou, selon le cas, le rapport entre le montant de l'augmentation et celui de l'impôt des personnes physiques dû, avant augmentation, ne peut diminuer. » Ils ne peuvent pas non plus dépasser 3,25 pour cent jusqu'à la période imposable 2003 et 6,75 pour cent à partir du 1^{er} janvier 2004. On s'attend à ce que le gouvernement flamand fasse usage de sa faculté d'octroyer des remises. Enfin, la loi spéciale mentionne que « Les régions exercent leurs compétences en matière de réductions ou augmentations fiscales générales, de centimes additionnels ou de réductions d'impôt sans réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques et à l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale. »

c) les autres impôts

La nouvelle loi de financement rappelle à ce sujet le principe *non bis in idem* quand elle énonce, à son article 4, que « l'exercice des compétences fiscales des régions (...) s'opère dans le respect du principe visant à éviter la double imposition. »

5. POUR CONCLURE : EST-ON ARRIVÉ AU TERME DE LA FÉDÉRALISATION DE LA BELGIQUE ?

Est-on arrivé au terme de la fédéralisation de la Belgique ? Cette question peut être regardée sous l'angle des compétences et sous celui des impôts.

5.1 Les compétences

Sous l'angle des compétences d'abord. Il est bon de rappeler qu'il y a peu de temps encore – disons en 1998 ou 1999 – , les partis francophones étaient unanimes à refuser toute nouvelle discussion communautaire, essentiellement par souci de protéger le caractère fédéral de la solidarité interindividuelle, dont les francophones sont les bénéficiaires ; il s'agit principalement, on l'a dit, de la sécurité sociale, mais aussi de la progressivité de l'impôt sur le revenu et du mode de formation des salaires. De leur côté la commission de réforme de l'État du Parlement flamand, avait adopté cinq pistes de réformes concrètes (Docquier, 1999, p. 20, Van Den Brande, 1988, pp. 4-5) :

- ◆ ramener la Belgique à deux entités fédérées – la Flandre et la Wallonie – avec un statut spécifique pour Bruxelles et la Communauté Germanophone,
- ◆ mettre Flamands et Francophones à égalité à tous les niveaux de pouvoir à Bruxelles,
- ◆ transférer de nouvelles compétences aux Régions, dont les secteurs « assurance santé » et « allocations familiales » de la sécurité sociale, les infrastructures ferroviaires et l'exploitation des chemins de fer, la politique scientifique et le commerce extérieur,
- ◆ transférer à la Région Flamande la tutelle administrative sur les communes à statut linguistique spécifique de la périphérie bruxelloise et de la petite région des Fourons,
- ◆ étendre l'autonomie fiscale, via une régionalisation totale ou partielle de l'Impôt des Personnes Physiques.

En échange de moyens accrus pour les Communautés, donc pour l'enseignement de la Communauté Française, certaines des revendications flamandes ci-dessus ont été satisfaites au printemps 2001 : une participation garantie à tous les niveaux de pouvoir à Bruxelles (ou du moins un incitant financier à ce qu'il en soit ainsi), de nouveaux

transferts de compétence en matière de commerce extérieur et d'agriculture, la tutelle administrative sur les communes à statut linguistique spécifique de la périphérie bruxelloise et de la petite région des Fourons, l'extension de l'autonomie fiscale.

Mais aucun élément de la solidarité interpersonnelle n'a été transféré : la progressivité de l'impôt demeure largement intacte, la sécurité sociale reste fédérale, y compris ses branches « assurance santé » et « allocations familiales ». On peut penser que les partis flamands reviendront à la charge en ce domaine. La presse des premiers jours d'août fait, par exemple, écho au laxisme wallon en matière d'exclusion du droit aux allocations de chômage : l'organisme wallon en charge de la gestion des chômeurs serait moins prompt que son homologue flamand à dénoncer à l'organisme payeur – fédéral – des allocations de chômage, les chômeurs qui n'acceptent pas un emploi répondant à des critères déterminés. On touche là un des paradoxes du système belge : la gestion des chômeurs fait partie de la politique de l'emploi, qui est régionalisée, alors que le paiement des allocations de chômage fait partie de la sécurité sociale, qui est fédérale ; de même la politique de santé est régionalisée mais le financement des soins dépend pour l'essentiel de la sécurité sociale ...qui est fédérale.

5.2 Les Impôts

L'autonomie de marge des Régions est devenue effective en ce qui concerne l'Impôt des Personnes Physiques. Par contre l'autonomie fiscale des Régions demeure inexistante en matière d'Impôt des Sociétés ou de Taxe sur la Valeur Ajoutée.

En ce qui concerne la TVA et les accises, il existe un cadre européen qui s'impose à la Belgique et le fruit de la première est déjà partagé entre les Communautés même si la référence de la dotation communautaire à la taxe est assez artificielle. Vu la taille du pays, on imagine facilement que des taxes différenciées donneraient lieu, de la part des particuliers, à des achats transrégionaux, comme il en existe dans les zones frontalières – cela serait sans impact sur le commerce entre assujettis car pour eux le principe de la taxation selon le taux du lieu de destination serait sans doute d'application comme il l'est pour les échanges entre entités d'États membres différents de l'Union Européenne –.

A la lecture de ce paragraphe deux questions de portée plus générale apparaissent : la concurrence fiscale entre juridictions et le lieu de l'imposition.

a) la concurrence fiscale entre juridictions : Impôt des Personnes Physiques et Impôt des Sociétés

La faible mobilité des résidents entre les Régions Wallonne et Flamande est de nature à faire en sorte que l'autonomie de marge de ces Régions en matière d'Impôt des Personnes Physiques génère peu de concurrence fiscale ; elle permet donc de ne pas craindre de conséquences dommageables des récents accords en ce sens. Par contre, la mobilité est beaucoup plus grande entre Bruxelles et sa périphérie flamande²⁶ – voir le tableau 2 où Bruxelles fait 14,5 pour cent du PIB mais seulement 8,6 pour cent de l'imposable, chiffres qui reflètent à la fois la délocalisation de riches bruxellois vers la périphérie de la ville située en territoire flamand, et le phénomène des navetteurs – et, ici, le risque de concurrence fiscale est sérieux. Il appelle une solution, faute de quoi l'asphyxie financière de la Région de Bruxelles-Capitale est à craindre.

La mobilité de l'activité économique est aussi de nature à faire hésiter face à l'introduction d'une autonomie de marge en matière d'impôt des sociétés. Actuellement, les Régions peuvent accorder des aides directes à l'investissement – par exemple des primes en capital, dans la mesure de ce qui est accepté par les instances européennes –, mais pas d'aides fiscales comme des crédits d'impôts pour investissement. Cela veut dire que l'autonomie fiscale est inexistante en matière d'imposition nominale des sociétés, mais pas d'imposition effective des sociétés. Ceci exigerait de décider comment répartir entre les Régions de la Belgique la matière imposable d'une société qui a des sièges dans plus d'une Région ? Faudrait-il « s'alignant sur les règles recommandées pour les conventions fiscales internationales par l'OCDE comme sur les pratiques de grands pays fédéraux, reconnaître des établissements stables régionaux de sociétés belges et lever l'impôt des sociétés à leur niveau géographique » (Gérard, 1999) ? En outre des problèmes de prix de transfert surgiraient inévitablement. A l'heure où l'imposition des sociétés fait l'objet d'une attention au niveau européen, où on s'intéresse notamment aux obstacles à la convergence en la matière, l'autonomie fiscale en ce domaine serait plutôt inefficace selon Plasschaert (1999).

²⁶ Toutes les communes entourant Bruxelles sont situées en territoire flamand ; même vers le sud et l'est, c'est-à-dire vers le territoire de la Région Wallonne, il y a toujours au moins une commune flamande entre Bruxelles et la Wallonie. La majorité de la population de la ceinture de communes flamandes autour de Bruxelles, où dans plusieurs cas la majorité de la population est francophone, et des premières communes wallonnes vers l'est et le sud, travaille à Bruxelles.

b) le lieu de l'imposition et la situation de Bruxelles-Capitale

Charles, Deschamps et Weickmans (1998), relayés par Gérard (1999), se sont interrogés sur les implications qu'aurait pour le financement des régions, *l'imputation de l'impôt des personnes physiques au lieu de travail, plutôt qu'au lieu de résidence*. « Ce n'est pas un changement purement hypothétique mais une hypothèse réaliste dans le contexte d'une autonomie fiscale plus grande de nos régions, alignant de la sorte la pratique interrégionale belge sur celle recommandée pour les conventions fiscales internationales par l'OCDE, et largement adoptée par les pays. Un tel changement entraînerait une forte hausse de la part de l'impôt des personnes physiques accordée à la Région bruxelloise. » (Gérard, 1999) Pour le motif même de cette référence aux conventions internationales et « symbolique à ce point forte », Valenduc (2002) rejette cette suggestion mais propose un mécanisme alternatif qui a des propriétés similaires en faveur de Bruxelles.

La question est clairement de *trouver une solution au problème du financement de Bruxelles*²⁷. Le moyen importe peu : une *dotacion accrue de la part des autorités fédérales*, une *contribution des autres Régions aux frais d'une capitale* dont le territoire administratif, restreint et délimité « définitivement », ne correspond ni à une aire résidentielle, ni à une aire culturelle, ni à une aire économique, une *répartition différente du produit partagé de l'IPP qui tienne compte du lieu de sa production, donc de sa source*.

Terminer ce texte sur le fédéralisme belge par la situation de Bruxelles est le conclure en évoquant son point le plus délicat.

Le Pied de la Maure

Août 2001 (rev. Janvier 2002)

²⁷ Sur le financement de Bruxelles, voir Lambert, Tulkens *et al.* (1999, 2000).

RÉFÉRENCES

- Atkinson, A. B., L. Rainwater et T. M. Smeeding, 1995, « Income distribution in OECD countries », *Social Policy Studies*, 18, OCDE, Paris.
- Boadway, R. et P. Hobson, 1993, « Intergovernmental fiscal relations in Canada », *Canadian Tax Paper*, 96, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- Comprendre la Belgique Fédérale*, De Boeck et Larcier / La Ligue des Familles, Bruxelles, 1997.
- Cantillon, B., I. Marx et K. Van den Bosch, 1997, « Inégalités, pauvreté et efficacité de la sécurité sociale en Belgique et dans les pays de l'OCDE », Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen.
- Capron, H., 2000, « The sources of Belgian prosperity », chapitre 2 in H. Capron et W. Meeusen, éd., *The National Innovation System of Belgium*, Physica Verlag, Heidelberg – New York, pp. 21–41.
- Cattoir, Ph., 1998, *Fédéralisme et solidarité financière, étude comparative de six pays*, Crisp, Bruxelles (préface de H. Tulkens).
- Cattoir, Ph., 2000, *Autonomy, Fiscal Solidarity and Cooperation in Federal States*, Ciaco, Louvain-la-Neuve.
- Cattoir, Ph. et F. Docquier, 1999, « Sécurité Sociale et Solidarité Interrégionale », chap. 8 in F. Docquier, éd., *La Solidarité entre les Régions, Bilan et perspectives*, De Boeck Université, pp. 51-98.
- Cattoir, Ph. et M. Verdonck, 1999, « La Péréquation Financière, Analyse de quatre pays », chap. 2 in F. Docquier, éd., *La Solidarité entre les Régions, Bilan et perspectives*, De Boeck Université, pp. 169-193.
- Charles, J.-B., R. Deschamps et G. Weickmans, 1998, « Les finances publiques de la Région wallonne au-delà de la période transitoire de la Loi Spéciale de Financement », in *Portrait socio-économique de la Belgique*, Rapport de la Commission 1 préparatoire au 13^{ème} Congrès des économistes belges de langue française, Cifop, Charleroi.
- Conseil Supérieur des Finances – Section « Fiscalité et Parafiscalité », 1999, « Le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoir », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances de Belgique*, 59^{ème} année, n°1, pp. 79-274.
- De Boeck, E. et J. Van Gompel, 1998, « Financiële stromen tussen de Belgische gewesten opnieuw bekeken », in Ch. Vanderveeren et J. Vuchelen, éd., *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie*, Rapport préparatoire au Vlaams symposium des 4 et 5 décembre 1998, Interscientia Rechtswetenschappen.
- de Callataÿ, E. et R. Savage, 1998, « Fédéralisme et choix budgétaires », in E. de Callataÿ, éd., « Les Finances des Régions et des Communautés en Belgique », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, 37 (2), pp. 101-121.
- Delhaussse B. et S. Perelman, 1998, « Inégalités et pauvreté, Mesures et déterminants », in *Portrait socio-économique de la Belgique*, Rapport de la Commission 4 préparatoire au 13^{ème} Congrès des économistes belges de langue française, Cifop, Charleroi.
- Docquier, F., 1999, « La Solidarité entre les Régions, une présentation générale », introduction in F. Docquier, éd., *La Solidarité entre les Régions, Bilan et perspectives*, De Boeck Université, pp. 7-25.
- Docquier, F., 1999, « La Solidarité Fiscale et Parafiscale en Belgique, une approche par la comptabilité générationnelle », chap. 6 in F. Docquier, éd., *La Solidarité entre les Régions, Bilan et perspectives*, De Boeck Université, pp. 169-193.
- Gérard, M., 1999, « Wallonie et Bruxelles : évolutions et perspectives, synthèse des travaux du 13^{ème} congrès des économistes belges de langue française », *Cahiers Economiques de Bruxelles*, vol. 163, 3^{ème} trimestre, pp. 237-276.
- Gubin, E., 1979, *Bruxelles au XIX^{ème} siècle : berceau d'un flamingantisme démocratique (1840-1873)*, Crédit communal de Belgique, Coll. Histoire Pro Civitate, 56.

Lambert, J.-P., H. Tulkens *et al.*, 1999, *Les modes alternatifs de financement de la Région de Bruxelles-Capitale*, Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles.

Lambert, J.-P., H. Tulkens *et al.*, 2000, « Le financement de Bruxelles : enjeux et voies possibles », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, 39 (2-3), pp. 197-212.

Mabille, X., 1997, *Histoire politique de la Belgique, facteurs et acteurs de changement*, Centre de Recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles.

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

Oates, W., 1991, « Fiscal Federalism : an overview », in R. Prud'homme, éd., *Public finance with several levels of government – Les finances publiques avec plusieurs niveaux de gouvernement*, sélection de contributions au 46ème Congrès de l'International Institute of Public Finance, Foundation Journal of Public Finance, La Haye, pp. 1-18.

Pagano, G., 1999, « Les finances de la Belgique fédérale », chap. 4 in F. Docquier, éd., *La solidarité entre les régions, bilan et perspectives*, De Boeck Université, pp. 117-148.

Perin, F., 1988, *Histoire d'une nation introuvable*, Legrain, Bruxelles.

Plasschaert, S., 1999, « Regionalisering van de vennootschapsbelasting », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances de Belgique*, 59^{ème} année, n°4, pp. 83-104.

Poirier, J., 2002, « La coopération à Bruxelles : la dimension fédérale-régionale », in Cattoir, P. *et al.* (editors), *Autonomie, solidarité et coopération, quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Larcier, Bruxelles, pp. 489-524.

Spinoy, C., 1998, « Le financement des Communautés et des Régions », in E. de Callatay, éd., « Les Finances des Régions et des Communautés en Belgique », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, 37 (2), pp. 7-32.

Valenduc, C., 2002, « Le partage des compétences de politique fiscale, portée et limite d'une comparaison internationale », in Cattoir, P. *et al.*, éd., *Autonomie, solidarité et coopération, quelques enjeux du fédéralisme belge au 21^e siècle*, Larcier, Bruxelles, pp. 47-77.

Van Den Brande, L., 1998, *Kernpunten voor een volgende Staatshervorming : verruiming van de fiscale autonomie en financiering van een gefederaliseerd gezondheids- en gezinsbeleid*, communication du Ministre-Président devant la Commission de Réforme de l'État du Parlement Flamand, 25 mars.

Van der Stichele, G. et M. Verdonck, 2001, « Les modifications de la Loi Spéciale de financement dans l'accord du Lambermont », *Courrier Hebdomadaire*, 173, Crisp, Bruxelles, 52p.

Vanderveeren, Ch. et J. Vuchelen, éd., *Een Vlaamse fiscaliteit binnen een economische en monetaire unie*, Rapport préparatoire au Vlaams symposium des 4 et 5 décembre 1998, Interscientia Rechtswetenschappen.

Van Hamme, G., 1998 in Vandermotten, C. *et al.*, 1998, *Wallonie et Bruxelles: planification, aménagement du territoire et relations transfrontalières, évolutions et perspectives*, Rapport de la Commission 3 préparatoire au 13^{ème} Congrès des économistes belges de langue française, Cifop, Charleroi, p. 101.

Van Rompuy, P. et A. Verheierstraeten, 1979, « Regionale herverdelings- en financieringsstromen », *Leuvense Economische Standpunten*, KULeuven, 68.

ANNEXE : LA BELGIQUE, SES COMMUNAUTES ET SES RÉGIONS.

LA BELGIQUE

L'ETAT FEDERAL

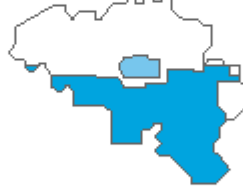


LES COMMUNAUTES

LA COMMUNAUTE FLAMANDE



LA COMMUNAUTE FRANÇAISE



LA COMMUNAUTE GERMANOPHONE



LES REGIONS

LA REGION FLAMANDE



LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE



LA REGION WALLONNE



Source : Site du gouvernement fédéral belge, www.fgov.be

L'ACCORD DU LAMBERMONT : POURQUOI ET COMMENT ?

Par *Géraldine Van der Stichele et Magali Verdonck*

1. INTRODUCTION

Le 17 octobre 2000, le Premier Ministre faisait état, dans sa déclaration de politique fédérale, des principaux résultats de l'accord dit « de la Sainte Thérèse ». Le 23 janvier 2001, suite à un second tour de négociations, l'accord dit « du Lambermont » ou « de la Saint Polycarpe » donnait le jour à deux avant-projets de loi spéciale, l'un « portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions » et l'autre « portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés ». Moins de six mois plus tard, en juillet 2001, ces avant projets de loi sont votés à la Chambre et au Sénat¹.

Le but de ce dossier est de faire le bilan de l'accord du Lambermont pour son volet « Réforme de la loi de financement » afin de mettre en lumière l'équilibre atteint par les différentes parties impliquées dans la négociation.

L'article se divise en trois parties, traitant respectivement du refinancement des Communautés, de l'autonomie fiscale des Régions en matière d'IPP et de l'autonomie fiscale des Régions en matière d'impôts régionaux². Chacune des parties comprend tout d'abord un rappel historique des mécanismes de financement en vigueur jusqu'à ce jour et un résumé des circonstances ayant mené à une nouvelle négociation. Ensuite, nous décrivons le contenu des accords et en estimons les effets budgétaires pour toutes les entités concernées. Une telle analyse nous permet de terminer par quelques conclusions sur le fond et la forme de cette nouvelle réforme institutionnelle.

Une remarque préliminaire s'impose. Dans notre exposé, nous ne pouvons accorder une place trop importante à la description des mécanismes transitoires inscrits dans la Loi Spéciale de Financement de 1989 (LSF). En effet, deux types de transitions étaient prévus par la Loi : l'un visant à une contribution des entités fédérées dans l'effort d'assainissement budgétaire et l'autre assurant un passage progressif d'un système de financement basé sur les besoins à un système de financement basé sur les moyens (appelé le principe du juste retour). Les modalités de ces mécanismes transitoires sont complexes et obsolètes à ce jour si bien que nous estimons que leur description n'apporterait pas beaucoup au débat qui nous intéresse. Dès lors, nous faisons le choix de n'insister que sur les éléments de la phase définitive de la LSF utiles pour comprendre l'enjeu de la réforme du Lambermont et nous renvoyons le lecteur à notre liste bibliographique pour des références plus historiques

2. REFINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS

2.1 D'où vient-on ?

La loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 avait pour objectif de régler, entre autres, la question du financement des Communautés qui s'étaient vues transférer de nouvelles compétences³, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1988. Toujours en vigueur aujourd'hui, cette loi spéciale définit de manière précise le mécanisme des transferts financiers organisés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements communautaires. Dès 1989, il était prévu qu'une nouvelle loi soit votée en 1999 afin de définir de nouveaux critères de répartition entre Communautés à appliquer à partir de l'année 2000. Avant cette date cependant, en 1993, une révision de la loi spéciale s'est révélée nécessaire, essentiellement pour renflouer les caisses des Communautés et pour renforcer les transferts financiers intra-francophones en faveur de la Communauté française. Nous rappelons dans cette section le contenu de ces textes de loi, en procédant par ordre chronologique, et terminons en expliquant les circonstances ayant mené à une révision des modalités de financement lors de l'accord du Lambermont.

¹ Les deux lois spéciales datent du 13 juillet 2001 et furent publiées au Moniteur belge le 3 août 2001 (voir <http://just.fgov.be>). Les auteurs signalent que toute mention dans le texte de la loi spéciale du 13 juillet 2001 fait référence à la loi spéciale « portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions ».

² Signalons que la régionalisation de l'agriculture et de la pêche maritime, du commerce extérieur et de la coopération au développement fait également partie de la réforme de la Loi de Financement. Ce sujet n'est pas traité dans cet article car l'analyse de l'impact budgétaire sur les différentes entités bénéficiaires ne présente que peu d'intérêt tant qu'aucune politique n'est mise en œuvre par les Régions.

³ En 1988, l'enseignement fut ajouté aux compétences culturelles et « personnalisables » transférées précédemment aux Communautés ; par ce nouveau transfert, les moyens budgétaires des Communautés furent considérablement accrus.

2.1.1 La loi spéciale de financement de 1989

La LSF de 1989 instaurait un mécanisme de financement des Communautés exclusivement basé sur le principe de l'autonomie financière plutôt que sur le principe de l'autonomie fiscale. En effet, les Communautés bénéficient de transferts financiers en provenance du pouvoir fédéral, et jouissent d'une entière souveraineté quant à l'utilisation de ceux-ci (autonomie financière). En revanche, les Communautés ne peuvent faire varier les montants ou les sources de ces recettes⁴ (autonomie fiscale). L'ensemble des moyens transférés aux Communautés est composé de trois principaux éléments : les dotations (« dotation TVA » et « dotation IPP »), un impôt partagé (la redevance radio-TV) et l'intervention de l'État pour le financement des étudiants étrangers.

Les **dotations** provenant du budget fédéral et attribuées aux Communautés, appelées « dotation TVA » et « dotation IPP⁵ », ont chacune un mode de calcul distinct.

La *dotation TVA* est calculée en trois étapes. Chaque année un montant total (pour les deux Communautés) est déterminé par la loi. Il résulte de la dotation inscrite en 1989 (296 385 millions de FB) et évolue annuellement en fonction de la croissance de l'indice des prix à la consommation. Contrairement à la dotation IPP, cette dotation ne sera pas liée à la croissance de l'économie avant l'accord du Lambert. L'argument avancé en 1989 pour justifier cette absence de liaison à la croissance économique était que toutes les entités devaient participer à l'effort d'assainissement budgétaire. De plus, le coût, par élève, de l'enseignement étant élevé en Belgique, les négociateurs sont partis de la supposition que les dépenses pourraient être réduites et ajustées aux moyens disponibles. C'est loin d'avoir été le cas.

Dans un deuxième temps, ce montant total attribué aux Communautés est adapté à l'évolution démographique des élèves. L'objectif est de réduire les moyens communautaires lorsque les besoins diminuent en raison d'une chute du nombre d'élèves en âge scolaire. Cette évolution démographique est calculée séparément pour chaque Communauté sous la forme d'un « facteur d'adaptation ». Entre les deux facteurs d'adaptation, le plus favorable aux Communautés est retenu et appliqué à l'ensemble de la dotation. L'évolution moins négative observée dans une Communauté bénéficie donc financièrement à la Communauté dont le nombre d'élèves diminue le plus vite (en l'occurrence la Communauté flamande).

La troisième et dernière étape consiste à répartir ce montant total entre les Communautés française et flamande. Le critère pris en considération pour cette répartition est le besoin financier des Communautés, traduit par le nombre d'élèves en 1989, soit 42,45 % pour la Communauté française et 57,55 % pour la Communauté flamande. Cette clé de répartition a été modifiée en 2000⁶. La dotation TVA représentait en moyenne une part de 65 % dans les moyens totaux des Communautés en 1998.

Remarquons qu'aucun mécanisme de solidarité explicite n'a été mis en place dans ce volet de financement car la prise en compte des besoins, plutôt que des moyens, comme critère de répartition constitue une solidarité implicite.

La dotation IPP se distingue triplement de la dotation TVA: l'évolution annuelle du montant total, le critère de répartition et l'affectation de la dotation dans le budget fédéral sont tous trois déterminés de manière différente.

Le montant total attribué au titre de la dotation IPP est égal au montant de base de la « période définitive »⁷, adapté annuellement à l'évolution des prix à la consommation et, à partir de 1993 (voir section 1.1.2), à la croissance du revenu national. La dotation est répartie entre les deux Communautés sur la base de la contribution de chaque

⁴ Théoriquement, les Communautés tirent de l'article 170, §2, de la Constitution un pouvoir fiscal propre. Ce pouvoir n'existe à ce jour que sur papier car sa mise en œuvre se heurte notamment à l'absence de sous-nationalité à Bruxelles. Le législateur spécial de 1993 a précisé que la compétence fiscale des Communautés française et flamande fondée sur l'article 170, § 2, de la Constitution n'a pas été "rendue exécutable".

⁵ Ces deux dotations proviennent du total des recettes du budget fédéral (principe budgétaire de non-affectation des recettes). A priori, le fait qu'une dotation soit financée par le produit de la TVA ou celui de l'IPP est donc sans importance. Cependant, le nom donné à une dotation a une implication financière méconnue. En effet, le gouvernement fédéral attribue ces dotations mensuellement par tranche de 1/12 et ce dès le premier mois de l'année budgétaire. Or, il ne perçoit les recettes de la TVA ou de l'IPP que plus tard dans l'année. Entre le moment où l'État verse cet argent aux entités fédérées et le moment où les recettes aboutissent dans ses caisses, les entités bénéficiaires lui payent des intérêts (art. 54 de la LSF). L'impact financier est différent selon que la dotation s'appelle IPP ou TVA car les recettes de l'IPP sont perçues tous les mois via le précompte professionnel alors que la majeure partie des recettes TVA ne sont perçues que trimestriellement. Les intérêts à payer sont donc plus élevés dans le cas de la dotation TVA.

⁶ Voir section « Accord de la Saint Éloi ».

⁷ Pour rappel, cette dénomination se rapporte aux éléments ne faisant pas partie de la phase transitoire de la LSF, portant sur les années 1989 à 1999. Cela ne signifie d'aucune manière, comme cet article en est la preuve, qu'ils sont effectivement définitifs.

Communauté dans les recettes fédérales de l'IPP⁸. C'est ce qu'on appelle le principe de juste retour. Il est à noter que le juste retour était inapplicable dans le cas de la TVA car cette taxe, attachée à des biens et non à des personnes, n'est pas localisable. Les dotations IPP attribuées aux Communautés proviennent des recettes IPP du gouvernement fédéral, ce qui lui vaut son nom et entraîne les conséquences financières décrites dans la note de bas de page n°5 ci-dessus.

La dotation IPP représente entre 24 % et 29 % des moyens financiers des Communautés en 1998.

Un **impôt partagé** est un impôt perçu par un certain niveau de pouvoir et dont un pourcentage fixe du produit est ristourné à un autre niveau de pouvoir. C'est le cas de la deuxième source de financement des Communautés puisque les recettes de la *Redevance Radio-Télévision*, perçues par le pouvoir fédéral, sont ensuite ristournées aux Communautés en fonction de leur localisation, avec un statut spécial pour les recettes perçues sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale⁹. Le pourcentage fixe des recettes ristournées par le fédéral est de 100%.

TABLEAU 2.1

SOURCES DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS DE 1991 À 1998
(en millions BEF)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Communauté française								
Dotation TVA	137105,9	139380,4	140983,2	146865,3	148291,2	148032,3	153367,2	153812,3
Dotation IPP	37526,1	39258,9	44107,0	46,408,4	48568,7	49602,0	52691,2	55946,2
Redevance Radio-TV	5618,8	7782,4	8031,6	8259,9	8605,0	9090,0	9150,8	9694,7
Intervention étudiants étrangers	1290,4	1322,4	1344,3	1385,6	1408,4	1409,0	1467,4	1470,6
Autres	1546,1	3852,4	15087,2	12015,2	18660,1	15660,5	13611,8	12961,7
TOTAL	183087,3	191596,5	209553,3	214934,4	225533,9	223793,8	230288,4	233885,5
Communauté flamande								
Dotation TVA	177882,7	182734,2	185792,8	193294,8	198028,9	198276,5	205214,6	207267,6
Dotation IPP	49046,3	53727,7	63734,2	69398,8	75477,7	79661,7	88936,7	95487,5
Redevance Radio-TV	9455,3	9790,0	17669,5	14625,5	15283,0	15632,7	16526,5	17232,8
Intervention étudiants étrangers	318,9	330,7	333,7	345,7	354,3	356,4	364,9	369
Autres*	?	?	?	?	?	?	?	?

Source : Bayenet et al. (2000)

* Il n'est pas possible de distinguer les « autres recettes » de la Communauté flamande car elles sont incluses dans le total des « autres recettes » de la Région et de la Communauté fusionnées.

La dernière des principales sources de financement des Communautés est l'**Intervention de l'État pour le financement des étudiants étrangers**¹⁰ par laquelle l'État fédéral contribue annuellement au financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers. Les montants définis pour chaque Communauté en 1989 (1 200 millions pour la Communauté française et 300 millions pour la Communauté flamande) sont adaptés annuellement au taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation. De plus, ces montants peuvent être adaptés pour tenir compte des conséquences financières éventuelles sur les Communautés de décisions prises par l'autorité nationale dans l'exercice de ses compétences propres.

Le tableau 2.1 expose les montants relatifs aux trois sources de financement décrites ci-dessus.

⁸ Pour les recettes d'IPP perçues en Région bruxelloise, c'est la traditionnelle clé 20/80 qui est appliquée pour déterminer la part des Communautés flamande et française respectivement.

⁹ A nouveau la clé de répartition 20/80.

¹⁰ LSF, art. 62.

2.1.2 Les accords de la St Michel et de la St Quentin en 1993

Le système de financement des Communautés (et des Régions) mis en place par les réformes institutionnelles de 1988-1989 était à l'époque considéré comme relativement « achevé », sans être pour autant définitif. Moins de quatre ans plus tard, en 1993, il fallut néanmoins lui apporter quelques modifications¹¹.

En effet, il s'est avéré que les modalités de calcul choisies en 1989 en vue de répartir les ressources budgétaires ont placé la Communauté française dans une situation budgétaire difficile car elle se voyait incapable d'assurer le financement de son enseignement, principalement en raison de la hausse salariale de son personnel enseignant. Il est important de rappeler que les dépenses de la Communauté française sont constituées à plus de 80 % de dépenses directes en personnel.

Pour répondre à ce besoin, l'accord dit de la Saint-Michel a été conclu. Il a été traduit dans la loi spéciale du 16 juillet 1993¹² modifiant la LSF du 16 janvier 1989.

L'alternative de la 'fusion' francophone communauté-région sur le modèle de celle qui s'est réalisée en Flandre¹³ aurait pu aider à pallier les problèmes financiers de la Communauté française, mais a été écartée par les autorités francophones. En revanche un mécanisme de solidarité intra-francophone a été mis en place à travers l'accord de la Saint-Quentin mettant en œuvre le nouvel article 138 de la Constitution. Notons que ce dernier ne concerne que les institutions francophones.

Rappelons que c'est à cette occasion que, en contrepartie de sa participation à la majorité des deux tiers indispensable à l'achèvement de la structure fédérale de l'État, la famille écologiste a exigé et obtenu l'instauration d'une nouvelle forme « d'impôt régional » au sens de l'article 3 de la LSF : les écotaxes (taxes environnementales). Les écotaxes feront l'objet d'une analyse dans la section consacrée aux impôts régionaux.

Deux types de modifications ont été introduites dans la LSF par les accords de la Saint Michel en vue d'augmenter les moyens budgétaires alloués aux Communautés.

La première mesure concerne la dotation IPP. D'une part, la partie de l'IPP attribuée aux Communautés est augmentée de 4,5 milliards en 1993 et d'autre part, à partir de 1994, la croissance réelle du Produit National Brut sera progressivement prise en compte dans l'évolution annuelle du montant global de la dotation IPP allouée aux Communautés (et aux Régions).

La seconde mesure concerne la redevance Radio-TV. Il s'agit d'une modification importante sur le plan des principes puisqu'elle entraîne la création d'une fiscalité communautaire¹⁴. Jusqu'alors les Communautés disposaient uniquement de recettes non-fiscales, de parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions (dont une partie du produit de la redevance Radio-TV), et du produit de leurs propres emprunts. Suite aux accords de la Saint Michel, le produit de la redevance Radio-TV leur est intégralement attribué et celle-ci devient alors « un impôt des Communautés »¹⁵, à placer sur le même pied que les « impôts régionaux » visés à l'article 3 de la loi spéciale¹⁶.

Il est à noter que si depuis lors la redevance Radio-TV est communément appelée un impôt communautaire, cette appellation est en réalité surfaite et peut prêter à confusion car l'autonomie fiscale des Communautés en cette matière est quasiment nulle. Seuls deux éléments la distinguent d'un impôt fédéral : les Communautés en assurent la perception et le gouvernement fédéral ne peut modifier le taux, la base et les exonérations de la redevance qu'avec l'accord des deux Communautés¹⁷.

L'**accord de la Saint Quentin** met en œuvre l'article 138 de la Constitution, introduit par l'accord de la Saint Michel. Ce nouvel article permet à la Communauté française de transférer l'exercice de certaines de ses compétences à la Région wallonne d'une part et à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale (Cocof) d'autre

¹¹ BRICMAN (1994), pp. 193-194.

¹² M.B., 20 juillet 1993.

¹³ Cf. infra, l'accord dit « de la Saint Quentin ».

¹⁴ LSF, art. 1^{er}, 1^obis.

¹⁵ LSF, art 5bis.

¹⁶ BRICMAN (1994), p. 195.

¹⁷ Aucune autonomie fiscale n'est envisageable pour les Communautés puisque qu'il y a deux Communautés dans la Région de Bruxelles et que les habitants de Bruxelles n'ont pas à choisir la Communauté à laquelle ils appartiennent (absence de sous-nationalité). Il est donc impossible d'avoir une fiscalité différenciée entre les Communautés.

part¹⁸. Il s'agit de l'alternative francophone à la fusion de la Communauté et de la Région flamande. L'objectif de ce paragraphe n'est pas tant de détailler les mécanismes juridiques complexes, ni les compétences comprises dans les décrets de transfert qui ont résulté de l'accord de la Saint-Quentin, mais plutôt de mettre en lumière l'impact budgétaire que cet accord a pu avoir sur les finances de la Communauté française.

Le transfert de l'exercice de certaines compétences fut mis en œuvre par l'introduction de deux décrets (Décret I et Décret II), chacun d'entre eux ayant pour conséquence d'augmenter les moyens budgétaires de la Communauté française.

Le décret I¹⁹ organise « l'emprunt de soudure ». Six sociétés patrimoniales (les SPABS ou Sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires), créées pour l'occasion, deviennent propriétaires de la plupart des bâtiments scolaires de la Communauté française, contre versement à celle-ci de la somme de 40,6 milliards de FB. Les SPABS ont emprunté ce montant à diverses institutions financières (ce qu'on a appelé « l'emprunt de soudure »). Cette astuce a été trouvée pour contourner la norme du Conseil Supérieur des Finances en matière d'emprunts qui s'applique à toutes les entités fédérées. Cependant, il était entendu que les SPABS ne pourraient faire face à leurs engagements puisqu'elles ne disposent pas de ressources propres. En pratique, la Région wallonne, la Cocof et la Communauté française ont dès lors offert une garantie solidaire et indivisible aux emprunts contractés par les sociétés patrimoniales. Il a été décidé dès le départ que seules les garanties régionales (comprenant Région wallonne et Cocof) seraient mises en œuvre²⁰. Il s'agit donc, sous le couvert d'un mécanisme complexe, d'une opération de débudgétisation qui a permis d'allouer à la Communauté française un montant de 40,6 milliards financé par la Cocof et la Région wallonne.

Le décret II²¹, en son article 7, organise les modalités du versement de moyens budgétaires correspondant aux autres compétences²² dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne et à la Cocof. L'un des principaux objectifs de l'accord de la Saint-Quentin étant d'apporter une aide financière à la Communauté française, il fut décidé que le transfert financier serait inférieur au coût lié aux compétences transférées. Le mécanisme de détermination de ce transfert représente une aide durable au profit de la Communauté dans la mesure où cette dernière libère chaque année moins de moyens que ce qui est nécessaire pour couvrir le surcroît de dépenses de la Région wallonne et de la Cocof. Ainsi, à titre d'illustration, les matières visées représentaient avant transfert un total de 21 milliards au budget de la Communauté en 1993 alors que la dotation versée à la Région wallonne et à la Cocof par la Communauté en 1994 atteignait seulement 15,37 milliards.

2.1.3 L'accord de la St Éloi en 1999

La LSF telle que rédigée en 1989 prévoyait qu'à partir de 1999, la répartition de la dotation TVA entre les Communautés se réaliserait au moyen de nouveaux « critères objectifs ». La loi spéciale ne définissait pas ces critères de répartition plus avant, ce qui donna lieu à diverses interprétations. Ce n'est qu'en mai 2000 que la nouvelle loi fixant le critère à introduire fut finalement votée.

Une première proposition de critère aurait dû apporter 2,4 milliards de FB en plus à la Communauté française, et autant en moins pour la Communauté flamande (puisqu'on raisonne à enveloppe budgétaire donnée). Les Flamands ont rejeté cette proposition, refusant de voir le montant de leur dotation se réduire. Finalement, la Loi du 23 mai 2000 précise que le nombre d'élèves à prendre en compte est celui des élèves de 6 à 17 ans régulièrement inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire, y compris l'enseignement à horaire réduit, dans un établissement d'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française ou flamande selon le cas²³.

¹⁸ En réalité, lors de l'« accord de La Hulpe » signé le 21 mai 1990, il avait déjà été décidé que certaines compétences de la Communauté française telles que les investissements touristiques et le transport scolaire seraient partiellement financées par la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. En contrepartie, ces deux Régions étaient associées aux décisions prises en ces matières. Il ne s'agissait pas d'un transfert de compétences, aucune disposition légale ne le permettant.

¹⁹ Décret I de la Communauté française du 5 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission Communautaire française, *M.B.* 10 septembre 1993.

²⁰ Doc. 167 (1992-1993) - n°4, 24.6.1993, Conseil de la Région Wallonne, p.9; Doc. 168 (1992-1993) - n°4, 7.7.1993, Conseil de la Région Wallonne, p.9.

²¹ Décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission Communautaire française, *M.B.* 10 septembre 1993.

²² Le tourisme, les subsides aux infrastructures sportives locales, la promotion sociale, la reconversion et le recyclage professionnel, les transports scolaires et certaines compétences en matière de soins de santé.

²³ Sont exclus du comptage les élèves identifiés comme ayant fait l'objet de ramassages concurrentiels (càd gratuits) sur le territoire d'une autre Communauté.

Cette nouvelle clé apporte 1,8 milliard de FB à la Communauté française et diminue toujours d'autant la dotation de la Communauté flamande. Pour concilier les deux demandes contradictoires initiales, à savoir d'une part augmenter la dotation de la Communauté française d'un montant de 2,4 milliards de FB et d'autre part un statu quo pour les moyens de la Communauté flamande, les dotations respectives sont complétées par une augmentation de l'Intervention fédérale pour les étudiants étrangers, et par une modification de sa clé de répartition entre les Communautés, plus avantageuse pour la Flandre que la clé précédente (33 % au lieu de 20 %). De plus, la Communauté française a renoncé au supplément auquel elle pouvait prétendre pour 1999.

En effet, en principe le nouveau critère aurait dû être appliqué dès 1999, mais en raison du vote tardif de la loi, ce n'est qu'en 2000 que le mécanisme a été adapté. De ce fait, la Communauté française a subi une perte de plus de 2 milliards en 1999. Bien qu'accepter cette perte fasse partie de la négociation, ce renoncement va à l'encontre de la Loi spéciale de financement de 1989. C'est ce qui a poussé la Fédération des Instituteurs Francophones (FIC) à introduire un recours devant la Cour d'Arbitrage afin d'exiger le remboursement de ce dû. La Cour d'Arbitrage n'a pas encore statué à ce jour.

2.1.4 Les circonstances ayant mené à une nouvelle négociation

Nonobstant les corrections apportées en 1993 au système mis en place par la LSF de 1989, il est rapidement apparu que la situation financière des Communautés était intenable. La raison de ces difficultés budgétaires est clairement identifiée : la dotation TVA, principale source de financement des Communautés n'est pas liée à la croissance économique, au contraire des dotations IPP accordées aux Régions. Le problème est d'autant plus criant pour la Communauté française qui, contrairement à la Communauté flamande fusionnée à la Région flamande, n'a pu bénéficier d'une mise en commun des moyens financiers communautaires et régionaux. La nécessité de revoir le mécanisme de financement devenait de plus en plus urgente ces dernières années. Cet état de faits est illustré par le tableau suivant où nous reprenons le taux de croissance des moyens financiers des différentes entités entre 1991 et 1998.

TABLEAU 2.2

CROISSANCE DES MOYENS FINANCIERS DE DIFFÉRENTES ENTITÉS ENTRE 1991 ET 1998
(en %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Croissance 91 à 98	Croissance Annuelle moyenne
Région bruxelloise		22,18	6,02	-6,69	12,57	7,85	1,28	6,47	58,24	6,77
Région wallonne		6,06	12,50	18,45 ²⁴	10,56	4,73	3,25	8,07	82,60	8,90
Comm. flamande		4,12	6,92	6,19	6,16	3,53	8,15	4,56	46,93	5,64
Comm. française		4,65	9,37	2,57	4,93	-0,77	2,90	1,56	27,74	3,56
Croissance PIB	4,80	5,20	2,60	4,80	3,80	3,10	4,40	4,30	38,14	4,72

Source : Bayenet et al. et calculs propres.

Ce tableau, et la dernière colonne en particulier, indique clairement que la croissance des moyens financiers de la Communauté française est la plus faible de toutes les entités régionales et communautaires. C'est la seule entité dont les recettes augmentent moins vite que la croissance du PIB, et cela en raison de la part importante de ses moyens liés uniquement à l'inflation. On voit également l'influence de cet élément en Communauté flamande où la croissance des moyens est moindre que celle des Régions bruxelloise et wallonne. L'effet est néanmoins moins douloureux qu'en Communauté française car la part de la dotation TVA, liée à la seule inflation, dans le total des recettes y est moins importante.

Le deuxième élément de la réforme du financement des Communautés concerne la ristourne de **la redevance Radio-TV**. La révision du mécanisme actuel était nécessaire, vue la volonté exprimée par certains décideurs politiques flamands de supprimer cette redevance, jugée désuète. En effet, le but initial de la redevance était d'organiser une redistribution via un impôt sur les biens de luxe. Or, aujourd'hui la télévision et l'auto-radio ne peuvent plus être considérés comme tels. Le fonctionnement de cette redevance devait être revu afin de permettre à l'une des entités de la supprimer sans que le processus ne soit bloqué en raison du statut spécifique de la Région capitale bilingue. En effet, la loi de 1993 qui établissait l'autonomie relative des Communautés sur cette taxe manquait de précision quant

²⁴ Ce pourcentage particulièrement élevé en 1994 est la conséquence de l'accord de la Saint-Quentin (cf. supra)

aux modalités de l'application de cette autonomie. Au lieu de définir ces modalités, les négociateurs ont opté pour une réforme en profondeur du statut de la taxe.

2.2 Où va-t-on ?

2.2.1 Le contenu de l'accord

Afin d'apporter une réponse au problème de sous-financement structurel des Communautés, les négociations d'octobre 2000 (l'accord de la Sainte Thérèse)²⁵ ont abouti à la décision suivante : en plus de la liaison de la dotation TVA à l'inflation, il est prévu qu'un refinancement des Communautés française et flamande intervienne à concurrence de 8 milliards en 2002, 6 milliards en 2003, 6 milliards en 2004, 15 milliards en 2005 et 5 milliards en 2006, ces montants se cumulant. A partir de 2007 jusqu'en 2011 inclus, un milliard sera ajouté à l'indexation et il sera procédé à une adaptation à la croissance du Revenu National Brut²⁶ (RNB). A partir de 2012, la totalité de la dotation sera indexée et adaptée à la croissance du RNB, selon un mécanisme proche de celui appliqué à la dotation IPP depuis 1993.

Une fois cette nouvelle masse TVA définie, la répartition entre les Communautés s'opère selon deux régimes distincts. D'une part, les moyens tels qu'ils auraient existé sans la réforme du Lambermont (c'est-à-dire la dotation TVA de 1989 adaptée à l'inflation) demeurent affectés sur la base du critère des élèves tel que défini dans la loi du 23 mai 2000 (voir section 2.1.3.). D'autre part, les moyens nouveaux (c'est-à-dire les montants absolus cités par l'accord et le supplément résultant de la liaison au RNB) sont répartis de la manière suivante. En 2002 : 35 % sur la base de la clé de répartition appliquée à la dotation IPP affectée aux Communautés²⁷ et 65 % selon la règle de répartition appliquée à la dotation TVA (le critère des élèves). Le pourcentage de la dotation TVA réparti selon la clé appliquée à la dotation IPP augmente de la manière suivante : 40 % en 2003, 45 % en 2004, 50 % en 2005, 55 % en 2006, 60 % en 2007, 65 % en 2008, 70 % en 2009, 80 % en 2010, 90 % en 2011 et 100 % en 2012.

La nouvelle dotation TVA, telle qu'elle résulte de l'accord du Lambermont, a pour effet d'augmenter les moyens des deux Communautés, mais de réduire la solidarité qui les unit. En effet, au lieu d'un critère initial de répartition entièrement basé sur les besoins, une part de la dotation TVA sera désormais répartie selon la capacité contributive des Communautés. Cette part est de 0,6 % en 2002 et augmente progressivement pour atteindre 20,3 % de la dotation TVA en 2011. Il est à noter que lorsque ce principe du juste retour est appliqué, un État fédéral prévoit généralement des transferts de solidarité pour en compenser les effets non redistributifs. C'est le cas entre les Régions, où l'Intervention de Solidarité Nationale a été instaurée, et c'est le cas dans la plupart des États fédéraux étrangers. Il n'a pourtant pas été prévu de mécanisme de solidarité entre les Communautés pour compenser la part grandissante du juste retour dans le nouveau mécanisme.

Le mécanisme d'adaptation à la croissance de la dotation se distingue de celui appliqué aux dotations IPP. En effet, l'accord « de la Sainte Thérèse » précise que : « l'adaptation à la croissance tient compte de la croissance [c'est-à-dire du RNB] mais également des recettes réelles et des contributions supplémentaires que les autorités fédérales versent à l'Union européenne. On tend ainsi vers un parallélisme entre les moyens disponibles pour les autorités fédérales et les Communautés ».

Pour comprendre cette phrase, il est nécessaire de savoir que les montants absolus qui viennent se greffer sur la dotation existante, cités dans le premier paragraphe, résultent d'une estimation des marges disponibles au Fédéral dans les années à venir. Ces estimations ont été effectuées sous l'hypothèse d'une fiscalité inchangée, et sans tenir compte d'une éventuelle hausse des contributions des États membres au financement de l'Union européenne, suite à l'élargissement de l'Union par exemple.

Afin de ne pas laisser le Fédéral supporter seul le coût d'une hausse des contributions à l'U.E., l'accord dit « de la Sainte Thérèse » prévoit qu'il sera tenu compte de cet élément pour déterminer la croissance des moyens des Communautés. Lors des négociations au Lambermont, il convenait dès lors de traduire en chiffres cette intention politique inscrite dans l'accord de la Sainte Thérèse.

²⁵ Un accord politique a été atteint en octobre 2000 (accord de la Sainte Thérèse) et sa traduction légale date de janvier 2001 (accord du Lambermont). Il y a des différences entre ces deux étapes.

²⁶ Le concept de Produit National Brut a été remplacé par celui de revenu National Brut dans le cadre d'une harmonisation des comptes nationaux au niveau européen (SEC 95).

²⁷ Il s'agit du même critère de répartition que celui appliqué à la dotation IPP attribuée aux Régions, basé sur le principe de juste retour.

Ce point, l'un des plus flous de l'accord de la Sainte Thérèse, a fait l'objet de longs débats, la tension étant perceptible entre le pouvoir fédéral et les Communautés dans leur ensemble. En effet, aucune entité ne voulait faire face à une renégociation annuelle. Mais d'autre part, la détermination d'un critère fixe risquait de se révéler défavorable à l'un ou l'autre niveau de pouvoir. Une évolution annuelle des montants égale à 91 % de la croissance du RNB fut finalement retenue, sur la base de projections portant sur les contributions attendues, en prenant en compte le coût supérieur prévu suite à l'élargissement de l'Union européenne.

Cette solution finale présente trois avantages. Tout d'abord, elle octroie aux Communautés la capacité de prévoir leurs recettes. Ensuite, elle les prémunit contre d'éventuels changements d'accord avec l'U.E., changements pour la décision desquels les Communautés ne sont pas consultées. Enfin, elle constitue un stabilisateur de dépenses pour le Fédéral car si la hausse de ses contributions à l'U.E. est inférieure à ce qu'il obtient par le biais de la clause du 91 %, celui-ci peut constituer des réserves et y puiser le jour où la hausse des contributions dépasse ce montant.

En plus d'une prise en compte des contributions à l'Union européenne, l'accord de la Sainte Thérèse prévoyait que l'adaptation à la croissance tienne compte de l'évolution des recettes réelles du Fédéral. Cet arrangement aurait rendu les Communautés trop dépendantes des baisses de pression fiscale fédérale prévues pour les années à venir. Dans ce cas de figure, les finances d'un certain niveau de pouvoir auraient alors été totalement à la merci de décisions prises par un autre niveau de pouvoir. De plus, le Fédéral aurait retiré les bénéfices (politiques au moins) d'une réforme fiscale, alors que le coût en aurait été partagé par d'autres entités qui n'en auraient tiré aucun avantage, mais qui au contraire se seraient vues contraintes d'opérer des restrictions budgétaires dans leurs propres compétences.

Pour toutes ces raisons, l'impasse a été faite sur cette partie de l'accord de la Sainte Thérèse, étant entendu que les 91 % déterminés sur la base des prévisions des futures contributions à l'U.E. constituaient une estimation large, favorable au pouvoir fédéral qui trouvait son compte dans le compromis final.

Il est intéressant de remarquer que cette mesure de partage du coût des contributions supplémentaires à l'U.E. ne concerne que le Fédéral et les Communautés, les Régions étant tenues à l'écart de cet arrangement. Elles ne participeront donc d'aucune manière à cette hausse de coûts pour le Fédéral. On se demande quelle justification peut être apportée à cette discrimination. Cet état de faits a également joué un rôle dans l'issue du problème exposé dans les deux paragraphes précédents. En effet, le traitement différencié des Communautés et des Régions aurait été plus criant encore si les Communautés avaient eu à subir les effets des réformes fiscales annoncées.

Afin de résoudre la deuxième question concernant les Communautés, celle de la redevance Radio-TV, l'accord de la Sainte Thérèse stipule que :

« La redevance radio et télé [sera régionalisée] » et que « Le transfert de la redevance radio et télé sera effectué de manière telle qu'aucune Communauté ne perde de ce fait des moyens par rapport aux règles de financement actuelles »

Etant donné que la redevance Radio-TV concerne à partir d'aujourd'hui à la fois les Régions et les Communautés, nous traiterons de cet impôt dans la section portant sur les impôts régionaux. Signalons néanmoins que les Communautés ne bénéficieront plus du produit réel de la redevance Radio-TV (celle-ci étant passée sous le statut d'impôt régional) mais recevront une dotation compensatoire de la part des Régions, qui transitera par le budget fédéral. Le montant de cette dotation en 2002 est déterminé, pour chaque Communauté, par la moyenne de ses recettes de redevance Radio-TV observées de 1999 à 2001, exprimée en francs 2002. Pour les années suivantes, les montants ainsi obtenus sont liés à l'inflation.

Pour conclure cette section, et sans entrer dans les détails, nous signalons que compte tenu de la spécificité de la Communauté germanophone, un régime de refinancement spécifique sera élaboré pour cette Communauté sur la base du nombre d'élèves.

2.2.2 *Les effets budgétaires de l'accord du Lambermont*

Nous reprenons ci-dessous une projection budgétaire des dotations TVA des Communautés française et flamande sur la période de 2002 à 2010. Une comparaison est effectuée entre les moyens tels qu'ils auraient existé sans l'accord du Lambermont et les moyens obtenus avec la prise en compte de la liaison à 91 % de la croissance du RNB et de la nouvelle clé mixte de répartition.

TABLEAU 2.3

EFFETS BUDGÉTAIRES DE L'ACCORD DU LAMBERMONT SUR LES DOTATIONS TVA DES COMMUNAUTÉS FRANÇAISE ET FLAMANDE²⁸
(en millions BEF)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Communauté française										
Avant Lambermont	Dot. TVA	168349	172216	176418	180722	185132	189649	194276	199017	203874
Après Lambermont	Dot. TVA	171427	177944	184560	194757	201203	209995	219028	228295	237324
Différence	Dot. TVA	3 078	5 727	8 141	14 034	16 071	20 345	24 751	29 277	33 449
Communauté flamande										
Avant Lambermont	Dot. TVA	223953	228510	233484	238566	243757	249060	254477	260012	265665
Après Lambermont	Dot. TVA	228563	237187	246065	260718	269681	282641	296324	310773	326507
Différence	Dot. TVA	4 610	8 677	12 581	22 152	25 924	33581	42 846	50 761	60 841

Source : Davidson (article non publié).

Remarque : les hypothèses prises en compte pour faire cette projection sont une croissance du RNB de 2,28 % et une inflation de 2,26 %, sur toute la période. Les tendances actuelles pour les parts IPP communautaires sont prolongées sur toute la période.

Le tableau 2.3. nous montre qu'à l'échéance 2010 la Communauté française sera refinancée à hauteur de 33,5 milliards de FB et la Communauté flamande à hauteur de 60,8 milliards de FB. En francs par élèves, le refinancement obtenu est respectivement de 38 000 FB et de 50 000 FB. Cet écart est à attribuer à la part croissante du juste retour dans les critères de répartition des montants de refinancement.

2.2.3 Conclusion

Ces neuf dernières années, le mécanisme de financement des Communautés s'est vu modifié trois fois : en 1993 (accord « de la Saint Michel »), en 1999 (accord « de la saint Éloi ») et en 2001 (accord du Lambermont). Ces réformes, d'ampleurs différentes, ont été initiées par un constat de base à chaque fois identique : le sous-financement structurel des Communautés²⁹. Chacun de ces accords a donc eu pour conséquence d'augmenter les moyens des Communautés. Même l'accord de la Saint Éloi dont le but, au contraire de la manière, avait été clairement défini en 1989 (à savoir déterminer de nouveaux critères de répartition pour la dotation TVA), a finalement également contribué au refinancement des Communautés.

La Communauté française, ne bénéficiant pas des effets positifs de la fusion Communauté-Région comme c'est le cas en Flandre, s'est chaque fois vue contrainte de se placer en position de demandeuse lors des négociations car elle était incapable d'assurer le financement de son enseignement. Néanmoins, les francophones ayant définitivement rejeté la solution de fusion de leurs deux principales entités ont pourtant mis en place des mécanismes de solidarité intra-francophones qui contribuent au financement de la Communauté française. Il est intéressant de remarquer que les transferts intrafrancophones ont toujours complété un accord intervenu au niveau national pour refinancer les Communautés : en 1990, l'accord de La Hulpe suite au vote de la LSF en 1989 ; en 1993, l'accord de la Saint Quentin suite à l'accord de la Saint Michel ; en 2000, le vote du décret II bis modifiant le décret II de la Communauté française suite à l'accord de la Saint Éloi, et en 2001, l'accord de la Saint Boniface suite à l'accord du Lambermont³⁰.

Remarquons que ces accords intra-francophones interviennent dans trois cas sur quatre après les accords conclus au niveau fédéral et non avant.

La question qui reste à poser est de savoir si l'accord du Lambermont est l'étape qui fera de la Belgique un État fédéral accompli, au sens où les entités fédérées qui le composent disposent de moyens dont l'évolution structurelle leur permet d'assumer pleinement leurs compétences.

²⁸ Ce tableau est converti en Euro dans l'annexe 2.

²⁹ La source du problème est bien connue : le mécanisme de financement prévu par le LSF en 1989 était inadéquat.

³⁰ La liste de ces accords est reprise dans un tableau récapitulatif en annexe I.

3. AUTONOMIE FISCALE DES RÉGIONS EN MATIÈRE D'IPP

3.1 D'où vient-on ?

3.1.1 La loi spéciale de financement de 1989

La loi spéciale de financement de 1989 décrivait les principales sources de financement des régions : la dotation IPP, l'intervention de solidarité nationale, les impôts régionaux et les droits de tirage. Le fonctionnement de la dotation IPP est le même que pour les communautés : un montant total, défini en 1989, évolue annuellement en fonction de l'inflation et de la croissance du RNB, et est ensuite réparti entre les régions selon leurs parts respectives dans les recettes fédérales de l'IPP. L'intervention de solidarité nationale est un mécanisme de péréquation visant à apporter une aide financière à la (aux) région(s) dont les recettes de l'IPP, par habitant, sont inférieures à la moyenne nationale. Les impôts régionaux sont traités dans la partie suivante. Les droits de tirage sont un transfert spécifique dont le principe est une compensation que le pouvoir fédéral octroie aux régions pour tout chômeur mis au travail et pris en charge par celles-ci. Ce transfert est censé être équivalent aux allocations de chômage libérées par cette mise au travail, mais dans les faits il atteint systématiquement le plafond prévu par le budget général des dépenses de l'État fédéral. Le reste des moyens régionaux est composé de recettes fiscales propres (appelées taxes régionales en opposition aux impôts régionaux), de recettes non fiscales et du produit d'emprunts.

À côté des impôts régionaux, la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 accordait aux régions la possibilité de percevoir des centimes additionnels à l'IPP et stipulait qu'à partir du 1er janvier 1994, les régions pourraient également accorder des remises (communément appelées des centimes soustractionnels) pour autant que le montant total des remises ne dépasse pas le montant de la dotation IPP versée à cette région³¹. L'article 9 de la LSF précise qu'en vue de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire, le gouvernement fédéral peut imposer un pourcentage maximal à ces centimes additionnels et à ces remises, par arrêté royal pris après concertation avec les gouvernements concernés. Mais ce pourcentage maximal n'a jamais été défini.

3.1.2 Les circonstances ayant mené à une nouvelle négociation

L'accord de la Saint-Éloi, conclu le 30 novembre 1999, n'avait initialement pour objectif que de préciser les critères objectifs de répartition de la dotation TVA aux communautés, et ne devait pas concerner les régions. Les représentants flamands ont cependant profité de l'occasion où tout le monde était autour de la table pour avancer leurs exigences en termes d'autonomie fiscale régionale³². L'accord stipule dans sa quatrième partie qu'« une réduction linéaire forfaitaire de 3,2 milliards pour l'année 2000 sur l'impôt sur le revenu est compatible avec la loi spéciale de financement et n'est pas de nature à mettre en danger l'union économique et monétaire. »

Le 18 juin 2000, le gouvernement flamand approuve en première lecture un projet de décret (ci-après décret Dewael) relatif à une réduction d'impôt de 2500 FB pour tous les contribuables de la Région flamande pour l'année 2001. Selon la procédure imposée par l'article 9 de la LSF, le comité de concertation rassemblant les trois exécutifs régionaux ainsi que le gouvernement fédéral s'est réuni en juillet afin de remettre un avis sur ce décret. C'est à cette occasion que certaines lacunes de la LSF ont été mises à jour. En effet, des imprécisions concernant la mise en œuvre technique de la LSF ouvraient la voie à des revendications politiques. C'est la raison pour laquelle le comité de concertation n'est pas parvenu à adopter une position sur ces points techniques et que c'est l'accord de la Sainte-Thérèse qui a finalement débloqué la situation.

En effet, premièrement, les interprétations de l'accord de la Saint-Éloi étaient divergentes. L'encadré ci-dessous nous montre l'origine de la polémique. Cette disposition aurait dû éliminer tout problème d'interprétation de l'article 9 de la LSF, mais bien qu'un texte ait été signé, les traductions française et flamande pouvaient être interprétées de manières différentes.

³¹ C'est la définition d'un impôt conjoint selon l'article 6, § 2 de la LSF.

³² Pour une description complète de cet accord, cf. J. HENRY, G. FILLEUL et G. PAGANO, *L'accord institutionnel dit de la Saint-Éloi*, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1696, 2000.

Texte en français

Le Comité de concertation est d'avis qu'une réduction linéaire forfaitaire de 3,2 milliards pour l'année 2000 sur l'impôt sur le revenu est compatible avec la LSF et n'est pas de nature à mettre en danger l'union économique et monétaire.

Texte en néerlandais

Het overleg comité is van oordeel dat lineaire, forfaitaire kortingen voor een globaal bedrag van 3,2 mld voor het jaar 2000 op de inkomstenbelasting volledig vallen binnen het toepassingsgebied van de huidige financieringswet en niet van aard zijn de economische en monetaire unie in gevaar te brengen.

La version française de l'accord était rédigée de manière ambiguë. Les francophones l'interprétaient comme une autorisation pour les régions d'accorder une réduction d'impôt linéaire, c'est-à-dire proportionnellement identique pour tous les contribuables, pour un montant forfaitaire total de 3,2 milliards. Ceci ne modifiait pas la progressivité de l'impôt et était donc compatible avec la loi spéciale de financement. Pour les partis flamands, cet accord autorisait les régions à octroyer des réductions d'impôts linéaires et forfaitaires (dans le texte en néerlandais ces mots sont au pluriel), c'est-à-dire identiques pour tous les contribuables. Les termes linéaires et forfaitaires étant contradictoires, on comprend mal comment cette position a pu être défendue. Ceci modifiait la progressivité de l'impôt puisque les réductions forfaitaires bénéficiaient proportionnellement plus aux petits revenus.

Pour les francophones, cette seconde interprétation était incompatible avec les dispositions de la LSF en matière de sauvegarde de l'union économique et monétaire, car même si dans cette première utilisation de l'autonomie régionale en matière d'IPP la modification de la progressivité bénéficiait proportionnellement plus aux petits revenus et entraînait peu de risques pour l'union économique et monétaire, la possibilité était donnée d'inverser la tendance et donc de porter atteinte à cette union.

Deuxièmement, la compétence exclusive de l'autorité fédérale en matière de progressivité de l'impôt était mise en avant pour contrer la possibilité d'accorder des remises forfaitaires qui modifiaient la progressivité de l'impôt. Notons cependant qu'il n'existe aucune trace juridique d'un monopole fédéral sur la progressivité de l'impôt.

Troisièmement, même si l'interprétation de cet accord avait été unanime, les 3,2 milliards dont il était question dans le texte ne portaient que sur l'année 2000 ce qui ne résolvait pas les questions liées aux imprécisions de la LSF pour les années suivantes.

Enfin, la Flandre en quête d'une autonomie fiscale étendue voulait aller au-delà de l'accord de la Saint-Éloi afin de ne plus devoir passer par l'avis du comité de concertation pour toute modification de sa politique en matière d'IPP.

3.2 Où va-t-on ?

3.2.1 Le contenu de l'accord

L'accord politique du 16 octobre 2000 fixait déjà les quatre grands principes à appliquer lors de la mise en œuvre de l'autonomie fiscale en matière d'IPP, comme nous le rappelle l'extrait suivant.

« (...) Les limitations des compétences fiscales des Régions relatives à l'impôt des personnes physiques doivent être établies sans équivoque dans la loi spéciale de financement. Ces limitations sont les suivantes :

La loi spéciale fixera une **marge** dans les limites de laquelle les Régions peuvent accorder des centimes additionnels ou soustractif en **pourcentage ou en montants généraux forfaitaires**, différenciés ou non par tranche fiscale ou appliquer des déductions fiscales générales liées à leurs attributions. Cette marge s'élève à 3,25 % à partir du premier janvier 2001 et à 6,75 % à partir du premier janvier 2004. La loi spéciale stipulera que l'exercice de ces compétences fiscales des Régions interviendra **sans diminuer la progressivité** de l'impôt sur les personnes physiques et tout en **excluant une concurrence fiscale déloyale**. »

Sur la base du texte résultant de l'accord du Lambermont, qui va plus loin que l'accord de la Sainte-Thérèse, nous détaillons ci-dessous les principes qui régissent la nouvelle autonomie en matière d'IPP depuis janvier 2001 ainsi que sa mise en œuvre concrète.

a) Les limites de l'autonomie fiscale en IPP

Le premier principe inscrit dans l'accord de la Sainte Thérèse est qu'au-delà de centimes additionnels ou soustractif prévus en 1989 et 1993, l'autonomie régionale pourra désormais prendre la forme de **réductions générales forfaitaires** plutôt que proportionnelles (caractéristique des centimes). De plus, des déductions fiscales **liées à leurs attributions** sont permises. Le but est de permettre aux Régions d'utiliser l'outil fiscal pour mener à bien des politiques régionales. Un exemple régulièrement cité est celui de déductions fiscales encourageant l'utilisation d'énergies propres.

Lors de la négociation au Lambermont, une étape supplémentaire a été franchie, en permettant non seulement des déductions fiscales, mais également des **augmentations fiscales liées aux attributions régionales**. Une précision supplémentaire a été apportée lors de ce deuxième volet de négociations : le terme accepté est celui de « réductions d'impôts », qui doivent prendre la forme d'un crédit d'impôt, et non d'une « déduction fiscale »³³. La différence est que dans le premier cas, l'impôt dû est calculé selon le système fédéral et est ensuite réduit à concurrence du crédit d'impôt régional. La déduction fiscale, par contre, fait généralement référence à une diminution de la base d'imposition. Cette deuxième technique devait être rejetée, car la base imposable est utilisée par quatre niveaux de pouvoir (le Fédéral, les Régions, les Provinces et les Communes) et la modification de celle-ci par les Régions aurait des répercussions sur les finances des autres entités. L'alternative aurait été la création d'un second calcul d'impôt, ce qui aurait rendu l'opération coûteuse d'un point de vue administratif. Dès lors, afin d'éviter les erreurs d'interprétation, le terme a été modifié entre la Sainte Thérèse et le Lambermont.

Le deuxième principe est celui des marges d'autonomie fiscale qui avaient été fixées dès l'accord de la Sainte Thérèse. Les marges avaient été définies à 3,25% jusqu'au 31 décembre 2003 et à 6,75% à partir du 1er janvier 2004. Les Régions sont donc autorisées à instaurer « des centimes additionnels proportionnels généraux, et des réductions d'impôt générales, forfaitaires ou proportionnelles, différenciés ou non par tranche d'impôt et à mettre en œuvre des réductions et des augmentations générales d'impôt »³⁴, pour autant que la somme de ces mesures ne dépasse pas les pourcentages maximaux³⁵. Ces marges portent sur le produit de l'IPP fédéral localisé dans chaque Région. Il s'agit des recettes effectivement perçues avant application d'augmentations ou de réductions d'impôt instaurées par les Régions et avant application des taxes complémentaires ou des centimes additionnels prélevés par les communes, les provinces et les agglomérations. La dotation que les Régions reçoivent du pouvoir fédéral (qui est répartie entre les Régions selon le principe de dérivation) n'est donc pas influencée par ces réductions ou augmentations d'impôts.

³³ Art 9 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant l'art. 6 de la LSF.

³⁴ Art 11, quatrième alinéa de la loi spéciale du 13 juillet 2001 remplaçant l'art. 9, §1er de la LSF.

³⁵ Dans la mesure du possible, le Fédéral répercutera ces modifications sur le précompte professionnel.

De même, l'intervention de Solidarité Nationale (ISN)³⁶ est calculée sur la base des recettes IPP fédérales et donc avant les décisions fiscales régionales en matière d'IPP. En effet, dans le cas contraire, le montant de l'ISN aurait été influencé par les additionnels ou soustractionnels régionaux, alors que les capacités fiscales respectives de chaque Région restent inchangées. Or, c'est précisément cette capacité fiscale, et non les recettes fiscales effectives, qui doit être prise en compte dans un mécanisme de solidarité interrégionale.

L'accord du 16 septembre 2000 précisait aussi que les Régions ne seraient pas autorisées à réduire la **progressivité** de l'impôt. Lors des négociations destinées à rédiger le projet de loi, deux questions sont posées.

Tout d'abord, quelle est la progressivité de référence, ou exprimé autrement, par rapport à quoi les Régions ne peuvent-elles pas réduire la progressivité ? Cette référence était un indispensable préalable à la fixation des modalités de calcul. En effet, si aucune référence n'était mentionnée (comme c'était le cas au début des négociations), cela sous-entendait que les Régions ne pouvaient réduire la progressivité par rapport à son niveau antérieur. Une Région qui aurait introduit une réduction ayant pour effet d'augmenter la progressivité (cf. infra), n'aurait alors plus eu la possibilité de revenir en arrière (constatant par exemple que cette réforme lui coûte trop cher). Il a donc été décidé que la progressivité de référence serait celle qui résulte de l'application du Code de l'Impôt sur les Revenus. Chaque Région pourra donc toujours revenir au niveau de progressivité décidé par le fédéral.

Il restait ensuite à définir objectivement la « diminution de la progressivité ». Cette définition se trouve dans le commentaire de l'article 11 de la loi spéciale du 13 juillet 2001³⁷ qui revient à dire que pour toute paire de contribuables, celui qui a le revenu le plus élevé ne peut bénéficier d'une réduction d'impôt proportionnellement supérieure à la réduction d'impôt dont bénéficie le contribuable au revenu le plus faible. Un amendement de dernière minute a été introduit, qui élargit cette définition pour le cas où une Région introduirait une augmentation d'impôt.

Précisons que cette définition implique que les Régions, si elles ne peuvent réduire la progressivité, sont toutefois autorisées à l'augmenter. Elles peuvent donc tendre vers une fiscalité plus redistributive ou également redistributive, mais en aucun cas moins redistributive.

Le dernier principe introduit par l'accord de la Sainte Thérèse est que les Régions peuvent exercer leurs compétences en matière d'autonomie en IPP à l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale.³⁸ Le commentaire de l'article précise que les trois restrictions décrites ci-dessus limitent l'autonomie régionale et répondent au souci du législateur spécial d'éviter des conséquences non-désirées, telles que la migration fiscale et la délocalisation entre les Régions. La volonté du législateur spécial est bien comprise mais par contre, il ne définit pas la notion de « concurrence fiscale déloyale ».

A ce propos, le Conseil d'État dans son avis provisoire³⁹ fait remarquer que d'une part, la portée exacte de cette notion n'est pas claire et d'autre part, que l'on ne peut davantage déterminer si cette notion doit se concevoir comme un critère de contrôle juridictionnel applicable, dans ce cas, par la Cour d'Arbitrage. Cette phrase a pourtant été maintenue afin de donner une base à d'éventuels recours introduits par une Région se sentant flouée par une mesure fiscale introduite dans une autre Région qui remplirait pourtant les conditions requises par la loi.

Le Conseil d'État recommande de remplacer la notion floue de « concurrence fiscale déloyale » par la notion d'Union économique et monétaire, davantage axée sur le droit, qui constituerait un critère de contrôle plus pertinent. Nous opposons une objection à cette recommandation. En effet, la concurrence fiscale dommageable entraîne un processus de guerre des taux pour attirer la base fiscale. Les taux des différentes Régions peuvent finalement se retrouver à un niveau identique entre elles, mais inférieur au niveau actuel. Dans ce cas, les recettes fiscales diminuent nettement, mais vu l'uniformité des taux, l'Union économique et monétaire n'est pas mise en péril. Cette dernière notion n'est donc pas suffisante selon nous pour protéger l'État fédéral des effets dommageables de la concurrence fiscale déloyale.

³⁶ Pour rappel, l'article 48 de la LSF prévoit que l'ISN attribué à chaque Région est égal à 468 FB indexés depuis 1988, multipliés par le nombre d'habitants dans la Région et par le nombre de pour cent de différence entre les recettes IPP par habitant dans une Région et les recettes IPP par habitant dans l'ensemble du Royaume, pour autant que cette différence soit négative.

³⁷ La définition reprise dans le commentaire du cinquième alinéa de l'art. 11 de loi spéciale du 13 juillet 2001 est peu claire. Nous la transcrivons cependant ici à titre informatif: « *A mesure que le revenu imposable augmente, le rapport entre le montant de la réduction et celui de l'IPP dû, avant réduction, ne peut augmenter* ».

³⁸ Art 9, cinquième alinéa de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant l'art. 6 de la LSF.

³⁹ Conseil d'État, 31.227/VR, p. 42.

b) le contrôle des marges et de la faisabilité technique

Lorsqu'une région a l'intention d'introduire une réforme fiscale en matière d'additionnels ou de soustractions à l'IPP, elle doit respecter deux procédures.

D'une part, elle doit en informer le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements des deux autres Régions. Dans le cadre de cet échange d'information, une procédure de concertation est nécessaire afin de s'assurer de l'applicabilité technique de la réforme. Cette procédure de concertation reste encore à définir dans un accord de coopération entre les Régions et le gouvernement fédéral⁴⁰.

D'autre part, elle doit demander l'avis de l'Assemblée générale de la Cour des Comptes. Cet avis porte sur le **respect des marges ainsi que sur le respect de non-réduction de la progressivité** de l'IPP. Pour que la Cour des Comptes ait les moyens d'émettre un avis, les projets et propositions de réforme doivent être accompagnés de « données chiffrées suffisantes »⁴¹. S'il s'agit d'un projet de décret, l'avis est demandé avant la déposition de celui-ci au Conseil ; s'il s'agit d'une proposition de décret, l'avis est demandé après son approbation en commission mais avant son examen en séance plénière⁴².

L'avis de la Cour des Comptes est remis dans un délai d'un mois. Si ce délai n'est pas respecté, les Régions ne doivent pas en tenir compte. De plus, l'avis est non contraignant. Il avait été proposé initialement que les Régions passant outre l'avis de la Cour des Comptes seraient redevables d'une amende. En cours de négociation, cette sanction a été abandonnée au profit d'une autre option, à savoir qu'aucune réduction ou augmentation d'impôts ne pouvait être mise en œuvre par une Région sans avoir préalablement obtenu un avis favorable de la Cour des Comptes. Dès lors, il n'était plus nécessaire de définir des amendes. Finalement, les négociateurs ont abandonné l'idée de ne pas pouvoir mettre en œuvre une mesure n'obtenant pas l'avis favorable de la Cour des Comptes, sans pour autant rétablir le mécanisme d'amende.

Il ne reste alors qu'une seule possibilité pour faire valoir l'avis négatif de la Cour des Comptes : le recours à la Cour d'Arbitrage. Mais en cette matière, on remarque à nouveau une lacune de la loi spéciale. En effet, aucune procédure particulière n'est prévue (excepté le fait que la Cour d'Arbitrage peut demander un avis complémentaire à la Cour des Comptes). La procédure « classique » sera donc appliquée, procédure qui ne prévoit la suspension du décret en question que si certaines conditions sont réunies⁴³.

Pour illustrer les problèmes liés à cette procédure, admettons qu'une Région introduise une réduction d'impôt. L'avis de la Cour des Comptes est défavorable, mais la Région passe outre, vote le décret et le met en vigueur. Une autre Région introduit un recours à la Cour d'Arbitrage. Les conditions de suspension n'étant pas réunies, le décret reste d'application pendant toute la durée de l'examen de la Cour d'Arbitrage (qui peut durer de nombreux mois). Finalement, la Cour d'Arbitrage annule le décret. Se pose alors la question de la rétroactivité, comment la Région pourra-t-elle récupérer le montant de la réduction d'impôt auprès du contribuable ?

Signalons que, dans le cadre de sa mission d'avis⁴⁴, la Cour des Comptes développera, en accord avec le Gouvernement fédéral et les Gouvernements régionaux un modèle d'évaluation transparent et uniforme qui permettra de « tester » les réformes régionales envisagées⁴⁵.

Enfin, la Cour des Comptes rédigera annuellement un rapport sur le résultat de toutes les mesures fiscales régionales en vigueur pendant l'année écoulée⁴⁶.

⁴⁰ Cet accord de coopération est défini dans l'article 92bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁴¹ Art. 12 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 insérant un art. 9bis dans la LSF.

⁴² Etant donné ce « timing » pour le moins original, la Cour des Comptes n'examinera pas systématiquement un texte définitif vu que les parlementaires auront encore l'occasion d'amender le décret, soit en commission et en séance plénière s'il s'agit d'un projet, soit uniquement en séance plénière s'il s'agit d'une proposition.

⁴³ Ces conditions sont mentionnées dans l'article 20, §1 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 portant sur la Cour d'Arbitrage : « Moyen sérieux et préjudice grave et difficilement réparable ». Mentionnons que, pour la Cour d'Arbitrage, les dommages financiers ne sont généralement pas considérés comme un « préjudice difficilement réparable ».

⁴⁴ Le Conseil d'État, dans son avis provisoire, constate que le législateur spécial procède une nouvelle fois à l'extension des compétences de la Cour des Comptes, sans pouvoir se fonder à cet effet sur une habilitation expressément prévue par la Constitution ; conseil d'État 31.227/VR, p 53.

⁴⁵ Art. 12 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 insérant un art. 9bis dans la LSF.

⁴⁶ Art. 12 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 insérant un art. 9bis dans la LSF.

3.2.2 Les effets budgétaires de l'accord du Lambermont

Afin d'estimer exactement les effets budgétaires d'une mise en œuvre de leur autonomie fiscale régionale en matière d'IPP, il est nécessaire de connaître la valeur de 1 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour la Région concernée. De plus, il faut évaluer les effets que ce changement de fiscalité pourrait induire sur la propre base imposable de la Région en question (une offre de travail plus importante suite à une réduction de la fiscalité sur le travail par exemple). Il faut également examiner les effets croisés sur les autres Régions dans le cas où les bases imposables, c'est-à-dire les personnes physiques, se déplaceraient d'une Région à l'autre pour profiter, par exemple, d'un régime fiscal plus favorable.

Dans le cadre de ce compte rendu de l'accord du Lambermont, nous ne nous aventurons pas dans l'évaluation des effets de la fiscalité sur le comportement des contribuables ni des effets croisés, bien que cette information serait de grande valeur et que des recherches en ce sens verront certainement le jour d'ici peu. Dès lors, nous nous contentons d'estimer le coût (ou perte de revenus), en montants absolus, d'une hausse ou d'une baisse de la pression fiscale en matière d'IPP, toutes choses étant égales par ailleurs.

TABLEAU 3.1

**ESTIMATION DU COÛT RÉGIONAL DE L'APPLICATION
D'UN CENTIME SOUSTRACTIONNEL⁴⁷**
(en millions BEF)

Année	Coût estimé de l'application d'un centime soustractionnel				
	2002	2003	2004	2005	2006
Région wallonne	3 458	3 614	3 787	3 971	4 164
Région bruxelloise	1 074	1 112	1 154	1 200	1 247
Région flamande	7 550	7 931	8 353	8 802	9 272

Source : projections effectuées par les FUNDP

Le tableau 2.1. indique que si la Région wallonne veut réduire l'IPP de 1 % pour tous ses contribuables, il lui en coûtera 3,5 milliards en 2002. Ce chiffre vaut 1,07 milliards pour la Région de Bruxelles-Capitale et 7,5 milliards pour la Région flamande.

Le but de cet exercice était de rappeler qu'un soustractionnel coûte cher à une Région et que ce n'est pas parce que 6,75 % de réduction de l'IPP lui sont permis qu'elle peut nécessairement les mettre en œuvre. En 2004 par exemple, si la Communauté flamande voulait utiliser la totalité de la marge admise, soit 6,75 % des recettes IPP, cela lui coûterait environ 56 milliards. Ce coût représenterait près de 8 % de son budget total.

4. AUTONOMIE FISCALE EN MATIÈRE D'IMPÔTS RÉGIONAUX

4.1 D'où vient-on ?

4.1.1 La loi spéciale de financement de 1989

La LSF du 16 janvier 1989 telle que modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993 définissait, en son article 3, un certain nombre d'impôts appelés « impôts régionaux ». Les Régions se sont donc vues attribuer à l'époque une compétence fiscale propre en ces matières. Cependant, cette compétence fiscale était de portée variable selon l'impôt considéré. Ainsi selon les cas, les Régions pouvaient modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations, ou seulement une partie de ces éléments. De plus, les Régions ne bénéficiaient pas systématiquement de la totalité du produit de ces impôts.

⁴⁷ Ce tableau est converti en Euro à l'annexe 2.

La répartition de ces compétences entre le pouvoir fédéral et les Régions est détaillée dans le tableau 4.1. ci-dessous.

TABLEAU 4.1

**RÉPARTITION DES COMPÉTENCES
EN MATIÈRE D'IMPÔTS RÉGIONAUX AVANT 2001**

Impôts régionaux	Base	Taux	Exonération	Produit
Taxe sur les jeux et paris	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Droits de succession et de mutation par décès	Fédéral	Régional	Régional	100 % Régional
Précompte immobilier	Fédéral	Régional	Régional	100 % Régional
Droits d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux de biens immeubles	Fédéral	Fédéral	Fédéral	59 % Fédéral 41 % Régional
Taxe de circulation	Fédéral	Fédéral	Fédéral	100 % Fédéral
Ecotaxes	Fédéral	Fédéral	Fédéral	100 % Fédéral

Les choix effectués en 1989 (et 1993) donnent dès lors lieu à une autonomie fiscale de différents degrés.

Ainsi, les trois premières taxes reprises dans le tableau, la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées, constituent les seuls véritables « impôts propres » des Régions. En effet, celles-ci sont compétentes pour fixer à la fois la base d'imposition, le taux d'imposition, les exonérations et la totalité du produit de ces taxes leur est attribuée. Signalons néanmoins que leur rendement est relativement faible (environ 4 % des recettes totales des Régions).

Les droits de succession et de mutation par décès ainsi que le précompte immobilier, ne sont que partiellement régionalisés car pour tous deux c'est le pouvoir fédéral qui est compétent pour fixer la base d'imposition. Cependant, la raison de cette autonomie réduite est différente pour l'un et l'autre. La base imposable des droits de successions et de mutation par décès est jusqu'en 2001 maintenue au niveau fédéral car sa définition a une implication importante en termes de redistribution⁴⁸. Pour le précompte immobilier, la raison est d'ordre plus technique. Le revenu cadastral étant à la fois la base imposable du précompte immobilier régional, des centimes additionnels communaux et d'une partie de l'IPP fédéral, il était souhaitable de maintenir une base d'imposition unique afin de ne pas complexifier le calcul de l'impôt. Les tarifs et les exonérations sont quant à eux de la compétence des Régions. Le produit de ces deux impôts leur est entièrement attribué.

En ce qui concerne les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles, toutes les compétences restent dans le giron du pouvoir fédéral. De plus, seuls 41,408 % de leur produit se trouvent ristournés aux Régions. Toutefois, les Régions sont autorisées à percevoir des centimes additionnels ou à accorder des remises sur cet impôt, et ce, tant que le produit ne leur est pas attribué dans sa totalité⁴⁹. Cette possibilité n'a jamais été mise en pratique.

La taxe de circulation, bien que reprise sous le titre « Impôts régionaux », n'en présente aucune caractéristique. En effet, le fédéral reste compétent pour fixer la base et le taux d'imposition, ainsi que les exonérations. Le produit de la

⁴⁸ Le Conseil des Ministres introduisit, en mars 1998, un recours en annulation à la Cour d'Arbitrage, estimant que le Gouvernement flamand avait porté atteinte à la compétence fédérale pour la fixation de la base d'imposition en matière de droits de succession. En effet, outre une modification des tarifs, la Flandre a également réduit le nombre de tranches auxquelles ces tarifs sont appliqués ; une nouvelle catégorie de personnes a été créée pour les « cohabitants légaux », alors que la catégorie « oncles-neveux » a été fusionnée avec la catégorie « autres personnes ». De plus, pour les héritiers en ligne directe et les conjoints, une distinction est faite entre le patrimoine mobilier et le patrimoine immobilier du défunt. En ce qui concerne les tranches et les catégories de personnes, le recours a été rejeté, la Cour estimant que les dispositions du décret attaqué ne touchaient pas à la composition et aux règles d'évaluation de l'universalité des biens recueillis. Il ressort en effet des travaux préparatoires de la Loi spéciale de financement qu'en réservant à l'autorité fédérale le pouvoir de fixer la base d'imposition, le législateur spécial voulait uniquement voir conserver une méthode uniforme d'évaluation des biens de la succession, tant des éléments de l'actif que du passif (*Doc. Parl.*, Chambre, 1998-1999, n°635/18, p. 275). Toutefois, la Cour ne s'est pas prononcée en ce qui concerne la distinction entre le patrimoine mobilier et le patrimoine immobilier, estimant que cette disposition n'avait été ni introduite, ni modifiée par le décret faisant l'objet du recours, mais résultait d'un décret antérieur. Voy. l'arrêt n°82/99 du 15 juillet 1999 de la Cour d'Arbitrage.

⁴⁹ LSF, art. 4 §5.

taxe de circulation appartient également aux recettes du pouvoir fédéral⁵⁰. On peut donc considérer qu'il s'agit de facto d'une taxe fédérale.

Quant aux taxes assimilées aux accises frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances qu'il est réputé générer, également appelées écotaxes, c'est le pouvoir fédéral qui en fixe l'assiette, le taux et les exonérations. Le produit des écotaxes, qui aurait dû être réparti entre les Régions, est lui aussi resté fédéral. En effet, la LSF prévoit que le Ministre des Finances et les Gouvernements régionaux concluent une convention pour déterminer les frais de perception⁵¹. Jusqu'en 2001, aucun accord n'a pu être trouvé, le Fédéral estimant que la perception des écotaxes lui coûtait trop cher par rapport aux recettes engrangées. C'est pourquoi le produit des écotaxes n'a jamais été reversé aux Régions.

Sauf en ce qui concerne les écotaxes, le pouvoir fédéral assure gratuitement le service de perception des impôts régionaux pour le compte des Régions. Les Régions peuvent en reprendre la perception à leurs frais mais ce, uniquement pour les impôts dont le produit lui est entièrement attribué⁵². Seule la Région flamande a fait usage de cette possibilité, prenant à son compte le service du précompte immobilier à partir de 1999⁵³.

4.1.2 Quelle utilisation de cette autonomie dans le passé ?

L'objectif de cette section est d'observer l'utilisation que les Régions ont faite de l'autonomie fiscale qui leur a été accordée depuis 1989. Sont donc exclus la taxe de circulation et les écotaxes sur lesquelles les Régions n'ont jusqu'à ce jour pas de compétence fiscale réelle. Cet exercice permet de dégager une tendance générale et d'imaginer l'ampleur des changements à attendre à l'avenir en matière d'impôts régionaux.

Lorsque les Régions ont pu choisir leur taux de taxe sur les jeux et paris, l'ancien taux national de 11 % est passé à 15 % en Région flamande et en Région bruxelloise, et est descendu sous les 11 % en Région wallonne. La taxe de 10 FB sur les bagues de pigeons de course illustre le phénomène de concurrence fiscale de manière quasi-anecdotique car, après avoir été supprimée en Flandre, elle a également été supprimée en Wallonie et à Bruxelles.

Pour la taxe sur les appareils de divertissement, on observe une divergence de taux assez importante, comme l'indique le tableau 4.2.

TABLEAU 4.2

TAXES RÉGIONALES FORFAITAIRES SUR LES APPAREILS AUTOMATIQUES DE DIVERTISSEMENT			
	Wallonie	Flandre	Bxl
A : Bingo, billard électrique	55.000 F	144.000 F	72.000 F ⁵⁴
B : idem A en exploitation foraine ou saisonnière	36.000 F	52.000 F	52.000 F
C : flippers, bowling	9.000 F	14.000 F	14.000 F
D : juke-box	6.000 F	10.000 F	10.000 F
E : non classés	4.000 F	6.000 F	6.000 F

En matière de taxe sur l'ouverture de débits de boissons fermentées, aucune Région n'a mis en œuvre les compétences d'autonomie fiscale acquise en 1989⁵⁵.

⁵⁰ LSF, art. 10 §1.

⁵¹ LSF, art. 5 §3, second alinéa.

⁵² LSF, art. 5 §3.

⁵³ Decreet van 9 juni 1998 van de Vlaamse Gemeenschap houdende bepalingen tot wijziging van het Wetboek van Inkomstenbelastingen voor wat betreft de onroerende voorheffing, art. 2 (M. B. 18 juillet 1998).

⁵⁴ Notons qu'un projet d'ordonnance qui vise à doubler la « taxe bingo » (et la porter ainsi au même tarif qu'en Flandre), et ce à partir du 1^{er} janvier 2002, a été déposé au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵⁵ Notons également qu'un projet d'ordonnance visant à réduire cette taxe à zéro à partir du 1^{er} janvier 2002 a été déposé au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

La possibilité d'engager une concurrence fiscale en termes de droits de succession et de mutation par décès est déjà entamée à ce jour étant donné que, pour le régime de droit commun, la Région flamande :

- ◆ a modifié ses barèmes d'imposition, entraînant par là une modification (à la baisse) de la progressivité de l'impôt, et a modifié la relation entre le taux d'imposition et le lien de parenté ;
- ◆ a distingué le patrimoine mobilier et le patrimoine immobilier du défunt pour l'application des tarifs lorsque la succession échoit à un certain type d'héritiers et a accordé des exonérations telles qu'elles entrent en conflit avec la détermination de la base imposable.

Concernant les transmissions d'entreprise, il existe actuellement deux séries de conditions d'applications d'un taux réduit de 3 %, en Régions wallonne et bruxelloise. Depuis le 22 décembre 1999, ce taux est de 0 % en Région flamande pour autant que certaines (autres) conditions soient rencontrées⁵⁶. Au-delà d'une potentielle concurrence fiscale, ce fait entraîne en tout cas un manque de cohérence réel par rapport aux droits de donation dont la base imposable est similaire, mais pour laquelle la compétence reste fédérale.

Depuis la régionalisation du précompte immobilier, la Région wallonne et la Région bruxelloise ont maintenu l'ancien taux fédéral. Depuis 1990, par contre, la Région flamande a fixé le pourcentage de base à 2,5 %. Les taux sur les habitations sociales ont suivi la même évolution : maintien en Région wallonne et Région bruxelloise, mais doublement en Région flamande.

A côté de la hausse de ses taux de base, la Région flamande accorde désormais une subvention à valoir sur le précompte immobilier aux entreprises répondant à certaines conditions en matière d'investissement et d'emploi. De plus, elle accorde automatiquement la réduction à laquelle les ménages ont droit⁵⁷, tout en l'exprimant en montant absolu plutôt qu'en pourcentage.

Tant que les droits d'enregistrement ne sont pas ristournés à 100 % aux Régions (et ce n'est toujours pas le cas en 2001), elles ne peuvent pas décider des taux d'imposition ni des exemptions, mais sont limitées à la possibilité de percevoir des centimes additionnels ou à accorder des remises. Aucune Région n'a instauré d'additionnels ou de remises à ce jour.

En conclusion de cette section, nous voulons faire remarquer que la tendance observée correspond à l'évolution que la théorie économique aurait prédit en matière de réaction des entités dans le cadre de la concurrence fiscale. En effet, nous voyons que la Région flamande a clairement fait le choix de taxer proportionnellement plus fort les bases fiscales moins mobiles. Ainsi, les recettes du précompte immobilier et des droits d'enregistrement rapportent une part nettement plus importante des recettes d'impôts régionaux en Flandre (47 % ensemble) qu'en Wallonie (37 %) ou à Bruxelles (35 %), en 1999. A l'inverse, la taxation est plus légère sur la base la plus mobile : les droits de succession et de mutation par décès. En Flandre, cet impôt rapporte 46 % des recettes d'impôts régionaux alors qu'en Wallonie cette part est de 54 % et à Bruxelles de 57 %.

Quant aux Régions wallonne et bruxelloise, elles ont fait moins d'usage de cette autonomie fiscale potentielle. Ces régions ne disposent pas des mêmes marges budgétaires que la Région flamande et ne peuvent se permettre de prendre des risques dans l'évaluation de l'impact budgétaire d'une réforme fiscale.

4.1.3 *Les circonstances ayant mené à une nouvelle négociation*

L'objectif premier du transfert total de certains impôts aux Régions était d'accroître l'autonomie fiscale régionale, principale revendication de la Région flamande.

Pour certains impôts, cet objectif résultait d'un souci de cohérence. Ainsi, par exemple, les Régions exerçaient une compétence de taux en matière de droits de succession, mais elles étaient dépourvues de cette compétence en matière de droits de donation. Or, ces deux impôts ont une structure et un objectif fort proches.

Pour d'autres impôts, la Flandre exigeait l'autonomie totale afin d'éviter que ne se reproduisent les problèmes de définition de compétence qui avaient surgi en matière de droits de succession. En effet, un conflit avait opposé la Région flamande qui estimait appliquer sa compétence en termes d'exonérations sur cet impôt et le pouvoir fédéral qui

⁵⁶ Décret du 22/12/99 de la Région flamande.

⁵⁷ Dans les deux autres Régions, les contribuables doivent demander la subvention.

considérerait qu'il s'agissait d'une modification de la base imposable, compétence fédérale. Les procédures juridiques pour résoudre de tels conflits sont lourdes et longues. C'est l'une des raisons qui a poussé la Région flamande à vouloir devenir son propre arbitre.

Pour d'autres impôts encore, la portée de la régionalisation était essentiellement symbolique. Ainsi, la Flandre demandait à être compétente en matière de taux pour l'Eurovignette. Or celle-ci a été introduite conjointement par six pays membres de l'Union européenne. Mais il existait une volonté de présenter un tableau (fusse-t-il illusoire) de régionalisation totale.

4.2 Où va-t-on ?

4.2.1 Contenu de l'accord

L'accord politique du 16 octobre 2000 annonçait une nouvelle étape dans le processus de décentralisation des impôts et donnait des pistes pour son application concrète.

« Les impôts dits régionaux et certains impôts se situant dans le prolongement des premiers (taxe de mise en circulation, eurovignette, droits d'enregistrement sur l'établissement d'hypothèques, droits de donation) et la redevance radio et télé seront régionalisés.

Le transfert doit tenir compte des conditions mentionnées ci-après :

a) Egalisation ou neutralité budgétaire pour le pouvoir fédéral

Lorsque les recettes de ces impôts sont transférées intégralement, le budget fédéral doit être compensé pour couvrir la perte de revenu encourue. Du point de vue de la neutralité budgétaire, les recettes fiscales supplémentaires de chaque Région doivent alors être portées en diminution de la part de l'impôt des personnes physiques attribuée aux Régions.

b) Éviter la délocalisation fiscale

Lors de l'attribution des compétences fiscales régionales, il faut éviter le risque de migration fiscale, de délocalisation et de concurrence fiscale malsaine entre les divers pouvoirs. Au besoin, des mesures d'accompagnement devront être élaborées à cette fin. En ce qui concerne la taxe de circulation et la taxe de mise en circulation, des accords de coopération obligatoires devront être conclus à cette fin.

c) Pas de perte de moyens pour les Communautés et les Régions

Le transfert des impôts régionaux, des impôts se situant dans leur prolongement et de la redevance radio et télé sera effectué de manière telle qu'aucune des Régions ou Communautés ne perdent de ce fait des moyens par rapport aux règles de financement actuelles.

d) Communauté germanophone

Pour ce qui est de la Communauté germanophone, la redevance radio et télévision relèvera de la compétence intégrale de la Communauté germanophone. »

Nous étudions ci-après la manière dont l'objectif d'autonomie régionale a été traduit lors des accords du Lambermont. Nous exposons ensuite les modalités techniques nécessaires à sa mise en œuvre, c'est-à-dire d'une part les décisions prises en matière de perception des impôts régionaux, d'autre part les mécanismes introduits afin de respecter la neutralité budgétaire et, enfin, les conditions attachées à certains impôts afin de lutter contre « la migration fiscale, les délocalisations et la concurrence fiscale malsaine ».

a) La régionalisation

Cette section expose les modalités de régionalisation introduites par les accords du Lambermont. Le résultat des revendications d'autonomie fiscale est résumé dans le tableau suivant qui reprend la structure du tableau 3.1. et montre en gras les éléments modifiés par le nouvel accord⁵⁸.

Les trois premiers impôts (**la taxe sur les jeux et paris, la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées et la taxe sur les appareils automatiques de divertissement**) ne sont sujets à aucune modification, ils étaient déjà entièrement « régionalisés ».

La base d'imposition des **droits de succession et de mutation par décès** est officiellement régionalisée⁵⁹. Viennent s'y ajouter les **droits d'enregistrement sur les donations** pour lesquels les Régions sont entièrement compétentes et bénéficient de la totalité du produit.

TABLEAU 4.3

**RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'IMPÔTS RÉGIONAUX
APRÈS LES ACCORDS DU LAMBERMONT**

Impôts régionaux	Base	Taux	Exonérations	Produit
Taxe sur les jeux et paris	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Droits de succession et de mutation par décès	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Droits de donation	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Précempte immobilier	Régional (RCFédéral)	Régional	Régional	100 % Régional
Droits d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux de biens immeubles	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Droits d'enregistrements sur la constitution d'hypothèques (...)	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe de circulation	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Taxe de mise en circulation	Régional	Régional	Régional	100 % Régional
Eurovignette	«Régional»	«Régional»	Régional	100 % Régional
Ecotaxes	Fédéral	Fédéral	Fédéral	100 % Fédéral
Redevance Radio-TV	Régional	Régional	Régional	100 % Régional

En ce qui concerne le précompte immobilier, la seule modification concerne la base d'imposition. Les Régions se voient accorder la possibilité de définir leur propre base d'imposition pour le précompte immobilier, et de la substituer, pour le calcul de ce précompte, au revenu cadastral fédéral. Parallèlement, le revenu cadastral déterminé par le Fédéral sera toujours en vigueur pour le calcul des impôts autres que le précompte immobilier (notamment l'IPP). Chaque immeuble pourrait donc avoir deux valeurs locatives (fictives) distinctes : l'une, fixée par la Région, utilisée comme base pour le précompte immobilier (régional) et ses centimes additionnels (communaux) et l'autre, le revenu cadastral fixé par le fédéral utilisé comme base pour le calcul de l'IPP, de l'impôt des non-résidents et de l'impôt des personnes morales. L'autonomie régionale accrue entraîne donc un sacrifice en termes de coût administratif du calcul de l'impôt dû.

Le commentaire de l'article 6 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 précise qu'en ce qui concerne l'administration du cadastre, un accord de coopération obligatoire sera conclu entre la ou les Régions et le fédéral pour la gestion

⁵⁸ Art. 5 et 6 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant respectivement les art. 3 et 4 de la LSF.

⁵⁹ En réalité, les Régions jouissaient déjà d'une relative liberté quant à la fixation de la base d'imposition, via leur compétence en matière d'exonérations. Cf supra.

conjointe des données de la Documentation Patrimoniale, afin de conserver une base de données centralisée, la plus complète et la plus cohérente possible.

Les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles sont entièrement régionalisés (base, taux, exonérations), et les Régions se voient attribuer les 52 % du produit qui étaient jusque-là conservés par le Fédéral, de sorte qu'elles en recevront à l'avenir la totalité. Les droits d'enregistrement sur la constitution d'hypothèques et les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique, les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parties indivises de tels biens, et les conversions prévues aux articles 745quater et 745quinquies du Code Civil, même s'il n'y a pas d'indivision font également partie des nouveaux impôts régionaux.

Les Régions se voient également transférer l'ensemble des compétences en matière de taxe de circulation et de taxe de mise en circulation, ainsi que la totalité de leur produit. Pour rappel, la taxe de circulation était déjà un « impôt régional » puisqu'il figurait à l'article 3 de la LSF de 1989, mais cette compétence était uniquement théorique.

Il est intéressant de remarquer l'apparition d'un nouveau critère de répartition du produit de l'Eurovignette, pour la part du produit afférente aux véhicules immatriculés dans les États qui ne participent pas au système de l'Eurovignette (le contribuable n'étant établi dans aucune des Régions). Celle-ci sera répartie entre les Régions en fonction du nombre de kilomètres de réseau routier imposable⁶⁰ localisé sur leur territoire⁶¹. Rappelons enfin que l'autonomie régionale en matière d'Eurovignette est uniquement symbolique, sachant que les paramètres de cette taxe sont fixés par les autorités européennes.

L'ancien statut régional fictif des écotaxes a disparu. Celles-ci sont retournées sous la seule compétence fédérale. Il s'agit de l'unique impôt qui ait connu une marche arrière en termes de décentralisation fiscale. Cette décision nous paraît tout à fait judicieuse car il semble difficile de justifier économiquement la décentralisation d'un impôt indirect sur une base imposable mobile. La régionalisation des écotaxes, inscrite dans l'accord de la Sainte Thérèse, ne reflétait que l'objectif d'une autonomie symbolique et non celui d'une autonomie bien réfléchie. En effet, il s'est révélé, après les accords de la Sainte Thérèse, qu'aucune instance régionale en charge de l'environnement ne souhaitait être compétente en matière d'écotaxes. Au sortir de cette première négociation, ces instances ont pourtant appris qu'elles auraient à s'engager dans des contrats de coopération alors qu'un régime uniforme les satisfaisait pleinement. Ce sont ces différents arguments qui ont entraîné une modification du statut des écotaxes entre la Sainte Thérèse et la Saint Polycarpe.

La redevance Radio-Télévision, unique impôt des Communautés depuis 1993, devient un impôt régional (à l'exception du produit de la redevance localisé en région de langue allemande). Du fait de cette régionalisation, la possibilité accordée jusqu'alors aux Régions de lever des centimes additionnels en cette matière est logiquement supprimée.

b) La perception

L'article 7, 7° de la loi spéciale du 13 juillet 2001 propose de modifier l'article 5, §3, alinéa 1er de la LSF qui concerne les règles en vigueur pour la perception de tous les impôts régionaux. La règle générale reste inchangée. En effet, l'administration fédérale continuera à assurer gratuitement la perception des impôts régionaux (dans le respect de ses propres règles de procédure) mais les Régions ont désormais le droit d'en disposer autrement et de reprendre la perception à leur charge. Un impôt régional fait exception : la redevance radio-télévision. Les Communautés continueront à en assurer le service de la perception jusqu'au 31 décembre 2004 au plus tard, et ce contre rétribution⁶². Rien n'empêche néanmoins les Régions de reprendre ce service à leur compte avant cette date.

L'accord du Lambermont introduit certaines règles particulières auxquelles les Régions devront se tenir si elles décident d'assurer elles-mêmes la perception de leurs impôts propres :

⁶⁰ Il s'agit du réseau routier soumis à la taxe Eurovignette

⁶¹ Art. 7, 4° de la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant l'art. 5, §2 de la LSF.

⁶² Les frais de perception seront déterminés par une convention conclue entre le Ministre des Finances et les Gouvernements régionaux. Art. 7, 7° de la loi spéciale du 13 juillet 2001.

- ◆ Afin de garantir l'efficacité organisationnelle du Ministère fédéral des Finances, les Régions ne peuvent reprendre à leur compte la perception d'un impôt isolé. Elles se voient obligées d'exercer cette compétence par groupe d'impôts (il s'agit des trois « petits impôts »⁶³, des trois taxes « mobilité »⁶⁴, du précompte immobilier tout seul et de l'ensemble composé des droits de succession, de donation et d'enregistrement) ;
- ◆ La décision prise par une Région d'assurer elle-même la perception ne prendra effet qu'à partir de la deuxième année budgétaire suivant la notification de sa décision au pouvoir fédéral. Cette règle permettra aux Régions de jouir d'un délai suffisant pour mettre en place les structures administratives adéquates.
- ◆ Lorsque la perception d'un groupe d'impôts est transférée à une Région, celle-ci est compétente pour établir ses propres règles de procédure administrative, mais continuera à appliquer les procédures judiciaires fédérales. Ces dernières, ainsi que la procédure de recours au Conseil d'État, restent de la compétence du pouvoir fédéral. Le but est d'assurer la cohérence du système judiciaire du Royaume ;
- ◆ Le transfert de la compétence administrative devra être accompagné d'un échange optimal d'informations entre les services fiscaux des différentes autorités. Cet échange est crucial lorsque les autorités ont besoin d'informations d'autres autorités afin de fixer correctement la dette fiscale du contribuable.

c) La neutralité budgétaire

L'accord de la Sainte Thérèse annonçait une double neutralité budgétaire. D'une part, **la neutralité budgétaire verticale** implique une compensation totale en faveur du pouvoir fédéral suite au transfert du produit des nouveaux impôts régionaux (via une baisse de la dotation IPP accordée aux Régions). Il ne s'agit plus, comme par le passé, d'augmenter par ce biais les moyens budgétaires des Régions afin de leur permettre de financer l'exécution de nouvelles compétences qu'elles auraient acquises. Le principe de neutralité budgétaire verticale renforce donc le principal objectif poursuivi par ce transfert, à savoir l'octroi aux Régions d'une responsabilité fiscale accrue. D'autre part, **la neutralité budgétaire horizontale** devrait permettre qu'aucune des Régions ne se trouve défavorisée par rapport aux mécanismes de financement actuellement en vigueur. Dans les faits, l'application de ce double principe est délicate dès lors que la neutralité budgétaire doit être assurée au-delà de la première année.

En effet, la première année, il est simple de déduire de la dotation IPP de chaque Région les nouveaux montants qui leur sont respectivement attribués. Ce montant à déduire est appelé le « terme négatif ». Mais pour les années suivantes, une réelle autonomie fiscale des Régions implique que la réduction de la dotation IPP ne peut systématiquement et entièrement compenser les recettes de nouveaux impôts régionaux, a fortiori si les taux et les bases d'imposition sont modifiés par les Régions. Il fallait donc décider d'une évolution du « terme négatif » qui rende effective la responsabilité fiscale des Régions tout en leur assurant un financement stable dans le temps.

Plusieurs possibilités ont été évoquées. Nous les présentons dans l'ordre chronologique en expliquant les raisons qui ont poussé à toutes les rejeter sauf la dernière, qui a finalement été adoptée. Nous présentons également les effets de chacune d'elles sur les budgets des entités concernées. L'intérêt de présenter ces étapes intermédiaires est de montrer que les décisions peuvent atteindre un degré élevé de technicité, qui rendent les débats opaques et non démocratiques, alors que l'impact pourrait être douloureux pour certaines Régions. De plus, nous verrons comment l'ordre dans lequel les différentes solutions ont été examinées peut influencer la solution finalement retenue.

A l'origine, l'État fédéral avait proposé de définir le terme négatif de chaque Région comme la moyenne des recettes des impôts nouvellement transférés perçues en 1999, 2000 et 2001, ces moyennes étant exprimées en francs de 2002. La première proposition concernant l'évolution de ce terme négatif était de le faire croître selon l'inflation uniquement, pour les trois Régions. Cette idée de départ ne pouvait qu'être rejetée très rapidement car elle coûtait trop cher au niveau fédéral. En effet, celui-ci aurait cédé des recettes évoluant plus ou moins en fonction de la croissance économique et aurait récupéré en contrepartie des montants évoluant en fonction de la seule inflation. La définition du terme négatif n'a jamais été remise en question, mais la question de son évolution a entraîné une vive polémique.

La première alternative envisagée fut de lier les termes négatifs régionaux à l'inflation et à la croissance du RNB. Mais cette méthode soulevait un nouveau problème, d'ordre redistributif entre les Régions cette fois. En effet, la dotation IPP attribuée à une Région évolue en fonction de la croissance du RNB ET de sa part régionale dans les recettes IPP totales. Dès lors, les trois termes négatifs auraient grandi selon le rythme de la croissance RNB tandis que les dotations IPP auraient évolué moins (plus) vite que la croissance du RNB pour les Régions dont la part dans les

⁶³ La taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture des débits de boissons.

⁶⁴ La taxe de circulation, la taxe de mise en circulation et l'Eurovignette.

recettes IPP diminue (augmente). Les dotations IPP des Régions qui s'appauvrissent relativement auraient été rognées progressivement tandis que l(es) autre(s) y gagnai(en)t chaque année un peu plus. En résumé, les divergences de richesses sont renforcées par tout critère d'évolution appliqué uniformément aux trois Régions.

Ce problème ayant été pointé par les Régions subissant une baisse tendancielle de leur part dans les recettes IPP (la Région bruxelloise et la Région wallonne), il a été envisagé d'abandonner l'idée d'une évolution uniforme pour les trois termes négatifs et d'instaurer une évolution régionale égale à la croissance des dotations IPP respectives. Ainsi, si le terme négatif représentait x % de la dotation IPP en l'année 2002, ce même pourcentage était soustrait les années suivantes. Et un pourcentage distinct serait calculé pour chaque Région. L'avantage de cette mesure est que la croissance du total des trois termes négatifs est égale à celle du RNB. Cette mesure a le même impact budgétaire pour le fédéral que la solution précédente, mais dans ce cas-ci, les effets anti-redistributifs sont annulés. La double neutralité est atteinte.

Cette nouvelle proposition fut rejetée in extremis par la Flandre, qui arguait ne pas vouloir perdre le gain lié aux premières propositions (gain qu'elle n'avait nullement acquis). Un argument supplémentaire était qu'une Région voyant sa part dans les recettes IPP diminuer aurait effectivement perdu des moyens financiers à cause de cette évolution du terme négatif. Mais cet état de fait était acceptable vu que dans le même temps, cette Région aurait profité de l'effet surcompensatoire de l'Intervention de Solidarité Nationale⁶⁵.

Le compromis finalement adopté consiste à maintenir un taux de croissance uniforme pour les trois Régions, mais en réduisant ce taux par rapport à celui du RNB, soit 91 %⁶⁶ de la croissance du RNB (plus précisément, il s'agit d'une liaison à l'inflation plus 91 % de la croissance réelle de l'économie). Ainsi, les Régions relativement plus riches maintiennent un avantage sur les autres Régions, tandis que les pertes des Régions relativement plus pauvres sont réduites au minimum. La neutralité budgétaire n'est donc plus respectée, d'une part pour le fédéral qui perd les 9 % de croissance chaque année. D'autre part, les effets budgétaires sur les Régions sont positifs pour les unes et les pertes quasi nulles pour les autres. En bref, ni la neutralité budgétaire verticale, ni la neutralité budgétaire horizontale ne sont donc atteintes.

Etant donnés les effets anti-redistributifs liés au choix final de faire évoluer le terme négatif en fonction d'un taux unique de 91 % de la croissance, les négociateurs ont décidé d'instaurer un mécanisme temporaire d'assurance pour les Régions. Le risque de subir des effets négatifs liés à la nouvelle donne est plus important pour la Région bruxelloise, en raison de la part plus importante des impôts régionaux dans ses recettes, mais le mécanisme est d'application pour les trois Régions. C'est dans cet ordre d'idée que le « filet de sécurité » a vu le jour.

Son principe, relativement simple, est énoncé à l'article 17, §2 de la loi spéciale du 13 juillet 2001. Il s'agit d'apporter une compensation pour les Régions dont les recettes des nouveaux impôts régionaux évolueraient trop défavorablement par rapport au terme négatif qu'elles cèdent au Fédéral. Mais l'objectif premier de cette idée s'est perdu lors de sa transcription technique. En effet, il est stipulé que si le total des recettes des impôts régionaux nouvellement transférés diminue nominalement en dessous de la moyenne de 1999 à 2001 (en francs de 2002), alors la Région concernée se voit compensée pour la différence entre cette moyenne et les recettes effectives. La compensation est intégrale pour les cinq premières années et diminue progressivement sur les cinq années suivantes. Le mécanisme disparaît au bout de dix ans. Il est évident que ce « filet de sécurité » n'a qu'un rôle politique car s'il devait un jour entrer en application, cela signifierait qu'une Région a subi une réelle catastrophe fiscale. En effet, puisque des montants de 2007 par exemple seront comparés en termes nominaux à un montant en francs 2002, il faudrait que les recettes aient diminué de plus que l'inflation cumulée de 2002 à 2007 avant que la Région ne bénéficie de ce mécanisme.

Le tableau ci-dessous illustre le fonctionnement du filet de sécurité. Nous y observons les recettes des anciens impôts régionaux en Région bruxelloise de 1991 à 2000 et nous simulons ce que Bruxelles aurait reçu comme dotation au titre du filet de sécurité si celui-ci avait été introduit à partir de 1994. Pour ce faire, nous calculons les recettes moyennes

⁶⁵ Pour une explication de ce phénomène, voir Cattoir et Verdonck (1999). En résumé, cet article montre que lorsqu'une Région s'appauvrit en termes d'IPP, elle voit sa part diminuer dans la dotation IPP, mais d'autre part l'Intervention de Solidarité Nationale (ISN) dont elle bénéficie augmente de façon telle que la perte financière due au premier élément est plus que compensée par le gain via l'ISN. Une Région dont les habitants s'appauvrissent voit donc ses recettes budgétaires augmenter, toutes choses égales par ailleurs.

⁶⁶ Le taux de croissance réduit avait initialement été fixé à 90 % du RNB lors des travaux préparatoires, sur la base d'un calcul visant à annuler les pertes des Régions les plus pauvres. Pour finir, les négociateurs ont tranché pour 91 % du RNB. La raison de cette dernière retouche était une volonté de donner un semblant de cohésion à la LSF qui résulterait de la négociation. En effet, le chiffre de 91 % apparaît dans la formule de financement des Communautés, mais, dans ce cas, il s'agit d'un chiffre basé sur des estimations réelles, comme nous l'avons expliqué dans la section 2.2.1. Il n'y avait aucune justification à reprendre ce même chiffre. Le résultat est que la confusion règne autour de ce projet de loi spéciale, déjà suffisamment complexe.

d'impôts régionaux de 1991 à 1993, exprimées en francs de 1994. Nous obtenons alors le montant de référence de 9788,2 millions auquel les recettes totales des années 1994 et suivantes seront comparées. Chaque année pour laquelle ce montant est supérieur aux recettes totales d'impôts régionaux, la Région bruxelloise obtient une dotation de correction.

TABLEAU 4.4

**SIMULATION D'UN FILET DE SÉCURITÉ APPLIQUÉ
DÈS 1994 À LA RÉGION BRUXELLOISE**
(en mois)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total impôts rég.	8796	9249,3	9543,3	9524,4	9208,2	10186,7	9849,4	11804,7	12321,1	14286,5
Inflation	3,6%	4,2%	2,4%							
Filet sécurité	-	-	-	263,83	580,03	0	0	0	0	0

Sources : Administration fiscale et Bayenet et al. (2000)

Il résulte de cette simulation que si le filet de sécurité avait existé dès 1994, il aurait fonctionné les deux premières années. Les années suivantes, à cause de la non-indexation du montant de référence, le filet de sécurité n'aurait plus été effectif. Si nous examinons les recettes totales d'impôts régionaux en 1997, nous voyons que la croissance *réelle* des recettes est négative et donne lieu à des recettes réelles inférieures au niveau de 1993, mais que malgré cela, la Région bruxelloise n'aurait pas obtenu de compensation. Le même calcul a été effectué pour les Régions wallonne et flamande. Dans les deux cas, le filet de sécurité est inopérant car les recettes sont toujours croissantes dans ces Régions. On peut en conclure d'une part que le concept de filet de sécurité est certainement nécessaire, mais pour la Région bruxelloise uniquement, et d'autre part que sa conception finale le rend inapte à remplir son objectif.

Ce volet de la neutralité budgétaire concernait le Fédéral et les Régions, nous décrivons maintenant la neutralité budgétaire qui concerne le Fédéral, les Régions et les Communautés, c'est-à-dire celle qui concerne les compensations pour la régionalisation de la redevance radio-TV.

Dans le respect du principe de neutralité budgétaire, les Communautés continuent de percevoir la redevance radio-TV (contre rétribution), dont elles ristournent la totalité du produit aux Régions en fonction de la localisation des contribuables (clé 80/20 appliquée pour la Région bruxelloise). En échange de ces recettes supplémentaires, les Régions voient leurs dotations IPP diminuées de la moyenne des recettes de la redevance sur leur territoire entre 1999 et 2001, cette moyenne étant exprimée en francs de 2002 et liée à l'inflation pour les années suivantes⁶⁷. La somme récupérée par le Fédéral grâce à cette réduction de la dotation IPP est ensuite transférée aux Communautés. Si les recettes réelles de la redevance radio-TV évoluent plus vite ou plus lentement que l'inflation, ce sont donc les Régions qui en sentiront les effets budgétaires.

d) La lutte contre la délocalisation fiscale

L'accord du 16 octobre 2000 met les Régions en garde contre le risque de délocalisation fiscale. Afin d'éviter les effets néfastes que l'une ou l'autre Région ne manquerait pas d'encourir si une « concurrence fiscale malsaine » devait apparaître, diverses mesures sont préconisées. Les mesures adoptées lors des accords du Lambermont varient selon le caractère mobile ou immobile de la base imposable de l'impôt considéré.

Les impôts dont la base imposable est immobile – le précompte immobilier, la taxe sur l'ouverture de débits de boissons, la taxe sur les appareils de divertissement et la taxe sur les jeux et paris – ne font l'objet d'aucun arrangement en vue d'éviter une délocalisation fiscale de facto imposable.

Les droits de successions et droits d'enregistrement sur les donations portent sur des bases imposables relativement mobiles. Bien que la mobilité soit limitée par rapport aux taxes étudiées plus loin, la raison de prémunir les Régions contre une concurrence sur ces impôts est que les montants en jeu sont de taille. Ainsi, pour les droits de succession par exemple, seuls 10,8 % des successions en ligne directe laissent un actif supérieur à 5 millions, mais leur part dans l'assiette globale est de 47,5 % et leur part dans le produit de l'impôt excède 80 %⁶⁸. Afin de limiter la concurrence qui

⁶⁷ rt. 17 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 insérant un art. 33 bis dans la LSF.

⁶⁸ Voir Rapport du Conseil Supérieur des Finances (1998), p. 117.

pourrait se faire pour attirer ces précieux 10 %, il a été décidé d'introduire des contraintes non pas sur les taux d'imposition, mais sur la définition du critère de localisation. La Région bénéficiaire des droits de succession (et de donation) est celle dans laquelle le défunt (le donateur) est établi et si celui-ci a été établi successivement à plusieurs endroits au cours de la période de cinq ans précédant le décès (le don), la Région bénéficiaire sera celle où il a été établi le plus longtemps durant cette période.

La taxe de circulation, la taxe de mise en circulation ainsi que l'Eurovignette sont les impôts portant sur les bases réputées très mobiles. Pour les deux premiers, les recettes sont perçues à l'endroit où la personne (physique ou morale) au nom de laquelle le véhicule est immatriculé est établie. Ce critère crée un risque de délocalisation, principalement pour les entreprises tentées de s'établir sur le territoire de la Région dans laquelle la taxe est la plus faible. Pour y remédier, l'accord du Lambermont impose aux Régions de conclure un accord de coopération⁶⁹ pour les cas où le redevable de ces impôts est une société, une entreprise publique autonome ou une ASBL à activités de leasing⁷⁰. L'accord de coopération porte sur la définition de la base imposable, sur le taux d'imposition et sur les exonérations. Un tel accord de coopération est également imposé dans le cadre de l'Eurovignette pour les cas où le véhicule est immatriculé à l'étranger. Mais le cas de l'Eurovignette est particulier puisque le taux est en réalité défini au niveau européen.

4.2.2 *Les effets budgétaires de l'accord du Lambermont : la grande inconnue*

Les difficultés qu'engendrent la réalisation d'une projection des effets budgétaires de la régionalisation des impôts révèle l'esprit dans lequel l'accord a été conclu. En effet, une série d'impôts ont été régionalisés sans que la question de la faisabilité technique de cette régionalisation n'ait été posée. Ainsi, certains impôts encore de compétence fédérale à ce jour sont enregistrés sans prise en compte de leur localisation régionale, car cette information n'est pas nécessaire dans le cadre actuel. Or, l'accord du Lambermont stipule que le terme négatif de chaque Région est la moyenne, de 1999 à 2001, des recettes des impôts transférés localisés dans cette Région. On peut dès lors se demander sur quelle base les répartitions régionales vont être faites pour ces trois années.

De plus, l'évolution des recettes d'impôts régionaux est très volatile. Une estimation de leur évolution future demande une approche statistique approfondie qui n'entre pas dans le cadre de cet article.

Plusieurs estimations circulent⁷¹ actuellement, dans lesquelles sont envisagées des hypothèses variables 1) de taux de croissance attendus des recettes d'impôts régionaux (croissance tantôt égale à la croissance du RNB, tantôt égale à l'inflation + 50 % de la croissance du RNB, etc.), 2) de l'évolution de l'IPP par habitant dans chaque Région (poursuite de la tendance actuelle ou redressement des Régions wallonne et bruxelloise) et 3) des répartitions régionales des impôts nouvellement régionalisés. Il suffit de constater les divergences de résultats de ces différentes estimations pour comprendre que des discussions entre entités régionales prendront probablement encore place afin de déterminer les critères de répartition régionale à mettre en œuvre.

Pour ces raisons, nous faisons le choix de ne pas présenter de tableaux récapitulatifs des effets des accords du Lambermont sur les budgets régionaux.

Néanmoins, il nous semble utile de mentionner que l'effet de la régionalisation nouvelle de certains impôts n'aura pas la même ampleur pour les trois Régions. C'est en effet la Région bruxelloise qui verra la structure de ses recettes la plus profondément modifiée. Ceci s'explique par le fait que les impôts régionaux prennent une part plus importante dans les recettes bruxelloises, essentiellement en raison de la densité de son patrimoine immobilier. Ainsi, avant les accords du Lambermont, la part des impôts régionaux dans le total des recettes bruxelloises était d'environ 20%, contre 9% en Wallonie et 6% en Flandre. Suite aux accords du Lambermont, on peut estimer que cette part atteindrait près de 50% en Région bruxelloise. La moitié des recettes bruxelloises seront donc constituées du produit de ces impôts, alors qu'il n'atteindront qu'un tiers en Région Wallonne et encore moins en Flandre en raison de la fusion des budgets communautaire et régional.

⁶⁹ Accord de coopération au sens de l'article 92bis, §2, de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cf. art. 6 de la loi spéciale du 13 juillet 2001.

⁷⁰ Notons que le précédent français a été bien utile pour attirer l'attention sur ce problème potentiel. En effet, suite à la décentralisation de la taxe d'immatriculation, l'un des Départements français avait annulé cette taxe. Peu de temps après, les voitures de leasing portaient presque toutes le numéro de ce Département sur leur plaque d'immatriculation.

⁷¹ Mentionnons les estimations fournies par les Facultés Notre-Dame de la Paix à Namur, les projections du CEPSS ainsi que celles du Ministre des Finances de la Région bruxelloise.

5. CONCLUSIONS

Au terme de cette analyse, nous tirons quelques leçons de cette récente réforme institutionnelle, tant sur le fond que sur la forme.

Concernant le fond, nous voulons répondre à trois questions. Cet accord semble-t-il équilibré pour les différentes entités concernées ? Quelle est la température du fédéralisme belge au sortir de ce nouveau round de négociations ? Qu'a-t-on à attendre de l'avenir ?

La vision non dégrossie de cet accord, qui ressort souvent des discours et des médias, prend la forme d'un simple donnant-donnant : la Région flamande acquiert l'autonomie fiscale qui lui est chère et en contrepartie, la Communauté française reçoit des moyens suffisants pour lui permettre de sortir du rouge.

Notre analyse permet d'être plus nuancé et de mettre en balance, d'une part le refinancement des deux Communautés, accompagné d'une perte de solidarité intercommunautaire et, d'autre part, une autonomie fiscale accrue pour les trois Régions. Le législateur s'est attaché à baliser clairement cette nouvelle autonomie (introduction de marges en termes d'IPP, redéfinition des critères de localisation des impôts entraînant un risque important de délocalisation et accords de coopération requis pour les impôts portant sur des bases imposables mobiles). Ces mesures étaient indispensables vu que les montants que la Communauté flamande gagne via le mécanisme de refinancement des Communautés, et dont elle disait ne pas avoir besoin, lui permettent largement de financer une réduction de sa pression fiscale⁷². Sans ces balises, cette baisse de pression fiscale pourrait être dommageable pour les deux autres Régions.

On peut donc dire que les revendications francophones ont été rencontrées, mais limitées par la diminution proportionnelle des mécanismes de solidarité intercommunautaires. De même, les revendications flamandes ont été rencontrées, mais limitées par des mesures visant à réduire les effets dommageables de la concurrence fiscale. De plus, l'autonomie en matière de centimes soustractifs sur l'IPP ne peut être considérée comme un gain majeur car celle-ci était acquise depuis 1989. C'est la forme des balises qui a été modifiée : plutôt qu'une limitation en termes de concertation interrégionale, il s'agit désormais d'une limitation en termes de marges. Il nous semble donc que pour ces deux entités « demandeuses » d'une réforme, l'accord est équilibré.

Nous sommes moins optimistes pour le cas des entités ayant été emportées dans ce mouvement réformateur sans en avoir émis le souhait, en l'occurrence la Région wallonne et la Région bruxelloise. Bien sûr, pour celles-ci la remise à flots de la Communauté française devrait engendrer des effets bénéfiques à terme. Elles se trouvent néanmoins face une situation budgétaire moins stable qu'auparavant. Tirer profit de cette nouvelle structure de recettes, ou à tout le moins ne pas y perdre, constituera pour ces entités un défi majeur pour l'avenir.

Ce constat est d'autant plus vrai pour la Région bruxelloise dont les recettes sont proportionnellement davantage influencées par les réformes. Par conséquent, elle risque de subir plus douloureusement la non-effectivité du « filet de sécurité ».

Nous voudrions attirer ici l'attention du lecteur sur la situation préoccupante de la Région bruxelloise. En effet, outre le désavantage mentionné ci-dessus, Bruxelles sera incontestablement la Région la plus exposée à la concurrence fiscale, en raison de sa position géographique centrale et de l'étroitesse de son territoire. De plus, la prise en compte des spécificités bruxelloises dans la réforme est une nouvelle fois largement insuffisante. Il ne s'agit pas tant pour le pouvoir fédéral d'aider financièrement Bruxelles pour sa fonction de pluri-capitale, mais de reconnaître enfin son statut de Ville-État, comme c'est le cas dans d'autres pays fédéraux⁷³. Certains vont même jusqu'à se demander si l'application d'un régime de droit commun pour Bruxelles n'est pas purement et simplement discriminatoire⁷⁴.

Le fédéralisme belge, suite au vote des accords du Lambert, évolue dans la direction qui lui a été donnée depuis les réformes de 1980. En effet, l'organisation fédérale est plus décentralisée aujourd'hui et le niveau central voit ses compétences diminuer au profit des Régions, et non des Communautés. Il semble cependant que l'on se dirige vers un fédéralisme plus mûr, c'est-à-dire un fédéralisme laissant une place plus importante à la coopération entre les entités fédérées. On peut regretter toutefois que la solidarité horizontale diminue et risque de fragiliser cette construction fédérale qui a fait preuve d'un esprit innovateur par ailleurs. Les espoirs sont permis quant aux gains à retirer d'une

⁷² La Région flamande a déjà annoncé qu'elle prendrait diverses mesures en ce sens. Il s'agit notamment de la suppression de la redevance radio-TV, de baisse des tarifs en matière de droits d'enregistrement, de droits de succession et de donation, de taxe d'ouverture de débits de boisson, etc.

⁷³ Voir LAMBERT, TULKENS et al. (1999).

⁷⁴ DE BRUYCKER (2001).

structure fédérale, surtout si l'on en croit les efforts annoncés en termes de gestion de la fiscalité⁷⁵. La mise en place d'outils régionaux et communautaires performants pour la prise de décision est un effet, positif, de la concurrence fiscale, qui oblige les entités à se montrer plus efficaces.

Dans l'avenir, on sait que cette forme de fédéralisme n'est pas définitive. D'une part parce qu'une structure fédérale n'est jamais stable. Nous en voulons pour preuve les changements permanents dans des fédérations aussi expérimentées que la Suisse. Ensuite, parce que le souhait d'une autonomie encore plus poussée de la part de la Communauté flamande n'est un secret pour personne. Toutes les entités se doivent donc d'être prêtes pour des avancées futures. Il faut cependant viser à ce que celles-ci soient constructives et voulues par tous et mettre tout en œuvre pour éviter une avancée forcée par le problème financier d'une des entités concernées, comme cela a été le cas cette fois-ci.

Quant à la forme et au déroulement de ces négociations, nous voulons mettre en lumière la méthode de travail adoptée ainsi que les concessions faites pour atteindre l'accord.

La méthode de travail appliquée lors des négociations a été critiquée plus d'une fois, et à juste titre. Malgré les intentions affichées de transparence et de rigueur, les mécanismes de financement restent d'une extrême complexité. Il en résulte une opacité des débats, dirigés par les techniciens plutôt que par les représentants politiques. Cet effet est renforcé par l'urgence dans laquelle les discussions se déroulent. Une des conséquences de cette urgence est que la mise en œuvre technique de la loi n'est pas toujours réalisable ou n'est pas suffisamment définie sur le plan technique.

Notre regard d'économiste déplore également le fait qu'une grande partie des réformes est analysée à la loupe pour ses aspects juridiques, mais que les répercussions fiscales, budgétaires et économiques ne font pas l'objet d'évaluations approfondies. Or il s'agit là de questions ayant un impact sur la vie quotidienne des citoyens et la démocratie nous semble mise à mal par ces méthodes de travail.

La deuxième conclusion sur la forme concerne le prix payé, d'une part par le fédéral, et d'autre part, par les contribuables pour qu'un accord voie le jour. Ainsi, nous observons un sauvetage systématique des accords par le Fédéral dès que l'on raisonne à enveloppe budgétaire fermée et que le « perdant » bloque les négociations. Une compensation financière est alors offerte par le Fédéral à la partie perdante et un apport financier équivalent est accordé à la partie gagnante. De cette sorte, les écarts restent les mêmes entre les parties concernées, mais le Fédéral y perd des plumes. Cela a été le cas pour les accords de la Saint Éloi ainsi que pour la définition de l'évolution du « terme négatif ». Nous posons la question du bien-fondé de cette méthode.

Les contribuables, quant à eux, risquent de supporter les coûts administratifs accrus qui résultent de la décentralisation de certains impôts. En effet, si la décentralisation présente l'avantage de rapprocher l'administration du citoyen, elle entraîne néanmoins un coût supérieur car elle annule les effets d'économie d'échelles et nie certaines règles d'efficacité. C'est le cas du calcul du précompte immobilier et de l'IPP. Ces coûts seront inéluctablement répercutés dans le montant des impôts dus et il n'est pas dit que les gains en efficacité liés à la décentralisation les compenseront.

Nous espérons que cette analyse a rendu évidente la nécessité de suivre au plus près l'utilisation qui sera faite des compétences accrues des Régions et des nouveaux moyens financiers acquis par les Communautés. Il s'agit essentiellement de diagnostiquer à temps les éventuels effets dommageables de la concurrence fiscale et de prévoir les réponses et les solutions adéquates grâce à des outils de gestion fiscale performants. Si toutes les entités sont également dotées de tels outils, notre fédéralisme pourra évoluer d'une phase d'antagonisme entre des entités complexées vers une phase plus constructive entre parties différentes mais accomplies, dont une coopération volontaire pourrait être le résultat.

⁷⁵ Voir l'article de W. BOURTON dans *Le Soir* du 14 juillet 2001 concernant la Région bruxelloise.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BAYENET, B., FERON, M., GILBERT, V. et THYS-CLEMENT, Fr. (2000), *Le fédéralisme budgétaire : Mode d'emploi*, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles.

BOURTON, W. (2001) « Gérer l'après-Lambermont. Bruxelles va s'offrir un simulateur fiscal. », *Le Soir*, 14 juillet 2001.

BRASSINE, J. (1994), *La Belgique fédérale*, Dossiers du CRISP n°40, CRISP, Bruxelles.

BRICMAN, Ch., (1994), « Les nouveaux mécanismes de financement » dans *Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé ?*, Actes du colloque organisé dans la salle du Conseil de la RBC les 26 et 27 mars 1993 par le centre de droit public de la faculté de droit de l'ULB, pp. 193-213, Bruylant, Bruxelles.

CATTOIR, Ph. (1998), *Fédéralisme et solidarité financière. Etude comparative de six pays*, CRISP, Bruxelles.

CATTOIR, Ph. et VERDONCK, M. (1999), « La péréquation financière, analyse de quatre pays » in : *La solidarité entre les Régions : Bilan et perspectives*, DOCQUIER, F. (Éd.), De Boeck Université, Bruxelles

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (1998), Le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoir, Section Fiscalité et Parafiscalité, Octobre 1998.

DE BRUYCKER, Ph. (à paraître 2001), « Bruxelles et l'autonomie fiscale » dans *Autonomie, solidarité et coopération*, Actes du colloque organisé les 6 et 7 novembre 2000 par le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Larcier, Bruxelles.

HENRY, J., FILLEUL, G. et PAGANO, G. (2000), Les accords institutionnels dits de la Saint Éloi, Cahier Hebdomadaire du CRISP, n° 1696, Bruxelles

CATTOIR, PH., LAMBERT, J.-P., TULKENS, H. TAYMANS, M., VANDERSTICHELE, G. et VERDONCK, M. (1999), Les modes alternatifs de financement de Bruxelles, Recherche effectuée à la demande de Monsieur Rufin GRIJP, Ministre de la recherche scientifique de la Région de Bruxelles Capitale, Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles.

NASSAUX, J.P. (2001), Le groupe de travail sur le fonctionnement et les institutions bruxelloises. Deuxième phase et accord dit du Lombard, Courrier Hebdomadaire du CRISP 1716-1717, 56p., 2001

RÉFÉRENCES LÉGALES (ET DATE DE PUBLICATION AU MONITEUR BELGE)

L. 08-08-1980 (M.B. 15-08-1980)

L. 08-08-88 (M.B. 13-08-88)

L. spéciale 12-01-89 (M.B. 14-01-89)

L. spéciale 16-01-89 (M.B. 17-01-89)

L. spéciale 05-05-93 (M.B. 08-05-93)

L. spéciale 16-07-93 (M.B. 20-07-93)

L. spéciale 28-12-94 (M.B. 19-01-95)

L. spéciale 05-04-95 (M.B. 15-04-95)

L. spéciale 25-03-96 (M.B. 19-04-96)

D. spécial du Parlement flamand 24-07-96 (M.B. 14-08-96)

- L. spéciale 04-12-96 (M.B. 31-12-96)
- D. spécial du Parlement flamand 15-07-97 (M.B. 29-08-97)
- D. spécial du Parlement flamand 14-07-98 (M.B. 16-09-98)
- L. spéciale 08-02-99 (M.B. 18-02-99)
- L. spéciale 19-03-99 (M.B. 31-03-99)
- L. spéciale 04-05-99 (M.B. 28-07-99)
- D. spécial du Parlement flamand 18-05-99 (M.B. 29-06-99)
- L. spéciale 21-03-00 (M.B. 18-05-00)

ANNEXE 1

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTS ACCORDS ORGANISANT LE FINANCEMENT DES ENTITÉS FÉDÉRÉES.

Accords :	Date :	Concerne principalement (point de vue financier):
La Hulpe	1990	Solidarité intra-francophone : co-financement de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne pour certaines compétences de la Communauté française
Saint Michel	1993	Révision du mécanisme de financement des Communautés et des Régions (loi spéciale du 16 juillet 1993)
Saint Quentin	1993	Solidarité intra-francophones : transfert de l'exercice de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Cocof (Décrets I et II des 5 et 19 juillet 1993, Communauté française)
Saint Éloi	1999	Révision du critère de répartition entre Communauté de la dotation TVA (loi du 23 mai 2000)
Décret Ilbis	1999	Solidarité intra-francophone : aide financière de la Région wallonne et de la Cocof à la Communauté française (décret Ilbis du 16 décembre 1999)
Sainte Thérèse Sainte Perlette Lambermont I	Octobre 2000	Pose les bases principales de l'accord du Lambermont ou de la Saint Polycarpe
Lambermont (II) Saint Polycarpe	Avril 2001	Refinancement des Communautés, extension des compétences fiscales des Régions, transfert de compétences aux Communautés et Régions (deux lois spéciales du 13 juillet 2001)
Lombard	Mai 2001	Fonctionnement des institutions bruxelloises, notamment aide financière aux Commissions communautaires et aux communes (loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement...)
Saint Boniface	Juin 2001	Solidarité intra-francophone : renforcement de l'aide financière de la Région wallonne et de la Cocof au profit de la Communauté française et détermination de l'utilisation future des moyens obtenus par la Communauté française suite aux accords du Lambermont

ANNEXE 2

**CONVERSION EN EURO DES TABLEAUX COMPRENANT DES PROJECTIONS POUR LE FUTUR
EFFETS BUDGÉTAIRES DE L'ACCORD DU LAMBERMONT SUR LES PARTS ATTRIBUÉES (PA) DE LA TVA DES COMMUNAUTÉS
FRANÇAISE ET FLAMANDE
(en millions d'euros)**

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Communauté française										
Avant Lambermont	PA TVA	4.173,3	4.269,1	4.373,3	4.480,0	4.589,3	4.701,3	4.816,0	4.933,5	5.053,9
Après Lambermont	PA TVA	4.249,6	4.411,1	4.575,1	4.827,9	4.987,7	5.205,6	5.429,6	5.659,3	5.883,1
Différence	PA TVA	76,3	142,0	201,8	347,9	398,4	504,3	613,6	725,8	829,2
Communauté flamande										
Avant Lambermont	PA TVA	5.551,6	5.664,6	5.787,9	5.913,9	6.042,6	6.174,0	6.308,3	6.445,5	6.585,7
Après Lambermont	PA TVA	5.665,9	5.879,7	6.099,8	6.463,0	6.685,2	7.006,5	7.345,7	7.703,9	8.093,9
Différence	PA TVA	114,3	215,1	311,9	549,1	642,6	832,5	1.062,1	1.258,3	1.508,2

Source : B. DAVIDSON, « Fédéralisme et loi de financement – Suite », *Cahiers Marxistes*, juin-juillet 2001, n°219, 2000, pp.117-156

Remarque : les hypothèses prises en compte pour faire cette projection sont une croissance du RNB de 2,28 % et une inflation de 2,26 %, sur toute la période. Les tendances actuelles pour les parts IPP communautaires sont prolongées sur toute la période.

**ESTIMATION DU MANQUE À GAGNER RÉGIONAL DÙ À L'APPLICATION
D'UN CENTIME (1 %) SOUSTRACTIONNEL (EN MILLIONS D'EUROS)**

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Région wallonne	85,7	89,6	93,9	98,4	103,2
Région bruxelloise	26,6	27,6	28,6	29,7	30,9
Région flamande	187,2	196,6	207,1	218,2	229,8

Source : projections des recettes IPP totales effectuées par les FUNDP et calculs propres.

LE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES EN ESPAGNE

Par Pere Galí

La Constitution Espagnole, en connaissance de cause, n'a pas établi de modèle clair et défini de distribution des ressources que les citoyens apportent à l'État entre les différentes Administrations Publiques, l'Administration Centrale, l'Administration de chaque Communauté Autonome et l'Administration Locale.

Le titre huitième de la Constitution est ouvert, indéterminé et vaste. Il permet, dans son interprétation, le transfert des impôts de l'État, en passant par la cession de leur perception et jusqu'au transfert de l'Agence Fiscale.

Le Statut d'Autonomie de la Catalogne recueille cette situation et l'approfondit, en la rendant plus concrète et en laissant ouvert le modèle pour une concrétion postérieure.

Ces deux formes fondamentales favorisent la révision périodique et ceci a été prévu ultérieurement avec la Loi Organique de Financement des Communautés Autonomes de 1979 (LOFCA), qui développait le titre 8^{ème} de la Constitution. Tous les cinq ans une révision du modèle a été réalisée pour les cinq années suivantes.

Plus de vingt-deux ans ont passé depuis la construction de l'État des communautés autonomes. Les compétences ont été réparties entre les différentes communautés autonomes, elles ont été transférées et désormais le rôle joué par chaque Administration est beaucoup plus clair et précis. Mais nous nous trouvons face à un système de financement qui a été construit sur la base du coût effectif des services transférés et avec des adaptations successives ainsi qu'avec l'incorporation des modifications qui ont été réalisées lors des deux dernières révisions (1991 et 1996).

Le système en vigueur jusqu'à cette année a partiellement atteint ses objectifs et, bien que les modifications successives aient apporté des progrès importants, il comporte déjà actuellement des décalages et des lacunes importants, qui ont impliqué pour les Communautés Autonomes une limitation de leur autonomie financière, une insuffisance économique et un processus d'endettement inévitable.

Il fallait donc définir pour le futur un modèle qui structurerait de façon juste et solidaire la distribution des ressources publiques, un modèle qui permette de reconnaître aux citoyens de Catalogne ce qu'ils réclament depuis des années : l'autonomie financière dans un cadre de solidarité transparent.

Permettez-moi, avant de passer au point le plus intéressant du rapport, de vous donner quelques exemples des lacunes du système actuel :

- ◆ Des communautés aux compétences semblables reçoivent un volume de ressources par tête différent.
- ◆ Le système, fondé sur des critères d'actualisation des dépenses, ne permet pas qu'en cas de bonne marche de l'économie, toutes les administrations reçoivent un impact positif sur leurs finances.
- ◆ Comme c'est le cas, le fait que la santé soit séparée du financement général n'a pas de sens, de même que l'assignation des ressources n'est pas adaptée aux besoins réels de la population protégée (vieillesse, immigration, nouveaux médicaments).
- ◆ Opacité de la solidarité de certaines communautés autonomes par rapport aux autres, de telle sorte que les balances fiscales des communautés autonomes ne sont pas publiées.
- ◆ Le Centre Supérieur de Recherche Scientifique (CSIC) vient de reconnaître que la Catalogne a un déficit fiscal par rapport à l'État d'un billion de pesettes (5.500 millions de \$ USA).
- ◆ L'Institut d'Analyse Économique du CSIC reconnaît qu'entre 1990 et 1997, la Catalogne a apporté en moyenne annuelle plus de 5.500 millions de \$ USA.

En termes relatifs, cette somme représente 50% du budget annuel de l'Administration Catalane.

Il faut ajouter à ceci que, en raison de ses spécificités, la Catalogne n'a pas reçu de ressources des Fonds Structuraux Européens, ni du Fonds de Compensation Inter-Territorial provenant de l'Administration Centrale, ni des investissements directs de l'Etat dans le chapitre 6 des budgets.

- ◆ L'on peut verser des impôts (Patrimoine) et l'on peut participer à la perception d'autres (Impôt sur le revenu), mais l'État Central se réserve la capacité normative.

- ◆ Le système de perception fiscale est une compétence de l'État et n'est pas relié à chaque territoire, de sorte que les communautés autonomes ne peuvent pas s'intégrer dans la coresponsabilité fiscale.

L'année 2001 est une année de révision du modèle de financement des communautés autonomes et, pour cette raison, il fallait développer un nouveau modèle qui comble les lacunes du modèle actuel et qui soit assumé par toutes les forces politiques de l'État Espagnol (consensus), pour en garantir la pérennité. Ce modèle devait s'inspirer des principes de suffisance économique, d'autonomie financière, de coresponsabilité fiscale et de solidarité, et nous rapprocher dans sa concrétion économique des modèles de l'accord économique en vigueur dans les deux communautés autonomes appelées « Forales » de l'État espagnol (Pays Basque et Navarre), pour rééquilibrer le différentiel existant de flux économiques entre l'État et la Catalogne (Balance fiscale).

Le 18 octobre 2000, le Parlement de Catalogne a approuvé une Résolution (257/VI) relative à un nouveau système de financement par la Generalitat de Catalogne. Dans cette résolution, le Gouvernement a été prié de négocier l'établissement d'un nouveau système de financement qui prenne en compte les critères mentionnés.

De cette façon, par mandat du Parlement, le Gouvernement de Catalogne, avec en tête le conseiller d'Économie et des Finances, M. Francesc Homs, a pris l'initiative et la charge de l'ensemble de la négociation avec le Gouvernement Central et les communautés autonomes du nouveau modèle, dont nous soulignons les caractéristiques suivantes :

1. MODÈLE BASÉ SUR LA DISTRIBUTION DES REVENUS ET NON PAS SUR L'ACTUALISATION DES DÉPENSES

Les revenus de la Generalitat de Catalogne doivent dépendre des impôts payés par les citoyens et citoyennes de Catalogne à la Catalogne, principe essentiel et fondamental qui inspire et oriente le modèle d'accord existant au Pays Basque et en Navarre et les modèles les plus modernes de nos pays voisins. Ce fait est fondamental et stratégique dans le nouveau pacte.

2. AUGMENTER L'AUTONOMIE FINANCIÈRE, AVEC L'INTRODUCTION DU CRITÈRE DE LA PARTICIPATION DIRECTE À UN PANIER D'IMPÔTS

À hauteur duquel la Generalitat participera à onze des treize impôts payés par les catalans. Cet élément modifie le profil des participations des revenus de la Generalitat de Catalogne : en 1982, seulement 16% des revenus provenaient directement des impôts des catalans, et désormais, avec le nouveau modèle adopté, ce pourcentage atteindra 86%. Les 14% restants des revenus de la Generalitat sont des transferts de l'Etat, et sont une marge de manœuvre pour de futures modifications.

Il est clair que, dans la mesure où l'évolution du pays et son économie est positive, les revenus ont tendance à augmenter proportionnellement à l'amélioration des revenus dérivés des impôts qui composent le panier, ce qui fait que les revenus de la Generalitat ne sont pas liés aux dépenses et à leur évolution.

Dans des révisions antérieures, en 1991 et en 1996, on avait juste réussi à prédéterminer la participation à un seul impôt : l'Impôt sur le Revenu. Aujourd'hui, notre panier est composé des impôts suivants :

- 33% Impôt sur le Revenu
- 35% TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée)
- 40% Impôt sur le tabac
- 40% Impôt sur l'alcool
- 40% Impôt sur les hydrocarbures
- 100% Impôt sur l'énergie
- 100% Impôt sur l'immatriculation
- 100% Impôt sur les successions et les donations
- 100% Impôt sur le patrimoine
- 100% Impôt sur les transmissions patrimoniales et les actes juridiques documentés
- 100% Taxe sur le jeu

3. AUGMENTATION DE LA SUFFISANCE EN RESSOURCES (SUFFISANCE ÉCONOMIQUE) QUI RÉDUIT LE DIFFÉRENTIEL FINANCIER AVEC L'ÉTAT

D'un côté, lors de la négociation du modèle, le système a obtenu un apport supérieur de ressources de la part du Gouvernement Central, en faveur de toutes les communautés autonomes.

De l'autre, au titre de l'évolution du panier lui-même, on obtient des ressources supplémentaires à chaque fois que l'évolution du panier est supérieure au PIB nominal.

Troisièmement, au titre de la participation aux fonds spécifiques sanitaires, pour compenser les dépenses d'arrêts maladie temporaires et les dépenses de personnes déplacées et de non-résidents, et la possibilité d'implanter la phase minoriste sur les carburants avec un caractère finaliste pour la santé.

En quatrième lieu, au titre de la révision du financement des compétences en matière de sécurité (police autonome) qui ne disposait pas d'une dotation économique adéquate avec le transfert de la compétence.

L'ensemble d'améliorations génère, pour la période 2002-2006, des revenus supplémentaires de 4.300 millions de \$ USA.

4. UNE PLUS GRANDE CORESPONSABILITÉ FISCALE

Ce qui augmente la capacité normative du Parlement de Catalogne sur les impôts payés par les catalans, et la participation active des communautés autonomes dans la gestion de l'Agence Fiscale.

Le nouvel accord de financement maintient la capacité normative préexistante avant 2002 et l'élargit en ce qui concerne les impôts cédés et attribue une nouvelle capacité normative pour tous les impôts auxquels il commence à participer.

Le transfert de la capacité normative aux communautés autonomes sur les nouveaux impôts cédés, ainsi que l'élargissement de celle-ci en ce qui concerne les impôts qui avaient déjà été cédés antérieurement, signifie la reconnaissance d'une souveraineté autonome qui permette aux communautés respectives de réguler les revenus obtenus par la voie fiscale, et aussi d'exercer des politiques fiscales actives pour la promotion sociale, culturelle ou économique au sein de chaque région ou nationalité.

Le transfert de compétences en matière de capacité normative s'intègre dans le modèle européen, tout en respectant les directives harmonisées de l'Union Européenne dont l'objectif est de rendre plus efficaces les transactions intra-étatiques ainsi que d'augmenter la transparence entre les États membres.

La Generalitat de Catalogne a proposé, à titre individuel, le transfert de l'Agence Fiscale et que la Generalitat soit l'Administration unique en Catalogne en matière fiscale et qu'elle perçoive tous les impôts de l'État payés à la Catalogne. Celle-ci est une proposition constitutionnelle et statutaire. L'accord économique basque et navarrais l'appliquent.

Même si la revendication n'a pas été pleinement obtenue, une participation certaine a été matérialisée à travers les organes de direction de l'Agence grâce à la création de deux nouveaux conseils:

- ◆ Conseil Supérieur de Direction de l'Agence Étatique d'Administration Fiscale, avec les représentants de l'État, six des communautés autonomes et le président de l'AEAT.
- ◆ Conseil territorial de direction de Catalogne pour la Gestion Fiscale, avec trois représentants de l'Administration de l'État, trois représentants de la Generalitat et la présidence du Délégué Spécial.

Ce premier pas doit nous permettre d'avancer, à l'avenir, vers l'objectif d'une pleine participation.

5. RÉVISION DES INSTRUMENTS DE SOLIDARITÉ

L'un des principes sur lesquels est fondé le nouvel accord de financement est la solidarité. Les différents mécanismes disponibles pour matérialiser cette solidarité sont les suivants :

- ◆ Fonds de suffisance : critère de distribution de la population
- ◆ Fonds spécifiques de santé : pour la cohésion sanitaire et pour de moindres dépenses en arrêts-maladie temporaires.
- ◆ Fonds de revenus relatifs : pour les communautés au revenu par tête inférieur.
- ◆ Assignations de nivellement minimum de services publics (santé et éducation).
- ◆ Fonds de compensation inter-territorial.

Dans l'ensemble de la procédure, un principe de loyauté institutionnel est établi, impliquant l'établissement d'un mécanisme qui permettra de déterminer les nécessaires compensations économiques pour les décisions adoptées par l'État, qu'elles soient législatives ou d'ordre administratif et qui entraînent pour les communautés autonomes une augmentation des dépenses, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'enseignement ou de la justice.

6. LA BALANCE FISCALE

La balance fiscale montre la différence entre les revenus apportés par la Catalogne à l'Administration Centrale et les dépenses reçues en Catalogne.

Étant donné que le revenu par tête en Catalogne est supérieur à la moyenne de l'État Espagnol, les revenus apportés sont supérieurs aux dépenses reçues et le solde de la balance fiscale est négatif.

La dernière étude sur la balance fiscale de la Catalogne correspond à la période 1995-1998 et montre que pour l'année 1998 le déficit fiscal de Catalogne a été de 1,3 billions de pesettes (216.000 pesettes/ habitant et 8,4% du PIB catalan).

Au cours de la période analysée le déficit a augmenté, passant de 5,8% du PIB à 8,4%. Cette détérioration est en partie due à la bonne marche de l'économie, puisque lors des périodes de prospérité les revenus positifs augmentent plus que les dépenses et ainsi le déficit fiscal augmente.

Le nouveau modèle corrige, d'un côté, le fait que les communautés autonomes ne participent pas à l'amélioration fiscale en prospérité et, par conséquent, il tend à diminuer le déficit fiscal.

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS DÉCENTRALISÉES ET LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS EN FRANCE : TENDANCES ET PERSPECTIVES

Par Guy Gilbert

1. INTRODUCTION

L'image de la France sur la scène internationale apparaît encore si fortement marquée de son passé de nation structurée autour d'un pouvoir écrasant de l'État unitaire-central qu'on s'attend à ce que, dans un symposium comme celui d'aujourd'hui consacré au « déséquilibre fiscal », la place réservée à l'expérience française soit au mieux celle d'un cas extrême, voire simplement exotique.

Je ne le pense pas, car il me semble que l'exercice *de jure et de facto* du pouvoir financier public est en France (ou du moins était jusqu'à une date récente) beaucoup plus décentralisé que dans bien d'autres pays unitaires, y compris au sein de l'Union Européenne. Sans doute, le « modèle » français de finances publiques relève t'il principalement de celui décrit par Richard Bird en 1993 sous les vocables de « multi-unit finance » ou du « fiscal federalism », où le Principal est l'État central et les collectivités sub-centrales les Agents. Mais il y a davantage que cela dans le jeu entre l'État central en France et les collectivités qui pousserait à considérer un modèle plus riche où, sans aller jusqu'au « jeu multi –principaux » de la « federal finance » définie par R. Bird, on prendrait en compte des interactions stratégiques plus complètes que celles sous-tendues par le modèle principal-agent.

Enfin et pour anticiper sur la fin de cette communication, je pense aussi que les tentatives de remise en ordre des finances publiques au sein de l'UEM font peser de réelles menaces sur l'autonomie financière locale en France et donnent des idées de recentralisation financière à l'État central. A cause même de cette décentralisation financière, le système actuel est désormais soumis à des tensions croissantes dans le cadre de l'adaptation de nos finances publiques aux exigences nées de la signature des traités de Maastricht et d'Amsterdam, tensions si fortes que le futur de l'édifice actuel est en danger et que, paradoxe final, l'entrée de la France dans la « maison commune européenne » pourrait être le prétexte à une (re) centralisation du système de finances publiques.

Une première section sera consacrée aux paradoxes de l'édifice des finances publiques à plusieurs niveaux de collectivités en France. Dans une seconde section, on détaillera certains traits institutionnels des finances locales et des relations financières intergouvernementales pour expliquer l'état actuel des finances décentralisées. Dans une dernière section, on évoquera les perspectives d'évolution future sous forme de deux scénarios opposés.

2. LES PARADOXES DU « MODÈLE » FRANÇAIS DE FINANCES PUBLIQUES DÉCENTRALISÉES

La perspective historique suggère de présenter la France comme un archétype de nation à gouvernement unitaire et fortement centralisée. Dans un tel contexte les collectivités locales ne sauraient trouver qu'une place subalterne et en tous cas toujours dépendante du pouvoir centralisé. En d'autres termes, l'autonomie locale, notamment financière, ne saurait y être que chichement comptée et toujours fragile.

Appliquée au cas de la France, cette « idée reçue » est très largement inexacte. L'autonomie financière des collectivités locales françaises est étendue, effective, fortement étayée par la décentralisation et garantie par le poids politique dont disposent les élus locaux au sein de la représentation nationale. Cette autonomie est considérable aussi bien du point de vue de la mobilisation des ressources (impôts, transferts et emprunts) que de celui de l'usage des ressources. Comparée à la situation des collectivités dans les autres pays membres de l'UE, cette autonomie est même exceptionnellement forte (Gilbert 2000, Gilbert et Guengant 2001a, Gilbert, Guengant et Hespel 2001).

2.1 Les collectivités locales françaises disposent d'une forte autonomie financière.

La France figure parmi les pays où les collectivités disposent de fortes marges de manœuvre fiscales (elle est au second rang, derrière la Suède et devant notamment les autres pays de l'Europe du nord). On retrouve une situation identique en matière d'emprunts où la liberté locale est étendue (notamment aucune autorisation préalable n'est requise pour emprunter, sauf pour les emprunts en devises autres que le franc et l'euro). Les seules contraintes

relèvent du contrôle de légalité, du contrôle de l'équilibre budgétaire et de l'inscription du remboursement de la dette, et du respect de certaines règles prudentielles.

Mais dans leur ensemble ces règles ne vont pas au-delà de l'exigence que les emprunts soient amortis financièrement ; notamment, elles n'obligent pas à l'amortissement économique du stock de capital public (il faudrait pour cela que l'équilibre de la section de fonctionnement soit réalisé après incorporation en dépenses de l'amortissement économique des équipements publics locaux, et non selon la règle actuelle qui n'oblige qu'à l'amortissement financier de la dette en section d'équipement). Par ailleurs l'obligation de dépôt des fonds libres au Trésor est facilement « optimisée » par les collectivités (les plus importantes notamment) qui maintiennent le niveau de leur trésorerie à un niveau d'étiage.

Enfin, le lien étroit imposé jadis entre l'obtention de prêts et de subventions et les caractéristiques des équipements financés a été distendu. La plupart des subventions et dotations reçues aujourd'hui par les collectivités sont globales et forfaitaires.

Dans l'ensemble, les collectivités locales françaises disposent aujourd'hui d'une autonomie financière substantielle si on les compare avec leurs homologues dans la plupart des pays membres de l'UE. Mais de profondes différences séparent les pays membres où les collectivités locales disposent d'une forte autonomie.

D'une part, la France est la seule du groupe à combiner une forte autonomie locale et un poids modéré des dépenses locales dans le PIB. Alors qu'en Suède, au Danemark et en Finlande les dépenses des collectivités locales fortement autonomes pèsent entre le quart et le tiers du PIB, elles ne pèsent que 9% en France. En revanche, dans tous les autres pays membres (sauf aux Pays-Bas) le poids du secteur public local n'est guère différent de celui de la France mais le degré d'autonomie fiscale y est moins élevé. Il n'apparaît pas en tous cas de relation clairement positive entre l'autonomie financière locale et le pouvoir dépensier du secteur local (Graphique 1).

2.2 L'autonomie fiscale est forte malgré un extrême fractionnement territorial

La seconde singularité de la situation en France tient au rapport entre l'autonomie fiscale locale et le fractionnement territorial. On pourrait penser qu'il est d'autant plus facile d'accorder une forte autonomie fiscale aux collectivités que d'une part les dépenses locales sont modérées et que d'autre part les collectivités sont petites en taille (c'est-à-dire en population). C'est effectivement le cas de la France. Mais l'on constate que ce n'est pas le cas dans les pays de l'Europe du Nord (Pays Bas exclus) où une forte autonomie locale se conjugue avec un faible fractionnement territorial. D'une façon générale, aucune relation claire n'apparaît entre le degré de fractionnement territorial et l'autonomie financière locale dans les pays d'Europe (Graphique 2).

Au total, la situation de la France est paradoxale. Elle se caractérise à la fois par une forte autonomie financière et par un exercice de cette autonomie sur des territoires très émiettés et imbriqués. La concurrence territoriale va donc s'exercer entre des collectivités très inégales du point de vue de la richesse financière, une inégalité de richesse d'ailleurs accrue par le poids de l'impôt local et déformée par les particularités de ce même système fiscal local.

3. LES INSTITUTIONS DU « MODÈLE » FRANÇAIS DE FINANCES PUBLIQUES DÉCENTRALISÉES

3.1 La carte des collectivités locales est ... émiettée et empilée

- ◆ La carte des collectivités locales comporte 3 niveaux voire 4 si l'on compte le niveau intercommunal.
- ◆ Au 1/1 1999, la France comptait en métropole (pour 60 millions d'habitants) 36 564 communes, 96 départements et 21 régions (+ Corse).
- ◆ Dans les DOM+TOM et les territoires à statut particulier, s'ajoutent 215 communes, 4 départements, 4 régions.
- ◆ Le maillage communal est exceptionnellement fin ; les 36 communes de 100 000 habitants et plus rassemblent 15% de la population, les 841 communes de plus de 10 000 habitants rassemblent 49,5% de la population. Symétriquement, les 35 710 communes de moins de 10 000 habitants dont ...28 183 de moins de 1 000 habitants comptent 16% de la population. La taille moyenne des communes françaises est donc faible, la plus faible des pays membres de l'UE (1578 habitants)
- ◆ Le découpage régional est lui aussi atypique dans le contexte européen. Les régions françaises sont très disparates selon la taille démographique (10,6 M pour la région Ile de France, 5,3 pour Rhône-Alpes, 4,3 pour Provence-Alpes-Côte d'Azur, 4 pour Nord-Pas de Calais, et à l'opposé 0,7 pour le Limousin, 0,25 pour la Corse).

- ◆ L'émiettement communal rend nécessaire le regroupement volontaire des collectivités de base dans le but soit de gérer en commun des équipements, soit d'élaborer des projets de développement économique et d'urbanisme à une échelle plus pertinente que l'espace communal.
- ◆ Les groupements (volontaires) de commune peuvent être soit de la forme associative soit de la forme fédérative.
- ◆ Dans la première, les communes (les conseils municipaux) transfèrent au groupement le pouvoir décisionnel et exécutif sur les compétences transférées moyennant une contribution financière et lèvent à cet effet une fiscalité additionnelle. On compte ainsi, en 1999, 18 051 syndicats intercommunaux (14 614 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), 2221 syndicats intercommunaux à vocation (SIVOM), 1216 syndicats mixtes). Selon la formule fédérative, le financement de l'établissement public intercommunal provient d'une fiscalité substitutive prélevée à un taux unique sur toute la zone intercommunale ; c'est le cas des 9 Syndicats d'Agglomération Nouvelle, 305 Districts, 12 Communautés Urbaines, 1348 Communautés de communes et 5 Communautés de Villes .
- ◆ Les groupements se sont régulièrement développés depuis leur création. Leur nombre total est passé de 10 636 en 1972 à 20 000 environ aujourd'hui. Le rythme de création des groupements est inégal dans le temps (au gré des formules proposées par le législateur) et dans l'espace (la partie ouest de la France est plus « intercommunalisée » que le Sud et l'Est). Depuis 1992 ce sont les formules les plus intégratives (fédératrices) qui ont connu le plus grand succès.
- ◆ Au 1/1/98 c'est au total 17 760 communes qui sont regroupées soit 48,4% de la population. Une commune sur deux est membre d'un groupement de communes à fiscalité propre, que l'espace soit de type urbain, péri-urbain ou à dominante rurale.

3.2 La carte des compétences n'est pas ...un « jardin à la française »

- ◆ La loi attribue un certain nombre de compétences obligatoires aux collectivités tandis que d'autres sont laissées à leur libre choix.
- ◆ Les Lois de Décentralisation et de Compétences des années 1982,1983, 1984 et 1986 ont organisé une redistribution « rationnelle » des blocs de compétences, que la réalité s'est empressée de compliquer.
- ◆ Les **Régions** se sont vues attribuer les compétences en matière d'aménagement du territoire, de planification régionale, d'aide aux entreprises, de formation professionnelle continue et d'apprentissage, de ports fluviaux et de voies navigables, de flotte de pêche et de cultures marines, de construction et d'entretien des lycées.
- ◆ Les **Départements** sont compétents en matière d'action sociale et de santé, de ports maritimes et de cultures marines, de transports scolaires non urbains, d'entretien, et de construction des collèges, d'aide à l'équipement rural.
- ◆ Les **Communes** se sont vues attribuer l'urbanisme (documents, planification et autorisation de l'usage des sols), les compétences générales en matière de services urbains de proximité, la construction et l'entretien des écoles maternelles et primaires, des bibliothèques, des services d'hygiène et de santé, les équipements sportifs, les transports collectifs urbains, ainsi que des compétences exercées au nom de l'État (état civil + listes électorales).
- ◆ Toutes les compétences communales peuvent être transférées aux **groupements intercommunaux** (sauf les pouvoirs de police). Les groupements gèrent de fait une gamme étendue de services qui va d'ailleurs en s'élargissant au fil des années (de 2 compétences en moyenne pour les groupements à fiscalité additionnelle à 8 pour les groupements à fiscalité intégrée). Certaines compétences sont obligatoires pour certains types de regroupements intercommunaux (par exemple pour les nouvelles communautés d'agglomération créées par la Loi du 12 juillet 1999).

Au total, et par grandes fonctions, la répartition est la suivante ;

Compétences	Collectivités
Enseignement :	
Construction, entretien	État + communes + départements + régions
Rémunération des personnels	État
Action sociale	départements + communes
Gestion des hôpitaux	État
Eau, déchets	Communes + intercommunalité
Voirie	État + régions + départements + communes
Transports en commun	régions + départements + communes + intercommunalité
Développement économique	État + régions + départements + communes + intercommunalité

3.3 Les collectivités décentralisées sont des collectivités démocratiques

Depuis les lois de 1982–86,

- ◆ Toutes les collectivités (sauf les établissements publics intercommunaux) disposent d'assemblées délibérantes élues pour 6 ans au suffrage universel selon différentes modalités (suffrage majoritaire, mixte majoritaire / proportionnel dans les Conseils municipaux des communes selon la taille, majoritaires au niveau du Conseil général des départements, proportionnel pour les Conseils régionaux).
- ◆ L'organe exécutif est élu au sein des assemblées délibérantes (maire + adjoints dans les communes, président du CG ou du CR et vice-présidents pour les départements et les régions respectivement). La Région élit en outre un Conseil économique et Social.

3.4 Les actes des collectivités décentralisées sont contrôlés ex post

- ◆ Les actes des collectivités sont désormais (depuis 1982) contrôlés ex post.
- ◆ Dès leur adoption, les actes des collectivités sont transmis au représentant de l'État (préfet de département ou de région selon le cas) qui peut faire recours devant le tribunal administratif ou devant la Chambre Régionale des Comptes (CRC). Sauf cas particulier, l'acte reste en vigueur tant qu'il n'a pas été annulé.
- ◆ Les **actes budgétaires** sont soumis à des contraintes particulières (Gilbert et Guengant 2001b);
- ◆ Ils doivent d'abord respecter des règles de présentation communes qui tendent à se rapprocher de règles de la comptabilité privée (des réformes ont été récemment entreprises).
- ◆ Les budgets locaux se présentent sous forme de budgets généraux et de budgets annexes et budgets autonomes (pour des services publics spécifiques).
- ◆ Le budget de la section de fonctionnement retrace en dépense toutes les opérations relatives aux besoins courants de la collectivité (salaires, dépenses d'entretien, de fournitures et des frais de fonctionnement, les charges financières (intérêts d'emprunts et autofinancement) ; en recettes, les dotations de fonctionnement et autres transferts reçus, les redevances pour services rendus, le produit des impôts locaux, les produits du domaine et diverses ressources propres.
- ◆ La section d'investissement retrace les opérations en capital ; en dépenses les acquisitions immobilières et mobilières, les travaux d'équipement et le remboursement en capital des emprunts ; en recettes, l'épargne brute, les emprunts, les subventions et dotations d'équipement reçues de l'État notamment.
- ◆ Le budget doit être voté en principe avant le 1/1 de chaque année, de fait avant le 31/3.
- ◆ Il doit être voté en équilibre « réel ». En d'autres termes, le solde de la section de fonctionnement doit être suffisant pour permettre à la collectivité de faire face au remboursement du capital des emprunts pour l'exercice (cf. infra « Emprunt et dette »).
- ◆ Les actes budgétaires sont contrôlés ex post. Les budgets, pour être exécutoires doivent être transmis au préfet qui peut déférer devant la CRC. Pour les petites communes (moins de 200 habitants), le préfet apure directement les comptes. La CRC (composée de magistrats indépendants) contrôle, le plus souvent sur saisine préfectorale, dans 4 cas seulement ; le vote du budget hors délais, la non-inscription de dépenses obligatoires (la dette exigible, et les dépenses obligatoires de par la loi) ; l'absence d'équilibre réel du budget section par section, l'absence de vote ou le déséquilibre du compte administratif. La CRC est en principe juge de la régularité de l'emploi des fonds, non de l'opportunité.

3.5 La fiscalité locale est empilée et spécialisée

- ◆ Les ressources des collectivités locales se composent de produits fiscaux, de recettes tarifaires, de divers concours versés par l'État, par l'Europe, ou les autres collectivités locales, auxquels s'ajoutent le produit des emprunts et l'épargne brute pour le financement des investissements. **Le système français se caractérise par le poids relativement important des ressources fiscales locales, leur grande variété, et la grande complexité des règles de répartition des dotations de l'État.**
- ◆ La part de la fiscalité dans les budgets locaux est prédominante (près des 2/3 des recettes de fonctionnement). On compte plus de 40 impôts locaux d'inégale importance. Les collectivités disposent de quelques impôts facultatifs (taxe sur l'électricité et taxe de séjour) et peuvent accorder des exonérations temporaires.
- ◆ L'édifice fiscal repose sur l'**empilement** et sur la **spécialisation**.

- ◆ Les 4 impôts directs les plus importants sont **empilés**, c'est à dire que les communes, les départements et les régions votent en toute indépendance des taux d'imposition qui s'appliquent aux mêmes bases d'imposition, sans aucune déductibilité des impôts prélevés au niveau inférieur. C'est le cas de la **taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) et sur les propriétés bâties (TFB) et la taxe d'habitation (TH)** qui reposent sur des valeurs cadastrales censées représenter le revenu des biens immobiliers concernés. Les bases n'ont cependant fait l'objet d'aucune révision générale depuis 1970 ; elles sont simplement réévaluées homothétiquement chaque année faute d'avoir mis en application la révision effectuée pour l'année 1990... La taxe d'habitation (dont la part régionale vient d'être supprimée) fait pour sa part l'objet de vives critiques en raison de sa régressivité par rapport au revenu.
- ◆ La quatrième et dernière taxe directe locale, la taxe professionnelle (TP) constitue (constituait plutôt) un impôt à grand rendement. Jusqu'à une date récente, elle fournissait à elle seule près de la moitié des recettes fiscales des collectivités locales. Très inégalement répartie sur le territoire, elle est la principale responsable de la très grande disparité de richesse fiscale entre les collectivités locales. Assise sur les salaires (18% de la masse salariale jusqu'à 1999) et sur la valeur locative des immobilisations corporelles (investissements), elle est très mal supportée par les entreprises qui incriminent le caractère antiéconomique des bases et les distorsions de taux entre collectivités, bien que les cotisations soient plafonnées par rapport à la valeur ajoutée de l'établissement).
- ◆ Dernière catégorie de taxes empilées, les taxes additionnelles aux droits de mutation et les taxes liées à l'urbanisme.
- ◆ La fiscalité **spécialisée** se répartit comme suit, pour l'essentiel ;
 - aux communes et groupements de communes ;
 - taxes d'enlèvement des ordures ménagères
 - versement destiné au financement des transports en commun
 - taxe sur l'électricité
 - taxe additionnelle aux droits de mutation
 - redevances liées à l'urbanisme
 - aux départements
 - vignette automobile (supprimée pour l'essentiel en 2000)
 - taxe de publicité foncière et droits d'enregistrement
 - taxe sur l'électricité
 - aux régions
 - taxe sur les cartes grises
 - taxe sur les permis de conduire
- ◆ Pour l'essentiel, les collectivités n'ont **aucune maîtrise des bases d'imposition** ; celles-ci sont établies par les services fiscaux de l'État pour le compte des collectivités et contre rémunération ; les collectivités peuvent cependant accorder des allègements dont la liste et les conditions sont encadrées par la loi. L'État rajoute à ces allègements fiscaux des collectivités ses propres allègements, qui donnent lieu à compensation financière (cf. infra).
- ◆ Les collectivités votent en principe librement les **taux** d'imposition. Mais cette liberté est en fait étroitement limitée même si elle est de fait plus considérable que dans de nombreux pays membres de l'UE.
- ◆ Pour la TP, un taux minimum est imposé ainsi qu'un taux maximum, qui s'applique non pas à la base d'imposition mais à la valeur ajoutée (3.5 à 4% selon la taille de l'entreprise). Le taux de la TP ne peut varier plus vite que le taux des impôts qui frappent les ménages dans la même collectivité. Pour la TH ou les taxes foncières aucun « tunnel de taux » n'est pratiqué mais un seuil d'imposition est défini par la loi (TH).
- ◆ La fiscalité de l'intercommunalité a subi diverses réformes majeures dont la plus importante est celle consacrée par la Loi sur la coopération intercommunale du 12/ 7/99. Deux régimes fiscaux de l'intercommunalité doivent être distingués. Dans le cas de l'intercommunalité à fiscalité additionnelle, l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) vote un taux qui s'applique aux quatre impôts directs (TFNB,TFB,TH,TP) ; l'intercommunalité est alors le cinquième niveau fiscal empilé. Dans le cas de l'intercommunalité à fiscalité propre (TP unique d'agglomération), l'EPCI vote, en lieu et place des communes membres de la structure intercommunale, le taux, unique, de taxe professionnelle qui s'appliquera à tous les membres ; la concurrence fiscale intra-agglomération est ainsi évitée. Depuis 1999, ce taux de TP communautaire ne peut varier librement par rapport au taux des impôts sur les ménages qui restent fixés par les communes membres de l'EPCI.
- ◆ Le produit des impôts locaux est versé (par avance) aux collectivités et par douzièmes.

3.6 L'architecture des concours financiers de l'État aux collectivités est complexe

- ◆ Les concours financiers de l'État aux collectivités locales atteignent près de 300 Mds de francs en 2000. Ce volume est considérable (près des ¾ des recettes de l'impôt personnel sur le revenu à titre de comparaison) même s'il n'atteint pas en proportion relative les montants dont bénéficient les collectivités locales au Royaume-Uni ou en Allemagne par exemple.
- ◆ L'ensemble de ces concours est d'une grande complexité même si les principes qui en gouvernent l'architecture et en conduisent l'évolution sont très voisins de ceux que l'on rencontre dans de nombreux pays. Le poids de l'histoire est ici décisif.
- ◆ Après une longue période où les aides de l'État prenaient souvent la forme de subventions conditionnelles, la grande majorité des dotations sont aujourd'hui globales ; leur produit n'est pas affecté ou conditionné à un usage particulier.
- ◆ L'enjeu financier enfin est considérable car le morcellement territorial de la France et la prééminence d'un impôt local à fort rendement sur les entreprises exacerbe les disparités de potentiel fiscal entre les collectivités et donc le besoin de péréquation.
- ◆ Depuis 1996, les dotations se partagent entre des dotations « sous enveloppe » (donc rationnées) et des dotations « hors enveloppe » (donc à guichet ouvert). L'ensemble de ces mesures de rationnement s'est inscrit dans deux « contrats » successifs entre l'État et les collectivités locales, de 1996 à 1998 le Pacte de Stabilité Financière, et de 1999 à 2001, le Contrat de Croissance et de Solidarité (cf. infra).
- ◆ Les transferts de l'État aux collectivités se répartissent en quatre catégories ; les dotations et subventions de fonctionnement ; les dotations et subventions d'équipement ; les dotations liées aux transferts de compétences ; les compensations d'exonérations fiscales et de dégrèvements législatifs.
- ◆ Les **dotations et subventions de fonctionnement** (126 Mds de F. en 2000) comprennent :
 - la **Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des communes et des groupements** qui se compose d'une « *dotation forfaitaire* » (70% du total) qui rassemble une dotation de base, une dotation de péréquation, une dotation de compensation, une majoration voirie, une garantie minimale, et des « concours particuliers » en faveur des villes centres et de communes touristiques. Son montant est fixé par référence à celui que recevait la commune sous le régime antérieur (1993) corrigé par l'évolution de la population communale depuis cette date. D'une année sur l'autre, il incorpore l'évolution des prix (la moitié environ) et la moitié de la croissance du PIB en volume. La DGF comprend en outre une « *dotation d'aménagement* » qui se compose : de la DGF des Groupements de communes à fiscalité intégrée (cette DGF est d'un montant élevé de façon à encourager à la création de structures intercommunales à fiscalité propre) ; de la Dotation de Solidarité urbaine (DSU) alimentée notamment par une contribution de la Région Ile de France. Elle bénéficie aux communes de plus de 10 000 habitants et à faible potentiel fiscal, et sa répartition se fait en fonction des « charges et des ressources » (potentiel fiscal + logements sociaux + APL + revenu) ; de la Dotation de Solidarité Urbaine enfin, qui bénéficie aux bourgs -centres et aux communes de moins de 10 000 habitants, répartie en fonction du potentiel fiscal et de la population (dans le cas des bourgs - centres).
 - La **Dotation Globale de Fonctionnement des Départements** obéit aux mêmes principes en plus simple.
 - Les Régions ne reçoivent aucune DGF, sauf la Région Ile de France jusqu'en 1995.
 - Le **Fonds National de Péréquation de la Taxe Professionnelle (FNPTP)** est alimenté par le versement d'une partie du produit de la TP des communes accueillant des grands établissements et par des contributions de l'État et, occasionnellement, de grandes entreprises (Poste et France Telecom).
 - Le **Fonds National de Péréquation (FNP)** mis en place en 1995, est destiné aux communes à faible potentiel fiscal et fort effort fiscal et alimenté par l'excédent du FNPTP et des contribution de l'État.
 - La **Dotation Spéciale Instituteurs** compense les charges supportées par les communes pour le logement des instituteurs.
- ◆ **Dotations et subventions d'équipement** (34 Mds de F)
 - La **Dotation Globale d'Équipement (DGE)** est une subvention accordée sur projet aux communes de moins de 20 000habitants et aux groupements au dessus de 20 000 habitants ; elle prend la forme de fonds de concours et évolue comme le prix de la FBCF des administrations.
 - Le **Fonds de Compensation de la TVA (FCTVA)** compense approximativement la TVA acquittée par les collectivités sur leurs achats de biens d'équipement .

◆ **Dotations de Compensation pour le transfert des compétences (25 Mds de F)**

Depuis 1982, les transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales ont été financés soit par des transferts d'impôts d'État soit par des dotations ;

- La **Dotation Générale de Décentralisation (DGD)**, la Dotation pour la formation professionnelle et la Dotation –Corse évoluent comme la DGF. Elles bénéficient aux régions, aux départements et aux communes.
- La **Dotation régionale d'Équipement Scolaire (DRES)** et la **Dotation Départementale d'Équipement des Collèges (DDEC)** bénéficient respectivement aux régions et aux départements et évoluent comme le prix de la FBCF des administrations.

◆ **Compensations d'exonérations et de dégrèvements administratifs**

L'État impose des contraintes aux choix fiscaux des collectivités (plafonnement de la TP, allègement de la TP pour les entreprises qui investissent ou qui embauchent, allègement ou exonération de la TH pour les contribuables à faible revenu...).

Pour dédommager les collectivités qui font de ce fait des moins values fiscales, l'État dispose de deux techniques budgétaires ; le « dégrèvement » et la « compensation ».

Dans le cas du dégrèvement (60 Mds de F en 1998), l'État se substitue au contribuable local dont il a allégé l'impôt et compense intégralement le manque à gagner fiscal de la collectivité quelque soit le taux voté par celle-ci. Dans ce contexte d'« aléa moral », les communes ont tout intérêt à accroître les taux puisque l'État se substituera au contribuable local. On voit aussi le risque budgétaire pour l'État qui fait face alors à une subvention fiscale (une « dépense fiscale à guichet ouvert »). Dans le cas de la « compensation d'exonération », l'État finance le manque à gagner fiscal par le versement d'une compensation monétaire qui s'ajoute au produit fiscal collecté par la collectivité. Son montant est indépendant du taux d'impôt voté par la collectivité (par exemple, la compensation sera calculée sur la base de l'assiette du contribuable exonéré multipliée par le taux de l'impôt en vigueur au moment où la compensation a été mise en place). De cette façon, l'État se prémunit contre le « risque de taux » ; dans certains cas, il se prémunit même contre le « risque de base » en gelant le montant de la compensation calculée sur l'assiette et le taux en vigueur l'année de la mise en place du dispositif. Cette technique permet de transformer la dépense fiscale correspondante en subvention à « guichet fermé ».

◆ **Encadrement macroéconomique des concours de l'État**

En 1995, le gouvernement français s'était engagé à ce qu'une partie des concours financiers versés aux collectivités locales (160 Mds sur 250 environ) évoluent sur la période 1996-1998 au rythme de l'inflation, afin de préserver le pouvoir d'achat des dotations et donc de ne pas déstabiliser les budgets locaux. Ce pacte de stabilité est venu à échéance en 1998.

Pour les années 1999 à 2001 lui succède un contrat de Croissance et de Solidarité. Celui-ci reprend les éléments du Pacte antérieur (indexation sur l'inflation) en y ajoutant une indexation progressive sur la croissance du PIB (0,15 puis 0,25 et enfin 0,33% en 2001). Derrière cette apparence favorable ces deux pactes révèlent en réalité un redoutable mécanisme d'ajustement des dotations de l'État (voir section IV). En effet près de 110 Mds des 160 Mds « sous enveloppe » concernent la DGF. Or la DGF augmente comme on l'a vu, en fonction de l'inflation plus 50% de la croissance du PIB, alors que l'enveloppe n'augmente que de l'inflation. Pour respecter simultanément ces deux conditions, il faut et il suffit qu'une autre dotation « sous enveloppe » serve de variable d'ajustement ; c'est le cas de la Dotation de Compensation de la Taxe Professionnelle qui diminue ainsi fortement chaque année depuis 1996.

3.7 L'encadrement législatif de la dette et de l'emprunt

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales françaises (communes, départements et régions) bénéficient d'une liberté quasi totale d'accès aux marchés des capitaux, du moins pour financer leurs dépenses d'équipement. La possibilité d'emprunter, sous réserve d'affectation de la ressource, n'exige ni approbation préalable, ni contrôle a priori des autorités nationales. Le montant, le taux, la durée et l'organisme prêteur sont librement choisis par les autorités responsables. Les demandes d'emprunt sont formulées globalement auprès des

banques pour l'ensemble du programme d'investissements, et non projet par projet. L'emprunt constitue par conséquent une ressource, temporaire, globale et non spécifique.

L'offre de crédits provient en quasi totalité du secteur bancaire (environ 70 milliards de francs en 1997, hors réaménagement). En revanche, les émissions d'obligations sur le marché financier demeurent peu développées (de l'ordre de 5 milliards de francs en 1997). La position dominante du crédit intermédié s'explique par la forte concurrence entre offreurs, à la fois sur les taux et les facilités de gestion. En comparaison, les émissions obligataires apparaissent globalement plus coûteuses (avec les frais annexes) et surtout plus rigides. Le Crédit Local de France détient 40% environ du marché, suivi par le Crédit Agricole et les Caisses d'épargne, pour ne citer que les principaux prêteurs.

La liberté d'emprunter accordée aux collectivités territoriales s'accompagne toutefois d'une contrepartie sous la forme d'une obligation d'équilibre du budget. La contrainte d'équilibre vise à garantir le remboursement des dettes dans les délais, donc à préserver les intérêts des prêteurs, mais aussi à protéger les localités contre un risque de surendettement. En outre, les garanties d'emprunts accordées par les collectivités sont également encadrées. Elles ne sont pas admises si le montant cumulé des annuités d'emprunt est supérieur à la moitié des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité ; de plus, le montant des annuités garanties au profit du même débiteur ne doit pas excéder 10% de la capacité totale de garantie de la commune. Enfin, ces garanties doivent être couvertes par des provisions dont le montant annuel est de 2,5% des annuités garanties restant à couvrir.

Le représentant de l'État vérifie chaque année le respect des dispositions légales et saisit dans le cas contraire la chambre régionale des comptes. Le contrôle concerne à la fois le budget prévisionnel (budget primitif) et le budget exécuté (compte administratif). L'équilibre de la localité dépend pour l'essentiel de son niveau d'épargne, c'est-à-dire du résultat de l'exercice, en complément de la dotation aux amortissements et aux provisions. Toutefois, les protections juridiques offertes par la loi ne garantissent plus aujourd'hui, en toutes circonstances, la solvabilité des administrations décentralisées. Le contrôle budgétaire comporte en effet un double biais, temporel et spatial. De ce fait, l'équilibre annuel ne correspond plus nécessairement à un équilibre pluriannuel, en d'autres termes à une situation de solvabilité durable (Gilbert et Guengant 2001b).

4. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES FINANCES LOCALES : LES COLLECTIVITÉS LOCALES, « ACTEUR SANS RISQUE » ?

4.1 *Un poids macroéconomique croissant (tableau 2)*

Globalement, les APUL représentent aujourd'hui entre 5 et 10 % du PIB, selon que l'on se réfère à leur valeur ajoutée consolidée - 400 Mds F en 1996 pour un PIB de 8000 Mds F-, ou que l'on additionne leurs budgets sans consolidation - soit 450 Mds pour les communes, 150 Mds pour les groupements, 250 Mds pour les départements et 100 Mds pour les régions. Dans les deux cas, la tendance est la même. Depuis le début des années 70, le poids des APUL dans le PIB s'est accru d'un tiers mais cette croissance se ralentit graduellement, avec un décrochement marqué au moment de la crise conjoncturelle des années 90 qui a resserré fortement la contrainte budgétaire locale.

4.2 *Une maîtrise budgétaire acquise au prix d'une relative contraction des investissements*

Les budgets locaux, globalement équilibrés, n'induisent pas de risques macroéconomiques.

Les recettes de fonctionnement qui croissaient au rythme de 8% l'an en volume entre 1970 et 1977 ne progressent plus guère qu'au rythme de 3% depuis le début de cette décennie, l'accroissement des taux ne parvenant pas à compenser l'érosion des bases d'imposition. Comme dans le même temps, les dépenses de fonctionnement (tirées notamment par les dépenses de personnel et les dépenses d'action sociale) continuaient de croître à un rythme soutenu (supérieur de 2 points à celui du PIB en volume) l'excédent de gestion des collectivités s'est progressivement amenuisé. Certes celui-ci reste confortable ; il se situe aujourd'hui au delà de 25% (avant imputation des dépenses d'intérêt) mais on se souvient qu'il atteignait en 1989 le taux record de 32%.

Cette belle performance budgétaire n'a pu être maintenue qu'au prix d'une moindre progression des dépenses d'investissement, plus malléables que des dépenses de fonctionnement. Ainsi, jusqu'au début des années 80, pour 1 franc de recettes de fonctionnement supplémentaire, les 3/4 allaient aux dépenses courantes (hors intérêts) et le reste à l'autofinancement et au service de la dette. De 83 à 89, les deux parts se rééquilibrent progressivement pour atteindre 50/50 en 1990 (*graphiques 3 et 4*).

A partir des années 90, le partage se déséquilibre à nouveau sous l'effet conjugué de la diminution des marges d'autofinancement et du niveau élevé des taux d'intérêt réels : il est aujourd'hui de 90/10 en faveur des dépenses de fonctionnement. Comme l'intérêt réel par franc emprunté est aujourd'hui constamment supérieur à l'épargne réelle par franc investi, l'« effet de levier » devient négatif, ce qui entraîne un tassement de la demande d'emprunt. (Graphique 5).

On comprend alors pourquoi l'endettement des collectivités locales est aujourd'hui bien maîtrisé. Plusieurs indicateurs convergents le confirment : Le ratio dette / ressources courantes est remarquablement stable depuis le début des années 70 (16 à 17%) : la progression des annuités suit approximativement le gonflement de l'épargne de gestion (le premier chiffre représente entre 50 et 60% du second) ; la part de l'épargne mobilisée pour le service de la dette est inférieure aujourd'hui à ce qu'elle était au début des années 70 ; le rapport dette locale /PIB est stable en longue période (autour de 8 à 9%) (Graphique 6).

La capacité de désendettement des collectivités locales (dette/épargne brute) est nettement inférieure à la durée contractuelle moyenne des prêts en portefeuille (5 ans contre 8 à 10 ans respectivement). Enfin, le besoin de financement des APUL (qui était de 1% du PIB au début des années 70 et qui avait quasiment disparu en 1989 (0,16%) réapparaît ensuite mais reste très limité (10 milliards de F. en 1997) en regard par exemple de celui des administrations publiques dans leur ensemble (290 milliards en 1997) (**Graphique 7**).

En conclusion, les « fondamentaux financiers » des collectivités locales sont globalement satisfaisants. La part budgétaire globale est en voie de stabilisation. L'équilibre budgétaire et la solvabilité sont satisfaisants. L'endettement est contenu. Des risques financiers subsistent certes. Les dérapages des finances de quelques villes, les difficultés financières de certains départements sont bien connus. Mais ils sont micro-localisés et davantage le résultat d'éléments circonstanciels que l'indicateur de difficultés généralisées.

5. QUELS FUTURS POUR LE « MODÈLE » FRANÇAIS DE FINANCES LOCALES ? L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE EN QUESTION

L'autre face de l'évolution récente des finances locales est moins plaisante. Depuis trente ans, la forte dynamique des budgets des collectivités territoriales n'a été rendue possible qu'au prix d'un alourdissement de la fiscalité locale (plus de trois points de PIB sur trente ans) et d'un effort financier de l'État qui ne s'est guère relâché sur la période ; les divers transferts aux collectivités locales sont passés de 15 % du budget de l'État en 1980 à plus de 19 % en 1999, transferts liés il est vrai pour une large part à la décentralisation des compétences.

Cette situation soulève deux questions de fond : la première est relative à l'avenir de la fiscalité locale ; la seconde est relative à la soutenabilité à terme du dispositif de répartition des dotations versées par l'État aux collectivités locales.

L'archaïsme de l'assiette des impôts locaux, la disparité des taux et le caractère inéquitable de la fiscalité locale ont été maintes fois soulignés. L'impuissance publique à promouvoir une réforme des bases devant les transferts de charge qui lui étaient associés, a entraîné une situation de blocage total, qui se traduit aujourd'hui par une renationalisation des ressources des collectivités locales.

Comment est-on parvenu au blocage du système de financement des collectivités territoriales ?

La prise en charge croissante de la fiscalité locale par le budget national ne résulte pas de la seule initiative, plus ou moins machiavélique, du « joueur » dominant, l'État central, qui aurait réussi à imposer finalement aux collectivités décentralisées une stratégie politique élaborée de longue date et patiemment mise en œuvre ; stratégie qui aurait visé à la disparition à terme de toute autonomie financière territoriale.

L'observation des évolutions passées montre qu'il s'agit plutôt du résultat d'un « jeu » joué entre des joueurs, l'État d'une part, les collectivités locales de l'autre, l'un et l'autre disposant de ressources stratégiques, le jeu pouvant paraître à certains égards perdu par les collectivités décentralisées.

Mais toutes n'y ont pas perdu de la même manière. La « recentralisation » financière n'a en effet que peu affecté celles, nombreuses, qui disposaient de « droits acquis » et qui ont su capter à leur profit une large part des transferts distribués par l'État. Les autres ont vécu plus difficilement la transition et ont été contraintes, pour financer leur développement voire simplement pour assurer leur survie, de négocier l'ouverture de nouveaux droits et de nouveaux guichets en périphérie des grandes dotations.

Les réformes de la fiscalité territoriale proposées depuis les lois de décentralisation se sont toutes révélées être des échecs, qu'elles aient eu pour origine l'État (la taxe professionnelle) ou les collectivités locales (la taxe départementale sur le revenu).

Face aux résistances opposées à un traitement frontal de « la crise » de la fiscalité locale, la seule façon de répondre à la contestation croissante, émanant notamment des milieux de l'entreprise, a consisté à multiplier les allègements compensés par le budget national.

Mais l'explosion du coût budgétaire des allègements fiscaux a conduit l'État à remettre, au moins en partie, ce coût à la charge des collectivités, via le dispositif de la mise sous enveloppe normée.

Le « risque institutionnel » croissant pesant sur la fiscalité locale est majoré par la participation française à l'Euroland. Dans le cadre de l'Euro, la gestion des critères de convergence budgétaire est confiée au gouvernement central qui a la responsabilité, en dernier ressort, des déficits et de la dette des administrations publiques centrale, locales et des organismes de sécurité sociale. La conjonction des besoins de financement de ces trois catégories d'organismes (notamment dans la perspective du financement des dépenses de santé et des retraites) rendra le jeu budgétaire particulièrement sévère, sauf à ce que l'inflation ne vienne déplacer pour un temps ces enjeux stratégiques. Du côté de la dette également, un retournement de conjoncture ne manquerait pas de poser la question de la répartition de l'accès à l'emprunt des trois catégories d'acteurs. Enfin, et plus directement encore, la participation de la France à l'Union Européenne posera à terme la question de la place des collectivités locales dans les institutions communautaires et celle du rôle des finances locales dans l'édifice des finances publiques communautaires. Selon quel mécanisme d'ensemble les finances publiques des états membres seront-elles gérées ? Quel principe d'unanimité ou de majorité sera retenu ? La concurrence fiscale sera-t-elle limitée ou au contraire favorisée ? Une péréquation financière européenne verra-t-elle le jour ?

Au total, les finances locales françaises sont bien à la croisée des chemins. La réforme du financement local est un des grands rendez-vous budgétaires des années à venir. Non seulement son contenu est incertain mais aussi son occurrence. La « fenêtre de tir » pour une réforme de la fiscalité locale est sans doute très étroite ; les années prochaines seront décisives pour l'avenir de la décentralisation financière. Dans ce contexte institutionnel incertain, la réflexion prospective est donc indispensable.

Deux scénarios alternatifs et prospectifs illustrent, de façon volontairement très contrastée les enjeux : le scénario de poursuite de la « recentralisation fiscale » ; le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale.

5.1 Le scénario de poursuite de la « recentralisation fiscale » (diagramme 1)

Ce scénario repose sur les deux hypothèses. Tout d'abord, aucun accord entre l'État et les collectivités territoriales n'est trouvé sur la réforme de fond de la fiscalité directe locale. Ensuite, le Conseil Constitutionnel ne s'oppose pas à la disparition graduelle de l'autonomie fiscale locale. Le caractère progressif de la prise en charge des impôts locaux par l'État masque l'atteinte au principe de « libre administration ».

En matière de fiscalité, le scénario prévoit que les crises à répétition des taxes directes locales sont désamorçées comme par le passé grâce à l'accumulation d'allègements de cotisations financés par l'État. La contestation des entreprises conduit à l'amputation progressive de la base de la taxe professionnelle dont il ne finit par subsister que la composante « immobilisations foncières », qui finit par être incorporée à la taxe foncière sur les propriétés bâties industrielles et commerciales et former ainsi le second pilier de la fiscalité directe locale sur les immobilisations. Le premier repose sur les habitants, le second sur les entreprises. Les taux des deux taxes foncières bâties sont désormais différenciés mais continuent de « co-varier » selon la règle du lien.

La taxe d'habitation bénéficie d'allègements croissants. L'impôt disparaît, tout d'abord au niveau régional (c'est déjà fait depuis 2000) puis ensuite départemental et enfin communal. Le seul degré de liberté fiscale laissé aux collectivités territoriales repose sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dans ses deux dimensions ménages et entreprises.

Toutefois, à force de trop solliciter l'impôt et de différer la révision des évaluations cadastrales, dont le vieillissement approche le demi-siècle, le dernier pilier de la fiscalité directe locale se lézarde de plus en plus.

En matière de concours de l'État, le principe d'un pacte triennal est reconduit avec un partage entre dotations sous enveloppe et dotations hors enveloppe. L'État intervient de façon croissante par des compensations d'exonérations et supprime les dégrèvements. Il en résulte une augmentation continue de l'enveloppe et une diminution corrélative du hors enveloppe. Les règles d'indexation de l'enveloppe jouent un rôle croissant du fait de la progression du volume des

fonds concernés. Elles s'adaptent à la conjoncture macro-économique, se resserrant en période de basse conjoncture et se desserrant en période de reprise. Cependant, les contraintes macro-économiques de gestion des finances publiques (Maastricht) conduisent à réduire en tendance le critère d'indexation. La perte de pouvoir d'achat des dotations sous enveloppe s'accroît. Pour en faciliter l'acceptation par les collectivités locales, un mécanisme de redistribution est adossé aux compensations fiscales. Le hors enveloppe se concentre pour sa part sur le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA). Au total, le développement de la péréquation est présenté comme la contrepartie de la perte d'autonomie financière des collectivités locales.

Sous l'angle des dépenses, deux sous-scénarios peuvent être distingués selon la dynamique de l'investissement local.

Le premier sous-scénario retient l'hypothèse du freinage de la croissance des investissements et d'une maîtrise globale de la dépense. Le freinage de la dépense d'investissement s'applique aux investissements de développement. Le stock d'équipement public local est certes maintenu en l'état et le cas échéant remis aux normes, mais son volume cesse de croître. En conséquence, les charges récurrentes de fonctionnement sont maîtrisées en volume, et donc les effectifs de personnel. Toutefois les salaires continuent de croître sous l'effet de l'alourdissement des charges sociales et ceci indépendamment de la maîtrise des investissements. Au total, les dépenses de fonctionnement continuent de dériver selon une tendance exogène malgré le freinage des dépenses d'équipement.

Le second sous-scénario retient l'hypothèse de la reprise de l'investissement local de développement. Les collectivités reprennent une politique de croissance de leur stock d'équipements. Les dépenses de fonctionnement s'accroissent sous l'effet des charges induites par l'investissement nouveau ; effet qui s'ajoute à celui, exogène, de l'augmentation du coût du travail (effet retraite).

L'évolution de la dette dépend naturellement des scénarios retenus en matière d'investissement. Les taux d'intérêt réels sont supposés retrouver des niveaux faibles. Toutefois les collectivités locales ne peuvent pas profiter à plein du retour d'un effet de levier favorable de la dette en raison de la perte des marges de manœuvre dont elles disposaient auparavant en matière fiscale (les possibilités de mobilisation locale des ressources dépendent désormais uniquement du foncier bâti et par ailleurs des tarifs des usagers). Les collectivités ne peuvent donc pas mener à terme la politique de désendettement amorcée depuis le début des années quatre-vingt-dix, faute de pouvoir dégager une épargne suffisante. La reprise de l'investissement entraîne la croissance du besoin de financement en partie couvert par l'augmentation du FCTVA, et en partie par l'augmentation de la dette. Mais les possibilités sont limitées dans ce dernier domaine en raison des contraintes imposées par la gestion « maastrichtienne » du déficit et de la dette. Dans cette situation, les conditions d'accès des collectivités locales au marché des emprunts se durcissent. Un retour au régime de l'autorisation préalable pour les emprunts est même envisageable dans l'hypothèse d'un conflit avec l'État face au partage de la marge d'endettement autorisée.

La dynamique de la dépense de fonctionnement conduit par ailleurs à un relèvement substantiel des taux du foncier bâti. Comme les bases ne font par ailleurs l'objet d'aucune révision en profondeur des évaluations cadastrales, une crise se développe tant du côté des ménages que de celui des entreprises. Le dernier pilier de la fiscalité locale s'effondre. L'État prend alors en charge le produit du seul impôt local qui subsistait.

La centralisation de la ressource fiscale locale est achevée.

5.2 Le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale (diagramme 2)

Le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale suppose qu'un accord soit trouvé entre l'État et les collectivités locales sur une profonde réforme des taxes directes. Celle-ci entraîne mécaniquement la fin de la politique d'allègements fiscaux financés par l'État. Elle entraîne aussi la réforme de la péréquation financière, dont la mise en œuvre a pour but notamment de corriger les potentiels fiscaux inégalement répartis entre les collectivités.

La réforme fiscale porte à la fois sur les assiettes, sur les règles de fixation des taux et sur la carte des circonscriptions fiscales. Le coût politique, considérable, est partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières bénéficient d'un élargissement et d'une modernisation des bases d'imposition. En contrepartie, elles acceptent un double encadrement de leurs marges de manœuvre en matière de fixation des taux ; chaque collectivité ne peut fixer librement le taux que d'un seul impôt -principe de spécialisation fiscale- et, le cas échéant, à l'intérieur d'une plage autorisée -principe du « tunnel de taux »-.

En matière territoriale, les progrès de l'intercommunalité à fiscalité spécialisée sont spectaculaires. La « consolidation fiscale » des territoires s'accroît. Elle s'accompagne d'un élargissement des compétences. Les communes subsistent

en dépit de la montée en puissance de l'intercommunalité mais elles acceptent la réduction de leurs budgets et de leur champ d'activité. Les départements et les régions conservent, dans l'hypothèse retenue, leurs compétences et leurs financements.

La rénovation de la décentralisation fiscale s'appuie tout d'abord sur la modernisation des bases d'imposition. La fiscalité foncière et immobilière est assise sur la valeur vénale des propriétés (ou au minimum sur des bases foncières et immobilières évoluant dans le temps comme le font les valeurs de marché). La TH est supprimée et les collectivités se voient affecter les ressources d'un impôt local sur le revenu à base large (pour l'équivalent d'un point de CSG soit sensiblement la perte de recettes de la suppression de la TH). La base de cet impôt sur le revenu constitue, à l'instar de la TH, une approximation raisonnable -et commode- de l'échelle de la consommation des services publics locaux par les habitants (la plupart des études économétriques confirment que l'élasticité-revenu de la consommation est sensiblement voisine de l'unité - Guengant 1988). La taxe professionnelle est maintenue mais son assiette est réformée ; celle-ci coïncide désormais avec la valeur ajoutée évaluée au coût des facteurs et au lieu de production.

La rénovation de la fiscalité locale s'appuie ensuite sur le **principe de la spécialisation fiscale**. Une spécialisation « à la marge » a été retenue. Les ressources fiscales de chaque niveau de collectivité continuent de dépendre de divers impôts (péréquation des risques de base) mais la capacité d'augmenter ou de diminuer les taux sur un impôt donné n'est plus donnée qu'à une catégorie de collectivité. Cette « spécialisation fiscale marginale » combine ainsi les avantages de la sécurité apportée par une ressource fiscale composite, et celui de la transparence démocratique.

La « mise en tunnel des taux » vise à tempérer l'usage stratégique (non-coopératif) que certaines collectivités seraient tentées de faire de l'arme fiscale. Ces tunnels de taux sont d'autant plus étroits que l'élasticité de la base localisée au taux d'impôt est forte et que ces bases sont étroites par rapport aux dépenses à financer. Ils sont d'autant mieux acceptés qu'au préalable la modernisation des bases d'imposition a permis d'harmoniser davantage les taux sur le territoire, notamment en matière de taxe professionnelle et de foncier bâti des entreprises.

Enfin la réforme introduit le découplage des fiscalités des échelons locaux (communes et intercommunalités) et des fiscalités des collectivités intermédiaires (départements et régions), solution devant faciliter la réorganisation voire la suppression éventuelle d'un niveau de collectivité intermédiaire.

En combinant ces principes, la fiscalité locale se recompose de la façon suivante :

- ◆ **Les communes** fixent les taux des taxes foncières et bénéficient en outre des ressources d'une taxe locale sur le revenu à base large mais à taux (modique) fixe.
- ◆ **Au niveau intercommunal**, la taxe professionnelle unique d'agglomération se généralise. La coordination fiscale entre les communes et les intercommunalités est maintenue dans un premier temps au moyen d'un lien juridique de co-variation des taux ménages et entreprises. Dans un second temps, une réforme institutionnelle décisive parachève « la réforme territoriale à la française » engagée depuis un demi siècle. La légitimité démocratique et l'essentiel des compétences locales sont transférées au niveau intercommunal qui se trouve doté d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct ; les conseils municipaux toujours élus au suffrage direct devenant des composantes de l'organisation politique communautaire. Le plafonnement ainsi que le lien vertical entre les taux sont maintenus pour la taxe professionnelle. L'attelage entre les fiscalités ménages et entreprises garantit la coordination des stratégies fiscales communales et intercommunale et écarte le risque de l'inflation fiscale. La péréquation financière entre les collectivités de base s'adapte à ce nouveau contexte communautaire de gestion des budgets locaux.
- ◆ Les **départements** se voient reconnaître, pour financer notamment les dépenses d'aide sociale, le droit de moduler le taux d'un impôt départemental sur le revenu assis sur une base large au sein d'un tunnel étroit.
- ◆ La définition de la spécialisation fiscale des **régions** a été plus difficile à définir, chacun s'accordant à reconnaître le rôle économique majeur que celles-ci sont appelées à jouer dans la période à venir. Sont écartées successivement les pistes de la TIPP, de la TVA sur les produits pétroliers, d'une taxe sur les télécommunications en « boucle locale ». Une solution mixte - affectation d'une partie des taxes sur les activités polluantes et modulation des taux à l'intérieur d'un tunnel étroit fixé par le Parlement, et partage fiscal avec l'État d'une ressource fiscale nationale- est apparue en définitive comme un compromis conforme d'une part au rôle des régions en matière de développement durable et de nature à faire bénéficier d'autre part les régions d'un « effet-base » si la conjoncture économique et le succès des actions de développement régional l'autorisent.

Au total, la rénovation en profondeur de la fiscalité locale repose sur une spécialisation assortie d'une coordination. Les fiscalités sur les ménages et les entreprises sont ainsi liées au niveau communal et intercommunal. Les fiscalités des

départements et des régions sont découplées de la fiscalité locale stricto sensu. Ces collectivités reçoivent des bases larges et leur pouvoir de fixation des taux est amputé partiellement, au profit d'une plus grande lisibilité pour le citoyen..

En matière de **concours financiers de l'État**, la réforme de la fiscalité locale réduit en premier lieu le besoin d'allègements et donc mécaniquement les transferts correspondants. En second lieu, la réforme des bases élargit d'une part les différences de potentiel fiscal entre collectivités en raison de la prise en compte de valeurs vénales en matière foncière et immobilière, mais les réduit d'autre part en raison de la remontée au niveau intercommunal du pouvoir de différenciation des taux de taxe professionnelle et par l'encadrement des marges de manœuvre sur les taux. Le second effet l'emporte sans doute beaucoup sur le premier les différences de potentiel fiscal par habitant entre communes résultent pour 85 % des seuls impôts locaux acquittés par les entreprises – foncier bâti et TP – (Guengant, in Gilbert 1997). En tout état de cause, la carte des potentialités fiscales des territoires est profondément modifiée. Le système de péréquation financière entre l'État et les collectivités doit donc être réformé, qu'il s'agisse des critères ouvrant droit à subvention, des montants des enveloppes ou du type des collectivités bénéficiaires.

La réforme du système de péréquation financière s'appuie sur la notion de « potentiel fiscal réel ». La péréquation vise ainsi à promouvoir l'« équité territoriale » en réduisant les différences inter-collectivités de « potentiel fiscal corrigé des charges ». D'une part, la réforme des impôts locaux redonne au potentiel fiscal une légitimité qu'il avait perdu dans le passé. D'autre part, et corrélativement, la place du potentiel fiscal dans les mécanismes de péréquation doit être redéfinie pour introduire (enfin) la notion de « charges ».

Au total, la réduction de la charge financière pour l'État permet à celui-ci de soumettre les collectivités locales à des conditions moins draconiennes que par le passé dans le cadre de la contractualisation triennale des enveloppes. L'État accepte ainsi une indexation plus généreuse. La DCTP régresse moins vite et sa disparition est évitée.

Le besoin de péréquation financière est, à enveloppe constante, mieux satisfait. Enfin, à cette péréquation verticale obligatoire réalisée via les dotations de l'État, s'ajoute une péréquation volontaire d'autant plus probable qu'elle s'appuie sur le développement de l'intercommunalité.

Les départements et les régions se désengagent de la péréquation communale et intercommunale pour se concentrer sur leurs compétences propres. La pratique des co-financements régresse sans toutefois disparaître totalement.

Les deux sous-scénarios sont identiques à ceux du scénario précédent. La crise ultime des finances locales est évitée. Grâce aux efforts de reconquête de la décentralisation financière, les collectivités se retrouvent plus autonomes et dotées de ressources plus élastiques qui leur permettent soit de réduire leur endettement, soit de mieux maîtriser la croissance de leur dette. Dans les deux cas, le conflit sur la marge d'endettement avec l'État est évité.

6. CONCLUSION

1. Les deux scénarios précédents décrivent des trajectoires extrêmes. Entre les deux, de multiples autres chemins sont possibles suivant, d'une part la faculté des pouvoirs territoriaux à défendre leur autonomie fiscale et, d'autre part, la capacité du budget national à poursuivre la prise en charge des impôts locaux. En conséquence, si le premier scénario n'est pas totalement certain, le second l'est encore moins. La probabilité d'engager une véritable réforme en profondeur de la fiscalité directe locale apparaît en effet relativement faible. Entre la disparition complète et la reconquête de l'autonomie financière, la trajectoire future de la fiscalité directe locale est donc susceptible d'emprunter de nombreuses voies intermédiaires.

Deux dynamiques de compromis pourraient atténuer la rigueur du scénario de recentralisation pour les collectivités territoriales, sans pour autant déboucher sur une véritable reconquête de la décentralisation fiscale. La première trajectoire, plus proche du scénario de recentralisation, conduit à la nationalisation de l'impôt (la solution consisterait à abaisser graduellement le seuil de chiffres d'affaires exigible pour bénéficier du « plafonnement » de la TP à la valeur ajoutée, et à resserrer le « tunnel en taux », ce qui déboucherait sur une taxe professionnelle à la valeur ajoutée pour tous). La seconde, plus respectueuse de l'alternative décentralisatrice, suppose le maintien de la localisation du prélèvement dans le cadre de circonscriptions fiscales élargies.

Aux deux scénarios précédents s'oppose un troisième fondé sur le maintien de la localisation de l'impôt. Assez unanimement préférée par une grande majorité d'élus locaux, la préservation du caractère local de la taxe professionnelle, ou du moins de la fraction résiduelle des bases, n'est plus automatiquement garantie depuis la réforme de 1999. Une stratégie purement défensive serait probablement vouée à l'échec.

2. Les collectivités locales ne pourront retrouver une véritable autonomie financière que si, outre la liberté de dépenser et d'emprunter, elles disposent aussi du droit de fixer librement les taux d'imposition sur les bases qui leur sont affectées. Cette autonomie fiscale exige que les assiettes soient modernisées. On imagine difficilement en France que la définition de l'assiette de l'impôt puisse relever d'une autre autorité que celle du Parlement. Mais dès lors que celui-ci aurait clairement défini les bases sur lesquelles doit reposer cette révision, sa mise en œuvre sur le territoire pourrait être, comme le suggère le rapport Mauroy, étalée dans le temps et subordonnée à l'accord des collectivités concernées. Encore convient-il qu'une date butoir soit maintenue et que la réforme puisse s'appliquer simultanément sur une aire géographique pertinente suffisamment large pour éviter toute distorsion économique dommageable et conserver un minimum de lisibilité à l'égard des contribuables.
3. La garantie du maintien de l'autonomie fiscale des collectivités locales ne rend pas moins nécessaire le maintien de transferts financiers en provenance de l'État, tant pour des raisons liées à l'efficacité économique, qu'au défaut de congruence entre l'évolution des dépenses et des recettes fiscales, par niveau de collectivité. Le développement de l'intercommunalité serait de nature à réduire considérablement le besoin de péréquation financière.
4. Si les scénarios développés ici laissent penser qu'il existe bien une possibilité de sauver la nécessaire autonomie fiscale des collectivités locales tout en évitant un conflit avec l'État sur les questions de financement, il convient cependant d'insister sur les contraintes globales de l'exercice, contraintes qui résultent de nos engagements dans le cadre du Traité de Maastricht. L'évitement du conflit sur la marge d'endettement entre l'État et les collectivités locales n'est possible que dans la mesure où les « frontières fiscales » entre ces collectivités (et d'ailleurs les organismes sociaux) ont pu être modifiées. Le jeu stratégique entre les organismes sociaux, les collectivités locales et l'État pour l'accès aux deux « ressources » globalement rationnées que sont d'une part le déficit budgétaire et la dette n'a que deux issues (Guengant et Josselin 2001) ; l'une, négociée, conduit à répartir volontairement entre les acteurs les contraintes et les frustrations. L'autre conduit à ce qu'un acteur, l'État sans doute puisqu'il est en définitive le seul responsable du respect des critères budgétaires et financiers associés aux traités internationaux, impose aux autres organisations et collectivités publiques un encadrement financier et budgétaire strict. Mais il n'existe pas d'exemples où cette stratégie de transmission hiérarchique des contraintes ne conduise soit à des modifications du cadre institutionnel interne, soit à des accommodements (des « bailouts ») moins pérennes ou moins visibles qui transforment indirectement ces contraintes budgétaires « dures » en contraintes plus « molles » pour reprendre l'expression aujourd'hui en usage (Wildasin 1997, Rodden 1999, 2001).

RÉFÉRENCES

- Bird, R. « Threading the Fiscal Labyrinth : Some Issues in Fiscal Decentralization », *National Tax Journal*, 46, 207-227.
- Caisse des Dépôts et Consignations, 1999, « *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales* », Deuxièmes entretiens sur le développement local, Paris, Éditions de l'Aube.
- Conseil des Impôts, 1997, *La taxe professionnelle*, Quinzième rapport au Président de la République, Paris, Journaux Officiels.
- Derycke P. – H. et Gilbert G., 1988, *Économie publique locale*, Paris, Economica.
- DEXIA, 1997, *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne*, Paris.
- Gilbert, G., 1996, « Le fédéralisme financier ; une approche de microéconomie spatiale », *Revue Économique*, 47, 2, 311-363.
- Gilbert, G., (éd.), 1997, *La péréquation financière entre les collectivités locales*, Paris, PUF, Collection GRALE.
- Gilbert, G., 1999a « L'autonomie financière des collectivités locales en question ? » in CDC ibid, Éditions de l'Aube.
- Gilbert, G. et Guengant A., 1998a, *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 2^{ième} édition.
- Gilbert, G. et Guengant A., 2001a, « Le « risque institutionnel » et la prospective des finances locales », *Économie Publique*, à paraître.
- Gilbert, G., Guengant, A. et Hespel V., 2001, « Développement des territoires et financement des collectivités locales » in *Aménagement du territoire*, Cahier 32 du Conseil d'Analyse économique, Paris, La Documentation française.
- Gilbert, G. et Guengant A., 2001b, « The Public Debt of Local Governments in France » in B. Dafflon (éd.) *Local Public Finance : Balanced Budget and Debt Control in Europe Countries*, E. Elgar, à paraître.
- Guengant A., 1988, « L'influence des subventions sur la demande de services publics locaux » *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 231-248.
- Guengant A. et Josselin J.M., 2001, « Ajustements internes dans un état membre d'une union monétaire ; le cas de la France », *Économie Publique*, à paraître.
- Mauroy, P., 2000, *Refonder l'action publique locale*, Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, octobre 2000, à paraître.
- Rodden J., 1999, *Federalism and soft budget constraints*, PhD dissertation, Yale University.
- Rodden J., Litvack J. et G. Eskeland (éd.) 2001, *Soft budget constraints in multi-tiered fiscal systems*, à paraître.
- Wildasin, D.E., 1997, « Externalities and bailouts : hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations », Washington, D.C. : The World Bank.

ANNEXE : TABLEAUX, GRAPHIQUES ET DIAGRAMMES

TABLEAU 1

**L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES
DANS LES PAYS -MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE, VERS 1995**

Pays membres	Dépenses des collectivités locales (en % du PIB)	Degré d'autonomie fiscale locale(1)	Nombre de collectivités locales de base	Nombre moyen d'habitants par collectivité
Danemark	33	49	275	19100
Suède	28,7	60	286	30900
Finlande	23	43	455	11200
Pays Bas	19,1	8	572	24500
Italie	13,7	25	8104	7000
Espagne	12 / 7,2 (2)	30	8082	4800
Autriche	12	5	2353	3400
Luxembourg	11,7	32	118	3400
Allemagne	10	20	16121	5000
Royaume Uni	10	14	- (3)	ns
France	9,2	54	36559	1600
Belgique	7,4	35	589	17200
Irlande	5,4	16	- (3)	ns
Portugal	3,7	7	275	34200
Grèce	2,1	-	5922	1800

Notes :

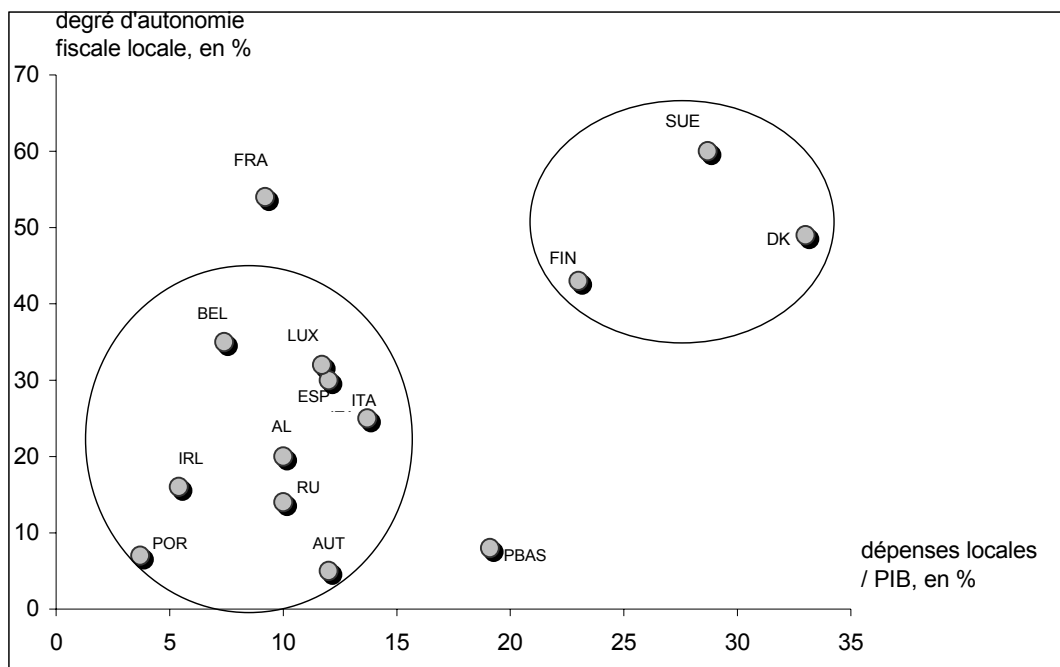
- (1) Le degré d'autonomie financière est approché par le rapport Fiscalité / recettes totales hors emprunt.
- (2) Le premier chiffre correspond aux Communautés Autonomes, le second aux communes et provinces.
- (3) ns : non significatif, les recouvrements ponctuels de structures ne permettent pas de calculer une taille moyenne pour les unités de base.

Sources : Dexia (1997), Gilbert et Guengant (1998a) d'après les comptes nationaux.

GRAPHIQUE 1

AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET TAILLE
DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

(pays-membres de l'UE, autour de 1995)



GRAPHIQUE 2

AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE ET FRAGMENTATION TERRITORIALE
(Pays membres de l'UE autour de 1995)

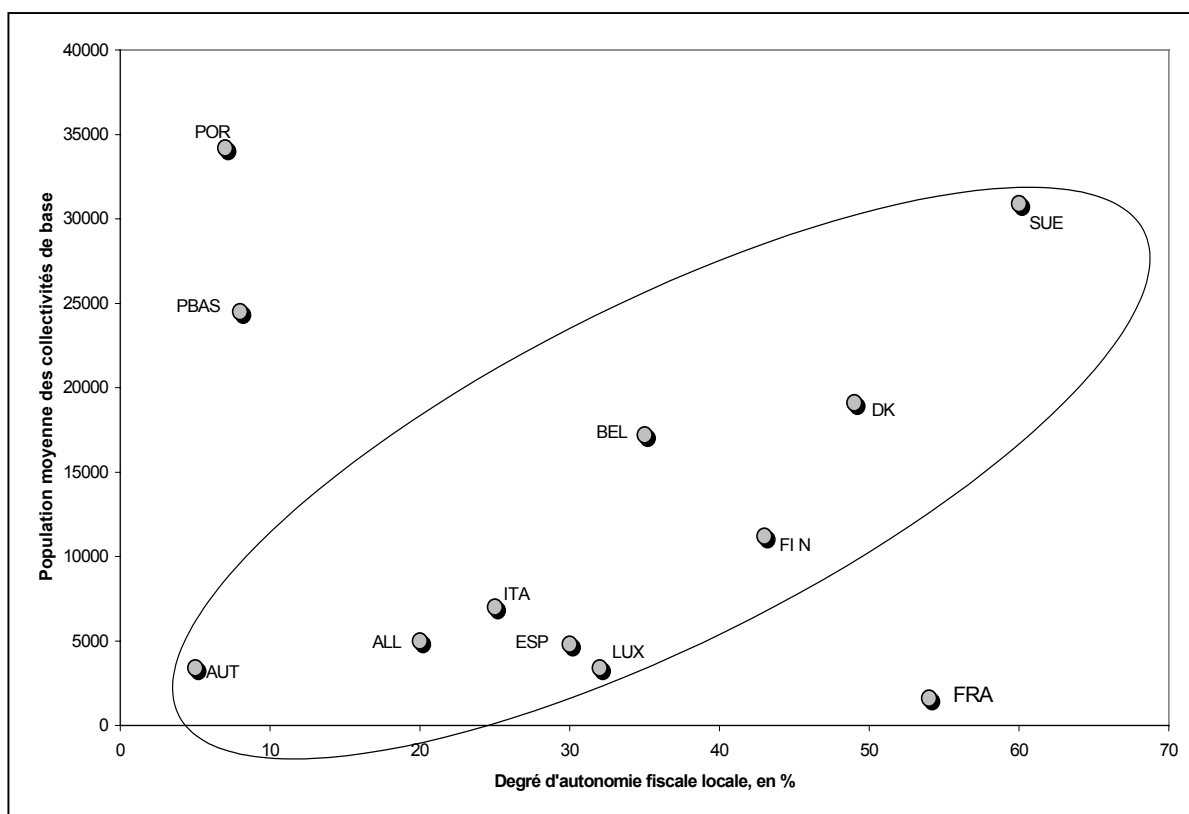
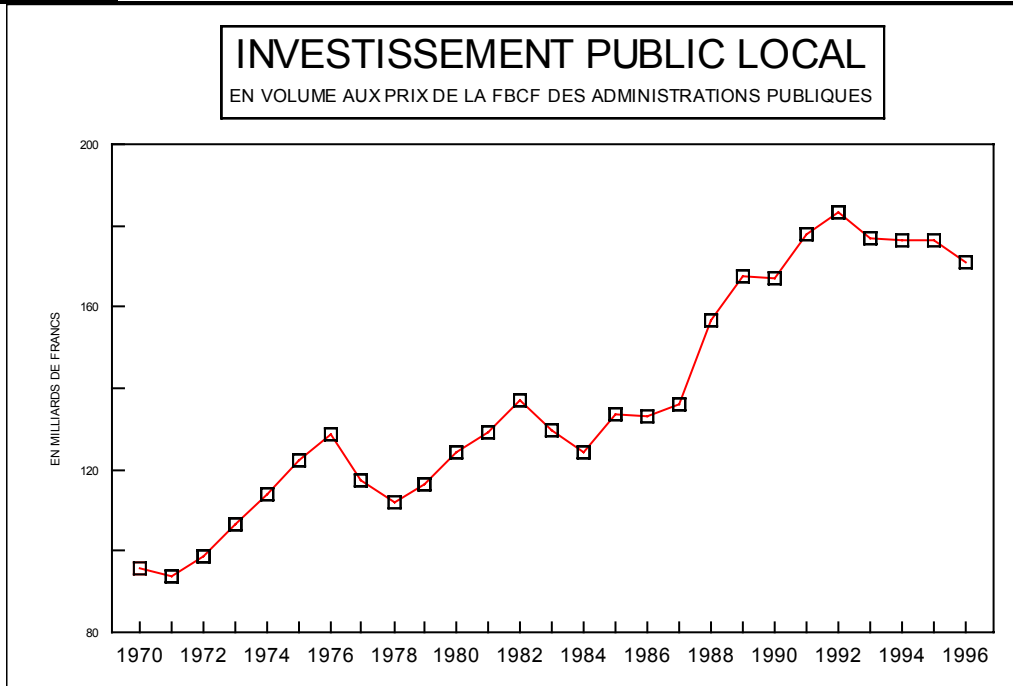


TABLEAU 2

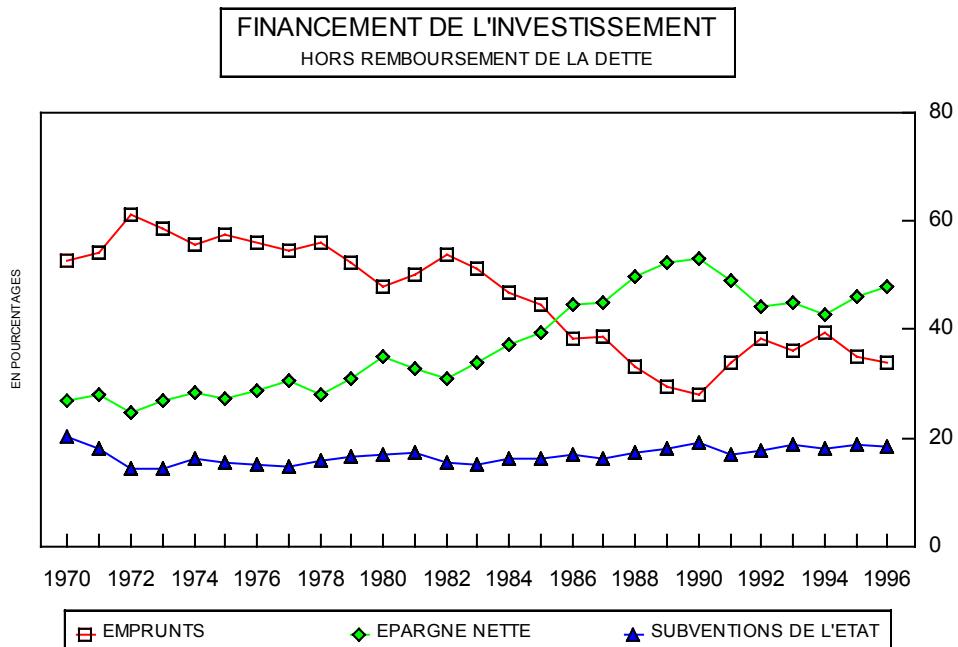
POIDS DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES (RÉGIONS + DÉPARTEMENTS + COMMUNES + INTERCOMMUNALITÉ) ; FRANCE, 1998 (en % du PIB), données SEC

	Administrations publiques centrales	Administrations publiques locales	
Total des dépenses	23.7	9.8	
Consommation intermédiaire	1.6	2.2	
Rémunérations des salariés	7.3	2.7	
Intérêts de la dette	2.6	.5	
Prestations et transferts sociaux	3	.8	
Autres transferts :	8.5	1.3	
dont : aide à investiss.	1	.3	
subv. versées	.8	.4	
Transf. courants entre administ.	5.5	-	
FBCF	.5	2	10.8% de la FBCF France entière et 66% de la FBCF des APU.
Total des ressources	20.6	10.2	
Impôts :	18.2	4.8	
sur prod. + import	11.4	3.8	
sur revenu et patrim. en capital	6.3 .5	.9 -	
Autres ressources :	2.4	5.3	
prod. subv. exploit.	.8	1.6	
transf. courants entre adm.	-1.1	2.8	
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3	+0.3	
Valeur ajoutée	n.d.	4.3	
Production marchande (eau, assainissement, transports, ...)	0.7	n.d.	
Effectifs employés	2.2 millions	1.6 million	

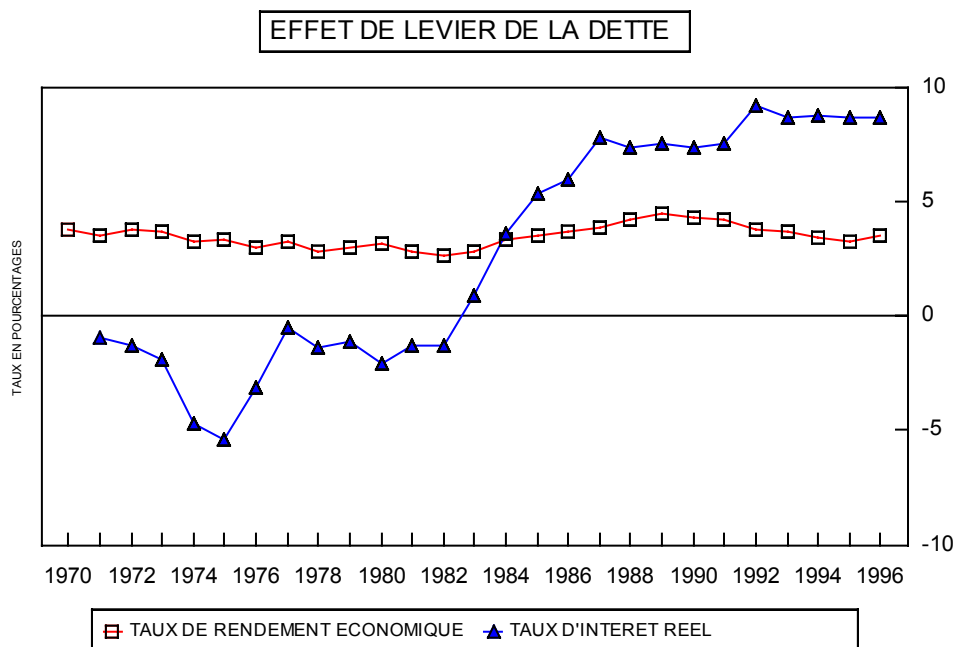
GRAPHIQUE 3



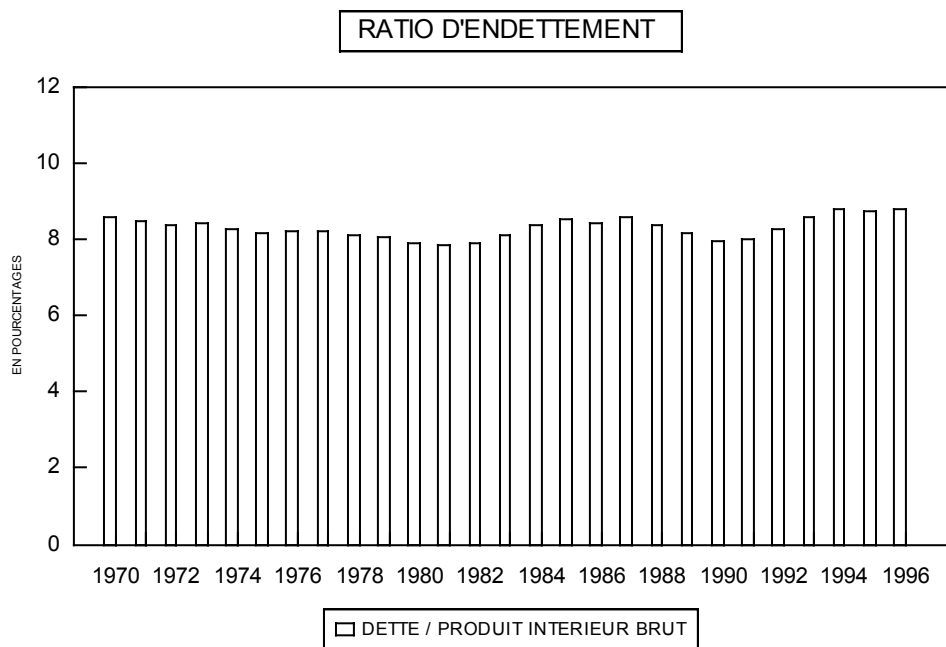
GRAPHIQUE 4



GRAPHIQUE 5



GRAPHIQUE 6



GRAPHIQUE 7

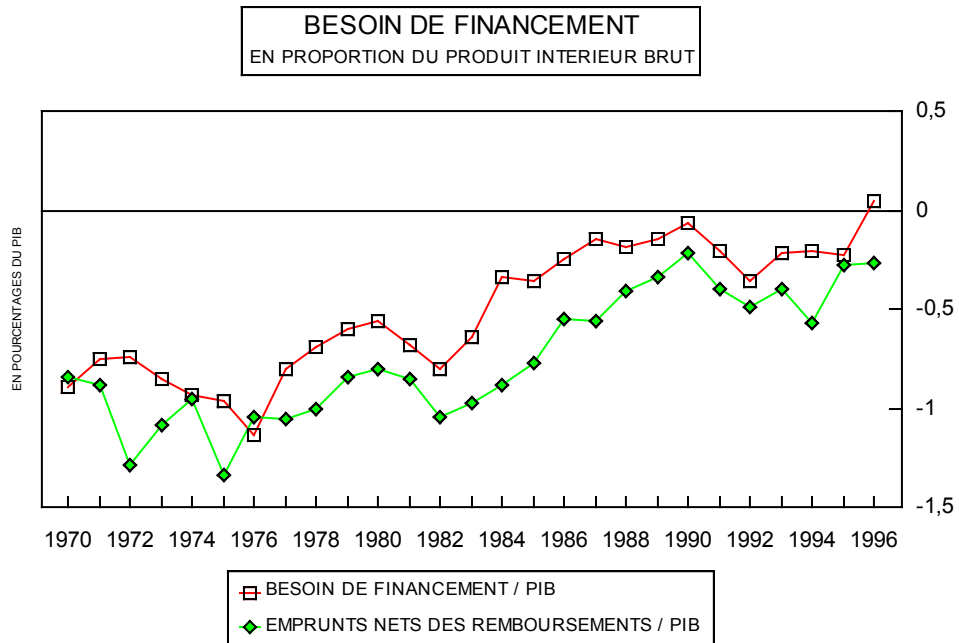


DIAGRAMME 1

SCÉNARIO DE LA « POURSUITE DE LA RECENTRALISATION FINANCIÈRE »

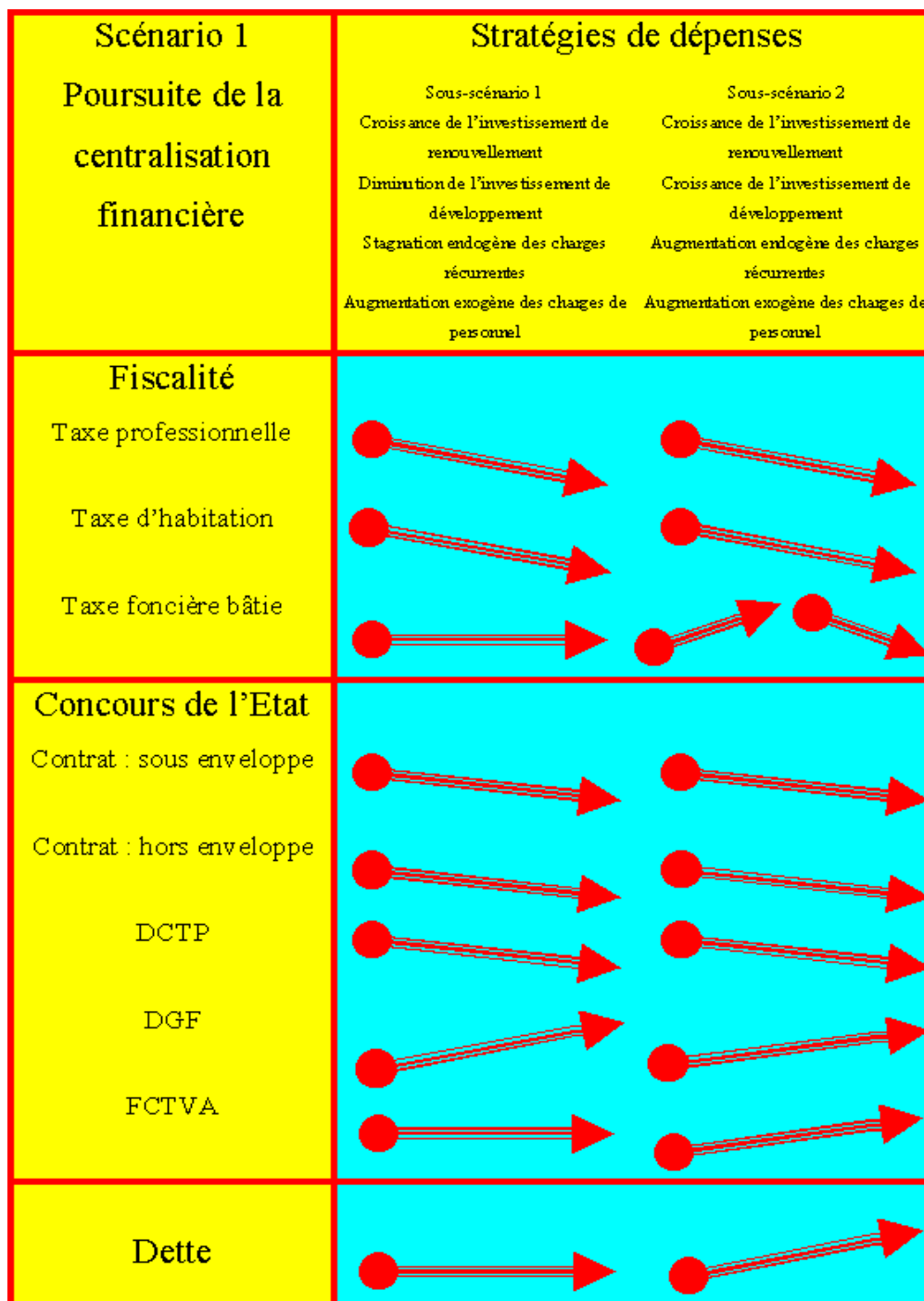
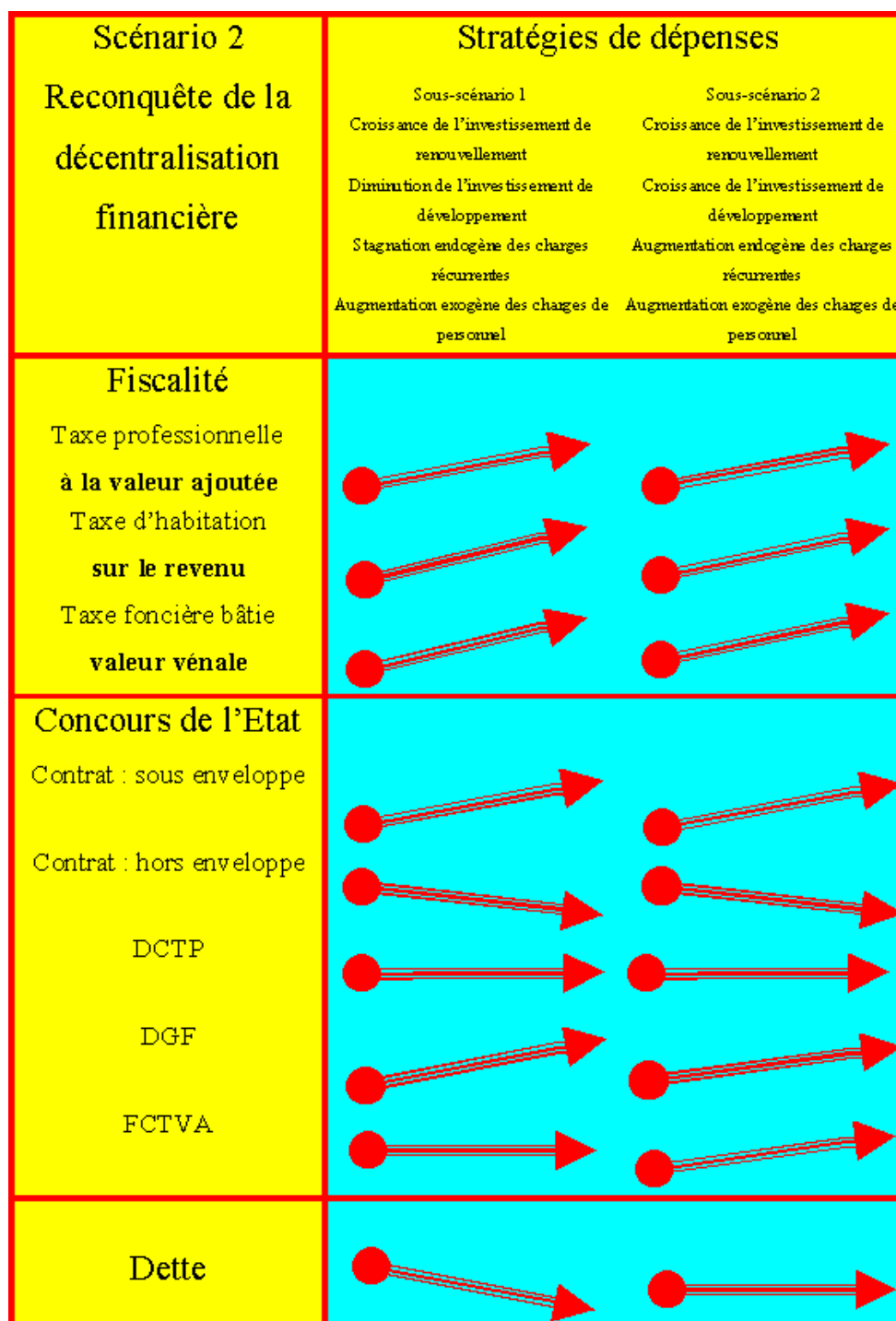


DIAGRAMME 2

SCÉNARIO DE « RECONQUÊTE DE LA DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE »



LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION EN ITALIE : REGARD SUR LES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX

Par Laura Raimondo

1. APERÇU

Nonobstant la très longue tradition de ses municipalités grandes et prospères, l'expérience démocratique de l'Italie après le fascisme a reposé essentiellement sur un État centralisé. Au cours de la période de reconstruction qui a suivi la guerre et de la période du miracle économique des années soixante, l'Italie s'est concentrée sur son relèvement après la Seconde Guerre mondiale et la réduction de l'écart du développement industriel du pays, répondant ainsi de façon crédible sur le plan économique aux exigences de la génération née dans les années trente à l'égard du nouvel État républicain et démocratique. La Constitution de 1948 avait esquissé dans ses principes fondamentaux (art.5 et Titolo V et art.117) la route à suivre pour une plus grande autonomie locale, définissant, d'une part, les compétences de l'État central qui ne pouvaient être transférées ou déléguées et, d'autre part, les compétences qui étaient de nature régionale ou qui pouvaient être totalement décentralisées. C'était dans le domaine de ces dernières que l'action publique, fondée sur des perspectives territoriales et régionales, devait être conçue et mise en œuvre.

La Constitution prévoyait la création de gouvernements régionaux par voie législative. Jusqu'au début des années 1970, cependant, cinq « régions à statut spécial » (Regioni a Statuto Speciale) seulement avaient été créées (Sicile, Sardaigne, Val-d'Aoste, Trentino-Alto Adige et Friuli). L'introduction des régions « ordinaires » nécessitait une loi spéciale et a été retardée jusqu'en 1975-77. Les « régions à statut spécial » bénéficiaient d'un statut d'autonomie bien plus grande, tout au moins en ce qui concerne le pouvoir législatif et les compétences. La structure des pouvoirs, des fonctions, des compétences et des ressources des différents niveaux de gouvernement se caractérisait par de nombreuses contradictions. Même si les gouvernements régionaux se voyaient accorder des pouvoirs législatifs dans des domaines importants comme le prévoyait la Constitution, les incohérences entre le pouvoir de taxer et le pouvoir de dépenser limitaient l'autonomie et la responsabilité régionales.

Ce n'est que dans les années quatre-vingt-dix que l'on a mis en œuvre pour de bon ce plan de décentralisation. La loi 142 de 1990 sur le système des autonomies locales a donné de nouveaux pouvoirs aux municipalités et aux provinces pour adopter leurs propres lois et pour définir leur organisation. La loi a aussi clarifié le rôle et les fonctions des communautés montagnardes et institué des régions métropolitaines reliées aux principaux pôles nationaux d'agrégation urbaine. Ces centres se sont vu confier des fonctions de planification territoriale et de service de réseau et des tâches liées au développement économique.

Le principal projet politique d'État décentralisé est toutefois contenu dans la loi 59/97 qui, en s'appuyant sur une interprétation large de la Constitution, redéfinit et réorganise complètement l'État dans ses fonctions administratives en transférant ou en attribuant au « bon » niveau territorial et administratif la compétence pour les fonctions administratives et l'autonomie en matière de dépenses. Parallèlement, la loi 59, et plus encore son décret de mise en œuvre n.112/99, ne traite pas que des compétences que la Constitution avait attribuées au niveau central ou régional mais aussi de la dévolution de fonctions aux « autonomies fonctionnelles » (par exemple les universités), aux municipalités ou au secteur privé avec l'intention de redéfinir complètement le secteur public afin de déterminer quelle entité est la mieux à même d'offrir un service public par la décentralisation et la privatisation.

Au cours des années quatre-vingt-dix, les critères de gestion des services public locaux ont été modifiés par l'introduction de principes de marché. De nouvelles formes de production ont été introduites avec la constitution d'entreprises spéciales, des concessions à des tiers et l'institution des sociétés mixtes privé-public. La plupart des entreprises locales de services publics sont maintenant incorporées et tout le secteur est en cours de privatisation.

La réforme administrative consiste aussi en une série d'autres lois, votées au cours des années quatre-vingt-dix, qui ont introduit une simplification et des procédures organisationnelles, ont réorganisé le gouvernement central, introduit un nouveau système de gestion du personnel et réformé le processus budgétaire. Le but était de réaliser une modernisation, dont le besoin se faisait sentir depuis longtemps, de l'administration publique, qui avait été caractérisée par son inefficacité depuis la naissance de l'État démocratique. De nouveaux instruments d'exercice des pouvoirs, liés au développement de solides partenariats institutionnels, tant horizontaux que verticaux, et de partenariats sociaux ainsi qu'à la mise en place de modèles administratifs inspirés des principes de la nouvelle gestion publique, ont été introduits. Des contrats signés par les deux parties (Intese Istituzionali di programma) régissent l'action conjointe du gouvernement central et des gouvernements régionaux en matière de dépenses d'investissement, créant ainsi une

approche coopérative du développement territorial où le gouvernement central et les gouvernements régionaux ont le même pouvoir décisionnel et mettent en commun leurs ressources pour atteindre un objectif convenu.

Bien que, côté dépenses, dans le cadre de la Constitution actuelle, l'État italien est bien plus décentralisé qu'il ne l'était dans les années soixante-dix et qu'en particulier les régions acquièrent de plus en plus compétences et de pouvoir décisionnel vis-à-vis d'un nombre important de fonds publics, le niveau de décentralisation côté recettes a progressé plus lentement et ce n'est que dernièrement (surtout depuis 1997) que la question de la décentralisation fiscale a été mise de l'avant. Il s'agissait au départ d'une prise de position politique et ce n'est que plus tard que cette question est devenue un sujet de discussion nécessaire à la construction d'un modèle cohérent d'exercice du pouvoir qui accorde une attention particulière aux coûts et aux avantages d'un tel modèle nouveau du point de vue tant national que régional.

Au cours des cinq dernières années, des mots comme fédéralisme, autonomie fiscale et transfert de responsabilités sont entrés dans le jargon politique, très souvent en perdant leur sens original. Tous les partis politiques ont accepté ou même fortement soutenu de telles idées en s'en faisant les porte-étendards, parfois sans clarifier, dans l'arène politique et devant l'électorat, ce que ces slogans signifiaient réellement. Ces attitudes n'ont pas contribué à développer une pensée collective sérieuse sur le modèle que l'Italie désire adopter pour passer d'un État centralisé à un État décentralisé en tenant compte de sa propre histoire, de sa culture et de ses dimensions sociales. De plus, les citoyens ordinaires n'ont pas l'information nécessaire pour comprendre l'impact de toute proposition sur leurs revenus et sur leur aptitude à accéder aux services.

Il y a quatre facteurs qu'il faut garder à l'esprit lorsqu'on évalue le profil du processus de décentralisation italien et qu'on discute du niveau de décentralisation, ou même de fédéralisme comme certains le proposent, qui convient à l'Italie :

- ◆ D'abord, l'Italie est encore un pays de dualité caractérisé par la présence d'une vaste région appelée Mezzogiorno qui, même si on y a assisté à certains développements positifs au cours des trois dernières années, ne représente en moyenne que 67 % du produit national brut par habitant. Son écart avec le Centre-Nord et l'Europe a été légèrement réduit à la fin des années quatre-vingt mais a augmenté de nouveau au milieu des années quatre-vingt-dix. Les données suggèrent qu'il ne s'agit pas là de *différences territoriales* à l'intérieur d'un pays, mais d'une profonde dichotomie structurelle.
- ◆ Deuxièmement, l'Italie est entrée dans l'Union monétaire européenne et a accepté de se conformer à un pacte de stabilité et de croissance qui a mis de l'avant de strictes conditions budgétaires. Dans ces conditions, le fédéralisme fiscal peut être plus difficile à réaliser, en particulier si les entités (les régions et dans une moindre mesure les municipalités dans le cas de l'Italie) qui bénéficient de l'autonomie fiscale se trouvent dans une nouvelle phase de gouvernement.
- ◆ Troisièmement, il n'y a pas de connaissance partagée des avantages et des coûts de la transformation d'un État centralisé en État décentralisé ou même en État fédéral. Les régions septentrionales du pays qui exigent des réformes profondes semblent souvent considérer le fédéralisme comme un moyen d'entrer dans l'Europe sans emmener avec elles les régions moins développées du sud, en oubliant que dans tout système fédéral d'importants mécanismes de péréquation agissent pour compenser les disparités territoriales de revenu et transférer des fonds des régions les plus riches aux régions les plus pauvres.
- ◆ Quatrièmement, l'Italie est en train de connaître un processus de réforme administrative qui modifie les règles et les objectifs de l'administration publique conformément à l'approche de la nouvelle gestion publique. Celui-ci a renouvelé les règles du système électoral pour les municipalités et les régions en introduisant l'élection directe du maire de la ville (1993) et du président des régions (2000) et prévoit dans ce dernier cas une élection à la majorité pour assurer la stabilité politique. Ces nouvelles règles ont renforcé l'autonomie régionale et locale. En 1997, un vaste programme de « délégitimation », de déréglementation et de simplification a été lancé. Le processus administratif et institutionnel de réforme est en cours mais n'est pas encore finalisé et ce n'est que dans quelques années que l'on pourra évaluer les résultats. Son but était toutefois d'accroître l'efficacité de l'action administrative et du gouvernement.

Dans la prochaine section du présent document, on donne une brève description du niveau de décentralisation de l'Italie. Le paragraphe 1 résume la répartition des compétences côté dépenses entre le niveau central et le niveau régional. On fournit quelques données sur la part des ressources attribuées aux différents paliers de gouvernement et la répartition ex-post des ressources de dépense par secteur et par catégorie économique. Le deuxième paragraphe traite du niveau de décentralisation côté recettes et décrit brièvement les changements qui ont eu lieu dans les années quatre-vingt-dix et qui ont transformé un système où les finances locales et régionales dépendaient surtout des transferts d'État, la plupart affectés à une fin particulière, en un système de plus grande autonomie fiscale introduit en 1999 et 2001. Dans le troisième paragraphe, on tente de décrire le niveau réel d'autonomie financière des régions. Dans le quatrième, on énumère quelques-unes des limites auxquelles nous sommes confrontés en tant que membres

d'une union. Le cinquième paragraphe traite surtout de ces mêmes questions vues d'un angle différent, celui du Mezzogiorno ou des régions de l'Objectif 1 dans la terminologie européenne.

Nous décrivons une importante expérience de décentralisation réelle des dépenses qui s'est déroulée au cours des trois dernières années, l'approche théorique qui a été choisie pour surmonter l'« écart » entre les deux régions du pays, les arrangements financiers utilisés pour transférer les fonds publics européens et nationaux aux régions de l'Objectif 1 et le modèle équilibré à base de coopération et de concurrence appliqué aux régions pour stimuler d'une part leur capacité de s'unir et de développer des projets communs et pour accroître leur compétitivité sur leurs territoires tout en les exposant à la concurrence et aux encouragements du « marché ».

2. DÉCENTRALISATION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE ET LOCALE : CÔTÉ DÉPENSES

La définition d'un nouveau système de compétences a été introduite avec la loi 59/97, plus connue sous le nom de « Bassanini I ». Sans modifier la Constitution, la loi 59 a utilisé toute la latitude offerte par celle-ci pour mettre en œuvre par la voie ordinaire de la loi une vaste décentralisation des fonctions. Elle prend en fait le contre-pied de l'approche traditionnelle héritée de la Constitution qui consiste à définir les compétences des régions en définissant au contraire les compétences de l'État central, laissant ainsi toutes les autres compétences aux autorités autonomes locales. Le principe de la subsidiarité verticale y avait une importance fondamentale : les activités publiques devaient être du ressort des niveaux supérieurs de gouvernement seulement lorsqu'elles ne pouvaient être de celui des niveaux inférieurs (par exemple, pour des raisons d'efficacité de gestion ou en raison de l'impact des effets externes). En ce qui concerne la répartition des fonctions parmi les régions et les autorités locales, on s'est référé au « principe de différenciation en vertu duquel les fonctions sont réparties en tenant compte des différentes caractéristiques -- associatives, démographiques, territoriales et structurelles -- de l'autorité locale ».

Les questions relevant explicitement de l'intérêt national demeuraient du ressort de l'État (affaires extérieures et commerce extérieur, défense, ordre public et sécurité, justice, universités et recherche scientifique, infrastructure de réseau à grande échelle et patrimoine). Son décret de mise en œuvre (Decreto Legislativo 112/98) transfère à peu près 40 % des fonctions administratives des ministères aux régions, provinces et municipalités. En particulier, en ce qui a trait à la promotion du développement local, les fonctions liées à l'industrie ont été transférées aux régions qui devaient gérer les mesures d'encouragement tandis que l'administration centrale conservait les fonctions reliées à l'orientation générale de la politique industrielle. Il a fallu deux ans et cent décrets du premier ministre pour transférer les actifs, les équipements, les ressources et le personnel des ministères aux autres niveaux de l'administration.

La loi Bassanini I est considérée par beaucoup comme un précurseur de la réforme constitutionnelle allant dans le sens du fédéralisme qui aurait dû être produite par des travaux bipartisans effectués par « Il Commissione Bicamerale » formée de représentants des deux branches du parlement, sous le gouvernement D'Alema. Aucune entente n'a été conclue à l'époque et ce n'est qu'au début de 2001 (sous le gouvernement Amato) qu'une nouvelle loi constitutionnelle a été promulguée par le Parlement. Cette loi sera soumise pour approbation dans un référendum qui doit avoir lieu en octobre 2001. La loi intègre les principes de la décentralisation administrative introduits par la loi ordinaire et reconnaît l'autonomie législative, financière et administrative des régions et des autorités locales. Elle attribue à l'État la responsabilité de la mise en œuvre de la péréquation des ressources financières dans le but d'assurer que, sur tout le territoire, on ait accès au même niveau de services essentiels reliés aux droits sociaux et civils. Elle stipule aussi qu'un fonds de péréquation fournira les ressources nécessaires pour cofinancer (avec les ressources locales), les fonctions de service public attribuées aux niveaux sous-centraux dans les régions ayant une moindre capacité fiscale.

TABLEAU 1

Tableau 1. Dépenses de l'État central, des régions et des gouvernements locaux en pourcentage des dépenses publiques (valeurs absolues en milliards de liras courantes)

Années	PIB	Dépenses publiques (1)	État		Régions		Gouvernements locaux	
			% PIB	% Dépenses publiques	% PIB	% Dépenses publiques	% PIB	% Dépenses publiques
1990	1 306 833	493 401	21,6	57,3	8,7	22,9	7,5	19,7
1995	1 772 254	653 190	21,3	57,7	8,9	24,2	6,7	18,1
1997	1 993 850	642 882	17,4	53,9	8,4	25,9	6,5	20,1

(1) État, régions, gouvernements locaux, net des transferts intergouvernementaux et, pour l'État, net du service de la dette

Source :

Buglione E., élaboré à partir de données tirées de *Relazione generale situazione economica del Paese*, Ministère de l'Économie et des Finances

Les données nécessaires au calcul de l'indicateur indiqué dans le tableau 1 pour les années les plus récentes à l'aide de la même division territoriale (en particulier en ce qui concerne les gouvernements locaux) ne sont pas encore disponibles. Bien que la décentralisation progresse rapidement, les documents officiels du gouvernement ne contiennent pas encore de données de nature à permettre la mesure du niveau de décentralisation. Comme on peut le voir, les dépenses publiques en pourcentage du PIB décroissent de plus de 4 points au cours de la période 1990-97, ce qui représente les premiers résultats de la manœuvre budgétaire visant à contenir le déficit et la dette, comme les paramètres de Maastricht le requièrent. Au contraire, le même agrégat demeure stable pour les régions et les gouvernements locaux. Au cours de la même période, la part des dépenses publiques laissées au niveau central a décliné de 3,5 points et s'est accrue du même montant dans les régions et les gouvernements locaux, surtout à l'avantage des premières. À la fin de 1997, la part des dépenses publiques (compte tenu des ressources transférées et locales) des niveaux sous-centraux de gouvernement représentait aux alentours de 46 % du total des dépenses publiques.

Malheureusement, il n'est pas possible pour le moment de fournir des données qui reflètent l'impact de toutes les réformes qui ont été effectuées au cours des années quatre-vingt-dix côté dépenses puisque les décrets ordonnant le transfert du personnel, des biens et des ressources n'ont été signés qu'au début de 2001. De plus, ces décrets ne mettent pas encore en œuvre certains des changements introduits par la loi constitutionnelle promulguée en mars 2001.

TABLEAU 2

Tableau 2 – Dépenses par catégorie fonctionnelle et par division territoriale - dati di competenza - pourcentage - 1999

Régions	Administration	Éducation	Santé et services sociaux	Agriculture	Industrie, commerce et tourisme	Transport	Logement et autres infrastructures	Autres	Total
Total	7,1	3,9	53,5	4,7	2,6	5,4	6,8	15,9	100
Régions spéciales - Total	17,2	5,6	33,8	5,5	4,8	3,4	6,5	23,3	100
Régions ordinaires - Total	3,8	3,3	60,2	4,4	2,0	6,1	6,8	13,5	100
Régions ordinaires - Nord	3,2	3,2	63,8	2,1	1,8	5,7	4,2	15,9	100
Régions ordinaires - Centre	3,1	4,1	59,0	4,5	1,7	7,5	10,0	10,0	100
Régions ordinaires - Sud	5,3	3,0	55,6	7,8	2,2	5,5	8,1	12,6	100

Source : CNR, Istituto di studi sulle regioni

Le profil des dépenses varie en fonction du statut « spécial » ou « ordinaire » des régions en Italie. Les régions ordinaires consacrent 60 % de leurs dépenses courantes et en capital aux services de santé et aux services sociaux tandis que les régions à statut « spécial » ont une incidence beaucoup plus élevée de dépenses administratives qui reflète leur statut différent.

Une nouvelle loi constitutionnelle sera soumise au Parlement pour approbation cet automne. L'avant-projet de loi contient une disposition pour l'attribution d'un pouvoir législatif exclusif aux régions dans des domaines tels que la santé, l'éducation (dans la mesure où les intérêts régionaux en matière d'éducation sont concernés) et la police locale. Les politiques industrielles et les mesures d'encouragement, qui sont dévolues aux régions par la loi constitutionnelle de mars 2001 ne sont pas considérées comme faisant partie des compétences régionales dans le cadre de l'avant-projet. L'avant-projet prévoit aussi la nomination de représentants des régions au tribunal constitutionnel. Jusqu'à présent, les membres du tribunal constitutionnel étaient nommés par le président de la république, le Parlement et la Magistratura (corps des juges).

L'avant-projet élimine toute mention d'un minimum commun de services de santé comme dénominateur pour toutes les régions et comme objectif devant être garanti par l'État central par des fonds de péréquation. Il introduit aussi pour l'éducation un pouvoir législatif exclusif mais limité aux questions considérées comme d'intérêt régional tandis que l'État central garde la compétence en matière de détermination du contenu des programmes et des normes à l'échelle nationale. Le contenu de l'avant-projet fait encore l'objet de discussions au sein de la coalition gouvernementale et il est trop tôt pour déterminer avec certitude ce qu'il en sortira.

3. DÉCENTRALISATION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE ET LOCALE : CÔTÉ RECETTES

Les étapes principales de la décentralisation régionale ont été franchies en 1992 avec l'attribution aux régions des contributions aux services de santé et des taxes sur les automobiles. En 1995, les transferts d'État ont été abolis (à l'exclusion de ceux destinés au fonds de santé, aux fonds pour les victimes de catastrophes naturelles et des transferts à des fins d'intérêt national majeur) et leur abolition a été compensée par l'attribution aux régions d'une part de la taxe d'accise sur le pétrole et l'institution d'un fonds de péréquation. Un autre pas vers l'autonomie fiscale a été franchi par les régions en 1997 avec l'attribution au niveau régional d'une nouvelle taxe sur l'activité productive, connue sous le nom d'IRAP, et d'une surtaxe sur le revenu des particuliers.

Toutefois, le changement le plus important a eu lieu en 1999 avec la loi 133 qui a aboli les transferts de fonds de santé et attribué aux régions de nouvelles parts et surtaxes des impôts du gouvernement central, en particulier de la TVA et de l'impôt sur le revenu. Ceci s'est accompagné d'une redéfinition des règles régissant le financement et l'utilisation du fonds de péréquation. Ces règles reposent sur la capacité de recettes et sur des besoins qui, lors d'une première phase de transition, sont surtout des besoins au titre des services de santé. La manière dont la part de TVA est répartie parmi les régions est influencée par la capacité des gouvernements régionaux à satisfaire les besoins de services de santé avec la part de TVA produite par leur territoire. De tels besoins sont quantifiés en fonction de paramètres régis au niveau central par le Plan de santé nationale sur lequel se sont entendus tous les paliers de gouvernement. Le mécanisme de péréquation est représenté par des transferts horizontaux de certaines régions à d'autres qui produisent des recettes fiscales de TVA moins élevées jusqu'à concurrence du montant nécessaire pour couvrir les besoins estimatifs.

Même si le modèle en construction semble caractérisé par la coopération verticale, la réforme de la TVA a introduit un profil différent qui tient compte du montant des ressources produites par chaque région géographique et indique clairement quelles régions transfèrent des fonds et quelles régions en bénéficient et de combien. Il y a actuellement un vif débat parmi les chercheurs, mais malheureusement moins au sein de l'opinion publique, quant aux paramètres à retenir pour la définition des besoins et l'identification du concept de services publics minimums mentionné dans la Constitution. Les régions les plus riches pourraient exercer des pressions à long terme pour réduire le contenu des services publics minimums afin de libérer des ressources pour financer leurs propres priorités.

L'autonomie des gouvernements locaux a aussi été renforcée en 1992 par l'institution de l'impôt foncier municipal et en 1993 par la réorganisation des impôts mineurs. En 1997, certains des impôts municipaux existants ont été abolis et cette abolition a été compensée par une part de l'IRAP et l'institution d'une surtaxe municipale sur le revenu des particuliers en 1998.

En 2002, avec la mise en place de la surtaxe municipale sur le revenu des particuliers, la part des recettes régionales et locales, estimée à environ 19 % du total national des recettes, sera sensiblement plus élevée que la moyenne actuelle de l'OCDE (13 % en 1998).

TABLEAU 3

RECETTES FISCALES ET CONTRIBUTIONS – POURCENTAGE

Niveau administratif	1996	1999	2002*
Niveau supranational	1,2	0,8	0,8
Administration centrale	55,3	57,6	51,4
Administrations locales	8,0	12,2	19,4
Dont :			
Régions	4,9	9,1	15,5
Provinces et municipalités	3,1	3,1	3,9
Contributions	35,4	29,4	28,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Source : Ministère de l'Économie et des Finances

TABLEAU 4

RECETTES PROPRES DES RÉGIONS – PROJECTIONS PAR RÉGION ORDINAIRE (MILLIARDS DE LIRES)

Régions ordinaires	Recettes propres					Recettes propres/total des recettes
	IRAP	Pétrole, gaz et accise	Part de l'impôt sur le revenu	Taxe sur les automobiles	Total des recettes propres	
Piémont	5 709	538	900	768	7 915	72,2 %
Lombardie	15 102	1 065	2 138	1 710	20 015	98,6 %
Vénétie	6 110	586	871	891	8 458	79,9 %
Ligurie	1 688	192	299	251	2 430	55,7 %
Émilie-Romagne	5 911	550	888	805	8 154	81,6 %
Toscane	4 271	501	642	633	6 047	69,0 %
Marches	1 602	185	225	260	2 272	67,0 %
Ombrie	782	106	122	167	1 177	53,9 %
Lazio	7 212	647	796	847	9 502	78,1 %
Abruzzes	1 018	143	151	208	1 520	48,6 %
Molise	216	27	30	45	318	36,9 %
Campanie	3 198	396	459	534	4 587	36,6 %
Basilicate	371	46	52	81	550	36,9 %
Pouille	2 280	341	362	308	3 291	38,2 %
Calabre	995	174	133	228	1 530	30,8 %
Total	56 466	5 497	8 070	7 735	77 768	68,4 %
Recettes d'impôts ou de taxes d'accise/total des recettes	72,6 %	7,1 %	10,4 %	9,9 %	100 %	

Source : Calculs de l'auteur à partir de P. Giarda, 2000

Les autorités régionales et locales peuvent emprunter et émettre des obligations. L'emprunt est régi par la règle connue sous le nom de règle d'or, qui impose un plafond indirect fixé par la loi (le service de la dette ne peut dépasser 25 % du total des recettes propres et il est interdit d'emprunter pour financer des dépenses courantes). Très souvent, comme c'est arrivé très récemment pour les déficits de soins de santé régionaux, le gouvernement central couvre les dépassements du déficit en fin d'année.

Les données inscrites dans les tableaux 1 et 3 suggèrent que l'arrangement institutionnel et financier qui est en train d'être établi dans le modèle italien révèle un degré relativement élevé de décentralisation tant du côté des dépenses que du côté des recettes. Toutefois, les recettes des gouvernements régionaux et locaux sont plus sensibles au cycle économique qu'elles ne l'étaient dans le passé, lorsque la plupart des transferts étaient affectés à une fin particulière et dérivés des ressources générales de l'État central. Les contraintes imposées à l'endettement sont toutefois

relativement souples, en particulier si l'on tient compte de ce que de tels arrangements doivent être envisagés dans le cadre de la conformité aux règles budgétaires européennes fixées par le pacte de stabilité et de croissance européen.

4. AUTONOMIE FISCALE DES RÉGIONS

Comme on l'a mentionné dans les paragraphes qui précèdent, de nombreux changements ont eu lieu au cours des années quatre-vingt-dix, tant du côté des dépenses que du côté des recettes. Pour comprendre l'ampleur de ces changements et mesurer aussi le niveau actuel d'autonomie financière des régions italiennes, on peut comparer les données sur la structure des recettes et la structure des dépenses en 1990 et 1999.

Au cours de la période de référence considérée ici, l'attribution aux régions de ressources plus considérables a été compensée par la réduction des transferts du gouvernement central aux régions. De plus, les transferts qui auparavant étaient affectés à une fin particulière ont été remplacés par des ressources non liées à des utilisations spécifiques. Par conséquent, une autonomie tant en matière fiscale qu'en matière de dépenses devrait avoir été réalisée. Comme on peut le voir à partir des données qui figurent dans le tableau 7, ce phénomène s'est bien produit et il témoigne d'un changement très significatif dans le sens d'une plus grande autonomie financière des régions. Toutefois, certaines considérations préalables sont nécessaires pour que l'on puisse interpréter de telles données de façon réaliste et juste.

TABLEAU 5

AUTONOMIE EN MATIÈRE FISCALE ET EN MATIÈRE DE DÉPENSE

<i>Autonomie fiscale</i>	1990		1999	
	<i>Régions spéc.</i>	<i>Régions ord.</i>	<i>Régions spéc.</i>	<i>Régions ord.</i>
A) Recettes propres	149	1,536	8 812	69 018
B) Total des recettes courantes	28 824	65 793	42 059	120 332
A/B x 100	0,5	2,3	21,0	57,4
<i>Autonomie en matière de dépenses</i>	<i>Régions spéc.</i>	<i>Régions ord.</i>	<i>Régions spéc.</i>	<i>Régions ord.</i>
C) Fonds inconditionnels	20 060	9 210	38 673	78 569
D) Total des recettes net des prêts	33 318	80 925	45 788	130 871
C/D x 100	60,2	11,4	84,5	60,0

Source : E. Buglione, 2001

Les ressources propres des régions représentaient en 1990 seulement 2,3 % du total régional des recettes. Nonobstant les compétences élargies et les vastes attributions des régions spéciales, leur autonomie fiscale était encore moindre et n'atteignait que 0,5 %. Au cours de la même période, l'autonomie en matière de dépenses des régions, qui recouvre les ressources dont les régions peuvent choisir de façon autonome la destination en fonction du montant total des ressources des régions, était aussi limitée (11,4 %). En revanche, l'autonomie en matière de dépenses des régions spéciales était déjà substantielle. Elles avaient une autonomie complète vis-à-vis de l'affectation d'environ 60,2 % de leurs ressources qui, il est important de s'en souvenir, se composaient entièrement de transferts du gouvernement central. Cette situation a été fortement critiquée, car l'asymétrie entre l'autonomie en matière de dépenses et la dépendance vis-à-vis des transferts réduisait la responsabilité et l'imputabilité des gouvernements locaux et régionaux et contribuait lourdement à alimenter la dette publique de l'Italie, qui a atteint son sommet au début des années quatre-vingt-dix. Ces critiques s'appliquaient plus encore aux régions à statut « spécial » qui bénéficiaient d'une situation privilégiée. En 1990, les ressources transférées par habitant se montaient à 3,7 millions de liras dans les régions à statut « spécial » contre 1,6 million de liras dans les régions « ordinaires ».

Globalement, au début des années quatre-vingt-dix, même si les régions disposaient déjà d'une compétence dans plusieurs domaines, leur autonomie était limitée par la possibilité, offerte à l'État central par le cadre normatif, de décider, parfois en détail, de la façon dont les régions devaient exercer leurs compétences et utiliser les fonds transférés, mettant ainsi trop l'accent sur le rôle de coordination et d'orientation attribué à l'État par la Constitution et les lois primaires. En ce qui concerne les dépenses de santé en particulier, la séparation entre les compétences en matière de dépenses et de perception de recettes a mené à un système où les besoins étaient toujours déterminés par les régions en l'absence de contraintes budgétaires puisqu'il était impossible de savoir si les dépassements systématiques du budget étaient dus à une sous-estimation des besoins ou au manque de contrôle des régions et à l'efficacité médiocre des établissements et des services de santé dans l'utilisation des fonds transférés.

Avec les réformes administratives et fiscales mises en place dans les années quatre-vingt-dix et au début de l'an 2000, les structures des recettes et des dépenses ont pris un aspect très différent. L'autonomie fiscale est passée de 0,5 % en 1990 à 21 % en 1999 dans les régions à statut « spécial » et de 2,3% à 57,4% en 1999 dans les régions « ordinaires ». Au cours de la même période, l'autonomie en matière de dépenses est passée de 11,2 % à 60 % dans les régions ordinaires et de 60 % à 85 % dans les régions « spéciales ». Compte tenu aussi de la dernière réforme fiscale pour les régions « ordinaires » qui consacre 38 % des ressources de la TVA recueillie aux régions « ordinaires » (D.lgs 56/2000), leur autonomie fiscale a atteint 68 % (voir tableau 5); de plus, leur autonomie de dépense sera accrue à partir de 2003 avec la suppression de l'obligation d'utiliser une partie des fonds de la TVA pour les investissements de santé fixes.

Les données présentées dans le présent chapitre montrent un niveau croissant de décentralisation et un niveau considérable d'autonomie financière. Il est cependant nécessaire de prendre garde lorsqu'on analyse les données budgétaires : l'image qui se dégage de ces données peut amener à surestimer le niveau d'autonomie attribué à l'heure actuelle aux régions. La question porte sur la façon dont l'IRAP (la taxe sur les activités productives) et la part régionale de l'IRPEF (impôt sur le revenu des particuliers) devraient être envisagées. Elles figurent toutes deux au budget dans les ressources propres des régions. Toutefois, ce n'est que récemment (en 2001) que les régions sont devenues capables de modifier le taux d'imposition de base qui est fixé par l'État et qui leur est attribué.

5. DÉCENTRALISATION, AUTONOMIE FINANCIÈRE ET PACTE DE STABILITÉ EUROPÉEN

En raison des ententes signées au niveau européen et compte tenu du niveau actuel de décentralisation, un pacte de stabilité interne a été signé et est entré en vigueur en 1999. Le pacte de stabilité interne est conçu pour faire participer les régions et les autres autorités locales à l'effort visant à atteindre les objectifs que le gouvernement central a convenu d'atteindre en signant le pacte européen de stabilité et de croissance. Le pacte interne oblige les organismes locaux à réduire les déficits et leur encours de la dette. La cible fixée pour les trois premières années du pacte interne, à compter de 1999, est la réduction du déficit annuel total des gouvernements locaux à au plus 0,1 % du PIB. L'équilibre des comptes des gouvernements locaux sera vérifié par les Conférences État-régions et État-municipalités¹. Aucune sanction pour non-conformité n'est prévue bien que, si l'Italie est sanctionnée en vertu de la procédure pour déficit excessif, des amendes proportionnelles seront infligées aux organismes qui ne réussissent pas à atteindre leurs objectifs.

Sans entrer dans les détails de l'entente interne, soulignons que l'important est que le pacte de stabilité interne est la première tentative faite en vue de faire coïncider les engagements pris dans cadre du pacte européen de stabilité et de croissance et les comportements internes des gouvernements régionaux et locaux, en particulier dans les pays fortement décentralisés comme l'Italie. Il est vrai que le pacte européen de stabilité et de croissance implique une asymétrie interne entre les responsabilités établies aux niveaux national et régional/local à l'intérieur d'un État membre, qui influencent toutes l'atteinte par chaque pays de ses objectifs budgétaires et la responsabilité de fait du gouvernement central de répondre devant l'U.E. Une telle asymétrie peut créer un problème d'incitation (en anglais : free-riding) pour les gouvernements locaux, comme plusieurs chercheurs européens l'ont souligné. Les pactes de stabilité internes sont une première tentative de solution à ce problème et à d'autres soulevés par le pacte européen mais, comme dans le cas de l'Italie à l'heure actuelle, leur efficacité s'appuie surtout sur l'attitude de coopération des gouvernements locaux et régionaux et ils ne fournissent pas d'encouragements et de conditionnalités pour assurer l'atteinte de leurs objectifs ou d'outils pour réagir aux effets cycliques qui influencent maintenant les entités locales de façon significative.

Ce qu'il est important de souligner ici, c'est la difficulté de réconcilier la pleine réalisation des avantages de la décentralisation fiscale (tant d'affectation que politiques) avec la pleine exploitation des avantages offerts par la conformité aux engagements vis-à-vis de l'U.E.

¹ Ce sont des corps constitués, le premier par le Conseil ministériel et le président des régions, le second par le Conseil ministériel et les représentants des maires. Ils supervisent toutes les questions ayant un intérêt potentiel pour les régions et les municipalités. Ils apportent des commentaires obligatoires et non obligatoires aux avant-projets de loi et de décret, aux documents officiels et aux décisions prises par divers comités gouvernementaux, interministériels et institutionnels.

6. EXPÉRIMENTATION D'UNE NOUVELLE RELATION ENTRE L'ÉTAT CENTRAL ET LES AUTORITÉS LOCALES : STRATÉGIE ET RÈGLES DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE L'OBJECTIF 1, 2000-2006

Le processus 2000-2006 de planification de l'Objectif 1 régissant l'utilisation des fonds structurels européens dans les régions les moins développées a donné au gouvernement italien la possibilité de passer à une approche de politique plus adéquate, conçue pour accroître la compétitivité territoriale du Mezzogiorno, cela après une période de politiques régionales qui étaient conçues pour compenser les handicaps compétitifs des régions en retard par une approche sectorielle, de « haut en bas », fondée surtout sur des mesures d'encouragement au secteur privé.

Le montant considérable de ressources (aux alentours de 50 milliards d'euros de ressources publiques européennes et nationales) pour les investissements, la possibilité de concevoir un nouvel ensemble de règles régissant leur utilisation et les contraintes concernant la responsabilité et la crédibilité des résultats imposées par les co-responsables européens du financement ont permis d'appliquer certaines des leçons apprises au cours de la dernière décennie lorsque de profonds changements sont survenus dans l'économie et la société des régions italiennes en dépit de la réduction notable des investissements publics depuis 1992.

Dans les années quatre-vingt-dix, un climat entrepreneurial très dynamique dans certaines régions du Mezzogiorno a mené à une augmentation du taux de renouvellement des sociétés non agricoles et des agglomérations de sociétés locales, des exportations et de l'afflux de touristes étrangers. Des partenariats locaux entre les acteurs des secteurs privé et public fondés sur la définition de projets communs financés par le gouvernement central (pactes territoriaux) se sont révélés être un instrument efficace pour stimuler les investissements privés et développer les relations locales. La réforme du système électoral municipal qui a accru la responsabilité et l'imputabilité des maires en leur donnant autorité par une élection directe a rendu possible le renouveau de régions urbaines. L'expérience des années quatre-vingt-dix a montré que des changements notables peuvent survenir dans le Mezzogiorno moyennant une conception institutionnelle adéquate et une responsabilité accrue au niveau local.

Le plan avait par conséquent pour but d'encourager les signes positifs détectés dans les années quatre-vingt-dix par la définition d'une stratégie et d'un ensemble de règles qui mettaient l'accent sur l'objectif à long terme d'accroître la compétitivité territoriale du Mezzogiorno et d'attirer un capital de plus en plus mobile, transformant ainsi les défis de l'Union monétaire en un atout important.

Le fondement de la stratégie repose sur l'idée que l'Italie méridionale dispose de ressources naturelles, humaines et culturelles notables qui sont largement inexploitées et qui pourraient être mieux utilisées pour produire un rendement social et économique appréciable. Une exploitation économique appropriée des ressources inutilisées et la mise en valeur du capital relationnel dans les grappes d'industrie, accompagnées de la réduction des obstacles à la mobilité et à la concurrence et du renforcement de la communication, ont été choisies comme politiques prioritaires pour la création d'effets externes positifs sur l'offre et la réduction des déséconomies actuelles qui ont un effet négatif tant sur les attentes que sur la productivité des investissements privés. Ceci induirait, par l'entremise d'attentes positives quant aux taux de croissance, un accroissement des investissements privés et en conséquence une hausse régulière du taux d'emploi.

Pour réussir, cette stratégie devait être mise en œuvre dans le cadre d'une conception institutionnelle adéquate. De plus, elle devait être crédible afin de pouvoir convaincre les investisseurs privés de faire leurs investissements avant que les effets du programme sur la compétitivité territoriale ne deviennent pleinement apparents. Le succès de la stratégie requiert une mise à niveau générale de l'investissement et de l'administration publique.

La direction du programme reposait par conséquent sur un ensemble de règles visant à atteindre cet objectif en soutenant simultanément la concurrence et la coopération entre les différents paliers de gouvernement (central, régional et local), mais aussi au sein du même palier de gouvernement (entre les régions ou les municipalités). La concurrence a été induite par la mise en œuvre, dans le cadre des responsabilités des fonds structurels, de l'attribution de responsabilités claires à différents paliers de gouvernement telle que régie par Bassanini I, par l'introduction d'un mécanisme de récompenses et de sanctions convenu a priori par les régions, par la définition d'objectifs opérationnels clairs et par le renforcement des fonctions d'évaluation et de suivi. Un partenariat, tant institutionnel que social, était nécessaire pour permettre le transfert de connaissances entre les différents paliers de gouvernement et parmi les acteurs des secteurs privé et public. Contrairement aux responsabilités, elles ne peuvent être facilement transférées d'un niveau à l'autre par des protocoles officiels. Ceci nécessite de développer et d'encourager des interactions non officielles entre les acteurs.

Ce nouveau modèle institutionnel de gestion des investissements publics a été renforcé par la définition d'un plan financier à moyen terme et la détermination *ex ante* des ressources disponibles pour les régions. Ceci incluait l'identification du volume global de ressources disponibles pour 2000-2006 (fonds du budget, fonds intérieurs spéciaux pour régions en retard, fonds structurel européen et contribution financière du gouvernement national) et la pleine divulgation des critères de distribution des ressources entre les régions. Les critères choisis pour attribuer les fonds structurels européens et les fonds intérieurs pour les moins favorisées tiennent compte de la population et de la superficie (variables liées à la taille), et des recettes par habitant, du taux de chômage et de l'écart entre les infrastructures (facteurs de correction aux fins de l'attribution).

Le plan attribue la plus grande partie des fonds (72 % de fait) et la responsabilité de la sélection des projets aux six régions concernées par l'Objectif 1 (Campanie, Basilicata, Calabre, Puglia, Sicile et Sardaigne) et à une région concernée par le soutien transitoire (Molise). Le gouvernement central n'a la responsabilité directe que de certains programmes opérationnels (communication, recherche et développement, éducation, renforcement du maintien de l'ordre). Il agit aussi, par l'entremise du ministère de l'Économie et des Finances, comme autorité de coordination ayant pour tâche d'établir des règles générales et des directives pour le suivi et l'évaluation.

Les responsabilités accrues attribuées aux gouvernements régionaux sont le résultat du choix politique, fait au cours des années quatre-vingt-dix, de décentraliser ainsi qu'il a été décrit au paragraphe précédent, et sont justifiées par le fait que les régions sont les mieux placées pour faire participer les acteurs locaux des secteurs privé et public qui possèdent une bonne partie des connaissances requises pour l'application du plan. D'autre part, les gouvernements régionaux sont habituellement enclins à préférer plusieurs petits projets d'investissement dispersés avec des effets plus immédiats et plus visibles aux projets intégrés qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie du plan. De plus, l'élaboration d'un programme complexe et la sélection d'un projet de grande qualité nécessitent une modernisation profonde et rapide de la structure administrative de la région.

Afin de garantir la qualité de la planification et de la mise en œuvre réelle de la stratégie au niveau régional, on a d'abord voulu fixer des conditions pour l'utilisation des ressources. On a convenu de ces dernières au cours d'un processus de partenariat long et complexe dans lequel tous les acteurs institutionnels et sociaux impliqués ont apporté leur contribution pour établir des priorités et des objectifs communs et pour définir des règles de mise en œuvre communes assurant la qualité des investissements faits au titre de chacun des axes prioritaires établis par le Cadre communautaire d'appui (CCA).

On n'a toutefois pas jugé que c'était suffisant. Il fallait créer des mesures d'encouragement appropriées pour inciter les régions à appliquer des réformes administratives et à poursuivre la réalisation de projets de grande qualité. On a conçu des mesures semblables pour les appliquer aux administrations centrales. La réserve de performance prévue par les Règlements² était considérée comme une occasion de hâter la mise à niveau des autorités de gestion et d'atteindre des normes de qualité plus élevées. La proposition de la Commission a donc été renforcée (avec l'ajout d'une réserve nationale de 6 %) et transformée en un système de récompenses dont les critères et les mécanismes de mise en œuvre incarnent les principes essentiels du Plan.

Les sections suivantes ont pour but de montrer comment le système de réserve de performance a été adapté à la stratégie et aux règles de direction du Plan.

6.1 Les critères et les indicateurs des réserves de performance et la mise à niveau de l'administration publique

Les deux réserves (de 4 % et de 6 %) sont fondées sur les mêmes principes généraux. On considère qu'elles se complètent dans la recherche de l'atteinte d'un ensemble complexe d'objectifs qui ont tous pour but d'améliorer l'efficacité de l'action de l'administration publique et la qualité des dépenses publiques. Tel que prévu dans le règlement n.1260/99, la réserve de performance de 4 %³ est évaluée en fonction de critères financiers, de gestion et d'efficacité.

Le système italien, approuvé par la Commission, récompense ceux qui atteignent un jalon fixé de manière exogène qui est commun à tous les programmes et sous lequel l'accès à la réserve de performance est refusé.

² Règlement n. 1260/99 article 44

³ Une description complète et détaillée des critères et de la conception du mécanisme de la réserve italienne de 4 % est contenue dans le document adopté en accord avec la Commission européenne et approuvé, le 7 novembre 2000, par le premier Comité de suivi du CCA pour les régions italiennes de l'Objectif 1 « QCS Obiettivo 1 – 2000-2006; Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 4% »

Quelques indicateurs de la proposition de la Commission⁴ ont été remplacés ou intégrés afin de rendre le mécanisme italien de réserve de performance plus conforme au modèle et à l'ensemble des règles qui gouvernent le CCA italien. On obtient la récompense si on satisfait à au moins six indicateurs sur huit.

La liste complète des indicateurs de la réserve italienne de 4 % est présentée à l'annexe A. La plupart des indicateurs sont reliés directement ou indirectement à l'effort consenti pour améliorer la qualité des programmes, trier les investissements publics et approfondir la capacité d'interpréter les conditions socio-économiques du territoire sur lequel ces investissements produiront leur rendement. L'élargissement et l'amélioration de la qualité des investissements publics est le facteur crucial qui devrait être à l'origine des taux de croissance de l'économie des régions du Mezzogiorno au cours de la période 2000-2006. L'amélioration de la qualité des investissements publics est la conséquence directe d'un effort global d'amélioration de l'action publique dans lequel des facteurs tels qu'une connaissance détaillée du fonctionnement du système socio-économique, un mécanisme fondé sur la confiance pour la mise en œuvre du programme d'investissement public, des méthodes prudentes de sélection des investissements (visant à ne retenir que les investissements qui améliorent le mieux les facteurs de développement endogènes), jouent un rôle important.

La réserve nationale de 6 %⁵ est conçue pour créer les encouragements appropriés pour réaliser des conditions telles que a) certains aspects précis de la modernisation de l'administration publique qui sont considérés comme essentiels à l'atteinte des résultats attendus et b) la concentration des fonds sur un petit nombre de priorités et l'intégration d'actions visant à l'atteinte d'objectifs définis.

La conception du mécanisme diffère de celle de la réserve de 4 % et n'est pas la même pour le premier et les deux autres blocs d'indicateurs. Le premier bloc, lié à l'amélioration des institutions, comprend dix indicateurs pour les régions et quatre pour les administrations centrales qui mesurent le processus de modernisation de l'administration publique, la diffusion de l'innovation institutionnelle et la mesure dans laquelle les réformes sont mises en œuvre dans certains des secteurs cruciaux pour l'atteinte des objectifs de développement définis. La mesure récompense l'administration pour chaque indicateur qui atteint la norme minimale qui, pour la réserve de 4 %, est fixée de l'extérieur. Quant aux deux autres blocs d'indicateurs, l'intégration et la concentration⁶, ils ne comprennent tous deux qu'un seul indicateur. Dans ce cas, le mécanisme est fondé sur des jalons établis à partir de la moyenne du rendement de toutes les administrations régionales de manière à générer de la concurrence entre elles.

Quant au choix des indicateurs de la réserve de 6 %, la liste complète est présentée à l'annexe B et quelques exemples sont donnés ci-dessous pour chaque bloc.

Pour l'amélioration institutionnelle, parmi les différentes caractéristiques de la réforme administrative, le mécanisme de réserve de performance récompense la transition de l'ancienne approche normative-hiérarchique du fonctionnement administratif à une approche fondée sur le rendement, dans laquelle les fonctionnaires se voient confier de plus hautes responsabilités et doivent atteindre des objectifs définis (voir Annexe B, indicateur B.1.1) et où de tels éléments font partie d'un contrat avec suivi. Le système de récompenses pour la mise en œuvre d'un système de contrôle de la gestion interne est dans la même veine (voir Annexe B, indicateur B.1.2).

Comme on l'a souligné précédemment, le succès du CCA dépend aussi de la capacité des gouvernements régionaux, auxquels la mise en œuvre de la plupart des fonds est confiée, à sélectionner les interventions les plus pertinentes pour leur territoire et à évaluer et effectuer le suivi de leurs impacts en fonction de leur contribution à l'amélioration des externalités d'approvisionnement et à l'atteinte des objectifs intermédiaires. On se sert pour cela de l'indicateur qui permet de déterminer dans quelle mesure les administrations régionales et centrales ont élaboré et mis en place des fonctions de suivi et d'évaluation et doté les unités responsables de ressources humaines qualifiées en quantité suffisante pour accomplir ces fonctions (voir Annexe B, indicateur B.1.4).

L'accroissement de la compétitivité des régions méridionales ne peut se faire simplement avec un apport d'investissements publics admissibles, même si ceux-ci sont présents pour un montant important; il dépend aussi de la mise en œuvre contextuelle d'autres politiques qui permettent à l'administration publique de fournir de bons services.

⁴ La proposition de la Commission européenne pour la réserve de 4 % est contenue dans « Mise en œuvre de la réserve de performance pour les Objectifs 1, 2 et 3 » – Document de travail 4 – Direction générale Politique régionale et cohésion; Direction G: Coordination et Évaluation des interventions, Coordination de l'évaluation

⁵ Une description complète et détaillée du critère et de la conception du mécanisme de la réserve italienne de 6 % est contenue dans le CCA des régions italiennes de l'Objectif 1 2000-2006 (§6.5 et annexe D) et dans le document « QCS Obiettivo 1 – 2000-2006; Criteri e meccanismi di assegnazione della riserva di premialità del 6% »

⁶ Le critère de concentration ne s'applique qu'aux administrations régionales.

La compétitivité et la concurrence du marché dans les régions méridionales font partie de ces politiques. Dans ce contexte, la proposition récompense la mise en œuvre de réformes sectorielles qui stimulent la compétitivité et la concurrence du marché dans la fourniture de services publics comme l'approvisionnement en eau et la gestion des déchets solides (voir Annexe B, indicateurs B.1.8 et B.1.9). Ce sont là des services qui bénéficieront considérablement des fonds structurels parce qu'ils devraient apporter une contribution notable à la réalisation des priorités du programme national. Les indicateurs ont été définis pour mesurer le degré de mise en place de la réforme et, en même temps, la capacité de l'administration publique locale à impartir ou à privatiser certaines de leurs fonctions antérieures.

En ce qui concerne l'intégration et la concentration, les deux critères reposent sur l'hypothèse sous-jacente selon laquelle lorsque les ressources sont limitées, comme elles le sont toujours, le nombre des objectifs qui peuvent être atteints est limité et, pour chaque objectif à atteindre, toutes les interventions pertinentes doivent être appliquées selon un chemin d'intégration logique et temporel. Des économies découlant de cette intégration et de cette concentration devraient se matérialiser et hausser le rendement de ces interventions. On présume aussi que les gouvernements régionaux, par la négociation avec les institutions de l'État central et les partenaires sociaux, seront en mesure d'identifier le chemin le plus pertinent pour l'atteinte des objectifs de croissance et d'emploi devant amplifier la convergence. Les indicateurs suggérés ici ne représentent ces deux aspects que partiellement et offrent une mesure imparfaite des principes que le plan vise à appliquer. Ils doivent être acceptés comme des substituts. Ils nécessitent notamment que les administrations régionales et locales soient en mesure d'identifier des idées et des règles de mise en œuvre suffisamment claires et précises pour donner de la substance aux projets territoriaux intégrés.

6.2 Le mécanisme de réserve de performance comme outil permettant de stimuler la concurrence et le partenariat

Les règles gouvernant la mise en œuvre des réserves ont pour but de stimuler la concurrence et le partenariat entre les différents niveaux de gouvernement et au sein de chaque autorité de gestion (entre les différents bureaux).

Pour les deux réserves, la concurrence survient généralement au cours de la seconde étape du processus de criblage de la performance. Tous les programmes jugés efficaces selon l'ensemble d'indicateurs et de jalons définis sont admissibles à l'attribution de la réserve. Ce n'est que si on juge un programme inefficace que l'on redistribue la réserve qui lui a été attribuée à ses rivaux admissibles. Il s'agit de la deuxième étape du mécanisme de concurrence qui n'est activée qu'après attribution de la réserve aux programmes efficaces.

En ce qui concerne les critères d'intégration et de concentration de la réserve de 6 %, une concurrence directe entre les administrations est déjà introduite à la première étape au moyen de la définition des jalons. Pour les deux indicateurs des jalons sont fixés en fonction de la performance moyenne de tous les programmes. Dans ce cas il y aura, par définition, des programmes auxquels ne sera pas attribué le plein montant du quota de la réserve de 6 % consacré à l'intégration et à la concentration. Seuls les programmes opérationnels régionaux qui sont classés très proches de la moyenne sont admissibles à l'attribution d'un 0,8 % pour l'intégration et d'un 0,6 % pour la concentration, auxquels pourraient s'ajouter un autre 0,7 % pour l'intégration et un 0,4 % pour la concentration si le programme obtient des résultats au-dessus de la moyenne⁷. Par conséquent, bien que le premier jalon puisse être atteint par n'importe quel programme opérationnel, le second jalon ne peut être atteint que par les programmes ayant la meilleure performance.

La conception italienne vise par conséquent à favoriser un plus haut degré de concurrence parmi les administrations. Néanmoins, la règle de concurrence en deux étapes et l'introduction de jalons « abordables » permettent de réduire le risque de favoriser excessivement les régions qui, en raison de leur histoire, de leurs traditions et de leur taille, peuvent réussir mieux que les autres. De plus, l'accès à des portions individuelles de la réserve, comme c'est le cas pour la réserve de 6 %, peut fournir les encouragements appropriés même aux administrations les moins efficaces pour lesquelles puissent concentrer leurs efforts sur certains indicateurs plutôt que sur tous les indicateurs et obtenir ainsi au moins quelques résultats.

La concurrence stimulée par la réserve affecte aussi les gouvernements locaux. Au moins un tiers des indicateurs répertoriés mesurent la performance du territoire régional et pas nécessairement celle des institutions régionales. Ici encore, dans le cadre des responsabilités décentralisées, c'est la performance globale du territoire qui peut aider à atteindre les jalons. La nécessité d'obtenir un bon rendement pour le système de la réserve de 4 % (par exemple, en termes de mise en œuvre financière et physique) et la grande partie des ressources dévolue dans le système de la réserve de 6 % aux indicateurs pour lesquels les gouvernements locaux jouent un rôle important (intégration,

⁷ Dans le cas de l'administration centrale, où seule l'intégration s'applique, celles qui satisfont aux critères du premier jalon se verront attribuer un 1,4 %, auquel un autre 1 % pourrait être ajouté si le second jalon était atteint.

concentration, formule guichet unique, mise en œuvre de la réforme dans les services d'approvisionnement en eau et de gestion des déchets solides) constituent des encouragements pour les administrations régionales à établir un système de récompense inversé interne en vertu duquel les gouvernements locaux qui aident à obtenir la récompense en obtiendront en retour une partie. De fait, certains gouvernements régionaux ont déjà réglementé et établi un système de récompense interne et ont par conséquent inversé la prestation d'encouragements en faveur des gouvernements et organismes locaux.

Les mesures d'encouragement font partie d'un système dans lequel les interactions institutionnelles et sociales entre les paliers de gouvernement et les acteurs jouent un rôle important dans la définition des objectifs et des cibles. L'identification des profils qui sont essentiels au succès du programme s'est faite par un partage des expériences, des résultats analytiques et des connaissances au moyen d'un partenariat vertical et horizontal. La principale structure et les principaux indicateurs des propositions des deux réserves ont fait l'objet de discussions au moins un an avant l'approbation officielle du CCA. Les gouvernements locaux et régionaux et les administrations centrales ont eu par conséquent assez de temps pour s'organiser et obtenir leur part de la récompense. Parce qu'il était clair qu'il aurait été onéreux pour certaines des administrations les moins efficaces de produire les résultats attendus (renforcement de l'efficacité au criblage, élaboration de programmes, suivi, évaluation des investissements publics et leur mise en œuvre), on a introduit un certain degré de flexibilité dans la réserve de 6 %.

Un système d'encouragement solide comme celui qui est décrit ici, qui est intégré à un processus de décentralisation et de réforme de l'administration publique, renforce l'exposition des administrations régionales et locales vis-à-vis de leur marché politique. D'un côté, il aide à réduire le degré d'incertitude qui caractérise encore le dialogue entre les différents niveaux de gouvernement et, de l'autre, il aide à assumer des responsabilités claires, au moins par rapport à un ensemble limité d'objectifs et de cibles.

La solidité du système dépend lourdement de la réduction du risque de renégociation des règles convenues et de tensions au sujet de l'attribution de la réserve qui engendreraient des pressions visant à faire changer les règles. Le risque existe, mais certaines caractéristiques du processus menant à l'élaboration des règles rendent cette éventualité moins probable :

1. La mesure d'encouragement est le résultat d'un effort de partenariat qui accompagnera sa mise en œuvre jusqu'à l'attribution finale des ressources de la réserve.
2. La crédibilité du processus et l'engagement de tous les acteurs sont assurés par l'intégration de ce dernier à une entente intergouvernementale avec un partenaire supranational, la Commission européenne.
3. Les indicateurs, les cibles et les règles de redistribution ont été clairement définies dès le début, tandis qu'une procédure de suivi a été établie pour fournir aux administrations de l'information permettant d'améliorer leur capacité d'atteindre les jalons.
4. L'Italie a eu récemment une expérience positive de concurrence entre les administrations. Dans le cas de l'attribution de 2000 M d'euros à des projets présentés par les administrations régionales et centrales, 30 % ont été attribués par un mécanisme de récompense et aucune pression n'a été exercée pour en renégocier les règles.

Comme on l'a dit plus tôt, nous nous attendons à ce que le système de la réserve aide à améliorer l'efficacité des investissements publics. Parce que la programmation des fonds structurels reposait surtout sur un modèle coopératif, le suivi et l'évaluation de la réserve sont conçues de façon à réaliser un partage complet des informations entre tous les acteurs impliqués. Un groupe technique sera nommé pour effectuer le suivi et évaluer chaque année les progrès accomplis par chaque administration par rapport à ses jalons. L'évaluation sera alors effectuée avec l'aide de chaque autorité de gestion (administration centrale ou régionale) et de leur unité d'évaluation. Chaque année, à compter de 2001, chaque autorité de gestion fournira au groupe technique un rapport sur les deux réserves décrivant l'atteinte de chaque indicateur. En s'appuyant sur ces informations, le groupe technique fournira au Comité de suivi du CCA un rapport technique sur les progrès, les goulots d'étranglement et les obstacles à la mise en œuvre des exigences des deux réserves. Le Comité de suivi du CCA formulera alors des recommandations spécifiques à chaque administration. La date limite pour la présentation des rapports finaux est la fin de septembre 2002 pour la réserve de 6 % et la fin de juillet 2003 pour la réserve de 4 %.

Un système efficace de suivi et d'évaluation est essentiel afin d'obtenir de l'information nécessaire au réexamen ou à la modification des mesures et des actions choisies pour atteindre les objectifs de la réserve. Par conséquent, ses résultats seront immédiatement intégrés dans la programmation et la mise en œuvre par un processus de rétroaction.

La séquence consistant à recueillir adéquatement les données, à effectuer le suivi et l'évaluation et à fournir aux administrations les recommandations et conseils pertinents devrait être efficace pour l'internalisation des résultats de l'évaluation et pour permettre à toutes les administrations de satisfaire à autant d'indicateurs que possible. On considère que le système de rétroaction fonctionne en raison de l'effet des mesures d'encouragement.

7. CONCLUSIONS

Le processus de décentralisation est en cours et il a déjà profondément changé la nature de la structure du pouvoir en Italie. Les régions ont maintenant plus de compétences et d'autonomie financière et de bien plus hautes responsabilités en matière de conception des politiques, d'évaluation des possibilités d'investissement et des risques, de suivi de la gestion des dépenses et de renforcement de l'efficacité de la prestation de services.

La fragmentation institutionnelle est encore très prononcée, 58 % des municipalités ont moins de 3 000 habitants et la prestation de services de haute qualité nécessitera des capacités administratives et techniques accrues et, par-dessus tout, la coopération entre les paliers institutionnels.

L'écart économique et structurel qui caractérise les différences territoriales entre le Centre-Nord et le Sud doit être réduit afin de permettre à la décentralisation et au fédéralisme fiscal de produire les avantages attendus et de minimiser les coûts non désirés.

La conception des arrangements intergouvernementaux et du mécanisme de péréquation n'est pas encore achevée et ceux-ci ne correspondent pas à un modèle clairement défini de fédéralisme. Bien que les régions méridionales demandent elles aussi un pouvoir décisionnel accru en matière de dépenses et une plus grande autonomie fiscale, elles ne peuvent encore rivaliser sur un pied d'égalité avec les régions septentrionales.

Un modèle qui met l'accent sur le fédéralisme horizontal et la concurrence géographique peut retarder ou diminuer les chances de la réduction de l'écart entre le Mezzogiorno et l'Europe. Toutefois, un système fondé sur les mesures d'encouragement, qui mélange avec soin la coopération et la concurrence entre les paliers de gouvernement, dans lequel les politiques d'investissement public sont adéquatement ciblées et dans lequel un mécanisme de péréquation compense les écarts de capacité fiscale, un tel système donc peut créer les conditions appropriées pour accroître l'imputabilité des élus du Mezzogiorno, l'efficacité de son administration publique et la qualité des services fournis.

RÉFÉRENCES

Iolanda Anselmo, Laura Raimondo, *The performance reserve in Italy; an instrument to reinforce the effectiveness of the programme and the quality of evaluation*, Quatrième conférence européenne sur l'évaluation des fonds structurels, 18-19 septembre 2000, www.inforegio.org/wbdoc/docconf/edinbourg

Giampaolo Arachi et Alberto Zanardi, *La riforma del finanziamento delle regioni italiane: problemi e proposte*, Economia Pubblica n.1, 2000, Franco Angeli éditeur

FABRIZIO BALASSONE, DANIELE FRANCO, *FISCAL FEDERALISM AND THE STABILITY AND GROWTH PACT: A DIFFICULT UNION*, THE Journal of Public Finance and Public choice 1999,2/3

Fabrizio Barca, *Una politica per la competitività territoriale: spunti teorici e disegno istituzionale*, texte présenté à la conférence annuelle de la Société des économistes italiens (SEI), Cagliari, 26-28 octobre 2000

Enrico Buglione, *La riforma della finanza regionale negli anni '90: un'operazione di facciata?*, Temi di Finanza Pubblica édité par Antimo Verde, Cacucci Editore, Bari, 2001

Enrico Buglione, *Il termometro del decentramento*, « Il sole 24ore », 8/20/2001

Commission européenne, Direction générale - Politique régionale et cohésion, *Mise en œuvre de la réserve de performance pour les Objectifs 1, 2 et 3*, 2000, document de travail 4, (cf. www.inforegio.org)

Domenicantonio Fausto e Federico Pica (éd.), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Il Mulino éditeur, 2000

Domenicantonio Fausto, *Il federalismo fiscale: un falso rimedio nel caso italiano*, Economia delle scelte pubbliche, n. 2-3, 1996

Amedeo Fossati, *l'Italia e il federalismo*, Economia Pubblica n.1, 2001, Franco Angeli éditeur

Piero Giarda, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n.133/1999: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti*, Economia Pubblica n.5, 2000, Franco Angeli éditeur

Istituto di studi sulle Regioni – CNR, *La finanza regionale N.22, osservatorio finanziario regionale*, Franco Angeli éditeur, 2000

Ministero del Tesoro – Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione – DPS Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006 (cf. www.tesoro.it), septembre 1999

OCDE – Service du développement territorial, *Territorial Review on Italy*, Comité sur la politique de développement territorial 2001, à venir

SVIMEZ, *Quaderni di Informazioni Svimez n.7, Primo rapporto sugli effetti del federalismo sul sistema delle autonomie locali*, février 2001

ANNEXE A

CRITÈRES ET INDICATEURS POUR L'ATTRIBUTION DE LA RÉSERVE DE 4 %

CRITÈRES ET INDICATEURS	DESCRIPTION
A1. EFFICACITÉ	
A.1.1. Panier de résultats	Comparaison des résultats réels et prévus pour certaines mesures (représentant au moins la moitié de la valeur du programme)
A.2. GESTION	
A.2.1. Qualité du système de suivi	Introduction d'un système d'indicateurs et de procédures de suivi correspondant à des normes nationales convenues et garantissant la disponibilité des données financières, physiques et procédurales à partir de janvier 2001
A.2.2. Qualité du contrôle financier	Mise à niveau du système de contrôle en fonction du modèle proposé dans le CCA
A.2.3. Qualité des systèmes de sélection des projets	Application des procédures de sélection fondées sur les études de faisabilité et sur des critères favorisant le développement durable et l'égalité des chances (pour un nombre important de projets mesurés en termes du % du total des engagements financiers)
A.2.4. Qualité du système d'évaluation	Nomination de l'évaluateur indépendant au plus tard en octobre 2001 et définition des termes de référence correspondant aux normes nationales
A.2.5. Qualité du système d'analyse du marché du travail	Établi sous l'autorité de gestion d'un système d'analyse des aspects les plus importants du marché du travail et des effets sur l'emploi des interventions; diffusion des résultats
A.3. GESTION FINANCIÈRE	
A.3.1. Absorption financière	Atteinte de 100 % des dépenses déclarées par rapport aux dépenses prévues dans le plan financier pour 2000 et 2001
A.3.2. Partenariat public-privé	Mise en œuvre d'au moins 4 systèmes de partenariat public-privé pour le financement de projets

ANNEXE B

CRITÈRES ET INDICATEURS POUR L'ATTRIBUTION DE LA RÉSERVE DE 6 %

CRITÈRE	INDICATEUR
B1. AMÉLIORATION INSTITUTIONNELLE	
Mise en œuvre de la législation nationale promouvant le processus de réforme de l'administration publique et de rationalisation des procédures	B.1.1 Délégation de responsabilités de gestion aux fonctionnaires (décret législatif n. 29/93) B.1.2 Création et mise en place d'une unité de contrôle de la gestion interne B.1.3 Mise en place d'un guichet unique B.1.4 Mise en place des services d'emploi
Conception et mise en place d'innovations organisationnelles et administratives pour effectuer et accélérer les dépenses des fonds structurels	B.1.4. Établissement d'unités d'évaluation de l'administration régionale et centrale B.1.5 Développement de la société de l'information dans l'administration publique
Application de mesures visant à la mise en œuvre de réformes sectorielles	B.1.6 Préparation et approbation des documents de programmation territoriale et d'aménagement B.1.7 Concession ou gestion par un exploitant privé-public des services intégrés d'approvisionnement en eau (L.36/94) B.1.8 Choix du mode de gestion et sa mise en œuvre pour la gestion urbaine des déchets solides à l'intérieur des régions de service optimal B.1.9 Établissement et rendement opérationnel des agences environnementales régionales
B.2 INTÉGRATION	
Pour les administrations régionales	B.2.1 Incidence des engagements des projets territoriaux intégrés sur le montant total des ressources prévues au budget pour les projets territoriaux intégrés dans le programme opérationnel
Mise en œuvre de projets territoriaux intégrés	
Pour les administrations centrales	B.2.2 Part des engagements pris vis-à-vis des investissements prévus dans l'accord-cadre d'un programme (Accordo di programma quadro) ou dans toute autre entente négociée entre les administrations centrale et régionales vis-à-vis des engagements totaux
Degré d'intégration des programmes opérationnels nationaux avec la planification régionale	
B.3 CONCENTRATION	
Concentration des ressources financières	B.3.1 Concentration des ressources financières dans un nombre limité de mesures

LA DÉCENTRALISATION DANS CERTAINS PAYS NON FÉDÉRAUX : L'EXEMPLE DU ROYAUME-UNI

Par David Heald

1. INTRODUCTION

Le Royaume-Uni (R.-U.) diffère de nombreux pays étudiés à ce symposium par le fait qu'il s'agit d'un État unitaire caractérisé d'une part par un gouvernement parlementaire dirigé par un pouvoir exécutif et d'autre part par un régime de finances publiques fortement centralisé. Le Royaume-Uni entreprend toutefois une démarche de dévolution interne asymétrique alors même que l'évolution de l'Union européenne (UE) soulèvent des questions d'importance capitale pour les futurs arrangements économiques, monétaires et fiscaux.

Le présent document ne saurait être exhaustif¹. Il vise toutefois à expliquer et à analyser des phénomènes contemporains survenant au Royaume-Uni, selon la structure suivante : après une courte introduction, la section II établit le contexte général. Le système de financement en vigueur en 2001, après la dévolution, est décrit dans la section III. La section IV traite de plusieurs problèmes, certains réels et certains « imaginaires ». Elle évoque des évolutions possibles en accordant une attention particulière aux débats touchant les politiques relatives au système de financement actuel et à l'autonomie fiscale (ce sujet a beaucoup retenu l'attention en Écosse pendant l'élection générale de 2001 au Royaume-Uni). La section V fait état des ressemblances et des différences entre le Royaume-Uni et le Canada, au chapitre des finances publiques territoriales. Enfin, la section VI présente quelques conclusions sommaires.

Le présent document met l'accent sur les conséquences fiscales de la dévolution dans l'ensemble du Royaume-Uni, ainsi que dans les territoires en régime de dévolution – l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. Comme la dévolution remonte à deux ans seulement, les prévisions relatives aux conséquences globales pour le Royaume-Uni sont forcément hypothétiques. Il convient donc de se rappeler que l'auteur est depuis longtemps un partisan de la dévolution du gouvernement, en particulier, mais non pas de façon exclusive, en Écosse. Il a été un observateur actif de cette situation depuis plus d'un quart de siècle².

1.1 Contexte

Une courte mise en situation suppose inévitablement de trop grandes simplifications et des interprétations qui prêtent elles-mêmes à controverse. La présente section est néanmoins indispensable afin de définir le cadre politique et constitutionnel des accords financiers techniques.

Commençons par la géographie. Dans le programme initial du symposium, le présent document s'intitulait « Grande-Bretagne » ou « Great Britain ». Il s'intitule maintenant plus correctement « Royaume-Uni » (« United Kingdom »). Une publication du Foreign & Commonwealth Office (édition de 2000, page 2 de couverture) précise que « le terme 'Bretagne' désigne, de façon non officielle, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. La « Grande-Bretagne » comprend l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Écosse ». [NOTRE TRADUCTION] Il ne faut guère s'étonner d'une certaine confusion, lorsque la Grande-Bretagne est plus petite que la Bretagne! Sur une note plus sérieuse, l'emploi fréquent de l'appellation « Angleterre » pour décrire le tout suscite de la rancune et avive les susceptibilités en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord.

Deuxièmement, l'histoire est un facteur important qui influe sur les attitudes et sur les accords intergouvernementaux. Le Pays de Galles a été conquis en 1277 et son intégration à l'Angleterre a été rendue officielle par la Laws in Wales Act 1535 (loi de 1535 sur l'application des lois au Pays de Galles). L'histoire de l'Écosse est différente : l'union des couronnes est survenue en 1603, lorsque Jacques VI d'Écosse a accédé au trône d'Angleterre sous le nom de Jacques 1er. Vint ensuite, plus d'un siècle plus tard (et après une courte union sous le régime d'Oliver Cromwell), la loi d'union dite Acts of Union 1707, lorsque les deux royaumes furent gouvernés par un parlement unique, dans un seul royaume, et eurent une monarchie héréditaire et des droits économiques et commerciaux identiques. Conquête en 1649, l'Irlande a été entièrement intégrée seulement après la grande révolte de 1798, lors de l'adoption de la loi d'union appelée Act of Union (Ireland) 1800, qui créait le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. La Government of Ireland Act 1920 (loi de 1920 sur le gouvernement de l'Irlande) prévoyait des parlements en dévolution distincts à Belfast et à Dublin, mais elle a été mise en œuvre seulement dans la région nord. Après la sécession de

¹ Les arrangements antérieurs et postérieurs à la dévolution sont expliqués respectivement dans Heald (1994) et Heald et autres (1998).

² Voir, par exemple, Heald (1976, 1980, 1990) et Heald et Geaughan (1996).

1922, le sud de l'Irlande est devenu l'État libre d'Irlande (et a adopté le nom de République d'Irlande en 1937). Le Royaume-Uni a reconnu officiellement son statut de république indépendante par la Ireland Act 1949 (loi de 1949 sur l'Irlande). L'Irlande du Nord faisait encore partie de ce qui était devenu, en 1922, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et a été dirigée par un gouvernement en dévolution de 1921 à 1972, lorsque des troubles civils ont conduit au gouvernement direct de Westminster.

Troisièmement, la réforme de la Constitution a beaucoup retenu l'attention depuis l'élection d'un gouvernement travailliste en mai 1997. La dévolution n'est qu'un élément parmi d'autres, comme l'intégration de la Convention européenne des droits de l'homme au droit écossais, dans un premier temps, puis au droit anglais, et l'élimination d'une grande partie des règles de succession héréditaire de la Chambre des Lords (la chambre haute du parlement du Royaume-Uni). En 2001, l'Écosse a un parlement en dévolution ayant des pouvoirs législatifs et certains pouvoirs de modification en matière d'imposition. Le Pays de Galles est doté d'une assemblée législative ayant des pouvoirs exécutifs, mais qui ne peut adopter de lois (elle doit se tourner vers le Parlement de Westminster pour cela). Il n'est pas doté de pouvoirs en matière d'imposition. Enfin, l'Irlande du Nord est dotée d'une assemblée législative en dévolution qui a des pouvoirs en matière de législation mais en matière d'imposition. De nombreux changements, de moindre importance cependant, sont également survenus en Angleterre. Toutefois, Londres (elle-même une région, à des fins statistiques) a maintenant un maire élu ayant des pouvoirs exécutifs, notamment en matière de planification stratégique et de transports, ainsi que l'appui d'une assemblée élue. Il importe de souligner que toutes ces assemblées ont été élues selon un mode de représentation proportionnelle. De façon globale, un volet démocratique axé sur la responsabilité envers les électeurs territoriaux a joué un rôle important. Ces réformes ont permis surtout de modifier et d'améliorer les structures de gouvernement territorial³. Il importe de souligner, et j'y reviendrai, que l'Écosse et l'Irlande du Nord présentaient déjà, bien avant la dévolution récente, des caractéristiques distinctives de gouvernance et de société civile indiquant qu'elles n'avaient pas été entièrement assimilées au modèle anglais.

Deux éléments du régime politique du Royaume-Uni justifient également certaines observations. Premièrement, les citoyens du Royaume-Uni s'attendent de recevoir des services publics conformes aux niveaux en vigueur dans l'UE, mais à des niveaux d'imposition comparables à ceux des États-Unis. Cette illusion a notamment pour conséquence que des politiques vraiment inefficaces perdurent et que des preuves de réussite sont considérées comme le fruit de la manipulation des données (par exemple, l'amélioration des résultats scolaires est imputée à des examens plus faciles). En deuxième lieu, le Royaume-Uni se caractérise par un appareil fiscal très centralisé dominé par le Trésor, ainsi que par une grande décentralisation des dépenses vers les autorités locales⁴. Or, le gouvernement central domine depuis longtemps les gouvernements locaux, qui dépendent dans une grande mesure des transferts du gouvernement central et qui suivent ses directives dans de nombreux domaines. Ce phénomène a été accentué par les mesures fiscales et de restriction des dépenses adoptées par le gouvernement conservateur entre 1979 et 1997. Bien qu'elles dépendent encore beaucoup, les autorités locales du Royaume-Uni ont subi une perte de confiance et une baisse de leurs revenus propres⁵ pendant cette période, et cette tendance ne sera vraisemblablement pas inversée par les visées centralisatrices manifestées par le gouvernement « néotravailleiste » du Royaume-Uni⁶.

La dévolution asymétrique est en partie le fruit de l'asymétrie intrinsèque du Royaume-Uni. En effet, 84 % de la population du Royaume-Uni en Angleterre et cette prépondérance continuera vraisemblablement d'augmenter. En deuxième lieu, l'appareil gouvernemental est depuis longtemps asymétrique. Le poste de Secrétaire chargé de l'Écosse (promu au rang de secrétaire d'État en 1926) et le Bureau des Affaires écossaises (Scottish Office) remontent à 1885. Ceux-ci ont exercé progressivement, en particulier après la Seconde guerre mondiale, des fonctions distinctes de celles des ministres et des ministères du Royaume-Uni. L'Irlande du Nord est une entité distincte au moins depuis 1921 (lorsqu'elle a obtenu le gouvernement en dévolution aux termes de la Government of Ireland Act 1920). Le Pays de Galles avait tendance à suivre l'évolution de l'Écosse, mais avec un long retard. Ces arrangements gouvernementaux ont autant influé sur le maintien de sentiments identitaires distincts que les régimes religieux, juridiques et éducatifs distincts que l'Écosse a conservés après 1707. Leruez (1983) a bien perçu cette réalité en intitulant son ouvrage sur l'Écosse *Une nation sans État*⁷. Dans les faits, des arrangements spéciaux jugés importants

³ On trouvera plus de renseignements sur les pouvoirs et les responsabilités sur les sites Web suivants : <http://www.ni-assembly.gov.uk>; <http://www.scottish.parliament.uk>; <http://www.assembly.wales.gov.uk>.

⁴ En 2000-2001, les engagements des autorités locales représentaient 24,7 % du principal poste de dépenses contrôlé par le Trésor, c'est-à-dire les dépenses discrétionnaires globales (DDG) (Trésor, 2001c). King (1999) a analysé la structure, les fonctions et le financement des autorités locales en Grande-Bretagne.

⁵ Les gouvernements locaux d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Écosse peuvent seulement imposer un impôt foncier au secteur résidentiel, et ce, à la condition de respecter des paramètres définis par le gouvernement central. Les gouvernements locaux perçoivent encore des impôts fonciers au secteur non-résidentiel mais ceux-ci sont fixés par le pouvoir central. Les recettes sont versées aux autorités centrales qui les redistribuent sous forme de transferts. Ces transferts ne sont pas effectués selon le principe de dérivation.

⁶ Voir une évaluation provisoire du gouvernement travailliste de 1997-2001 dans Seldon (2001).

⁷ On trouve une abondante documentation sur les « nations sans État », catégorie qui comprend la Catalogne, le Québec et l'Écosse (Keating, 1997). On trouvera aussi d'autres études sur l'Écosse dans McCrone (1992) et McCrone et autres (1998).

en Écosse passaient presque inaperçus à Londres. Les personnes qui déplorent aujourd'hui l'asymétrie de la dévolution devraient reconnaître qu'il n'y a jamais eu de symétrie. L'intégration complète au régime administratif anglais n'a jamais été visée dans le cas de l'Écosse, bien qu'elle ait atteint un stade beaucoup plus avancé au Pays de Galles. Troisièmement, les attitudes des Écossais à l'égard de l'union sont empreintes d'une grande ambiguïté, ce qu'a reconnu John Mackintosh, professeur de sciences politiques, député travailliste et personnage important de la campagne de dévolution des années 1970 qui s'est soldée par un échec. De plus, le déclin de l'empire britannique, qui offrait de nombreuses possibilités aux citoyens, a rendu l'union moins pertinente (Mackintosh, 1969). Depuis, la position ambivalente du Royaume-Uni quant à son appartenance à l'UE a encouragé les territoires périphériques, en particulier l'Écosse, à devenir pro-européens, en partie à titre de réaction contre le gouvernement conservateur du Royaume-Uni de l'époque et sans doute aussi contre le centralisme du Royaume-Uni de façon plus générale. De façon plus hypothétique, on pourrait s'attendre à un vote favorable à l'union monétaire plus élevé dans les territoires⁸ qu'en Angleterre lors d'un référendum. Or, les Écossais sont toujours tiraillés par deux buts opposés : se concentrer sur les affaires de l'Écosse ou intervenir dans le domaine plus vaste du Royaume-Uni. La domination de Londres sur tous les aspects de la vie économique, politique et culturelle britannique reflète son rôle de capitale des affaires, du commerce, des finances, de l'administration publique, de la politique et des sciences. Cette multiplication des rôles d'une seule ville est un des éléments distinctifs du cas du Royaume-Uni⁹.

Il serait néanmoins fantaisiste de croire que les événements récents représentent une « longue marche historique et inéluctable » vers la dévolution de l'Écosse ou le rétablissement d'un État indépendant. En fait, l'histoire récente aurait pu donner des résultats très différents (Taylor, 1999). Par exemple, jusqu'à ce que l'attention des médias soit totalement accaparée par le décès de la princesse Diana dans un accident de voiture, le 31 août 1997, la campagne du « oui » du référendum écossais paraissait vulnérable à l'égard de la deuxième question visant à savoir si les électeurs appuyaient la proposition selon laquelle le parlement de l'Écosse devrait avoir des pouvoirs de modification en matière d'imposition (l'impôt écossais ou « tartan tax »)¹⁰. De plus, l'adoption des propositions du gouvernement travailliste relatives au Pays de Galles était encore incertaine jusqu'à ce que la dernière autorité locale se prononce dans le cadre d'un référendum tenu délibérément une semaine après celui de l'Écosse. Plusieurs problèmes techniques mentionnés dans le présent document deviennent plus faciles à comprendre dans ce contexte.

2. DESCRIPTION DU SYSTÈME DE FINANCEMENT EN SITUATION DE DÉVOLUTION

Le système de financement du régime de dévolution du Royaume-Uni est fort complexe, mais il est assez facile d'en expliquer les principaux rouages. Premièrement, les organismes touchés par la dévolution sont financés à l'aide d'une subvention globale inconditionnelle (« budget attribué ») que le Trésor verse par l'intermédiaire des bureaux territoriaux (Bureau de l'Écosse, Bureau du Pays de Galles et Bureau de l'Irlande du Nord). Ces derniers, à titre de ministères du Royaume-Uni, rendent compte de l'ensemble de leurs activités au parlement de Westminster. Les conseils exécutifs touchés par la dévolution doivent rendre compte des dépenses faites en vertu du budget attribué aux parlements et aux assemblées législatives en dévolution. Les vérifications comptables sont faites par les fonctionnaires (Vérificateur général de l'Écosse, Vérificateur général du Pays de Galles et Contrôleur et vérificateur général de l'Irlande du Nord) qui dirigent les services de vérification territoriaux compétents. Compte tenu des réserves ci-après, les conseil exécutifs en dévolution n'ont aucun contrôle sur la taille du budget, mais ils ont l'entière liberté de répartir les dépenses.

Deuxièmement, les modifications des niveaux des budgets attribués sont déterminées à l'aide principalement du mécanisme appelé « formule Barnett » établi en 1978¹¹. Cette formule s'applique uniquement aux variations annuelles

⁸ La description de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord est une question très sensible, au plan politique. S'agit-il de nations, de pays, de régions ou d'un des nombreux termes évocateurs désignant particulièrement l'Irlande du Nord? Pour cette raison, le présent document adopte le terme neutre « territoire » employé par le Trésor et désignant habituellement l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord (qui ont déjà eu des secrétaires d'État territoriaux et qui sont maintenant en régime de dévolution), mais non l'Angleterre (gérée par des ministères établis à Londres et qui assument diverses responsabilités touchant le Royaume-Uni, la Grande-Bretagne et l'Angleterre).

⁹ Cette observation n'est pas nouvelle. Davies (1999, p. 689) fait état des objections de Sir Andrew Fletcher de Saltoun, qui s'opposait avec énergie à l'adoption de la loi d'union de 1707 par le parlement écossais : « Fletcher était clairement en faveur d'un équilibre équitable entre l'Angleterre, l'Écosse et l'Irlande. Il ne croyait pas qu'une solution équitable puisse être trouvée dans un État centralisé inévitablement dominé par le plus puissant des trois partenaires. 'Que Londres attire les richesses et le gouvernement des trois royaumes vers l'extrémité sud-est de cette île', écrivait-il, 'est jusqu'à un certain point aussi anormal que le fait qu'une ville possède les richesses et le pouvoir du monde entier.' » [NOTRE TRADUCTION] Fletcher considérait le Pays de Galles comme une partie de l'Angleterre, comme l'avait fait Lord Goschen, chancelier de l'Échiquier, lorsqu'il annonça sa formule de répartition des hausses de dépenses dans les territoires, en 1888.

¹⁰ Les projets du gouvernement travailliste à l'égard de la dévolution de l'Écosse ont été mis à l'essai dans le cadre d'un référendum pré législatif tenu le 11 septembre 1997; la deuxième question (sur l'impôt écossais) a été approuvée par un vote de 63,5 % en faveur, contre 36,5 % d'opposants, avec un taux de participation de 60,4 % (Heald et Geaghan, 1997).

¹¹ En résumé, aux termes de la formule non statutaire, les augmentations des dépenses publiques en Écosse et au Pays de Galles à l'égard de services particuliers compris dans les affectations territoriales globales seraient déterminées d'après les conséquences, en vertu de la formule, de modifications des dépenses correspondantes en Angleterre. Dans un premier temps, l'Écosse recevait 10/85^e et le Pays de Galles 5/85^e de la modification apportée en Angleterre. Une formule parallèle prévoyait l'affectation à l'Irlande du Nord de 2,75 % de la fluctuation des dépenses

des budgets, et non pas au budget de base. Elle prévoit l'affectation à chaque territoire d'un pourcentage, proportionnel à la population, de l'augmentation des dépenses comparables en Angleterre. Heald (1990) a décrit les avantages d'une formule générale comme celle de Barnett, qui s'inspire de la formule Goschen (annoncée en 1888 et partiellement appliquée jusqu'à la fin des années 1950). De puissants arguments militent contre la participation des territoires à un exercice annuel d'évaluation des besoins s'appliquant à l'ensemble du Royaume-Uni, comme celui qui sert à la répartition de la subvention de soutien du revenu en Angleterre. Les évaluations des besoins des territoires devraient être périodiques, afin de faciliter le calibrage de la formule s'appliquant aux territoires dans la période suivante. Ce mécanisme antérieur à la dévolution a survécu jusqu'à maintenant à la transition qui a fait de ce mécanisme gouvernemental interne le fondement de la définition actuelle des transferts intergouvernementaux. Le Royaume-Uni n'a jamais appliqué de régime de péréquation officiel, et ce, malgré l'existence de systèmes très complexes, comme les affectations de fonds pour les services nationaux de santé et la répartition de la subvention de soutien du revenu entre les autorités locales de chaque territoire.

Appliquée de façon systématique, la formule Barnett entraînerait une convergence vers la moyenne par habitant des dépenses publiques du Royaume-Uni. (les proportions des dépenses convergent de façon asymptotique vers 100)¹². L'illustration 1 montre ce processus. Les proportions relatives initiales de chaque territoire sont des estimations de la situation existante autour de 1981. Dans cette simulation, nous faisons l'hypothèse que les proportions originales 10:5:85 reflétaient les proportions exactes de population et que les proportions relatives n'ont pas changé. Il est important de constater que la rapidité de la convergence dépend de l'augmentation nominale des dépenses publiques.

L'illustration 2 ne tient pas compte de l'hypothèse selon laquelle les proportions originales 10:5:85 reflétaient les proportions exactes de la population, mais elle retient celle de la stabilité des proportions relatives de la population. Ces proportions relatives convergent alors vers des valeurs différentes dans chaque territoire, sans toutefois s'éloigner beaucoup de 100. Ce résultat est moins important, car la mise à jour annuelle des proportions relatives de la population a été mise en œuvre en 1998. Il nous rappelle néanmoins que des limites distinctes continuent de s'appliquer à chaque territoire au fil des fluctuations des proportions relatives de la population. En utilisant des hypothèses plausibles au sujet de l'Écosse, Cuthbert (2001) prouve ce résultat de façon mathématique pour l'Écosse (qui converge vers une valeur supérieure à R.-U. = 100).

L'illustration 3 montre qu'une formule qui prévoit l'application de hausses par habitant égales dans chaque territoire entraîne automatiquement des pourcentages de hausse inférieurs dans les territoires dont la proportion relative initiale était la plus élevée. Les dépenses augmentent donc plus rapidement en Écosse qu'en Irlande du Nord, mais plus lentement qu'en Angleterre. Les hypothèses des illustrations 1 et 3 sont identiques, mais on peut aussi produire un graphique comparable à partir des hypothèses de l'illustration 2. La formule Barnett est donc un mécanisme d'affectation des dépenses publiques additionnelles fondé sur la population, et non sur les besoins, comme on l'a parfois mentionné. Contrairement à certaines allégations, elle n'a jamais eu pour objet d'amener les proportions relatives des dépenses publiques territoriales à 100. Les secrétaires d'État territoriaux savaient qu'ils pouvaient exiger une autre évaluation des besoins après celle qui a été publiée en 1979 (Trésor, 1979), s'ils le jugeaient nécessaire. Cette préférence avouée semble indiquer que des calculs auraient révélé qu'une telle évaluation des besoins ne servirait pas leurs intérêts. Il convient également de souligner la longévité de la formule Barnett, qui était à l'origine une mesure temporaire.

Bien que les modalités d'application de la formule Barnett soient maintenant mieux connues du public (Trésor, 1999, 2000a), il est encore impossible de reproduire les calculs. Le point capital est qu'il n'y a pas de données publiées sur les dépenses comparables de l'Angleterre par rapport aux budgets attribués à l'Écosse, au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord. Compte tenu de la différence des responsabilités fonctionnelles, il faudrait disposer de trois ensembles de données distincts. Le Trésor estime avoir l'usage exclusif de sa base de données sur les dépenses publiques et il refuse d'y donner accès même aux ministères territoriaux antérieurs à la dévolution et aux conseils

correspondantes en Grande-Bretagne. La distinction fondamentale porte sur les dépenses de base, dont les niveaux actuels sont reportés, et les dépenses additionnelles déterminées selon la formule (Heald, 1994). Aux termes de ces arrangements, les proportions relatives des dépenses de subventions convergeraient, à long terme, vers la moyenne par habitant du Royaume-Uni. Toutefois, on cherchait alors une meilleure correspondance entre les proportions relatives des dépenses et des besoins, et non pas la pleine convergence (Mackay, 1996). Il était entendu qu'un secrétaire d'État territorial pouvait toujours demander une évaluation des besoins, si la convergence allait « trop loin ». Dans les faits, la convergence a été presque annulée par le contournement de la formule et, en Écosse, par une baisse de la proportion relative de la population. La formule a été rajustée (10,66:6,02:100,00, et 2,87 % pour l'Irlande du Nord) en 1992 afin de tenir compte des données du recensement de 1991. En 1997, on annonça que les données démographiques seraient mises à jour chaque année. Les mises à jour annuelles de ces données devraient avoir des effets minimes, car elles affecteront seulement les variations. Le déclin de la population relative de l'Écosse est important, car il compense les caractéristiques de convergence de la formule Barnett. Dans le présent document, l'indication d'une proportion relative des dépenses désigne l'indice des dépenses par habitant dans une région ou un territoire particulier, par rapport à la moyenne par habitant du Royaume-Uni.

¹² Il s'agit d'une simplification exagérée, comme mentionné dans l'examen des fluctuations de la population relative. Une analyse mathématique est mentionnée dans Heald (1996).

exécutifs établis après la dévolution. La définition et les mesures des ensembles de dépenses publiques ont été tellement modifiées depuis quelques années que des calculs indépendants risqueraient de nous induire en erreur.

Troisièmement, le budget attribué selon une formule est la principale partie, mais non la seule, du financement accordé aux conseils exécutifs en dévolution. Les illustrations 4, 5 et 6 portent respectivement sur l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. Elles révèlent une structure commune du système de financement de ces trois territoires. Elles sont également utiles, car elles énumèrent les catégories de dépenses fonctionnelles touchées par la dévolution. Ces dépenses sont presque identiques, à l'exception de quelques différences importantes. Par exemple, seule l'Écosse a un poste budgétaire pour la « sécurité publique » (quoique ce poste pourrait également être dévolu à l'assemblée législative de l'Irlande du Nord, si la situation le permet un jour). De même, seule l'assemblée législative de l'Irlande du Nord est chargée du régime de sécurité sociale (bien qu'il s'agisse au mieux d'une entente de mandataire, car elle n'a aucune marge de manœuvre quant à la détermination des politiques).

Ces illustrations font ressortir également le mode d'intégration des entités touchées par la dévolution au régime de dépenses publiques du Royaume-Uni¹³. Lors de la définition du régime de financement de la dévolution, en 1997, personne ne savait que le Trésor modifierait, en 1998, les ensembles de dépenses publiques contrôlés ou qu'il adopterait un système de relevés biennaux. Les modifications du budget attribué sont régies par la formule Barnett, et les coûts de fonctionnement des bureaux des Affaires territoriales sont plafonnés, dans le cas de l'Écosse et du Pays de Galles. Le budget attribué fait partie de la catégorie des limites de dépenses ministérielles (LDM), comme certains autres postes de dépenses qui, pour diverses raisons, ne sont pas déterminés selon la formule. Mentionnons par exemple les indemnités compensatrices pour le bétail et le programme de transition de l'aide sociale au travail (financé par l'impôt exceptionnel sur les services publics privatisés). Lors d'un examen exhaustif des dépenses c'est-à-dire en 1998, 2000 et 2002, les LDM sont fixées pour les trois années suivantes. En revanche, les dépenses discrétionnaires annuelles (DDA) sont fixées pour l'année qui vient, en raison principalement du fait que ces postes sont plus difficiles à contrôler et à prévoir. Mentionnons à titre d'exemples de DDA les dépenses relatives à la politique agricole commune et les dépenses autofinancées des autorités locales (DAAL). Si le Parlement écossais percevait l'impôt écossais, les dépenses ainsi financées seraient évaluées à titre de DDA.

Bien que le régime se caractérise par une plus grande transparence après la dévolution, grâce surtout à la publication des règles relatives aux affectations globales (Trésor, 1999a, 2000a), les nombres ne sont pas aussi transparents. On ne peut donc pas inscrire des nombres dans chaque cellule des illustrations 4, 5 et 6. On peut constater la prédominance des LDM établies d'après la formule Barnett par le fait que, dans les plans de 1999-2000, celles-ci s'établissaient à 79 % (Écosse), 87 % (Pays de Galles) et 84 % (Irlande du Nord)¹⁴.

En l'absence de données plus fiables et plus pertinentes, les comparaisons entre les territoires doivent se fonder sur les données des « dépenses publiques générales (DPG) identifiables » (c'est-à-dire des données résultant d'une analyse des dépenses publiques générales par territoire et par région), que le Trésor publie chaque année dans un document d'analyses statistiques des dépenses publiques (ASDP)¹⁵. Reposant principalement sur des données publiées en 2000 (Trésor, 2000b), l'illustration 7 indique les proportions relatives des dépenses publiques en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, par rapport à l'Angleterre = 100 (au lieu des indices officiels R.-U. = 100). Une ligne représente les DPG identifiables (trait continu) de chacun de ces trois territoires et une autre les DPG identifiables à l'exclusion de la sécurité sociale (ligne pointillée). Bien que ces données reflètent de façon très imparfaite les dépenses en régime de dévolution (données non disponibles), il est particulièrement intéressant de constater que la proportion relative (Angleterre = 100), après exclusion des dépenses de la sécurité sociale, est beaucoup plus élevée en Écosse et en Irlande du Nord, mais pas au Pays de Galles.

La piètre qualité des données sur les dépenses relatives aux régions de l'Angleterre, en particulier la proportion élevée des dépenses associées à l'Angleterre, mais non à chaque région, donne lieu depuis longtemps à de nombreuses plaintes. Les ASDP de 2001 comprennent des données plus précises à l'égard des années 1998-1999 et 1999-2000 (ces dernières sont présentées dans l'illustration 8). En ce qui concerne l'interprétation des proportions relatives des dépenses de chaque programme, il faut tenir compte en particulier de la pondération du Royaume-Uni, qui indique le

¹³ L'examen exhaustif des dépenses de 1998 s'est accompagné de l'établissement d'un nouveau système de contrôle des dépenses publiques axé sur les dépenses discrétionnaires globales (DDG), elles-mêmes composées de limites de dépenses ministérielles (LDM) et de dépenses discrétionnaires annuelles. Depuis 2001-2002, le gouvernement a remplacé le système de comptabilité de caisse par un système de comptabilité d'exercice, aux termes du projet de comptabilisation et de budgétisation des ressources (Trésor, 2001a).

¹⁴ Les estimations pour l'Irlande du Nord ne tiennent pas compte des prestations de sécurité sociale.

¹⁵ Les données sur les dépenses identifiables doivent toujours être étudiées en tenant compte des incidences des dépenses non identifiées à l'égard de services comme la défense. Les débats sur la répartition territoriale des dépenses au titre de la défense nous rappellent que les préoccupations d'ordre politique portent autant sur les « intrants » (notamment les effets sur l'emploi) que sur les « extrants ». Si l'on tient compte autant des dépenses que des revenus, les dépenses fiscales (comme dans le cas du logement de type propriétaire-occupant) s'annulent souvent, parce que les revenus des régions sont de ce fait réduits. Toutefois, ces données influent sur la comparabilité des évaluations des dépenses.

pourcentage des dépenses globales comptabilisées pour ce programme. Le total de chaque colonne est donc une moyenne pondérée. Ces données révèlent des fluctuations importantes des niveaux et de la répartition des dépenses entre les territoires et les régions. Certaines données doivent être interprétées avec grande prudence, entre autres celles qui portent sur le « logement » dans certaines régions prospères. Ces données rendent compte de la déduction du produit net de la vente d'habitations à loyer modéré. Une ventilation beaucoup plus détaillée de ces dépenses doit précéder l'analyse de ces différences.

Quatrièmement, le Trésor du Royaume-Uni contrôle directement ou indirectement tous les emprunts faits par des programmes qui relèvent des conseils exécutifs en dévolution. Ces derniers peuvent eux-mêmes seulement faire des emprunts pour compenser des écarts temporaires entre revenus et dépenses attribuables aux effets d'encaissement. La contrepartie des emprunts autorisés destinés à des dépenses en immobilisations faites par les autorités locales est comptabilisée dans le budget attribué. L'emprise totale du Royaume-Uni sur tous les emprunts se justifierait maintenant surtout par les engagements pris par le Royaume-Uni aux termes du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE, bien que l'expérience des pratiques antérieures semble indiquer que cela serait quand même survenu. L'adoption par l'Écosse de l'initiative de financement privé (IFP) – un programme du Trésor destiné à intégrer le financement et la gestion par le secteur privé aux immobilisations dans les secteurs du transport, de l'éducation et de la santé – s'explique en partie par le fait qu'il s'agit d'un moyen approuvé d'éviter les restrictions sur les emprunts, et ce, même si cette pratique soulève encore des doutes en matière d'idéologie et d'optimisation des ressources. Les milieux politiques ont toujours justifié l'adoption de l'IFP par la pénurie de capitaux et la non-disponibilité de fonds publics, ce qui n'apaise guère les préoccupations quant à la possibilité que la formule Barnett continue de favoriser la convergence.

Cinquièmement, contrairement aux buts de divers programmes de soutien des régions moins prospères mis de l'avant par l'UE, l'affectation des subventions du Fonds européen de développement régional (FEDER) n'accroît habituellement pas les ressources du territoire ou de la région du Royaume-Uni qui en bénéficie. Malgré les pressions de l'UE, le gouvernement du Royaume-Uni a toujours fait valoir que l'ensemble est le fruit d'une addition, c'est-à-dire que les dépenses publiques globales sont plus élevées qu'en l'absence de subventions du FEDER. L'événement le plus dramatique de la dévolution, du point de vue politique, est survenu lorsque Alun Michael, après avoir été parachuté à la direction du Parti travailliste du Pays de Galles par le gouvernement Blair afin d'empêcher l'élection de Rhodri Morgan au poste de Premier secrétaire, a dû démissionner. Alun Michael n'avait pu accroître les ressources financières après que la région ouest du Pays de Galles (un curieux ensemble géographique qui couvre 63 % du territoire et 65 % de la population du Pays de Galles) eût acquis le statut de région visée par l'Objectif 1¹⁶. Rhodri Morgan est ensuite devenu Premier secrétaire. Le Trésor a autorisé un financement « supérieur à la formule Barnett »¹⁷, et le gouvernement travailliste minoritaire du Pays de Galles s'est inspiré du précédent écossais pour former une coalition avec les Démocrates libéraux.

Sixièmement, la production de revenus joue seulement un rôle secondaire dans le régime de financement de la dévolution. Le parlement écossais peut lui-même majorer ou réduire de 3% le taux de base de l'impôt sur le revenu. La section IV porte sur cet « impôt écossais » et sur le régime d'imposition appliqué par les autorités locales.

3. PROBLÈMES RÉELS ET IMAGINAIRES

Les nouveaux arrangements mis en œuvre au Royaume-Uni révèlent des problèmes réels, ainsi que d'autres problèmes imaginaires. Bien que certains problèmes qui suscitent des débats publics soient imaginaires, ils n'influent pas moins pour autant sur l'évolution du régime.

3.1 Manque de transparence

Les méthodes et les données se caractérisent par un manque de transparence¹⁸. Les mécanismes fiscaux territoriaux tirent leur origine de la déconcentration territoriale du gouvernement central du Royaume-Uni, car les secrétaires d'État

¹⁶ L'Objectif 1 est une classification qui donne droit au niveau d'aide financière le plus élevé en vertu du Fonds de développement régional européen (FEDER). Pour en savoir plus sur l'aide financière de l'UE dans le Pays de Galles, voir Blewitt et Bristow (1999).

¹⁷ Ce financement a soulevé l'ire des médias écossais, qui sont toujours prompts à découvrir où le bât blesse, jusqu'à ce qu'une personne souligne que le fait d'offrir le même avantage à l'Écosse (qui perdait l'aide financière en vertu du FEDER) aurait entraîné une baisse du budget du parlement écossais.

¹⁸ Bien qu'il ne convienne pas d'exprimer publiquement des doutes sur la désidérabilité de la transparence, il est évident que les attitudes, dans les faits, sont ambivalentes. Certains ministères des Finances, en particulier le Trésor de Nouvelle-Zélande, semblent présumer qu'une transparence plus grande favorisera une baisse des dépenses. De plus, il est difficile de croire au nouvel enthousiasme du Trésor du Royaume-Uni en matière de transparence devant les fortes pressions visant à utiliser l'IFP comme un moyen de financement hors-bilan. En outre, l'examen exhaustif des dépenses a eu pour effet, jusqu'à maintenant, d'obscurcir davantage les données sur les dépenses publiques. Certaines demandes axées sur une

chargés des territoires faisaient partie du cabinet du Royaume-Uni. Ils étaient habituellement des membres relativement peu importants de ce cabinet, mais ils ont acquis une certaine autonomie quant à l'application des politiques publiques dans leur territoire, entre autres pour les récompenser de leur loyauté envers le Premier ministre du moment. Le Trésor et les ministères chargés des territoires n'avaient pas intérêt à cultiver la transparence : la culture du Trésor est naturellement axée sur le secret, et les ministères chargés des territoires croyaient pouvoir mieux protéger les intérêts des territoires derrière le voile du secret (Midwinter et autres, 1991). Il s'ensuit que les données du Royaume-Uni sur les territoires sont généralement de piètre qualité et qu'elles n'ont cessé de se détériorer pendant les années 1980 et 1990, lorsque le gouvernement conservateur a catégoriquement exclu la dévolution. Dans le régime du Royaume-Uni, les analyses statistiques officielles sont presque toutes axées sur les besoins de la politique du Royaume-Uni. Les demandes de données qui auraient pu être interprétées comme un appui aux politiques de dévolution étaient jugées suspectes. Ces effets se font sentir bien au-delà des données sur les dépenses publiques territoriales. Ainsi, Cameron et Muellbauer (2000, résumé) ont fait observer que « le manque de fiabilité historique des comptes régionaux s'est répercuté sur les recherches économiques relatives à la consommation régionale et à la convergence et a peut-être empêché les régions les plus démunies de profiter des fonds structurels de l'UE » [NOTRE TRADUCTION].

Compte tenu des problèmes techniques entourant la production de données régionales et du contexte politique dans lequel elles sont produites, toutes les données régionales peuvent être contestées au plan politique. Les meilleures données sur une des composantes du Royaume-Uni sont publiées dans la série « Government Expenditure and Revenue in Scotland » (GERS – dépenses et revenus gouvernementaux en Écosse)¹⁹ publiée à l'origine par le Bureau des Affaires écossaises et aujourd'hui par le Conseil exécutif de l'Écosse. Toutefois, les gouvernements font souvent un usage abusif de ces données. Michael Forsyth, secrétaire d'État conservateur chargé de l'Écosse de 1995 à 1997, a publié un ensemble de données la veille d'une conférence du Parti conservateur et unioniste d'Écosse, afin de dénoncer les projets de dévolution mis de l'avant par le « Congrès constitutionnel écossais » (Scottish Constitutional Convention), une entité mise en place par des individus, des partis politiques et diverses organisations appuyant la dévolution. Depuis 1997, les ministres travaillistes, d'abord au Bureau des Affaires écossaises, puis au Conseil exécutif de l'Écosse, ont utilisé ce document pour qualifier d'irréalistes les projets d'indépendance mis de l'avant par le SNP (Scottish National Party – Parti national d'Écosse). Ce dernier a contesté l'intégrité des GERS et s'est toujours reporté à une célèbre réponse écrite déposée au parlement en 1997 par le Secrétaire général au Trésor (Chief Secretary to the Treasury) de l'époque (William Waldegrave)²⁰. Les médias citent constamment les données sur les déficits ou les excédents fiscaux de l'Écosse par rapport à ceux de l'Angleterre, mais bon nombre de ces articles sont malveillants ou incomplets. On interprète souvent, à tort, le déficit financier de l'Écosse comme une indication de l'ampleur des subventions versées par l'Angleterre, et ce, même lorsque l'ensemble du Royaume-Uni affiche un déficit financier. Certains commentaires sont tellement excessifs qu'ils en deviennent drôles²¹. Bien que les économistes du Conseil exécutif de l'Écosse soient toujours sur la sellette, ils ont au moins le mérite de continuer à privilégier les GERS, dont il n'existe aucun équivalent au Pays de Galles ou en Irlande du Nord. Compte tenu de ce cadre politique, il sera assez difficile d'obtenir la transparence et une opinion unanime sur les flux régionaux de revenus et de dépenses²².

3.2 Faible autonomie financière

L'autonomie financière est quasi inexistante, en raison notamment de l'ampleur du déséquilibre financier vertical. Toutefois, les économistes spécialisés en finances publiques qui appuient la dévolution par le Royaume-Uni ont souligné que, étant donné la situation du Royaume-Uni, il faudrait porter une attention particulière à l'autonomie financière marginale (Blow et autres, 1996, Smith, 1996, Bell et autres, 1996). Les entités en dévolution pourraient

plus grande transparence, qu'il s'agisse de transferts interpersonnels ou interrégionaux, peuvent être assimilées à des demandes implicites ou explicites de réduction de la redistribution ou de la péréquation fiscale. Toutefois, ces observations ne doivent pas être considérées comme un motif de défense de l'opacité en matière de fiscalité.

¹⁹ La plus récente version des GERS porte sur l'année 1998-1999 (Conseil exécutif de l'Écosse, 2000) et est disponible sur le site Web du Conseil exécutif de l'Écosse, à <http://www.scotland.gov.uk/library3/government/gers.pdf>.

²⁰ Les revenus du pétrole de la Mer du Nord (qui sont attribués au plateau continental du Royaume-Uni, lequel fait partie du Royaume-Uni, mais pas d'une région en particulier) ont, de tout temps été importants. L'argument mis de l'avant par le Scottish National Party selon lequel l'Écosse a subventionné le Royaume-Uni à hauteur de 28 milliards de livres entre 1978-1979 et 1994-1995 est traité dans Heald et autres (1998). Peu importe le jugement porté sur le passé, les revenus pétroliers sont moins importants pour l'avenir.

²¹ Mentionnons par exemple Heffer (1999) : « Pour les Anglais..., la route vers l'indépendance de l'Écosse est pavée d'or (p. 67) » ; « ... chaque contribuable anglais et chaque entreprise anglaise verra son sort s'améliorer si l'Angleterre n'est plus obligée de subventionner l'Écosse » (p. 71) ; « Si le contribuable anglais peut profiter d'une réduction de 4 % du taux d'imposition en raison de la décision de l'Écosse de devenir un État indépendant, il y a plus lieu de s'en réjouir que d'en avoir honte » (p. 73) [NOTRE TRADUCTION]. Ses calculs (p. 71) assimilent l'estimation du déficit financier de l'Écosse en 1994-1995 inscrit dans les GERS à une subvention versée par l'Angleterre à l'Écosse. Un autre exemple consiste à toujours imputer le piètre état du métro de Londres à la situation écossaise (McLean, 1998), une tactique fort populaire pendant la campagne électorale de 2000 à la mairie de Londres. Avant le référendum, on a même suggéré que l'Écosse, à moins d'accepter le *statu quo*, soit expulsée de l'union (McLean, 1997a,b), comme la Slovaquie aurait semble-t-il été expulsée de la fédération tchèque-slovaque.

²² L'étude « récente » de la situation financière de l'Écosse remonte à McCrone (1969).

ainsi modifier l'ampleur du budget global, ainsi que la répartition des dépenses. Pour des raisons décrites ailleurs dans le présent document, la décentralisation complète des revenus ou le recours au principe de la dérivation (les dépenses publiques d'une région sont fonction uniquement des impôts perçus dans cette région) ne sont guère probables. Il faudrait surtout éviter de faire porter aux entités en dévolution le blâme du centralisme financier du Royaume-Uni et des contraintes réelles qui en découlent.

Outre l'engagement électoral explicite pris par le Parti travailliste de ne pas utiliser l'impôt écossais pendant le premier mandat du parlement écossais²³, d'autres éléments incitent à faire preuve de prudence. La prudence a toujours été de mise, d'ailleurs, car le premier geste accompli par les parlements et les assemblées législatives nouvellement élus consistait à évaluer l'état des dépenses, entre autres leur répartition et la possibilité d'accroître l'optimisation des ressources. Toutefois, contrairement à toutes les attentes exprimées avant la dévolution, les conseils exécutifs en dévolution ont été inondés d'argent pendant les années financières 2000-2001 et 2001-2002²⁴. Le problème portait non plus sur un manque de liquidités, mais plutôt sur la mobilisation des ressources réelles, comme en font foi les taux élevés de fonds sous-utilisés par les conseils exécutifs en dévolution et par le gouvernement central du Royaume-Uni, de façon générale (Trésor, 2001b).

Toute augmentation de l'autonomie financière marginale, le cas échéant, sera vraisemblablement progressive. Le jumelage d'une abondance financière inattendue²⁵ et d'hésitations politiques prévues accroît le risque d'atrophie du mécanisme d'imposition écossais (tartan tax) mis au point avec soin entre 1997 et 1999 (Heald et Geaghan, 1997). Il faudra aussi résoudre le problème à long terme des relations entre ce mécanisme, qu'il soit restreint à l'Écosse ou étendu au Pays de Galles et à l'Irlande du Nord, et les modifications des impôts établis par le gouvernement central. Après une période qui remonte aux années 1980, lorsqu'il accordait beaucoup d'importance à la stabilité de la structure de l'impôt sur le revenu personnel, le Trésor, dirigé alors par Gordon Brown, s'est lancé dans la microgestion à grande échelle des paliers, crédits et taux d'imposition. Une de ces modifications a eu pour effet d'augmenter de façon sensible le rendement possible de l'impôt écossais, mais au prix d'un abaissement du seuil du revenu imposable, le rendant ainsi plus difficile à prélever²⁶. Pendant la campagne électorale de 1999 au parlement écossais, on a souvent exprimé l'idée, à tort, que l'impôt écossais était régressif, parce qu'il s'appliquait seulement au taux de base, et non pas au taux le plus élevé²⁷. Le problème de l'utilisation des fonds provenant de l'impôt écossais est essentiellement d'ordre politique et donnerait lieu à d'intenses manœuvres sur la question de savoir si le Conseil exécutif de l'Écosse ou le gouvernement du Royaume-Uni doit en porter le blâme. De façon pratique, et compte tenu de l'emprise du Trésor sur les données et sur l'évaluation, il y a tout lieu de craindre que le recours à l'impôt écossais puisse être neutralisé par une réduction du budget attribué. Toutefois, la transparence des calculs relatifs au budget attribué constituerait le meilleur mécanisme de protection.

Le fait que cette proposition établissait un lien explicite entre les pouvoirs législatif et exécutif du parlement écossais et la perception des impôts est sans doute un des éléments les plus importants de l'impôt écossais. Bien que le référendum portant sur deux questions (la première sur le parlement, et la seconde sur l'impôt écossais) ait été largement assimilé à une tentative, par le gouvernement travailliste, de faire marche arrière sur le pouvoir d'imposition, il a eu pour effet concret de faire ressortir ce lien comme jamais auparavant, et ce, malgré l'engagement pris par le Scottish Constitutional Convention (1990, 1995) à l'égard de cette proposition. Après le référendum, certaines personnes qui avaient prédit que cette modeste proposition causerait un désastre économique ont ensuite adopté une position selon laquelle le parlement devrait percevoir toutes ses recettes.

²³ Cet engagement, que l'on croit généralement avoir été imposé au Parti travailliste écossais par les autorités de Londres, s'accompagnait d'une campagne contre le thème « Un penny pour l'Écosse » mis de l'avant par le SNP (c'est-à-dire, utiliser un tiers du pouvoir d'accroissement de l'impôt écossais) et auquel on associait l'évocation d'une catastrophe économique. Il a permis de mobiliser des gens d'affaires et des célébrités (comme des directeurs d'équipe de football) d'une façon qui rappelait beaucoup les thèmes de la campagne du Non pendant le référendum de 1997.

²⁴ Afin d'établir sa crédibilité économique avant l'élection générale de 1997, le Parti travailliste a promis de respecter les plans de dépenses publiques déjà établis pour 1997-1998 et 1998-1999 dont ils devaient hériter du gouvernement conservateur. Ce processus de gestion des dépenses publiques est passé d'un relevé annuel (assorti de prévisions triennales révisées chaque année) à un examen exhaustif biennal des dépenses (toujours assorti de prévisions triennales, mais avec une réévaluation des dépenses de la troisième année lors de l'EED suivant). Les affectations de dépenses publiques annoncées en juillet 1998 et en juillet 2000 (Trésor, 1998, 2000c) étaient extraordinairement généreuses, en particulier pour des services publics comme la santé et l'éducation. Ces affectations ont été transformées, aux termes de la formule Barnett, en budgets attribués aux entités en dévolution.

²⁵ Timmins et Beattie (2001a,b) ont indiqué que l'Institute for Fiscal Studies a calculé que les projets du Trésor comprenaient des fonds permettant d'accroître les dépenses publiques de plus de 10 %, en espèces, en 2001-2002 (le facteur prévu de déflation du PIB est de 2,5 %).

²⁶ Le budget déposé en mars 1999 prévoyait une restructuration des paliers d'imposition et remplaçait le palier existant de 20 % (revenu imposable entre 0 et 4 300 livres) par un premier palier de 10 % (0-1 500 livres), ce qui avait pour effet net d'appliquer le taux de base (23 % en 1999-2000, 22 % en 2000-2001) à partir de 1 500 livres. Le Trésor (1999b, p. 99) a évalué les effets sur les pouvoirs de modification de l'impôt conférés au parlement de l'Écosse dans un énoncé relatif au paragraphe 7b) de la Loi de 1998 sur l'Écosse en précisant qu'« après les modifications, (...) une fluctuation d'un penny du taux d'imposition variable de l'Écosse en 2000-2001 pourrait alors valoir plus ou moins 230 millions de livres, par rapport à plus ou moins 180 millions de livres avant ces modifications. De l'avis du Trésor, compte tenu de ces modifications, il n'est pas nécessaire de modifier les pouvoirs de modification de l'imposition conférés au parlement de l'Écosse » [NOTRE TRADUCTION].

²⁷ L'Institute for Fiscal Studies (1999) a démontré que l'impôt écossais serait progressif jusqu'au décile supérieur. Voir l'étude des facteurs pour lesquels l'impôt écossais ne s'applique pas au taux d'imposition le plus élevé dans Heald et Geaghan (1997).

Il importe de ne pas sous-estimer l'importance du contrôle législatif intégral du parlement écossais sur la structure, les finances et les pouvoirs d'imposition des gouvernements locaux²⁸. Comme l'indique la section III, les revenus des gouvernements locaux financent de façon implicite une partie des dépenses qui leur incombent à la suite de la dévolution. Les positions sont moins tranchées au Pays de Galles (dont l'assemblée nationale contrôle le fonctionnement du régime gallois, mais s'en remet aux lois principales de Westminster) et en Irlande du Nord (où les fonctions des gouvernements locaux ont presque toutes été transférées au gouvernement central pendant la période de gouvernement direct, et où les impôts comparables sont moins élevés). Toutefois, ces positions pourraient évoluer. La résistance au changement est d'ordre politique, et non pas technique, ce qui confirme l'observation antérieure selon laquelle les citoyens du Royaume-Uni manifestent plus d'enthousiasme à l'égard des services publics qu'au paiement des impôts. L'annulation rapide de la mise en œuvre des frais communautaires (une taxe mieux connue sous le nom de « poll tax ») a accentué la nervosité des pouvoirs politiques à l'égard des impôts locaux, versés autant par les entreprises que par les particuliers, et en particulier des différences entre les taux²⁹ d'imposition en vigueur en Écosse, au Pays de Galles et en Angleterre³⁰. Deux exemples illustrent ceci. Les évaluations aux fins de l'impôt foncier résidentiel (« council tax ») reposent encore sur les valeurs établies en avril 1991. En septembre 2001, la presse a fait état de l'opposition des milieux d'affaires à l'intention du ministre des Finances et des Administrations locales de l'assemblée nationale du Pays de Galles de mettre en œuvre une proposition prévoyant donner aux autorités locales le pouvoir de majorer le taux de la taxe d'affaires au Pays de Galles, bien que l'Angleterre ait abandonné une telle proposition présentée dans un Livre vert déposé en septembre 2000 (ministère de l'Environnement, 2000).

Le contrôle de l'ensemble du régime de financement des gouvernements locaux est un atout important pour le parlement écossais, compte tenu en particulier du fait que le gouvernement central espagnol, à Madrid, contourne les pouvoirs des communautés autonomes et traite directement avec les autorités locales. En revanche, le pouvoir d'imposition du gouvernement central (c'est-à-dire les activités directes du Conseil exécutif de l'Écosse) n'a pas été dévolu, contrairement à sa politique d'imposition de frais.

La distinction entre les taxes et la tarification est difficile à établir. Les taxes à l'utilisation, comme les péages autoroutiers, risquent moins d'entraîner une réaction de la part du Trésor du Royaume-Uni. Ce dernier pourrait même aimer l'idée que les entités en dévolution prennent des initiatives dans ce secteur de politique. Néanmoins, le fait que le Conseil exécutif de l'Écosse ait retiré ses propres propositions relatives aux péages autoroutiers montre bien la sensibilité politique qui entoure ces questions.

L'élection générale tenue en 2001 au Royaume-Uni, la première après la mise en œuvre de la dévolution, était remarquablement ennuyeuse jusqu'à ce que survienne une controverse confuse et animée de « l'autonomie fiscale ». Cette controverse a été déclenchée par une lettre d'appui à l'autonomie fiscale (Cross et autres, 2001) publiée dans le journal Scotsman. Le problème tient au fait que cette expression peut avoir plusieurs sens. Le premier est évident si l'Écosse est un État indépendant. Toutefois, le débat ne portait généralement pas sur cette question. Deuxièmement, l'autonomie fiscale pourrait signifier que l'Écosse, en régime de dévolution, recevrait toutes les recettes fiscales perçues en Écosse par les services du revenu du Royaume-Uni, mais sans avoir le pouvoir de modifier les taux d'imposition du Royaume-Uni. Cette situation soulève la question primordiale de savoir s'il y a alors péréquation de la capacité fiscale ou des besoins. Les auteurs de la lettre s'opposaient à la péréquation, qu'ils estimaient inefficace et injuste. Ils ajoutaient que les transferts se font toujours de l'Écosse vers l'Angleterre. Troisièmement, l'autonomie fiscale pourrait signifier que l'Écosse aurait le pouvoir de modifier la totalité ou une partie des taux d'imposition, ce qui soulève les questions relatives à la péréquation de la capacité fiscale ou des besoins, à la nécessité d'administrations fiscales distinctes et à l'admissibilité de la modification des taux d'imposition par un membre de l'UE. Il est devenu évident que les journalistes et les hommes et les femmes politiques en faveur de l'autonomie fiscale selon le deuxième ou le troisième sens comprenaient deux groupes tout à fait différents. Le premier était composé de personnes jusque-là opposées à la dévolution et à l'impôt tartan, mais qui croyaient maintenant que l'autonomie fiscale entraînerait des réductions importantes des dépenses publiques en raison d'un manque de revenus

²⁸ Les limites de ce pouvoir ont été énoncées dans le Livre blanc de 1997 : « Si les dépenses autofinancées devaient commencer à augmenter de façon marquée, le parlement écossais subirait manifestement des pressions de la part des contribuables afin que l'Écosse applique ses pouvoirs [de plafonnement]. En cas de croissance plus forte qu'en Angleterre, au point de menacer les cibles des dépenses publiques, dans le cadre de la gestion de l'économie du Royaume-Uni, et si le parlement écossais décidait néanmoins de ne pas exercer ses pouvoirs, le gouvernement du Royaume-Uni pourrait tenir compte de cet excédent dans son examen du niveau de soutien des dépenses en Écosse » (Bureau des Affaires écossaises, 1997, para. 7.24) [NOTRE TRADUCTION]. On ne trouve aucune mention de ce qui constituerait une croissance « excessive ».

²⁹ On prête beaucoup moins attention aux différences des pratiques et des niveaux d'évaluation.

³⁰ La mythologie politique tient pour acquis que la taxe de vote était une façon pour la Première ministre Margaret Thatcher de se venger du manque d'enthousiasme des Écossais à l'égard des politiques de son gouvernement. Cette opinion est souvent exprimée présentement par les personnes sympathiques à son programme. En fait, la taxe de vote était une proposition de l'Écosse en réaction à une réévaluation âprement contestée en 1985, et c'est ce qui explique sa mise en œuvre en Écosse en 1989-1990, soit un an avant l'Angleterre. Cet épisode de l'histoire fiscale de la Grande-Bretagne (la taxe de vote n'a jamais été mise en œuvre en Irlande du Nord) a été qualifié « d'anarchie fiscale » (Besley et autres, 1997).

écossais. Le deuxième groupe était composé de personnes qui prévoyaient que la situation budgétaire écossaise deviendrait très favorable sous l'autonomie fiscale, grâce notamment aux revenus du secteur pétrolier³¹.

Le Royaume-Uni devrait mettre l'accent sur l'imputabilité financière marginale, et non pas sur la proportion des dépenses financées à même ses propres ressources. S'en tenir au deuxième élément reviendrait à mésestimer le régime fiscal du Royaume-Uni. Même en l'absence de l'attitude habituelle du Trésor à l'égard de la centralisation de la fiscalité et du désir de l'actuel chancelier de l'Échiquier de poursuivre la microgestion des ministères qui ont des budgets de dépenses fonctionnelles, l'ampleur croissante de la surveillance internationale (Fonds monétaire international, FMI) et supranationale (le comité Ecofin de l'UE) des indicateurs généraux des activités gouvernementales signifie qu'une proportion élevée de ressources autonomes ne constituerait pas une garantie d'autonomie marginale.

3.3 *Modification des politiques et leadership en matière de politiques*

Outre la question des relations entre les dépenses et les besoins, tout semble indiquer que les dépenses par habitant à l'égard des services touchés par la dévolution sont plus élevées en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord qu'en Angleterre. Les bureaux des Affaires territoriales avaient une très grande marge de manœuvre, en particulier depuis la mise en œuvre de la formule Barnett (il y a vingt ans), afin de modifier la répartition de leurs dépenses par rapport à celles de l'Angleterre, et ce, même si chaque secrétaire d'État faisait partie du cabinet d'un gouvernement conservateur du Royaume-Uni ayant un programme politique bien défini, ce qui restreignait d'autant les écarts prévisibles. Pendant cette période, le pouvoir du secrétaire d'État de modifier la répartition des dépenses comprises dans un poste global semble avoir été exercé à des fins concernant plus la gestion tactique des dépenses publiques que la modification des politiques. Malgré tout, même lorsque le gouvernement conservateur au pouvoir de 1979 à 1997 considérait la réduction des dépenses publiques comme une priorité, les secrétaires d'État territoriaux d'alors ainsi que leurs fonctionnaires, ont défendu les programmes territoriaux.

La divergence des politiques semble plus vraisemblable dans un régime de dévolution, en raison de l'affaiblissement des facteurs de rapprochement. Midwinter (1997) a fait valoir que le Trésor n'a pas contesté le régime Barnett entre autres parce que toute réduction des dépenses dans les territoires n'aurait que des effets minimes sur l'ensemble de l'Angleterre. De plus, ce régime permettait au Trésor de contrôler les ministères ayant les plus grands budgets, puis de calculer rapidement les conséquences de cette formule pouvant influencer de façon prévisible sur le budget global, soulageant ainsi les employés du Trésor d'une tâche délicate qui les aurait contraints à se préoccuper des détails de la politique publique relative aux territoires (Thain et Wright, 1995), une tâche d'autant plus délicate considérant les pressions politiques éventuelles. Les ministères britanniques établis à Londres conservaient le leadership en matière de politiques, en particulier celles entraînant des dépenses importantes. La dévolution a changé la donne. Du point de vue du Trésor, les initiatives en matière de politiques prises dans les territoires pouvaient maintenant entraîner des retombées coûteuses pour l'Angleterre³², en raison des pressions possibles en faveur de politiques comparables.

Ces exemples font maintenant l'objet de grands débats. Premièrement, la réforme de l'aide financière aux étudiants par le gouvernement travailliste du Royaume-Uni a commencé à déraiper lorsque la coalition formant le Conseil exécutif de l'Écosse a adopté un programme prévoyant l'abolition des frais d'inscription pour les étudiants. Cette mesure s'est révélée beaucoup moins coûteuse que les propositions comprises dans le rapport de la Commission Cubie (1999) constituée par le Conseil exécutif de l'Écosse aux termes de l'entente de coalition conclue par le Parti travailliste et par les Démocrates libéraux. Les pressions se sont ensuite accentuées afin que l'Angleterre modifie sa politique, ce qui aurait été coûteux pour le Trésor, en raison de la taille relative des populations.

Deuxièmement, le gouvernement travailliste a formé une Commission royale d'enquête sur le financement des soins de longue durée prodigués aux personnes âgées (Sutherland, 1999). Au grand déplaisir du gouvernement, le rapport majoritaire lui recommandait de payer les soins personnels et les soins infirmiers des personnes âgées dépendantes, sans tenir compte de leurs revenus. Bien que les ministères du Royaume-Uni et le Conseil exécutif de l'Écosse aient d'abord rejeté ces propositions, une des premières mesures prises par le nouveau premier ministre, ou First Minister (

³¹ La proposition selon laquelle le parlement de l'Écosse recevrait la totalité des recettes provenant de l'Écosse et paierait au gouvernement du Royaume-Uni la valeur des services fournis est un autre élément de ce débat. Ce régime a été appliqué en principe en Irlande du Nord de 1921 à 1972, mais, dans les faits, il s'est vite détérioré et les paiements ont été négatifs (Gibson, 1996). Il soulève un problème pratique : cet arrangement donnerait lieu à une vive controverse au sujet des domaines non visés par la dévolution, car le parlement de l'Écosse s'opposerait vraisemblablement à certains éléments des dépenses du Royaume-Uni, il se plaindrait certainement de la répartition géographique des bases militaires et il menacerait peut-être aussi de facturer un loyer à l'égard des installations nucléaires du Royaume-Uni dans l'estuaire du Clyde.

³² Ce débat porte sur les conséquences financières des retombées horizontales des politiques, et non pas sur les retombées financières verticales. Les règles en vigueur (Trésor, 2000a) relatives au fonctionnement du système financier en régime de dévolution stipulent que les budgets attribués pourront faire l'objet de rajustements lorsqu'une politique liée à la dévolution, comme une hausse des impôts locaux ou du prix des habitations à loyer modéré, entraîne une hausse des prestations versées à même des fonds du Royaume-Uni.

membre du parlement écossais), a été d'annoncer la mise en œuvre, en Écosse, des propositions contenues dans le rapport majoritaire. Il réagissait en partie aux pressions des Démocrates libéraux, mais il voulait également affirmer son indépendance face à la direction du Parti travailliste de Londres, qui avait participé à la course à la direction du Parti travailliste d'Écosse après le décès du premier ministre (First Minister) Donald Dewar, en octobre 2000. Les pressions en faveur d'une modification de la politique de l'Angleterre n'ont cessé de s'intensifier par la suite. De plus, la mise en œuvre de cette politique s'accompagne de problèmes financiers touchant les relations entre le régime de sécurité sociale, non touché par la dévolution, et les dépenses qui incombent aux trois territoires à la suite de la dévolution. En l'occurrence, la politique visée par la dévolution entraînera des économies pour le programme du Royaume-Uni.

Un troisième exemple porte sur la rémunération des enseignants. À cet égard, le Conseil exécutif de l'Écosse a commandé le rapport McCrone (2000), dans lequel on recommandait une importante restructuration et de fortes hausses de la rémunération. Ces développements survenus en Écosse ont lancé de nouveaux débats sur la rémunération des enseignants en Angleterre (bien que certaines preuves confirment que la rémunération des enseignants écossais accusait un certain retard par rapport à celle des enseignants anglais).

Les initiatives de l'Écosse ont suscité de grands débats en Angleterre, entre autres sur la possibilité que l'Écosse reçoive peut-être trop de fonds supplémentaires si elle peut financer ces initiatives à même le budget attribué. Plusieurs questions se posent, comme celle du bien-fondé des politiques écossaises et anglaises, sujet qui déborde largement le cadre du présent document, et celle du coût de ces initiatives, autant en Écosse, puis en Angleterre. Beaucoup de chiffres circulent au sujet des coûts possibles, bien que les méthodes de calcul, l'origine des données et même la période ne soient presque jamais mentionnées. Par exemple, en ce qui concerne l'Écosse, le montant de 800 millions de livres a été cité à l'égard des propositions du rapport McCrone, 110 millions de livres par année pour celles du rapport Sutherland et 50 millions par année pour celles du rapport Cubie. De plus, la mauvaise gestion et les dépassements de coûts lors de la construction des immeubles du parlement écossais, à Holyrood, et de l'assemblée nationale du Pays de Galles, à Cardiff Bay, ont beaucoup retenu l'attention des médias. Ces dépenses excédentaires doivent être payées à même le budget attribué. Enfin, même si une initiative de l'Écosse en matière de politique n'entraîne aucun engagement de dépenses ultérieures, la méthode de financement par l'intermédiaire du budget attribué signifie que la manière par laquelle le Trésor peut comptabiliser des transactions particulières peut être extrêmement technique et d'une très grande importance. Les journaux ont largement fait état, en raison sans doute d'une fuite destinée à nuire au nouveau Premier ministre, des négociations entre le Conseil exécutif de l'Écosse et le Trésor sur la façon de comptabiliser la cession des habitations à loyer modéré du conseil municipal de Glasgow à une association de logement³³.

Néanmoins, les retombées des politiques ne vont pas toujours dans la même direction. Premièrement, la couverture médiatique des pourcentages d'augmentation prévus pour les secteurs de la santé et de l'éducation en Angleterre, en particulier lors des EED de 1998 et de 2000, a exercé une forte pression sur les administrations des trois territoires. En effet, compte tenu de la formule Barnett, ces administrations ne pouvaient pas égaler ces pourcentages sans modifier profondément leurs priorités internes, et ce, en respectant leurs budgets attribués. La « compression Barnett » a été mesurée d'après les montants que l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord n'ont pas reçus parce que le même pourcentage d'augmentation prévu pour l'Angleterre n'a pas été appliqué à leurs propres bases de dépenses (Cuthbert et Cuthbert, 2001). Bien que ces calculs soient assez étranges³⁴, l'attention qu'ils suscitent de la part des médias et des milieux politiques cause certainement des problèmes aux décideurs des administrations en dévolution³⁵.

Deuxièmement, les structures de gouvernement des quatre territoires du Royaume-Uni et la conduite des relations entre les administrations locales et le gouvernement central comportent des différences importantes. L'Écosse dispose maintenant d'une structure administrative locale unifiée (c'est-à-dire, à un seul niveau) et, même avant 1997, la politique de l'éducation et la gestion des écoles donnaient lieu à beaucoup moins de conflits qu'ailleurs au Royaume-

³³ Les autorités locales écossaises ont toujours possédé un grand nombre « d'habitations à loyer modéré ». Depuis 20 ans, bon nombre de ces logements ont été vendus aux locataires occupants. Certaines autorités locales, comme le conseil municipal de Glasgow, dont une forte proportion des logements sont en piètre état, considèrent la cession à une association de logement comme un moyen de renouveler le parc de logements locatifs. Les associations de logement, bien qu'elles comptent beaucoup sur le financement public, sont considérées par le Trésor comme des organismes privés qui peuvent faire des emprunts sans que l'on en tienne compte dans les dépenses publiques globales. Le problème technique tient évidemment au fait que, lors de la cession, l'autorité locale peut demander la radiation de la partie de sa dette relative aux logements ainsi cédés, et que le Conseil exécutif de l'Écosse peut accepter la responsabilité du service de cette partie de la dette. Toutefois, selon la presse, la radiation de la dette au titre du logement partout au Royaume-Uni, lors de la cession, permettrait d'éviter que le Conseil exécutif de l'Écosse assume cette dette.

³⁴ Selon ces calculs, chaque territoire devrait avoir le même pourcentage d'augmentation, sans tenir compte des proportions relatives actuelles des dépenses ou des besoins.

³⁵ « Aux termes de la formule actuelle, chaque fois que le chancelier de l'Échiquier annonce une augmentation importante en Angleterre, cette augmentation ne peut être répétée ici parce que les effets de la formule Barnett ne nous laissent pas la marge de manœuvre nécessaire. Cela nous cause de graves difficultés. Ainsi, pour chaque livre supplémentaire par écolier anglais, nous n'avons ici que 76p par élève. » [NOTRE TRADUCTION] (Mark Durkan, ministre des Finances du Conseil exécutif de l'Irlande du Nord, d'après une citation du *Belfast Telegraph*, 14 janvier 2001).

Uni. Le gouvernement local est très marginal en Irlande du Nord et de nombreuses fonctions, comme les écoles, sont gérées directement par le Conseil exécutif ou par des organisations non gouvernementales quasi autonomes. En Angleterre, les penchants très centralisateurs du ministère de l'Éducation et de l'Emploi (maintenant le ministère de l'Éducation et des Compétences), jumelés au désir des politiciens de Westminster de recevoir le crédit des « nouvelles affectations budgétaires », se sont traduits par l'annonce de paiements directs aux écoles; ces paiements contournent le système de financement par les autorités locales, sous forme de subventions globales. L'effet subséquent, sans doute ressenti avec plus d'acuité en Irlande du Nord, où l'on semble plus conscient de ce qui se passe en Angleterre, est que les écoles de l'Irlande du Nord estiment avoir été oubliées.

Troisièmement, on constate assez curieusement que la formule Barnett donne lieu à de nombreuses critiques, mais pour des raisons tout à fait opposées. Ce sont surtout les taux exceptionnellement élevés de croissance nominale des dépenses publiques qui ont mis la question de la convergence au programme des instances politiques des territoires. Les médias ont beaucoup traité également de la modification des profils du PIB relatif, en insistant surtout sur le fait que l'Écosse se rapproche davantage de la moyenne du Royaume-Uni et que le Pays de Galles ne cesse de reculer. Toutefois, il ne convient guère d'insister sur le PIB relatif, car les facteurs distincts des besoins assortis aux dépenses des territoires en dévolution sont la démographie, la géographie et les taux de participation à des services publics comme la santé et l'éducation.

Le prétendu « ressac contre la dévolution » est passé relativement inaperçu, entre autres parce que les médias du Royaume-Uni ne s'intéressent guère aux territoires. On constate néanmoins un vif ressentiment, en particulier dans le nord-est de l'Angleterre (près de l'Écosse), à l'égard des niveaux de dépenses plus élevés et de l'autonomie accrue des territoires en matière de politiques, qui sont maintenant beaucoup mieux connus. Jusqu'à maintenant, ces rancunes ont été cultivées sans que l'on connaisse bien le mode de fonctionnement du système de dépenses des territoires³⁶.

Jusqu'à ce jour, les contraintes budgétaires très restrictives prévues par de nombreux partisans de la dévolution ne se sont pas concrétisées, en raison d'importants faits nouveaux survenus au Royaume-Uni. Le problème consiste maintenant à savoir si ce régime, qui prévoit en théorie d'importantes contraintes budgétaires, peut résister aux inévitables pressions politiques qui s'exercent en période de restrictions budgétaires.

3.4 Absence de dispositif institutionnel

Le gouvernement du Royaume-Uni a toujours géré du haut vers le bas, dans le cadre des relations hiérarchiques entre le gouvernement central et les autorités locales, et ce, bien avant l'élimination de certaines fonctions, l'obligation de procéder à des appels d'offres internes et externes, ainsi que la diminution et la restriction de la capacité de générer des recettes fiscales, pendant les années 1980. À l'intérieur même des territoires dotés d'administrations distinctes, le pouvoir politique venait du secrétaire d'État, qui le tenait lui-même du Premier ministre et du cabinet du Royaume-Uni.

Du point de vue de la Constitution, la dévolution n'entraîne pas obligatoirement une modification de cette hiérarchie des pouvoirs, parce que le parlement écossais a été établi aux termes d'une loi du parlement de Westminster que tout gouvernement futur peut abroger, et aussi parce que la méthode de financement est décrite seulement dans les Livres blancs sur la dévolution (Bureau des Affaires écossaises, 1997, Bureau des Affaires du Pays de Galles, 1997) et dans des directives non statutaires du Trésor (Trésor, 1999, 2000a). Une cession de pouvoirs en vertu de la Constitution est impossible. Toutefois, la réalité politique est fort différente. La dévolution modifie de façon fondamentale la vie politique. Ensemble, les trois territoires élisent une proportion considérable des députés du parlement du Royaume-Uni. Un gouvernement du Royaume-Uni ne se risquerait vraisemblablement pas à essayer de retirer des pouvoirs déjà dévolus, à moins que cette politique ne rallie un appui important dans le territoire visé. Bien que le gouvernement du Royaume-Uni puisse exercer son pouvoir de suspendre l'assemblée législative de l'Irlande du Nord, il est beaucoup moins vraisemblable qu'il puisse le faire dans le cas de l'Écosse et du Pays de Galles. Il existe maintenant des autorités politiques alternatives crédibles, et les administrations en dévolution peuvent s'appuyer sur leurs propres électeurs, qui peuvent agir de façon différente selon qu'il s'agisse d'une élection nationale ou territoriale. La représentation

³⁶ Selon les éditoriaux, la forte représentation des députés écossais au sein du cabinet travailliste du Royaume-Uni soulève un grand ressentiment. En effet, cinq des 23 ministres sont des députés écossais et trois autres (dont un membre de la Chambre des Lords et deux représentants de circonscriptions anglaises) sont nés en Écosse. Le fait que le Parti travailliste ait mieux réussi à conserver ses sièges en Écosse en 1983 et en 1987 est un facteur important de cette forte représentation. Aux termes de la *Scotland Act 1998*, à partir d'une élection générale devant être tenue au plus tard en 2006, le nombre de députés écossais sera réduit de 72, à l'heure actuelle, à un nombre fondé sur une représentation proportionnelle identique à celle qui s'applique en Angleterre. Selon les calculs de Gay (1997), une représentation strictement proportionnelle donnerait, sur 659 députés, 549 députés d'Angleterre (actuellement 529), 59 députés écossais (72), 33 députés gallois (40) (où aucune réduction n'est proposée) et 18 députés de l'Irlande du Nord (18).

proportionnelle au sein des entités en dévolution, de même que la possibilité élevée qu'en résulte des gouvernements de coalition, compliquent la situation. En Écosse et au Pays de Galles, cette situation a favorisé la renaissance de partis conservateurs locaux, de sorte qu'un chef conservateur du Royaume-Uni pourrait très difficilement s'engager à faire marche arrière sur la question de la dévolution.

L'absence d'un dispositif institutionnel régissant les relations financières intergouvernementales est évident. Les conseils exécutifs issus de la dévolution sont éloignés du pouvoir décisionnel du Royaume-Uni et ils doivent compter à la fois sur leurs relations internes au sein des partis et sur les activités des bureaux des Affaires de l'Écosse et du Pays de Galles, qui sont encore dirigés par des ministres du cabinet du Royaume-Uni. L'évolution future de ce dispositif est encore incertaine.

Par exemple, les projets de dévolution qui ont avorté pendant les années 1970 ont donné lieu à une évaluation des besoins en matière de dépenses faite par un comité interministériel présidé par le Trésor (1979). C'est dans ce contexte que la formule Barnett a été adoptée. Bien qu'aucun document n'ait été publié, le Trésor a fait des mises à jour périodiques de ses évaluations des besoins relatifs de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord. Il va de soi que les conseils exécutifs des administrations en dévolution sont méfiants, considérant le contrôle exercé par le trésor sur les données en matière de dépenses publiques et les utilisations possibles de ces calculs. Ces préoccupations ont été amplifiées par la déclaration du vice-premier ministre, pendant la campagne électorale de 2001, selon lequel la formule Barnett serait l'objet d'un affrontement « sanglant » (Hetherington, 2001).

Compte tenu de cette méfiance et de la piètre qualité des données, une évaluation future des besoins ne pourrait faire l'unanimité que si elle était faite par un organisme indépendant du Trésor du Royaume-Uni. Des données mêmes élémentaires suscitent beaucoup de confusion, en raison notamment de l'incapacité apparente de comprendre la différence entre des changements relatifs et des changements absolus. La formule Barnett est considérée, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, comme un moyen de les priver de hausses égales, en pourcentage, à celles de l'Angleterre et est synonyme, en Angleterre, de sinécure pour les territoires. Les milieux politiques et les médias des territoires montent souvent en épingle des questions parfois sans importance ou qui n'ont aucune pertinence. Il est parfois difficile de savoir dans quelle mesure on a affaire à des jeux politiques ou à de l'ignorance pure et simple.

Le Royaume-Uni devra toutefois se doter d'un forum pour réduire le nombre de querelles portant sur les données, ainsi que d'un mécanisme de règlement des différends. Diverses fédérations ont adopté des méthodes différentes pour régler ces questions. Par exemple, la Commission des subventions en Australie joue un rôle important dans le domaine de la péréquation fiscale entre les États, et la Cour suprême a souvent tranché des litiges fiscaux. En Allemagne, la loi sur la péréquation fiscale fait actuellement l'objet d'une révision, après que la Cour constitutionnelle fédérale ait déclaré inconstitutionnels certains éléments du régime actuel, dans un jugement rendu le 11 novembre 1999.

Jusqu'à maintenant, les conflits intergouvernementaux sur les questions relatives aux ressources ont été peu nombreux, grâce sans doute à la croissance imprévue des dépenses réelles. C'est sans doute un des facteurs qui ont démenti, jusqu'à ce jour, les prévisions apocalyptiques de Midwinter et McVicar (1996a,b) au sujet d'un conflit pouvant déstabiliser l'union.

Les partisans de la dévolution étaient conscients des difficultés pouvant découler de budgets attribués d'après la formule Barnett. Ces préoccupations étaient de deux ordres. Premièrement, l'effondrement de la qualité des services publics dans certaines parties de la zone centrale de Londres pouvait avoir pour conséquence de réduire l'intérêt des leaders d'opinion et de la classe moyenne pour les services publics, ainsi que de diminuer la nécessité et le soutien politique d'une hausse des dépenses en Angleterre pouvant influencer sur l'application de la formule. En deuxième lieu, une modification fondamentale de la politique du Royaume-Uni à l'égard de l'appui aux dépenses fiscales en matière de services de santé et d'éducation privés réduirait l'influence de cette formule³⁷.

4. COMPARAISON ENTRE LE CANADA ET LE ROYAUME-UNI

Il peut être utile de résumer certaines différences et ressemblances entre le Canada et le Royaume-Uni. Premièrement, le Canada est devenu une fédération en 1867; le Royaume-Uni n'est pas une fédération et ne le sera sans doute jamais. Néanmoins, certains faits nouveaux survenus au Royaume-Uni sont de nature quasi fédérale et reflètent une possibilité réelle de rupture, et ce, dans les deux pays. En effet, le Québec a tenu des référendums sur la séparation, et le démantèlement du Royaume-Uni a commencé en 1922. N'eut été de la Première Guerre mondiale, la

³⁷ Le problème de l'absence d'équivalent anglais pouvant influencer sur l'application de la formule se pose déjà dans le cas des services d'eau et d'égout, qui ont été privatisés en Angleterre et au Pays de Galles, mais pas en Écosse et en Irlande du Nord.

dévolution aurait fort bien pu être mise en œuvre en Écosse pendant les années 1910, lorsque l'autonomie était un cri de ralliement dans les territoires. Dans une large mesure, la dévolution que le Parti travailliste appuyait avec vigueur a été mise sous le boisseau parce que les Travaillistes, autant au pouvoir que dans l'opposition à Westminster, accordaient une grande importance à l'État providence centralisé du Royaume-Uni. L'existence de conflits apparemment insolubles, que le fédéralisme semble plus apte à gérer, distingue le Canada et le Royaume-Uni d'une fédération comme l'Allemagne, où le fédéralisme est plus une notion de gouvernance qu'un mécanisme d'apaisement de conflits profonds ou d'atténuation de grandes divergences politiques.

Deuxièmement, le Canada et le Royaume-Uni ont des profils d'appui politique sensiblement différents dans divers domaines, caractéristique qui a été accentuée par un système électoral reposant sur l'obtention d'une majorité simple. Ses effets se sont manifestés en particulier de 1979 à 1997, lorsque le gouvernement conservateur misait sur ses majorités en Angleterre pour adopter des lois concernant l'Écosse et le Pays de Galles. Le retour en force du Parti travailliste dans le sud de l'Angleterre lors des campagnes électorales de 1997 et de 2001 a modifié le tableau, mais également suscité de nouvelles plaintes selon lesquelles l'intérêt que porte le Parti travailliste actuel à « l'Angleterre moyenne » l'amène à négliger ses bases. Le système électoral amplifie donc les fluctuations de l'appui politique.

Troisièmement, l'Écosse se définit souvent par rapport à son voisin plus important, l'Angleterre, qui ne s'intéresse presque jamais à ce qui se passe en Écosse et ne tient vraiment pas à le savoir. On peut donc faire certaines comparaisons avec le nationalisme canadien qui se définit, en partie, par rapport aux États-Unis (Helliwell, 2001). De même, les pressions économiques découlant de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ressemblent jusqu'à un certain point à celles de l'UE. Toutefois, une différence de taille subsiste : la poursuite de l'intégration économique n'implique pas l'intégration monétaire ou fiscale. L'histoire fiscale du Canada, et en particulier celle des États-Unis, où le fédéralisme a été explicitement considéré comme une restriction à la taille du gouvernement, a soulevé beaucoup moins de préoccupations quant à la viabilité et à la santé financière des gouvernements infranationaux (Riker, 1996). On est beaucoup plus disposé à confier la discipline fiscale au marché des capitaux qu'à imposer une surveillance semblable à celle que l'Ecofin a adoptée³⁸. Bien que le Royaume-Uni, à la différence du Canada, n'ait pris aucun engagement constitutionnel en matière de péréquation fiscale, on y trouve un engagement politique fortement enraciné à l'égard du principe de l'application de normes générales quant à l'égalité des services publics fournis partout au Royaume-Uni³⁹. Les différences qui retiennent maintenant davantage l'attention découlent en partie de compromis politiques et du constat que le régime fiscal du Royaume-Uni a toujours manqué de transparence. Le Canada se caractérise par une grande décentralisation des revenus (Boadway et Watts, 2000). Pour sa part, le Royaume-Uni restera fortement centralisé. De fait, le gouvernement du Royaume-Uni résistera à la fois aux pressions de l'UE en faveur de l'harmonisation des impôts (en faisant valoir l'argument de la compétitivité fiscale) et à celles des territoires en dévolution qui réclament de modestes mesures de décentralisation fiscale (en faisant valoir que ces mesures entraîneraient des distorsions). Même en l'absence de pressions de l'UE en faveur de l'harmonisation fiscale, la perte des revenus des taxes d'accises sur le tabac et l'alcool par l'Échiquier du Royaume-Uni, conjuguée à la criminalisation de certains segments du système de distribution, se traduira par de fortes baisses des taxes d'accises. Or, ces taxes sont actuellement beaucoup plus élevées que dans les régions comparables de l'Europe continentale. La distance assure moins de protection qu'au Canada en ce qui concerne l'application de régimes d'accises distincts.

Quatrièmement, le gouvernement du Royaume-Uni ne dispose pas d'un pouvoir de dépenser ses propres ressources financières pour des fonctions visées par la dévolution. À cet égard, les entités en dévolution sont mieux protégées contre les interventions du gouvernement du Royaume-Uni que les provinces canadiennes, qui se plaignent depuis longtemps que le gouvernement fédéral utilise son « pouvoir de dépenser » (Boadway et Watts, 2000) pour passer outre aux choix politiques faits par les provinces. Une mise en garde s'impose : le gouvernement du Royaume-Uni conserve son emprise sur le système de transferts et sur le régime fiscal, et il pourrait s'en servir, dans certaines circonstances, pour passer outre les préférences politiques des entités en dévolution.

³⁸ Le respect du Pacte de stabilité et de croissance de l'UE par le Royaume-Uni (qui s'applique au Royaume-Uni, même si ce dernier ne fait pas partie de la zone euro) a donné lieu à un conflit important entre le chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni (Gordon Brown) et Ecofin. Les déficits et la dette des gouvernements infranationaux sont évalués dans le cadre des mesures gouvernementales générales surveillées par l'Ecofin.

³⁹ Cet engagement donne lieu à de vives tensions dans les attitudes du public à l'égard de la centralisation. Premièrement, les fluctuations territoriales des prestations en espèces sont jugées inacceptables, même lorsqu'elles sont justifiées par de fortes fluctuations régionales du coût de la vie. Deuxièmement, bien que la centralisation de l'administration soit jugée suspecte, toute tentative de décentralisation du pouvoir décisionnel du secteur public (comme la distinction entre les acheteurs et les fournisseurs dans le domaine de la santé, accompagnée d'un pouvoir décisionnel local à l'égard de certaines priorités) donne vite lieu à des plaintes acerbes sur les « loteries de codes postaux ». Il est assez paradoxal de constater que si la dévolution s'accompagne d'une plus grande transparence des services en nature, elle pourrait aussi raviver les pressions en faveur de l'uniformité des services.

5. CONCLUSION

La conclusion comprend quatre observations finales. Premièrement, il faut absolument mettre en perspective les origines du système de dévolution du gouvernement mis en œuvre au Royaume-Uni et ne pas le critiquer en invoquant le motif qu'il n'aurait jamais vu le jour sous cette forme si l'on avait décidé de faire table rase. La dévolution du gouvernement en Écosse et au Pays de Galles n'a que deux ans et le rétablissement du gouvernement en dévolution de l'Irlande du Nord, qui remonte également à deux ans, a été suspendu pendant 24 heures, le 10 août 2001, pour des motifs non liés au sujet du présent document. Les premiers pas ont certes été difficiles, mais le système a maintenant pris son envol.

Deuxièmement, le cadre conceptuel de la théorie économique du fédéralisme fiscal se révèle des plus utiles pour analyser la situation d'un pays particulier selon un modèle compréhensible dans d'autres pays. Toutefois, il faut toujours faire preuve d'une très grande prudence. La documentation générale sur le fédéralisme fiscal est fortement normative et traite de la composition et de la répartition spatiales optimales du gouvernement. Elle est également largement antérieure à l'influence des partisans de la théorie des choix publics. Ce facteur explique sans doute l'optimisme relatif des analyses sur les caractéristiques des gouvernements qui s'inspirent de cette tradition. De toute évidence, les auteurs s'appuyant d'abord sur un modèle de gouvernement de type « Léviathan » tireront vraisemblablement des conclusions différentes de ceux qui s'inspirent d'une vision plus positive quant aux motivations du gouvernement. De plus, les compromis entre l'efficacité, l'équité et les facteurs politiques généraux (comme le maintien de l'intégrité territoriale) seront largement dictés par la situation générale. Dans certains cas, les unités d'une structure fédérale ou en dévolution peuvent elles-mêmes faire l'objet de négociations; dans d'autres cas, elles sont définies par l'histoire et la culture. De même, les traditions sur l'étendue de la péréquation fiscale peuvent être profondément enracinées.

Troisièmement, aux termes d'une évolution constitutionnelle possible, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord convergeraient vers le modèle écossais, pendant que le parlement de l'Écosse essaierait d'accroître ses pouvoirs en matière de fiscalité. Les principaux facteurs d'incertitude se rattachent surtout à l'évolution de l'Angleterre, où l'engagement de principe pris par le gouvernement travailliste à l'égard de gouvernements régionaux ne s'est guère traduit en mesures concrètes entre 1997 et 2001. Dans son programme électoral de 2001, le Parti travailliste s'est engagé à faire en sorte que des assemblées régionales élues puissent être constituées, sous réserve de satisfaire à deux conditions : un appui majoritaire dans le cadre d'un référendum, et la prédominance d'une structure administrative locale à un seul palier (une condition respectée dans le Nord-Est, le Nord-Ouest, le Yorkshire et Humberside et, dans une certaine mesure, dans les Midlands de l'Ouest). Un Livre blanc avait été annoncé, mais il aurait dû être suivi d'une mesure législative autorisant la tenue de ces référendums. Cette approche mesurée révèle des opinions contradictoires au sein du gouvernement à l'égard, entre autres, des relations avec les pouvoirs locaux, du système électoral, des conséquences possibles sur l'approche centralisée du gouvernement en matière de services publics (sans doute la principale priorité du second mandat de Tony Blair) et des relations avec les agences de développement régional dirigées par des entreprises (la principale mesure de régionalisation adoptée par le gouvernement de Tony Blair pendant son premier mandat). Nous ne savons pas encore si la réaction à la dévolution dans les territoires se traduira par un regain de popularité de la notion d'unité de l'Angleterre ou par une importance accrue de certaines régions.

Quatrièmement, le Royaume-Uni doit de toute urgence faire preuve d'ouverture d'esprit et tirer des leçons de l'expérience d'autres États, bien que cela soit contraire à ses tendances et à son histoire. Des pays comme le Canada et l'Australie (qui ont un héritage institutionnel commun), ainsi que l'Allemagne et l'Espagne (qui ont l'adhésion à l'UE comme dénominateur commun), peuvent fournir des enseignements très pertinents. Les écrits dans le domaine révèlent toutefois que la cession de pouvoirs politiques et l'utilisation de l'expérience antérieure ne vont pas sans quelques difficultés (Dogan et Pelassy, 1990, Rose, 1993). Toutefois, ce problème ne justifie pas l'insularité. Dans ses commentaires sur une ébauche d'un ouvrage de Heald (1980), feu Russell Mathews, un éminent spécialiste de la politique et de la pratique du fédéralisme fiscal en Australie, a fait observer que les Britanniques tenaient absolument à réinventer la roue. Heureusement, ces attitudes pourront plus difficilement survivre dans un monde davantage intégré et avec l'instauration de la dévolution pour les administrations territoriales.

RÉFÉRENCES

- Bell, D., S. Dow, D. King et N. Massie (1996). *Financing Devolution*. Hume Papers on Public Policy, vol. 4, n° 2, (Édimbourg; Edinburgh University Press).
- Besley, T., I. Preston et M. Ridge (1997). 'Fiscal anarchy in the UK: modelling poll tax non-compliance'. *Journal of Public Economics*, vol. 64, n° 2, pp. 137-52.
- Blow, L., J. Hall et S. Smith (1996). 'Financing Regional Government in Britain'. *IFS Commentary No 54*, (Londres; Institute for Fiscal Studies).
- Boadway, R. et R. Watts (2000). *Fiscal federalism in Canada*. (Kingston (Ontario); Institut des relations intergouvernementales; Université Queen's).
- Cameron, G. et J. Muellbauer (2000). 'Earnings biases in the United Kingdom Regional Accounts: some economic policy and research implications'. *Economic Journal*, vol. 110, n° 464, pp. 412-29.
- Cross, R., M. Danson, A. Dow, H. Gibson et autres (2001). 'Fiscal autonomy would boost economic prospects'. *Scotsman*, 21 mai.
- Cubie, A. (président) (1999). *Student Finance: Fairness for the Future - Report of the Independent Committee of Inquiry into Student Finance*. (Édimbourg; Scottish Executive).
- Cuthbert, J. (2001). 'The effect of relative population growth on the Barnett squeeze'. *Fraser of Allander Quarterly Economic Commentary*, vol. 26, n° 2, pp. 34-37.
- Cuthbert, J. et M. Cuthbert (2001). 'The Barnett squeeze in Spending Review 2000'. *Fraser of Allander Quarterly Economic Commentary*, vol. 26, n° 2, pp. 27-33.
- Davies, N. (1999). *The Isles: A History*. (Basingstoke; Macmillan).
- Department of the Environment, Transport and the Regions (2000). *Modernising Local Government Finance: A Green Paper*. (Londres; Department of the Environment, Transport and the Regions).
- Dogan, M. et D. Pelassy (1990). *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. (Chatham, New Jersey; Chatham House).
- Foreign & Commonwealth Office (2000). *United Kingdom's System of Government*. (Londres; Foreign & Commonwealth Office).
- Heald, D.A. (1976). *Making Devolution Work*. Young Fabian Pamphlet 43 (Londres; Fabian Society).
- ____ (1980). 'Financing Devolution within the United Kingdom: A Study of the Lessons from Failure'. *Research Monograph No. 32* (Canberra; Australian National University Press).
- ____ (1990). *Financing a Scottish Parliament: Options for Debate*. (Glasgow; Scottish Foundation for Economic Research).
- ____ (1994). 'Territorial public expenditure in the United Kingdom'. *Public Administration*, vol. 72, n° 2, pp. 147-75.
- ____ (1996). 'Formula-controlled territorial public expenditure in the United Kingdom'. *Public Finance/Finances publiques*, vol. 1996, n° 4, pp. 534-58.
- Heald, D.A. et N. Geaghan (1996). *The State and the Nations: The Politics of Devolution* (S. Tindale, éd.). (Londres; Institute for Public Policy Research).
- ____ (1997). 'The Tartan tax: devolved variation in income tax rates'. *British Tax Review*, n° 5, pp. 337-48.

- Heald, D.A., N. Geaughan et C. Robb (1998). 'Financial arrangements for UK devolution'. *Regional & Federal Studies*, vol. 8, n° 1, pp. 23-52.
- Heffer, S. (1999). *Nor Shall My Sword: The Reinvention of England*. (Londres; Weidenfeld & Nicolson).
- Helliwell, J.F. (2001). 'Canada: life beyond the looking glass'. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, n° 1, pp. 107-24.
- Hetherington, P. (2001). 'Scots and Welsh face subsidy axe: funding said to be unfair to English regions'. *Guardian*, 24 avril.
- Keating, M.J. (1997). *Stateless Nation-Building: Québec, Catalonia and Scotland in the Changing State System*. (Londres; Association for the Study of Ethnicity and Nationalism).
- King, D.N. (1999). 'Local governments in Great Britain', *Fiscal Federalism in the European Union* (A. Fossati et G. Panella, éd.). (Londres; Routledge).
- Leruez, J. (1983). *L'Écosse : Une nation sans État*. (Lille; Presses Universitaires de Lille).
- Mackay, E. (1996). *Public Expenditure in Scotland*, SEC (96)2. (Édimbourg; Scottish Economic Council; photocopié).
- Mackintosh, J.P. (1969). *The Devolution of Power*. (Londres; Penguin).
- McCrone, D. (1992). *Understanding Scotland: The Sociology of a Stateless Nation*. (Londres; Routledge).
- McCrone, D., R. Stewart, R. Kiely et F. Bechhofer (1998). 'Who are we? Problematising national identity'. *Sociological Review*, vol. 46, n° 4, pp. 629-52.
- McCrone, G. (1969). *Scotland's Future: The Economics of Nationalism*. (Oxford; Blackwell).
- ____ (2000). *Report of the Inquiry into the Professional Conditions of Teachers*. (Édimbourg; Scottish Executive).
- McLean, A. (1998). 'Spending on Scots blamed for Tube trouble'. *Scotsman*, 21 mars.
- McLean, I. (1997a). 'Previous convictions'. *Prospect*, vol. 12, mai, p. 80.
- ____ (1997b). 'Yes, yes! Begone with Scotland!'. *New Statesman*, vol. 10, n° 467, 22 août, pp. 18-21.
- Midwinter, A. (1997). *The Barnett Formula: Second Report of Session 1997-98, HC 341* (Treasury Committee, éd.). (Londres; Stationery Office), pp. 29-32.
- Midwinter, A., M. Keating et J. Mitchell (1991). *Politics and Public Policy in Scotland*. (Basingstoke; Macmillan).
- Midwinter, A. et M. McVicar (1996a). 'The devolution proposals for Scotland: an assessment and critique'. *Public Money & Management*, vol. 16, n° 4, pp. 13-20.
- ____ (1996b). 'Uncharted waters? Problems of financing Labour's Scottish Parliament'. *Public Money & Management*, vol. 16, n° 2, pp. 1-6.
- Riker, W.H. (éd.) (1996). *European Federalism: the Lessons of Past Experience*, Federalizing Europe: The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems. (Oxford; Oxford University Press).
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. (Chatham, New Jersey; Chatham House).
- Scottish Constitutional Convention (1990). *Towards Scotland's Parliament*. (Édimbourg; Scottish Constitutional Convention).
- ____ (1995). *Scotland's Parliament Scotland's Right*. (Édimbourg; Scottish Constitutional Convention).
- Scottish Office (1997). *Scotland's Parliament*, Cm 3614. (Édimbourg; Stationery Office).

Scottish Executive (2000). *Government Expenditure & Revenue in Scotland 1998-1999*, SE/2000/215. (Édimbourg; Scottish Executive).

Seldon, A. (éd.) (2001). *The Blair Effect: The Blair Government 1997-2001*. (Londres; Little, Brown and Company).

Smith, S. (éd.) (1996). *Regional Government, Fiscal and Financial Management in Northern Ireland*, Decentralised Government and Economic Performance in Northern Ireland, Occasional Paper 7. (Belfast; Northern Ireland Economic Council).

Taylor, B. (1999). *The Scottish Parliament*. (Édimbourg; Polygon).

Thain, C. et M. Wright (1995). *The Treasury and Whitehall: The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993*. (Oxford; Clarendon Press).

Timmins, N. et A. Beattie (2001a). 'Public spending set to jump: Government has funds for 10% increase says Institute for Fiscal Studies'. *Financial Times*, 24 août.

____ (2001b). 'Public affluence: Government spending is surging just as the private sector slows'. *Financial Times*, 24 août.

Treasury (1979). *Needs Assessment Study: Report*. (Londres; Treasury).

____ (1998). *Modern Public Services for Britain: Investing in Reform*, Cm 4011. (Londres; Stationery Office).

____ (1999). *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly*. (Londres; HM Treasury).

____ (2000a). *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly*, Second edition. (Londres; HM Treasury).

____ (2000b). *Public Expenditure: Statistical Analyses 2000-01*, Cm 4601. (Londres; Stationery Office).

____ (2000c). *Spending Review 2000 - New Public Spending Plans 2001-2004 - Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security for All*, Cm 4807. (Londres; Stationery Office).

____ (2001a). *Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting*. (Londres; HM Treasury).

____ (2001b). *Public Expenditure 2000-2001: Provisional Outturn*. (Londres; Stationery Office).

____ (2001c). *Public Expenditure: Statistical Analyses 2001-02*, Cm 5101. (Londres; Stationery Office).

Welsh Office (1997). *A Voice for Wales: The Government's Proposals for a Welsh Assembly*, Cm 3718. (Londres; Stationery Office).

ANNEXES : ILLUSTRATIONS

ILLUSTRATION 1

Illustration 1 : Subvention: parts relatives
Parts exactes de la population - 10:5:85

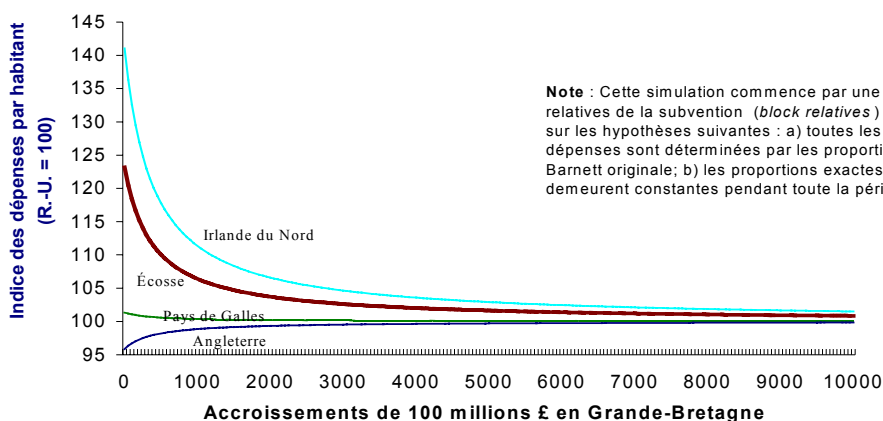


ILLUSTRATION 2

Illustration 2 : Subvention: parts relatives
Parts arrondies de la population - 10:5:85

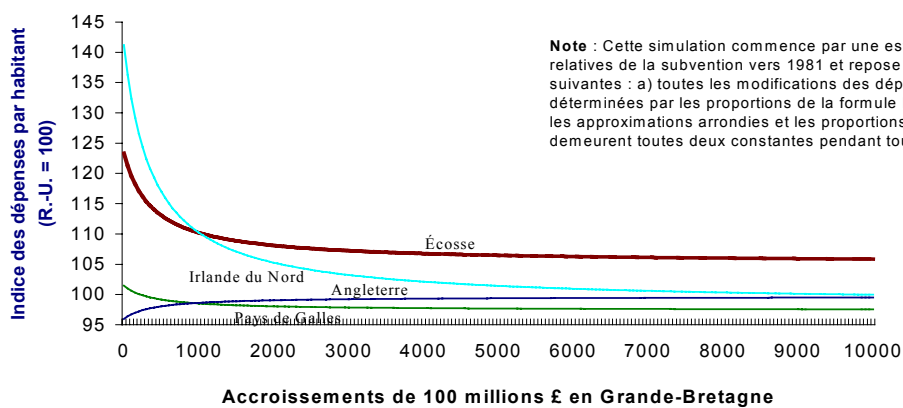


ILLUSTRATION 3

Illustration 3 : Subvention: Taux de croissance relatifs
Parts exactes de la population - 10:5:85

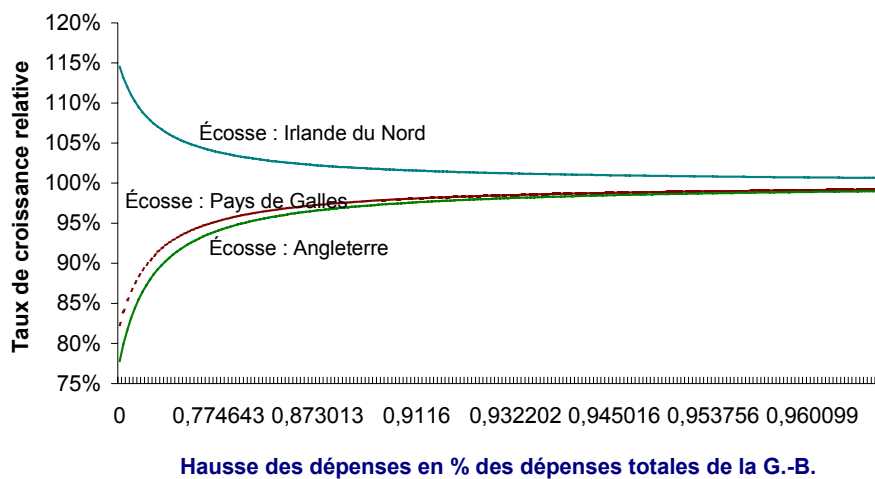


ILLUSTRATION 4

EXEMPLE DU PARLEMENT ÉCOSSAIS

Régime de dépenses publiques		
À partir de 1999-2000		
Budget attribué	Budget non attribué	
Limite de dépenses ministérielles (LDM)		Dépenses discrétionnaires annuelles (DDA)
Budget déterminé par la formule Barnett	Budget non déterminé par la formule Barnett	Budget principal des dépenses de programmes
Cabinet du Secrétaire d'État/Procureur général		
Éducation et arts Santé et travail social Industrie, entreprises et formation Transports et voirie Logement, financement externe de <i>Scottish Homes</i> Sécurité publique Services gouvernementaux Politique agricole Services environnementaux Forêts Besoins de financement externe de CalMac et HIAL Prêts aux étudiants : subventions implicites et provision pour mauvaises créances Initiative de rentrée de capital (<i>Capital Receipts Initiative</i>) Remboursement de la dette des agences hospitalières Obligation à l'égard des ressources renouvelables de l'Écosse Rabais de taxe sur le carburant pour autobus	HLCA	PAC
	Transition de l'aide sociale au travail	Subventions de soutien au logement
		Régimes de retraite des services nationaux de santé et des enseignants
		Autres DDA : Comptes de régularisation, comme les frais d'immobilisation et les frais d'amortissement
		Dépenses autofinancées des autorités locales (DAAL)
		Taxes foncières non-résidentielles (ex. : taxe d'affaire)
	Impôt sur le revenu à taux variable de l'Écosse	
Autres dépenses non comprises dans les LDM : prêts de policiers		

Source : Trésor (2000), p. 27.

Autres abréviations : PAC = Politique agricole commune; HIAL = Highlands & Islands Airports Limited, une société publique qui exploite certains petits aéroports; et HLCA = Hill Livestock Compensation Allowances (indemnités compensatrices pour le bétail).

ILLUSTRATION 5

EXEMPLE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU PAYS DE GALLES

Régime de dépenses publiques		
À partir de 1999-2000		
Budget attribué	Budget non attribué	
Limite de dépenses ministérielles (LDM)		Dépenses discrétionnaires annuelles (DDA)
Budget déterminé par la formule Barnett	Budget non déterminé par la formule Barnett	Budget principal des dépenses de programmes
Cabinet du Secrétaire d'État/Procureur général		
Développement économique, industrie et formation Éducation et arts Transports, planification et environnement Gouvernement local Logement, services sociaux et santé Politique agricole Forêts (à partir du 1 ^{er} avril 2000) Initiative de rentrée de capital (<i>Capital Receipts Initiative</i>) Remboursement de la dette des agences hospitalières Rabais de taxe sur le carburant pour autobus	HLCA	PAC
	Transition de l'aide sociale au travail	Subvention au compte de revenus du logement
		Autres DDA : Comptes de régularisation comme les frais d'immobilisation et les frais d'amortissement
		Dépenses autofinancées des autorités locales (DAAL)

Source : Trésor (2000), p. 29.

Autres abréviations : PAC = Politique agricole commune; HLCA = Hill Livestock Compensation Allowances (indemnités compensatrices pour le bétail).

ILLUSTRATION 6

L'EXEMPLE DE L'ASSEMBLÉE DE L'IRLANDE DU NORD

Régime de dépenses publiques		
À partir de 1999-2000		
Budget attribué	Budget non attribué	
Limite de dépenses ministérielles (LDM)		Dépenses discrétionnaires annuelles (DDA)
Budget déterminé par la formule Barnett	Budget non déterminé par la formule Barnett	Budget principal des dépenses de programmes
Agriculture Commerce et industrie Emploi Énergie Voirie et transports Logement Environnement et eau Protection contre les incendies Éducation Santé Administration de la sécurité sociale, établissements publics et autres services publics Prêts aux étudiants : subventions implicites et provision pour mauvaises créances Initiative de rentrée de capital (<i>Capital Receipts Initiative</i>) Remboursement de la dette des agences hospitalières Obligation à l'égard des combustibles fossiles Rabais de taxe sur le carburant pour autobus	Frais des prêts pour le logement	PAC
	Programme Paix et réconciliation de l'UE	Prestations de sécurité sociale
	Distribution de gaz et interconnexion de réseaux d'électricité – FEDER	Régimes de retraite des services nationaux de santé et des enseignants
	HLCA	Autres DDA : Comptes de régularisation comme les frais d'immobilisation et les frais d'amortissement
	Transition de l'aide sociale au travail	Dépenses autofinancées des conseils de district
		Impôts fonciers

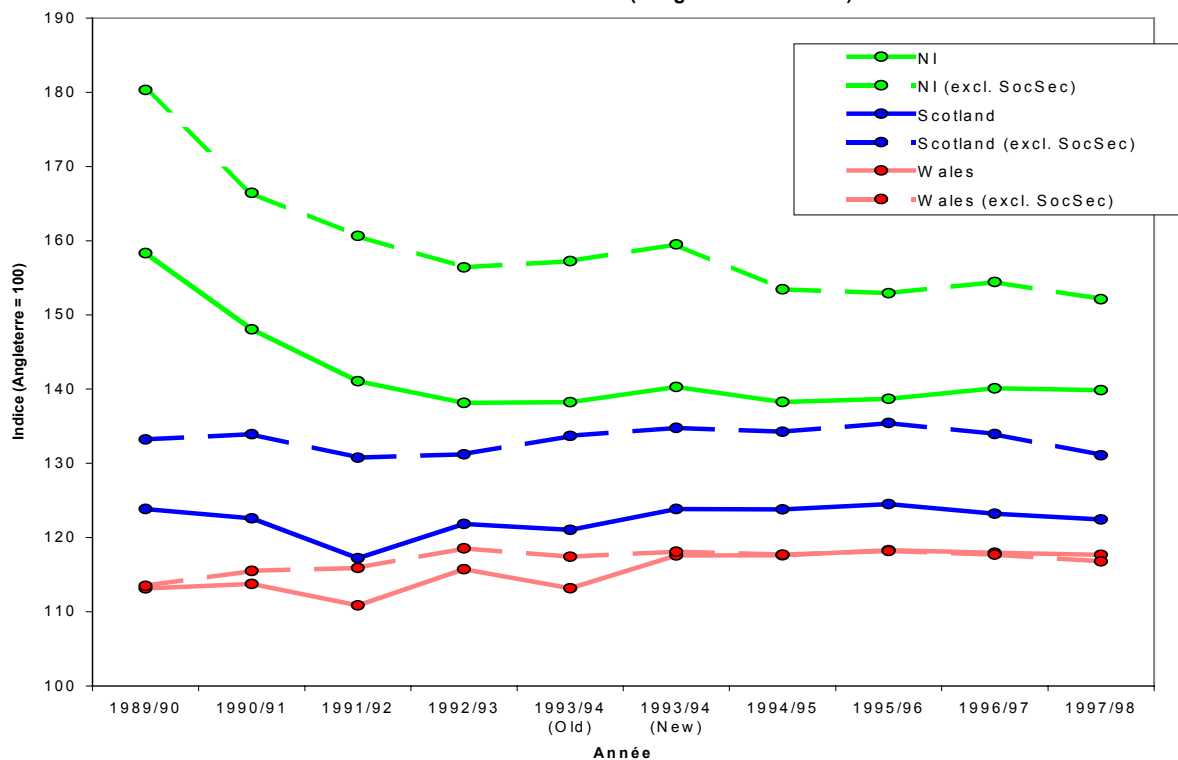
Source : Trésor (2000), p. 31.

Autres abréviations : PAC = Politique agricole commune; FEDER = Fonds européen de développement régional; HLCA = Hill Livestock Compensation Allowances (indemnités compensatrices pour le bétail).

Note : Aux termes du régime de gouvernement direct, le Bureau des Affaires de l'Irlande du Nord et les ministères de l'Irlande du Nord étaient effectivement gérés ensemble, au nom du Secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord, qui fait partie du cabinet du Royaume-Uni. Depuis le rétablissement de la dévolution, le 2 décembre 1999, il y a séparation complète entre l'assemblée législative de l'Irlande du Nord (à laquelle s'applique le régime ci-dessus) et le Bureau des Affaires de l'Irlande du Nord, encore dirigé par le Secrétaire d'État chargé de l'Irlande du Nord, qui reste un ministère du gouvernement du Royaume-Uni et qui négocie directement avec le Trésor. En conséquence, le programme de sécurité sociale a été dévolu (et ce depuis 1921), mais le programme des services de sécurité publique et de protection ne l'est pas (bien qu'il puisse l'être, après normalisation complète de la situation du point de vue de la sécurité).

ILLUSTRATION 7

Illustration 7 : Comparaisons modifiées des proportions relatives des DPG identifiables - (Angleterre = 100)



Notes : NI signifie *Northern Ireland*, c'est-à-dire « Irlande du Nord »; *excl. SocSec* signifie « sauf la sécurité sociale »; *Scotland* signifie « Écosse »; et *Wales* signifie « Pays de Galles ».

ILLUSTRATION 8

DÉPENSES PUBLIQUES GÉNÉRALES IDENTIFIABLES, PAR HABITANT, TERRITOIRE, RÉGION ET FONCTION

	Pondération R.-U.	Écosse	Pays de Galles	Irlande du Nord	Angleterre									
Éducation	15,4 %	126	100	136	96									
Santé et services sociaux personnels	24,1 %	119	110	111	97									
Voirie et transports	3,1 %	130	112	89	96									
Logement	1,1 %	176	145	325	82									
Autres services environnementaux	3,2 %	131	168	106	93									
Sécurité publique et protection	7,1 %	96	96	206	97									
Commerce, industrie, énergie et emploi	2,6 %	149	113	255	90									
Agriculture, pêches, alimentation et forêts	1,7 %	267	155	283	73									
Culture, médias et sports	2,0 %	99	157	60	99									
Sécurité sociale	38,7 %	108	115	120	98									
Dépenses diverses	1,0 %													
Total	100,0 %	118	113	133	96									
Total, à l'exclusion de la sécurité sociale		125	112	142	95									
						Nord-est	Nord-ouest	Yorkshire et Humberside	Midlands de l'est	Midlands de l'ouest	Sud-ouest	Est	Londres	Sud-est
Éducation						100	101	96	93	101	92	96	108	82
Santé et services sociaux personnels						102	100	98	88	92	91	92	121	85
Voirie et transports						96	97	74	85	89	88	95	122	105
Logement						57	90	71	35	37	35	4	304	25
Autres services environnementaux						117	106	45	90	92	79	76	126	94
Sécurité publique et protection						104	101	93	90	88	85	75	144	83
Commerce, industrie, énergie et emploi						103	94	91	96	90	87	86	94	76
Agriculture, pêches, alimentation et forêts						75	73	75	73	69	75	73	72	73
Culture, médias et sports						143	88	87	81	82	83	75	176	76
Sécurité sociale						119	112	101	94	99	97	89	97	84
Dépenses diverses														
Total						109	104	95	90	94	92	88	113	84
Total, à l'exclusion de la sécurité sociale						102	99	91	88	92	88	87	123	84

Source : Trésor (2001a), tableaux 8.6B et 8.12.

Note : L'indice des dépenses diverses n'est pas calculé puisque les frais d'administration des ministères à l'extérieur des territoires ne sont pas calculés de façon distincte des dépenses fonctionnelles. Un tel indice serait donc trompeur.

NOTES BIOGRAPHIQUES

ÉTATS-UNIS

M. William F. Fox est professeur titulaire au Département de sciences économiques et directeur du *Center for Business and Economic Research* à l'Université du Tennessee, à Knoxville. M. Fox est un spécialiste des questions fiscales et a rédigé de nombreux articles dans ce domaine. Il a été chercheur invité à la *Federal Reserve Bank* de Kansas City et professeur invité à l'Université d'Hawaï. Il a été consultant en finances, fiscalité et développement économique dans plusieurs États américains et dans de nombreux pays en voie de développement, en particulier pour la Banque mondiale.

M. Bruce A. Wallin est professeur au département de science politique de l'Université Northeastern à Boston. Il se spécialise dans le domaine du fédéralisme et des relations intergouvernementales aux États-Unis. Auparavant, il a été professeur à l'Université du Wisconsin, professeur invité au Japon et chercheur à la *U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations*. L'Association de science politique américaine lui a décerné, en 1999, le prix du meilleur livre sur la politique urbaine pour son ouvrage intitulé *From Revenue Sharing to Deficit Sharing : General Revenue Sharing and Cities*.

ALLEMAGNE

M. Paul Bernd Spahn est professeur à la Faculté d'économie de l'Université Johann Wolfgang Goethe, à Francfort-sur-le-Main. Spécialiste de réputation internationale du fédéralisme fiscal allemand, il a réalisé plusieurs études sur le sujet. Une partie de ses recherches actuelles est consacrée à l'analyse du processus d'intégration européenne. En tant que conseiller du Fonds monétaire international, il a participé à plusieurs missions dans des pays en développement et en transition. Il a aussi agi à titre de conseiller scientifique, notamment auprès de la Banque mondiale et du Parlement européen.

M. Otto Beierl est sous-ministre adjoint aux politiques financières intergouvernementales au ministère des Finances de l'État libre de la Bavière.

SUISSE

M. Bernard Dafflon est professeur de finances publiques et de gestion des finances publiques à l'Université de Fribourg. Il est l'auteur de nombreuses publications décrivant les relations intergouvernementales en Suisse. Depuis 1994, il assume le rôle d'expert pour le Conseil de l'Europe dans le domaine de la décentralisation et des finances publiques locales. Auparavant, il a exercé pendant treize ans les fonctions de chef de service à la Direction de l'intérieur du Canton de Fribourg, département des communes.

M^{me} Sonja Wälti est chercheuse invitée et professeure adjointe à l'Institut des politiques publiques de l'Université Georgetown, à Washington. Elle dirige, depuis août 2000, une recherche comparative sur l'impact des structures fédérales et décentralisées dans le domaine de la politique environnementale. À l'Université de Lausanne en Suisse, elle a contribué à plusieurs recherches, dont une portant sur la politique fiscale dans les pays fédéraux, comprenant la Suisse, le Canada, la Belgique et l'Allemagne. Elle a, en outre, exercé les fonctions d'élu(e) au parlement cantonal de Saint-Gall de 1992 à 1996.

AUSTRALIE

M. David J. Collins est professeur associé de sciences économiques à l'Université Macquarie de Sydney. Il a été, durant plusieurs années, directeur de la recherche pour l'*Australian Tax Research Foundation*. Il a présidé le groupe de travail qui a produit, en 1988, à la demande du premier ministre de l'État de Nouvelle-Galles du Sud, un rapport détaillé sur le système de taxation, dont plusieurs recommandations ont été appliquées. Il a également publié une monographie décrivant la récente réforme des arrangements fiscaux intergouvernementaux.

INSTITUT DE LA BANQUE MONDIALE

M. Robert D. Ebel est économiste principal à la Banque Mondiale, à Washington, D.C. Il y dirige les programmes de formation en relations fiscales intergouvernementales et en gestion financière locale offerts aux pays en développement par l'Institut de la Banque Mondiale. Spécialiste des finances des États et des municipalités aux États-Unis, il a été notamment directeur de la *U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations* et directeur de la recherche pour des commissions d'études fiscales de plusieurs États américains. À la Banque mondiale, il a coordonné une importante initiative multinationale sur la décentralisation fiscale en Europe centrale et en Europe de l'Est. M. Ebel est également l'auteur de deux livres intitulés *Decentralization of the Socialist State* (avec Richard Bird et Christine Wallich) et *The Encyclopædia of Taxation and Tax Policy* (avec Joseph Cordes et Jane G. Gravelle).

BELGIQUE

M. Marcel Gérard est professeur aux Facultés universitaires catholiques de Mons, en Belgique, où il est responsable du Département d'Économie et de Sociologie et président du Conseil de recherche. Il est aussi professeur à l'École supérieure des sciences fiscales et à l'École des hautes études commerciales (ICHEC). Il est un spécialiste des finances publiques et de la fiscalité. Ses recherches portent notamment sur l'imposition des revenus d'investissement et la concurrence fiscale et sociale entre juridictions inégalement dotées, et leurs conséquences pour la localisation des affaires, le financement de l'État, la distribution des revenus et l'emploi. Il a, de plus, réalisé diverses études, portant notamment sur la fiscalité et la sécurité sociale pour le compte de la Région wallonne et pour le compte de la Commission européenne.

M^{me} Magali Verdonck est chercheuse à l'Université Catholique de Louvain. Spécialisée en économie publique, elle s'intéresse tout particulièrement au fédéralisme fiscal et à la péréquation financière intergouvernementale. Elle a réalisé des études sur le financement des entités fédérées belges, notamment Bruxelles. Elle a agi à titre de consultante lors des négociations politiques qui ont mené au récent Accord de la Saint-Polycarpe.

ESPAGNE

M. Pere Galí est secrétaire général de la promotion économique au ministère de l'Économie et des Finances de la Catalogne. Auparavant, il a occupé des postes de gestion au sein de plusieurs entreprises espagnoles nationales et multinationales. Il est détenteur d'une maîtrise en administration des affaires de l'École supérieure d'administration et de direction d'entreprises (ESADE) de Barcelone. (Note : M. Galí devait remplacer M. Francesc Homs, ministre de l'Économie et des Finances de la Catalogne).

M. Albert Solé est professeur au département de finances publiques de l'Université de Barcelone et chercheur au Centre de recherche sur le fédéralisme fiscal et l'économie régionale de l'Institut économique de Barcelone, au sein de la même institution universitaire. Dans ses publications et ses travaux, il se penche sur diverses dimensions de la détermination des politiques fiscales dans un système de gouvernement à plusieurs niveaux, notamment les politiques financières locales et régionales en Espagne. Il a d'ailleurs participé à diverses consultations auprès du gouvernement central, de Communautés autonomes et de conseils locaux sur ces questions. (Note : M. Solé avait accepté tardivement de remplacer un conférencier empêché de se présenter et comptait appuyer sa prestation sur des notes manuscrites).

FRANCE

M. Guy Gilbert est professeur agrégé d'économie à l'Université Paris X - Nanterre, où il enseigne l'économie publique et les finances publiques. Il a dirigé le GRALE, un réseau d'une vingtaine d'équipes de chercheurs français et étrangers travaillant sur les collectivités. L'essentiel de ses publications porte sur l'économie publique locale et les finances locales, et tout particulièrement la fiscalité et les transferts entre les collectivités locales. Il a conduit plusieurs études comparatives internationales en la matière.

ITALIE

M^{me} Laura Raimondo est une experte en politiques économiques régionales au sein du ministère de l'Économie et des Finances de l'Italie. Elle est membre de l'unité d'évaluation des investissements publics. À ce titre, elle coordonne la préparation des dossiers soumis au Fonds structurel européen. Avant de se joindre au Ministère, elle a travaillé durant plusieurs années à la Banque mondiale, au sein de la direction Moyen-Orient et Afrique du Nord.

ROYAUME-UNI

M. David Heald est professeur de comptabilité et directeur du Centre de recherche sur les finances publiques régionales à l'Université d'Aberdeen, où il enseigne la comptabilité de management et du secteur public. Ses recherches portent notamment sur les dépenses publiques, la comptabilité du secteur public et le financement des gouvernements décentralisés. Il est un expert reconnu du transfert des compétences au Parlement d'Écosse et aux Assemblées d'Irlande du Nord et du Pays de Galles. Il conseille le Comité des finances et le Comité des affaires écossaises de la Chambre des communes et a été consultant auprès de diverses organisations à travers le monde.