

VERSION PRÉLIMINAIRE

La décentralisation aux États-Unis : quelle direction le pays a-t-il prise?¹

William F. Fox
Professeur de sciences économiques
Université du Tennessee
Le 10 septembre 2001

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 catégorique².

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

¹ Document rédigé pour le Symposium international sur le déséquilibre fiscal, Québec (Canada), 13 et 14 septembre 2001.

² 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

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.

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

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.

municipalités s'est accru d'environ 15,3 % depuis 1952.

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

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.

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

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 moratoire³, 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 États⁴. 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.

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

³ Note de la Commission : Le moratoire a effectivement été prolongé pour une période de deux ans.

⁴ 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.

mesure qu'elle en impose aux États.

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 États⁵. 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 États⁶. Cette croissance rapide résultant des

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

⁵ 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.

⁶ 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.

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

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 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).

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.

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 »⁷, et maintenant appelée « aide temporaire aux familles nécessiteuses - TANF »⁸) 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.

⁷ *Aid to Families with Dependent Children, AFDC*, en anglais.

⁸ *Temporary Assistance to Needy Families, TANF*, en anglais.

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.

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

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)⁹. 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.

⁹ Il n'y a eu aucune augmentation de la part des revenus des États affectée à l'éducation locale.

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.

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.

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.

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 conférait 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.