

Les forces centralisatrices et décentralisatrices à l'œuvre aux États-Unis

Bruce A Wallin
Département de science politique
Université Northeastern
Boston, MA

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.

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.

¹ Déclaration d'indépendance des États-Unis.

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 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

² Constitution des États-Unis.

³ Dixième amendement à la Constitution des États-Unis.

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

⁵ *Ibid.*

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.*

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.

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 Congrès en étant les principaux acteurs¹³. L'ACIR a également souligné l'importante dynamique du soutien de divers groupes

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.

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

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.

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.

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 doublons, 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.

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

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

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

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 ».

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 apparence 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.

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.

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).

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

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.

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'ajouter 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 longtemps attendue d'un programme

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

²² Ibid.

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.

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

²³ Voir Walker, op. cit.

²⁴ Ibid., p. 165.

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 réglementer 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 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.

²⁵ Ibid., p. 166.

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 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.

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.

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.

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.

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.

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

²⁸ *Significant Features of Fiscal Federalism 1994.*

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 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.

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.

Tableau 1
Tendances dans les relations intergouvernementales (RIG), années budgétaires 1960-1998

	Total 1960	<i>Grande Société</i>		<i>Nouveau fédéralisme</i>		<i>Nouveau partenariat fédéral</i>		Total 1980	<i>Années Reagan</i>		<i>Années Bush</i>		<i>Années Clinton</i>	
		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 (1975)		5 G, P	492 S	4 G, P, 534 S	12 G, P, 396 S	14 G, 478 S	15 G (1993) 578 S		15 G, 633 S (1995)	24 G, 640 S ^c
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
<i>Dollars courants</i>									
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)	<u>38,2</u>	<u>56,8</u>	<u>77,9</u>	<u>77,8</u>	<u>93,2</u>	<u>106,9</u>	<u>133,4</u>	<u>182,2</u>	<u>190,86</u>
Total	49,8	77,9	94,7	97,6	108,4	121,9	152,0	206,4	234,2
<i>Pourcentage du total</i>									
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)	<u>76,7</u>	<u>73,0</u>	<u>82,2</u>	<u>79,7</u>	<u>86,0</u>	<u>87,6</u>	<u>87,8</u>	<u>88,3</u>	<u>82,4</u>
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 ISTEА 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		Produit intérieur brut	Montant (milliards \$)	% hausse ou diminution (-) réelle	Montant (milliards \$)	Pourcentage du total des subventions ^d
			Dépenses totales États et instances locales ^c	Total des dépenses fédérales					
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/D	15,0	3,0	215,9	4,9	156,8	62,5
1999 ^e	271,3	8,1	N/D	15,7	3,1	228,3	5,7	166,0	61,2
2000 ^e	284,3	4,8	N/D	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

<i>Année budgétaire</i>	<i>Santé</i>	<i>Sécurité du revenu</i>	<i>Éducation, formation, emploi</i>	<i>Transport</i>	<i>Développement communautaire et régional</i>	<i>Gouvernement. en général</i>	<i>Autres^a</i>
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

<i>Année</i>	<i>Total</i> <i>(millions \$)</i>	<i>Éducation</i> <i>(%)</i>	<i>Aide sociale</i> <i>(%)</i>	<i>Autoroutes</i> <i>(%)</i>	<i>Aide générale</i> <i>(%)</i>	<i>Autres</i> <i>(%)</i>
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.